PL 2018 nr 31

Sprawozdanie specjalne

Dobrostan zwierząt w UE – zmniejszanie dystansu między ambitnymi celami a praktycznym wdrażaniem

(przedstawione na mocy art. 287 ust. 4 akapit drugi TFUE)

CURIA RATIONUM

EUROPEJSKI TRYBUNAŁ OBRACHUNKOWY

ZESPÓŁ KONTROLNY

Sprawozdania specjalne Trybunału przedstawiają wyniki kontroli dotyczących wybranych obszarów polityki i programów unijnych bądź kwestii związanych z zarządzaniem w wybranych obszarach budżetowych. Trybunał wybiera i opracowuje zadania kontrolne w taki sposób, aby miały one jak największe oddziaływanie, biorąc pod uwagę kryteria takie jak zagrożenia dla wykonania zadań lub zgodności, poziom dochodów lub wydatków w danym obszarze, nadchodzące zmiany oraz interes polityczny i społeczny.

Niniejsza kontrola wykonania zadań została przeprowadzona przez Izbę I, której przewodniczy członek Trybunału Nikolaos Milionis i która zajmuje się wydatkami związanymi ze zrównoważonym użytkowaniem zasobów naturalnych. Kontrolą kierował członek Trybunału Janusz Wojciechowski, a w działania kontrolne zaangażowani byli: Kinga Wiśniewska-Danek, szef gabinetu; Katarzyna Radecka-Moroz, attaché; Colm Friel, kierownik; Diana Voinea, koordynator zadania; Paulo Oliveira i Lucia Roșca, zastępcy koordynatora zadania, a także kontrolerzy: Xavier Demarche, Małgorzata Frydel, Michela Lanzutti, Joachim Otto i Maciej Szymura. Wsparcie językowe zapewniła Fiona Urquhart.

Od lewej: Xavier Demarche, Kinga Wiśniewska-Danek, Joachim Otto, Janusz Wojciechowski, Colm Friel, Diana Voinea, Lucia Roșca.

SPIS TREŚCI

	Punkty
Glosariusz i wykaz skrótów	
Streszczenie	I-IX
Wstęp	1-19
Zakres kontroli i podejście kontrolne	20-27
Uwagi	28-95
Komisja ukończyła drugą strategię UE w zakresie dobrostanu zwierząt, ale nie oceniła jej oddziaływania	28-33
Komisja i państwa członkowskie poinformowały o istotnych postępach w stosowaniu standardów UE	34-40
Państwom członkowskim dużo czasu zajęło uwzględnienie niektórych zaleceń, a pewne problemy nadal nie zostały rozwiązane	41-46
Zarządzanie przez państwa członkowskie systemami kontroli urzędowych zasadniczo zapewnia spójność, ale występują pewne uchybienia w systemach kontroli i audytu	47-63
Państwa członkowskie w ograniczonym stopniu stosują narzędzia wspólnej polityki rolnej, by realizować cele dotyczące dobrostanu zwierząt	64-95
Ograniczona wymiana informacji na temat wyników kontroli urzędowych i kontroli przestrzegania zasady wzajemnej zgodności w państwach członkowskich oraz niedociągnięcia w stosowaniu kar	65-76
Rozwój obszarów wiejskich: istnieje niewiele zachęt do poprawy dobrostanu zwierząt, a efektywność kosztowa nie jest zagwarantowana	77-95
Wnioski i zalecenia	96-104
Załącznik I – Przegląd działań zaplanowanych w ramach strategii UE w zakresie dobrostanu zwierząt na lata 2012-2015	
Załącznik II – Przegląd informacji zawartych w sprawozdaniach z kontroli gospodarstw przedłożonych Komisji przez państwa członkowskie objęte kontrolą	

Załącznik III – Kontrole i dane państw członkowskich dotyczące uboju bez ogłuszania

Załącznik IV – Kontrole przestrzegania zasady wzajemnej zgodności w państwach członkowskich, w których przeprowadzono wizyty

Odpowiedzi Komisji

GLOSARIUSZ I WYKAZ SKRÓTÓW

Brojlery:	kurczęta chowane z przeznaczeniem na produkcję mięsa
CMES:	unijny wspólny system monitorowania i ewaluacji środków rozwoju obszarów wiejskich
DG AGRI:	Dyrekcja Generalna Komisji Europejskiej ds. Rolnictwa i Rozwoju Obszarów Wiejskich
DG SANTE:	Dyrekcja Generalna Komisji Europejskiej ds. Zdrowia i Bezpieczeństwa Żywności
EFSA:	Europejski Urząd ds. Bezpieczeństwa Żywności – agencja Unii Europejskiej, która zapewnia niezależne doradztwo naukowe oraz informuje o istniejących i pojawiających się zagrożeniach związanych z łańcuchem żywnościowym
Kontrole przestrzegania zasady wzajemnej zgodności:	kontrole mające na celu sprawdzenie przestrzegania obowiązków wynikających z zasady wzajemnej zgodności, zgodnie z rozporządzeniami (UE) nr 1306/2013, (UE) nr 809/2014 i (UE) nr 640/2014
Kontrole urzędowe:	termin stosowany w niniejszym sprawozdaniu w odniesieniu do kontroli i inspekcji przeprowadzanych na szczeblu państw członkowskich (np. przez służby weterynaryjne) w celu sprawdzenia prawidłowego stosowania przepisów UE dotyczących dobrostanu zwierząt, zgodnie z rozporządzeniem (WE) nr 882/2004
Obcinanie ogonów prosiętom:	procedura obcinania ogonów prosiętom w celu ograniczenia obgryzania ogonów
OIE:	Światowa Organizacja Zdrowia Zwierząt (Office International des Épizooties) – organizacja międzyrządowa zrzeszająca 181 państw członkowskich. Opracowuje uznawane na szczeblu międzynarodowym normy w zakresie zdrowia i dobrostanu zwierząt.
PROW:	program rozwoju obszarów wiejskich
SMR:	wymogi podstawowe w zakresie zarządzania – stanowią część wymogów wzajemnej zgodności i są ustanowione w szeregu dyrektyw i rozporządzeń Unii Europejskiej. Dotyczą zdrowia publicznego, zdrowia zwierząt i roślin, identyfikacji i rejestracji zwierząt, środowiska oraz dobrostanu zwierząt.

TRACES:	zintegrowany skomputeryzowany system weterynaryjny – wielojęzyczne internetowe narzędzie zarządzania stosowane przez Komisję w odniesieniu do wszystkich wymogów sanitarnych dotyczących wewnątrzunijnego handlu zwierzętami, nasieniem i zarodkami, żywnością, paszą i roślinami, a także ich przywozu
WPR:	wspólna polityka rolna

STRESZCZENIE

I. UE posiada jedne z najwyższych na świecie standardów regulacyjnych w zakresie dobrostanu zwierząt, które obejmują ogólne wymogi dotyczące chowu, transportu i uboju zwierząt gospodarskich oraz wymogi szczegółowe dla poszczególnych gatunków. Wspólna polityka rolna (WPR) zapewnia możliwość zwiększenia poziomu wiedzy rolników na temat ich zobowiązań prawnych (za pośrednictwem zasady wzajemnej zgodności, która uzależnia otrzymywane przez nich płatności w ramach WPR od spełnienia wymogów minimalnych) oraz zachęca rolników do stosowania wyższych standardów (w drodze wsparcia finansowego udzielanego w ramach polityki rozwoju obszarów wiejskich).

II. Obywatele Unii są coraz bardziej zaniepokojeni wpływem rolnictwa na dobrostan zwierząt oraz powiązanym oddziaływaniem na zdrowie publiczne i zdrowie zwierząt. W związku z tym Komisja opracowała dokumenty strategiczne w celu zapewnienia ram dla swoich działań w tym obszarze. Najnowsza strategia UE obejmuje okres od roku 2012 do 2015.

III. W ramach kontroli zbadano dobrostan zwierząt gospodarskich oraz całościowe wdrażanie najnowszej strategii UE, skupiając się na dwóch podstawowych celach: osiąganiu zgodności z normami minimalnymi oraz optymalizacji synergii z WPR. Trybunał ustalił, że działania UE mające na celu poprawę dobrostanu zwierząt były udane w niektórych obszarach, ale nadal występują pewne uchybienia, jeśli chodzi o spełnianie norm minimalnych. Istnieją ponadto możliwości lepszej koordynacji z kontrolami przestrzegania zasady wzajemnej zgodności, a zasoby finansowe WPR mogłyby być lepiej wykorzystywane w celu promowania wyższych standardów w zakresie dobrostanu zwierząt.

IV. Wnioski płynące z kontroli pokazują, że Komisja korzystała zarówno z wytycznych, jak i środków egzekwowania, aby zapewnić zgodność w państwach członkowskich. Jej działania przyniosły sukcesy w ważnych obszarach, w szczególności w zakresie grupowego utrzymania loch i zakazu stosowania klatek nieulepszonych, które uniemożliwiają kurom nioskom przejawianie ich naturalnego zachowania. Komisja i państwa członkowskie prowadziły prace nad wytycznymi ułatwiającymi zrozumienie i spójne stosowanie wymogów prawnych oraz szeroko je rozpowszechniały. Państwa członkowskie, w których Trybunał przeprowadził

wizyty, co do zasady podejmowały działania w celu uwzględnienia zaleceń Komisji z audytów.

V. Nadal występowały jednak uchybienia w pewnych obszarach związanych z dobrostanem w gospodarstwach (w szczególności rutynowe obcinanie ogonów prosiętom), podczas transportu (zgodność z przepisami w sprawie transportu dalekobieżnego i transportu zwierząt niezdolnych do podróży) oraz podczas uboju (korzystanie z odstępstwa dla uboju bez ogłuszania lub nieodpowiednie procedury ogłuszania).
Państwom członkowskim, w których Trybunał przeprowadził wizyty, dużo czasu zajęło uwzględnienie niektórych zaleceń przekazanych przez Komisję w następstwie przeprowadzonych przez nią audytów.

VI. Obowiązujące w państwach członkowskich systemy kontroli urzędowych odgrywają kluczową rolę w zapewnianiu odpowiedniego egzekwowania standardów w zakresie dobrostanu zwierząt. Trybunał zaobserwował dobre praktyki w tym obszarze, w szczególności w odniesieniu do spójności kontroli urzędowych, ale zauważył także potrzebę skoncentrowania się na obszarach i podmiotach prowadzących działalność, w przypadku których ryzyko niezgodności jest wyższe. Ponadto państwa członkowskie mogłyby w lepszy sposób wykorzystywać informacje uzyskane w toku audytów wewnętrznych i za pośrednictwem skarg w celu poprawy zarządzania polityką w zakresie dobrostanu zwierząt.

VII. Państwa członkowskie zasadniczo wdrożyły odpowiednie mechanizmy na potrzeby kontroli przestrzegania zasady wzajemnej zgodności związanych z dobrostanem zwierząt. Istnieją jednak możliwości polepszenia ich koordynacji z kontrolami urzędowymi dotyczącymi dobrostanu zwierząt. Ponadto stwierdzono przypadki, w których kary za nieprzestrzeganie zasady wzajemnej zgodności nałożone przez agencje płatnicze nie były proporcjonalne do wagi nieprawidłowości.

VIII. Cel, jakim jest promowanie dobrostanu zwierząt, stanowi jeden z priorytetów rozwoju obszarów wiejskich na lata 2014-2020, a Trybunał stwierdził dobre przykłady działań korzystnych dla zwierząt w państwach członkowskich, w których przeprowadził wizyty. Działanie „Dobrostan zwierząt” nie było jednak powszechnie stosowane. Występowały

pewne uchybienia, jeśli chodzi o efektywność kosztową tego działania, a państwa członkowskie rzadko korzystały z możliwości zapewnienia wsparcia na rzecz dobrostanu zwierząt za pomocą innych działań w zakresie rozwoju obszarów wiejskich.

IX. Trybunał przedstawił pod adresem Komisji zalecenia ukierunkowane na poprawę zarządzania polityką w zakresie dobrostanu zwierząt. Zalecenia Trybunału dotyczą strategicznych ram na rzecz dobrostanu zwierząt, bardziej skutecznego egzekwowania i wytycznych w celu osiągnięcia zgodności, działań mających na celu wzmocnienie powiązań między systemem wzajemnej zgodności a dobrostanem zwierząt oraz działań ukierunkowanych na większe uwzględnienie celów dobrostanu zwierząt w ramach polityki rozwoju obszarów wiejskich.

WSTĘP

Dobrostan zwierząt: definicja i znaczenie w UE

1. W 2008 r. Światowa Organizacja Zdrowia Zwierząt (OIE) opracowała następującą definicję dobrostanu zwierząt: „dobrostan osiągany jest wtedy, jeżeli zwierzę jest zdrowe, bezpieczne i dobrze odżywione, nie cierpi niewygody i ma możliwość wyrażania wrodzonych (naturalnych) zachowań oraz nie odczuwa takich niedogodnych stanów jak ból, strach i niepokój". Koncepcja dobrostanu zwierząt jest zapisana w art. 13 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE), który uznaje zwierzęta za istoty zdolne do odczuwania.

2. Według badania Parlamentu Europejskiego[1] szacuje się, że w UE hodowanych jest 4,5 mld kurcząt, kur niosek i indyków oraz 330 mln krów, świń, kóz i owiec. Z informacji przekazanych przez organizację działającą na rzecz dobrostanu zwierząt wynika, że co roku 0,25 mln koni jest poddawanych ubojowi z przeznaczeniem na produkcję mięsa[2].

3. Wiedza na temat dobrostanu zwierząt pogłębiła się w szybkim tempie w ostatnich latach i jest przedmiotem dużego zainteresowania mediów. Parlament Europejski przyjął dwie rezolucje (w latach 2010 i 2015) w sprawie unijnej polityki w zakresie dobrostanu zwierząt[3]. Działania podejmowane w UE na rzecz dobrostanu zwierząt wywodzą się z czterech głównych źródeł, przy czym każde z nich posiada odrębny mechanizm kontroli (zob. ***rys. 1***).

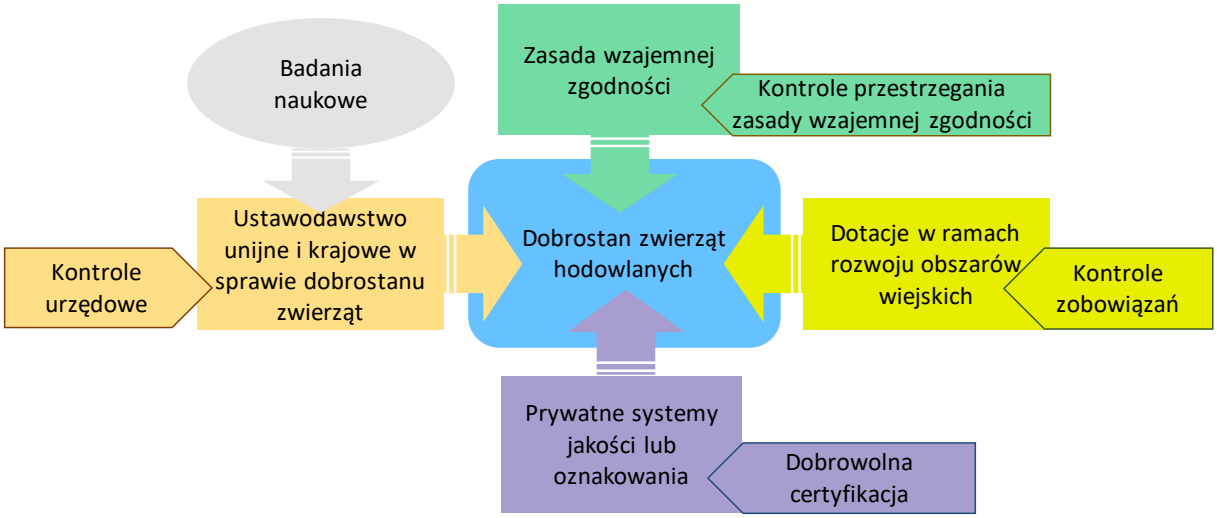
---

[1] Departament Tematyczny Parlamentu Europejskiego ds. Praw Obywatelskich i Spraw Konstytucyjnych, „Animal Welfare in the European Union" [Dobrostan zwierząt w Unii Europejskiej], Bruksela, 2017 r.

[2] Humane Society International, „Facts and figures on the EU horsemeat trade" [Fakty i dane liczbowe na temat handlu mięsem końskim w UE], 2014 r.

[3] Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 5 maja 2010 r. w sprawie ewaluacji i oceny Wspólnotowego planu działań dotyczącego dobrostanu zwierząt na lata 2006-2010 (2009/2202(INI)) oraz rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 26 listopada 2015 r. w sprawie nowej strategii w zakresie dobrostanu zwierząt na lata 2016-2020 (2015/2957(RSP)).

Rys. 1 – Działania w UE oddziałujące na dobrostan zwierząt



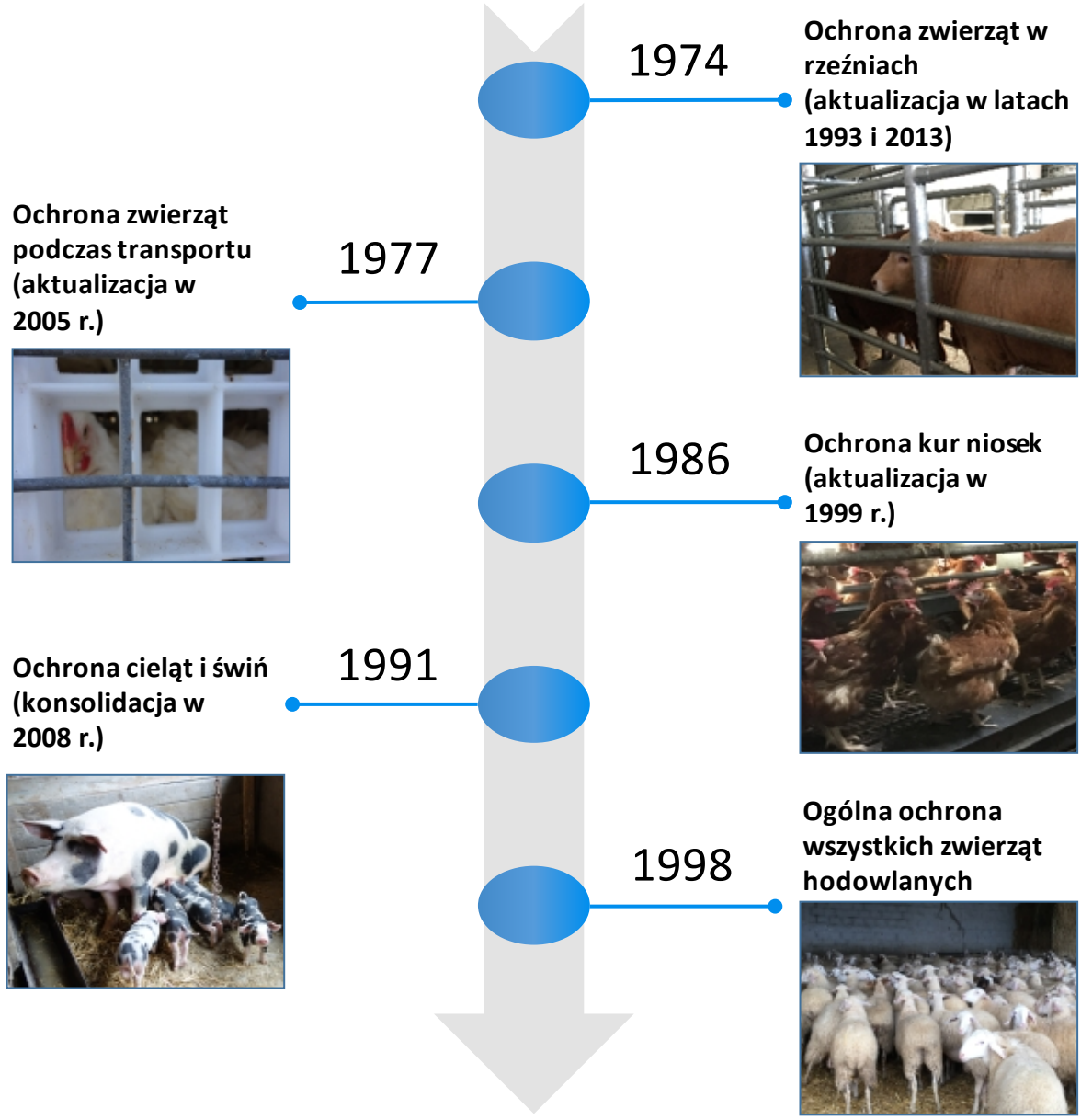
Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

4. Ustawodawstwo UE w sprawie dobrostanu zwierząt ma na celu poprawę jakości życia zwierząt, a jednocześnie spełnienie oczekiwań obywateli i zaspokojenie popytu na rynku dzięki ustanowieniu norm minimalnych. Powszechnie uznaje się, że UE posiada jedne z najwyższych na świecie standardów w zakresie dobrostanu zwierząt[4]. Większość z tych standardów odnosi się do zwierząt gospodarskich (w gospodarstwie, podczas transportu i podczas uboju), podczas gdy prawodawstwo dotyczy także zwierząt dzikich, doświadczalnych i domowych. Jak pokazano na ***rys. 2***, pierwsze przepisy UE w sprawie dobrostanu zwierząt przyjęto ponad 40 lat temu, a następnie kilkukrotnie nowelizowano. Państwa członkowskie mogą przyjmować bardziej rygorystyczne przepisy, o ile są one

[4] Badania na ten temat obejmują między innymi: FAO, „Review of animal welfare legislation in the beef, pork, and poultry industries" [Przegląd ustawodawstwa w sprawie dobrostanu zwierząt w branży wołowiny, wieprzowiny i drobiu], Rzym, 2014; projekt EconWelfare, FiBL, „Overview of animal welfare standards and initiatives in selected EU and third countries" [Przegląd standardów i inicjatyw w zakresie dobrostanu zwierząt w wybranych państwach UE i państwach trzecich], Szwajcaria, 2010; Komisja Rolnictwa i Rozwoju Wsi Parlamentu Europejskiego, „Comparative analysis of EU standards in food safety, environment, animal welfare and other non-trade concerns with some selected countries" [Analiza porównawcza standardów UE w zakresie bezpieczeństwa żywności, środowiska, dobrostanu zwierząt i innych kwestii pozahandlowych z niektórymi wybranymi krajami], Bruksela, 2012.

zgodne z ustawodawstwem UE. Na przykład 13 państw członkowskich przyjęło dodatkowe środki krajowe dotyczące uboju.

