

Speciaal verslag

Dierenwelzijn in de EU: het dichten van de kloof tussen ambitieuze doelstellingen en praktische uitvoering

(uitgebracht krachtens artikel 287, lid 4, tweede alinea, VWEU)



EUROPESE
REKENKAMER

CONTROLETEAM

In de speciale verslagen van de ERK worden de resultaten van haar controles van EU-beleid en -programma's of beheersthema's met betrekking tot specifieke begrotingsterreinen uiteengezet. Bij haar selectie en opzet van deze controletaken zorgt de ERK ervoor dat deze een maximale impact hebben door rekening te houden met de risico's voor de doelmatigheid of de naleving, de omvang van de betrokken inkomsten of uitgaven, de verwachte ontwikkelingen en de politieke en publieke belangstelling.

Deze doelmatigheidscontrole werd verricht door controlekamer I "Duurzaam gebruik van natuurlijke hulpbronnen", die onder leiding staat van ERK-lid Nikolaos Milionis. De controle werd geleid door ERK-lid Janusz Wojciechowski, ondersteund door Kinga Wiśniewska-Danek, kabinetschef en Katarzyna Radecka-Moroz, kabinetsattaché; Colm Friel, hoofdmanager; Diana Voinea, taakleider; Paulo Oliveira en Lucia Roşca, adjunct-taakleiders; Xavier Demarche, Małgorzata Frydel, Michela Lanzutti, Joachim Otto en Maciej Szymura, controleurs. Fiona Urquhart verleende taalkundige ondersteuning.



Van links naar rechts: Xavier Demarche, Kinga Wiśniewska-Danek, Joachim Otto, Janusz Wojciechowski, Colm Friel, Diana Voinea, Lucia Roşca.

INHOUD

	Paragraaf
Woordenlijst en afkortingen	
Samenvatting	I-IX
Inleiding	1-19
Reikwijdte en aanpak van de controle	20-27
Opmerkingen	28-95
De Commissie heeft de tweede EU-strategie voor dierenwelzijn afgerond, maar de impact ervan niet beoordeeld	28-33
De Commissie en de lidstaten rapporteerden aanzienlijke vooruitgang met betrekking tot de toepassing van EU-normen	34-40
De lidstaten hadden veel tijd nodig om bepaalde aanbevelingen uit te voeren en sommige kwesties staan nog open	41-46
Het beheer door de lidstaten van hun officiële inspectiesystemen zorgt in het algemeen voor consistentie, maar de controle- en auditsystemen vertonen enkele tekortkomingen	47-63
Lidstaten maken beperkt gebruik van de instrumenten van het gemeenschappelijk landbouwbeleid om de doelstellingen op het gebied van dierenwelzijn te verwezenlijken	64-95
Beperkte uitwisseling van resultaten tussen officiële inspecties en cross-compliancecontroles in de lidstaten en tekortkomingen in de toepassing van sancties	65-76
Plattelandsontwikkeling: weinig prikkels om dierenwelzijn te verbeteren en de kosteneffectiviteit is niet gewaarborgd	77-95
Conclusies en aanbevelingen	96-104
Bijlage I – Overzicht van de geplande acties in de EU-strategie voor dierenwelzijn 2012-2015	
Bijlage II – Overzicht van de informatie in de inspectieverslagen van landbouwbedrijven die door de gecontroleerde lidstaten bij de Commissie zijn ingediend	
Bijlage III – Controles en gegevens van de lidstaten met betrekking tot slachten zonder bedwelming	
Bijlage IV – Cross-compliancecontroles in de bezochte lidstaten	
Antwoorden van de Commissie	

WOORDENLIJST EN AFKORTINGEN

Couperen van staarten bij varkens	Procedures waarbij de staart van varkens wordt afgesneden om bijten in de staart te verminderen.
Cross-compliancecontroles	Controles gericht op het verifiëren van de naleving van cross-complianceverplichtingen, overeenkomstig de Verordeningen (EU) nr. 1306/2013, 809/2014 en 640/2014
DG AGRI	Directoraat-generaal Landbouw en Plattelandsontwikkeling van de Europese Commissie
DG SANTE	Directoraat-generaal Gezondheid en Voedselveiligheid van de Europese Commissie
EFSA	Europese Autoriteit voor voedselveiligheid – agentschap van de Europese Unie dat onafhankelijk, wetenschappelijk advies verleent en informeert over bestaande en opkomende risico's in verband met de voedselketen.
GLB	Gemeenschappelijk landbouwbeleid
GTES	Gemeenschappelijk toezicht- en evaluatiesysteem van de EU voor maatregelen voor plattelandsontwikkeling
Officiële inspecties	Term die in het hele verslag wordt gebruikt voor op lidstaatniveau verrichte controles en inspecties (bijv. door veterinaire diensten) om de correcte toepassing van voorschriften van de Europese Unie op het gebied van dierenwelzijn, overeenkomstig Verordening (EG) nr. 882/2004, te verifiëren.
OIE	Wereldorganisatie voor diergezondheid (Office International des Épizooties) – een intergouvernementele organisatie met 181 deelnemende landen. Zij ontwikkelt internationaal erkende normen op het gebied van diergezondheid en dierenwelzijn.
POP	Programma voor plattelandsontwikkeling.
RBE	Uit de regelgeving voortvloeiende beheerseisen – zijn een onderdeel van cross-compliance (randvoorwaarden) en zijn vastgesteld in een aantal richtlijnen en verordeningen van de Europese Unie. Ze betreffen de volksgezondheid, de gezondheid van dieren en planten, de identificatie en registratie van dieren, milieu en dierenwelzijn.

Traces	Trade Control and Expert System – meertalig, online beheerssysteem van de Commissie voor alle sanitaire vereisten inzake intracommunautaire handel en invoer van dieren, zaad en embryo's, levensmiddelen, diervoeder en planten
Vleeskuikens	Voor vleesproductie gehouden kippen

SAMENVATTING

- I. De regelgevingsnormen van de EU op het gebied van dierenwelzijn behoren tot de strengste ter wereld; ze omvatten algemene vereisten inzake het fokken, vervoeren en slachten van landbouwdieren en specifieke vereisten voor bepaalde diersoorten. Het gemeenschappelijk landbouwbeleid (GLB) biedt kansen om bij te dragen tot de bewustwording bij landbouwers van hun wettelijke verplichtingen (door middel van cross-compliance, waarbij hun GLB-betalingen worden gekoppeld aan de naleving van minimumvereisten) en om landbouwers te stimuleren hogere normen na te streven (door middel van financiële steun die wordt verstrekt in het kader van het beleid voor plattelandontwikkeling).
- II. EU-burgers zijn steeds bezorgder over de effecten van landbouw op dierenwelzijn en de daarmee samenhangende impact op de volks- en diergezondheid. De Commissie heeft strategiedocumenten opgesteld als kader voor haar acties op dit gebied. De meest recente EU-strategie betrof de periode 2012-2015.
- III. Bij deze controle werd het welzijn van landbouwdieren en de algehele uitvoering van de meest recente EU-strategie onderzocht, waarbij de nadruk werd gelegd op de twee belangrijkste doelstellingen ervan: ervoor zorgen dat de minimumnormen worden nageleefd en synergieën met het GLB optimaliseren. We concludeerden dat EU-acties ter verbetering van dierenwelzijn succesvol waren op sommige terreinen, maar dat er nog enkele tekortkomingen zijn wat betreft de naleving van minimumnormen, dat er ruimte is om de coördinatie met cross-compliancecontroles te verbeteren en dat de financiële middelen van het GLB beter kunnen worden gebruikt om hogere dierenwelzijnsnormen te bevorderen.
- IV. Uit de bevindingen van onze controle blijkt dat de Commissie gebruik heeft gemaakt van zowel richtsnoeren als handhaving om te zorgen voor naleving in de lidstaten. Haar acties zijn succesvol geweest op belangrijke gebieden, met name wat betreft de groepshuisvesting van zeugen en het verbod op niet-aangepaste kooien die kippen niet de mogelijkheid bieden natuurlijk gedrag te vertonen. De Commissie en de lidstaten hebben gewerkt aan richtsnoeren om het begrip en de consistente toepassing van wetgevingsvereisten te faciliteren en hebben deze op grote schaal verspreid. De lidstaten die we bezochten, hebben

over het algemeen actie ondernomen om de controleaanbevelingen van de Commissie op te volgen.

V. Op sommige terreinen bestonden echter nog tekortkomingen met betrekking tot welzijnskwesties op het landbouwbedrijf (met name het routinematig couperen van staarten bij varkens), tijdens het vervoer (naleving van de regels met betrekking tot vervoer over lange afstanden en vervoer van ongeschikte dieren) en bij het slachten (gebruikmaking van de uitzondering voor slachten zonder bedwelming en ontoereikende bedwelmingmethoden).

De lidstaten die we bezochten, hadden veel tijd nodig om sommige aanbevelingen uit te voeren die de Commissie naar aanleiding van haar controles had gedaan.

VI. De officiële controlesystemen van de lidstaten zijn een essentiële factor om ervoor te zorgen dat dierenwelzijnswetgeving naar behoren worden gehandhaafd. We troffen goede praktijken aan op dit gebied, vooral met betrekking tot de consistentie van officiële inspecties, maar constateerden ook dat er meer nadruk moet worden gelegd op gebieden en exploitanten met een hoger risico op niet-naleving. Verder kunnen de lidstaten de informatie die tijdens interne controles en bij de behandeling van klachten is verkregen, beter benutten om hun beheer van het dierenwelzijnsbeleid te verbeteren.

VII. De lidstaten hebben in het algemeen passende regelingen ingevoerd voor cross-compliancecontroles met betrekking tot dierenwelzijn. Er is echter ruimte om de coördinatie met officiële inspecties op het gebied van dierenwelzijn te verbeteren. Verder waren er gevallen waarin de sancties die de betaalorganen in het kader van cross-compliance hadden opgelegd, niet in verhouding stonden tot de ernst van de onregelmatigheden.

VIII. De doelstelling om dierenwelzijn te bevorderen is een prioriteit voor plattelandontwikkeling voor de periode 2014-2020 en we troffen in de bezochte lidstaten goede voorbeelden aan van acties die dieren ten goede komen. De maatregel voor dierenwelzijn werd echter niet op grote schaal toegepast. Er waren bepaalde tekortkomingen in de kosteneffectiviteit van de maatregel en lidstaten maakten zelden gebruik van de mogelijkheid om dierenwelzijn te ondersteunen door middel van andere maatregelen voor plattelandontwikkeling.

IX. Wij doen aanbevelingen aan de Commissie die gericht zijn op het verbeteren van haar beheer van het dierenwelzijnsbeleid. Onze aanbevelingen betreffen het strategisch kader voor dierenwelzijn, doeltreffender handhaving en richtsnoeren met het oog op naleving, acties om het verband tussen het cross-compliancesysteem en dierenwelzijn te versterken en acties om doelstellingen op het gebied van dierenwelzijn beter aan te pakken door middel van het beleid voor plattelandsontwikkeling.

INLEIDING

Dierenwelzijn: beschrijving en belang ervan in de EU

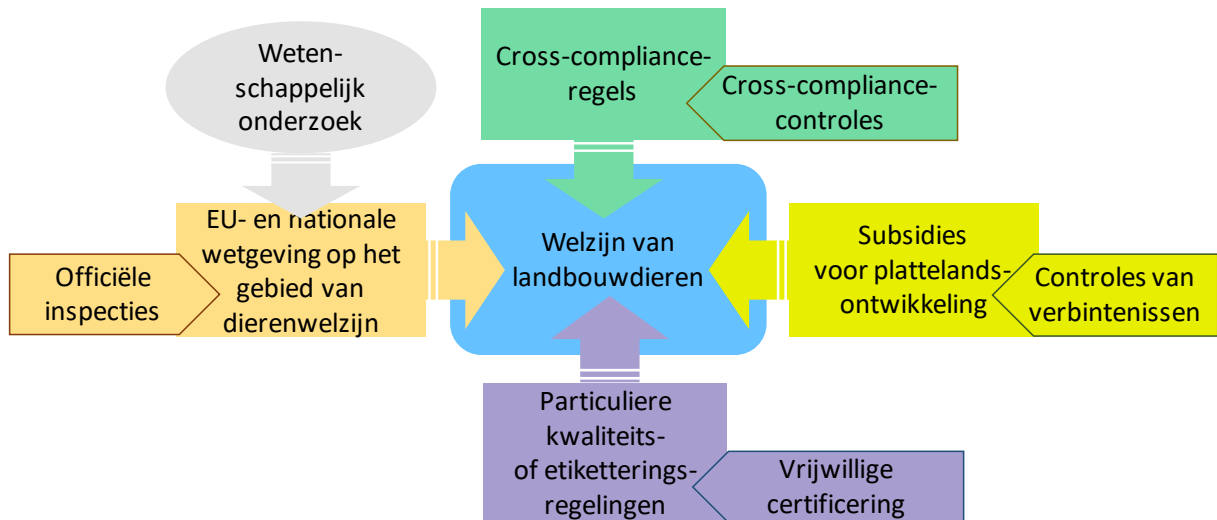
1. De Wereldorganisatie voor diergezondheid (OIE) heeft in 2008 dierenwelzijn als volgt beschreven: een dier bevindt zich in een goede staat van welzijn als het gezond en goed gevoed is, in een aangename en veilige omgeving verblijft, natuurlijk gedrag vertoont en niet lijdt aan ongemakken zoals pijn, angst of stress. Het idee van dierenwelzijn is verankerd in artikel 13 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU), dat dieren erkent als wezens met gevoel.
2. Volgens een studie van het Europees Parlement¹ zijn er naar schatting 4,5 miljard mestkippen, legkippen en kalkoenen in de EU en 330 miljoen runderen, varkens, geiten en schapen. Op basis van informatie van een dierenwelzijnsorganisatie worden jaarlijks 0,25 miljoen paarden voor vleesproductie geslacht².
3. Kennis van dierenwelzijn is de afgelopen jaren snel toegenomen en heeft grote aandacht in de media gekregen. Het Europees Parlement heeft twee resoluties aangenomen (in 2010 en 2015) over het dierenwelzijnsbeleid van de EU³. Maatregelen in de EU op het gebied van dierenwelzijn zijn afkomstig uit vier hoofdbronnen; elk daarvan beschikt over eigen controlemechanismen (zie ***figuur 1***).

¹ Beleidsondersteunende afdeling van het Europees Parlement, Rechten van de burger en constitutionele zaken, "[Animal Welfare in the European Union](#)", Brussel, 2017.

² Humane Society International, "[Facts and figures on the EU horsemeat trade](#)", 2014.

³ Resolutie van het Europees Parlement van 5 mei 2010 over de evaluatie en beoordeling van het actieplan inzake het welzijn van dieren 2006-2010 ([2009/2202\(INI\)](#)) en Resolutie van het Europees Parlement van 26 november 2015 over een nieuwe strategie voor het welzijn van dieren voor de periode 2016-2020 ([2015/2957\(RSP\)](#)).

Figuur 1 – Acties in de EU met impact op dierenwelzijn

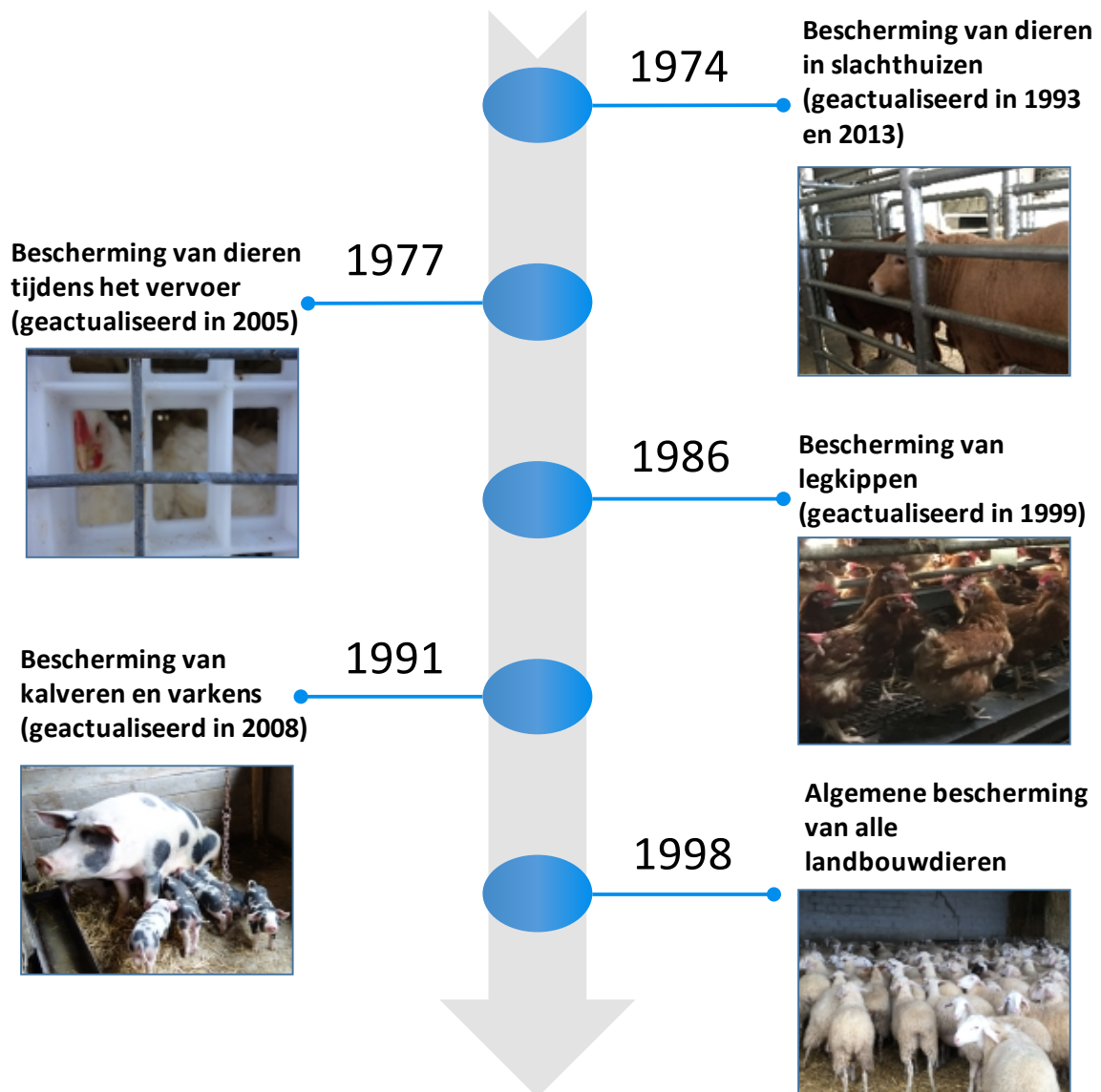


Bron: ERK.

4. De wetgeving op het gebied van dierenwelzijn van de EU heeft tot doel de levenskwaliteit van dieren te verbeteren en tegelijkertijd te voldoen aan de verwachtingen van burgers en de eisen van de markt door middel van het vaststellen van minimumnormen. Er wordt algemeen erkend dat de dierenwelzijnsnormen van de EU tot de strengste ter wereld behoren⁴. De meeste van die normen betreffen landbouwdieren (op het landbouwbedrijf, tijdens het vervoer en bij het slachten), terwijl de wetgeving ook in het wild levende dieren, proefdieren en huisdieren bestrijkt. Zoals wordt weergegeven in **figuur 2**, werd de eerste EU-wetgeving op het gebied van dierenwelzijn meer dan veertig jaar geleden ingevoerd en sindsdien verschillende malen geactualiseerd. Lidstaten kunnen strengere regels vaststellen indien deze verenigbaar zijn met de EU-wetgeving. Zo hebben 13 lidstaten aanvullende nationale maatregelen inzake slachten vastgesteld.

⁴ Studies over dit onderwerp zijn: FAO, “[Review of animal welfare legislation in the beef, pork, and poultry industries](#)”, Rome, 2014; EconWelfare project, FiBL, “[Overview of animal welfare standards and initiatives in selected EU and third countries](#)”, Zwitserland, 2010; Commissie landbouw en plattelandsontwikkeling van het Europees Parlement, “[Comparative analysis of EU standards in food safety, environment, animal welfare and other non-trade concerns with some selected countries](#)”, Brussel, 2012.

Figuur 2 – Belangrijkste EU-wetgeving op het gebied van het welzijn van landbouwdieren



Bron: ERK.

