

Különjelentés

Állatjólét az Európai Unióban: a gyakorlati végrehajtás elmarad az ambiciózus céloktól

(az EUMSZ 287. cikke (4) bekezdésének második albekezdése alapján)



EURÓPAI
SZÁMVEVŐSZÉK

AZ ELLENŐRZŐ CSOPORT

Ellenőrzéseinek eredményeit a Számvevőszék különjelentésekben mutatja be, amelyek egy adott költségvetési területhez kapcsolódó uniós szakpolitikákkal és programokkal, illetve az irányítással kapcsolatos kérdésekkel foglalkoznak. Hogy ellenőrzési munkája maximális hatást érjen el, témái megválasztásakor és feladatai megtervezésekor a Számvevőszék tekintetbe veszi a teljesítmény-, illetve szabályszerűségi kockázatokat, az érintett bevétel vagy kiadás nagyságát, a várható fejleményeket, valamint a politika és a nagyközönség érdeklődését.

Ezt a teljesítmény-ellenőrzést a fenntartható természetierőforrás-gazdálkodásra szakosodott, Nikolaos Milionis számvevőszéki tag elnökölte I. Kamara végezte. Az ellenőrzést Janusz Wojciechowski számvevőszéki tag vezette Kinga Wiśniewska-Danek kabinetfőnök és Katarzyna Radecka-Moroz attasé, Colm Friel ügyvezető, Diana Voinea feladatfelelős, Paulo Oliveira és Lucia Roșca helyettes feladatfelelős, valamint Xavier Demarche, Małgorzata Frydel, Michela Lanzutti, Joachim Otto és Maciej Szymura ellenőrök támogatásával. A nyelvi támogatást Fiona Urquhart biztosította.



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

TARTALOMJEGYZÉK

	Bekezdés
Glosszárrium és rövidítések	
Összefoglalás	I–IX
Bevezetés	1–19
Az ellenőrzés hatóköre és módszere	20–27
Észrevételek	28–95
A Bizottság végrehajtotta a második uniós állatjóléti stratégiát, de nem értékelte annak hatását	28–33
A Bizottság és a tagállamok jelentős előrelépésről számoltak be az uniós szabványok alkalmazása terén	34–40
A tagállamoknak sok időbe telt egyes ajánlások végrehajtása, és néhány témát máig nem sikerült lezárni	41–46
A tagállami hatósági szemlézési rendszerek irányítása általában biztosítja a következetességet, de hiányosságokat találtunk az ellenőrzési és kontrollrendszerekben	47–63
A tagállamok csak korlátozottan használták fel a közös agrárpolitikai eszközöket az állatjóléti célkitűzések eléréséhez	64–95
Korlátozott információcsere a tagállamokban végzett hatósági szemlék és kölcsönös megfeleltetési ellenőrzések eredményeit illetően, valamint a szankciók alkalmazásának hiányosságai	65–76
Vidékfejlesztés: kevés ösztönző mozdítja elő az állatjólét javítását, és nem garantált a költséghatékonyság	77–95
Következtetések és ajánlások	96–104

I. melléklet. A 2012–2015. évi uniós állatjóléti stratégia tervezett intézkedéseinek áttekintése

II. melléklet. Az ellenőrzött tagállamok által a Bizottságnak benyújtott mezőgazdaságiüzem-ellenőrzési jelentésekben szereplő információk áttekintése