Rys. 2 – Najważniejsze przepisy UE w sprawie dobrostanu zwierząt gospodarskich



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

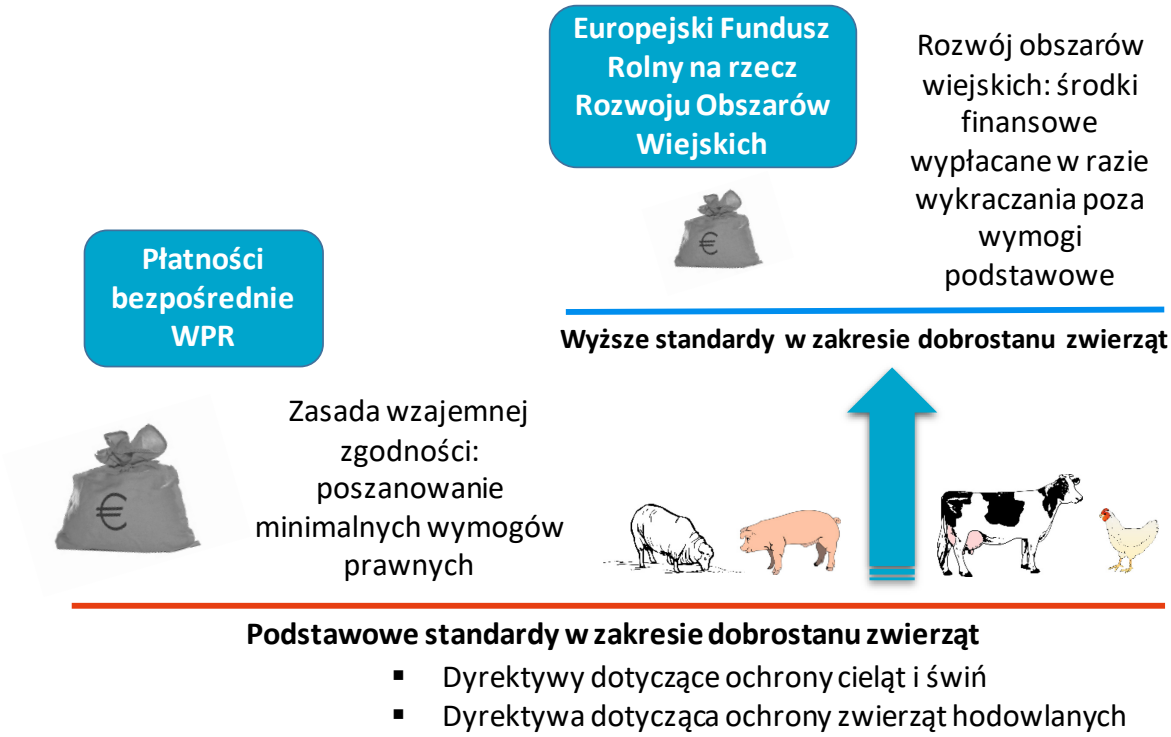
5. Państwa członkowskie są odpowiedzialne za stosowanie przepisów UE w sprawie dobrostanu zwierząt na szczeblu krajowym, w tym za kontrole urzędowe[5], natomiast rola Komisji Europejskiej (DG SANTE) polega na zapewnianiu, by państwa członkowskie prawidłowo wdrażały ustawodawstwo UE. Europejski Urząd ds. Bezpieczeństwa Żywności jest z kolei odpowiedzialny za zapewnianie Komisji odpowiedniego doradztwa naukowego. Państwa członkowskie przekazują Komisji co roku sprawozdania na temat wyników kontroli dobrostanu zwierząt w gospodarstwach i podczas transportu. Komisja może wszcząć postępowanie względem państwa członkowskiego, które nie dokona transpozycji i nie wdroży prawidłowo ustawodawstwa UE.

Dobrostan zwierząt a wspólna polityka rolna

6. Wspólna polityka rolna (WPR) przyczynia się do osiągnięcia celów w zakresie dobrostanu zwierząt dzięki zasadzie wzajemnej zgodności (uzależniającej większość płatności dla rolników w ramach WPR od spełnienia wymogów minimalnych) oraz finansowaniu działań i projektów na rzecz dobrostanu zwierząt (zob. ***rys. 3***).

[5] Przeprowadzane zgodnie z rozporządzeniem (WE) nr 882/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie kontroli urzędowych przeprowadzanych w celu sprawdzenia zgodności z prawem paszowym i żywnościowym oraz regułami dotyczącymi zdrowia zwierząt i dobrostanu zwierząt (Dz.U. L 165 z 30.4.2004, s. 1). W przepisach nie przewidziano minimalnego wskaźnika kontroli w przypadku kontroli dobrostanu zwierząt.

Rys. 3 – Instrumenty WPR i ich powiązanie z ustawodawstwem w sprawie dobrostanu zwierząt



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

7. Zasada wzajemnej zgodności to mechanizm, który uzależnia większość płatności w ramach WPR[6] (około 46 mld euro w 2016 r.)[7] od zgodności z szeregiem przepisów dotyczących środowiska, utrzymania gruntów w dobrej kulturze rolnej, dobrostanu zwierząt

---

[6] Płatności bezpośrednie zgodnie z rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1307/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. ustanawiającym przepisy dotyczące płatności bezpośrednich dla rolników na podstawie systemów wsparcia w ramach wspólnej polityki rolnej (Dz.U. L 347 z 20.12.2013, s. 608); płatności na rzecz restrukturyzacji i przekształcenia winnic oraz zielonych zbiorów zgodnie z rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1308/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. ustanawiającym wspólną organizację rynków produktów rolnych (Dz.U. L 347 z 20.12.2013, s. 671) oraz płatności obszarowe i płatności z tytułu dobrostanu zwierząt w ramach rozwoju obszarów wiejskich zgodnie z rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1305/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFFROW) (Dz.U. L 347 z 20.12.2013, s. 487).

[7] DG AGRI, Roczne sprawozdanie z działalności za 2016 r.

oraz zdrowia publicznego i zdrowia zwierząt i roślin. Nie ma ona zastosowania do drobnych producentów rolnych[8], którzy stanowią około 40% łącznej liczby rolników w UE[9]. Płatności w ramach WPR dla rolników, którzy nie spełnią tych standardów i wymogów, mogą zostać pomniejszone o kwotę wynoszącą od 1% do 5% płatności bądź większą, jeśli niezgodność jest umyślna. W wyjątkowych przypadkach organy mogą wykluczyć rolników z programów pomocy.

8. System wzajemnej zgodności nie obejmuje wszystkich wymogów prawnych dotyczących dobrostanu zwierząt, lecz uwzględnia przepisy w sprawie ochrony cieląt i świń oraz przepisy ustanawiające ogólne wymogi dla wszystkich zwierząt gospodarskich[10].

9. Hodowcy zwierząt gospodarskich w sektorach, które standardowo nie otrzymują odnośnych płatności w ramach WPR (większość gospodarstw hodowli drobiu w UE i wiele gospodarstw hodowli świń w niektórych państwach członkowskich), z definicji nie są objęci tym systemem kar. Na szczeblu UE[11] ogólne wymogi wynikające z zasady wzajemnej zgodności w odniesieniu do dobrostanu zwierząt obejmują około 55% wszystkich gospodarstw w UE hodujących zwierzęta gospodarskie, podczas gdy szczegółowe wymogi dyrektywy dotyczącej ochrony świń obejmują około 65% gospodarstw hodowli świń.

---

[8] Motyw 57 i art. 92 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1306/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. w sprawie finansowania wspólnej polityki rolnej, zarządzania nią i monitorowania jej (Dz.U. L 347 z 20.12.2013, s. 549). Drobni producenci rolni nie są jednak wyłączeni z obowiązku przestrzegania odnośnych przepisów dotyczących dobrostanu zwierząt i podlegają kontrolom urzędowym mającym na celu weryfikację zgodności z tymi przepisami.

[9] SWD(2016) 218 final z 22 czerwca 2016 r., „Review of greening after one year" [Przegląd zazieleniania po upływie jednego roku].

[10] Zgodnie z definicją zawartą w załączniku II do rozporządzenia (UE) nr 1306/2013.

[11] *Źródła:* dane statystyczne na temat kontroli przestrzegania zasady wzajemnej zgodności za 2016 r. w odniesieniu do populacji podlegającej wymogom wynikającym z tej zasady; dane Eurostatu za 2013 r. dotyczące łącznej liczby gospodarstw hodujących zwierzęta gospodarskie oraz łącznej liczby gospodarstw hodujących świnie. Odsetek gospodarstw hodowli świń objętych tymi wymogami różni się znacznie w poszczególnych państwach członkowskich i wynosi od 7% na Słowacji po niemalże 100% w Belgii, Niemczech i Luksemburgu. Brak jest danych Eurostatu na temat liczby gospodarstw prowadzących chów cieląt.

10. Państwa członkowskie przeprowadzają kontrole na miejscu w celu zweryfikowania, czy rolnicy spełniają wymogi wynikające z zasady wzajemnej zgodności. Kontrole te muszą dotyczyć co najmniej 1% beneficjentów WPR. Komisja (DG AGRI) przeprowadza z kolei audyty w celu sprawdzenia, czy państwa członkowskie ustanowiły stosowne systemy kontroli w odniesieniu do zasady wzajemnej zgodności.

11. Polityka rozwoju obszarów wiejskich może także uwzględniać cele dotyczące dobrostanu zwierząt, na przykład w ramach kursów szkoleniowych lub poprzez zapewnianie rekompensaty finansowej rolnikom, którzy stosują wyższe standardy w zakresie dobrostanu zwierząt niż wymagane przez ustawodawstwo unijne lub krajowe bądź w ramach zwykłej praktyki. Państwa członkowskie decydują o aktywowaniu odpowiednich działań w zależności od własnych potrzeb. Komisja (DG AGRI) zatwierdza programy rozwoju obszarów wiejskich państw członkowskich. Na podstawie zatwierdzonych programów państwa członkowskie wybierają następnie projekty, które otrzymają finansowanie.

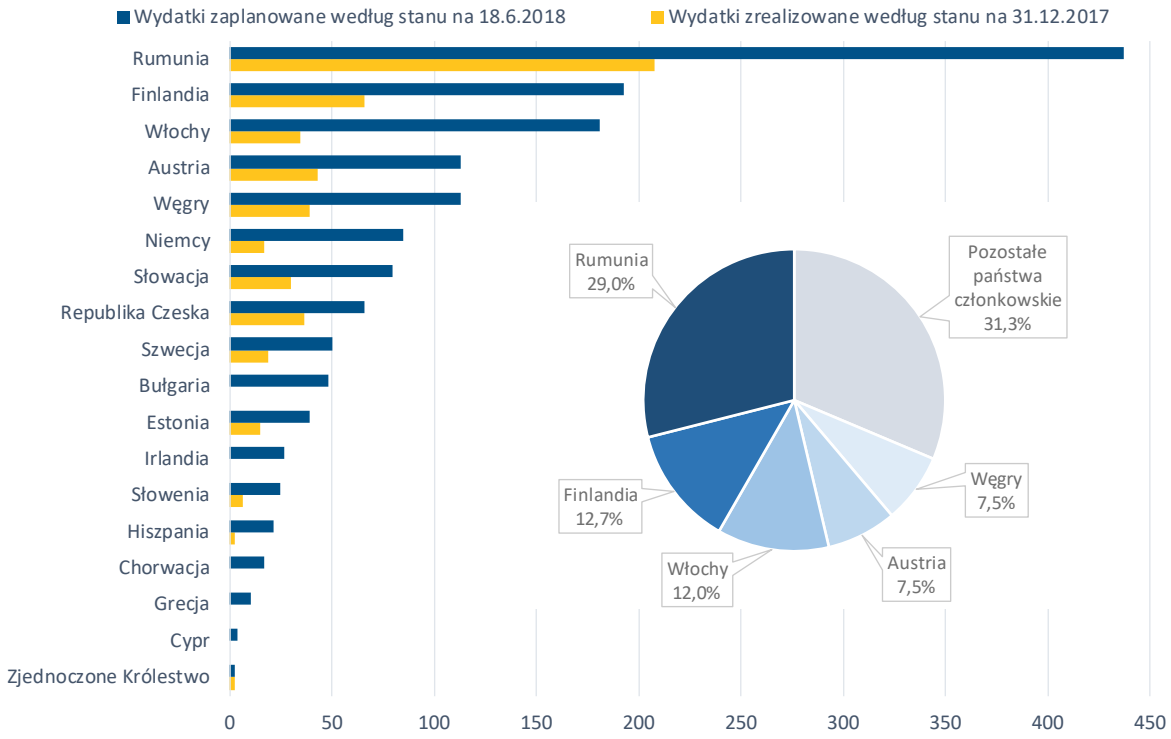
12. Największym bezpośrednim źródłem finansowania UE na rzecz działań związanych z dobrostanem zwierząt jest działanie w ramach rozwoju obszarów wiejskich „płatności z tytułu dobrostanu zwierząt" (działanie 14), które zapewnia wsparcie na rzecz wysokich standardów hodowli zwierząt wykraczających poza normy obowiązkowe[12]. W latach 2014-2020 18 państw członkowskich przeznaczyło na to działanie 1,5 mld euro (1,5% łącznych wydatków zaplanowanych na wszystkie działania)[13]. Na ***rys. 4*** pokazano planowane i rzeczywiste wydatki na to działanie w okresie programowania 2014-2020. Środki te zostały uzupełnione o finansowanie ze źródeł krajowych, w wyniku czego łączny budżet na to działanie wyniósł niemal 2,5 mld euro.

---

[12] Art. 33 rozporządzenia (UE) nr 1305/2013.

[13] W poprzednim okresie programowania (2007-2013) 15 państw członkowskich wydało 1 mld euro na działanie dotyczące dobrostanu zwierząt.

Rys. 4 – Wydatki UE w ramach rozwoju obszarów wiejskich na działanie 14 „dobrostan zwierząt” w okresie programowania 2014-2020 (w mln euro)



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie informacji uzyskanych od DG AGRI.

Dobrostan zwierząt a interesy gospodarcze

13. Unijny sektor produkcji zwierzęcej stanowi 45% całkowitej działalności rolniczej w UE. Generuje on produkcję o wartości 168 mld euro rocznie i zapewnia około 4 mln miejsc pracy[14]. Sektory powiązane (przetwórstwo mleka i mięsa, pasze dla zwierząt gospodarskich) generują roczny obrót w wysokości około 400 mld euro. Konsekwentne stosowanie standardów w zakresie dobrostanu zwierząt ma wpływ na równe warunki konkurencji w tych sektorach.

[14] Animal Task Force, „Why is European animal production important today? Facts and figures” [Dlaczego europejska produkcja zwierzęca jest obecnie ważna? Fakty i dane liczbowe], 2017.

14. Stosowanie określonych standardów w zakresie dobrostanu zwierząt (na przykład zapewnianie minimalnej przestrzeni dla cieląt) wiąże się z kosztami dla podmiotów prowadzących działalność. W 2010 r. DG SANTE oszacowała[15] te koszty na 2% wartości produkcji gospodarstw, ale stwierdziła także, że korzyści z wyższych standardów w zakresie dobrostanu zwierząt obejmują zwiększoną wydajność, lepszą jakość produktów i lepszy wizerunek przedsiębiorstwa.

15. Według Europejskiego Urzędu ds. Bezpieczeństwa Żywności (EFSA)[16] dobrostan zwierząt gospodarskich wpływa pośrednio na bezpieczeństwo żywności, co wynika ze ścisłych powiązań między dobrostanem zwierząt, zdrowiem zwierząt i chorobami przenoszonymi przez żywność. Niski poziom dobrostanu może bowiem prowadzić do zwiększonej podatności na choroby i większej śmiertelności. Jeśli z kolei występuje zagrożenie dla zdrowia publicznego, inspektorzy ds. bezpieczeństwa żywności nie zatwierdzą mięsa do spożycia przez ludzi, co przekłada się na straty finansowe dla producentów i przetwórców.

16. Istnieje wiele dowodów[17] potwierdzających, że dobrostan zwierząt ma wpływ na jakość mięsa. Dobre traktowanie w gospodarstwie, podczas transportu i przed ubojem ma duże znaczenie, ponieważ mięso pochodzące od zestresowanych i zranionych zwierząt może mieć niższą wartość ze względu na odbarwienie i utratę delikatności.

17. Wysoki poziom dobrostanu zwierząt nie zawsze idzie jednak w parze z interesami gospodarczymi podmiotów prowadzących działalność gospodarczą. W systemach

---

15 DG SANTE, „Evaluation of the EU Policy on Animal Welfare and Possible Policy Options for the Future" [Ocena polityki UE w dziedzinie dobrostanu zwierząt oraz możliwych przyszłych wariantów politycznych], Bruksela, 2010.

16 https://www.efsa.europa.eu/en/topics/topic/animalwelfare, dostęp w czerwcu 2018 r.

17 Na przykład: Belk, K.E., Scanga, J.A., Smith, G.C. i Grandin, T., „The Relationship Between Good Handling / Stunning and Meat Quality in Beef, Pork, and Lamb" [Zależność między odpowiednim traktowaniem/ogłuszaniem a jakością mięsa w przypadku wołowiny, wieprzowiny i jagnięciny], Colorado State University, Fort Collins, 2002; DG SANTE, „Evaluation of the EU Policy on Animal Welfare and Possible Policy Options for the Future" [Ocena polityki UE w dziedzinie dobrostanu zwierząt oraz możliwych przyszłych wariantów politycznych], Bruksela, 2010; Departament Tematyczny Parlamentu Europejskiego ds. Praw Obywatelskich i Spraw Konstytucyjnych, „Animal Welfare in the European Union" [Dobrostan zwierząt w Unii Europejskiej], Bruksela, 2017.

intensywnej produkcji im większa jest gęstość obsady, tym wyższe są zyski, ale trudniej jest zaspokoić potrzeby poszczególnych zwierząt. Systemy intensywne mogą zatem prowadzić do odbiegającego od normy zachowania kur niosek, takiego jak wydziobywanie piór i kanibalizm, jak również do agresji i obgryzania ogonów wśród świń oraz agresji cieląt. Aby kontrolować te niepożądane zachowania, częstą praktyką jest przeprowadzanie u zwierząt bolesnych modyfikacji fizycznych, w szczególności takich jak przycinanie dziobów, obcinanie ogonów, kastracja i przycinanie zębów. Ustawodawstwo UE uwzględnia te kwestie, zwłaszcza w postaci wymogów dotyczących minimalnej przestrzeni i przepisów w sprawie modyfikacji fizycznych (które dopuszczają niektóre zabiegi tylko w wyjątkowych przypadkach, po przeprowadzeniu innych działań w celu zapobiegania niepożądanym zachowaniom).

18. Podobnie na interesy gospodarcze przewoźników negatywny wpływ wywiera mniejsza gęstość obsady oraz przerywanie podróży w celu zapewnienia zwierzętom możliwości odpoczynku. Podczas działań w rzeźni głównym wskaźnikiem produktywności jest szybkość łańcucha produkcji, która może jednak wywierać niekorzystny wpływ na traktowanie zwierząt przed ubojem i skuteczność metod ogłuszania. Mogą istnieć także inne względy handlowe, dla których podczas uboju nie stosuje się dobrych praktyk (zob. przykład w ***ramce 1***).

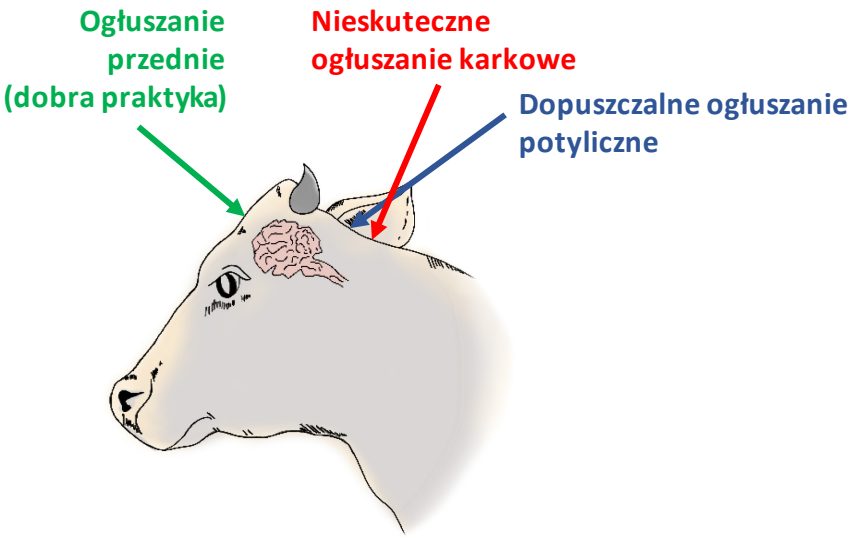
Ramka 1 – Ogłuszanie cieląt z wykorzystaniem metod niewymienionych w wytycznych dotyczących dobrych praktyk, ze względów handlowych

Rzeźnia we Francji, w której Trybunał przeprowadził wizytę, wykorzystywała alternatywną metodę ogłuszania cieląt (ogłuszanie potyliczne) względem metody wskazanej przez Komisję i w międzybranżowych podręcznikach dobrych praktyk (ogłuszanie przednie). Obie metody są zgodne z rozporządzeniem w sprawie uboju[18]. Opinia EFSA[19] na temat różnych aspektów dobrostanu związanych z ogłuszaniem wskazuje, że ogłuszanie przednie jest niezawodne pod względem

[18] Rozporządzenie Rady (WE) nr 1099/2009 z dnia 24 września 2009 r. w sprawie ochrony zwierząt podczas ich uśmiercania (Dz.U. L 303 z 18.11.2009, s. 1).

[19] Opinia panelu naukowego ds. zdrowia i dobrostanu zwierząt na wniosek Komisji dotycząca aspektów dobrostanu w odniesieniu do podstawowych systemów ogłuszania i uśmiercania najważniejszych handlowych gatunków zwierząt, Dziennik EFSA (2004), 45, s. 1-29.

skuteczności, podczas gdy potyliczne wiąże się z ryzykiem nieprawidłowego ukierunkowania. Może bowiem skutkować strzałem w kark, co daje niezadowalające wyniki. Zaletą handlową alternatywnej metody jest mniejsza liczba uszkodzeń mózgu i mniej odłamków kości, co ułatwia sprzedaż mózgów.



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

Strategia UE w zakresie dobrostanu zwierząt

19. W 2010 r. Komisja stwierdziła[20], że obowiązujące ustawodawstwo w sprawie dobrostanu zwierząt zasadniczo podniosło poziom dobrostanu grup zwierząt, do których miało zastosowanie. Odnotowała jednak, że jego wdrażanie było zróżnicowane w UE, co utrudniało postępy w osiągnięciu jednolitych wysokich standardów. W następstwie zalecenia[21] Parlamentu Europejskiego w 2012 r. Komisja przystąpiła do realizacji strategii UE

[20] DG SANTE, „Evaluation of the EU Policy on Animal Welfare and Possible Policy Options for the Future" [Ocena polityki UE w dziedzinie dobrostanu zwierząt oraz możliwych przyszłych wariantów politycznych], Bruksela, 2010.