5. De lidstaten zijn verantwoordelijk voor het toepassen van EU-voorschriften voor dierenwelzijn op nationaal niveau, waaronder officiële inspecties⁵, terwijl de Europese Commissie (DG SANTE) ervoor moet zorgen dat de lidstaten de EU-wetgeving naar behoren

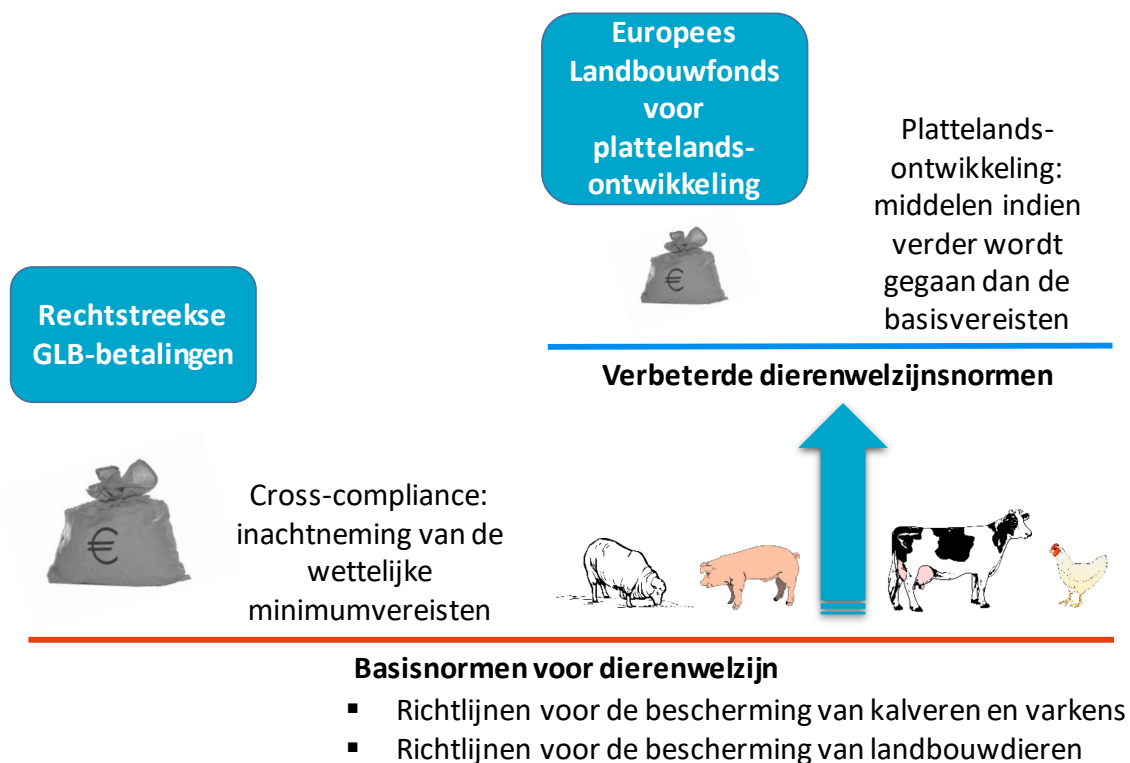
⁵ Uitgevoerd overeenkomstig [Verordening \(EG\) nr. 882/2004](#) van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2004 inzake officiële controles op de naleving van de wetgeving inzake diervoeders en levensmiddelen en de voorschriften inzake diergezondheid en dierenwelzijn (PB L 165 van 30.4.2004, blz. 1). De wetgeving schrijft geen minimumcontrolepercentage voor dierenwelzijnsinspecties voor.

uitvoeren. De Europese Autoriteit voor voedselveiligheid is verantwoordelijk voor het verstrekken van relevant wetenschappelijk advies aan de Commissie. De lidstaten doen jaarlijks verslag aan de Commissie over de resultaten van hun dierenwelzijnsinspecties op landbouwbedrijven en tijdens het vervoer. De Commissie kan gerechtelijke stappen ondernemen tegen lidstaten die verzuimen de EU-wetgeving correct om te zetten en uit te voeren.

Dierenwelzijn en het gemeenschappelijk landbouwbeleid

6. Het gemeenschappelijk landbouwbeleid (GLB) draagt bij tot de doelstellingen op het gebied van dierenwelzijn door middel van cross-compliance (waarbij de meeste GLB-betalingen aan landbouwers worden gekoppeld aan de inachtneming van minimumvereisten) en door het financieren van activiteiten en projecten voor dierenwelzijn (zie **figuur 3**).

Figuur 3 – GLB-instrumenten in samenhang met wetgeving op het gebied van dierenwelzijn



7. Cross-compliance is een mechanisme waarbij de meeste GLB-betalingen⁶ (ongeveer 46 miljard EUR in 2016)⁷ worden gekoppeld aan de naleving van een reeks voorschriften met betrekking tot het milieu, het in goede landbouwkundige staat houden van grond, dierenwelzijn, de volksgezondheid en de gezondheid van dieren en planten. Cross-compliance is niet van toepassing op kleine landbouwers⁸, die ongeveer 40 % van het totale aantal landbouwers in de EU uitmaken⁹. De GLB-betalingen van landbouwers die deze normen en vereisten niet naleven, kunnen met 1 % tot 5 % worden gekort, of meer indien de niet-naleving opzettelijk is. In uitzonderlijke gevallen kunnen de autoriteiten landbouwers uitsluiten van steunregelingen.

8. Het cross-compliancesysteem bestrijkt niet alle wettelijke vereisten inzake dierenwelzijn: het bevat bepalingen om kalveren en varkens te beschermen en andere bepalingen waarin de algemene vereisten met betrekking tot alle landbouwdieren zijn vastgesteld¹⁰.

⁶ Rechtstreekse betalingen in het kader van [Verordening \(EU\) nr. 1307/2013](#) van het Europees Parlement en de Raad van 17 december 2013 tot vaststelling van voorschriften voor rechtstreekse betalingen aan landbouwers in het kader van de steunregelingen van het gemeenschappelijk landbouwbeleid (PB L 347 van 20.12.2013, blz. 608); betalingen voor de herstructurering en omschakeling van wijngaarden en groen oogsten in het kader van [Verordening \(EU\) nr. 1308/2013](#) van het Europees Parlement en de Raad van 17 december 2013 tot vaststelling van een gemeenschappelijke ordening van de markten voor landbouwproducten (PB L 347 van 20.12.2013, blz. 671) en areaalgerelateerde betalingen en dierenwelzijnsbetalingen in het kader van [Verordening \(EU\) nr. 1305/2013](#) van het Europees Parlement en de Raad van 17 december 2013 inzake steun voor plattelandontwikkeling uit het Europees Landbouwfonds voor plattelandontwikkeling (Elfpo) (PB L 347 van 20.12.2013, blz. 487).

⁷ DG AGRI, [Jaarlijks activiteitenverslag](#), 2016.

⁸ Overweging 57 en artikel 92 van [Verordening \(EU\) nr. 1306/2013](#) van het Europees Parlement en de Raad van 17 december 2013 inzake de financiering, het beheer en de monitoring van het gemeenschappelijk landbouwbeleid (PB L 347 van 20.12.2013, blz. 549). Kleine landbouwers zijn echter niet vrijgesteld van de verplichting om de toepasselijke wetgeving op het gebied van dierenwelzijn na te leven en worden onderworpen aan officiële inspecties waarbij hun naleving van die wetgeving wordt geverifieerd.

⁹ [SWD\(2016\) 218 final](#) van 22.6.2016, "Review of greening after one year".

¹⁰ Zoals gedefinieerd in bijlage II van [Verordening \(EU\) nr. 1306/2013](#).

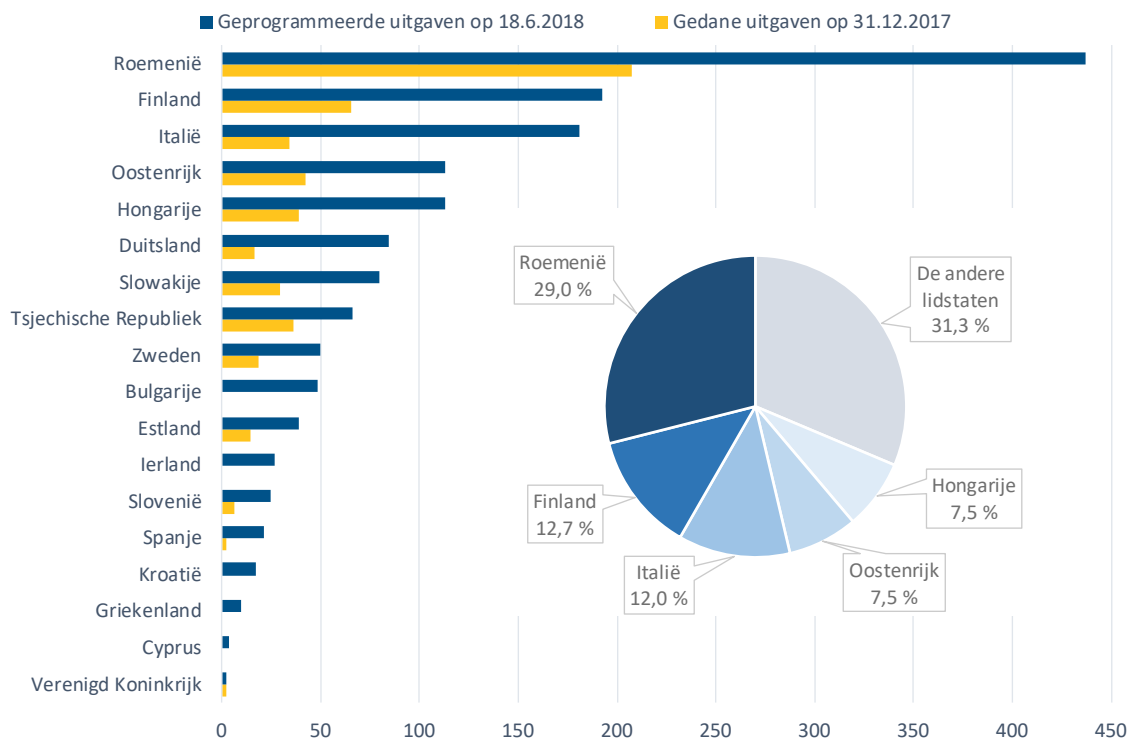
9. Veehouders in sectoren die de desbetreffende GLB-betalingen doorgaans niet ontvangen (de meeste pluimveebedrijven in de EU en veel varkenshouderijen in bepaalde lidstaten) vallen per definitie niet onder het sanctiesysteem. Op EU-niveau¹¹ zijn de algemene cross-compliancevereisten voor dierenwelzijn van toepassing op ongeveer 55 % van alle EU-landbouwbedrijven met vee, terwijl de specifieke vereisten van de richtlijn ter bescherming van varkens van toepassing zijn op ongeveer 65 % van de varkenshouderijen.
10. De lidstaten voeren controles ter plaatse uit om te verifiëren of landbouwers voldoen aan de cross-compliancevereisten. Deze controles moeten ten minste 1 % van de GLB-begunstigden bestrijken. De Commissie (DG AGRI) voert controles uit om te controleren of de lidstaten beschikken over adequate controlesystemen voor cross-compliance.
11. In het beleid voor plattelandsontwikkeling kunnen ook doelstellingen op het gebied van dierenwelzijn aan bod komen, bijvoorbeeld door middel van opleidingscursussen of door financiële vergoedingen te verstrekken aan landbouwers die strengere dierenwelzijnsnormen toepassen dan die welke voorgeschreven zijn in de EU- en nationale wetgeving of gangbare praktijk zijn. De lidstaten besluiten welke maatregelen zij activeren op basis van hun behoeften. De Commissie (DG AGRI) keurt de programma's voor plattelandsontwikkeling van de lidstaten goed. Op basis van de goedgekeurde programma's selecteren de lidstaten vervolgens de begunstigden die financiering zullen ontvangen.
12. De grootste rechtstreekse bron van EU-financiering voor dierenwelzijnsactiviteiten is de maatregel voor plattelandsontwikkeling "dierenwelzijnsbetalingen" (maatregel 14), in het kader waarvan steun wordt verleend voor hoge normen op het gebied van veehouderij die verder gaan dan de ter zake relevante dwingende normen¹². Voor de periode 2014-2020

¹¹ *Bronnen:* Statistieken voor 2016 betreffende cross-compliancecontroles voor de populatie waarop cross-compliance van toepassing is; gegevens van Eurostat voor 2013 over het totaal aantal landbouwbedrijven met vee en het totaal aantal landbouwbedrijven met varkens. De mate waarin cross-compliancevereisten van toepassing zijn op varkenshouderijen loopt sterk uiteen tussen de lidstaten: van 7 % van de varkenshouderijen in Slowakije tot 100 % van de varkenshouderijen in België, Duitsland en Luxemburg. Er zijn geen [gegevens van Eurostat](#) beschikbaar over het aantal landbouwbedrijven dat kalveren fokt.

¹² Artikel 33 van [Verordening \(EU\) nr. 1305/2013](#).

wezen 18 lidstaten 1,5 miljard EUR toe aan deze maatregel (1,5 % van de totale geplande uitgaven voor alle maatregelen)¹³. In **figuur 4** zijn de geplande en daadwerkelijke uitgaven voor deze maatregel weergegeven in de programmeringsperiode 2014-2020. Deze middelen worden aangevuld met nationale uitgaven, waarmee de begroting voor deze maatregel in totaal uitkomt op bijna 2,5 miljard EUR.

Figuur 4 – EU-uitgaven in het kader van plattelandsontwikkeling voor maatregel 14 inzake dierenwelzijn in de programmeringsperiode 2014-2020 (in miljoen EUR)



Bron: ERK, op basis van door DG AGRI verstrekte informatie.

Dierenwelzijn en economische belangen

13. De veehouderijsector van de EU vertegenwoordigt 45 % van haar totale landbouwactiviteiten. De sector genereert een output van 168 miljard EUR per jaar en is

¹³ In de voorgaande programmeringsperiode (2007-2013) besteedden 15 lidstaten 1 miljard EUR voor de maatregel inzake dierenwelzijn.

goed voor ongeveer 4 miljoen banen¹⁴. Gerelateerde sectoren (melk- en vleesverwerking, veevoeder) genereren een jaarlijkse omzet van ongeveer 400 miljard EUR. De consistente toepassing van dierenwelzijnsnormen is van invloed op het gelijke speelveld in deze sectoren.

14. Het toepassen van bepaalde dierenwelzijnsnormen (bijvoorbeeld het bieden van minimumruimte aan kalveren) brengt kosten voor exploitanten met zich mee. In 2010 schatte DG SANTE¹⁵ deze kosten op 2 % van de output van landbouwbedrijven, maar concludeerde het ook dat hogere dierenwelzijnsnormen voordelen opleveren zoals verbeteringen in de productiviteit, de productkwaliteit en het bedrijfsimago.

15. Volgens de Europese Autoriteit voor voedselveiligheid (EFSA)¹⁶ is het welzijn van landbouwdieren indirect van invloed op de voedselveiligheid vanwege het nauwe verband tussen dierenwelzijn, diergezondheid en door voedsel overgedragen ziekten. Slecht dierenwelzijn kan leiden tot een grotere vatbaarheid voor ziekten en een hoger sterftecijfer. Indien er een risico bestaat voor de volksgezondheid, zullen de inspecteurs voor voedselveiligheid het vlees niet goedkeuren voor menselijke consumptie, wat leidt tot financiële verliezen voor producenten en vleesverwerkende bedrijven.

16. Er zijn talrijke aanwijzingen¹⁷ dat de kwaliteit van vlees wordt beïnvloed door het welzijn van dieren. Een goede behandeling op het landbouwbedrijf, tijdens het vervoer en in

¹⁴ Animal Task Force, “Why is European animal production important today? Facts and figures”, 2017.

¹⁵ DG SANTE, “Evaluation of the EU Policy on Animal Welfare and Possible Policy Options for the Future”, Brussel, 2010.

¹⁶ <https://www.efsa.europa.eu/en/topics/topic/animalwelfare>, geraadpleegd in juni 2018.

¹⁷ Bijvoorbeeld: Belk, K.E., Scanga, J.A., Smith, G.C. en Grandin, T., “The Relationship Between Good Handling / Stunning and Meat Quality in Beef, Pork, and Lamb”, Colorado State University, Fort Collins, 2002; DG SANTE, “Evaluation of the EU Policy on Animal Welfare and Possible Policy Options for the Future”, Brussel, 2010; beleidsondersteunende afdeling van het Europees Parlement, Rechten van de burger en constitutionele zaken, “Animal Welfare in the European Union”, Brussel, 2017.

de fase vóór het slachten is belangrijk, want het vlees van gestreste en gewonde dieren kan een lagere waarde hebben vanwege verkleuring of een verlies aan malsheid.

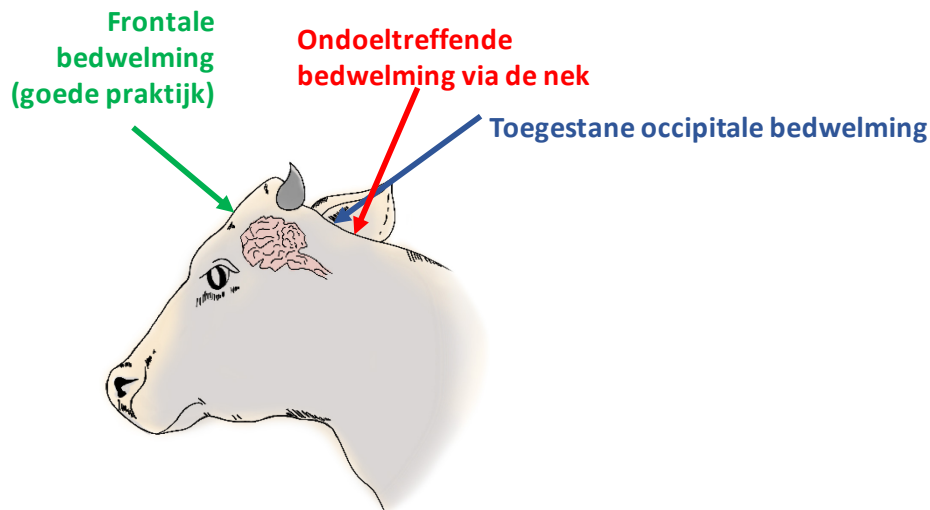
17. Toch gaat een goed dierenwelzijn niet altijd hand in hand met de economische belangen van exploitanten. Bij intensieve productiesystemen geldt dat hoe hoger de veedichtheid is, des te hoger de winsten zijn, maar des te moeilijker het is om de specifieke behoeften van dieren te meten. Intensieve systemen kunnen daarom leiden tot abnormaal gedrag bij legkippen zoals verenpikken en kannibalisme, agressie en staartbijten bij varkens en agressie bij kalveren. Om dit onwenselijke gedrag aan banden te leggen, is het een gangbare praktijk om pijnlijke fysieke ingrepen bij dieren te verrichten, met name snavelkappen, het couperen van staarten, castratie en het knippen van tanden. In EU-wetgeving worden deze kwesties met name aangepakt door middel van de vereisten met betrekking tot de minimumruimte en voorschriften voor fysieke ingrepen (waarbij bepaalde ingrepen alleen in uitzonderlijke gevallen zijn toegestaan nadat er andere maatregelen zijn genomen om het onwenselijke gedrag te voorkomen).

18. Ook is het zo dat het economische belang van vervoersondernemers negatief wordt beïnvloed door een lagere veedichtheid en het onderbreken van reizen om dieren te laten rusten. Tijdens slachthuisactiviteiten is de snelheid van de productieketen een essentiële productiviteitsfactor, maar dit kan de correcte behandeling van dieren vóór het slachten en de doeltreffendheid van bedwelmingsmethoden ondermijnen. Er kunnen ook andere commerciële redenen zijn om bij het slachten geen goede praktijken toe te passen (zie bijvoorbeeld **tekstvak 1**).

Tekstvak 1 – Bedwelming van kalveren om commerciële redenen met methoden die niet worden genoemd in de richtsnoeren voor goede praktijken

Een slachthuis dat we in Frankrijk bezochten, paste een andere methode toe voor het bedwelmen van kalveren (occipitale bedwelming, d.w.z. bedwelming via het achterhoofd) dan die welke in de handleiding van de Commissie en de interprofessionele handleiding voor goede praktijken wordt genoemd (frontale bedwelming, d.w.z. bedwelming via het voorhoofd). Beide methoden zijn in

overeenstemming met de slachtverordening¹⁸. Volgens een advies van de EFSA¹⁹ over welzijnsaspecten van bedwelming leidt frontale bedwelming tot betrouwbare en doeltreffende bedwelming, terwijl bij occipitale bedwelming het risico bestaat dat het schot verkeerd gericht wordt. Dit zou leiden tot een schot in de nek, wat onbevredigende resultaten oplevert. Het commerciële voordeel van de alternatieve methode is dat er minder hersenbeschadigingen en botsplinters ontstaan, zodat de hersens beter verkocht kunnen worden.



Bron: ERK.

De EU-strategie voor dierenwelzijn

19. In 2010 concludeerde de Commissie²⁰ dat de bestaande wetgeving op het gebied van dierenwelzijn in het algemeen had geleid tot een verbetering van het welzijn voor de groepen dieren waarop zij van toepassing was. Zij constateerde echter dat de uitvoering varieerde in de EU, wat de vooruitgang in de richting van uniforme hoge normen in de weg

¹⁸ [Verordening \(EG\) nr. 1099/2009](#) van de Raad van 24 september 2009 inzake de bescherming van dieren bij het doden (PB L 303 van 18.11.2009, blz. 1).

¹⁹ Advies van het Panel voor diergezondheid en dierenwelzijn op verzoek van de Commissie over de welzijnsaspecten met betrekking tot de meest gebruikte methoden voor het bedwelmen en doden van de belangrijkste commerciële diersoorten, EFSA Journal (2004), 45, 1-29.

²⁰ DG SANTE, "[Evaluation of the EU Policy on Animal Welfare and Possible Policy Options for the Future](#)", Brussel, 2010.

stond. Naar aanleiding van een aanbeveling²¹ van het Europees Parlement publiceerde de Commissie in 2012 de EU-strategie voor de bescherming en het welzijn van dieren 2012-2015²², waarin de volgende doelstellingen zijn vastgesteld:

- i) bestuderen of het haalbaar is een vereenvoudigd EU-wetgevingskader in te voeren met dierenwelzijnsbeginselen voor alle dieren die in het kader van een economische activiteit worden gehouden;
- ii) lidstaten ondersteunen en maatregelen nemen voor een betere naleving;
- iii) synergieën met het gemeenschappelijk landbouwbeleid optimaliseren, met name door middel van cross-compliance en plattelandsontwikkeling;
- iv) internationale samenwerking ondersteunen;
- v) consumenten en het publiek van de nodige informatie voorzien;
- vi) het welzijn van kweekvissen onderzoeken.

De strategie bevatte ook een lijst van twintig acties die de Commissie in 2015 wilde afronden; de meeste ervan betroffen het publiceren van verslagen, studies en richtsnoeren (zie ***bijlage I***).

REIKWIJDTE EN AANPAK VAN DE CONTROLE

20. Een van de strategische doelstellingen van de Europese Rekenkamer (ERK) is het onderzoeken van prestaties op gebieden waarop EU-optreden van belang is voor burgers. Deze controle, die de eerste is die de ERK op dit terrein heeft uitgevoerd, had tot doel de acties te beoordelen die de Commissie en de lidstaten hebben uitgevoerd om het welzijn van landbouwdieren te verbeteren na de lancering van de EU-strategie voor dierenwelzijn

²¹ [Resolutie van het Europees Parlement van 5 mei 2010](#) over de evaluatie en beoordeling van het actieplan inzake het welzijn van dieren 2006-2010.

²² Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad en het Europees Economisch en Sociaal Comité over de strategie van de Europese Unie voor de bescherming en het welzijn van dieren 2012-2015 ([COM\(2012\)6 of 15.2.2012](#)).

2012-2015. We richtten ons op twee in de EU-strategie vastgestelde essentiële doelstellingen, die naar ons oordeel rechtstreekse impact hebben op dierenwelzijn: verbetering van de naleving van de wetgeving op het gebied van dierenwelzijn en optimalisering van synergieën met het GLB door middel van cross-compliance en plattelandontwikkeling (doelstellingen ii) en iii) in **paragraaf 19**).

21. Onze controle was gericht op het beantwoorden van de volgende controlevraag: ***Hebben de acties van de Commissie en de lidstaten doeltreffend bijgedragen tot de verwezenlijking van de EU-doelstellingen op het gebied van dierenwelzijn?***

22. Wij onderzochten of:

- a) de strategie van de Commissie was afgerond en de geplande resultaten had opgeleverd;
- b) de begeleidings- en handhavingsmaatregelen van de Commissie hadden geleid tot een betere toepassing van EU-normen op essentiële risicogebieden;
- c) de door ons bezochte lidstaten essentiële aspecten van hun controlesystemen doeltreffend beheerden;
- d) cross-compliance een doeltreffend instrument was om dierenwelzijnsvereisten te integreren in het gemeenschappelijk landbouwbeleid en of maatregelen voor plattelandontwikkeling een kosteneffectieve stimulans vormden voor hogere dierenwelzijnsnormen.

23. Voor de punten a) en b) hebben we het beschikbare bewijs bestudeerd om de resultaten weer te geven van de acties die door de Commissie werden uitgevoerd om de strategie voor dierenwelzijn uit te voeren. Voor de punten c) en d) hebben we de systemen en procedures van de lidstaten voor de aanpak van bepaalde essentiële risico's rechtstreeks beoordeeld.

24. We hebben onze controlewerkzaamheden uitgevoerd van september 2017 tot en met juni 2018 en ons gericht op de periode van 2012 tot begin 2018. Voor maatregelen voor plattelandontwikkeling onderzochten we de huidige programmeringsperiode, die in 2014 van start ging. Door de timing van de controle kunnen we de uitvoering van de strategie voor

dierenwelzijn 2012-2015 beoordelen op het moment dat het GLB van na 2020 wordt besproken.

25. We selecteerden een steekproef van vijf lidstaten op basis van de omvang van de veehouderijsector en het bestaan van reeds door de Commissie vastgestelde tekortkomingen in de naleving op het gebied van dierenwelzijn (DG SANTE)²³: Duitsland, Frankrijk, Italië, Polen en Roemenië. In Duitsland en Italië selecteerden we Noordrijn-Westfalen, respectievelijk Sardinië om de regionale uitvoering van de maatregel inzake dierenwelzijn te onderzoeken, alsmede de toepassing van de voorschriften inzake officiële inspecties. Samen zijn de geselecteerde lidstaten goed voor meer dan 50 % van de EU-vleesmarkt en de geselecteerde programma's voor plattelandontwikkeling bestrijken ongeveer 40 % van de geplande uitgaven voor dierenwelzijn.

26. Tijdens onze controlebezoeken aan de lidstaten hadden we vergaderingen met de auditautoriteiten die verantwoordelijk waren voor officiële inspecties, voor het controleren van cross-compliance en voor de uitvoering van de programma's voor plattelandontwikkeling. Om de systemen beter te begrijpen woonden we officiële dierenwelzijnsinspecties van landbouwbedrijven, van het vervoer en van het slachten bij, alsmede controles ter plaatse in het kader van cross-compliance en plattelandontwikkeling.

27. Bij de Commissie bezochten we directoraat-generaal Gezondheid en Voedselveiligheid (DG SANTE) en directoraat-generaal Landbouw en Plattelandontwikkeling (DG AGRI). Daarnaast organiseerden we een deskundigenpanel om onafhankelijk advies in te winnen over dierenwelzijnskwesties.

²³ We hebben controleverslagen van DG SANTE met betrekking tot alle 28 lidstaten bestudeerd. In deze controleverslagen werden tekortkomingen in alle lidstaten behalve Finland vastgesteld.

OPMERKINGEN

De Commissie heeft de tweede EU-strategie voor dierenwelzijn afgerond, maar de impact ervan niet beoordeeld

28. De Commissie heeft de laatste actie in haar strategie voor dierenwelzijn 2012-2015 in april 2018 afgerond, meer dan drie jaar nadat de strategie had moeten zijn afgesloten (zie ***bijlage I***). In de strategie wordt geen expliciet verband gelegd tussen de lijst van geplande acties voor de periode 2012-2015 en de algemene vastgestelde doelstellingen (zie ***paragraaf 19***). Voor twee van de doelstellingen van de strategie heeft de Commissie het wettelijk kader niet herzien of enige actie ondernomen om synergieën met het gemeenschappelijk landbouwbeleid te optimaliseren.

29. Sommige van de door de Commissie geplande acties liepen tot wel vijf jaar vertraging op (bijv. de EU-richtsnoeren inzake de bescherming van dieren tijdens het vervoer). De richtsnoeren inzake het welzijn van varkens en de bescherming van dieren bij het slachten liepen ook vertraging op vanwege lange besprekingen met belanghebbenden. De meeste verslagen waren gebaseerd op externe studies, die soms vertraging opliepen door een gebrek aan personeel bij de Commissie om de aanbestedingsprocedure te beheren en de ontwerpversie te bekijken. Volgens de Commissie namen bepaalde handhavingsactiviteiten (die in sommige gevallen gepaard gingen met inbreukprocedures bij het Hof van Justitie) met betrekking tot de legkippenrichtlijn (verbod van traditionele kooien) en de varkensrichtlijn (groepshuisvesting van zeugen) veel tijd in beslag vanwege het grote aantal betrokken lidstaten.

30. De Commissie heeft de strategie 2012-2015 niet hernieuwd. Wel bleef zij de dialoog tussen belanghebbenden faciliteren door middel van het (in 2017 opgezette) EU-platform voor dierenwelzijn en zette zij het eerste EU-referentiecentrum voor dierenwelzijn²⁴ op om lidstaten technische bijstand te verlenen met betrekking tot het welzijn van varkens. Het EU-platform voor dierenwelzijn is met name gericht op de betere toepassing van EU-

²⁴ [Uitvoeringsverordening \(EU\) 2018/329](#) van de Commissie van 5 maart 2018 tot aanwijzing van een referentiecentrum van de Europese Unie voor dierenwelzijn (PB L 63 van 6.3.2018, blz. 13).

voorschriften voor dierenwelzijn, de ontwikkeling en het gebruik van vrijwillige dierenwelzijnsverbintenissen en de bevordering van EU-dierenwelzijnsnormen op mondiaal niveau. Het platform heeft twee subgroepen opgezet, die werken aan het bereiken van concrete resultaten op het gebied van het vervoer van dieren en het welzijn van varkens.

31. Er bestaan geen uitgangs- of streefdoelindicatoren om te meten in hoeverre de doelstellingen van de strategie zijn verwezenlijkt en de Commissie heeft de resultaten van haar acties nog niet geëvalueerd, zoals gevraagd door het Europees Parlement²⁵.

32. Bepaalde verslagen en studies die op initiatief van de Commissie zijn opgesteld, respectievelijk verricht, bevatten nuttige informatie over naleving (zie de **paragrafen 34 en 35**). Meer bepaald voert het auditdirectoraat van DG SANTE audits uit met betrekking tot specifieke dierenwelzijnskwesties in geselecteerde landen; het stelt daar verslagen van op en brengt er verslag over uit, maar in deze verslagen wordt niet getracht het succes te beoorde van de strategische acties van de Commissie.

33. De lidstaten dienen jaarlijkse verslagen in bij de Commissie over de resultaten van hun officiële inspecties die zijn verricht in het kader van de EU-wetgeving voor dierenwelzijn op landbouwbedrijven²⁶ en tijdens het vervoer. De Commissie heeft erkend dat de gerapporteerde gegevens niet volledig, consistent, betrouwbaar of voldoende gedetailleerd zijn om conclusies te trekken over naleving op EU-niveau²⁷. De Commissie heeft ons geïnformeerd dat zij ernaar streeft de kwaliteit en consistentie van de gegevens die worden

²⁵ [Resolutie van het Europees Parlement van 26 november 2015](#) over een nieuwe strategie voor het welzijn van dieren voor de periode 2016-2020 (2015/2957(RSP)).

²⁶ **Bijlage II** biedt een overzicht van de door de bezochte lidstaten gerapporteerde resultaten van inspecties.

²⁷ *Bron:* “Verslag van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad over de uitvoering van Richtlijn 98/58/EG van de Raad inzake de bescherming van voor landbouwdoeleinden gehouden dieren” (COM(2016) 558 final van 8.9.2016) en notulen van de vergaderingen met de nationale contactpunten over dierenwelzijn tijdens het vervoer.

gerapporteerd in het kader van de nieuwe verordening betreffende officiële controles, te verbeteren²⁸.

De Commissie en de lidstaten rapporteerden aanzienlijke vooruitgang met betrekking tot de toepassing van EU-normen

34. Er is goede vooruitgang geboekt met betrekking tot dierenwelzijn op sommige door de strategie bestreken gebieden. In 2016²⁹ rapporteerde de Commissie verbeteringen in het aantal landbouwbedrijven dat voldeed aan de richtlijn inzake de bescherming van landbouwhuisdieren. Zij concludeerde dat het verbod op niet-aangepaste kooien voor legkippen (2012) en individuele stallen voor zeugen (2013) doeltreffend was uitgevoerd door de lidstaten. Uit een verslag van de Commissie uit 2018³⁰ blijkt dat sommige lidstaten het welzijn van vleeskuikens verbeterden naar aanleiding van hun uitvoering van de vleeskuikenrichtlijn (2007). Ook heeft de Commissie goede praktijken vastgesteld met betrekking tot het vervoer van ongeschikte dieren, slachten, het welzijn van melkkoeien en de commerciële konijnenhouderij.

²⁸ [Verordening \(EG\) nr. 2017/625](#) van het Europees Parlement en de Raad betreffende officiële controles en andere officiële activiteiten die worden uitgevoerd om de toepassing van de levensmiddelen- en diervoederwetgeving en van de voorschriften inzake diergezondheid, dierenwelzijn, plantgezondheid en gewasbeschermingsmiddelen te waarborgen (PB L 95 van 7.4.2017, blz. 1).

²⁹ [COM\(2016\) 558 final](#) van 8.9.2016, “Verslag van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad over de uitvoering van Richtlijn 98/58/EG van de Raad inzake de bescherming van voor landbouwdoeleinden gehouden dieren”.

³⁰ [COM\(2018\) 81 final](#) van 13.4.2018, “Verslag van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad over de toepassing van Richtlijn 2007/43/EG en de invloed daarvan op het welzijn van vleeskuikens alsook over de ontwikkeling van welzijnsindicatoren”.

35. In de verslagen van de Commissie werden echter enkele openstaande kwesties op het gebied van dierenwelzijn vastgesteld op de door de strategie bestreken gebieden:

- op het landbouwbedrijf: het couperen van staarten bij varkens³¹, ziekten die het welzijn van melkvee ondermijnen³², de beoordeling van technische vereisten, zoals ventilatie, voor kippen die worden gehouden voor vleesproductie³³;
- tijdens het vervoer: naleving van de voorschriften inzake het vervoer over lange afstanden van levende dieren (hoewel in recente controles door de Commissie verbeteringen werden geconstateerd op dit terrein)³⁴ en het vervoer van ongeschikte dieren³⁵ (dat verboden is in de wetgeving);
- bij het slachten: verschillende praktijken inzake de uitzondering ten aanzien van het vereiste om dieren vóór het slachten te bedwelmen, ontoereikende bedwelmsprocedures (met name waterbadbedwelming van pluimvee)³⁶;
- officiële inspecties van de lidstaten: kwantiteit en kwaliteit van de inspecties, geschiktheid van handhavingsmaatregelen³⁷.

³¹ Overzichtsverslag van de Commissie “Study visits on rearing pigs with intact tails”, 2016 (DG SANTE, 2016-8987 – MR).

³² Overzichtsverslag van de Commissie “Welfare of cattle on dairy farms”, 2017 (DG SANTE, 2017-6241).

³³ COM(2018) 181 final.

³⁴ Controle- en informatiebezoeken door de Commissie: 2017-6109 (Bulgarije), 2017-6217 (Tsjechische Republiek), 2017-6110 (Turkije).

³⁵ Overzichtsverslag van de Commissie “Systems to prevent the transport of unfit animals in the EU” (DG SANTE, 2015-8721 – MR).

³⁶ Overzichtsverslag van de Commissie “Animal welfare at slaughter in Member States” (DG(SANTE) 2015-7213 – MR).

³⁷ Bijvoorbeeld controleverslagen 2016-8822 – MR, 2014-7059 – MR (België), 2013-6858 – MR FINAL (Bulgarije), 2017-6022 (Tsjechische Republiek), 2014-7061 – MR FINAL (Denemarken), 2016-8763 – MR (Estland), 2017-6126 – MR FINAL (Spanje), 2014-7075 – MR FINAL (Italië), 2012-6374 MR FINAL (Roemenië).

36. De Commissie pakte deze kwesties aan door middel van begeleiding en handhaving. Haar uitgebreide begeleidingsmaatregelen omvatten het ontwikkelen en vertalen van richtsnoeren, het afleggen van studiebezoeken en het organiseren van opleidingsevenementen voor inspecteurs en exploitanten uit de lidstaten. Sinds 2012 heeft de Commissie 34 opleidingsevenementen over dierenwelzijn georganiseerd via het programma “Betere opleiding voor veiliger voedsel” (met meer dan 1 700 deelnemers) en haar e-learningmodules zijn door 6 000 mensen gevolgd. **Tekstvak 2** bevat een voorbeeld van de samenwerking van de Commissie met vertegenwoordigers van de lidstaten en organisaties van belanghebbenden om richtsnoeren te ontwikkelen voor dierenwelzijn tijdens het vervoer en bij het slachten en voor het welzijn van varkens.

Tekstvak 2 – Voorbeeld van de betrokkenheid van belanghebbenden bij het initiatief van de Commissie om dierenwelzijn tijdens het vervoer te verbeteren

Het team dat werkt aan het in 2015 door de Commissie gestarte project “Richtsnoeren voor het vervoer van dieren” vroeg meer dan honderd belanghebbenden (landbouwers, vervoerders, personeel van slachthuizen, bevoegde autoriteiten en ngo’s) uit zeven lidstaten om met suggesties te komen voor goede praktijken voor het vervoer van dieren. Het team zette ook een “platform voor belanghebbenden” op om advies te geven over de inhoud van richtsnoeren. Het platform bestond uit vertegenwoordigers van 13 internationale organisaties of groepen van belanghebbenden.

37. De autoriteiten van de lidstaten die we bezochten, vonden de richtsnoeren en opleiding nuttig en verspreidden de opgedane kennis op ruime schaal onder hun officiële inspecteurs en exploitanten. Sommige autoriteiten gaven aan dat ze behoefte hadden aan meer instrumenten en richtsnoeren in hun eigen taal om deze op nog grotere schaal te kunnen verspreiden.

38. De Commissie monitort de toepassing, uitvoering en handhaving van EU-wetgeving op het gebied van dierenwelzijn in de lidstaten door controlebezoeken af te leggen, zo nodig aanbevelingen uit te brengen naar aanleiding van de actieplannen van de lidstaten en zij kan actie ondernemen tegen lidstaten die hun verplichtingen in het kader van de relevante wetgeving niet nakomen, waaronder het instellen van inbreukprocedures, indien passend.

39. De Commissie heeft sinds 2012 een uitgebreide reeks inbreukprocedures tegen 18 lidstaten ingeleid, voornamelijk in verband met de huisvesting van zeugen en het verbod van traditionele kooien voor legkippen³⁸. Volgens de Commissie leidden deze procedures tot naleving van de voorschriften. De Commissie maakte ook gebruik van de “EU-pilotregeling”, waarbij een informele dialoog met de autoriteiten van de lidstaten wordt gevoerd over kwesties met betrekking tot de correcte toepassing van EU-wetgeving. Sinds 2012 is de Commissie 18 EU-pilots gestart met betrekking tot de richtlijnen betreffende legkippen en varkens, en 5 pilots op andere gebieden (voornamelijk met betrekking tot de bescherming van dieren tijdens het vervoer).

40. Om te beoordelen hoe snel lidstaten reageerden op de aanbevelingen van de Commissie onderzochten we de controleverslagen van de Commissie 2012-2015³⁹ over dierenwelzijn voor de vijf lidstaten die we bezochten, alsmede de bijbehorende actieplannen en de follow-up daarvan. We stelden vast dat deze lidstaten bijna de helft van de aanbevelingen van de Commissie in twee jaar of minder uitvoerden.

De lidstaten hadden veel tijd nodig om bepaalde aanbevelingen uit te voeren en sommige kwesties staan nog open

Vertragingen bij de uitvoering van aanbevelingen

41. Ondanks de begeleidings- en handhavingsmaatregelen van de Commissie duurde het lang voordat de lidstaten een beperkt aantal kwesties aanpakten (zie **tekstvak 3** voor een aantal voorbeelden). Daarbij ging het voornamelijk om hun officiële inspectieprocedures, de kwalificaties van bij het slachten betrokken exploitanten, de handhaving van de wettelijke bedwelmingsvereisten vóór het slachten, het routinematig couperen van staarten bij varkens en de geschiktheid van sancties voor niet-naleving. Dit betekent dat er nog enkele

³⁸ Groepshuisvesting van zeugen: België, Denemarken, Duitsland, Ierland, Griekenland, Frankrijk, Cyprus, Polen, Portugal, Slovenië en Finland. Legkippen: België, Bulgarije, Griekenland, Spanje, Frankrijk, Italië, Cyprus, Letland, Hongarije, Nederland, Polen, Portugal en Roemenië. Vervoer van kalveren: Ierland, Frankrijk.

³⁹ Wanneer relevant (bijv. voor bepaalde aanbevelingen die nog niet waren uitgevoerd op het moment van de controle) werden ook oudere controleverslagen bestudeerd.

aanzienlijke discrepanties zijn tussen de dierenwelzijnsnormen die in de EU-wetgeving zijn vastgesteld en de situatie ter plaatse.

Tekstvak 3 – Trage vooruitgang bij de uitvoering van bepaalde aanbevelingen van de Commissie

In **Frankrijk** constateerde DG SANTE in 2009 dat officiële inspecties bij controleposten (waar dieren uitrusten tijdens reizen over lange afstanden binnen de EU) ontoereikend waren en deed het de aanbeveling dat de autoriteiten de vastgestelde tekortkomingen zouden verhelpen. De Franse autoriteiten verklaarden dat zij, om deze aanbeveling op te volgen, een herzien procedurehandboek voor inspecteurs zouden ontwikkelen, maar ten tijde van onze controle in december 2017 hadden ze dat nog niet afgerond.

Een andere aanbeveling van de Commissie aan Frankrijk (gepubliceerd in 2010) was om geschikte apparatuur te gebruiken bij de uitvoering van officiële inspecties van omgevingsparameters (temperatuur, lichtintensiteit en gasconcentraties)⁴⁰ op landbouwbedrijven en tijdens het vervoer. De daarmee samenhangende wetgevingsvereisten zijn sinds 2000 van kracht. In het procedurehandboek van de Franse inspecteurs staat dat de maximale toegestane concentratie NH₃ (ammoniak) twintig op de miljoen deeltjes is en dat deze moet worden gemeten met gespecialiseerde apparatuur. De Franse autoriteiten hadden ten tijde van onze controle echter niet alle vereiste apparatuur aangeschaft. Tijdens ons bezoek aan een als “met vrije uitloop” gecertificeerde leghennenhouderij, waar de aanwezigheid van ammoniak in het gebouw onmiskenbaar was, had de Franse inspecteur niet de noodzakelijke apparatuur om het gasconcentratiegehalte te meten. De inspecteur noteerde in het inspectierapport dat er was voldaan aan het bijbehorende vereiste. In het voorjaar van 2018 deelden de Franse autoriteiten de Commissie mee dat ze meetapparatuur hadden aangeschaft. De inspecteurs werd echter alleen

⁴⁰ Zodat alle relevante vereisten worden beoordeeld van [Richtlijn 98/58/EG](#) van de Raad van 20 juli 1998 inzake de bescherming van voor landbouwdoeleinden gehouden dieren (PB L 221 van 8.8.1998, blz. 23), [Richtlijn 2008/120/EG](#) van de Raad van 18 december 2008 tot vaststelling van minimumnormen ter bescherming van varkens (gecodificeerde versie) (PB L 47 van 18.2.2009, blz. 5), [Richtlijn 1999/74/EG](#) van de Raad van 19 juli 1999 tot vaststelling van minimumnormen voor de bescherming van legkippen (PB L 203 van 3.8.1999, blz. 53) en [Verordening \(EG\) nr. 1/2005](#) van de Raad van 22 december 2004 inzake de bescherming van dieren tijdens het vervoer en daarmee samenhangende activiteiten (PB L 3 van 5.1.2005, blz. 1). In 2012 voegde de Commissie de verwijzing naar de vereisten van [Richtlijn 2007/43/EG](#) van de Raad van 28 juni 2007 tot vaststelling van minimumvoorschriften voor de bescherming van vleeskuikens (PB L 182 van 12.7.2007, blz. 19) aan haar aanbeveling toe.

gevraagd deze te gebruiken op landbouwbedrijven waar kippen werden gehouden voor vleesproductie.



Bron: ERK.