III. melléklet. A kábítás nélküli vágással kapcsolatos tagállami ellenőrzések és adatok

IV. melléklet. Kölcsönös megfeleltetési ellenőrzések a felkeresett tagállamokban

A Bizottság válaszai

GLOSSZÁRIUM ÉS RÖVIDÍTÉSEK

Brojlercsirke:	Hústermelés céljából tartott csirke.
CMES:	A vidékfejlesztési intézkedések közös uniós monitoring- és értékelési rendszere.
DG AGRI:	Az Európai Bizottság Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Főigazgatósága.
DG SANTE:	Az Európai Bizottság Egészségügyi és Élelmiszer-biztonsági Főigazgatósága.
EFSA:	Európai Élelmiszerbiztonsági Hatóság – európai uniós ügynökség, amely független tudományos tanácsadást és tájékoztatást nyújt az élelmiszerláncsal kapcsolatos meglévő és felmerülő kockázatokról.
Hatósági ellenőrzések:	A jelentésben ez a kifejezés jelöli mindazokat a tagállami szinten (például az állat-egészségügyi szolgálat által) végzett ellenőrzéseket és szemléket, amelyek célja a 882/2004/EK rendelettel összhangban az európai uniós állatjóléti szabályok helyes alkalmazásának ellenőrzése.
JFGK:	Jogszabályban foglalt gazdálkodási követelmények – a kölcsönös megfeleltetés részét képező, különböző európai uniós irányelvek és rendeletek által előírt követelmények. Hatókörük a közegészségügyre, az állat- és növényegészségügyre, az állatok azonosítására és nyilvántartására, a környezetvédelemre és az állatjólétre terjed ki.
KAP:	Közös agrárpolitika.
Kölcsönös megfeleltetési ellenőrzések:	Az 1306/2013/EU, 809/2014/EU és 640/2014/EU rendelet szerinti kölcsönös megfeleltetési kötelezettségek teljesítésének igazolására irányuló ellenőrzés.
OIE:	Állategészségügyi Világszervezet (Office International des Épizooties) – 181 tagországot tömörítő kormányközi szervezet, amely nemzetközileg elismert állategészségügyi és állatjóléti szabványokat dolgoz ki.
RDP:	vidékfejlesztési program.
Sertések farokkurtítása:	A sertések farkának levágása a farokrágás megelőzése érdekében.

TRACES:

Trade Control and Expert System (kereskedelem-ellenőrzési és szakértői rendszer) – a Bizottságnak az állatok, sperma és embriók, élelmiszerek, takarmányok és növények Unión belüli kereskedelmére és behozatalára vonatkozó egészségügyi követelmények nyomon követésére szolgáló többnyelvű online irányítási eszköze.

ÖSSZEFOGLALÁS

I. Az Európai Unió a világ legszigorúbb állatjóléti előírásokkal rendelkező térségeinek egyike: a vonatkozó jogszabályok a haszonállatok tartására, szállítására és levágására vonatkozóan rendelkeznek általános követelményekről, valamint bizonyos fajokra vonatkozóan különleges követelményeket is meghatároznak. A közös agrárpolitika (KAP) lehetőséget kínál arra, hogy a mezőgazdasági termelők jobban megismerjék jogi kötelezettségeiket (nevezetesen a kölcsönös megfeleltetés révén, amely bizonyos minimumkövetelmények teljesítésétől teszi függővé a KAP-kifizetéseket), valamint – a vidékfejlesztési politika keretében nyújtott pénzügyi támogatáson keresztül – magasabb szintű normák alkalmazására ösztönzi a mezőgazdasági termelőket.

II. Az uniós polgárokat egyre inkább aggasztja, hogy a mezőgazdaság milyen hatást gyakorol az állatok jólétére, illetve áttételesen a köz- és az állategészségre. A Bizottság stratégiai dokumentumok kidolgozása révén biztosított keretet az e területen folytatott tevékenységei számára. A legutóbbi ilyen uniós stratégia a 2012–2015-ös időszakra vonatkozott.

III. Ellenőrzésünk a haszonállatok jólétét és a legutóbbi uniós stratégia átfogó végrehajtását vizsgálta annak két fő célkitűzésére – a minimumszabályok betartatására és a közös agrárpolitikával való szinergiák optimalizálására – összpontosítva. Arra a következtetésre jutottunk, hogy az állatjólét javítását célzó uniós intézkedések néhány területen sikeresek voltak, de még mindig nem teljesülnek maradéktalanul a minimumkövetelmények, továbbá lenne javítanivaló a kölcsönös megfeleltetéssel kapcsolatos ellenőrzésekkel való koordináción és a KAP pénzügyi forrásainak a magasabb szintű állatjóléti normák előmozdítására való felhasználásán.

IV. Ellenőrzésünk megállapításai arra mutatnak, hogy a Bizottság iránymutatások készítésével és végrehajtási intézkedésekkel igyekezett a tagállamokat rábírni a szabályok betartására. Fellépései sikerrel jártak egyes fontos területeken: ilyen volt különösen a kocák csoportos tartása, valamint a hagyományos ketrecek betiltása, amelyek nem teszik lehetővé a tojótyúkوك természetes magatartásának kifejeződését. A Bizottság és a tagállamok iránymutatásokat dolgoztak ki a jogszabályi követelmények megértésének és következetes

alkalmazásának megkönnyítésére, és széles körben terjesztették is azokat. A felkeresett tagállamok általában lépéseket tettek a Bizottság ellenőrzési ajánlásainak végrehajtása érdekében.

V. Ennek ellenére továbbra is hiányosságok tapasztalhatók az állatjólét vonatkozásában a gazdaságokban (különösen a sertések rutinszerű farokkurtítása terén), a szállítás során (a hosszú távolságra történő szállításra és a szállításra alkalmatlan állatok szállítására vonatkozó szabályok betartása terén), valamint a levágás során (a kábítás nélküli vágásra vonatkozó eltérés és a nem megfelelő kábítási eljárások alkalmazása kapcsán).