[21] Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 5 maja 2010 r. w sprawie ewaluacji i oceny Wspólnotowego planu działań dotyczącego dobrostanu zwierząt na lata 2006-2010.

w zakresie ochrony i dobrostanu zwierząt na lata 2012-2015[22], która ustanawiała następujące cele:

(i) rozważenie wykonalności wprowadzenia uproszczonych przepisów UE dotyczących dobrostanu zwierząt w odniesieniu do wszystkich zwierząt utrzymywanych w ramach działalności gospodarczej;

(ii) wspieranie państw członkowskich i podjęcie działań mających na celu poprawę przestrzegania prawa;

(iii) optymalizacja synergii ze wspólną polityką rolną, w szczególności dzięki zasadzie wzajemnej zgodności i rozwojowi obszarów wiejskich;

(iv) wspieranie współpracy międzynarodowej;

(v) udostępnianie konsumentom i opinii publicznej odpowiednich informacji;

(vi) zbadanie dobrostanu ryb utrzymywanych w gospodarstwie rybackim.

Strategia obejmowała także wykaz 20 działań, które Komisja zamierzała ukończyć do 2015 r., skupiających się głównie na opublikowaniu sprawozdań, badań i wytycznych (zob. ***załącznik I***).

ZAKRES KONTROLI I PODEJŚCIE KONTROLNE

20. Jednym z celów strategicznych Europejskiego Trybunału Obrachunkowego jest analiza wykonania zadań w obszarach, w których działania UE mają znaczenie dla obywateli. Celem niniejszej kontroli, która jest pierwszą przeprowadzoną przez Trybunał w tym obszarze, była ocena działań podejmowanych przez Komisję i państwa członkowskie w celu poprawy dobrostanu zwierząt gospodarskich po uruchomieniu strategii UE w tym zakresie na lata 2012-2015. Trybunał skupił się na dwóch głównych celach określonych w strategii UE, które jego zdaniem wywierają bezpośredni wpływ na dobrostan zwierząt: zwiększenie zgodności

[22] Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady i Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie strategii Unii Europejskiej w zakresie ochrony i dobrostanu zwierząt na lata 2012-2015 (COM(2012) 6 z 15.2.2012).

z ustawodawstwem w sprawie dobrostanu zwierząt oraz optymalizacja synergii z WPR dzięki zasadzie wzajemnej zgodności i rozwojowi obszarów wiejskich (cele (ii) i (iii) wymienione w ***pkt 19***).

21. Kontrola przeprowadzona przez Trybunał miała na celu udzielenie odpowiedzi na następujące pytanie kontrolne:

Czy działania Komisji i państw członkowskich skutecznie przyczyniły się do osiągnięcia celów UE dotyczących dobrostanu zwierząt?

22. Trybunał zbadał, czy:

a) strategia Komisji została ukończona i przyniosła oczekiwane rezultaty;

b) wytyczne i działania Komisji w zakresie egzekwowania przepisów doprowadziły do lepszego stosowania norm UE w kluczowych obszarach ryzyka;

c) państwa członkowskie, w których Trybunał przeprowadził wizyty, skutecznie zarządzały kluczowymi aspektami swoich systemów kontroli;

d) zasada wzajemnej zgodności była skutecznym narzędziem pozwalającym włączyć wymogi dotyczące dobrostanu zwierząt do wspólnej polityki rolnej, a działania w zakresie rozwoju obszarów wiejskich zachęcały do stosowania wyższych standardów dotyczących dobrostanu zwierząt w sposób efektywny kosztowo.

23. W odniesieniu do punktów a) i b) Trybunał przeanalizował dostępne dowody prezentujące rezultaty działań Komisji przeprowadzonych w celu wdrożenia strategii w zakresie dobrostanu zwierząt. W odniesieniu do punktów c) i d) Trybunał przeprowadził bezpośrednią ocenę systemów i procedur państw członkowskich, aby przeanalizować główne czynniki ryzyka.

24. Trybunał prowadził prace kontrolne od września 2017 r. do czerwca 2018 r., a kontrola dotyczyła okresu od 2012 r. do początku 2018 r. W odniesieniu do działań z zakresu rozwoju obszarów wiejskich Trybunał przeanalizował obecny okres programowania, który rozpoczął się w 2014 r. Przeprowadzenie kontroli w tym momencie pozwala Trybunałowi ocenić

wdrażanie strategii w zakresie dobrostanu zwierząt na lata 2012-2015 w trakcie dyskusji na temat WPR na okres po 2020 r.

25. Trybunał dobrał próbę pięciu państw członkowskich na podstawie rozmiarów sektora produkcji zwierzęcej oraz z uwzględnieniem uchybień w zakresie zgodności z przepisami w sprawie dobrostanu zwierząt zidentyfikowanych już przez Komisję (DG SANTE)[23]. Próba ta obejmowała Niemcy, Francję, Włochy, Polskę i Rumunię. W celu zbadania, jak na szczeblu regionalnym wdrażane jest działanie dotyczące dobrostanu zwierząt i stosowane są przepisy w sprawie kontroli urzędowych, w Niemczech Trybunał wybrał Nadrenię Północną-Westfalię, a we Włoszech Sardynię. Łącznie na wybrane państwa członkowskie przypada ponad 50% rynku mięsa UE, a wybrane programy rozwoju obszarów wiejskich obejmują około 40% zaplanowanych wydatków na dobrostan zwierząt.

26. Podczas wizyt kontrolnych w państwach członkowskich Trybunał odbył spotkania z organami odpowiedzialnymi za kontrole urzędowe, kontrolowanie przestrzegania zasady wzajemnej zgodności oraz wdrażanie programów rozwoju obszarów wiejskich. Aby lepiej zrozumieć systemy, kontrolerzy Trybunału uczestniczyli w roli obserwatorów w kontrolach urzędowych dobrostanu zwierząt w gospodarstwach, podczas transportu i podczas uboju, a także w kontrolach na miejscu dotyczących przestrzegania zasady wzajemnej zgodności i rozwoju obszarów wiejskich.

27. W Komisji Trybunał przeprowadził wizyty w Dyrekcji Generalnej ds. Zdrowia i Bezpieczeństwa Żywności (DG SANTE) oraz w Dyrekcji Generalnej ds. Rolnictwa i Rozwoju Obszarów Wiejskich (DG AGRI). Ponadto Trybunał zorganizował panel ekspertów, aby uzyskać niezależne doradztwo na temat kwestii związanych z dobrostanem zwierząt.

---

[23] Trybunał dokonał przeglądu sprawozdań z kontroli przekazanych przez DG SANTE i dotyczących wszystkich 28 państw członkowskich. W sprawozdaniach tych wskazano uchybienia we wszystkich państwach z wyjątkiem Finlandii.

UWAGI

Komisja ukończyła drugą strategię UE w zakresie dobrostanu zwierząt, ale nie oceniła jej oddziaływania

28. Komisja ukończyła ostatnie działanie w ramach swojej strategii w zakresie dobrostanu zwierząt na lata 2012-2015 w kwietniu 2018 r., a więc ponad trzy lata po planowanym ukończeniu strategii (zob. ***załącznik I***). W strategii nie wskazano bezpośredniego powiązania między wykazem działań zaplanowanych na lata 2012-2015 a przewidzianymi w niej celami ogólnymi (zob. ***pkt 19***). Jeśli chodzi o dwa z celów strategicznych, Komisja nie dokonała przeglądu ram prawnych ani nie podjęła żadnych działań w celu optymalizacji synergii ze wspólną polityką rolną.

29. Niektóre z działań zaplanowanych przez Komisję były opóźnione o nawet pięć lat (na przykład wytyczne UE w sprawie ochrony zwierząt podczas transportu). Wytyczne w sprawie dobrostanu świń i ochrony zwierząt podczas uboju także były opóźnione, co wynikało z przedłużających się dyskusji z zainteresowanymi stronami. Większość sprawozdań opierała się na badaniach zewnętrznych, które były niekiedy opóźnione ze względu na brak pracowników w Komisji w celu zarządzania procedurą udzielania zamówień i przeglądu wstępnej wersji sprawozdań. Według Komisji niektóre z jej działań w zakresie egzekwowania przepisów (w tym w niektórych przypadkach postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego przed Trybunałem Sprawiedliwości) dotyczące dyrektywy w sprawie kur niosek (zakaz tradycyjnych klatek) i dyrektywy w sprawie świń (grupowe utrzymanie loch) przedłużały się z uwagi na to, że dotyczyły dużej liczby państw członkowskich.

30. Komisja nie przedłużyła strategii na lata 2012-2015. Nadal ułatwiała jednak dialog między zainteresowanymi stronami za pomocą europejskiej platformy ds. dobrostanu zwierząt (uruchomionej w 2017 r.) oraz utworzyła pierwszy ośrodek referencyjny UE do

spraw dobrostanu zwierząt[24] zapewniający państwom członkowskim pomoc techniczną w obszarze dobrostanu świń. Europejska platforma ds. dobrostanu zwierząt skupia się w szczególności na lepszym stosowaniu przepisów UE w sprawie dobrostanu zwierząt, opracowywaniu i stosowaniu dobrowolnych zobowiązań dotyczących dobrostanu zwierząt oraz promowaniu standardów UE w tym zakresie na szczeblu globalnym. W ramach platformy powstały dwie podgrupy dążące do osiągnięcia konkretnych rezultatów w obszarze transportu zwierząt i dobrostanu świń.

31. Nie wyznaczono wskaźników bazowych ani docelowych, które pozwalałyby zmierzyć, w jakim stopniu osiągnięto cele strategii, a Komisja nie oceniła jeszcze rezultatów swoich działań, czego domagał się Parlament Europejski[25].

32. Niektóre sprawozdania i badania opracowane z inicjatywy Komisji zawierają użyteczne informacje na temat zgodności (zob. ***pkt 34 i 35***). W szczególności Dyrekcja ds. Audytu DG SANTE przeprowadza kontrole dotyczące konkretnych kwestii związanych z dobrostanem zwierząt w wybranych państwach członkowskich i opracowuje sprawozdania na ten temat. Celem tych kontroli nie jest jednak ocena powodzenia strategicznych działań Komisji.

33. Państwa członkowskie przesyłają do Komisji sprawozdania roczne na temat wyników kontroli urzędowych przeprowadzonych na podstawie przepisów UE w sprawie dobrostanu zwierząt w gospodarstwach[26] i podczas transportu. Komisja uznała, że przekazywane dane nie są jednak na tyle kompletne, spójne, wiarygodne ani wystarczająco szczegółowe, aby wyciągnąć wnioski na temat zgodności na szczeblu UE[27]. Komisja poinformowała Trybunał,

---

[24] Rozporządzenie wykonawcze Komisji (UE) 2018/329 z dnia 5 marca 2018 r. w sprawie wyznaczenia ośrodka referencyjnego Unii Europejskiej do spraw dobrostanu zwierząt (Dz.U. L 63 z 6.3.2018, s. 13).

[25] Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 26 listopada 2015 r. w sprawie nowej strategii w zakresie dobrostanu zwierząt na lata 2016-2020 (2015/2957(RSP)).

[26] W ***załączniku II*** przedstawiono przegląd wyników kontroli zgłoszonych przez państwa członkowskie, w których przeprowadzono wizyty.

[27] *Źródło*: sprawozdanie Komisji dla Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie wdrożenia dyrektywy Rady 98/58/WE dotyczącej ochrony zwierząt hodowlanych (COM(2016) 558 final

że zamierza poprawić jakość i spójność danych przekazywanych na mocy nowego rozporządzenia w sprawie kontroli urzędowych[28].

Komisja i państwa członkowskie odnotowały istotne postępy w stosowaniu standardów UE

34. W niektórych obszarach objętych strategią osiągnięto znaczne postępy w zakresie dobrostanu zwierząt. W 2016 r.[29] Komisja opracowała sprawozdanie na temat wzrostu liczby gospodarstw rolnych spełniających wymogi dyrektywy dotyczącej ochrony zwierząt hodowlanych. Stwierdziła w nim, że zakaz stosowania klatek nieulepszonych dla kur niosek (2012 r.) oraz indywidualnych boksów dla loch (2013 r.) został skutecznie wdrożony przez państwa członkowskie. Sprawozdanie Komisji z 2018 r.[30] pokazuje z kolei, że w niektórych państwach członkowskich polepszył się dobrostan brojlerów po wdrożeniu dyrektywy w sprawie brojlerów (z 2007 r.). Komisja wskazała także dobre praktyki z zakresu transportu zwierząt niezdolnych do podróży, uboju, dobrostanu krów mlecznych i komercyjnej hodowli królików.

---

z 8.9.2016) oraz protokoły z posiedzeń krajowych punktów kontaktowych poświęconych kwestii dobrostanu zwierząt podczas transportu.

[28] Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2017/625 z dnia 15 marca 2017 r. w sprawie kontroli urzędowych i innych czynności urzędowych przeprowadzanych w celu zapewnienia stosowania prawa żywnościowego i paszowego oraz zasad dotyczących zdrowia i dobrostanu zwierząt, zdrowia roślin i środków ochrony roślin (Dz.U. L 95 z 7.4.2017, s. 1).

[29] COM(2016) 558 final z 8.9.2016 „Sprawozdanie Komisji dla Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie wdrożenia dyrektywy Rady 98/58/WE dotyczącej ochrony zwierząt hodowlanych".

[30] COM(2018) 181 final z 13.4.2018 „Sprawozdanie Komisji dla Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie stosowania dyrektywy 2007/43/WE i jej wpływu na dobrostan kurcząt utrzymywanych z przeznaczeniem na produkcję mięsa oraz w sprawie opracowania wskaźników dobrostanu".

35. W sprawozdaniach Komisji wskazano jednak pewne nierozwiązane problemy dotyczące dobrostanu zwierząt w obszarach objętych strategią:

- w gospodarstwie: obcinanie ogonów prosiętom[31], choroby wpływające na dobrostan bydła mlecznego[32], ocena wymogów technicznych, w tym w zakresie wentylacji, w odniesieniu do kurcząt utrzymywanych z przeznaczeniem na produkcję mięsa[33];

- podczas transportu: zgodność z przepisami w sprawie transportu dalekobieżnego żywych zwierząt (chociaż niedawne audyty przeprowadzone przez Komisję wykazały poprawę w tym obszarze)[34] oraz transport zwierząt niezdolnych do podróży[35] (który jest zakazany na mocy ustawodawstwa);

- podczas uboju: różne praktyki mające na celu odstępstwo od wymogu ogłuszania zwierząt przed ubojem, nieodpowiednie procedury ogłuszania (w szczególności w odniesieniu do ogłuszania drobiu w kąpieli wodnej)[36];

- kontrole urzędowe w państwach członkowskich: liczba i jakość kontroli, odpowiedniość działań w zakresie egzekwowania przepisów[37].

---

31 Sprawozdanie przeglądowe Komisji „Study visits on rearing pigs with intact tails" [Wizyty studyjne dotyczące świń na chów, którym nie obcinano ogonów], 2016 (DG SANTE, 2016-8987 – MR).

32 Sprawozdanie przeglądowe Komisji „Welfare of cattle on dairy farms" [Dobrostan cieląt w gospodarstwach mleczarskich], 2017 (DG SANTE, 2017-6241).

33 COM(2018) 181 final.

34 Sprawozdania z audytów lub misji informacyjnych przeprowadzonych przez Komisję: 2017-6109 (Bułgaria), 2017-6217 (Republika Czeska), 2017-6110 (Turcja).

35 Sprawozdanie przeglądowe Komisji „Systems to prevent the transport of unfit animals in the EU" [Systemy zapobiegające transportowi zwierząt niezdolnych do podróży w UE] (DG SANTE, 2015-8721 – MR).

36 Sprawozdanie przeglądowe Komisji „Animal welfare at slaughter in Member States" [Dobrostan zwierząt podczas uboju w państwach członkowskich] (DG(SANTE) 2015-7213 – MR).

37 Np. sprawozdania z audytu 2016-8822 – MR, 2014-7059 – MR (Belgia), 2013-6858 – MR FINAL (Bułgaria), 2017-6022 (Republika Czeska), 2014-7061 – MR FINAL (Dania), 2016-8763 – MR

36. Komisja zajęła się tymi kwestiami w drodze zapewniania wytycznych i egzekwowania przestrzegania przepisów. Jej wszechstronne działania instruktażowe obejmują opracowywanie i tłumaczenie wytycznych, przeprowadzanie wizyt studyjnych oraz organizowanie wydarzeń szkoleniowych dla inspektorów z państw członkowskich i podmiotów prowadzących działalność w państwach członkowskich. Od 2012 r. Komisja zorganizowała 34 szkolenia na temat dobrostanu zwierząt w ramach programu „Lepsze szkolenia na rzecz bezpieczniejszej żywności" (z udziałem ponad 1 700 uczestników), a z jej modułów e-uczenia się skorzystało 6 000 osób. W ***ramce 2*** przedstawiono przykład współpracy Komisji z przedstawicielami państw członkowskich i organizacjami zrzeszającymi zainteresowane podmioty w zakresie opracowywania wytycznych dotyczących dobrostanu zwierząt podczas transportu i uboju oraz dobrostanu świń.

Ramka 2 – Przykład zaangażowania zainteresowanych stron w inicjatywę Komisji mającą na celu poprawę dobrostanu zwierząt podczas transportu

Zespół pracujący nad zainicjowanym przez Komisję w 2015 r. projektem dotyczącym poradnika na temat transportu zwierząt zwrócił się do ponad 100 zainteresowanych stron (rolników, przewoźników, pracowników rzeźni, właściwych organów i organizacji pozarządowych) z siedmiu państw członkowskich o zgłoszenie sugestii dotyczących dobrych praktyk w transporcie zwierząt. W celu zapewniania doradztwa na temat treści wytycznych zespół utworzył także „platformę zainteresowanych stron", która skupiała przedstawicieli 13 organizacji międzynarodowych lub grup zainteresowanych stron.

37. Organy państw członkowskich, w których Trybunał przeprowadził wizyty, uznawały wytyczne i szkolenia za użyteczne oraz upowszechniały zdobytą wiedzę na dużą skalę wśród inspektorów odpowiedzialnych za kontrole urzędowe i podmiotów prowadzących działalność. Niektóre organy zgłosiły zapotrzebowanie na większą liczbę narzędzi i wytycznych dostępnych w ich językach, tak aby umożliwić rozpowszechnienie informacji na jeszcze większą skalę.

(Estonia), 2017-6126 (Spain), 2014-7075 – MR FINAL (Włochy), 2012-6374 – MR FINAL (Rumunia).

38. Komisja monitoruje stosowanie, wdrażanie i egzekwowanie przepisów unijnych dotyczących dobrostanu zwierząt w państwach członkowskich, przeprowadzając wizyty kontrolne, wydając w razie potrzeby odnośne zalecenia, monitorując realizację planów działania państw członkowskich i podejmując działania względem państw, które nie wywiązują się ze swoich obowiązków wynikających z przepisów, w tym wszczynając postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom w uzasadnionych przypadkach.

39. Począwszy od 2012 r. Komisja wszczęła serię postępowań w sprawie uchybienia zobowiązaniom względem 18 państw członkowskich, głównie w związku z utrzymaniem loch i zakazem stosowania tradycyjnych klatek dla kur niosek[38]. Według Komisji procedury te skutecznie przyczyniły się do zapewnienia zgodności z przepisami. Komisja korzystała także z systemu EU Pilot, który obejmuje nieformalny dialog z organami państw członkowskich na temat problematycznych kwestii dotyczących prawidłowego stosowania prawa Unii. Od 2012 r. Komisja wszczęła 18 działań w ramach EU Pilot dotyczących dyrektyw w sprawie kur niosek i świń oraz pięć działań EU Pilot w innych dziedzinach (dotyczących głównie ochrony zwierząt podczas transportu).

40. Aby ocenić, jak szybko państwa członkowskie reagowały na zalecenia Komisji, Trybunał – w przypadku pięciu państw, w których przeprowadził wizyty – dokonał przeglądu sprawozdań Komisji z lat 2012-2015[39] z audytów dotyczących dobrostanu zwierząt, a także powiązanych planów działania i ich monitorowania. Na tej podstawie ustalił, że państwa te uwzględniły prawie połowę zaleceń Komisji w ciągu dwóch lat lub w krótszym okresie.

---

[38] Grupowe utrzymanie loch: Belgia, Dania, Niemcy, Irlandia, Grecja, Francja, Cypr, Polska, Portugalia, Słowenia i Finlandia. Kury nioski: Belgia, Bułgaria, Grecja, Hiszpania, Francja, Włochy, Cypr, Łotwa, Węgry, Niderlandy, Polska, Portugalia i Rumunia. Transport cieląt: Irlandia, Francja.

[39] W odpowiednich przypadkach (np. w odniesieniu do konkretnych zaleceń jeszcze niewdrożonych w momencie przeprowadzania kontroli) przeglądem objęte zostały także starsze sprawozdania z audytów.

Państwom członkowskim dużo czasu zajęło uwzględnienie niektórych zaleceń, a pewne problemy nadal nie zostały rozwiązane

Opóźnienia we wdrażaniu zaleceń

41. Pomimo wytycznych i działań Komisji w zakresie egzekwowania przepisów państwom członkowskim, w których Trybunał przeprowadził wizyty, dużo czasu zajęło rozwiązanie pewnej liczby kwestii problematycznych (zob. przykłady w ***ramce 3***). Dotyczyły one głównie ich procedur kontroli urzędowych, kwalifikacji podmiotów uczestniczących w uboju, egzekwowania prawnych wymogów dotyczących ogłuszania przed ubojem, rutynowego obcinania ogonów prosiętom oraz stosowności kar za niezgodność. Oznacza to, że nadal istnieją pewne istotne rozbieżności między standardami w zakresie dobrostanu zwierząt ustanowionymi w ustawodawstwie UE a rzeczywistą sytuacją w terenie.

Ramka 3 – Powolne postępy w realizacji niektórych zaleceń Komisji

We **Francji** DG SANTE stwierdziła w 2009 r., że kontrole urzędowe w punktach kontroli (gdzie zwierzęta odpoczywają podczas transportu dalekobieżnego w UE) nie były odpowiednie, i zaleciła organom wyeliminowanie zidentyfikowanych uchybień. W odpowiedzi na to zalecenie organy francuskie oświadczyły, że opracują skorygowany podręcznik procedur dla inspektorów, ale nie uczyniły tego do momentu przeprowadzania niniejszej kontroli w grudniu 2017 r.