Met betrekking tot een reeks controles in **Roemenië** tussen 2009 en 2011 deed DG SANTE de aanbeveling dat de bevoegde autoriteit doeltreffende, ontmoedigende en evenredige sancties moest toepassen bij niet-naleving van de wetgeving op het gebied van dierenwelzijn. Op het moment van onze controle hadden de Roemeense autoriteiten de noodzakelijke veranderingen in de wetgeving om dergelijke sancties toe te passen nog niet goedgekeurd.

De Commissie heeft kort geleden, bijna dertien jaar nadat zij deze kwestie voor het eerst aan de orde had gesteld, haar aanbeveling afgesloten betreffende de praktijk van geforceerd ruien in leghennenhouderijen in **Italië**. Geforceerd ruien houdt in dat wordt bewerkstelligd dat een koppel leghennen gelijktijdig zijn veren loslaat, doorgaans door het onthouden van voedsel, water en/of licht, teneinde de eierproductie te verhogen.

42. De Commissie geeft follow-up aan haar aanbevelingen op basis van door de lidstaten verstrekt bewijs dat ze maatregelen hebben ingevoerd om de vastgestelde tekortkomingen aan te pakken, en controleert de daadwerkelijke uitvoering en doeltreffendheid van die maatregelen doorgaans niet. We stelden enkele gevallen vast waarin de Commissie haar

controleaanbevelingen had afgesloten, maar waarin de lidstaten niet al deze kwesties doeltreffend hadden aangepakt⁴¹.

Ontoereikende informatie om te kunnen nagaan of de lidstaten de door de Commissie vastgestelde kwesties inzake het gebruik van de uitzondering voor het slachten zonder bedwelming hebben aangepakt

43. De EU-wetgeving ter bescherming van dieren tijdens het slachten in slachthuizen⁴² is sinds 2013 van toepassing en beoogt de pijn en het lijden van dieren zoveel mogelijk te beperken door gebruik te maken van goedgekeurde bedwelmingmethoden. In de wetgeving wordt een reeds in de eerdere wetgeving van 1993 bestaande uitzondering toegestaan voor het bedwelmingvereiste voor dieren die worden geslacht volgens speciale methoden die voorgeschreven zijn in het kader van religieuze riten⁴³, mits het slachten plaatsvindt in een slachthuis. In de overweging bij de EU-wetgeving⁴⁴ wordt de vrijheid van godsdienst benadrukt, die verankerd is in het Handvest van de grondrechten van de EU, en het belang van het feit dat iedere lidstaat een zekere mate van subsidiariteit behoudt. In de wetgeving worden geen praktische uitvoeringsmethoden of rapportagevereisten met betrekking tot het gebruik van de uitzondering aangegeven. Niet alle lidstaten verzamelen informatie over het gebruik van de uitzondering.

44. In de door de Commissie in 2010 verrichte evaluatie van het EU-dierenwelzijnsbeleid en de effectbeoordeling bij de strategie voor dierenwelzijn 2012-2015⁴⁵ werd het probleem

⁴¹ We stelden dit vast in Duitsland (drie aanbevelingen), Italië (één aanbeveling) en Roemenië (één aanbeveling).

⁴² [Verordening \(EG\) nr. 1099/2009](#).

⁴³ Halal of koosjer vlees. Slachten met bedwelming (met behulp van de in Verordening (EG) nr. 1099/2009 genoemde methoden of alternatieve methoden) kan door bepaalde religieuze gemeenschappen worden toegestaan.

⁴⁴ Overweging 18 van Verordening (EG) nr. 1099/2009.

⁴⁵ Effectbeoordeling bij het document “Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad en het Europees Economisch en Sociaal Comité over de strategie van de

vastgesteld dat bepaalde slachthuisexploitanten buitensporig vaak gebruikmaken van de uitzondering voor bedwelming teneinde hun productieprocessen te stroomlijnen.

45. In 2015 trof de Commissie bij 13 controlebezoeken⁴⁶ grote verschillen aan in de wijze waarop de lidstaten de uitzondering voor slachten zonder bedwelming toepasten. Zij constateerde dat de resultaten op het gebied van dierenwelzijn beter waren indien de slachtprocedure werd onderworpen aan gerichte controles. Naar aanleiding van deze controles trachtte de Commissie gegevens van de lidstaten te verzamelen over het gebruik van de uitzondering. De verstrekte gegevens waren echter ontoereikend om conclusies te kunnen trekken op EU-niveau. Naast deze gegevensverzameling en de verrichting van een studie van de mogelijkheid om consumenten te voorzien van relevante informatie over de bedwelming van dieren⁴⁷ heeft de Commissie geen specifieke actie ondernomen met betrekking tot het door haar vastgestelde probleem dat er buitensporig veel gebruik werd gemaakt van de uitzondering. Uit onze werkzaamheden blijkt dat slechts een van de vijf bezochte lidstaten niet over specifieke procedures beschikte om de onderbouwing voor het aanvragen van de uitzondering te controleren. Zij bevestigden de conclusies van de Commissie ten aanzien van de beschikbaarheid van gegevens over het gebruik van de uitzondering (zie **tabel 1**).

Europese Unie voor de bescherming en het welzijn van dieren 2012-2015” ([SEC\(2012\) 55 final](#) van 19.1.2012).

⁴⁶ Overzichtsverslag van de Commissie “[Animal welfare at slaughter in Member States](#)” (DG SANTE 2015-7213 – MR).

⁴⁷ DG SANTE, “[Study on information to consumers on the stunning of animals](#)”, 2015.

Tabel 1 – Procedure om een uitzondering toe te staan voor het slachten zonder bedwelming en beschikbare gegevens in de bezochte lidstaten⁴⁸

Lidstaat	Er is een specifieke procedure om de onderbouwing van de toepassing van de uitzondering te controleren	Beschikbaarheid van informatie over de mate waarin wordt geslacht zonder bedwelming
Duitsland	✓	Ja
Frankrijk	✓	Beperkt – alleen voor runderen en schapen, op basis van de schattingen van exploitanten
Italië	✓	Beperkt – slechts een aantal slachthuizen mag slachten zonder bedwelming
Polen	✗	Beperkt – er bestaan enkele niet door de bevoegde autoriteiten gevalideerde schattingen voor rund- en pluimvee
Roemenië	✓	Ja

Bron: ERK, op basis van door de lidstaten verstrekte bewijsstukken.

46. In november 2017 publiceerde de Commissie uitgebreide richtsnoeren inzake de bescherming van dieren tijdens het slachten, waaronder beste praktijken voor het gebruik van de uitzondering, die gericht waren op technische aspecten van de procedure.

Het beheer door de lidstaten van hun officiële inspectiesystemen zorgt in het algemeen voor consistentie, maar de controle- en auditsystemen vertonen enkele tekortkomingen

47. De kwaliteit van dierenwelzijnsinspecties op het landbouwbedrijf, tijdens het vervoer en in het slachthuis heeft rechtstreekse impact op het niveau van de naleving van de vereisten.

⁴⁸ ***Bijlage III*** bevat een beschrijving van de bestaande procedures in de bezochte lidstaten.

We analyseerden de consistentie en gerichtheid van deze inspecties en de wijze waarop ze door de autoriteiten van de lidstaten werden gecontroleerd.

De lidstaten hebben in het algemeen systemen ingevoerd die ervoor moeten zorgen dat inspecties consistent worden uitgevoerd

48. Officiële veeartsen die in dienst zijn van overheidsorganisaties, handhaven dierenwelzijnsnormen. Willen inspecties doeltreffend zijn, dan moeten ze consistent en onafhankelijk worden uitgevoerd.

49. De meeste lidstaten die we bezochten, beschikten over procedures die ervoor moesten zorgen dat de werkzaamheden van de inspecteurs consistent waren⁴⁹.

50. We constateerden dat in alle bezochte lidstaten de officiële dierenartsen waren onderworpen aan de algemene regels inzake de integriteit van ambtenaren, die hun voorschreven belangenconflicten te vermijden. We stelden goede praktijken vast in Frankrijk en Italië (Sardinië), waar aanvullende, specifieke procedures werden toegepast om belangenconflicten van hun officiële inspecteurs te voorkomen (zie **tekstvak 4**).

Tekstvak 4 – Goede praktijken ter voorkoming van belangenconflicten

Italië (Sardinië) had onlangs richtsnoeren vastgesteld ter voorkoming van belangenconflicten voor personeel dat officiële inspecties uitvoert en een experimenteel driejarig roulatieprogramma ingevoerd, dat op drie niveaus was ontwikkeld: territoriale roulatie, functionele roulatie en functiescheiding. Ook waren er specifieke maatregelen ingevoerd voor de bescherming van klokkenluiders.

Frankrijk had een programma ingevoerd waarbij gespecialiseerd personeel toezichhoudende activiteiten zou gaan uitvoeren voor slachthuizen voor rood vlees. Dit beperkt het risico op belangconflicten omdat het hierdoor mogelijk is een externe verificatie te verrichten van de activiteiten van de officiële dierenartsen die regelmatige inspectietaken uitvoeren in slachthuizen.

⁴⁹ In Duitsland (Noordrijn-Westfalen) gebruikten inspecteurs uit verschillende districten verschillende controlelijsten en werd er geen uniforme aanpak gehanteerd bij de toepassing van boetes.

Onvoldoende bewijs dat de lidstaten officiële inspecties plannen op basis van een risicoanalyse

51. De officiële inspectiesystemen van de lidstaten bestrijken andere terreinen dan dierenwelzijn, met name naleving van de regels inzake de veiligheid van levensmiddelen en diervoeders, hygiëne, de controle en uitroeiing van dierziekten en het gebruik van pesticiden. Gezien de concurrentie om middelen op deze gebieden, helpen op risico's gebaseerde inspecties om problemen op het gebied van dierenwelzijn gericht aan te pakken en zo de beperkte inspectiemiddelen op doeltreffender en doelmatiger wijze te gebruiken. Het uitvoeren van op risico's gebaseerde inspecties is een wettelijk vereiste van de EU⁵⁰.

52. De lidstaten hadden over het algemeen duidelijke regels opgesteld waarin werd voorgeschreven dat dierenwelzijnsinspecties op het landbouwbedrijf op risico gebaseerd moesten zijn. We troffen goede praktijken aan bij de vaststelling van risicofactoren in alle bezochte lidstaten. Zo verplichtte Frankrijk inspecteurs hun controles van landbouwbedrijven te plannen op basis van informatie over de geschiedenis van exploitanten, de ontvangen klachten, het gebruik van profylactische maatregelen, gegevens van slachthuizen (over vervoersdichtheid, vervoer van ongeschikte dieren) en gegevens over sterftcijfers of andere indicatoren, zoals de melkwaliteit of tussenkalftijd.

53. Drie van de vijf bezochte lidstaten (Duitsland (Noordrijn-Westfalen), Polen en Roemenië) konden echter niet aantonen hoe de vastgestelde risicofactoren in de praktijk werden gebruikt om exploitanten voor een inspectie te selecteren.

54. Verder werden in twee lidstaten bepaalde landbouwbedrijven uitgesloten van officiële inspecties, hoewel ze een groot aandeel hadden in de veehouderijsector (zie **tekstvak 5**). Hoewel het met het oog op de beperkte inspectiemiddelen redelijk is om prioriteit te geven aan controles op grotere landbouwbedrijven, werd door de autoriteiten onvoldoende

⁵⁰ Artikel 3 van [Verordening \(EG\) nr. 882/2004](#): “De lidstaten zorgen ervoor dat de officiële controles regelmatig en op basis van een risicobeoordeling worden uitgevoerd om de doelstellingen van deze verordening te bereiken”.

rekening gehouden met het feit dat het risico op niet-naleving op kleinere landbouwbedrijven kan toenemen indien deze volledig van inspecties worden uitgesloten.

Tekstvak 5 – Uitsluitingen in de te controleren populatie van landbouwbedrijven

In **Italië** worden varkenshouderijen met minder dan veertig varkens of zes zeugen, en geiten-, schapen- of rundveehouderijen (met uitzondering van kalveren) met minder dan vijftig dieren uitgesloten van de te controleren populatie. In Sardinië leidt dit ertoe dat 85 % van de varkenshouderijen, 67 % van de geitenhouderijen en 86 % van de rundveehouderijen (met uitzondering van kalveren) niet is onderworpen aan dierenwelzijnscontroles.

Hoewel er in **Roemenië** geen landbouwbedrijven waren die formeel buiten de reikwijdte van de dierenwelzijnscontroles vielen, controleerden de autoriteiten daar in de praktijk geen landbouwbedrijven die onder de definitie “niet-professionele landbouwbedrijven” vielen. In deze bedrijven worden veel dieren in de varkenssector (45 %) gehouden en bijna alle dieren in de schapen- en geitensector (99 %).

55. Wat betreft het vervoer van levende dieren had van de lidstaten die we bezochten alleen Frankrijk risicogebieden vastgesteld die met wegcontroles moesten worden aangepakt. Er was echter geen informatie beschikbaar waaruit bleek dat dit in de praktijk werd gedaan.

56. Traces (het EU-onlineplatform om verplaatsingen binnen de EU van dieren over lange afstanden en over de grens te monitoren) bevat informatie- en rapportage-instrumenten die de autoriteiten kunnen gebruiken om het vervoer van dieren doelgericht te inspecteren. In vergaderingen met vertegenwoordigers uit de lidstaten heeft de Commissie het gebruik van interactieve zoekinstrumenten gepromoot. We constateerden echter dat de autoriteiten van de lidstaten die verantwoordelijk waren voor vervoersinspecties zelden informatie uit Traces gebruikten om inspecties doelgericht in te zetten, ten dele vanwege bepaalde beperkingen van toegangsrechten voor gebruikers⁵¹.

⁵¹ Zo kan een lokale autoriteit in een bepaalde lidstaat informatie over het vervoer van dieren in haar gebied slechts zien als dit een plaats van vertrek of van aankomst is of een punt van uitgang uit/binnenkomst in de EU, of indien er een controlepost in het gebied is gevestigd.

57. De autoriteiten van lidstaten delegeren de verantwoordelijkheid voor het verrichten van de risicoanalyse voor landbouwbedrijfs- en vervoersinspecties doorgaans aan lokale autoriteiten. Geen van de bezochte lidstaten beschikte over systemen om het bestaan, de kwaliteit en de uitvoering van de lokale risicoanalyses te controleren.

58. Dierenwelzijnsinspecties in slachthuizen bestreken in het algemeen bijna alle exploitanten in de lidstaten die we bezochten, ofwel door middel van gerichte controles, ofwel in het kader van de dagelijkse activiteiten van de officiële dienstdoende dierenarts.

Informatie afkomstig van controles en klachten kan beter worden benut

59. De EU-verordening inzake officiële controles⁵² schrijft voor dat de lidstaten hun systemen voor officiële inspecties van de wetgeving inzake diervoeders en levensmiddelen, diergezondheid en dierenwelzijn aan een audit onderwerpen en Besluit 2006/677/EG van de Commissie omvat richtsnoeren waarin wordt aanbevolen dat dergelijke audits minstens om de vijf jaar worden verricht⁵³. We constateerden dat in de bezochte lidstaten de relevante afdeling voor interne audit van de autoriteit (en, in het geval van Polen, ook de hoge controle-instantie) verbeterpunten vaststelde in de organisatie van officiële inspecties en dat ze follow-up gaf aan haar controlebevindingen. Polen zorgde er echter niet voor dat audits van dierenwelzijn minimaal om de vijf jaar plaatsvinden. Verder zorgden Duitsland (Noordrijn-Westfalen) en Roemenië niet voor een tijdige follow-up van de controleaanbevelingen.

60. De Commissie gaat na hoe de lidstaten hun systemen voor officiële inspecties controleren en heeft geconstateerd⁵⁴ dat het lastig is voor de lidstaten om alle gebieden

⁵² [Verordening \(EG\) nr. 882/2004](#).

⁵³ Punt 5.1 in de bijlage bij [Beschikking 2006/677/EG](#) van de Commissie van 29 september 2006 houdende de richtsnoeren tot vaststelling van criteria voor het uitvoeren van audits op grond van Verordening (EG) nr. 882/2004 van het Europees Parlement en de Raad inzake officiële controles op de naleving van de wetgeving inzake diervoeders en levensmiddelen en de voorschriften inzake diergezondheid en dierenwelzijn (PB L 278 van 10.10.2006, blz. 15).

⁵⁴ DG SANTE, tussentijds overzichtsverslag, "[Audits of Official Controls in EU-Member States](#)", 2017.

waarvoor officiële inspecties vereist zijn binnen een redelijke termijn te controleren en om follow-up te geven aan de controleresultaten.

61. De autoriteiten kunnen bij hen ingediende klachten en verzoeken om een onderzoek, afkomstig van dierenwelzijnsorganisaties, burgers en andere belanghebbenden, benutten om essentiële punten van zorg op te sporen. Het beheer van deze klachten is uitsluitend de verantwoordelijkheid van de lidstaten.

62. We constateerden dat de bezochte lidstaten klachten per geval behandelden en dat twee ervan (Polen en Roemenië) over procedures beschikten, met inbegrip van termijnen voor de behandeling van klachten. Geen van de lidstaten had een centraal klachtenregister ingevoerd om een overzicht te hebben van de belangrijkste aandachtsgebieden voor dierenwelzijn en om verdere besluitvorming te ondersteunen.

63. Naast de in de **paragrafen 34 en 36** genoemde controleactiviteiten heeft de Commissie kwesties vastgesteld die vergelijkbaar zijn met de bovengenoemde (zie de **paragrafen 53, 55 en 57**).

Lidstaten maken beperkt gebruik van de instrumenten van het gemeenschappelijk landbouwbeleid om de doelstellingen op het gebied van dierenwelzijn te verwezenlijken

64. De meeste veehouders ontvangen GLB-betalingen (zie **paragraaf 9**) waarbij sprake is van cross-compliancevereisten met betrekking tot bepaalde voorwaarden op het gebied van dierenwelzijn (zie **paragraaf 8**). In de strategie 2012-2015 van de Commissie werd de noodzaak erkend om synergieën tussen dierenwelzijn en de instrumenten van het GLB te verbeteren, met name door middel van cross-compliance en plattelandontwikkeling. We hebben onderzocht hoe de bezochte lidstaten deze twee mechanismen toepasten op het gebied van dierenwelzijn.

Beperkte uitwisseling van resultaten tussen officiële inspecties en cross-compliancecontroles in de lidstaten en tekortkomingen in de toepassing van sancties

EU-wetgeving vormt de grondslag voor de coördinatie tussen de cross-compliancecontroles en officiële inspecties

65. Zowel de officiële controles als de cross-compliancecontroles omvatten het plannen en uitvoeren van bezoeken, het controleren van de naleving van dierenwelzijnswetgeving en het vaststellen van passende maatregelen om gevallen van niet-naleving aan te pakken. Het is aan de lidstaten om de mate van integratie te bepalen tussen de officiële inspecties en de cross-compliancecontroles binnen de grenzen van de wettelijke vereisten van de EU.

66. In de gedelegeerde verordening voor cross-compliance wordt aangegeven dat niet-naleving geacht wordt te zijn “geconstateerd” nadat deze onder de aandacht van de bevoegde controleautoriteit of het bevoegde betaalorgaan is gebracht⁵⁵. In veel lidstaten heeft het betaalorgaan de verantwoordelijkheid voor cross-compliancecontroles gedelegeerd aan de controleautoriteit voor officiële inspecties. Dit betekent dat ieder geval van niet-naleving dat tijdens deze inspecties bij een GLB-begunstigde wordt vastgesteld, moet worden beoordeeld met het oog op cross-compliance. Dit vereist een systeem of procedure dat/die de uitwisseling van relevante informatie tussen de betrokken autoriteiten⁵⁶ waarborgt.

⁵⁵ Artikel 38, lid 5, van [Gedelegeerde Verordening \(EU\) nr. 640/2014](#) van de Commissie van 11 maart 2014 tot aanvulling van Verordening (EU) nr. 1306/2013 van het Europees Parlement en de Raad wat betreft het geïntegreerd beheers- en controlesysteem en de voorwaarden voor weigering of intrekking van betalingen en voor administratieve sancties in het kader van rechtstreekse betalingen, plattelandsontwikkelingsbijstand en de randvoorwaarden (PB L 181 van 20.6.2014, blz. 48).

⁵⁶ Bevoegd controleorgaan dat de niet-naleving bepaalt en betaalorgaan dat verantwoordelijk is voor de berekening van de betalingskorting.

67. De Commissie verstrekke richtsnoeren over de toepassing van de regelgevingsvoorschriften inzake cross-compliancecontroles⁵⁷. Daarin wordt aangegeven dat de lidstaten de uitkomst van hun officiële controles kunnen gebruiken om het minimumcontrolepercentage in het kader van cross-compliance te halen⁵⁸. Goede coördinatie tussen de twee controlesystemen maakt ze niet alleen efficiënter doordat er schaalvergroting wordt gerealiseerd en doordat overlappingsen worden vermeden, maar helpt ook om gevallen van niet-naleving doeltreffender op te sporen. Verder biedt een consistente benadering van dierenwelzijn meer duidelijkheid voor landbouwers en meer prikkels om te voldoen aan de toepasselijke normen.

Hoewel er goede praktijken werden vastgesteld, hebben de lidstaten deze mogelijkheid niet voldoende benut om hun controlesystemen te verbeteren

68. Alle door ons bezochte lidstaten hadden stappen ondernomen om hun systemen voor officiële inspecties en cross-compliance te coördineren. We troffen goede voorbeelden van coördinatie aan in Duitsland (Noordrijn-Westfalen), Frankrijk en Italië (Sardinië) (zie ***tekstvak 6***).

Tekstvak 6 – Voorbeelden van goede coördinatie tussen autoriteiten die betrokken zijn bij dierenwelzijnscontroles

In **Duitsland (Noordrijn-Westfalen)** vroegen inspecteurs die officiële inspecties op het gebied van dierenwelzijn uitvoerden om cross-compliancecontroles, indien zij van oordeel waren dat er niet was voldaan aan de vereisten op het gebied van cross-compliance. Indien de bijkomende controle dit probleem bevestigde, kreeg de landbouwer een administratieve sanctie in het kader van cross-compliance, zelfs al maakte het landbouwbedrijf geen deel uit van de controlesteekproef voor cross-compliance. Op dezelfde wijze konden gevallen van niet-naleving die tijdens een cross-

⁵⁷ Werkdocument van de Commissie over beschikbare controle-instrumenten om de doelmatigheid van de cross-compliancecontroles te optimaliseren (DS-2011-2), 2011.