Kolejne zalecenie Komisji pod adresem Francji (wydane w 2010 r.) dotyczyło stosowania odpowiedniego sprzętu podczas przeprowadzania kontroli urzędowych parametrów środowiskowych (temperatury, światłości i stężeń gazu)[40] w gospodarstwach i podczas transportu. Odnośne wymogi prawne obowiązują od 2000 r. We francuskim podręczniku procedur dla inspektorów stwierdzono, że

[40] Tak aby dokonać oceny wszystkich istotnych wymogów dyrektywy Rady 98/58/WE z dnia 20 lipca 1998 r. dotyczącej ochrony zwierząt hodowlanych (Dz.U. L 221 z 8.8.1998, s. 23), dyrektywy Rady 2008/120/WE z dnia 18 grudnia 2008 r. ustanawiającej minimalne normy ochrony świń (wersja skodyfikowana) (Dz.U. L 47 z 18.2.2009, s. 5), dyrektywy Rady 1999/74/WE z dnia 19 lipca 1999 r. ustanawiającej minimalne normy ochrony kur niosek (Dz.U. L 203 z 3.8.1999, s. 53) oraz rozporządzenia Rady (WE) nr 1/2005 z dnia 22 grudnia 2004 r. w sprawie ochrony zwierząt podczas transportu i związanych z tym działań (Dz.U. L 3 z 5.1.2005, s. 1). W 2012 r. Komisja dodała w swoim zaleceniu odniesienie do wymogów dyrektywy Rady 2007/43/WE z dnia 28 czerwca 2007 r. w sprawie ustanowienia minimalnych zasad dotyczących ochrony kurcząt utrzymywanych z przeznaczeniem na produkcję mięsa (Dz.U. L 182 z 12.7.2007, s. 19).

maksymalne dopuszczalne stężenie NH_3 (amoniaku) wynosi 20 części na milion oraz że należy dokonywać jego pomiarów specjalistycznym sprzętem. Organy francuskie nie zakupiły jednak całego wymaganego sprzętu do momentu przeprowadzania niniejszej kontroli. Podczas wizyty na fermie kur niosek certyfikowanej jako ferma prowadząca chów wolnowybiegowy, gdzie obecność amoniaku była ewidentna, francuski inspektor nie posiadał sprzętu niezbędnego do tego, by zmierzyć stężenie gazu. Mimo to w sprawozdaniu z kontroli odnotował, że odnośny wymóg został spełniony. Na wiosnę 2018 r. władze francuskie poinformowały Komisję, że udzieliły zamówienia na zakup sprzętu pomiarowego. Inspektorów poproszono jednak, by korzystali z niego jedynie w gospodarstwach hodujących kurczęta z przeznaczeniem na produkcję mięsa.

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

Po przeprowadzeniu szeregu audytów w **Rumunii** między rokiem 2009 a 2011 DG SANTE zaleciła, by właściwy organ stosował skuteczne, odstraszające i proporcjonalne kary za nieprzestrzeganie przepisów w sprawie dobrostanu zwierząt. Do momentu przeprowadzenia niniejszej kontroli rumuńskie organy nie zatwierdziły jeszcze koniecznych zmian w ustawodawstwie, aby stosować takie kary.

Komisja zamknęła niedawno swoje zalecenie dotyczące praktyki wymuszonego przepierzania na fermach kur niosek we **Włoszech** niemal 13 lat po poruszeniu tej kwestii po raz pierwszy. Wymuszone przepierzanie polega na stymulowaniu jednoczesnego zrzucania piór przez stado drobiu, zwykle w wyniku wstrzymania dostępu do karmy, wody lub światła, aby zwiększyć produkcję jaj.

42. Komisja monitoruje realizację swoich zaleceń na podstawie dowodów przekazywanych przez państwa członkowskie poświadczających, że podjęły one działania w celu wyeliminowania stwierdzonego uchybienia. Zazwyczaj nie sprawdza ona jednak faktycznego wdrażania na miejscu ani skuteczności tych działań. Trybunał odnotował przypadki, w których Komisja zamykała zalecenia z audytu, mimo że państwa członkowskie nie rozwiązały skutecznie wszystkich kwestii problematycznych[41].

Niewystarczające informacje na temat tego, czy państwa członkowskie rozwiązały kwestie zidentyfikowane przez Komisję dotyczące korzystania z odstępstwa dla uboju bez ogłuszania

43. Ustawodawstwo UE w sprawie ochrony zwierząt podczas ich uśmiercania w rzeźniach[42] obowiązuje od 2013 r. i ma na celu zminimalizowanie bólu i cierpienia zwierząt dzięki stosowaniu zatwierdzonych metod ogłuszania. Przewidziano w nim odstępstwo od wymogu ogłuszania, które zawarte było już we wcześniejszych przepisach z 1993 r., w przypadku zwierząt poddawanych ubojowi według szczególnych metod wymaganych przez obrzędy religijne[43], pod warunkiem że ubój ma miejsce w rzeźni. W motywie przepisów UE[44] podkreślono wolność wyznania zapisaną w Karcie praw podstawowych Unii Europejskiej oraz znaczenie pozostawiania każdemu państwu członkowskiemu pewnego poziomu swobody. Przepisy nie wskazują praktycznych metod wdrażania ani żadnych wymogów sprawozdawczych dotyczących stosowania tego odstępstwa. Nie wszystkie państwa członkowskie gromadzą informacje na temat korzystania z odstępstwa.

44. W ocenie unijnej polityki dobrostanu zwierząt przeprowadzonej przez Komisję w 2010 r. oraz ocenie skutków towarzyszącej strategii w zakresie dobrostanu zwierząt na lata

---

41 Trybunał stwierdził, że miało to miejsce w Niemczech (3 zalecenia), we Włoszech (1 zalecenie) i w Rumunii (1 zalecenie).

42 Rozporządzenie (WE) nr 1099/2009.

43 Mięso halal lub koszerne. Ubój po ogłuszeniu (z zastosowaniem metod wymienionych w rozporządzeniu (WE) nr 1099/2009 lub alternatywnych) może być dopuszczalny przez niektóre wspólnoty religijne.

44 Motyw 18 rozporządzenia (WE) nr 1099/2009.

2012-2015[45] stwierdzono, że „niektóre podmioty prowadzące rzeźnie nadmiernie korzystały z odstępstwa od ogłuszania w celu usprawnienia procesu produkcji".

45. W 2015 r., w następstwie 13 wizyt kontrolnych[46] Komisja odnotowała duże rozbieżności w sposobach korzystania przez państwa członkowskie z odstępstwa dla uboju bez ogłuszania. Stwierdziła ona, że rezultaty w zakresie dobrostanu zwierząt były lepsze, kiedy procedura uboju podlegała ukierunkowanym kontrolom. W następstwie swoich audytów Komisja podjęła próbę zebrania danych od państw członkowskich na temat przypadków korzystania z odstępstwa. Przekazane dane były jednak niewystarczające, by wyciągnąć jakiekolwiek wnioski na szczeblu UE. Oprócz gromadzenia tych danych i opracowania badania ma temat możliwości przekazywania konsumentom istotnych informacji na temat ogłuszania zwierząt[47] Komisja nie podjęła konkretnych działań w celu rozwiązania zidentyfikowanego przez siebie problemu dotyczącego nadmiernego korzystania z odstępstwa. Prace kontrolne Trybunału wykazały, że tylko jedno z pięciu państw członkowskich, w których przeprowadzono wizyty, nie posiadało osobnych procedur w celu weryfikowania przyczyn zastosowania odstępstwa. Potwierdza to wnioski wyciągnięte przez Komisję dotyczące dostępności danych na temat korzystania z odstępstwa (zob. ***tabela 1***).

---

[45] Ocena skutków towarzysząca dokumentowi „Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady i Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie strategii Unii Europejskiej w zakresie ochrony i dobrostanu zwierząt na lata 2012-2015" (SEC(2012) 55 final z 19.1.2012).

[46] Sprawozdanie przeglądowe Komisji „Animal welfare at slaughter in Member States" [Dobrostan zwierząt podczas uboju w państwach członkowskich] (DG SANTE 2015-7213-MR).

[47] DG SANTE, „Study on information to consumers on the stunning of animals" [Badanie na temat informacji dla konsumentów dotyczących ogłuszania zwierząt], 2015.

Tabela 1 – Procedury przyznawania odstępstwa dla uboju bez ogłuszania oraz dane dostępne w państwach członkowskich, w których przeprowadzono wizyty[48]

Państwo członkowskie	Istnieje specjalna procedura w celu sprawdzania uzasadnienia zastosowania odstępstwa	Dostępność informacji na temat zakresu uboju bez ogłuszania
Niemcy	✓	Tak
Francja	✓	Ograniczone – tylko dla bydła i owiec, na podstawie szacunkowych danych
Włochy	✓	Ograniczone – tylko liczba rzeźni posiadających zezwolenie na prowadzenie uboju bez ogłuszania
Polska	✗	Ograniczone – istnieją pewne dane szacunkowe dla bydła i drobiu, niezweryfikowane przez właściwe organy
Rumunia	✓	Tak

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie dowodów przekazanych przez państwa członkowskie.

46. W listopadzie 2017 r. Komisja opublikowała kompleksowe wytyczne w sprawie ochrony zwierząt podczas ich uśmiercania obejmujące najlepsze praktyki dotyczące korzystania z odstępstwa, które koncentrują się na technicznych aspektach procedury.

---

[48] ***Załącznik III*** zawiera opis procedur wdrożonych w państwach członkowskich, w których przeprowadzono wizyty.

Zarządzanie przez państwa członkowskie systemami kontroli urzędowych zasadniczo zapewnia spójność, ale występują pewne uchybienia w systemach kontroli i audytu

47. Jakość przeprowadzanych przez państwa członkowskie kontroli dobrostanu zwierząt w gospodarstwach, podczas transportu i podczas uboju wywiera bezpośredni wpływ na poziom zgodności z wymogami. Trybunał przeanalizował spójność i ukierunkowanie tych kontroli oraz sposób, w jaki były one poddawane audytowi przez organy państw członkowskich.

Państwa członkowskie zasadniczo wdrożyły systemy zapewniające konsekwentne przeprowadzanie kontroli

48. Urzędowi lekarze weterynarii zatrudnieni w organizacjach rządowych egzekwują standardy w zakresie dobrostanu zwierząt. Kontrole – aby były skuteczne – muszą być przeprowadzane w konsekwentny i niezależny sposób.

49. Większość państw członkowskich, w których Trybunał przeprowadził wizyty, posiadała procedury zapewniające spójność prac inspektorów[49].

50. Trybunał odnotował, że we wszystkich państwach członkowskich, w których przeprowadził wizyty, urzędowi lekarze weterynarii podlegali ogólnym zasadom dotyczącym uczciwości funkcjonariuszy publicznych wymagającym od nich niepozostawania w konflikcie interesów. Trybunał zidentyfikował dobre praktyki we Francji i we Włoszech (Sardynia), gdzie w przypadku inspektorów odpowiedzialnych za kontrole urzędowe stosowane były dodatkowe, specjalne procedury w celu zapobiegania konfliktowi interesów (zob. ***ramka 4***).

Ramka 4 – Dobre praktyki w zakresie zapobiegania konfliktom interesów

Włochy (Sardynia) przyjęły niedawno wytyczne dotyczące zapobiegania konfliktom interesów w przypadku pracowników przeprowadzających kontrole urzędowe i w ramach eksperymentu

[49] W Niemczech (Nadrenia Północna-Westfalia) inspektorzy z różnych okręgów korzystali z różnych list kontrolnych i nie stosowali jednolitego podejścia do nakładania grzywien.

wprowadziły trzyletni program rotacyjny działający na trzech poziomach: rotacji terytorialnej, rotacji funkcjonalnej i rozdziału funkcji. Ustanowiły także szczególne środki ochrony sygnalistów.

Francja przyjęła program, w ramach którego specjalistyczny personel sprawuje nadzór nad rzeźniami czerwonego mięsa. Ogranicza to ryzyko konfliktu interesów, ponieważ umożliwia zewnętrzną weryfikację działań urzędowych lekarzy weterynarii, którzy prowadzą regularne kontrole w rzeźniach.

Brak jest dostatecznych dowodów na to, że państwa członkowskie planują kontrole urzędowe w oparciu o analizę ryzyka

51. Systemy kontroli urzędowych w państwach członkowskich obejmują także inne zagadnienia oprócz dobrostanu zwierząt, a mianowicie zgodność z zasadami bezpieczeństwa żywności i pasz, higienę, zwalczanie i eliminację chorób zwierząt oraz stosowanie pestycydów. Zważywszy, że wszystkie te kwestie wymagają poświęcenia określonych zasobów, przeprowadzanie kontroli w oparciu o analizę ryzyka pomaga skoncentrować się na problemach dotyczących dobrostanu zwierząt i umożliwia wykorzystanie ograniczonych zasobów w bardziej wydajny i skuteczny sposób. Obowiązek przeprowadzania kontroli opartych na analizie ryzyka wynika z przepisów unijnych[50].

52. Państwa członkowskie ustanowiły zasadniczo jasne zasady, zgodnie z którymi kontrole dobrostanu zwierząt w gospodarstwach powinny opierać się na analizie ryzyka. Trybunał odnotował dobre praktyki, jeśli chodzi o identyfikację czynników ryzyka, we wszystkich państwach członkowskich, w których przeprowadził wizyty. Na przykład we Francji od inspektorów wymaga się, by planowali kontrole gospodarstw na podstawie informacji dotyczących historii podmiotów, otrzymanych skarg, stosowania środków profilaktycznych, danych z rzeźni (na temat zagęszczenia podczas transportu, transportu zwierząt niezdolnych do podróży) oraz danych na temat współczynników śmiertelności lub innych wskaźników, takich jak jakość mleka czy okresy między kolejnymi ocieleniami.

---

[50] Art. 3 rozporządzenia (WE) nr 882/2004: „Państwa członkowskie zapewniają, aby kontrole urzędowe były przeprowadzane regularnie, w oparciu o zagrożenie oraz z właściwą częstotliwością tak, aby osiągnąć cele niniejszego rozporządzenia”.

53. Trzy z pięciu państw członkowskich, w których przeprowadzono wizyty (Niemcy (Nadrenia Północna-Westfalia), Polska i Rumunia), nie były jednak w stanie wykazać, jak określone czynniki ryzyka stosowano w praktyce w celu wyboru podmiotów do kontroli.

54. Ponadto w dwóch państwach członkowskich niektóre gospodarstwa zostały wyłączone z zakresu kontroli urzędowych, chociaż stanowiły dużą część sektora produkcji zwierzęcej (zob. ***ramka 5***). Ze względu na ograniczone zasoby dostępne na potrzeby kontroli przyznanie priorytetu kontrolom dużych gospodarstw jest wprawdzie rozsądne, jednak władze nie uwzględniły w wystarczającym stopniu ryzyka, że przypadki niezgodności w mniejszych gospodarstwach mogą się nasilić, jeśli gospodarstwa takie zostaną całkowicie wyłączone z kontroli.

Ramka 5 – Wyłączenia z populacji gospodarstw poddawanych kontroli

We **Włoszech** gospodarstwa hodowli świń posiadające mniej niż 40 świń lub 6 loch oraz gospodarstwa hodowli kóz, owiec i bydła (innego niż cielęta) posiadające mniej niż 50 zwierząt są wyłączone z populacji poddawanej kontroli. W rezultacie na Sardynii 85% gospodarstw hodowli świń, 67% gospodarstw hodowli kóz i 86% gospodarstw hodowli bydła (innego niż cielęta) nie podlega kontrolom dobrostanu zwierząt.

W **Rumunii** formalnie żadne gospodarstwa nie były wyłączone z zakresu kontroli dobrostanu zwierząt, jednak w praktyce organy nie kontrolowały gospodarstw rolnych spełniających definicję „gospodarstw niezawodowych”. Na gospodarstwa te przypada duża część zwierząt w sektorze świń (45%) oraz prawie wszystkie zwierzęta w sektorze owiec i kóz (99%).

55. Jeśli chodzi o transport żywych zwierząt, spośród państw członkowskich, w których Trybunał przeprowadził wizyty, tylko Francja wyznaczyła obszary ryzyka, na których miały być prowadzone kontrole drogowe. Nie ma jednak informacji pokazujących, że takie podejście było stosowane w praktyce.

56. System TRACES (unijna platforma internetowa do monitorowania dalekobieżnego, transgranicznego przemieszczania wewnątrzunijnego zwierząt) zawiera informacje i narzędzia sprawozdawcze, które mogą być wykorzystywane przez organy w celu odpowiedniego ukierunkowania kontroli dotyczących transportu zwierząt. Podczas spotkań z przedstawicielami państw członkowskich Komisja promowała stosowanie interaktywnych

narzędzi wyszukiwania. Trybunał ustalił jednak, że organy państw członkowskich odpowiedzialne za kontrole transportu rzadko wykorzystywały informacje z systemu TRACES w celu ukierunkowania kontroli, po części z powodu pewnych ograniczeń w dostępie dla użytkowników[51].

57. Organy państw członkowskich przekazują zazwyczaj odpowiedzialność za przeprowadzanie analiz ryzyka na potrzeby kontroli gospodarstw i transportu organom lokalnym. Żadne z państw członkowskich, w których przeprowadzono wizyty, nie ustanowiło systemów w celu sprawdzania istnienia, jakości i wdrożenia lokalnych analiz ryzyka.

58. Kontrolami dobrostanu zwierząt w rzeźniach objęte były zasadniczo prawie wszystkie podmioty w państwach członkowskich, w których Trybunał przeprowadził wizyty – w ramach zogniskowanych kontroli lub codziennych działań urzędowego lekarza weterynarii pełniącego służbę.

Można było lepiej wykorzystać informacje uzyskane w wyniku audytów i skarg

59. Rozporządzenie w sprawie kontroli urzędowych[52] wymaga od państw członkowskich przeprowadzania audytu swoich systemów kontroli urzędowych dotyczących zgodności z prawem paszowym i żywnościowym oraz regułami dotyczącymi zdrowia zwierząt i dobrostanu zwierząt, a w decyzji Komisji 2006/677/WE zaleca się, by takie audyty przeprowadzać co najmniej raz na pięć lat[53]. Trybunał stwierdził, że w państwach członkowskich, w których przeprowadził wizyty, działy audytu wewnętrznego właściwych

---

[51] Na przykład lokalny organ w danym państwie członkowskim jest w stanie wyświetlić informacje na temat transportu zwierząt na swoim obszarze jedynie wówczas, gdy obszar ten jest miejscem wyjazdu, przeznaczenia, wyprowadzenia/wprowadzenia do UE lub jeśli na obszarze tym znajduje się punkt kontroli.

[52] Rozporządzenie (WE) nr 882/2004.

[53] Pkt 5.1 w załączniku do decyzji Komisji 2006/677/WE z dnia 29 września 2006 r. określającej wytyczne ustanawiające kryteria przeprowadzania audytów zgodnie z rozporządzeniem (WE) nr 882/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie kontroli urzędowych przeprowadzanych w celu sprawdzenia zgodności z prawem paszowym i żywnościowym oraz regułami dotyczącymi zdrowia zwierząt i dobrostanu zwierząt (Dz.U. L 278 z 10.10.2006, s. 15).

organów (a w przypadku Polski także Najwyższa Izba Kontroli) wskazały obszary, w których występowała możliwość poprawy organizacji kontroli urzędowych, oraz monitorowały wnioski wyciągnięte podczas audytów. Polska nie dopilnowała jednak, by audyty dotyczące dobrostanu zwierząt były przeprowadzane co najmniej raz na pięć lat. Ponadto Niemcy (Nadrenia Północna-Westfalia) i Rumunia nie zapewniły terminowych działań następczych w odniesieniu do zaleceń z audytów.

60. Komisja sprawdza, w jaki sposób państwa członkowskie przeprowadzają audyt swoich systemów kontroli urzędowych. Na tej podstawie stwierdziła[54], że przeprowadzenie w rozsądnym czasie audytu wszystkich obszarów wymagających objęcia kontrolami urzędowymi oraz monitorowanie wyników audytu stanowi dla państw członkowskich duże wyzwanie.

61. W celu zidentyfikowania głównych obszarów problematycznych organy mogą wykorzystywać skargi oraz wnioski o przeprowadzenie dochodzenia przekazane im przez organizacje zajmujące się dobrostanem zwierząt, obywateli lub inne zainteresowane strony. Zarządzanie tymi skargami leży wyłącznie w gestii państw członkowskich.

62. Trybunał stwierdził, że państwa członkowskie, w których przeprowadzono wizyty, rozpatrywały skargi w sposób indywidualny, a dwa z nich dysponowały procedurami (Polska i Rumunia) przewidującymi terminy na rozpatrzenie skarg. Żadne z państw członkowskich nie stworzyło centralnego rejestru skarg, który zapewniałby przegląd najważniejszych obszarów problematycznych w zakresie dobrostanu zwierząt oraz ułatwiał dalsze podejmowanie decyzji.

63. Oprócz działań kontrolnych, o których mowa w ***pkt 34 i 36***, Komisja zidentyfikowała podobne problemy do opisanych powyżej (zob. ***pkt 53, 55 i 57***).

---

[54] DG SANTE, wstępne sprawozdanie przeglądowe, „Audits of Official Controls in EU-Member States”, [Audyty kontroli urzędowych w państwach członkowskich UE], 2017.

Państwa członkowskie w ograniczonym stopniu stosują narzędzia wspólnej polityki rolnej, by realizować cele dotyczące dobrostanu zwierząt

64. Większość hodowców zwierząt gospodarskich otrzymuje płatności w ramach WPR (zob. ***pkt 9***) uzależnione od spełnienia wymogów wzajemnej zgodności dotyczących pewnych aspektów dobrostanu zwierząt (zob. ***pkt 8***). W strategii Komisji na lata 2012-2015 dostrzeżono potrzebę wzmocnienia synergii między dobrostanem zwierząt a narzędziami WPR, w szczególności za pośrednictwem zasady wzajemnej zgodności i rozwoju obszarów wiejskich. Trybunał zbadał, w jaki sposób państwa członkowskie, w których przeprowadzono wizyty, stosowały te dwa mechanizmy w odniesieniu do dobrostanu zwierząt.

Ograniczona wymiana informacji na temat wyników kontroli urzędowych i kontroli przestrzegania zasady wzajemnej zgodności w państwach członkowskich oraz niedociągnięcia w stosowaniu kar

Ustawodawstwo UE stanowi podstawę dla koordynacji między kontrolami przestrzegania zasady wzajemnej zgodności a kontrolami urzędowymi

65. Kontrole urzędowe i kontrole przestrzegania zasady wzajemnej zgodności obejmują zaplanowanie i przeprowadzenie wizyt kontrolnych, sprawdzenie zgodności z ustawodawstwem w sprawie dobrostanu zwierząt oraz podjęcie decyzji w sprawie odpowiednich działań mających na celu wyeliminowanie niezgodności. Państwa członkowskie samodzielnie decydują o stopniu integracji kontroli urzędowych z kontrolami przestrzegania zasady wzajemnej zgodności, przestrzegając przy tym wymogów prawnych UE.

66. Rozporządzenie delegowane w sprawie zasady wzajemnej zgodności wskazuje, że niezgodności uznaje się za „stwierdzone” po tym, jak właściwy organ kontrolny lub agencja płatnicza uzyskały o nich informacje[55]. W wielu państwach członkowskich agencja płatnicza

---

[55] Art. 38 ust. 5 rozporządzenia delegowanego Komisji (UE) nr 640/2014 z dnia 11 marca 2014 r. uzupełniającego rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1306/2013 w odniesieniu do zintegrowanego systemu zarządzania i kontroli oraz warunków odmowy lub wycofania płatności oraz do kar administracyjnych mających zastosowanie do płatności

scedowała odpowiedzialność za kontrole przestrzegania zasady wzajemnej zgodności na organ kontrolny przeprowadzający kontrole urzędowe. Oznacza to, że wszelkie niezgodności stwierdzone u beneficjenta WPR w trakcie tych kontroli powinny być brane pod uwagę przy ocenie przestrzegania zasady wzajemnej zgodności. Wymaga to jednak systemu lub procedury zapewniających wymianę istotnych informacji między odpowiednimi organami[56].

67. Komisja zapewniła wytyczne na temat stosowania wymogów prawnych w kontrolach przestrzegania zasady wzajemnej zgodności[57]. Wskazano w nich, że państwa członkowskie mogą wykorzystywać wyniki kontroli urzędowych w celu osiągnięcia minimalnego wskaźnika kontroli przestrzegania zasady wzajemnej zgodności[58]. Dobra koordynacja między tymi dwoma systemami kontroli nie tylko zwiększa ich wydajność dzięki tworzeniu korzyści skali i unikaniu nakładania się ich zakresów, ale również pomaga skuteczniej wykrywać niezgodności. Ponadto spójne podejście do kontrolowania dobrostanu zwierząt zapewnia większą przejrzystość dla rolników i większe zachęty do przestrzegania obowiązujących standardów.

Państwa członkowskie nie wykorzystały w pełni możliwości w celu udoskonalenia swoich systemów kontroli, chociaż zidentyfikowano dobre praktyki

68. Wszystkie państwa członkowskie, w których Trybunał przeprowadził wizyty, podjęły kroki w celu skoordynowania swoich systemów kontroli urzędowych i kontroli przestrzegania

---

bezpośrednich, wsparcia rozwoju obszarów wiejskich oraz zasady wzajemnej zgodności (Dz.U. L 181 z 20.6.2014, s. 48).

[56] Właściwy organ stwierdzający niezgodność i agencja płatnicza odpowiedzialna za obliczenie zmniejszenia płatności.

[57] Dokument roboczy służb Komisji w sprawie dostępnych narzędzi kontroli w celu optymalizacji wydajności kontroli przestrzegania zasady wzajemnej zgodności (DS-2011-2), 2011.

[58] Art. 68 ust. 2 rozporządzenia wykonawczego Komisji (UE) nr 809/2014 z dnia 17 lipca 2014 r. ustanawiającego zasady stosowania rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1306/2013 w odniesieniu do zintegrowanego systemu zarządzania i kontroli, środków rozwoju obszarów wiejskich oraz zasady wzajemnej zgodności (Dz.U. L 227 z 31.7.2014, s. 69).

zasady wzajemnej zgodności. Trybunał odnotował dobre przykłady koordynacji w Niemczech (Nadrenia Północna-Westfalia), we Francji i we Włoszech (Sardynia) (zob. ***ramka 6***).

Ramka 6 – Przykłady dobrej koordynacji między organami zaangażowanymi w kontrole dobrostanu zwierząt

W **Niemczech (Nadrenia Północna-Westfalia)** inspektorzy przeprowadzający kontrole urzędowe dobrostanu zwierząt wnioskowali o kontrolę przestrzegania zasady wzajemnej zgodności, jeśli uznali, że nie przestrzegano wymogów wynikających z tej zasady. Jeśli takie dodatkowe kontrole potwierdzały problem, na rolnika nakładano karę administracyjną na podstawie zasady wzajemnej zgodności, nawet jeśli gospodarstwo nie wchodziło w skład próby objętej kontrolami pod kątem przestrzegania tej zasady. Podobnie niezgodność stwierdzona podczas kontroli przestrzegania zasady wzajemnej zgodności mogła prowadzić do grzywien w ramach systemu kontroli urzędowych.

We **Francji** inspektorzy musieli zgłaszać niezgodności stwierdzone podczas kontroli urzędowych organom odpowiedzialnym za zmniejszanie płatności na podstawie zasady wzajemnej zgodności. Inspektorzy przeprowadzali zatem kontrole „o dwojakim przeznaczeniu" w ramach jednej wizyty u rolnika i z wykorzystaniem zintegrowanej listy kontrolnej do celów zarówno kontroli urzędowej, jak i kontroli przestrzegania zasady wzajemnej zgodności.

We **Włoszech (Sardynia)** podejście do obliczania kar administracyjnych za nieprzestrzeganie zasady wzajemnej zgodności było zharmonizowane z zasadami kategoryzowania wyników kontroli urzędowych. Usprawniło to pracę inspektorów, którzy przeprowadzali obydwa rodzaje kontroli, i przełożyło się na spójne podejście do rozpatrywania niezgodności. W pozostałych państwach członkowskich, w których przeprowadzono wizyty, nie przyjęto takiego podejścia.

69. W Rumunii obowiązywały formalne mechanizmy zgłaszania przypadków niezgodności wykrytych podczas urzędowych kontroli dobrostanu zwierząt organom odpowiedzialnym za nakładanie kar na podstawie zasady wzajemnej zgodności, jednak do momentu przeprowadzenia niniejszej kontroli nie stosowano ich w praktyce. W Polsce takie mechanizmy nie istniały.

70. Gdy Komisja przeprowadza audyty kontroli przestrzegania zasady wzajemnej zgodności w państwach członkowskich, dokonuje także przeglądu ich procedur wymiany informacji. Nie sprawdza jednak, czy w praktyce wyniki urzędowych kontroli dobrostanu zwierząt

przeprowadzanych w odniesieniu do beneficjentów WPR przez te same właściwe organy kontrolne co w przypadku zasady wzajemnej zgodności są przekazywane organowi odpowiedzialnemu za nakładanie kar administracyjnych na podstawie zasady wzajemnej zgodności.

Kontrole przestrzegania zasady wzajemnej zgodności zasadniczo obejmują odpowiednie wymogi dotyczące dobrostanu zwierząt

71. Trybunał ustalił, że kontrole przestrzegania zasady wzajemnej zgodności w państwach członkowskich zasadniczo obejmowały odpowiednie wymogi w zakresie dobrostanu zwierząt[59]. W trzech z pięciu państw członkowskich, w których przeprowadzono wizyty (Francja, Polska[60] i Rumunia), odnotowano jednak pewne wyjątki. Na przykład w Rumunii inspektorzy nie sprawdzali czystości pomieszczeń i powierzchni do leżenia dla cieląt i świń, poziomów żelaza w diecie cieląt oraz parametrów środowiskowych takich jak poziom kurzu, stężenie gazu i temperatura.

72. Audyty prowadzone przez Komisję umożliwiają weryfikację, czy listy kontrolne państw członkowskich dotyczące zasady wzajemnej zgodności obejmują wszystkie odnośne wymogi w zakresie dobrostanu zwierząt, a niedawne audyty wykazały uchybienia w Estonii, Hiszpanii, Austrii, Portugalii i Finlandii. Niektóre z tych ustaleń poskutkowały korektami finansowymi[61].

Niektóre państwa członkowskie nie dopilnowały, by kary nakładane na podstawie zasady wzajemnej zgodności były proporcjonalne do wagi stwierdzonych niezgodności

73. Aby zmniejszenie płatności na podstawie zasady wzajemnej zgodności miało odstraszający charakter, powinno być proporcjonalne do dotkliwości, zasięgu, trwałości

---

[59] Art. 3 i 4 dyrektywy Rady 2008/119/WE z dnia 18 grudnia 2008 r. ustanawiającej minimalne normy ochrony cieląt (wersja skodyfikowana) (Dz.U. L 10 z 15.1.2009, s. 7), art. 3 i 4 dyrektywy 2008/120/WE oraz art. 4 dyrektywy 98/58/WE.

[60] Tylko jeden punkt formalny brakujący na liście kontrolnej.

[61] W następstwie swoich ustaleń pokontrolnych Komisja może wszcząć procedury, w ramach których unijne finansowanie dla danego państwa członkowskiego jest zmniejszane. Procedury te są określane mianem „korekt finansowych”.

i powtarzalności stwierdzonej niezgodności[62]. W niedawnym sprawozdaniu specjalnym[63] Trybunału w sprawie skuteczności zasady wzajemnej zgodności stwierdzono, że między państwami członkowskimi istniały znaczne różnice w sposobie kategoryzacji wagi naruszenia.

74. Trybunał stwierdził, że Niemcy (Nadrenia Północna-Westfalia), Francja i Włochy (Sardynia) miały jasne zasady dotyczące proporcjonalnego zmniejszania płatności. Płatności były zmniejszane najczęściej o 3%[64], z wyjątkiem Włoch, gdzie w przypadku ponad 70% niezgodności wydano ostrzeżenia, bez nakładania kar administracyjnych. W Rumunii gospodarstwa, w których inspektorzy stwierdzili niezgodności w odniesieniu do maksymalnie 30% punktów kontroli, były uznawane za w pełni zgodne. Tak pobłażliwe podejście skutkowało zgłaszaniem niezmiernie niskiej liczby przypadków niezgodności – w 2016 r. jedynie w przypadku 3 z 13 500 skontrolowanych gospodarstw nałożono karę administracyjną (zob. ***załącznik IV***, który pokazuje także, że liczba kontroli i zgłaszanych niezgodności była bardzo zróżnicowana). Wymogi wzajemnej zgodności dotyczące dobrostanu zwierząt mają zastosowanie w Rumunii od 2016 r., z uwagi na okres przejściowy po przystąpieniu do UE w 2007 r.

75. W Polsce zmniejszenie płatności opierało się na systemie punktacji, w ramach którego przydzielano punkty za każde naruszenie przepisów w sprawie dobrostanu zwierząt na podstawie danego aktu prawnego. Podczas podejmowania decyzji o zmniejszeniu płatności o daną wartość procentową brano pod uwagę jedynie przepis, który był najwyżej punktowany. Oznacza to, że choć w zmniejszeniu uwzględnia się wagę danej niezgodności, to jego wysokość nie jest uzależniona od liczby wykrytych niezgodności.

---

[62] Zgodnie z art. 64 ust. 5 rozporządzenia Rady (UE) nr 1306/2013.

[63] Sprawozdanie specjalne nr 26/2016 „Zwiększenie skuteczności zasady wzajemnej zgodności i uproszczenie związanego z nią systemu nadal stanowi wyzwanie” (https://eca.europa.eu).

[64] Art. 39 rozporządzenia delegowanego (UE) nr 640/2014 wymaga, by zmniejszenie płatności co do zasady wynosiło 3%, ale odsetek ten może być zmniejszony do 1% lub zwiększony do 5% na podstawie oceny znaczenia niezgodności.

76. Podczas niektórych audytów przeprowadzonych w ostatnim czasie przez Komisję[65] stwierdzono, że system kar jest zbyt pobłażliwy w przypadku zasady wzajemnej zgodności w ujęciu ogólnym i wymogów dotyczących dobrostanu zwierząt w ujęciu szczegółowym, ponieważ nie zapewnia, by kary były proporcjonalne do wagi niezgodności. Komisja przekazała pewne wyjaśnienia na ten temat w ramach odpowiedzi na pytania państw członkowskich, a w maju 2018 r. zorganizowała spotkanie grupy ekspertów, podczas którego państwa członkowskie miały okazje podzielić się dobrymi praktykami w dziedzinie kontroli przestrzegania zasady wzajemnej zgodności w zakresie dobrostanu zwierząt.
W dokumentach z wytycznymi Komisji na temat zasady wzajemnej zgodności nie podjęto jednak tej kwestii.

Rozwój obszarów wiejskich: istnieje niewiele zachęt do poprawy dobrostanu zwierząt, a efektywność kosztowa nie jest zagwarantowana

77. Środki finansowe na rzecz osiągnięcia celów dotyczących dobrostanu zwierząt zapewniane są w ramach wsparcia rozwoju obszarów wiejskich. Strategia Komisji w zakresie dobrostanu zwierząt na lata 2012-2015 odejmowała cel, jakim była optymalizacja synergii ze wsparciem rozwoju obszarów wiejskich na rzecz dobrostanu zwierząt. Aby zapewnić maksymalną efektywność kosztową, państwa członkowskie powinny skoncentrować się na tych działaniach, które potencjalnie mają największy wkład w dobrostan zwierząt w przeliczeniu na jednostkę kosztów.

Finansowanie w ramach rozwoju obszarów wiejskich nie było wykorzystywane na szeroką skalę w celu promowania dobrostanu zwierząt

78. W obecnym okresie programowania, obejmującym lata 2014-2020, 35 ze 118 programów rozwoju obszarów wiejskich obejmowało specjalne działanie („działanie 14”) mające na celu wsparcie dobrostanu zwierząt (zob. ***pkt 12***). 13 z tych programów pochodzi z regionów we Włoszech.

---

[65] Na tę kwestię zwrócono uwagę podczas audytów przeprowadzonych przez Komisję w Estonii, we Włoszech, w Luksemburgu, Austrii, Portugalii i na Słowacji.

79. Przepisy dotyczące rozwoju obszarów wiejskich odnoszą się do dobrostanu zwierząt w ramach priorytetu „wspieranie organizacji łańcucha dostaw żywności, w tym przetwarzania i wprowadzania do obrotu produktów rolnych, promowanie dobrostanu zwierząt i zarządzania ryzykiem w rolnictwie”[66]. Priorytet ten obejmuje dwa cele szczegółowe[67], które jednak nie odnoszą się do dobrostanu zwierząt.

80. Dziesięć państw członkowskich nie zastosowało działania 14 w swoich programach rozwoju obszarów wiejskich. Dwa z państw członkowskich, w których Trybunał przeprowadził wizyty (Francja i Polska), nie skorzystały z tego działania, ponieważ uznały, że podstawowe wymogi prawne dotyczące dobrostanu zwierząt były wystarczające. Ponadto organy polskie uznały, że działanie to może negatywnie oddziaływać na konkurencyjność rolników. We Francji decyzja ta stała w sprzeczności ze strategią krajową w zakresie dobrostanu zwierząt zainicjowaną w 2016 r., która obejmowała cel, jakim było pozyskanie finansowania w ramach rozwoju obszarów wiejskich, aby pomóc rolnikom w poprawie dobrostanu zwierząt. Strategia ta została zainicjowana już po zatwierdzeniu programów rozwoju obszarów wiejskich, a Francja nie zaktualizowała tych programów w celu uwzględnienia tego zobowiązania.

81. Kilka innych działań na rzecz rozwoju obszarów wiejskich (w szczególności wsparcie inwestycji w gospodarstwa, systemów jakości lub rolnictwa ekologicznego) może promować wyższe standardy w zakresie dobrostanu zwierząt. Dwa z państw członkowskich, w których przeprowadzono wizyty, zaprezentowały przykłady takich działań ukierunkowanych na dobrostan zwierząt (zob. ***ramka 7***).

---

[66] Art. 5 pkt 3 rozporządzenia (UE) nr 1305/2013.

[67] „Poprawa konkurencyjności producentów rolnych poprzez lepsze ich zintegrowanie z łańcuchem rolno-spożywczym poprzez systemy jakości, dodawanie wartości do produktów rolnych, promocję na rynkach lokalnych i krótkie cykle dostaw, grupy i organizacje producentów oraz organizacje międzybranżowe” oraz „wspieranie zapobiegania ryzyku i zarządzania ryzykiem w gospodarstwach”. Cele szczegółowe zapewniają powiązanie między priorytetami, działaniami i wskaźnikami na potrzeby monitorowania w zakresie rozwoju obszarów wiejskich.

Ramka 7 – Wykorzystanie działań na rzecz rozwoju obszarów wiejskich w celu promowania dobrostanu zwierząt

Niemcy (Nadrenia Północna-Westfalia): beneficjenci wnioskujący o wsparcie dla inwestycji w budynki dla zwierząt w ramach działania 4 (inwestycje w gospodarstwa) muszą spełnić szczególne wymogi dotyczące dobrostanu zwierząt, które wykraczają poza normy minimalne. Na przykład obory dla bydła muszą spełniać wyższe normy, jeśli chodzi o przestrzeń dostępną dla każdego zwierzęcia i oświetlenie naturalne.

Francja: działanie 4 (inwestycje w gospodarstwa) w ramach programu realizowanego w Alzacji nadaje priorytet systemom wolnowybiegowym i ekologicznym, gospodarstwom wykorzystującym specjalny sprzęt na rzecz dobrostanu królików i tym, które stosują ściółkę słomianą dla świń.

Działanie „dobrostan zwierząt": dobre przykłady działań korzystnych dla zwierząt, ale efektywność kosztowa nie jest zagwarantowana

82. Trybunał dokonał przeglądu systemów państw członkowskich w celu oceny, czy specjalne działanie dotyczące dobrostanu zwierząt („działanie 14") jest efektywne pod względem kosztów. Trybunał sprawdził, czy wsparcie posłużyło do wynagradzania rolników za faktyczną poprawę dobrostanu zwierząt wykraczającą poza minimalne normy, zgodnie z poniesionymi dodatkowymi kosztami i utraconym dochodem, oraz czy dostępne są wystarczające informacje z monitorowania.

Wykraczanie poza minimalne normy

83. Organy państw członkowskich zdefiniowały ulepszone warunki dobrostanu zwierząt wymagane w celu zakwalifikowania się do wsparcia w ramach działania 14, takie jak letnie pastwiska dla bydła, większa przestrzeń dla zwierząt w gospodarstwach i podczas transportu oraz lepsze warunki w pomieszczeniach.

84. W Niemczech (Nadrenia Północna-Westfalia) i w Rumunii, podobnie jak w większości pozostałych państw członkowskich, obcinanie ogonów jest rutynową procedurą w gospodarstwach prowadzących chów przemysłowy świń, chociaż zabraniają tego przepisy. Podczas wizyt w tych dwóch państwach członkowskich Trybunał stwierdził, że świnie w gospodarstwach otrzymujących wsparcie w ramach działania 14 miały obcięte ogony i nie

miały dostępu do wystarczającego materiału wzbogacającego, co jest wymagane w ustawodawstwie[68] (zob. ***rys. 5***).

85. Specjaliści lekarze weterynarii[69] zgadzają się, że oddziaływanie jednego parametru na dobrostan jest ograniczone, jeśli nie jest powiązane z innymi parametrami hodowli. Oznacza to, że zwiększenie przestrzeni dostępnej dla świń o 10 do 20% może nie wywierać dużego wpływu na ich dobrostan, jeśli nie zapewniono materiału wzbogacającego.

---

[68] Pkt 4 załącznika I do dyrektywy 2008/120/WE: „świnie muszą mieć stały dostęp do wystarczającej ilości materiału, który mogą ruszać i w nim grzebać, takiego jak słoma, siano, drewno, trociny, kompost grzybniowy, torf lub mieszanki takich materiałów, bez narażenia na szwank zdrowia zwierząt".

[69] Z którymi skonsultowano się w ramach panelu ekspertów zorganizowanego na potrzeby niniejszej kontroli.

Rys. 5 – Brak przestrzegania przepisów UE dotyczących dostępności materiału wzbogacającego dla świń u beneficjenta finansowania w ramach rozwoju obszarów wiejskich na rzecz dobrostanu zwierząt w Rumunii

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

86. Przed zatwierdzeniem programów rozwoju obszarów wiejskich opracowanych przez państwa członkowskie DG AGRI konsultuje się z DG SANTE. Mimo to Komisja nie wykorzystywała informacji na temat stwierdzonego przez DG SANTE powszechnego występowania niezgodności w niektórych obszarach (w szczególności rutynowe obcinanie ogonów prosiętom oraz dostarczanie materiału wzbogacającego, w przypadku których jedynie Finlandia i Szwecja osiągnęły zgodność), aby dokonać krytycznej oceny wdrożenia przez państwa członkowskie odnośnego działania w tych obszarach.

Ograniczanie ryzyka deadweight

87. Zjawisko *deadweight* występuje w sytuacji, w której finansowane działania zostałyby w całości lub częściowo zrealizowane, nawet gdyby nie przyznano na nie dotacji. Istnieje ryzyko, że beneficjent zastosowałby wymogi dotyczące działania 14 nawet w przypadku braku wsparcia w ramach rozwoju obszarów wiejskich, na przykład dlatego, że działanie to odzwierciedla normalną praktykę rolniczą lub beneficjent uczestniczył już w prywatnym systemie jakości, który obejmował takie same wymogi, przed wystąpieniem z wnioskiem o wsparcie w ramach działania 14.

88. Wizyty Trybunału w trzech państwach członkowskich, które stosują działanie 14, pokazały, że instytucje zarządzające nie niwelowały ryzyka *deadweight*, związanego w szczególności z prywatnymi systemami jakości. Obydwaj beneficjenci działania 14, u których Trybunał przeprowadził wizyty w Niemczech (Nadrenia Północna-Westfalia) i we Włoszech (Sardynia), uczestniczyli w systemach prywatnych obejmujących wymogi dotyczące dobrostanu zwierząt[70]. W Niemczech (Nadrenia Północna-Westfalia) system jakości obejmował około 10% gospodarstw hodowli świń w regionie i uwzględniał zobowiązania, w odniesieniu do których dokonano płatności i które pokrywały się z wymogami działania dotyczącego dobrostanu zwierząt.

89. Trybunał odnotował, że we Włoszech (Sardynia) organy ograniczyły ryzyko polegające na tym, że wsparciem w ramach działania 14 mogłyby zostać objęte normalne praktyki rolnicze. Opracowując to działanie, organy uwzględniły zarówno prawne wymogi dotyczące dobrostanu zwierząt, jak i wyższe standardy stosowane regularnie przez lokalnych rolników. Zwykła praktyka była ustalana na podstawie doświadczeń lekarzy weterynarii oraz informacji pochodzących z włoskiej sieci informacji z zakresu rachunkowości rolniczej. Na przykład wymóg prawny dotyczący przestrzeni dla cieląt wynosi 1,8 m^2, podczas gdy w praktyce rolnicy na Sardynii zapewniali średnio 3,2 m^2 na każde cielę. Organy Sardynii ustanowiły zatem odnośny wymóg w działaniu dotyczącym dobrostanu zwierząt na poziomie co najmniej 4,5 m^2 na cielę.