⁵⁸ Artikel 68, lid 2, van [Uitvoeringsverordening \(EU\) nr. 809/2014](#) van de Commissie van 17 juli 2014 tot vaststelling van uitvoeringsbepalingen voor Verordening (EU) nr. 1306/2013 van het Europees Parlement en de Raad wat betreft het geïntegreerd beheers- en controlesysteem, plattelandsontwikkelingsmaatregelen en de randvoorwaarden (PB L 227 van 31.7.2014, blz. 69).

compliancecontrole werden vastgesteld, leiden tot boetes in het kader van het officiële inspectiesysteem.

In **Frankrijk** moesten inspecteurs gevallen van niet-naleving die tijdens officiële inspecties werden vastgesteld, rapporteren aan de autoriteiten die verantwoordelijk waren voor het toepassen van betalingskortingen in het kader van cross-compliance. Inspecteurs verrichtten inspecties “met een tweeledig doel” door één bezoek te brengen aan de landbouwer en gebruik te maken van geïntegreerde controlelijsten voor zowel de officiële inspectie als de cross-compliancecontrole.

In **Italië (Sardinië)** sloot de aanpak voor het berekenen van administratieve sancties op het gebied van cross-compliance aan op de voorschriften inzake de indeling van resultaten van officiële inspecties. Dit vergemakkelijkt het werk van inspecteurs die beide soorten controles uitvoerden en leidde tot een consistente aanpak van gevallen van niet-naleving. De andere lidstaten die we bezochten, hanteerden deze aanpak niet.

69. In Roemenië bestonden er formele regelingen om gevallen van niet-naleving die via officiële dierenwelzijnsinspecties waren ontdekt, te melden aan de autoriteiten die verantwoordelijk waren voor de toepassing van sancties in het kader van cross-compliance, maar ten tijde van onze controle was dit in de praktijk nog niet gebeurd. In Polen bestond een dergelijke formele regeling niet.

70. Wanneer de Commissie audits verricht van de cross-compliancecontroles van de lidstaten, onderzoekt zij ook hun procedures voor uitwisseling van informatie. Zij controleert echter niet of de resultaten van officiële inspecties op het gebied van dierenwelzijn die bij GLB-begunstigden door hetzelfde controleorgaan worden uitgevoerd als het orgaan dat bevoegd is voor cross-compliance, in de praktijk worden gerapporteerd aan de autoriteit die verantwoordelijk is voor het opleggen van administratieve sancties in het kader van cross-compliance.

Cross-compliancecontroles bestrijken over het algemeen de relevante dierenwelzijnsvereisten

71. We constateerden dat de cross-compliancecontroles van de lidstaten in het algemeen de desbetreffende dierenwelzijnsvereisten bestreken⁵⁹. In drie van de vijf bezochte lidstaten (Frankrijk, Polen⁶⁰ en Roemenië) waren er echter enkele uitzonderingen. Zo controleerden de inspecteurs in Roemenië niet de hygiëne van het onderkomen en de ligruimtes van kalveren en varkens, noch het ijzergehalte in het dieet van kalveren, noch milieuparameters zoals stofgehalte, gasconcentraties en temperatuur.

72. Bij de controles door de Commissie wordt geverifieerd of de controlelijsten voor cross-compliance van de lidstaten alle relevante dierenwelzijnsvereisten bestrijken en uit haar recente controles bleek dat er sprake was van omissies in Estland, Spanje, Oostenrijk, Portugal en Finland. Sommige van deze bevindingen hebben geresulteerd in financiële correcties⁶¹.

Sommige lidstaten zorgden er niet voor dat de sancties die in het kader van cross-compliance worden toegepast, in verhouding staan tot de ernst van de vastgestelde niet-naleving

73. Om een afschrikkend effect te hebben, moeten de betalingskortingen in het kader van cross-compliance evenredig zijn met de ernst, omvang, tijdsduur en herhaling van de

⁵⁹ Artikelen 3 en 4 van [Richtlijn 2008/119/EG](#) van de Raad van 18 december 2008 tot vaststelling van minimumnormen ter bescherming van kalveren (gecodificeerde versie) (PB L 10 van 15.1.2009, blz. 7), artikelen 3 en 4 van [Richtlijn 2008/120/EG](#) en artikel 4 van [Richtlijn 98/58/EG](#).

⁶⁰ Slechts één formeel punt ontbrak op de controlelijst.

⁶¹ Naar aanleiding van haar controlebevindingen kan de Commissie procedures inleiden waarbij de EU-financiering voor de lidstaat in kwestie wordt gekort. Deze procedures worden “financiële correcties” genoemd.

geconstateerde niet-naleving⁶². In ons recente speciaal verslag⁶³ over de doeltreffendheid van cross-compliance werd vastgesteld dat er aanzienlijke verschillen bestonden tussen de lidstaten met betrekking tot de wijze waarop ze de ernst van een overtreding indeelden.

74. We stelden vast dat Duitsland (Noordrijn-Westfalen), Frankrijk en Italië (Sardinië) duidelijke regels hadden voor evenredige betalingskortingen. Het vaakst toegepaste kortingspercentage was 3 %⁶⁴, met uitzondering van Italië, waar niet-naleving in meer dan 70 % van de gevallen leidde tot een waarschuwing, zonder enige administratieve sanctie. In Roemenië zou een landbouwbedrijf waar inspecteurs niet-naleving constateerden voor maximaal 30 % van de relevante controlepunten, geacht worden de voorschriften volledig na te leven. Deze soepele definitie bleek uit het extreem lage aantal gerapporteerde gevallen van niet-naleving: slechts 3 van de ongeveer 13 500 gecontroleerde landbouwbedrijven had in 2016 een administratieve sanctie gekregen (zie ***bijlage IV***, waaruit ook naar voren komt dat controlepercentages en gerapporteerde gevallen van niet-naleving enorm uiteenliepen). De cross-compliancevereisten voor dierenwelzijn worden in Roemenië pas sinds 2016 toegepast vanwege een aanpassingsperiode na zijn toetreding in 2007.

75. In Polen was de betalingskorting gebaseerd op een scoresysteem waarbij punten werden toegekend voor elke inbreuk op dierenwelzijnsbepalingen in een bepaalde rechtshandeling. Wanneer werd besloten welk betalingskortingspercentage werd toegepast, werd er alleen rekening gehouden met de bepaling die het hoogste aantal punten had gekregen. Dit betekent dat er bij de betalingskorting weliswaar rekening wordt gehouden met de ernst van een specifieke niet-naleving, maar dat er geen verband wordt gelegd met het aantal vastgestelde gevallen van niet-naleving.

⁶² Overeenkomstig artikel 64, lid 5, van [Verordening \(EU\) nr. 1306/2013](#).

⁶³ [Speciaal verslag nr. 26/2016](#) “Het blijft een uitdaging om cross-compliance doeltreffender en eenvoudiger te maken” (<http://eca.europa.eu>).

⁶⁴ Artikel 39 van [Gedelegeerde Verordening \(EU\) nr. 640/2014](#) bepaalt dat de betalingskorting in de regel 3 % bedraagt en tot 1 % kan worden verlaagd of tot 5 % kan worden verhoogd op basis van de beoordeling van de ernst van de niet-naleving.

76. Bij sommige recente controles door de Commissie⁶⁵ werd geconstateerd dat het sanctiesysteem te soepel is ten aanzien van cross-compliance in het algemeen en dierenwelzijnsvereisten in het bijzonder omdat het niet waarborgt dat sancties in verhouding staan tot de ernst van de niet-naleving. De Commissie heeft hierover enkele algemene verduidelijkingen gegeven in antwoord op vragen van de lidstaten en in mei 2018 organiseerde zij een bijeenkomst van de deskundigengroep waarin lidstaten goede praktijken met betrekking tot cross-compliancecontroles op het gebied van dierenwelzijn uitwisselden. In de richtsnoeren van de Commissie over cross-compliance wordt deze kwestie echter niet aan de orde gesteld.

Plattelandontwikkeling: weinig prikkels om dierenwelzijn te verbeteren en de kosteneffectiviteit is niet gewaarborgd

77. In het kader van steun voor plattelandontwikkeling zijn er middelen beschikbaar voor doelstellingen op het gebied van dierenwelzijn. Een van de doelstellingen van de strategie voor dierenwelzijn voor 2012-2015 was het optimaliseren van de synergieën met steun voor dierenwelzijn in het kader van plattelandontwikkeling. Om maximale kosteneffectiviteit te bereiken moeten de lidstaten acties met de grootste potentiële bijdrage tot dierenwelzijn per kosteneenheid doelgericht inzetten.

Fondsen voor plattelandontwikkeling worden niet uitgebreid benut om dierenwelzijn te bevorderen

78. In de huidige programmeringsperiode 2014-2020 bevatten 35 van de 118 programma's voor plattelandontwikkeling de specifieke maatregel ("maatregel 14") om dierenwelzijn te ondersteunen (zie **paragraaf 12**); 13 daarvan betreffen regio's in Italië.

79. De wetgeving inzake plattelandontwikkeling noemt dierenwelzijn in het kader van prioriteit "bevordering van de organisatie van de voedselketen, met inbegrip van de verwerking en afzet van landbouwproducten, dierenwelzijn en het risicobeheer in de

⁶⁵ Bij controles door de Commissie van Estland, Italië, Luxemburg, Oostenrijk, Portugal en Slowakije werd deze kwestie gemeld.

landbouw”⁶⁶. De prioriteit kent twee aandachtsgebieden⁶⁷, maar deze hebben geen betrekking op dierenwelzijn.

80. Tien lidstaten hebben maatregel 14 niet in hun programma's voor plattelandontwikkeling opgenomen. Twee van de lidstaten die we bezochten (Frankrijk en Polen) maakten geen gebruik van deze maatregel omdat ze van oordeel waren dat de wettelijke basisvereisten voor dierenwelzijn toereikend waren. Verder waren de Poolse autoriteiten van oordeel dat de maatregel een negatief effect zou hebben op het concurrentievermogen van landbouwers. In Frankrijk stond deze keuze haaks op de in 2016 ingevoerde nationale strategie voor dierenwelzijn, waarvan een van de doelstellingen het aantrekken van middelen voor plattelandontwikkeling behelsde om landbouwers te helpen het welzijn van dieren te verbeteren. De Franse strategie werd ingevoerd na de goedkeuring van de programma's voor plattelandontwikkeling en Frankrijk werkte de programma's niet bij om zijn voornemen daarin tot uitdrukking te laten komen.

81. Verschillende andere maatregelen voor plattelandontwikkeling (met name steun voor investeringen in landbouwbedrijven, kwaliteitsregelingen of biologische landbouw) hebben het potentieel om hogere dierenwelzijnsnormen aan te moedigen. In twee van de bezochte lidstaten troffen we voorbeelden aan van dergelijke maatregelen die gericht waren op dierenwelzijn (zie [tekstvak 7](#)).

Tekstvak 7 – Gebruikmaking van maatregelen voor plattelandontwikkeling met het oog op dierenwelzijn

Duitsland (Noordrijn-Westfalen): begunstigen die een steunaanvraag indienen voor investeringen in de huisvesting van dieren in het kader van maatregel 4 (investeringen in landbouwbedrijven)

⁶⁶ Artikel 5, lid 3, van [Verordening \(EU\) nr. 1305/2013](#).

⁶⁷ “Het verbeteren van het concurrentievermogen van de primaire producenten door hen beter te integreren in de agrovoedselketen met behulp van kwaliteitsregelingen, het toevoegen van waarde aan landbouwproducten, het bevorderen van landbouwafzet op plaatselijke markten en korte toeleveringsketens, producentengroeperingen en -organisaties en brancheorganisaties” en “het steunen van risicopreventie en -beheer op het niveau van het landbouwbedrijf”. Aandachtsgebieden vormen de schakel tussen prioriteiten, maatregelen en monitoringindicatoren voor plattelandontwikkeling.

moeten voldoen aan specifieke dierenwelzijnsvereisten die verder gaan dan de minimumnormen. Zo moeten veechuren voldoen aan hogere normen wat betreft de voor ieder dier beschikbare ruimte en natuurlijk licht.

Frankrijk: maatregel 4 (investeringen in landbouwbedrijven) uit het programma voor de Elzas geeft prioriteit aan vrije-uitloop- en biologische systemen, landbouwbedrijven die speciale apparatuur gebruiken voor het welzijn van konijnen en het gebruik van ligstro voor varkens.

Dierenwelzijnsmaatregel: goede voorbeelden van acties die dieren ten goede komen, maar de kosteneffectiviteit ervan is niet gewaarborgd

82. We evalueerden de systemen van de lidstaten om na te gaan of de specifieke maatregel inzake dierenwelzijn (maatregel 14) kosteneffectief is. We controleerden of met de steun landbouwers worden beloond voor daadwerkelijke verbeteringen van het dierenwelzijn die verder gaan dan de minimumnormen, overeenkomstig de bijkomende kosten en gedeelde inkomsten, en of er voldoende relevante monitoringinformatie beschikbaar is.

Verder gaan dan de minimumnormen

83. De autoriteiten van de lidstaten hebben de verbeterde omstandigheden op het gebied van dierenwelzijn beschreven die vereist zijn om in aanmerking te komen voor steun in het kader van maatregel 14, zoals zomerweiden voor runderen, meer ruimte voor dieren op landbouwbedrijven en tijdens het vervoer, en verbeterde huisvestingsomstandigheden.

84. In Duitsland (Noordrijn-Westfalen) en in Roemenië is het couperen van staarten, net als in de meeste andere lidstaten, standaardpraktijk op intensieve veehouderijen, hoewel dit bij wet is verboden. Tijdens onze bezoeken aan deze twee lidstaten zagen we dat staarten werden gecoupeerd bij varkens op landbouwbedrijven waarvoor steun werd ontvangen in het kader van maatregel 14, en dat ze geen toegang hadden tot voldoende verrijkmateriaal, zoals vereist in de wetgeving⁶⁸ (zie *figuur 5*).

⁶⁸ Punt 4 van bijlage I bij Richtlijn 2008/120/EG: “de varkens [moeten] permanent kunnen beschikken over voldoende materiaal om te onderzoeken en mee te spelen, bv. stro, hooi, hout,

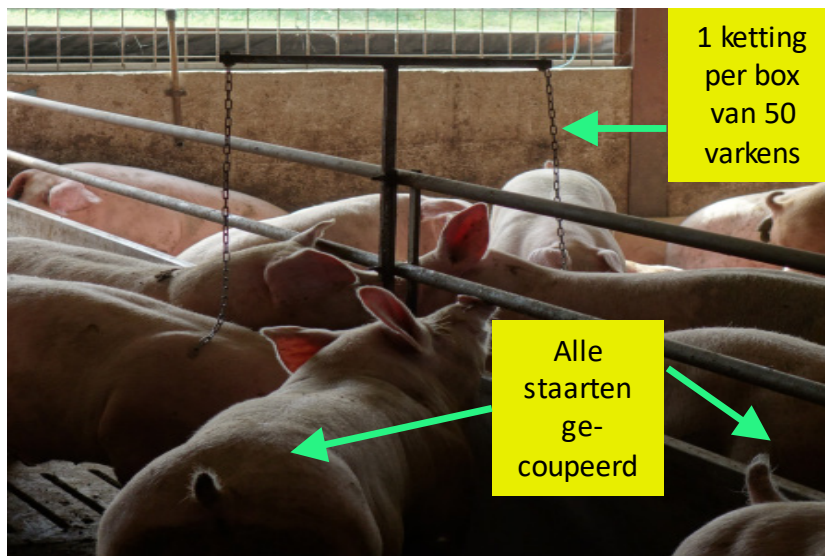
85. Veterinaire deskundigen⁶⁹ zijn het erover eens dat de impact van één enkele parameter op het welzijn beperkt is indien deze niet wordt gecombineerd met andere parameters in de veehouderij. Dit betekent dat een uitbreiding van 10 % of 20 % van de voor varkens beschikbare ruimte wellicht geen grote impact heeft op hun welzijn, indien er geen verrijkmateriaal aanwezig is.

zaagsel, compost van champignons, turf of een mengsel daarvan, voor zover de gezondheid van de dieren daardoor niet in gevaar komt”.

⁶⁹ Geraadpleegd tijdens het deskundigenpanel dat voor deze controle werd georganiseerd.

Figuur 5 – Niet-naleving van EU-voorschriften betreffende het aanbieden van verrijkmateriaal aan varkens bij een begunstigde van middelen voor dierenwelzijn in het kader van plattelandsontwikkeling in Roemenië

Het verrijkmateriaal is niet langdurig interessant wanneer varkens andere elementen die tot hun beschikking staan, beginnen te bijten of erop te kauwen, zoals tralies, drinkbakken, enz.



Bron: ERK.

86. DG AGRI raadpleegt DG SANTE alvorens de programma's voor plattelandsontwikkeling van de lidstaten goed te keuren. Desondanks maakte de Commissie geen gebruik van de informatie over door DG SANTE vastgestelde gebieden waarop de voorschriften op grote schaal niet werden nageleefd (met name het routinematig couperen van staarten bij varkens en het aanbieden van verrijkmateriaal; alleen Finland en Zweden de voorschriften

naleefden) om de lidstaten kritische vragen te stellen over hun toepassing van de maatregel op die gebieden.

Beperking van het risico van het buitenkanseffect

87. Het buitenkanseffect betreft een situatie waarbij een gesubsidieerde activiteit ook zonder steunverlening geheel of gedeeltelijk zou zijn ondernomen. Het risico bestaat dat een begunstigde, zelfs zonder steun voor plattelandsontwikkeling, de vereisten in het kader van maatregel 14 zou hebben nageleefd, bijvoorbeeld omdat de maatregel overeenkomt met een normale landbouwpraktijk of omdat de begunstigde al vóór het indienen van een steunaanvraag in het kader van maatregel 14 had deelgenomen aan een particuliere kwaliteitsregeling die dezelfde vereisten omvatte.

88. Bij onze bezoeken aan de drie lidstaten die maatregel 14 toepassen, bleek dat de beheersautoriteiten het risico op het buitenkanseffect, met name in verband met particuliere kwaliteitsregelingen, niet beperkten. Beide begunstigden van maatregel 14 die we in Duitsland (Noordrijn-Westfalen) en Italië (Sardinië) bezochten, hadden deelgenomen aan particuliere regelingen met dierenwelzijnsvereisten⁷⁰. In Duitsland (Noordrijn-Westfalen) bestreek de kwaliteitsregeling ongeveer 10 % van de varkenshouderijen in de regio en omvatte zij betaalde verbintenissen die met de vereisten van de maatregel inzake dierenwelzijn overlaptten.

89. We merkten op dat de autoriteiten in Italië (Sardinië) het risico hadden beperkt dat met maatregel 14 acties konden worden ondersteund die overeenkwamen met normale landbouwpraktijken. De autoriteiten hielden bij het ontwerp van de maatregel inzake dierenwelzijn rekening met zowel de wettelijke voorschriften op het gebied van dierenwelzijn als de hogere normen die plaatselijke landbouwers regelmatig toepassen. De gangbare praktijk werd bepaald op basis van de ervaring van dierenartsen en bewijs dat afkomstig was van het Italiaanse informatienetwerk voor landbouwbedrijfsboekhoudingen. Zo is de wettelijke minimumruimte voor kalveren 1,8 m², terwijl landbouwers in Sardinië in de praktijk gemiddeld 3,2 m² per kalf boden. De autoriteiten in Sardinië stelden het

⁷⁰ "Initiative Tierwohl" in Duitsland, etiketteringsregeling "UNICARVE" in Italië.

bijbehorende vereiste in het kader van de maatregel inzake dierenwelzijn vast op minimaal 4,5 m² per kalf.

90. De Commissie bracht richtsnoeren voor de lidstaten uit waarin zij aangaf dat met betalingen in het kader van dierenwelzijn activiteiten moesten worden ondersteund die anders niet zouden zijn ondernomen, en verrichtte conformiteitscontroles om de uitvoering van maatregel 14 te controleren. De Commissie controleerde bij de goedkeuring van programma's voor plattelandontwikkeling of tijdens haar controles echter niet of de lidstaten rekening hielden met de mogelijke overlapping met particuliere regelingen.

Controleren of de berekening van de steun redelijk is

91. Bij haar controles in het kader van de betrouwbaarheidsverklaring stelde de ERK vast dat de berekening door Roemenië van steun in het kader van maatregel 14 leidde tot buitensporige betalingen aan landbouwers. De Commissie bevestigde fouten in de berekening van vijf submaatregelen en stelde financiële correcties voor van ongeveer 59 miljoen EUR met betrekking tot betalingen die tussen oktober 2013 en oktober 2016 waren verricht. De Commissie onderzoekt momenteel een vergelijkbare kwestie in verband met mogelijk te hoge betalingen in een andere lidstaat.

Toezicht op dierenwelzijn

92. Het doel van het gemeenschappelijk toezicht- en evaluatiesysteem van de EU (CMES)⁷¹ is om de vorderingen van het beleid voor plattelandontwikkeling aan te tonen en de effecten, de doeltreffendheid, de doelmatigheid en het belang van interventies in het kader van het plattelandontwikkelingsbeleid te beoordelen, maar het omvat geen specifieke indicatoren of kwesties op het gebied van dierenwelzijn.

93. De Commissie beschikt niet over informatie over de verwachte of daadwerkelijke resultaten en impact van middelen voor plattelandontwikkeling die voor dierenwelzijn zijn verstrekt. Op basis van de bestaande indicatoren kan de impact van 2,5 miljard EUR aan financiering voor plattelandontwikkeling die tussen 2007 en 2020 voor

⁷¹ Artikel 67 van [Verordening \(EU\) nr. 1305/2013](#).

dierenwelzijnsbetalingen (1 miljard EUR voor 2007-2013 en 1,5 miljard EUR voor 2014-2020) is toegewezen, niet worden beoordeeld.

94. De lidstaten zouden in het kader van het CMES aanvullende indicatoren kunnen vaststellen. De lidstaten die we bezochten, maakten geen gebruik van deze mogelijkheid. Italië (Sardinië) en Roemenië hadden echter enkele indicatoren voor intern gebruik vastgesteld. In Italië (Sardinië) ontwikkelden de autoriteiten een indicator om het aantal somatische cellen in de melk te meten en gebruikten zij dit gehalte als proxy-indicator voor het welzijn van schapen en geiten. In Roemenië maakten de autoriteiten gebruik van sterftecijfers om veranderingen te meten in de welzijnsomstandigheden op landbouwbedrijven die steun ontvingen.

95. In de synthese van ex-postevaluaties van de voorgaande programmeringsperiode⁷² werd de maatregel inzake “betalingen in het kader van dierenwelzijn” geëvalueerd op basis van het aantal ondersteunde landbouwbedrijven. In het evaluatiedocument werd aangegeven dat de impact beperkt was, omdat slechts 1,1 % van de landbouwbedrijven in de EU met vee gebruik had gemaakt van de maatregel.

CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

96. Dierenwelzijn is een belangrijke kwestie voor EU-burgers. Dit komt tot uitdrukking in het EU-verdrag en de wetgeving op dit gebied. De Commissie is proactief tegemoetgekomen aan de bezorgdheid van belanghebbenden en heeft een strategie ontwikkeld om een kader voor haar acties te creëren.

97. Bij onze controle werd de algehele uitvoering van de strategie onderzocht, alsmede de vooruitgang in het verwezenlijken van de doelstellingen voor de naleving van de wetgeving op het gebied van dierenwelzijn en in het optimaliseren van synergieën met het gemeenschappelijk landbouwbeleid door middel van cross-compliance en plattelandsontwikkeling. We wilden de volgende vraag beantwoorden:

⁷² Synthese van ex-postevaluaties van programma's voor plattelandsontwikkeling (POP's) voor de periode 2007-2013, evaluatiestudie, Ecorys en IfLS, april 2018.

Hebben de acties van de Commissie en de lidstaten doeltreffend bijgedragen tot de verwezenlijking van de EU-doelstellingen op het gebied van dierenwelzijn?

98. We concluderen dat EU-acties op het gebied van dierenwelzijn hebben geleid tot een verbetering van de naleving van dierenwelzijnsvereisten en hogere normen met een duidelijk positieve impact op dierenwelzijn hebben ondersteund. Er blijven echter bepaalde tekortkomingen bestaan en er is ruimte om de coördinatie met cross-compliancecontroles en gebruikmaking van steun voor dierenwelzijn in het kader van plattelandsontwikkeling te verbeteren.

99. We stelden vast dat de Commissie de laatste EU-strategie voor het welzijn van dieren heeft afgerond (en daarbij geen actie heeft ondernomen om het wetgevingskader voor dierenwelzijn te herzien). De meeste geplande acties liepen vertraging op (zie de ***paragrafen 28 en 29***). In de strategie werden geen meetbare monitoringindicatoren vastgesteld, de Commissie beoordeelde niet of de doelstellingen van de strategie waren verwezenlijkt en bepaalde niet of er behoefte was aan een nieuwe strategie.

100. De op EU-niveau beschikbare gegevens zijn niet uitgebreid en betrouwbaar genoeg om zinvolle informatie te verkrijgen over de mate van naleving van de wetgeving op het gebied van dierenwelzijn op terreinen waarvoor de Commissie heeft vastgesteld dat er verbeteringen nodig zijn (zie de ***paragrafen 30-33***). Meer in het bijzonder laat de rechtsgrondslag met betrekking tot het gebruik van de uitzondering voor slachten zonder bedwelming ruimte voor verschillende interpretaties en praktijken in de lidstaten en bestaan er geen rapportagevereisten. Daarom is er niet voldoende informatie beschikbaar om na te gaan of de lidstaten buitensporige gebruikmaking van de uitzondering door bepaalde slachthuisexploitanten hebben voorkomen, hetgeen een van de door de Commissie vastgestelde kwesties was vóór de invoering van de huidige strategie voor dierenwelzijn (zie de ***paragrafen 43-45***).

Aanbeveling 1 – Strategisch kader voor het dierenwelzijnsbeleid van de Commissie

Om richting te geven aan haar toekomstige dierenwelzijnsacties moet de Commissie:

- a) een evaluatie verrichten van de strategie voor dierenwelzijn 2012-2015 om vast te stellen in welke mate de doelstellingen ervan zijn verwezenlijkt en of de richtsnoeren die zij heeft uitgebracht, worden toegepast;

Streefdatum voor uitvoering: 2020.

- b) uitgangssituatie- en streefdoelindicatoren definiëren om de mate van naleving door de lidstaten te meten en te vergelijken op de resterende risicogebieden die bij de evaluatie werden vastgesteld;

Streefdatum voor uitvoering: 2021.

- c) nadenken over de wijze waarop zij de conclusies van bovengenoemde evaluatie (bijvoorbeeld door middel van een nieuwe strategie of een nieuw actieplan en/of een evaluatie van wetgeving op het gebied van dierenwelzijn) aan de orde zal stellen en de resultaten van haar beoordeling zal publiceren.

Streefdatum voor uitvoering: 2021.

101. Uit onze controle is gebleken dat de Commissie en de lidstaten erin zijn geslaagd om enkele dierenwelzijnskwesaties aan te pakken door middel van een combinatie van begeleidings- en handhavingsmaatregelen (zie de **paragrafen 34-40**).

102. Op andere gebieden is de vooruitgang echter traag geweest en er bestaan nog steeds een aantal tekortkomingen met betrekking tot de toepassing van de door de wetgeving vereiste minimumnormen, zelfs daar waar de wetgeving al 18 jaar van kracht is (zie de **paragrafen 41 en 42**). Verder was het ondanks enkele goede praktijken niet duidelijk of de dierenwelzijnsinspecties van de lidstaten risicogebaseerd waren (met name op vervoersgebied). De bezochte lidstaten benutten informatie die voortvloeide uit controles en klachten niet volledig. De Commissie heeft de meeste van deze kwesaties vastgesteld en

actie ondernomen, maar zij is er nog niet in geslaagd ze volledig aan te pakken (zie de **paragrafen 47-63**).

Aanbeveling 2 – Handhavings- en begeleidingsacties van de Commissie op het gebied van naleving

Om risicogebieden beter aan te pakken en goede praktijken te verspreiden moet de Commissie:

- a) een handhavingsstrategie ontwikkelen ter versterking van de regelingen voor de follow-up van de aanbevelingen van DG SANTE teneinde de tijd te verkorten die nodig is om bevredigende acties in gang te zetten met betrekking tot haar aanbevelingen naar aanleiding van audits, en teneinde wettelijke bepalingen te handhaven, met name wanneer die al lange tijd van kracht zijn.

Streefdatum voor uitvoering: 2020.

- b) samen met de lidstaten bepalen hoe de in Traces beschikbare instrumenten de opstelling van risicoanalyses voor inspecties van het vervoer van levende dieren kunnen ondersteunen en richtsnoeren verspreiden voor het gebruik van deze instrumenten.

Streefdatum voor de uitvoering: 2020.

103. De controles van de lidstaten bestreken in het algemeen de relevante dierenwelzijnsvereisten en we troffen enkele voorbeelden aan van goede coördinatie tussen de autoriteiten die verantwoordelijk waren voor officiële dierenwelzijnsinspecties en de autoriteiten die verantwoordelijk waren voor cross-compliance-inspecties. Hoewel dezelfde controleautoriteit de officiële inspecties en cross-compliancecontroles uitvoerde, zorgden sommige lidstaten er echter niet voor dat tijdens officiële inspecties vastgestelde informatie over niet-naleving met een potentiële impact op cross-compliancevereisten doeltreffend kon worden uitgewisseld. Verder waren er gevallen waarin de sancties die de betaalorganen in het kader van cross-compliance hadden opgelegd, niet in verhouding stonden tot de ernst van de onregelmatigheden (zie de **paragrafen 65-76**).

Aanbeveling 3 – Verbeter de coördinatie tussen de officiële inspecties en cross-compliance

Om het verband tussen het cross-compliancesysteem en dierenwelzijn te versterken moet de Commissie:

- a) in haar conformiteitscontroles inzake cross-compliance de volledigheid beoordelen van de melding door de lidstaten van gevallen van niet-naleving die werden vastgesteld tijdens officiële inspecties die door dezelfde controleautoriteit worden verricht als cross-compliancecontroles, door bijvoorbeeld de resultaten van officiële inspecties te vergelijken met de database van begunstigden die zijn onderworpen aan cross-compliance;

Streefdatum voor uitvoering: 2020.

- b) voortbouwend op eerdere acties, beste praktijken inzake cross-compliance delen en de lidstaten informeren over de conformiteitsbevindingen die ten grondslag liggen aan besluiten om financiële correcties op te leggen, vanwege de soepele sanctiesystemen op het gebied van dierenwelzijn.

Streefdatum voor uitvoering: 2020.

104. Hoewel het bevorderen van dierenwelzijn een prioriteit voor plattelandsontwikkeling voor de periode 2014-2020 was, constateerden we dat de specifieke dierenwelzijnsmaatregel niet op grote schaal werd toegepast. De kosteneffectiviteit van de maatregel werd verminderd doordat er landbouwbedrijven mee werden ondersteund die niet voldeden aan bepaalde minimumnormen voor het welzijn van varkens; er bestond een risico op het buitenkans-effect vanwege de overlapping met de vereisten van particuliere regelingen en in het gemeenschappelijk toezichtkader ontbraken indicatoren voor verbeteringen in dierenwelzijn. De lidstaten maakten zelden gebruik van de mogelijkheid om dierenwelzijn te ondersteunen door middel van andere maatregelen voor plattelandsontwikkeling (zie de ***paragrafen 77-95***).

Aanbeveling 4 – Gebruikmaking van steun voor plattelandsontwikkeling om doelstellingen op het gebied van dierenwelzijn te verwezenlijken

Om doeltreffende gebruikmaking van steun voor dierenwelzijn in het kader van plattelandsontwikkeling aan te moedigen, moet de Commissie:

- a) bij de goedkeuring van wijzigingen in de bestaande programma's voor plattelandsontwikkeling en bij de goedkeuring van nieuwe programmeringsdocumenten voor de programmeringsperiode voor plattelandsontwikkeling na 2020 de lidstaten kritische vragen stellen over het gebruik van de maatregel inzake dierenwelzijn in sectoren waar bewijs bestaat van niet-naleving op grote schaal (zoals het couperen van staarten bij varkens) en de potentiële overlapping controleren met particuliere regelingen die betrekking hebben op soortgelijke verbintenissen;

Streefdatum voor uitvoering: 2021.

- b) in het kader van het gemeenschappelijk monitoring- en evaluatiesysteem dat voor de programmeringsperiode na 2020 zal worden vastgesteld, de uitwisseling tussen de lidstaten van goede praktijken inzake aanvullende, vrijwillige resultaat- en impactindicatoren voor de maatregel inzake dierenwelzijn aanmoedigen;

Streefdatum voor uitvoering: 2020.

- c) voor de programmeringsperiode na 2020 richtsnoeren verstrekken aan de lidstaten over de toepassing van andere maatregelen voor plattelandsontwikkeling ter ondersteuning van verbeterde dierenwelzijnsnormen om landbouwers een breder scala aan stimulansen te bieden om dierenwelzijn te verbeteren.

Streefdatum voor uitvoering: 2021.

Dit verslag werd door kamer I onder leiding van de heer Nikolaos Milionis, lid van de Rekenkamer, te Luxemburg vastgesteld op haar vergadering van 3 oktober 2018.

Voor de Rekenkamer

Klaus-Heiner LEHNE
President

Bijlage I**Overzicht van de geplande acties in de EU-strategie voor dierenwelzijn 2012-2015**

Geplande acties	Termijn¹/gepland	Afgerond
Reeks handhavingsacties inzake de bescherming van legkippen (Richtlijn 1999/74/EG)	2012	2012
Uitvoeringsplan en handhavingsacties inzake de huisvesting van zeugen (Richtlijn 2008/120/EG)	2012	2012
Uitvoeringsplan voor de slachtverordening (Verordening (EG) nr. 1099/2009 van de Raad)	2012	2012
Verslag aan het Europees Parlement en de Raad over:		
de verschillende bedwelmsmethoden voor pluimvee ¹	2013	2013
de toepassing van Verordening (EG) nr. 1523/2007 houdende een verbod op het in de handel brengen van katten- en hondenbont ¹	2012	2013
de invloed van genetische selectie op het welzijn van kuikens die worden gefokt en gehouden voor vleesproductie ¹ ;	2012	2016
systemen waarin runderen ondersteboven of in een onnatuurlijke houding worden gefixeerd ¹	2014	2016
de mogelijkheid om bepaalde voorschriften in te voeren inzake de bescherming van vissen bij het doden ¹	2015	2018
de toepassing van Richtlijn 2007/43/EG en de invloed ervan op het welzijn van kippen die worden gefokt en gehouden voor vleesproductie ¹	2015	2018
Verslag aan de Raad over de uitvoering van Richtlijn 98/58/EG ¹	2013	2016
Verslag over de gevolgen van internationale activiteiten op het gebied van dierenwelzijn voor het concurrentievermogen van Europese veehouders in een geglobaliseerde wereld	2014	2018
Studie naar:		
het welzijn van kweekvis bij het doden	2012	2017
de mogelijkheid om de consumenten te voorzien van relevante informatie over de bedwelming van dieren ¹	2013	2015
onderwijs op het gebied van dierenwelzijn en voorlichtingsactiviteiten voor het grote publiek en consumenten	2013	2016
het welzijn van kweekvis tijdens het vervoer	2013	2017
het welzijn van honden en katten die betrokken zijn bij commerciële praktijken	2014	2016
EU-uitvoeringsvoorschriften of -richtsnoeren over:		
de bescherming van dieren tijdens het vervoer	2012	2017
de bescherming van dieren bij het doden	2014	2017
de bescherming van varkens	2013	2016
een mogelijk wetgevingsvoorstel voor een vereenvoudigd EU-wetgevingskader voor dierenwelzijn	2014	geschrapt

¹ Vereist door de EU-wetgeving.

Bijlage II**Overzicht van de informatie in de inspectieverslagen van landbouwbedrijven die door de gecontroleerde lidstaten bij de Commissie zijn ingediend**

Land	Jaar	Gemiddeld controle-percentage	Aandeel van locaties waar niet-naleving werd geconstateerd in het totale aantal geïnspecteerde locaties															
			Legkippen – vrije uitloop	Legkippen – schuur	Legkippen – verrijkmateriaal	Kalkoenen	Huis-hoenders	Eenden	Ganzen	Loop-vogels	Varkens	Runderen (behalve kalveren)	Kalveren	Schape	Geiten	Pels-dieren	Alle categorieën dieren	
Duitsland	2013	5 %	n.v.t.															
	2014		7 %	8 %	11 %	14 %	13 %	8 %	11 %	3 %	26 %	20 %	22 %	17 %	15 %	31 %	19 %	
	2015		n.v.t.															
	2016		n.v.t.															
Frankrijk	2013	1 %			38 %	25 %	49 %	38 %	47 %	50 %	58 %	41 %	33 %	46 %	56 %	54 %	44 %	
	2014	1 %			46 %	32 %	42 %	32 %	44 %	67 %	56 %	39 %	30 %	48 %	52 %	50 %	41 %	
	2015	n.v.t.																
	2016	n.v.t.																
Italië	2013	12 %	11 %	11 %	12 %	22 %	12 %			0 %	15 %	13 %	9 %	9 %	9 %	14 %	12 %	
	2014	22 %	3 %	6 %	13 %	0 %	8 %			0 %	11 %	6 %	16 %	4 %	3 %	8 %	8 %	
	2015	18 %	1 %	4 %	3 %	1 %	3 %			11 %	7 %	4 %	5 %	3 %	3 %	0 %	4 %	
	2016	n.v.t.																
Polen	2013	5 %	16 %	14 %	8 %	2 %	14 %	12 %	11 %	0 %	18 %	17 %	17 %	22 %			17 %	
	2014	5 %	10 %	10 %	10 %	4 %	12 %	7 %	7 %	0 %	16 %	17 %	17 %	17 %	87 %	15 %	17 %	
	2015	5 %	12 %	10 %	13 %	6 %	19 %	12 %	10 %	3 %	13 %	16 %	13 %	16 %	16 %	10 %	14 %	
	2016	5 %	15 %	8 %	10 %	5 %	15 %	9 %	3 %	6 %	14 %	15 %	12 %	16 %	14 %	7 %	13 %	
Roemenië	2013	74 %	0 %	30 %	22 %	0 %	25 %	0 %	0 %	100 %	25 %	41 %	36 %	37 %			33 %	
	2014	63 %	14 %	18 %	33 %	20 %	62 %	0 %			50 %	20 %	29 %	45 %	21 %	14 %	0 %	28 %
	2015	50 %	50 %	25 %	9 %	13 %	15 %			100 %	16 %	25 %	36 %	29 %	13 %	0 %	22 %	
	2016	n.v.t.																

Bron: Bij DG SANTE ingediende verslagen van officiële welzijnscontroles op landbouwbedrijven.

Controles en gegevens van de lidstaten met betrekking tot slachten zonder bedwelming

Lidstaat	Is er een specifieke procedure om de onderbouwing van de toepassing van de uitzondering te controleren?	Is er op nationaal niveau informatie beschikbaar om de mate waarin zonder bedwelming wordt geslacht aan te tonen?
Duitsland	Ja, de bevoegde autoriteiten staan de uitzondering voor slachten zonder bedwelming toe op basis van een verzoek van de leden van religieuze verenigingen. De aanvragers moeten gevestigd zijn in het land en bewijzen dat hun religieuze voorschriften het nuttigen van dergelijk vlees vereisen.	Ja. Uit de schattingen van de autoriteiten op basis van gegevens van 2014 en 2015 blijkt dat in Duitsland een zeer klein aantal dieren werd geslacht zonder bedwelming (180 schapen en geiten, 186 stuks pluimvee) en dat ongeveer 24 % van de schapen en geiten werd geslacht om te voorzien in de behoeften van religieuze gemeenschappen met behulp van elektrische bedwelmingsmethoden die niet worden genoemd in de toepasselijke EU-verordening. In de praktijk voorziet de invoer uit andere landen gedeeltelijk in de behoeften van de religieuze gemeenschappen in Duitsland.
Frankrijk	Ja, de bevoegde autoriteiten schrijven de slachthuizen voor gegevens bij te houden van commerciële bestellingen die overeenkomen met het gebruik van de uitzondering. Uit de interne evaluatie door de Franse autoriteiten van de uitzondering voor slachten zonder bedwelming bleek dat de overeenstemming tussen commerciële bestellingen en het gebruik van de uitzondering niet te verifiëren was.	Er bestaat een beperkt overzicht op basis van niet-geverifieerde schattingen van exploitanten, waaruit blijkt dat ze deze methode toepasten bij 14 % van de runderen en 30 % van de schapen die in 2015 werden geslacht. Er bestaat geen informatie over pluimvee of geiten.
Italië	Ja, er bestaat een goedkeuringsprocedure die vergelijkbaar is met die van Roemenië, maar er hoeft geen informatie te worden gegeven over het aantal betrokken dieren.	Beperkt – er bestaan alleen enkele gegevens over het aantal slachthuizen dat gebruik mag maken van de uitzondering.

Polen	In Polen was slachten zonder bedwelmingsmiddelen door de nationale wetgeving verboden van 2012 tot 2014, toen het constitutioneel hof oordeelde dat deze bepalingen in strijd zijn met de grondwet. Sinds 2014 wordt de in de EU-wetgeving vastgelegde uitzondering toegepast.	
	Nee. De bevoegde autoriteiten controleren alleen of het slachten plaatsvindt in een slachthuis en of de dieren worden gefixeerd. Er hoeft niet te worden gecontroleerd of de uitzondering wordt onderbouwd door de aanwezigheid van commerciële bestellingen van dergelijk vlees.	Beperkt – er zijn enkele niet-officiële schattingen voor runderen en pluimvee.
Roemenië	Ja, de bevoegde autoriteiten staan de uitzondering toe op basis van een verzoek van het slachthuis en een certificaat van de religieuze autoriteit waarin het soort, het aantal betrokken dieren en de dag(en) waarop het slachten zal plaatsvinden, worden aangegeven.	Ja. In 2016 stonden de autoriteiten de uitzondering toe voor ongeveer 6 % van de rundvleesproductie, 9 % van de schapenvleesproductie en 4 % van de kippenvleesproductie.

Bijlage IV**Cross-compliancecontroles in de bezochte lidstaten¹**

Duitsland (2016)						
Vereiste	Controle-percentage	Niet-nalevings-percentage	Verdeling van gevallen van niet-naleving per categorie van betalingskorting			
			0 %	1 %	3 %	5 %
RBE 11	1,7 %	5,1 %	8 %	5 %	70 %	18 %
RBE 12	2,2 %	9,1 %	11 %	9 %	66 %	14 %
RBE 13	1,4 %	9,3 %	4 %	27 %	46 %	23 %

Italië (2016)						
Vereiste	Controle-percentage	Niet-nalevings-percentage	Verdeling van gevallen van niet-naleving per categorie van betalingskorting			
			0 %	1 %	3 %	5 %
RBE 11	2,6 %	3,9 %	73 %	5 %	8 %	14 %
RBE 12	2,3 %	6,7 %	75 %	3 %	13 %	9 %
RBE 13	5,9 %	2,1 %	70 %	10 %	10 %	10 %

Polen (2016)						
Vereiste	Controle-percentage	Niet-nalevings-percentage	Verdeling van gevallen van niet-naleving per categorie van betalingskorting			
			0 %	1 %	3 %	5 %
RBE 11	1,4 %	2,8 %	0 %	2 %	95 %	3 %
RBE 12	1,4 %	1,8 %	0 %	0 %	91 %	9 %
RBE 13	1,8 %	1,5 %	0 %	1 %	92 %	7 %

Roemenië (2016)						
Vereiste	Controle-percentage	Niet-nalevings-percentage	Verdeling van gevallen van niet-naleving per categorie van betalingskorting			
			0 %	1 %	3 %	5 %
RBE 11	13,3 %	0,0 %	0 %	0 %	0 %	100 %
RBE 12	13,3 %	0,0 %	0 %	50 %	0 %	50 %
RBE 13	13,3 %	0,0 %	0 %	0 %	0 %	100 %

NB: Gegevens voor Frankrijk waren nog niet beschikbaar ten tijde van de controle vanwege de in 2015 ingevoerde veranderingen met betrekking tot het systeem voor rechtstreekse betalingen in Frankrijk en de aanpassing van het geïntegreerd beheers- en controlesysteem aan de nieuwe regels van het GLB en cross-compliance (ingevoerd in 2015).