---

[70] Projekt „Initiative Tierwohl” w Niemczech, system oznakowania „UNICARVE” we Włoszech.

90. Komisja wydała wytyczne dla państw członkowskich wskazujące, że płatności na rzecz dobrostanu zwierząt powinny wspierać działania, które w przeciwnym razie nie zostałyby podjęte, a także przeprowadzała audyty zgodności w celu skontrolowania wdrażania działania 14. Komisja nie sprawdzała jednak podczas zatwierdzania programów rozwoju obszarów wiejskich ani podczas audytów, czy państwa członkowskie brały pod uwagę możliwość nakładania się z systemami prywatnymi.

Weryfikacja, czy wysokość wsparcia została obliczona prawidłowo

91. Podczas kontroli przeprowadzanych na potrzeby poświadczenia wiarygodności Trybunał ustalił, że wysokość wsparcia obliczona przez Rumunię w ramach działania 14 poskutkowała nadmiernymi płatnościami dla rolników. Komisja potwierdziła błędy w obliczeniach w przypadku pięciu poddziałań i zaproponowała korekty finansowe w wysokości około 59 mln euro w odniesieniu do płatności dokonanych od października 2013 r. do października 2016 r. Komisja bada obecnie podobny problem możliwych nadmiernych płatności w innym państwie członkowskim.

Monitorowanie dobrostanu zwierząt

92. Wspólny system monitorowania i ewaluacji (CMES)[71] ma na celu wykazanie postępów w realizacji polityki rozwoju obszarów wiejskich oraz ocenia oddziaływanie, skuteczność, wydajność i znaczenie interwencji z zakresu polityki rozwoju obszarów wiejskich, ale nie uwzględnia żadnych szczególnych wskaźników lub kwestii dotyczących dobrostanu zwierząt.

93. Komisja nie posiada informacji na temat oczekiwanych lub faktycznych rezultatów i oddziaływania finansowania w ramach rozwoju obszarów wiejskich na rzecz dobrostanu zwierząt. Istniejące wskaźniki nie umożliwiają oceny oddziaływania finansowania w ramach rozwoju obszarów wiejskich w wysokości 2,5 mld euro przydzielonego w latach 2007-2020 (1 mld euro na lata 2007-2013 i 1,5 mld euro na lata 2014-2020) na płatności na rzecz dobrostanu zwierząt.

---

[71] Art. 67 rozporządzenia (UE) nr 1305/2013.

94. Państwa członkowskie mogą zdefiniować dodatkowe wskaźniki w ramach CMES. Państwa, w których Trybunał przeprowadził wizyty, nie skorzystały z tej możliwości. Włochy (Sardynia) i Rumunia zdefiniowały jednak pewne wskaźniki do zastosowania wewnętrznego. We Włoszech (Sardynia) opracowano wskaźnik służący do pomiaru poziomu liczby komórek somatycznych w mleku, który był stosowany jako orientacyjny wskaźnik dobrostanu owiec i kóz. W Rumunii organy wykorzystywały współczynniki śmiertelności do pomiaru zmian w warunkach dobrostanu zwierząt w gospodarstwach otrzymujących wsparcie.

95. W sprawozdaniu podsumowującym oceny *ex post* za poprzedni okres programowania[72] oceniono działanie „płatności z tytułu dobrostanu zwierząt" na podstawie liczby gospodarstw otrzymujących wsparcie. W dokumencie tym wskazano, że jego oddziaływanie było ograniczone, gdyż tylko 1,1% gospodarstw w UE hodujących zwierzęta gospodarskie korzystało z tego działania.

WNIOSKI I ZALECENIA

96. Dobrostan zwierząt ma duże znaczenie dla obywateli Unii. Znajduje to odzwierciedlenie w Traktacie UE i ustawodawstwie w tym obszarze. Komisja w proaktywny sposób uwzględnia obawy zainteresowanych stron i opracowała strategię zapewniającą ramy podejmowanych przez nią działań.

97. W ramach kontroli przeprowadzonej przez Trybunał zbadano całościowe wdrażanie tej strategii oraz postępy w osiąganiu celów dotyczących przestrzegania przepisów w sprawie dobrostanu zwierząt i optymalizacji synergii ze wspólną polityką rolną za pośrednictwem zasady wzajemnej zgodności i rozwoju obszarów wiejskich. Kontrola miała na celu udzielenie odpowiedzi na następujące pytanie:

Czy działania Komisji i państw członkowskich skutecznie przyczyniły się do osiągnięcia celów UE dotyczących dobrostanu zwierząt?

---

[72] „Synthesis of Rural Development Programmes (RDP) ex-post evaluations of period 2007-2013" [Sprawozdanie podsumowujące w sprawie ocen *ex post* programów rozwoju obszarów wiejskich (PROW) w latach 2007-2013], badanie oceniające, Ecorys i IfLS, kwiecień 2018 r.

98. Trybunał stwierdza, że działania UE na rzecz dobrostanu zwierząt zwiększyły poziom zgodności z wymogami dotyczącymi dobrostanu zwierząt oraz przyczyniły się do stosowania wyższych standardów o wyraźnym pozytywnym wpływie na ten dobrostan. Nadal występują jednak pewne uchybienia, a także istnieje możliwość poprawy koordynacji z kontrolami przestrzegania zasady wzajemnej zgodności i lepszego wykorzystania wsparcia w ramach rozwoju obszarów wiejskich na rzecz dobrostanu zwierząt.

99. Trybunał ustalił, że Komisja ukończyła najnowszą strategię UE w zakresie dobrostanu zwierząt (nie dokonała jednak przy okazji przeglądu ram prawnych na rzecz dobrostanu zwierząt). W przypadku większości zaplanowanych działań występowały opóźnienia (zob. ***pkt 28 i 29***). W strategii nie zdefiniowano mierzalnych wskaźników na potrzeby monitorowania, a Komisja nie oceniła, czy osiągnięto cele przyjęte w strategii, ani nie przeanalizowała, czy istniało zapotrzebowanie na nową strategię.

100. Dane dostępne na szczeblu UE nie są wystarczająco kompleksowe i wiarygodne, aby zapewniać użyteczne informacje na temat poziomu zgodności z przepisami dotyczącymi dobrostanu zwierząt w obszarach, w których Komisja odnotowała potrzebę poprawy (zob. ***pkt 30-33***). W szczególności w przypadku odstępstwa dla uboju bez ogłuszania podstawa prawna dopuszcza różne interpretacje i praktyki w poszczególnych państwach członkowskich oraz nie przewiduje wymogów w zakresie sprawozdawczości. W związku z tym brak jest wystarczających informacji w celu oceny, czy państwa członkowskie zapobiegały nadmiernemu korzystaniu z odstępstwa przez niektóre podmioty prowadzące rzeźnie, co stanowiło jeden z problemów wskazanych przez Komisję przed przystąpieniem od realizacji obecnej strategii w zakresie dobrostanu zwierząt (zob. ***pkt 43-45***).

Zalecenie 1 – Ramy strategiczne dla polityki Komisji w zakresie dobrostanu zwierząt

Aby odpowiednio pokierować przyszłymi działaniami na rzecz dobrostanu zwierząt, Komisja powinna:

a) przeprowadzić ocenę strategii w zakresie dobrostanu zwierząt przyjętej na lata 2012-2015, aby określić stopień, w jakim osiągnięto jej cele, oraz ustalić, czy wytyczne Komisji są stosowane w praktyce;

Docelowy termin realizacji: 2020 r.

b) zdefiniować wskaźniki bazowe i docelowe w celu pomiaru i porównania stopnia zgodności państw członkowskich w istniejących nadal obszarach ryzyka wskazanych w toku tej oceny;

Docelowy termin realizacji: 2021 r.

c) rozważyć, w jaki sposób uwzględnić wnioski płynące ze wspomnianej wyżej oceny (np. w postaci nowej strategii lub planu działania bądź przeglądu ustawodawstwa dotyczącego dobrostanu zwierząt), oraz opublikować rezultaty swojej analizy.

Docelowy termin realizacji: 2021 r.

101. Kontrola przeprowadzona przez Trybunał pokazała, że Komisji i państwom członkowskim udało się rozwiązać niektóre problemy w zakresie dobrostanu zwierząt dzięki kombinacji wytycznych i działań na rzecz egzekwowania przepisów (zob. ***pkt 34-40***).

102. Postępy w innych obszarach były jednak powolne i nadal występuje szereg uchybień, jeśli chodzi o stosowanie minimalnych norm wymaganych w ustawodawstwie, nawet w przypadkach, gdy ustawodawstwo obowiązuje już nawet od 18 lat (zob. ***pkt 41 i 42***). Ponadto pomimo pewnych dobrych praktyk nie było jasne, czy kontrole dobrostanu zwierząt prowadzone przez państwa członkowskie opierały się na analizie ryzyka (zwłaszcza w obszarze transportu). Państwa członkowskie, w których przeprowadzono wizyty, nie korzystały w pełni z informacji pochodzących z audytów i skarg. Komisja zidentyfikowała

większość tych problemów i podjęła w związku z nimi działania, jednak nie udało się jej jeszcze w pełni ich rozwiązać (zob. ***pkt 47-63***).

Zalecenie 2 – Działania na rzecz egzekwowania przepisów i wytyczne Komisji w obszarze zgodności

Aby w większym stopniu uwzględnić obszary ryzyka i rozpowszechniać dobre praktyki, Komisja powinna:

a) opracować strategię egzekwowania przepisów zapewniającą bardziej efektywne monitorowanie realizacji zaleceń DG SANTE, tak aby ograniczyć czas potrzebny na podjęcie zadowalających działań w odpowiedzi na te zalecenia pokontrolne i umożliwić egzekwowanie odnośnych przepisów, zwłaszcza tych, które obowiązują od wielu lat.

Docelowy termin realizacji: 2020 r.

b) określić, wraz z państwami członkowskimi, w jaki sposób narzędzia dostępne w systemie TRACES mogą być wykorzystywane przy opracowywaniu analiz ryzyka na potrzeby kontroli transportu żywych zwierząt, oraz rozpowszechniać wytyczne na temat stosowania tych narzędzi.

Docelowy termin realizacji: 2020 r.

103. Kontrole prowadzone przez państwa członkowskie co do zasady obejmowały odpowiednie wymogi dotyczące dobrostanu zwierząt, a Trybunał odnotował przykłady dobrej koordynacji między organami odpowiedzialnymi za kontrole urzędowe dobrostanu zwierząt a organami odpowiedzialnymi za kontrole przestrzegania zasady wzajemnej zgodności. Niemniej jednak nawet jeśli ten sam organ kontrolny przeprowadzał kontrole urzędowe i kontrole przestrzegania zasady wzajemnej zgodności, niektóre państwa członkowskie nie zapewniały skutecznej wymiany informacji na temat niezgodności stwierdzonych w toku kontroli urzędowych, które mogłyby wywierać wpływ na wymogi wzajemnej zgodności. Ponadto stwierdzono przypadki, w których kary za nieprzestrzeganie zasady wzajemnej zgodności nałożone przez agencje płatnicze nie były proporcjonalne do wagi nieprawidłowości (zob. ***pkt 65-76***).

Zalecenie 3 – Poprawa koordynacji między kontrolami urzędowymi a kontrolami przestrzegania zasady wzajemnej zgodności

Aby wzmocnić związki między systemem wzajemnej zgodności a dobrostanem zwierząt, Komisja powinna:

a) oceniać, podczas audytów zasady wzajemnej zgodności, kompletność informacji na temat niezgodności zgłaszanych przez państwa członkowskie, stwierdzonych podczas kontroli urzędowych przeprowadzonych przez organ kontrolny odpowiedzialny także za kontrole przestrzegania zasady wzajemnej zgodności, dokonując w tym celu na przykład kontroli krzyżowej wyników kontroli urzędowych i bazy danych beneficjentów podlegających wymogom wzajemnej zgodności;

Docelowy termin realizacji: 2020 r.

b) opierając się na wcześniejszych działaniach, w dalszym ciągu dzielić się najlepszymi praktykami w zakresie wzajemnej zgodności i informować państwa członkowskie o wszelkich ustaleniach dotyczących zgodności leżących u podstaw decyzji o nałożeniu korekt finansowych ze względu na mało restrykcyjne systemy kar w zakresie dobrostanu zwierząt.

Docelowy termin realizacji: 2020 r.

104. Chociaż wspieranie dobrostanu zwierząt było jednym z priorytetów rozwoju obszarów wiejskich na lata 2014-2020, Trybunał ustalił, że specjalne działanie dotyczące dobrostanu zwierząt nie było powszechnie stosowane. Efektywność kosztowa tego działania była ograniczona, gdyż wsparciem objęte były gospodarstwa, które nie spełniały pewnych minimalnych norm w zakresie dobrostanu świń. Ponadto istniało ryzyko *deadweight* ze względu na pokrywanie się z wymogami systemów prywatnych, a wspólne ramy monitorowania nie obejmowały wskaźników dotyczących poprawy dobrostanu zwierząt. Państwa członkowskie rzadko korzystały z możliwości wspierania dobrostanu zwierząt za pomocą innych działań z zakresu rozwoju obszarów wiejskich (zob. ***pkt 77-95***).

Zalecenie 4 – Wykorzystanie wsparcia na rzecz rozwoju obszarów wiejskich, aby osiągnąć cele z zakresu dobrostanu zwierząt

Aby zachęcać do skutecznego wykorzystania wsparcia w ramach rozwoju obszarów wiejskich na rzecz dobrostanu zwierząt, Komisja powinna:

a) podczas zatwierdzania zmian w obowiązujących programach rozwoju obszarów wiejskich, a także podczas zatwierdzania nowych dokumentów programowych w tym zakresie na okres po 2020 r. dokonać krytycznej oceny wdrożenia przez państwa członkowskie działania dotyczącego dobrostanu zwierząt w sektorach, w których powszechnie występują niezgodności (takie jak obcinanie ogonów prosiętom), oraz sprawdzać ewentualne pokrywanie się z systemami prywatnymi obejmującymi podobne zobowiązania;

Docelowy termin realizacji: 2021 r.

b) zachęcać państwa członkowskie do wymieniania się dobrymi praktykami w zakresie dodatkowych, dobrowolnych wskaźników rezultatu i oddziaływania w przypadku działania dotyczącego dobrostanu zwierząt w ramach wspólnego systemu monitorowania i oceny, który zostanie ustanowiony na potrzeby okresu programowania po 2020 r.;

Docelowy termin realizacji: 2020 r.

c) na potrzeby okresu programowania po 2020 r. przekazać państwom członkowskim wytyczne na temat innych działań w ramach rozwoju obszarów wiejskich, które można wdrażać w celu wspierania wyższych standardów w zakresie dobrostanu zwierząt, aby zapewnić rolnikom większą liczbę zachęt do poprawy dobrostanu zwierząt.

Docelowy termin realizacji: 2021 r.

Niniejsze sprawozdanie zostało przyjęte przez Izbę I, której przewodniczy Nikolaos MILIONIS, członek Trybunału Obrachunkowego, na posiedzeniu w Luksemburgu w dniu 3 października 2018 r.

W imieniu Trybunału Obrachunkowego

Klaus-Heiner LEHNE
Prezes

Załącznik I

Przegląd działań zaplanowanych w ramach strategii UE w zakresie dobrostanu zwierząt na lata 2012-2015

Zaplanowane działania	Wymagane[1] / zaplanowane	Ukończone
Szereg działań w zakresie egzekwowania przepisów dotyczących ochrony kur niosek (dyrektywa 1999/74/WE)	2012	2012
Plan wykonania i działania w zakresie egzekwowania w odniesieniu do przepisów dotyczących grupowania loch (dyrektywa 2008/120/WE)	2012	2012
Plan wykonania rozporządzenia w sprawie uboju (rozporządzenie Rady (WE) nr 1099/2009)	2012	2012
Sprawozdanie dla Parlamentu Europejskiego i Rady na temat:		
różnych metod ogłuszania drobiu[1]	2013	2013
stosowania rozporządzenia (WE) nr 1523/2007 zakazującego wprowadzania do obrotu futer z kotów i psów[1]	2012	2013
wpływu selekcji genetycznej na dobrostan kurcząt hodowanych i utrzymywanych z przeznaczeniem na produkcję mięsa[1]	2012	2016
systemów krępujących bydło przez odwrócenie lub zastosowanie nienaturalnej pozycji[1]	2014	2016
możliwości wprowadzenia określonych wymogów dotyczących ochrony ryb podczas ich uśmiercania[1]	2015	2018
stosowania dyrektywy 2007/43/WE i jej wpływu na dobrostan kurcząt hodowanych i utrzymywanych z przeznaczeniem na produkcję mięsa[1]	2015	2018
Sprawozdanie dla Rady na temat wykonania dyrektywy 98/58/WE[1]	2013	2016
Sprawozdanie na temat wpływu działań międzynarodowych w zakresie dobrostanu zwierząt na konkurencyjność europejskich producentów zwierząt gospodarskich w zglobalizowanym świecie	2014	2018
Badanie na temat:		
dobrostanu ryb utrzymywanych w gospodarstwie rybackim podczas ich uśmiercania	2012	2017
możliwości dostarczania konsumentom istotnych informacji na temat ogłuszania zwierząt[1]	2013	2015
kształcenia w dziedzinie dobrostanu zwierząt i działań informacyjnych skierowanych do ogółu społeczeństwa i do konsumentów	2013	2016
dobrostanu ryb utrzymywanych w gospodarstwie rybackim podczas transportu	2013	2017
dobrostanu psów i kotów w kontekstach handlowych	2014	2016

Wytyczne UE lub przepisy wykonawcze dotyczące:		
ochrony zwierząt podczas transportu	2012	2017
ochrony zwierząt podczas ich uśmiercania	2014	2017
ochrony świń	2013	2016
Ewentualny wniosek ustawodawczy dotyczący uproszczonych ram prawnych UE w zakresie dobrostanu zwierząt	2014	zrezygnowano

[1] Wymagane przez ustawodawstwo UE.

Załącznik II

Przegląd informacji zawartych w sprawozdaniach z kontroli gospodarstw przedłożonych Komisji przez państwa członkowskie objęte kontrolą

Państwo	Rok	Średni wskaźnik kontroli	*Odsetek gospodarstw, w których występują niezgodności, względem łącznej liczby skontrolowanych gospodarstw*															
			Kury nioski, chów wybiegowy	Kury nioski, chów ściółkowy	Kury nioski, klatki ulepszone	Indyki	Ptaki domowe	Kaczki	Gęsi	Ptaki bezgrzebieniowe	Świnie	Bydło (z wyjątkiem cieląt)	Cielęta	Owce	Kozy	Zwierzęta futerkowe	Wszystkie kategorie zwierząt
Niemcy	2013		brak danych															
	2014	5%	7%	8%	11%	14%	13%	8%	11%	3%	26%	20%	22%	17%	15%	31%	19%
	2015		brak danych															
	2016		brak danych															
Francja	2013	1%	60%		38%	25%	49%	38%	47%	50%	58%	41%	33%	46%	56%	54%	44%
	2014	1%	61%		46%	32%	42%	32%	44%	67%	56%	39%	30%	48%	52%	50%	41%
	2015		brak danych															
	2016		brak danych															
Włochy	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		brak danych															
Polska	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%
Rumunia	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		brak danych															

Źródło: sprawozdania z kontroli urzędowych dotyczących dobrostanu zwierząt w gospodarstwach przekazane DG SANTE.

Załącznik III

Kontrole i dane państw członkowskich dotyczące uboju bez ogłuszania

Państwo członkowskie	Czy istnieje specjalna procedura w celu sprawdzania uzasadnienia zastosowania odstępstwa?	Czy na szczeblu krajowym dostępne są informacje pokazujące zakres uboju bez ogłuszania?
Niemcy	Tak, właściwe organy przyznają odstępstwo dla uboju bez ogłuszania na podstawie wniosku członków stowarzyszeń religijnych. Wnioskodawcy muszą mieć siedzibę w kraju oraz muszą udowodnić, że zasady religijne wymagają spożywania takiego mięsa.	Tak. Dane szacunkowe organów oparte na danych z lat 2014 i 2015 pokazują, że w Niemczech ubojowi bez ogłuszania poddano bardzo niewielką liczbę zwierząt (180 owiec i kóz, 186 sztuk drobiu) oraz że około 24% owiec i kóz zostało poddanych ubojowi na potrzeby wspólnot religijnych z wykorzystaniem metod ogłuszania elektrycznego, które nie są wymienione w obowiązującym rozporządzeniu UE. W praktyce zapotrzebowanie wspólnot religijnych w Niemczech jest zaspakajane w drodze przywozu z innych krajów.
Francja	Tak, właściwe organy wymagają od rzeźni prowadzenia rejestru zamówień handlowych odzwierciedlających korzystanie z odstępstwa. Wewnętrzna ocena odstępstwa dla uboju bez ogłuszania przeprowadzona przez francuskie organy wykazała, że powiązanie między zamówieniami handlowymi a korzystaniem z odstępstwa nie było możliwe do zweryfikowania.	Dostępne są ograniczone informacje oparte na niezweryfikowanych danych szacunkowych od podmiotów, które wskazały, że zastosowały tę metodę w przypadku 14% bydła i 30% owiec poddanych ubojowi w 2015 r. Brak jest informacji na temat drobiu czy kóz.
Włochy	Tak, istnieje procedura udzielania zezwoleń podobna do tej obowiązującej w Rumunii, ale nie ma wymogu przekazywania informacji na temat liczby zwierząt, których to dotyczy.	Ograniczone – dostępne są jedynie dane na temat liczby rzeźni, które mogą korzystać z odstępstwa.

Polska	W Polsce ubój bez ogłuszania był zakazany przez prawo krajowe od 2012 do 2014 r., kiedy to Trybunał Konstytucyjny uznał te przepisy za niezgodne z konstytucją. Od 2014 r. stosowane jest odstępstwo przewidziane w ustawodawstwie UE.	
	Nie. Właściwe organy sprawdzają jedynie, czy ubój odbywa się w rzeźniach oraz czy zwierzęta są krępowane. Nie ma wymogu sprawdzenia, czy odstępstwo jest poparte istnieniem zamówień handlowych na takie mięso.	Ograniczone – dostępne są pewne nieoficjalne dane szacunkowe dotyczące bydła i drobiu.
Rumunia	Tak, właściwe organy przyznają odstępstwo na podstawie wniosku złożonego przez rzeźnię i świadectwa władz religijnych określającego gatunek, liczbę zwierząt i datę (daty) przeprowadzenia uboju.	Tak. W 2016 r. organy przyznały odstępstwo w odniesieniu do około 6% produkcji wołowiny, 9% produkcji mięsa baraniego i 4% produkcji mięsa z kurcząt.

Załącznik IV

Kontrole przestrzegania zasady wzajemnej zgodności w państwach członkowskich, w których przeprowadzono wizyty[1]

Niemcy (2016)						
Wymóg	Wskaźnik objęcia kontrolami	Wskaźnik niezgodności	Niezgodności w rozbiciu na kategorie zmniejszenia płatności			
			0%	1%	3%	5%
SMR 11	1,7%	5,1%	8%	5%	70%	18%
SMR 12	2,2%	9,1%	11%	9%	66%	14%
SMR 13	1,4%	9,3%	4%	27%	46%	23%

Włochy (2016)						
Wymóg	Wskaźnik objęcia kontrolami	Wskaźnik niezgodności	Niezgodności w rozbiciu na kategorie zmniejszenia płatności			
			0%	1%	3%	5%
SMR 11	2,6%	3,9%	73%	5%	8%	14%
SMR 12	2,3%	6,7%	75%	3%	13%	9%
SMR 13	5,9%	2,1%	70%	10%	10%	10%

Polska (2016)						
Wymóg	Wskaźnik objęcia kontrolami	Wskaźnik niezgodności	Niezgodności w rozbiciu na kategorie zmniejszenia płatności			
			0%	1%	3%	5%
SMR 11	1,4%	2,8%	0%	2%	95%	3%
SMR 12	1,4%	1,8%	0%	0%	91%	9%
SMR 13	1,8%	1,5%	0%	1%	92%	7%

Rumunia (2016)						
Wymóg	Wskaźnik objęcia kontrolami	Wskaźnik niezgodności	Niezgodności w rozbiciu na kategorie zmniejszenia płatności			
			0%	1%	3%	5%
SMR 11	13,3%	0,01%	0%	0%	0%	100%
SMR 12	13,3%	0,01%	0%	50%	0%	50%
SMR 13	13,3%	0,01%	0%	0%	0%	100%

Uwaga: dane dla Francji nie były dostępne w momencie przeprowadzania kontroli ze względu na zmiany wprowadzone w 2015 r. w odniesieniu do systemu płatności bezpośrednich we Francji oraz dostosowanie zintegrowanego systemu zarządzania i kontroli do nowych zasad WPR i zasady wzajemnej zgodności (wprowadzonych w 2015 r.).

Źródło: dane statystyczne na temat kontroli przestrzegania zasady wzajemnej zgodności przekazane Komisji przez państwa członkowskie.

---

[1] Wymogi podstawowe w zakresie zarządzania (SMR) obejmują wymogi i normy ustanowione w dyrektywie 2008/119/WE dotyczącej ochrony cieląt (SMR 11), dyrektywie 2008/120/WE dotyczącej ochrony świń (SMR 12) i dyrektywie 98/58/WE dotyczącej ochrony zwierząt hodowlanych (SMR 13). Wskaźnik niezgodności i podział niezgodności według kategorii zmniejszenia płatności nie obejmują przypadków ponownego wystąpienia niezgodności lub umyślnej niezgodności.

ODPOWIEDZI KOMISJI NA SPRAWOZDANIE SPECJALNE EUROPEJSKIEGO TRYBUNAŁU OBRACHUNKOWEGO

„DOBROSTAN ZWIERZĄT W UE: ZMNIEJSZANIE PRZEPAŚCI MIĘDZY ABMITNYMI CELAMI A PRAKTYCZNYM WDRAŻANIEM”

STRESZCZENIE

III. Komisja pracuje nad lepszym ukierunkowaniem wsparcia, które ma na celu promowanie wyższych standardów w zakresie dobrostanu zwierząt, jak określono w proponowanych ramach prawnych wspólnej polityki rolnej (WPR) po 2020 r.

Zob. również odpowiedź Komisji do pkt IX.

V. Charakter wymaganych działań ma wpływ na tempo, w jakim mogą następować postępy w państwach członkowskich. Komisja nadal monitoruje i śledzi te kwestie.

VII. Prawodawstwo dotyczące zasady wzajemnej zgodności zawiera ogólne zasady w odniesieniu do kar stosowanych przez państwa członkowskie w celu zapewnienia, aby były one proporcjonalne i odstraszające (zob. motyw 57 rozporządzenia (UE) nr 1306/2013), jako że przy ich nakładaniu należy uwzględnić dotkliwość, zasięg, trwałość i powtarzalność stwierdzonej niezgodności (zob. art. 99 ust. 2 rozporządzenia (UE) nr 1306/2013). Zgodnie z zasadą zarządzania dzielonego to do obowiązków państw członkowskich należy ustanowienie poziomu kar stosowanych wobec indywidualnych rolników, w przypadku których stwierdzono naruszenie obowiązków wynikających z zasady wzajemnej zgodności, i przystąpienie do odzyskiwania. Jeśli w wyniku audytów DG ds. Rolnictwa i Rozwoju Obszarów Wiejskich zostaną zidentyfikowane pobłażliwe systemy sankcji, przeprowadzona zostanie kontrola zgodności rozliczeń, a wobec państw członkowskich mogą zostać zastosowane korekty finansowe.

VIII. Jako że działanie dotyczące „dobrostanu zwierząt” nie jest obowiązkowym działaniem – to od władz państw członkowskich, w oparciu o ocenę ich potrzeb, zależy, czy zamierzają włączyć takie wsparcie do programów. Mogą również wspierać dobrostan zwierząt poprzez inne fundusze, w tym fundusze krajowe.

Już w bieżącym okresie 2014–2020 ramy prawne zapewniają wyraźną możliwość, by zaproponować środki zintegrowane (połączenie środków). Niektóre państwa członkowskie wykorzystują tę możliwość i stosują inne środki, takie jak środki związane z inwestycjami lub transferem wiedzy – te ostatnie w celu promowania wymiany dobrych praktyk w dziedzinie dobrostanu zwierząt.

IX. Komisja opublikowała wniosek dotyczący nowej WPR po 2020 r., uwzględniając prośby prawodawców i zainteresowanych stron, by uprościć i odciążyć WPR oraz zastąpić zasadę wzajemnej zgodności warunkowością. W nowym modelu realizacji państwa członkowskie będą miały większą elastyczność pod względem sposobu osiągania celów określonych w ramach WPR. Wspieranie dobrostanu zwierząt jest obecnie częścią szerzej zakrojonego priorytetu dotyczącego organizacji łańcucha dostaw żywności. Polityka rozwoju obszarów wiejskich oferuje elastyczne ramy, które pozwalają państwom członkowskim, zgodnie z zasadą pomocniczości i kontekstem zarządzania dzielonego, podejmować decyzje dotyczące wyboru najlepszego sposobu wspierania poprawy dobrostanu zwierząt.

Uczynienie dobrostanu zwierząt jednym z celów szczegółowych rozwoju obszarów wiejskich w latach 2021–2027 powinno dodatkowo zwiększyć znaczenie kwestii dobrostanu zwierząt w ramach rozwoju obszarów wiejskich.

Komisja opracowuje projekt dotyczący wskaźników dobrostanu zwierząt i kontroli jakości w celu sprawdzenia przydatności wskaźników dotyczących dobrostanu zwierząt. Obejmie to przegląd

powiązań między systemem wzajemnej zgodności a kontrolami urzędowymi dotyczącymi dobrostanu zwierząt, a także przydatność wskaźników do pomiaru skuteczności programów rozwoju obszarów wiejskich.

WSTĘP

8. Komisja przypomina, że wykaz wymogów objętych zasadą wzajemnej zgodności określają prawodawcy, którymi są państwa członkowskie za pośrednictwem Rady i Parlamentu Europejskiego. Ponadto zasada wzajemnej zgodności nie jest mechanizmem mającym na celu wyegzekwowanie przepisów sektorowych, ale większe dostosowanie WPR do oczekiwań społeczeństwa poprzez odniesienie do wymogów wystarczająco istotnych dla działalności rolniczej i powierzchni gospodarstwa rolnego (zob. motyw 54 rozporządzenia (UE) nr 1306/2013). Wyjaśnia to, dlaczego nie wszystkie wymogi dotyczące dobrostanu zwierząt są automatycznie częścią zasady wzajemnej zgodności. W ubiegłych latach prawodawcy nieprzerwanie wzywali do uproszczenia mechanizmu zasady wzajemnej zgodności, co doprowadziło do skrócenia wykazu wymogów.

9. Rolnicy mogą podjąć decyzję biznesową, w jaki sposób zarządzać gospodarstwem rolnym, np. by hodować świnie i drób bez jednoczesnego zarządzania gruntami. Ponadto także rolnicy nieposiadający gruntów mogą podlegać zasadzie wzajemnej zgodności, jeżeli są beneficjentami niektórych działań dotyczących rozwoju obszarów wiejskich.

10. Komisja zwraca uwagę, że jeżeli przepisy sektorowe wymagają wyższego wskaźnika kontroli, wskaźnik ten ma zastosowanie.

UWAGI

28. W niektórych przypadkach istnieją wyraźne związki między serią działań a celami strategicznymi. Na przykład, cel „wspieranie państw członkowskich i podjęcie działań mających na celu poprawę przestrzegania prawa” jest wyraźnie powiązany z serią działań dotyczących kur niosek, grupowania loch, rozporządzenia w sprawie uboju, zwierząt podczas transportu oraz ochrony świń.

W strategii w zakresie dobrostanu zwierząt zawarto zobowiązanie do rozważenia możliwości wprowadzenia uproszczonych ram legislacyjnych UE. Przyczyniło się to do przyjęcia rozporządzenia w sprawie kontroli urzędowych w 2017 r. i związanego z tym wyznaczenia pierwszego ośrodka referencyjnego Unii Europejskiej do spraw dobrostanu zwierząt w marcu 2018 r.

31. W załączniku do strategii w zakresie dobrostanu zwierząt ustalono dokładny wykaz działań w celu monitorowania poziomu osiągnięć. W 2010 r. przeprowadzono ocenę polityki UE w zakresie dobrostanu zwierząt, a niektóre działania wymienione w załączniku do strategii odzwierciedlają cele strategiczne, takie jak „wspieranie państw członkowskich i podjęcie działań mających na celu poprawę przestrzegania prawa”.

Komisja uznaje, że nie zdefiniowano żadnych wskaźników wartości docelowych do pomiaru wszystkich celów strategii. Nie oceniono jeszcze ich działań, ponieważ zostały one zakończone dopiero na początku 2018 r., a zatem wpływ wszystkich działań nie jest jeszcze znany.

Od 2017 r. Komisja nie ustanowiła nowej oficjalnej strategii. Opracowano jednak kilka działań skupiających się na trzech następujących obszarach priorytetowych:

- lepszym stosowaniu unijnych przepisów w dziedzinie dobrostanu zwierząt,
- opracowywaniu i stosowaniu dobrowolnych zobowiązań dotyczących dobrostanu zwierząt przez przedsiębiorstwa,
- promowaniu standardów UE w zakresie dobrostanu zwierząt na szczeblu globalnym.

39. EU Pilot umożliwia służbom Komisji i organom państw członkowskich nawiązanie dialogu w celu znalezienia na wczesnym etapie szybszych i lepszych odpowiedzi na pytania dotyczące właściwej interpretacji, wdrażania i stosowania prawa Unii. Dialog ten, mimo że nie jest formalnym postępowaniem w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego, przebiega według określonego procesu.

Ramka 3 – Powolne postępy w uwzględnianiu niektórych zaleceń Komisji

Komisja uważa, że chociaż upłynął dość długi okres od momentu, gdy Francja zaktualizowała, zmieniła i wydała vademecum kontroli, niektóre instrukcje zostały udostępnione pracownikom ds. kontroli urzędowych i podjęto pewne działania w celu zajęcia się zidentyfikowanymi niedociągnięciami. Dlatego też kontrole urzędowe we Francji niekoniecznie nie spełniały wymogów UE w tym okresie. W 2017 r. francuskie vademecum kontroli w punktach kontroli było jeszcze w trakcie finalizowania, ale władze francuskie przeprowadziły kontrole w punktach kontroli. DG SANTE kontynuuje działania następcze w tej kwestii.

W związku z zaleceniem, do którego odnosi się Trybunał Obrachunkowy, podjęto działania następcze w formie audytu przeprowadzonego przez Komisję w 2012 r.; zalecenie to zostało zastąpione zaleceniem z tego audytu. W dniu 27 kwietnia 2017 r. Ministerstwo, którego zakres odpowiedzialności obejmuje rolnictwo, wydało zaproszenie do składania ofert na sprzęt w odniesieniu do wszystkich służb weterynaryjnych we Francji. Zalecenie zostało zamknięte, gdy władze francuskie dostarczyły dowody na to, że sprzęt został zamówiony, oraz opracowano instrukcje dla personelu dotyczące jego stosowania.

W kurniku można wyczuć zapach amoniaku, nawet jeśli poziom mieści się w dozwolonych granicach.

Komisja uważa, że chociaż projekty zmian w odpowiedniej decyzji rządu rumuńskiego przedstawiono w kontekście działań następczych podejmowanych od 2014 r., Komisja nie otrzymała jeszcze potwierdzenia, że je przyjęto. DG SANTE kontynuuje działania następcze w tej kwestii.

W rzeczywistości sytuacja uległa znacznej zmianie w okresie, o którym mowa, jak opisano w sprawozdaniu dotyczącym profilu państwa opublikowanym w kwietniu 2017 r.

- W kolejnych odpowiedziach właściwy organ centralny zaproponował różne działania.
- W 2016 r. właściwy organ centralny zwrócił się do krajowego ośrodka referencyjnego ds. dobrostanu zwierząt o wsparcie w celu ponownego rozważenia adekwatności progów wymienionych w nocie ministerialnej.
- Właściwy organ centralny stwierdził, że planuje dostosować poprzednie wartości do nowej opinii krajowego ośrodka referencyjnego.

  Zalecenie zamknięto na podstawie dowodu w postaci dokumentu, co znajdzie odzwierciedlenie w kolejnym zaktualizowanym profilu państwa, który ma zostać opublikowany w 2019 r.

45. Komisja uważa, że kwestia ta jest złożona i wymaga szczegółowej analizy ze względu na skutki w odniesieniu do poszczególnych wspólnot religijnych.

Oprócz tych państw członkowskich, które już wcześniej wprowadziły krajowe środki (AT, CZ, DE, FI, FR, HU, SE, SI), od 2012 r. kilka państw członkowskich przyjęło bardziej rygorystyczne krajowe środki dotyczące uboju bez ogłuszania (BE, EL, DK, LT).

54. Przepisy UE dotyczące dobrostanu zwierząt są skierowane głównie do dużych gospodarstw rolnych prowadzących chów przemysłowy (świń, cieląt, kur niosek, kurcząt rzeźnych), więc rozsądne jest, aby władze wykorzystywały swoje ograniczone zasoby do inspekcji większych

gospodarstw rolnych, a nie wielu gospodarstw przydomowych[1]. Wybór ten powinien być jednak odpowiednio uzasadniony w analizie ryzyka państw członkowskich i nie może prowadzić do zwolnienia z kontroli.

55. Kilka państw członkowskich korzysta z systemów w celu priorytetowego traktowania kontroli planowania transportu, załadunku zwierząt i kontroli drogowych. Komisja przekazała państwom członkowskim dobre praktyki zaczerpnięte od Austrii, Danii, Niderlandów i Zjednoczonego Królestwa[2].

57. Chociaż prawdą jest, że przeprowadzanie analizy ryzyka jest w większości pozostawiane organom lokalnym, istnieją pewne godne uwagi wyjątki, jak wskazano w odpowiedzi Komisji do pkt 55 powyżej, w odniesieniu do kontroli transportu w Danii, Niderlandach i Zjednoczonym Królestwie.

59. W praktyce prawidłowe przeprowadzenie kontroli wszystkich tematów w pięcioletnim cyklu okazało się niewykonalne przy użyciu dostępnych zasobów. Aby wyjść z impasu, dalsze wskazówki zawarto w niewiążących wytycznych. Wyjaśniono w nich, że każdy temat objęty zakresem oficjalnych przepisów dotyczących pasz i żywności musi być rozpatrywany i poddawany przeglądowi w ramach regularnej (corocznej) oceny ryzyka. Uwzględnienie tematu w procesie regularnego przeglądu uważa się za spełnienie wymogu uwzględnienia tego tematu w cyklu pięcioletnim.

60. Właściwe sprawozdania z audytu Komisji zawierają zalecenia dla państw członkowskich, w których działania następcze w związku z audytem wewnętrznym były nieodpowiednie; Komisja podejmie działania następcze w związku z tymi zaleceniami zgodnie ze zwykłymi procedurami.

61. Podczas gdy skargi mogą być przydatne w identyfikowaniu problemów, zazwyczaj nie identyfikują wszystkich kluczowych obszarów budzących obawy. Wiele niezgodności pozostaje niewidocznych dla potencjalnych podmiotów składających skargę; ponadto skargi mogą również charakteryzować się elementami, które powodują potencjalne błędy.

62. Nie istnieje żaden wymóg prawny, który nakłada na państwa członkowskie obowiązek prowadzenia centralnego rejestru skarg; brak takiego rejestru sam w sobie nie dowodzi, że informacji pochodzących ze skarg nie wykorzystano w odpowiedni sposób ani że proces podejmowania decyzji nie był odpowiednio poparty informacjami dotyczącymi zagrożeń w odniesieniu do dobrostanu zwierząt (które to informacje mogą pochodzić z wielu różnych źródeł).

64. Nie wszystkie elementy kwestii dobrostanu zwierząt objęte zakresem strategii podlegają zasadzie wzajemnej zgodności i są uwzględnione w rozwoju obszarów wiejskich, np. transport zwierząt. W związku z tym istnieją ograniczenia dotyczące możliwych synergii między WPR a ogólnymi przepisami w zakresie dobrostanu zwierząt.

65. Zgodnie z zasadą zarządzania dzielonego między państwa członkowskie i Komisję, w celu ograniczenia obciążeń administracyjnych dla państw członkowskich prawodawstwo dotyczące zasady wzajemnej zgodności daje państwom członkowskim możliwość korzystania ze swoich istniejących systemów zarządzania i kontroli zamiast wyłącznego systemu zasady wzajemnej

---

[1] Przykładowo w preambule dyrektywy Rady 2008/120/WE zwraca się uwagę na następujące kwestie: (6) różnice, które mogą zakłócać warunki konkurencji; (7) normy ... w celu zapewnienia racjonalnego rozwoju produkcji, które w związku z tym kładą większy nacisk na produkcję na większą skalę.

[2] Zob. sprawozdanie ogólne 2014-7350, sekcja 6.

zgodności (zob. art. 98 ust. 1 rozporządzenia (UE) 1306/2013). Zasada nie określa, w jaki sposób konkretnie państwo członkowskie powinno to zrobić ani jaki sposób byłby najskuteczniejszy.

66. Taka wymiana informacji podlega badaniu podczas audytów DG AGRI dotyczących zasady wzajemnej zgodności. W przypadku wykrycia uchybień na państwa członkowskie nakłada się korekty finansowe.

70. Komisja nie jest uprawniona do uwzględnienia w swoich audytach dotyczących zasady wzajemnej zgodności wszystkich rodzajów kontroli związanych z dobrostanem zwierząt. Kontrole dobrostanu zwierząt przeprowadzone przez krajowe organy kontrolne poza obejmującą 1% próbą w odniesieniu do zasady wzajemnej zgodności opierają się na prawodawstwie poza WPR i jako takie nie mogą być przedmiotem audytów przeprowadzonych przez DG AGRI.

Przepisy szczegółowe w zakresie sprawozdawczości zawarte w prawodawstwie dotyczącym zasady wzajemnej zgodności odnoszą się do kontroli przeprowadzanych wyłącznie w kontekście zasady wzajemnej zgodności.

Jeżeli agencja płatnicza otrzymuje jednak informacje na temat możliwych naruszeń wykrytych poza kontrolami dotyczącymi zasady wzajemnej zgodności, takie uwagi również mogą kwalifikować się jako podstawa oceny oraz ewentualnych późniejszych zastosowań kar w ramach zasady wzajemnej zgodności. Jeżeli wspomniane naruszenia są zgłaszane agencji płatniczej, a następnie przez nią oceniane, audyty Komisji uwzględniają takie naruszenia.

73. Zgodnie z zasadą zarządzania dzielonego prawodawstwo dotyczące zasady wzajemnej zgodności stanowi, że siatki oceny regionów lub państw członkowskich są ustanawiane przez właściwe organy krajowe lub regionalne. Prawodawstwo europejskie zapewnia jednak ramy, stanowiąc, że kary powinny być „proporcjonalne, skuteczne i odstraszające" (zob. motyw 57 rozporządzenia (UE) nr 1306/2013). Ponadto art. 99 wspomnianego rozporządzenia stanowi, że kary należy obliczać, uwzględniając dotkliwość, zasięg, trwałość i powtarzalność oraz prawdopodobną umyślność. W szczególności w art. 38–40 rozporządzenia (UE) 640/2014 i art. 73–75 rozporządzenia (UE) 809/2014 przewidziano szczegółowe zasady, których państwa członkowskie są zobowiązane przestrzegać przy stosowaniu kar.

74. Komisja uważa, że statystyki kontroli nie stanowią same w sobie dowodu na poparcie twierdzenia, że system kontroli lub sankcji jest wadliwy („pobłażliwy"), a orzeczenie Trybunału w sprawie T-506/15 (pkt 224) oznacza, że niski poziom błędu może (jedynie) stanowić podstawę poważnych wątpliwości po stronie audytora.

Jeżeli chodzi o uwagę, że „gospodarstwa, w przypadku których inspektorzy stwierdzili niezgodność w odniesieniu do maksymalnie 30% odpowiednich punktów kontroli, były uznawane za w pełni zgodne" (Rumunia), Komisja uważa, że takie szczególne przypadki zostałyby wykryte w ramach jej audytów.

75. Komisja przyjmuje do wiadomości uwagę Europejskiego Trybunału Obrachunkowego, ale przypomina, że to do państw członkowskich należy ustanowienie systemów sankcji „według własnego uznania".

Komisja zwraca uwagę, że w ramach siatek oceny państw członkowskich (takich jak siatka oceny Polski) zazwyczaj przydzielane są różne liczby punktów w zależności od wagi niezgodności, tj. połączenie „dotkliwości", „zasięgu" i „trwałości". Liczba naruszeń nie zawsze jest zatem czynnikiem decydującym o nałożeniu kary administracyjnej w ramach zasady wzajemnej zgodności.

Ponadto „pobłażliwe” systemy sankcji (które nie spełniają wymogu, by co do zasady sankcja wynosiła 3%, zgodnie z art. 39 rozporządzenia delegowanego (UE) nr 640/2014) zostałyby wykryte podczas kontroli DG AGRI, zob. odpowiedź Komisji do pkt 76.