Bron: Door de lidstaten bij de Commissie ingediende controlestatistieken voor cross-compliance.

¹ De RBE's (uit de regelgeving voortvloeiende beheerseisen) betreffen voorschriften en normen die zijn vastgesteld in [Richtlijn 2008/119/EG](#) inzake de bescherming van kalveren (RBE 11), [Richtlijn 2008/120/EG](#) inzake de bescherming van varkens (RBE 12) en [Richtlijn 98/58/EG](#) inzake de bescherming van voor landbouwdoeleinden gehouden dieren (RBE 13). Het niet-nalevingspercentage en de verdeling van gevallen van niet-naleving per categorie van betalingskorting omvatten geen gevallen van herhaaldelijke niet-naleving of opzettelijke niet-naleving.

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE OP HET SPECIAAL VERSLAG VAN DE EUROPESE REKENKAMER

"DIERENWELZIJN IN DE EU: HET DICHTEN VAN DE KLOOF TUSSEN AMBITIEUZE DOELSTELLINGEN EN PRAKTISCHE UITVOERING"

SAMENVATTING

III. De Commissie werkt aan de verbetering van het richten van steun op de bevordering van hogere dierenwelzijnsnormen, zoals uiteengezet in het voorgestelde wettelijke kader voor het GLB na 2020.

Zie ook het antwoord van de Commissie op paragraaf IX.

V. De aard van de vereiste maatregelen is van invloed op de tijd waarin er vooruitgang kan worden geboekt in de lidstaten. De Commissie blijft toezicht houden op deze zaken en blijft deze volgen.

VII. De wetgeving betreffende randvoorwaarden (cross-compliance) omvat algemene regels inzake door de lidstaten op te leggen sancties, om ervoor te zorgen dat deze doeltreffend en evenredig zijn (zie overweging 57 van Verordening (EU) nr. 1306/2013), aangezien hierbij rekening moet worden gehouden met de ernst, de omvang, het permanente karakter en de herhaling van de geconstateerde niet-naleving (zie artikel 99, lid 2, van Verordening (EU) nr. 1306/2013). In overeenstemming met het beginsel van gedeeld beheer is het de verantwoordelijkheid van de lidstaten om het niveau van de sancties vast te stellen die worden toegepast op de individuele landbouwers die de verplichtingen betreffende randvoorwaarden niet zijn nagekomen en om over te gaan tot terugvordering. Als er bij audits van DG AGRI soepele sanctiesystemen worden vastgesteld, wordt hieraan follow-up gegeven in de conformiteitsgoedkeuringsprocedure en kunnen er financiële correcties worden toegepast op de lidstaten.

VIII. Aangezien de maatregel inzake "dierenwelzijn" geen verplichte maatregel is, is het aan de autoriteiten van de lidstaten om op basis van een beoordeling van hun behoeften te beslissen of zij dergelijke steun in de programma's willen opnemen. Ze kunnen dierenwelzijn ook met behulp van andere middelen ondersteunen, waaronder nationale middelen.

Al in de huidige termijn 2014-2020 voorziet het wettelijk kader in een duidelijke optie om geïntegreerde maatregelen voor te stellen (combinatie van maatregelen). Sommige lidstaten maken gebruik van deze optie en passen andere maatregelen toe, zoals maatregelen die verbonden zijn aan investeringen of kennisoverdracht. Met dit laatstgenoemde wordt beoogd de uitwisseling van goede praktijken op het gebied van dierenwelzijn te bevorderen.

IX. De Commissie heeft haar voorstel voor een nieuw GLB na 2020 gepubliceerd en hield daarbij rekening met verzoeken van wetgevers en belanghebbenden om het GLB te vereenvoudigen en te stroomlijnen en de randvoorwaarden door conditionaliteit te vervangen. De lidstaten zullen over meer flexibiliteit beschikken met betrekking tot de manier waarop zij de vastgestelde streefdoelen en doelstellingen behalen, die zijn vastgesteld in het GLB in het kader van een nieuw uitvoeringssysteem. Het bevorderen van dierenwelzijn maakt momenteel deel uit van een bredere prioriteit waarin de organisatie van de voedselketen aan de orde wordt gesteld. Het plattelandsontwikkelingsbeleid biedt een flexibel kader, op grond waarvan de lidstaten, overeenkomstig het subsidiariteitsbeginsel en in het kader van gedeeld beheer kunnen bepalen hoe zij het best de verbetering van het dierenwelzijn kunnen ondersteunen.

De plaats die dierenwelzijn inneemt in het kader van plattelandsontwikkeling zou verder moeten worden verbeterd door dierenwelzijn tot een van de specifieke doelstellingen van plattelandsontwikkeling 2021-2027 te maken.

De Commissie is bezig met de ontwikkeling van een project inzake indicatoren op het gebied van dierenwelzijn en kwaliteitscontroles om het nut van indicatoren op het gebied van dierenwelzijn te onderzoeken. Dit zal de evaluatie van het verband tussen het randvoorwaardensysteem en officiële controles ten behoeve van dierenwelzijn omvatten, evenals van de geschiktheid van indicatoren om de doeltreffendheid van programma's op het gebied van plattelandsontwikkeling te meten.

INLEIDING

8. De Commissie wijst erop dat de lijst van vereisten die door de randvoorwaarden worden gedekt, uiteen wordt gezet door de wetgevers, namelijk de lidstaten via de Raad en het Europees Parlement. Bovendien zijn de randvoorwaarden geen mechanisme waarmee sectorale wetgeving kan worden afgedwongen, maar hebben zij tot doel bij te dragen aan het nauwer laten aansluiten van het GLB bij de verwachtingen van de maatschappij door te verwijzen naar eisen die voldoende relevant zijn voor landbouwactiviteiten en het areaal van het bedrijf (zie overweging 54 van Verordening (EU) nr. 1306/2013). Dit verklaart waarom niet alle eisen op het gebied van dierenwelzijn automatisch deel uitmaken van randvoorwaarden. In de afgelopen jaren hebben de wetgevers altijd opgeroepen tot vereenvoudiging van het mechanisme voor randvoorwaarden, wat heeft geleid tot een verkorting van de lijst met eisen.

9. Landbouwers kunnen de zakelijke beslissing nemen over hoe zij het landbouwbedrijf beheren, bijv. besluiten varkens en pluimvee te houden zonder op hetzelfde moment land te beheren. Daarnaast kunnen ook landbouwers zonder land onder randvoorwaarden vallen als zij de begunstigen zijn van bepaalde maatregelen op het gebied van plattelandsontwikkeling.

10. De Commissie wijst erop dat als er in sectorale wetgeving wordt aangedrongen op een hoger controlepercentage, dat percentage van toepassing is.

OPMERKINGEN

28. In sommige gevallen bestaat er een duidelijk verband tussen een reeks maatregelen en de strategische doelstellingen. De doelstelling "*lidstaten ondersteunen en maatregelen nemen voor een betere naleving*" houdt bijvoorbeeld duidelijk verband met een reeks maatregelen met betrekking tot legkippen, de huisvesting van zeugen, de slachtverordening, dieren tijdens het vervoer en de bescherming van varkens.

De strategie voor dierenwelzijn omvatte een toezegging om de haalbaarheid van het introduceren van een vereenvoudigd EU-wetgevingskader te overwegen. Dit heeft bijgedragen aan de goedkeuring van de verordening inzake officiële controles in 2017 en de daaropvolgende aanwijzing van het eerste referentiecentrum van de Europese Unie voor dierenwelzijn in maart 2018.

31. In de bijlage bij de strategie voor dierenwelzijn is een precieze lijst van acties vastgesteld om toezicht te houden op de mate waarin de doelstellingen zijn gerealiseerd. In 2010 is er een evaluatie van het EU-dierenwelzijnsbeleid uitgevoerd en sommige acties die in de bijlage bij de strategie worden genoemd, weerspiegelen strategische doelstellingen, zoals "*lidstaten ondersteunen en maatregelen nemen voor een betere naleving*".

De Commissie erkent dat er geen streefdoelindicatoren zijn vastgesteld om alle strategische doelstellingen te meten. Haar acties zijn nog niet geëvalueerd, aangezien deze slechts aan het begin van 2018 zijn afgerond en de gevolgen van alle acties derhalve nog niet zichtbaar zijn.

De Commissie heeft sinds 2017 geen nieuwe formele strategie vastgesteld. Er zijn echter meerdere activiteiten ontwikkeld, waarin de nadruk ligt op de volgende drie prioritaire gebieden:

- betere toepassing van de dierenwelzijnsvoorschriften van de EU;

- de ontwikkeling en het gebruik van vrijwillige verbintenissen door bedrijven ter verdere verbetering van dierenwelzijn;
- wereldwijde promotie van EU-normen voor dierenwelzijn.

39. Door de EU-pilot kunnen de diensten van de Europese Commissie en de autoriteiten van de lidstaten een dialoog aangaan met als doel het vinden van snellere en betere antwoorden (in een eerder stadium) op vragen met betrekking tot de correcte interpretatie, tenuitvoerlegging en toepassing van het EU-recht. Hoewel het hierbij niet om een formele inbreukprocedure gaat, volgt deze dialoog een vastgesteld proces.

Tekstvak 3 — Trage vooruitgang bij de uitvoering van bepaalde aanbevelingen van de Commissie

De Commissie is van mening dat, hoewel er een relatief lange termijn is verstreken waarin Frankrijk de vademecums voor controles actualiseerde, herzag en uitgaf, officieel controlepersoneel een aantal instructies tot hun beschikking had en dat er een aantal acties is ondernomen om de vastgestelde tekortkomingen aan te pakken. Daarom was er in deze periode bij officiële controles in Frankrijk niet noodzakelijk sprake van niet-naleving van de EU-vereisten. In 2017 werd de laatste hand gelegd aan het Franse vademecum inzake de inspectie van controleposten. De Franse autoriteiten hebben echter wel inspecties bij controleposten uitgevoerd. DG SANTE blijft follow-up geven aan deze kwestie.

Aan de aanbeveling waarnaar de Rekenkamer verwijst is follow-up gegeven in een volgende audit van de Commissie die is uitgevoerd in 2012. De aanbeveling is achterhaald door een aanbeveling van die audit. Het ministerie dat belast is met de landbouwportefeuille heeft de oproep tot inschrijving voor apparatuur voor alle veterinaire diensten in Frankrijk uitgeschreven op 27 april 2017. De aanbeveling is afgesloten toen de Franse autoriteiten bewijs hebben overgelegd dat de apparatuur is aangeschaft en dat er instructies zijn ontwikkeld voor personeel voor het gebruik ervan.

Zelfs als de concentraties zich binnen de wettelijke limieten bevinden, kan de geur van ammoniak worden opgemerkt in een pluimveestal.

De Commissie is van oordeel dat, hoewel ontwerpwijzigingen van het desbetreffende besluit van de Roemeense regering zijn gepresenteerd in het kader van follow-upactiviteiten die sinds 2014 zijn ondernomen, zij er nog geen bevestiging van heeft ontvangen dat deze zijn aangenomen. DG SANTE blijft follow-up geven aan deze kwestie.

De situatie is juist aanzienlijk veranderd tijdens de periode waarnaar wordt verwezen, zoals wordt beschreven in het verslag met het landenprofiel dat in april 2017 is gepubliceerd.

- In opeenvolgende antwoorden zijn er verschillende acties voorgesteld door de centrale bevoegde autoriteit.
- Het nationale referentiecentrum voor dierenwelzijn is in 2016 door de centrale bevoegde autoriteit om steun gevraagd om de toereikendheid van de drempels die in de ministeriële nota worden genoemd, te heroverwegen.
- De centrale bevoegde autoriteit heeft verklaard dat zij van plan was de eerdere waarden in overeenstemming te brengen met de nieuwe opvatting van het nationale referentiecentrum.

De aanbeveling is afgesloten op basis van bewijsmateriaal en dit zal tot uitdrukking komen in het volgende, geactualiseerde landenprofiel, dat naar verwachting in 2019 wordt gepubliceerd.

45. De Commissie is van oordeel dat deze kwestie ingewikkeld is en zorgvuldig moet worden onderzocht vanwege de gevolgen met betrekking tot de verschillende religieuze gemeenschappen.

Sinds 2012 hebben meerdere lidstaten strengere nationale maatregelen getroffen met betrekking tot slachten zonder bedwelming (BE, EL, DK en LT) in aanvulling op de lidstaten waar reeds nationale maatregelen van kracht waren (AT, CZ, DE, FI, FR, HU, SE en SI).

54. De EU-wetgeving met betrekking tot dierenwelzijn is met name gericht op grote, intensieve landbouwbedrijven (varkens, kalveren, legkippen en vleeskuikens), dus is het redelijk dat autoriteiten hun beperkte middelen gebruiken om de grotere landbouwbedrijven te inspecteren in plaats van de vele hobbybedrijven¹. Deze keuze moet echter naar behoren met redenen worden omkleed in de risicoanalyse van de lidstaten en mag niet leiden tot een vrijstelling van controle.

55. Meerdere lidstaten maken gebruik van systemen om prioriteit te geven aan controles van het plannen van vervoer, het laden van dieren en controles langs de weg. De Commissie heeft goede praktijken die zijn aangetroffen in Denemarken, Nederland, Oostenrijk en het Verenigd Koninkrijk gedeeld met andere lidstaten².

57. Hoewel het waar is dat het uitvoeren van de risicoanalyses meestal aan lokale overheden wordt overgelaten, bestaat hier een aantal opmerkelijke uitzonderingen op, zoals aangegeven in het antwoord van de Commissie op paragraaf 55 hierboven, met betrekking tot de controles op vervoer in Denemarken, Nederland en het Verenigd Koninkrijk.

59. In de praktijk is het naar behoren controleren van alle onderwerpen in een vijfjarige cyclus met de beschikbare middelen onhaalbaar gebleken. Om deze impasse te doorbreken is er verder advies gegeven in een niet-bindend richtsnoer. Hierin wordt uitgelegd dat ieder onderwerp dat valt onder het toepassingsgebied van de verordening inzake officiële controles op de naleving van de wetgeving inzake diervoeders en levensmiddelen overwogen en geëvalueerd moet worden in een regelmatige (jaarlijkse) risicobeoordeling. Het opnemen van een onderwerp in het regelmatige evaluatieproces wordt beschouwd als het voldoen aan de vereiste van het "behandelen" van dat onderwerp in een vijfjarige cyclus.

60. De desbetreffende controleverslagen van de Commissie omvatten aanbevelingen aan de lidstaten voor gevallen waarin de follow-up van de interne audit niet toereikend was. De Commissie zal in overeenstemming met normale procedures follow-up geven aan deze aanbevelingen.

61. Hoewel klachten nuttig kunnen zijn bij het vaststellen van problemen, worden hiermee niet alle belangrijke gebieden die een reden tot zorg vormen, vastgesteld. Veel gevallen van niet-naleving blijven onzichtbaar voor potentiële klagers. Bovendien kunnen klachten kenmerken hebben die tot vertekening leiden.

62. Er bestaat geen wettelijke vereiste voor de lidstaten om een centraal klachtenregister bij te houden. Uit het ontbreken van een dergelijk register blijkt op zich niet dat informatie afkomstig uit klachten niet op gepaste wijze is gebruikt of dat de besluitvorming onvoldoende is gestoeld op informatie over risico's voor het dierenwelzijn (deze kan afkomstig zijn van vele verschillende bronnen).

64. Niet alle elementen van dierenwelzijn die de strategie beslaat, vallen onder randvoorwaarden en plattelandsontwikkeling, zoals het vervoer van dieren. Daarom zijn er beperkingen op mogelijke synergieën tussen het GLB en de algemene wetgeving met betrekking tot dierenwelzijn.

¹ In Richtlijn 2008/120/EG van de Raad wordt bijvoorbeeld in de preambule op de volgende overwegingen gewezen: "(6) verschillen waardoor de mededingingsvoorwaarden kunnen worden vervalst" en "(7) [normen] [...] teneinde een rationele ontwikkeling van de productie te garanderen".

² Zie overzichtsverslag 2014-7350, hoofdstuk 6.

65. Overeenkomstig het beginsel van gedeeld beheer tussen de lidstaten en de Commissie wordt het de lidstaten door middel van de wetgeving op het gebied van randvoorwaarden mogelijk gemaakt om hun bestaande beheers- en controlesystemen te gebruiken in plaats van een exclusief systeem voor randvoorwaarden, om de administratieve lasten voor de lidstaten te beperken (zie artikel 98, alinea 1, van Verordening (EU) nr. 1306/2013). Hierin wordt niet gespecificeerd hoe de lidstaten dit precies moeten doen en wat hiervoor de meest doeltreffende manier is.

66. Een dergelijke uitwisseling van informatie wordt in de loop van de cross-compliancecontroles van DG AGRI gecontroleerd. Daar waar tekortkomingen worden geconstateerd, worden er financiële correcties aan de lidstaten opgelegd.

70. De Commissie beschikt niet over de bevoegdheid om in haar cross-compliancecontroles alle soorten controles met betrekking tot dierenwelzijn op te nemen. De dierenwelzijnscontroles die door nationale controleautoriteiten buiten de controlesteekproef met betrekking tot randvoorwaarden van 1 % worden verricht, zijn gebaseerd op niet-GLB-wetgeving en kunnen als zodanig niet onder de verantwoordelijkheid vallen van de audits van DG AGRI.

De specifieke regels omtrent rapportage die zijn opgenomen in de wetgeving betreffende randvoorwaarden verwijzen alleen naar gedane controles in het kader van randvoorwaarden.

Als het betaalorgaan echter informatie ontvangt over mogelijke inbreuken die buiten de cross-compliancecontroles om zijn vastgesteld, kunnen dergelijke waarnemingen in aanmerking komen als basis voor evaluatie en de mogelijke latere toepassing van sancties bij niet-naleving van de randvoorwaarden. Als de hierboven genoemde inbreuken worden gerapporteerd aan en vervolgens worden geëvalueerd door het betaalorgaan, worden deze behandeld tijdens de controles van de Commissie.

73. In overeenstemming met gedeeld beheer voorziet de wetgeving betreffende randvoorwaarden erin dat de evaluatienormen met betrekking tot regio's of de lidstaten worden vastgesteld door de betrokken nationale of regionale organen. In de Europese wetgeving wordt echter in een kader voorzien doordat hierin wordt gesteld dat sancties "*doeltreffend, afschrikkend en evenredig*" moeten zijn (zie overweging 57 van Verordening (EU) nr. 1306/2013). Voorts wordt er in artikel 99 van deze verordening gesteld dat er voor de berekening van de sancties rekening wordt gehouden met de ernst, de omvang en het permanente karakter van de geconstateerde niet-naleving, evenals met de herhaling ervan en of er mogelijk sprake is van opzet. Daarnaast voorzien de artikelen 38 tot en met 40 van Gedelegeerde Verordening (EU) nr. 640/2014 en de artikelen 73 tot en met 75 van Uitvoeringsverordening (EU) nr. 809/2014 in nadere bepalingen die de lidstaten moeten eerbiedigen bij het toepassen van sancties.

74. De Commissie is van mening dat controlestatistieken op zichzelf geen bewijs vormen om een bewering te staven dat een controle- of sanctiesysteem tekortkomingen vertoont ("soepel" is) en dat het arrest van het Hof in zaak T-506/15 (punt 224) betekent dat een laag foutenpercentage (alleen) kan dienen om serieuze twijfel namens de auditeur te staven.

Met betrekking tot de opmerking dat een "landbouwbedrijf waar inspecteurs niet-naleving constateerden voor maximaal 30 % van de relevante controlepunten, geacht [zou] worden de voorschriften volledig na te leven" (Roemenië), is de Commissie van mening dat zulke specifieke gevallen zouden worden opgemerkt in haar audits.

75. De Commissie neemt nota van de opmerking van de Rekenkamer, maar herinnert eraan dat het aan de lidstaten is om naar eigen goeddunken sanctiesystemen op te stellen.

De Commissie wijst erop dat er in de evaluatieschema's van de lidstaten (zoals die van Polen) normaal gesproken verschillende puntentaallen worden toegekend aan de hand van de ernst van de niet-naleving, d.w.z. de combinatie van de ernst, de omvang en het permanente karakter ervan.

Het aantal inbreuken is daarom niet altijd een factor aan de hand waarvan de administratieve sanctie in het kader van randvoorwaarden wordt vastgesteld.

Bovendien zouden "soepele" sanctiesystemen (waarin de vereiste dat de sanctie op grond van artikel 39 van Gedelegeerde Verordening (EU) nr. 640/2014 in de regel 3 % bedraagt, niet wordt geëerbiedigd) worden opgemerkt tijdens audits van DG AGRI. Zie het antwoord van de Commissie op paragraaf 76.

76. De Commissie bevestigt dat er door middel van de audits die in de voetnoot bij de opmerking van de Rekenkamer worden genoemd, sanctiesystemen aan het licht zijn gebracht die de toepassing van evenredige sancties uitsluiten (het was in sommige gevallen bijvoorbeeld niet mogelijk om 5 % toe te passen en in andere gevallen was het niet mogelijk om 3 % of 5 % toe te passen). Elk van deze audits heeft tot een financiële correctie en een verzoek aan de lidstaat geleid om het sanctieschema op een zodanige wijze te actualiseren dat daarin naar behoren rekening wordt gehouden met de ernst, de omvang en het permanente karakter bij alle vereisten op het gebied van randvoorwaarden.

Er moet worden benadrukt dat het, in het licht van gedeeld beheer, aan de lidstaten is om evaluatieschema's te ontwerpen die toereikend zijn voor de plaatselijke landbouwpraktijk. In de wettelijke bepalingen wordt niet voorgeschreven hoe verlagingen moeten worden berekend als het gaat om afzonderlijke inbreukprocedures, maar zijn algemene regels opgenomen. Dientengevolge hoeven de evaluatieschema's niet door de Commissie te worden goedgekeurd. Om de lidstaten te ondersteunen, organiseert de Commissie regelmatig deskundigenvergaderingen, waarop beste praktijken worden uitgewisseld.

79. Hoewel dierenwelzijn niet *expliciet* wordt genoemd in aandachtsgebied 3A, moet dit niet als uitsluiting worden opgevat, gezien het feit dat de doelstelling van het verbeteren van dierenwelzijn bijdraagt aan de doelstelling van het toevoegen van waarde aan landbouwproducten, wat deel uitmaakt van aandachtsgebied 3A.

80. De lidstaten of regio's programmeren hun respectieve programma's voor plattelandontwikkeling op basis van een SWOT-analyse en de behoeftenanalyse voor dat specifieke gebied van het programma. Hierdoor wordt er door middel van de ondersteuning van plattelandontwikkeling niet alleen ingespeeld op dierenwelzijn, maar op een breed scala aan behoeften.

81. In het verlengde van ondersteuning van investeringen in landbouwbedrijven, kwaliteitsschema's of de biologische landbouw, moet ondersteuning door middel van kennisoverdracht, opleiding en adviesdiensten ook worden genoemd. Deze maatregelen worden vaak gecombineerd met maatregel 14 "dierenwelzijn" om landbouwers hiervan bewust te maken en beste praktijken voor een verbeterd beheer van dierenwelzijn te verspreiden.

84. De Commissie heeft de lidstaten verzocht actieplannen op te stellen over hoe het verbod op het couperen van staarten ten uitvoer zal worden gelegd. Noordrijn-Westfalen heeft aan het begin van 2018 een ontwerpactieplan opgesteld dat nu de basis vormt voor verdere raadpleging op deelstaat-, nationaal en EU-niveau.

De regels met betrekking tot de randvoorwaarden zijn ook van toepassing op de steun van dierenwelzijn in het kader van het programma voor plattelandontwikkeling, met inbegrip van een wet inzake de bescherming van varkens. Het niet eerbiedigen van dergelijke regels moet, afhankelijk van de ernst van de niet-naleving, leiden tot een (administratieve) sanctie.

85. De Commissie bevordert de combinatie van meerdere verbintenissen of zelfs meerdere maatregelen (de zogeheten geïntegreerde maatregelen) om het dierenwelzijn te verbeteren, om ervoor te zorgen dat meerdere parameters tegelijkertijd worden verbeterd. Uiteindelijk is het aan de

lidstaten om te beslissen welke parameters zij door het gebruik van middelen voor plattelandontwikkeling en welke zij met behulp van andere instrumentaria en middelen willen verbeteren. De beperking van beschikbare middelen kan ook een van de redenen zijn om de nadruk op de belangrijkste parameters te leggen.

86. De lidstaten baseren hun programmering van de maatregel op hun SWOT-analyse en behoeftenanalyse in de sector. Daarnaast wordt er van ze verwacht dat zij verbintenissen voor maatregel 14 vaststellen op een manier waarbij de uitgangspositie goed wordt vastgesteld en de normale praktijken die op landbouwbedrijven worden toegepast, worden overtroffen. DG SANTE wordt automatisch geraadpleegd vóór de goedkeuring van een nieuwe maatregel ten behoeve van dierenwelzijn in het kader van plattelandontwikkeling. Hiermee wordt de benadering van DG AGRI voor het vaststellen van doeltreffende maatregelen op het gebied van dierenwelzijn en het aanpakken van die gebieden waar de behoeften het grootst zijn, ondersteund.

Wat de randvoorwaarden betreft, maakt het verbod op het couperen van staarten deel uit van de vereisten en is het derhalve onderdeel van de uitgangspositie voor maatregelen voor plattelandontwikkeling. Er moet worden opgemerkt dat in veel lidstaten met name intensieve varkenshouderijen niet vallen onder de randvoorwaarden, vanwege het simpele feit dat zij niet automatisch begunstigden van het GLB zijn. Deze varkenshouderijen beschikken meestal niet over landbouwgrond. Daarom profiteren zij niet van rechtstreekse betalingen (pijler 1), aangezien deze op land zijn gebaseerd. Deze landbouwbedrijven zouden om steun voor plattelandontwikkeling (pijler 2) kunnen vragen, maar dit zou op vrijwillige basis zijn. Dit is de reden waarom de randvoorwaarden nooit als een uitvoeringsinstrument voor ander beleid kunnen dienen, aangezien de impact ervan beperkt is tot de begunstigden van het GLB.

87. Van de lidstaten wordt verwacht dat zij de verbintenissen voor maatregel 14 op zo'n manier vaststellen dat de normale praktijken die op landbouwbedrijven worden toegepast, worden overtroffen. Hiermee moet echte toegevoegde waarde van de steun worden gegarandeerd en overcompensatie worden vermeden. Met een dergelijke structuur van de steun voor dierenwelzijn moet de mogelijkheid worden uitgesloten om maatregelen te steunen die als normale landbouwpraktijken worden beschouwd in de desbetreffende lidstaat en/of regio.

Wat het risico op een buitenkans-effect betreft, is de Commissie van mening dat landbouwers financiële steun nodig hebben om verbintenissen te eerbiedigen die verder gaan dan de basisvereisten op het gebied van dierenwelzijn.

Zie met betrekking tot een mogelijke overlapping met particuliere kwaliteitsregelingen het antwoord van de Commissie op paragraaf 88.

88. Er moet worden benadrukt dat de deelname aan kwaliteitsregelingen niet noodzakelijk een overlapping vormt met maatregel 14, zelfs als beide instrumenten verbintenissen op het gebied van beheer beslaan. Dit is het geval als de verbintenissen die door verschillende instrumenten worden gesteund in kwantitatief of kwalitatief opzicht van elkaar verschillen (in het geval van Sardinië) of als de vergoedingen voor gemaakte kosten en gedeelde inkomsten voor dergelijke verbintenissen de 100 % niet overschrijden. Zie voor wat de berekening van de premies betreft het antwoord van de Commissie op paragraaf 90.

Door een dergelijke benadering kan een financiële last worden verdeeld over verschillende instrumenten, ook al zou dit kunnen leiden tot grotere administratieve inspanningen voor de autoriteiten.

90. Tijdens de goedkeuring van de programma's beoordeelt de Commissie de methodologie, op basis waarvan de betalingen worden berekend, net als de uitgangspositie voor de voorgestelde verbintenissen, om ervoor te zorgen dat zij alleen acties behelzen die een aanvulling vormen op

verplichte vereisten en praktijken die normaal gesproken worden uitgevoerd. De lidstaten moeten er ook voor zorgen dat de berekeningen deugdelijk zijn en zijn bevestigd of worden gedaan door een functioneel onafhankelijk orgaan.

Tijdens de audits wordt de mogelijke overlapping met EU-middelen of nationale openbare middelen gecontroleerd als onderdeel van de controle van het controlesysteem voor alle maatregelen of verrichtingen die aan een bepaalde audit zijn onderworpen. Bevindingen van audits zullen door de Commissie worden gebruikt in de algemene beoordeling van de correcte tenuitvoerlegging van de maatregelen/verrichtingen en zullen deel uitmaken van de conformiteitsgoedkeuringsprocedure, wat in sommige gevallen kan leiden tot een wijziging van het programma voor plattelandsontwikkeling.

92. Hoewel er met het gemeenschappelijk toezicht- en evaluatiesysteem van de EU (CMES) indicatoren worden vastgesteld voor het meten van de prestaties van het GLB, bevat het huidige systeem geen specifieke indicatoren op het gebied van dierenwelzijn. Outputindicatoren worden echter op het niveau van de maatregelen verzameld en worden toegekend aan de respectieve aandachtsgebieden.

Er is een evenwicht nodig met betrekking tot de definitie van toezichtindicatoren, de kosteneffectiviteit ervan en de beschikbaarheid van gegevens. De beoordeling van de globale resultaten van maatregelen moet in de context van evaluatie worden geplaatst, waarvoor de CMES-indicatoren slechts voorzien in een ondersteunende functie. Het staat de lidstaten vrij aanvullende indicatoren vast te stellen.

93. Steun voor dierenwelzijn kan het beste worden beoordeeld in de context van evaluatie. Voor de periode 2007-2013 werd er een evaluatiesynthese over de gevolgen van maatregel 215 "betalingen in het kader van dierenwelzijn" uitgevoerd, op basis van ex-postevaluaties van de lidstaten die de maatregel ten uitvoer hebben gelegd. Het is de bedoeling dat de evaluatie samen met het begeleidende werkdocument in het laatste kwartaal van 2018 wordt gepubliceerd.

95. Maatregel 215 "dierenwelzijn" is in 11 lidstaten ten uitvoer gelegd (30 regio's), waarvoor de totale uitgaven van het Elfpo 1 miljard EUR bedragen. In de synthese van de ex-postevaluaties zijn de gevolgen van de maatregel als beperkt beoordeeld, ten dele vanwege het lage aantal regio's waarin de maatregel ten uitvoer is gelegd.

CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

99. De strategie voor dierenwelzijn omvatte een toezegging om de haalbaarheid van het introduceren van een vereenvoudigd EU-wetgevingskader te overwegen. Dit heeft bijgedragen aan de goedkeuring van de verordening inzake officiële controles in 2017 en de daaropvolgende aanwijzing van het eerste referentiecentrum van de Europese Unie voor dierenwelzijn in maart 2018.

De Commissie erkent dat de strategie geen streefdoelindicatoren bevat om alle doelstellingen van de strategie te meten (zie het antwoord van de Commissie op de paragrafen 28 en 31). De acties zijn nog niet geëvalueerd, aangezien deze slechts aan het begin van 2018 zijn afgerond en de gevolgen van alle acties derhalve nog niet zichtbaar zijn.

De Commissie heeft sinds 2017 verschillende activiteiten ontplooid, waarbij de nadruk ligt op de volgende drie prioritaire gebieden:

- betere toepassing van de dierenwelzijnsvoorschriften van de EU;
- de ontwikkeling en het gebruik van vrijwillige verbintenissen door bedrijven ter verdere verbetering van dierenwelzijn;
- wereldwijde promotie van EU-normen voor dierenwelzijn.

100. De Commissie is van oordeel dat de kwestie van slachten zonder bedwelming ingewikkeld is en zorgvuldig moet worden onderzocht vanwege de gevolgen met betrekking tot de verschillende religieuze gemeenschappen.

Aanbeveling 1 — Strategisch kader voor het dierenwelzijnsbeleid van de Commissie

a) De Commissie aanvaardt aanbeveling 1 a) en is van plan om een evaluatie uit te voeren van de strategie voor dierenwelzijn van 2012. Bij het tijdsbestek voor een dergelijke evaluatie moet in overweging worden genomen dat de gevolgen van alle acties nog niet zichtbaar zijn; er moet eveneens rekening worden gehouden met de gevolgen voor de middelen van deze ingewikkelde werkzaamheden.

b) De Commissie aanvaardt aanbeveling 1 b). Deze zal ten uitvoer worden gelegd door gebieden of sectoren vast te stellen en een methodologie te ontwikkelen om de prestaties van de lidstaten te vergelijken.

c) De Commissie aanvaardt aanbeveling 1 c).

102. De aard van de vereiste maatregelen is van invloed op de tijd waarin er vooruitgang kan worden geboekt in de lidstaten. De Commissie blijft toezicht houden op deze zaken en blijft deze volgen.

Zie de antwoorden van de Commissie op tekstvak 3 en de paragrafen 59 tot en met 62.

Aanbeveling 2 — Handhavings- en begeleidingsacties van de Commissie op het gebied van naleving

a) De Commissie aanvaardt aanbeveling 2 a). Er zijn reeds voorbereidingen getroffen voor de follow-up van de controleaanbevelingen en voor het handhaven van EU-wetgeving.

De Commissie beschikt sinds 2005 over systematische procedures voor de follow-up van controleaanbevelingen. Incrementele handhavingsacties kunnen daar worden gebruikt waar niet-naleving van de EU-regels voortduurt. De doeltreffendheid van de procedures wordt regelmatig geëvalueerd.

De Commissie erkent dat er meer vooruitgang kan worden geboekt op het gebied van het verminderen van de tijd die nodig is om tevredenstellende acties in gang te zetten naar aanleiding van haar aanbevelingen die na audits zijn uitgegeven, en op het gebied van de handhaving van wettelijke bepalingen, met name die welke al een lange tijd van kracht zijn.

De Commissie werkt derhalve aan de verbetering van haar procedures voor het toezicht houden op en de versterking van alle wetgeving op het gebied van voedsel en gezondheid, waarin de follow-up van aanbevelingen die voortvloeien uit audits van de Commissie vanzelfsprekend worden opgenomen.

b) De Commissie aanvaardt aanbeveling 2 b) en zal mogelijke verbeteringen van het Traces-systeem met de lidstaten bespreken om de opstelling van de risicoanalyses van de lidstaten voor inspecties van het vervoer van levende dieren te ondersteunen.

Aanbeveling 3 — Verbeter de coördinatie tussen de officiële inspecties en cross-compliance

De Commissie verwerpt aanbeveling 3 a).

De Commissie is van mening dat indien deze officiële inspecties waarnaar de Rekenkamer verwijst, worden gebruikt om het minimumpercentage van 1 % van de begunstigden te behalen die moeten worden gecontroleerd op de naleving van de randvoorwaarden (artikel 68 van Uitvoeringsverordening (EU) nr. 809/2014), zij inderdaad binnen het toepassingsgebied van de audits van DG AGRI vallen. De desbetreffende rapportage wordt onder meer getoetst op

volledigheid. Als deze officiële inspecties echter bovenop het minimumpercentage controles worden uitgevoerd, dat wil zeggen buiten het toepassingsgebied van het kader inzake randvoorwaarden, bestaat er geen wettelijke verplichting voor de inspecteurs om hun bevindingen te kwalificeren en te beoordelen in het licht van de regels betreffende randvoorwaarden en om deze vervolgens te rapporteren. Tenzij de resultaten ervan worden gerapporteerd, kunnen deze controles — of de volledigheid van de rapportage ervan — niet vallen onder de audits van DG AGRI.

b) De Commissie aanvaardt de aanbeveling en zal er follow-up aan geven in het kader van de deskundigengroep op het gebied van randvoorwaarden.

104. Het bevorderen van dierenwelzijn maakt deel uit van een bredere prioriteit waarin de organisatie van de voedselketen aan de orde wordt gesteld. Het plattelandsontwikkelingsbeleid biedt een flexibel kader/instrumentarium, op grond waarvan de lidstaten, overeenkomstig het subsidiariteitsbeginsel en in het kader van gedeeld beheer kunnen bepalen hoe zij het best de verbetering van het dierenwelzijn kunnen ondersteunen in overeenstemming met de EU-beleidsdoelen en in de specifieke context van de lidstaten en de regio's, hun potentieel en hun behoeften. Bijna een derde van alle programma's voor plattelandsontwikkeling voor de periode 2014-2020 omvatten deze maatregel en hierin wordt ook het aantal begunstigden dat steun ontvangt, aangegeven.

Wat het risico op een buitenkans-effect betreft, is de Commissie van mening dat landbouwers financiële steun nodig hebben om verbintenissen te eerbiedigen die verder gaan dan de basisvereisten op het gebied van dierenwelzijn. De maatregel is zo opgebouwd dat deze voortbouwt op het principe dat alleen acties die verder gaan dan de verplichte vereisten moeten worden gesteund in het kader van maatregelen voor dierenwelzijn. Dit moet een buitenkans-effect voorkomen.

De Commissie blijft goede praktijken en voorbeelden voor de verbetering van dierenwelzijn verspreiden, ook door middel van een goede combinatie met andere maatregelen op het gebied van plattelandsontwikkeling, met name kennisoverdracht en opleiding, alsook investeringen.

Aanbeveling 4 — Gebruikmaking van steun voor plattelandsontwikkeling om doelstellingen op het gebied van dierenwelzijn te verwezenlijken

a) De Commissie aanvaardt deze aanbeveling, die voortbouwt op de praktijk in de huidige programmeringsperiode.

Van de lidstaten wordt verwacht dat zij verbintenissen voor maatregel 14 op zo'n manier vaststellen dat de uitgangspositie goed wordt vastgesteld en dat normale praktijken worden overtroffen. Hiermee moet echte toegevoegde waarde van de steun worden gegarandeerd en overcompensatie worden vermeden. De Commissie zal — in het geval van wijzigingen van het programma of de nieuwe invoering van de maatregel tijdens de huidige programmeringsperiode — de lidstaten blijven aanmoedigen om deze maatregel ten uitvoer te leggen, met name in sectoren waarin de behoeften het grootst zijn. Zo dragen alle maatregelen in de varkenssector ook bij aan een betere naleving van de desbetreffende richtlijn. DG SANTE wordt automatisch geraadpleegd vóór de goedkeuring van een nieuwe maatregel ten behoeve van dierenwelzijn in het kader van plattelandsontwikkeling.

De plaats die dierenwelzijn inneemt in het kader van plattelandsontwikkeling zou verder moeten worden verbeterd door dierenwelzijn tot een van de specifieke doelstellingen van plattelandsontwikkeling 2021-2027 te maken.

b) De Commissie aanvaardt de aanbeveling om de uitwisseling van goede praktijken tussen de lidstaten aan te moedigen op het gebied van aanvullende (d.w.z. niet-verplichte) resultaat- en impactindicatoren voor maatregelen op het gebied van dierenwelzijn. Er moet worden opgemerkt

dat de voorstellen voor het GLB in de periode na 2020 de specifieke doelstelling "beter inspelen op de maatschappelijke vraag op het gebied van voedsel en gezondheid, waaronder veilig, voedzaam en duurzaam voedsel, en op het gebied van dierenwelzijn" en de kernindicator O.16 "Aantal grootvee-eenheden waarvoor steun voor dierenwelzijn, diergezondheid of verhoogde bioveiligheidsmaatregelen wordt ontvangen" omvatten. Daarnaast omvat het voorstel de algemene resultaatindicator R.38: "Verbetering van dierenwelzijn: aandeel grootvee-eenheden vallend onder een ondersteunde actie ter verbetering van dierenwelzijn". De Commissie kan zich er daarom toe verbinden de uitwisseling van goede praktijken inzake indicatoren voor het dierenwelzijn van de toekomst aan te moedigen.

c) De Commissie aanvaardt deze aanbeveling, die voortbouwt op de praktijk in de huidige programmeringsperiode.

Op de website van het Europees netwerk voor plattelandontwikkeling worden vele voorbeelden gegeven van goede praktijken voor projecten waarmee de verbetering van het dierenwelzijn wordt beoogd, met inbegrip van investeringsprojecten (https://enrd.ec.europa.eu/search/site/animal%20welfare_en).

De plaats die dierenwelzijn inneemt in het kader van plattelandontwikkeling zou verder moeten worden verbeterd door dierenwelzijn tot een van de specifieke doelstellingen van plattelandontwikkeling 2021-2027 te maken. In de context van het nieuwe overdrachtsmodel dat wordt voorgesteld voor het GLB na 2020, bevindt de Commissie zich momenteel echter niet in de positie om specifiekere opmerkingen te maken met betrekking tot aan de lidstaten verstrekt advies.

Gebeurtenis	Datum
Vaststelling controleplan ("APM")/begin van de controle	13.9.2017
Ontwerpverslag officieel verzonden aan de Commissie (of andere gecontroleerde)	12.7.2018
Vaststelling van het definitieve verslag na de contradictoire procedure	3.10.2018
Officiële antwoorden in alle talen ontvangen van de Commissie (of andere gecontroleerde)	8.11.2018

PDF ISBN 978-92-847-1181-9 doi:10.2865/304994 QJ-AB-18-026-NL-N

HTML ISBN 978-92-847-1154-3 doi:10.2865/23185 QJ-AB-18-026-NL-Q

De normen van de EU op het gebied van dierenwelzijn behoren tot de strengste ter wereld, en zijn al tientallen jaren van kracht; doelstellingen op het gebied van dierenwelzijn zijn verankerd in het gemeenschappelijk landbouwbeleid (GLB). De meest recente strategie voor dierenwelzijn van de Commissie was gericht op het aanpakken van nalevingskwesties en op het verbeteren van de synergieën met het GLB. Wij constateerden dat EU-acties ter verbetering van dierenwelzijn succesvol waren op sommige terreinen, maar dat er vertraging is opgetreden in de uitvoering ervan en dat er op bepaalde gebieden nog tekortkomingen bestaan met betrekking tot welzijnskwesties op het landbouwbedrijf, tijdens het vervoer en bij het slachten. Wij doen aanbevelingen inzake het strategisch kader, de handhavings- en begeleidingsacties van de Commissie om de lidstaten te ondersteunen bij de naleving, en acties om het verband tussen dierenwelzijn en het landbouwbeleid te versterken.



EUROPESE
REKENKAMER



Publicatiebureau

EUROPESE REKENKAMER
12, rue Alcide De Gasperi
L-1615 Luxemburg
LUXEMBURG

Tel. +352 4398-1

Inlichtingen: eca.europa.eu/nl/Pages/ContactForm.aspx
Website: eca.europa.eu
Twitter: @EUAuditors

© Europese Unie, 2018.

Voor iedere vorm van gebruik of reproductie van (beeld)materiaal dat niet onder het auteursrecht van de Europese Unie valt, dient rechtstreeks toestemming aan de auteursrechthebbende te worden gevraagd.