76. Komisja potwierdza, że w ramach audytów, o których mowa w przypisie do uwag Europejskiego Trybunału Obrachunkowego, zidentyfikowano systemy sankcji, które wykluczają stosowanie proporcjonalnych sankcji (np. w niektórych przypadkach nie było możliwe zastosowanie 5%, w innych przypadkach nie było możliwe zastosowanie 3% lub 5%). Każdy z tych audytów doprowadził do korekty finansowej i wystąpienia do państwa członkowskiego z wnioskiem o aktualizację siatki sankcji w taki sposób, aby uwzględniała ona w należyty sposób „dotkliwość”, „zasięg” i „trwałość” w odniesieniu do wszystkich mających zastosowanie wymogów zasady wzajemnej zgodności.

Należy podkreślić, że w świetle zarządzania dzielonego państwa członkowskie odpowiadają za opracowanie siatek ocen, które są odpowiednie dla lokalnych praktyk gospodarowania. Przepisy prawne nie określają sposobu obliczenia zmniejszenia środków w przypadku poszczególnych naruszeń, ale zawierają ogólne zasady. W związku z tym siatki oceny nie podlegają zatwierdzeniu przez Komisję. W celu wsparcia państw członkowskich Komisja regularnie organizuje spotkania ekspertów, w trakcie których odbywa się wymiana najlepszych praktyk.

79. Mimo że dobrostanu zwierząt nie wymieniono *wyraźnie* w obszarze docelowym 3A, nie należy tego rozumieć jako wykluczenia, biorąc pod uwagę, że cel poprawy dobrostanu zwierząt przyczynia się do osiągnięcia celu zwiększania wartości dodanej produktów rolnych, który jest częścią obszaru docelowego 3A.

80. Państwa członkowskie lub regiony programują swoje programy rozwoju obszarów wiejskich w oparciu o analizę mocnych i słabych stron oraz szans i zagrożeń, a także ocenę potrzeb dla określonego obszaru objętego programem. Tym samym wsparcie rozwoju obszarów wiejskich odnosi się do szerokiego zakresu potrzeb, nie tylko dobrostanu zwierząt.

81. Poza wsparciem inwestycji w gospodarstwa, systemów jakości lub rolnictwa ekologicznego należy wspomnieć o wsparciu transferu wiedzy, usług szkoleniowych i doradczych. Środki te są często łączone ze środkiem 14 dotyczącym dobrostanu zwierząt, aby zwiększać poziom świadomości rolników i rozpowszechniać przykłady najlepszych praktyk w celu ulepszenia zarządzania dobrostanem zwierząt.

84. Na wniosek Komisji państwa członkowskie zobowiązano do ustanowienia planów działań dotyczących wdrożenia prawnego zakazu obcinania ogonów. Nadrenia Północna-Westfalia przedstawiła projekt planu działania na początku 2018 r.; obecnie stanowi on podstawę do dalszych konsultacji na szczeblu federalnym, krajowym i unijnym.

Zasady wzajemnej zgodności mają również zastosowanie we wsparciu na rzecz dobrostanu zwierząt w ramach programu rozwoju obszarów wiejskich, w tym przepisów dotyczących ochrony świń – nieprzestrzeganie tych zasad w zależności od wagi niezgodności powinno prowadzić do sankcji / kary administracyjnej.

85. Komisja propaguje połączenie kilku zobowiązań lub nawet kilku środków (tzw. środków zintegrowanych) w celu poprawy dobrostanu zwierząt, aby zapewnić jednoczesną poprawę kilku parametrów. Ostatecznie jednak to państwa członkowskie decydują, które parametry chcą poprawić poprzez wykorzystanie funduszy rozwoju obszarów wiejskich, a które poprzez inne instrumenty i fundusze. Ograniczenie dostępnych zasobów może być również jednym z powodów skoncentrowania się na najbardziej niezbędnych parametrach.

86. Państwa członkowskie opierają swoje programowanie środka na analizie mocnych i słabych stron oraz szans i zagrożeń, a także na ocenie potrzeb w tym sektorze. Ponadto oczekuje się od nich

określenia zobowiązań dla środka 14 w taki sposób, aby właściwie ustalić wskaźniki bazowe i wyjść poza normalne praktyki stosowane w gospodarstwach rolnych. Należy domyślnie przeprowadzać konsultacje Z DG SANTE przed zatwierdzeniem nowego środka w zakresie dobrostanu zwierząt w ramach rozwoju obszarów wiejskich, który to środek wspiera podejście DG AGRI do ustanowienia skutecznych środków w zakresie dobrostanu zwierząt oraz do zajęcia się obszarami o największych potrzebach.

Jeżeli chodzi o zasadę wzajemnej zgodności, zakaz rutynowego obcinania ogonów stanowi część wymogów, a zatem część wskaźników bazowych dla działań dotyczących rozwoju obszarów wiejskich. Należy jednak zauważyć, że w wielu państwach członkowskich w szczególności gospodarstwa prowadzące chów przemysłowy świń nie są objęte zasadą wzajemnej zgodności ze względu na sam fakt, że nie są one automatycznie beneficjentami WPR. W większości przypadków gospodarstwa hodujące świnie nie posiadają gruntów rolnych. W związku z tym nie czerpią korzyści z płatności bezpośrednich (filar 1), ponieważ podstawą takich płatności są grunty. Gospodarstwa te mogłyby jednak zwrócić się o wsparcie na rzecz rozwoju obszarów wiejskich (filar 2), lecz działanie takie byłoby dobrowolne. Dlatego też zasada wzajemnej zgodności nie może nigdy służyć jako narzędzie wdrażania innych obszarów polityki, ponieważ jej oddziaływanie jest ograniczone do beneficjentów WPR.

87. Oczekuje się, że państwa członkowskie określą zobowiązania w ramach środka 14 w sposób wykraczający poza normalne praktyki stosowane w gospodarstwach rolnych, aby zapewnić rzeczywistą wartość dodaną wsparcia i uniknąć nadmiernej rekompensaty. Taka struktura wsparcia na rzecz dobrostanu zwierząt ma na celu wykluczenie możliwości wspierania praktyk uznawanych za normalne praktyki rolnicze w danym państwie członkowskim lub regionie.

W odniesieniu do ryzyka efektu zdarzenia występującego niezależnie Komisja uważa, że rolnicy potrzebują wsparcia finansowego w celu przestrzegania zobowiązań wykraczających poza wskaźniki bazowe wymogów w zakresie dobrostanu zwierząt.

W odniesieniu do ewentualnego pokrywania się z prywatnymi systemami jakości, zob. odpowiedź Komisji do pkt 88.

88. Należy podkreślić, że udział w systemach jakości niekoniecznie oznacza pokrywanie się ze środkiem 14, nawet jeżeli oba instrumenty obejmują zobowiązania w dziedzinie zarządzania. Dzieje się tak, gdy zobowiązania wspierane przez różne instrumenty różnią się pod względem ilościowym lub jakościowym (w przypadku Sardynii) lub gdy wystąpiła rekompensata kosztów, a dochód utracony z tytułu takich zobowiązań nie przekracza 100%: W odniesieniu do obliczenia premii zob. odpowiedź Komisji do pkt 90.

Takie podejście pozwala na podział obciążenia finansowego pomiędzy różne narzędzia i instrumenty, mimo że może to spowodować większe obciążenie administracyjne dla organów.

90. Podczas zatwierdzania programów Komisja ocenia metodykę, na podstawie której obliczane są płatności, jak również wskaźniki bazowe dla proponowanych zobowiązań w celu zapewnienia, aby obejmowały one jedynie działania dodatkowe w stosunku do obowiązkowych wymogów i zazwyczaj przeprowadzanych praktyk. Państwa członkowskie muszą również zapewnić, aby obliczenia były właściwe i zostały potwierdzone lub wykonane przez organ funkcjonalnie niezależny.

Podczas audytów w ramach kontroli systemu kontroli wszystkich środków lub operacji podlegających danemu audytowi sprawdzane jest ewentualne pokrywanie się z funduszami UE lub krajowymi funduszami publicznymi. Ustalenia z audytu zostaną wykorzystane przez Komisję na potrzeby ogólnej oceny prawidłowego wdrożenia środków/operacji i będą stanowić część kontroli

zgodności rozliczeń; w niektórych przypadkach mogą prowadzić do zmiany programu rozwoju obszarów wiejskich.

92. Podczas gdy wspólny system monitorowania i ewaluacji określa wskaźniki służące do pomiaru efektywności WPR, obecny system nie zawiera żadnych konkretnych wskaźników w odniesieniu do dobrostanu zwierząt. Wskaźniki produktu są jednak gromadzone na poziomie środków i przypisywane do odpowiednich obszarów tematycznych.

Konieczne jest zapewnienie równowagi pod względem określania wskaźników monitorowania oraz ich opłacalności i dostępności danych. Ocenę ogólnych wyników w odniesieniu do środków należy umieścić w kontekście oceny, w stosunku do której wskaźniki wspólnego systemu monitorowania i ewaluacji pełnią jedynie funkcję pomocniczą, a państwa członkowskie mają swobodę w ustalaniu dodatkowych wskaźników.

93. Ocenę wsparcia na rzecz dobrostanu zwierząt najlepiej przeprowadzać w kontekście ewaluacji. W odniesieniu do okresu 2007–2013 sporządzono sprawozdanie podsumowujące w sprawie oceny skutków środka 215 „płatności z tytułu dobrostanu zwierząt" w oparciu o oceny *ex post* państw członkowskich, które wdrożyły ten środek. Przewiduje się, że ocena wraz z towarzyszącym dokumentem roboczym służb Komisji zostanie opublikowana w ostatnim kwartale 2018 r.

95. Środek 215 „dobrostan zwierząt" został wdrożony w 11 państwach członkowskich (30 regionach), a łączne wydatki z Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich wyniosły 1 mld EUR. W sprawozdaniu podsumowującym w sprawie ocen *ex post* oceniono wpływ środka jako ograniczony, częściowo ze względu na niewielką liczbę regionów, w których zastosowano ten środek.

WNIOSKI I ZALECENIA

99. W strategii w zakresie dobrostanu zwierząt zawarto zobowiązanie do rozważenia możliwości wprowadzenia uproszczonych ram legislacyjnych UE. Przyczyniło się to do przyjęcia rozporządzenia w sprawie kontroli urzędowych w 2017 r. i związanego z tym wyznaczenia pierwszego ośrodka referencyjnego Unii Europejskiej do spraw dobrostanu zwierząt w marcu 2018 r.

Komisja uznaje, że strategia nie objęła wskaźników wartości docelowych do pomiaru wszystkich celów strategii (zob. odpowiedź Komisji do pkt 28 i 31). Nie oceniono jeszcze tych działań, ponieważ zostały one zakończone dopiero na początku 2018 r., a zatem wpływ wszystkich działań nie jest jeszcze znany.

Od 2017 r. Komisja przeprowadziła kilka działań skupiających się na trzech obszarach priorytetowych:

- lepszym stosowaniu unijnych przepisów w dziedzinie dobrostanu zwierząt,
- opracowywaniu i stosowaniu dobrowolnych zobowiązań dotyczących dobrostanu zwierząt przez przedsiębiorstwa,
- promowaniu standardów UE w zakresie dobrostanu zwierząt na szczeblu globalnym.

100. Komisja uważa, że kwestia uboju bez ogłuszania jest złożona i wymaga szczegółowej analizy ze względu na skutki w odniesieniu do poszczególnych wspólnot religijnych.

Zalecenie 1 – Ramy strategiczne dla polityki dobrostanu zwierząt Komisji

a) Komisja przyjmuje zalecenie 1 lit. a) i planuje przeprowadzić ocenę strategii z 2012 r. w zakresie dobrostanu zwierząt. W przypadku ram czasowych takiej oceny należy wziąć pod uwagę fakt, że wpływ wszystkich działań nie jest jeszcze znany, uwzględniając skutki pod względem zasobów wynikające z tak złożonego działania.

b) Komisja przyjmuje zalecenie 1 lit. b). Zostanie ono wdrożone poprzez określenie obszarów lub sektorów oraz opracowanie metodyki w celu porównania efektywności państw członkowskich.

c) Komisja przyjmuje zalecenie 1 lit. c).

102. Charakter wymaganych działań ma wpływ na tempo, w jakim mogą następować postępy w państwach członkowskich. Komisja nadal monitoruje i śledzi te kwestie.

Zob. odpowiedzi Komisji do ramki 3 i pkt 59–62.

Zalecenie 2 – Działania egzekwujące i wytyczne Komisji w obszarze zgodności

a) Komisja przyjmuje zalecenie 2 lit. a). Wprowadzono już rozwiązania dotyczące działań następczych w związku z zaleceniami z audytu oraz dotyczące egzekwowania przepisów UE.

Od 2005 r. Komisja stosuje systematyczne procedury dotyczące działań następczych w związku z zaleceniami z audytu, a w przypadku utrzymywania się niezgodności z przepisami UE można zastosować stopniowe działania egzekwujące. Skuteczność tych procedur jest przedmiotem regularnych przeglądów.

Komisja przyznaje jednak, że można poczynić dalsze postępy w celu skrócenia czasu na podjęcie zadowalających działań w odpowiedzi na jej zalecenia wydane po audytach oraz w celu egzekwowania przepisów prawnych, w szczególności tych, które obowiązują od dłuższego czasu.

W związku z tym Komisja pracuje nad udoskonaleniem swoich procedur monitorowania i poprawy wszystkich przepisów dotyczących żywności i zdrowia, które oczywiście będą obejmować działania następcze w związku z zaleceniami wynikającymi z audytów Komisji.

b) Komisja przyjmuje zalecenie 2 lit. b) i omówi z państwami członkowskimi możliwe usprawnienia systemu TRACES w celu wsparcia przygotowań analiz ryzyka państw członkowskich na potrzeby kontroli transportu żywych zwierząt.

Zalecenie 3 – Poprawa koordynacji między kontrolami urzędowymi a kontrolami zasady wzajemnej zgodności

Komisja nie przyjmuje zalecenia 3 lit. a).

Komisja jest zdania, że w przypadkach, w których takie kontrole urzędowe, które wskazuje Europejski Trybunał Obrachunkowy, mają na celu osiągnięcie minimalnego wskaźnika 1% beneficjentów podlegających kontroli pod kątem przestrzegania zasady wzajemnej zgodności (art. 68 rozporządzenia (UE) nr 809/2014), kontrole te rzeczywiście wchodzą w zakres audytów DG AGRI, a związana z nimi sprawozdawczość jest oceniana między innymi pod kątem kompletności. W przypadku gdy te kontrole urzędowe wykraczają jednak poza minimalny wskaźnik kontroli, tj. poza zakres ram zasady wzajemnej zgodności, inspektorzy nie mają prawnego obowiązku kwalifikowania i oceny swoich ustaleń w świetle zasad wzajemnej zgodności, a następnie zgłaszania ich. W związku z tym, o ile ich wyniki nie zostaną zgłoszone, takie kontrole lub kompletność ich sprawozdawczości nie mogą być objęte audytami DG AGRI.

b) Komisja przyjmuje to zalecenie i będzie je monitorować w kontekście grupy ekspertów ds. zasady wzajemnej zgodności.

104. Wspieranie dobrostanu zwierząt jest częścią szerzej zakrojonego priorytetu dotyczącego organizacji łańcucha dostaw żywności. Polityka rozwoju obszarów wiejskich oferuje elastyczne ramy / zestaw narzędzi, które pozwalają państwom członkowskim, zgodnie z zasadą pomocniczości i w kontekście zarządzania dzielonego, podejmować decyzje dotyczące wyboru najlepszego sposobu wsparcia poprawy dobrostanu zwierząt zgodnie z celami polityki UE i stosownie do konkretnego kontekstu, możliwości i potrzeb państw członkowskich / regionów. Prawie jedna

trzecia wszystkich programów rozwoju obszarów wiejskich na lata 2014–2020 obejmuje ten środek i wskazuje liczbę beneficjentów otrzymujących wsparcie.

W odniesieniu do ryzyka efektu zdarzenia występującego niezależnie Komisja uważa, że rolnicy potrzebują wsparcia finansowego w celu przestrzegania zobowiązań wykraczających poza wskaźniki bazowe wymogów w zakresie dobrostanu zwierząt. Struktura środka opiera się na zasadzie, że jedynie działania wykraczające poza obowiązkowe wymogi można wspierać w ramach środka dotyczącego dobrostanu zwierząt, co ma zapobiec efektowi zdarzenia występującego niezależnie.

Komisja nadal rozpowszechnia dobre praktyki i przykłady poprawy dobrostanu zwierząt, również poprzez właściwe połączenie z innymi działaniami dotyczącymi rozwoju obszarów wiejskich, w szczególności z transferem wiedzy i szkoleniami, a także z inwestycjami.

Zalecenie 4 – Wykorzystanie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich, aby osiągnąć cele z zakresu dobrostanu zwierząt

a) Komisja przyjmuje to zalecenie, które opiera się na praktyce stosowanej w obecnym okresie programowania.

Oczekuje się, że państwa członkowskie określą zobowiązania w ramach środka 14 w sposób umożliwiający właściwe ustalenie wskaźników bazowych i wyjście poza zwykłe praktyki, aby zapewnić rzeczywistą wartość dodaną wsparcia i uniknąć nadmiernej rekompensaty. Komisja w dalszym ciągu będzie prowadzić prace w przypadku zmian programu lub nowego wprowadzenia środka w bieżącym okresie programowania, aby zachęcić państwa członkowskie do wdrożenia tego środka, zwłaszcza w sektorach o największych potrzebach. Na przykład wszystkie środki dotyczące sektora świń również przyczyniają się do zapewnienia większego stopnia zgodności z odpowiednią dyrektywą. Należy domyślnie przeprowadzać konsultacje z DG SANTE przed zatwierdzeniem nowego środka w zakresie dobrostanu zwierząt w ramach rozwoju obszarów wiejskich.

Uczynienie dobrostanu zwierząt jednym z celów szczegółowych rozwoju obszarów wiejskich w latach 2021–2027 powinno dodatkowo zwiększyć znaczenie kwestii dobrostanu zwierząt w ramach rozwoju obszarów wiejskich.

b) Komisja przyjmuje to zalecenie, aby zachęcić do wymiany dobrych praktyk między państwami członkowskimi w zakresie dodatkowych (tj. nieobowiązkowych) wskaźników rezultatu i oddziaływania w odniesieniu do środków dotyczących dobrostanu zwierząt. Należy zauważyć, że wnioski dotyczące WPR po 2020 r. obejmują cel szczegółowy: „Poprawa reakcji rolnictwa UE na potrzeby społeczne dotyczące żywności i zdrowia, w tym bezpiecznej, bogatej w składniki odżywcze i zrównoważonej żywności, jak też dobrostanu zwierząt” oraz podstawowy wskaźnik O.16 – „Liczba dużych jednostek przeliczeniowych inwentarza objętych wsparciem na rzecz dobrostanu zwierząt, zdrowia lub na środki zwiększenia bezpieczeństwa biologicznego”. Ponadto wniosek zawiera wspólny wskaźnik rezultatu R.38 — „Poprawa dobrostanu zwierząt: odsetek dużych jednostek przeliczeniowych inwentarza objętych wspieranymi działaniami służącymi poprawie dobrostanu zwierząt”. W związku z tym Komisja może zobowiązać się do wspierania wymiany dobrych praktyk w zakresie wskaźników dotyczących dobrostanu zwierząt w przyszłości.

c) Komisja przyjmuje to zalecenie, które opiera się na praktyce stosowanej w obecnym okresie programowania.

Na stronie internetowej Europejskiej Sieci na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich przedstawiono wiele przykładów dobrych praktyk dla projektów mających na celu poprawę dobrostanu zwierząt, w tym projektów inwestycyjnych (https://enrd.ec.europa.eu/search/site/animal%20welfare_en).

Uczynienie dobrostanu zwierząt jednym z celów szczegółowych rozwoju obszarów wiejskich w latach 2021–2027 powinno dodatkowo zwiększyć znaczenie kwestii dobrostanu zwierząt w ramach rozwoju obszarów wiejskich. W kontekście nowego modelu realizacji zaproponowanego w ramach WPR po 2020 r. Komisja nie jest jednak obecnie w stanie podjąć się bardziej szczegółowych zobowiązań w odniesieniu do wytycznych udzielanych państwom członkowskim.

Wydarzenie	Data
Przyjęcie ramowego programu kontroli / rozpoczęcie kontroli	13.9.2017
Oficjalne przesłanie projektu sprawozdania do Komisji (lub innej jednostki kontrolowanej)	12.7.2018
Przyjęcie sprawozdania końcowego po przeprowadzeniu postępowania kontradyktoryjnego	3.10.2018
Otrzymanie oficjalnych odpowiedzi Komisji (lub innej jednostki kontrolowanej) we wszystkich językach	8.11.2018

PDF ISBN 978-92-847-1175-8 doi:10.2865/869624 QJ-AB-18-026-PL-N

HTML ISBN 978-92-847-1182-6 doi:10.2865/053197 QJ-AB-18-026-PL-Q

W UE od dziesięcioleci obowiązują jedne z najwyższych na świecie standardów w zakresie dobrostanu zwierząt. Cele dotyczące dobrostanu zwierząt stanowią również istotny element wspólnej polityki rolnej (WPR). Ostatnia strategia Komisji na rzecz dobrostanu zwierząt miała przyczynić się do wyeliminowania przypadków niezgodności z przepisami w tym zakresie i do większej synergii z WPR. Trybunał stwierdził, że działania UE na rzecz poprawy dobrostanu zwierząt przyniosły sukcesy w niektórych obszarach, były jednak wdrażane z opóźnieniem, a ponadto nadal stwierdza się pewne uchybienia, jeśli chodzi o dobrostan zwierząt w gospodarstwach, podczas transportu i podczas uboju. Zalecenia sformułowane przez Trybunał dotyczą ram strategicznych, działań Komisji w zakresie egzekwowania przepisów i przekazywania wytycznych mających wspierać państwa członkowskie w osiąganiu większej zgodności z przepisami, a także działań zmierzających do wzmocnienia powiązań między dobrostanem zwierząt i polityką rolną.

EUROPEJSKI TRYBUNAŁ OBRACHUNKOWY

Urząd Publikacji

EUROPEJSKI TRYBUNAŁ OBRACHUNKOWY
12 rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUKSEMBURG

Tel.: +352 4398-1

Formularz kontaktowy: eca.europa.eu/pl/Pages/ContactForm.aspx
Strona internetowa: eca.europa.eu
Twitter: @EUAuditors

© Unia Europejska, 2018

W celu wykorzystania lub powielenia zdjęć lub innych materiałów nieobjętych prawem autorskim Unii Europejskiej należy wystąpić o zgodę bezpośrednio do właścicieli praw autorskich.