A felkeresett tagállamoknak hosszú időbe telt a bizottsági ellenőrzések nyomán tett ajánlások némelyikének végrehajtása.

VI. A tagállamok hatósági kontrollrendszerei kulcsszerepet játszanak az állatjóléti előírások megfelelő betartatásában. Helyes gyakorlatokat is találtunk ezen a területen, különös tekintettel a hatósági ellenőrzések következetességére, de megállapítottuk azt is, hogy jobban kellene összpontosítani azokra a területekre és vállalkozókra, amelyek esetében nagyobb a szabálytalanság kockázata. Emellett a tagállamok jobban felhasználhatnák a belső ellenőrzések során és a panaszokból nyert információkat az állatjóléti politika irányításának javítására.

VII. A tagállamok általában megfelelő intézkedéseket hoztak az állatjóléttel kapcsolatos kölcsönös megfeleltetési ellenőrzésekre vonatkozóan, ugyanakkor javítani lehetne azoknak az állatjóléti hatósági ellenőrzésekkel való koordinációján. Olyan eseteket is feltártunk, amelyekben a kifizető ügynökség által kirótt kölcsönös megfeleltetési bírság nem volt arányos a szabálytalanság súlyosságával.

VIII. Az állatjólét előmozdítása vidékfejlesztési prioritásnak minősül a 2014 és 2020 közötti időszakban, és a felkeresett tagállamokban több példát is találtunk az állatok számára előnyös intézkedésekre. Az úgynevezett „állatjóléti intézkedést” azonban nem alkalmazták széles körben. Hiányosságokat találtunk az intézkedés költséghatékonyasága terén, és a tagállamok ritkán használták ki a lehetőséget arra, hogy más vidékfejlesztési intézkedések révén mozdítsák elő az állatjólétet.

IX. Ajánlásokat teszünk a Bizottságnak az állatjóléti politika irányításának javítására.

Ajánlásaink az állatjólét stratégiai keretére, a szabályok eredményesebb betartatására és az ehhez szükséges iránymutatás biztosítására, a kölcsönös megfeleltetési rendszer és az állatjólét közötti kapcsolatok megerősítésére irányuló intézkedésekre, valamint a vidékfejlesztési politikának az állatjóléti célkitűzések szolgálatában történő felhasználására vonatkoznak.

BEVEZETÉS

Állatjólét: a fogalom meghatározása és fontossága az Unióban

1. Az Állategészségügyi Világszervezet (OIE) 2008-ban a következőképpen határozta meg az állatjólét fogalmát: „Az állat akkor van jó állapotban, ha egészséges, jól táplált, jól érzi magát, biztonságban van, lehetősége van természetes módon viselkedni, és nem szenved kellemetlen érzésektől (például fájdalomtól, félelemtől vagy feszültségtől).” Az állatjólét fogalma az Európai Unió működéséről szóló szerződés 13. cikkén alapul, amely elismeri, hogy az állatok érző lények.
2. Az Európai Parlament egy tanulmánya¹ szerint az Unióban mintegy 4,5 milliárd csirkét, tojótyúkot és pulykát, valamint körülbelül 330 millió szarvasmarhát, disznót, kecskét és bárányt tartanak. Egy állatjóléti szervezettől származó becslés szerint évente 0,25 millió lovat vágnak le fogyasztás céljára².
3. Az elmúlt években gyorsan nőtt az állatjóléttel kapcsolatos ismeretanyag, amely a média részéről is jelentős figyelmet élvezett. Az Európai Parlament két állásfoglalást fogadott el (2010-ben és 2015-ben) az uniós állatjóléti politikáról³. Az Unióban az állatjóléttel kapcsolatos fellépések négy fő tengely mentén épülnek fel, amelyek mindegyike saját kontrollmechanizmussal rendelkezik (lásd: **1. ábra**).

¹ Az Európai Parlament Állampolgári Jogi és Alkotmányügyi Tematikus Főosztálya: *Animal Welfare in the European Union* (Állatjólét az Európai Unióban), Brüsszel, 2017.

² Humane Society International: *Facts and figures on the EU horsemeat trade* (Lóhús-kereskedelem az Unióban: tények és adatok), 2014.

³ Az Európai Parlament 2010. május 5-i állásfoglalása a 2006–2010-es időszakra szóló állatjóléti cselekvési terv értékeléséről és elemzéséről (2009/2202(INI)), valamint az Európai Parlament 2015. november 26-i állásfoglalása a 2016–2020 közötti időszakra szóló új állatjóléti stratégiáról (2015/2957(RSP)).

1. ábra. Az állatjólétre hatást gyakorló fellépések az Unióban

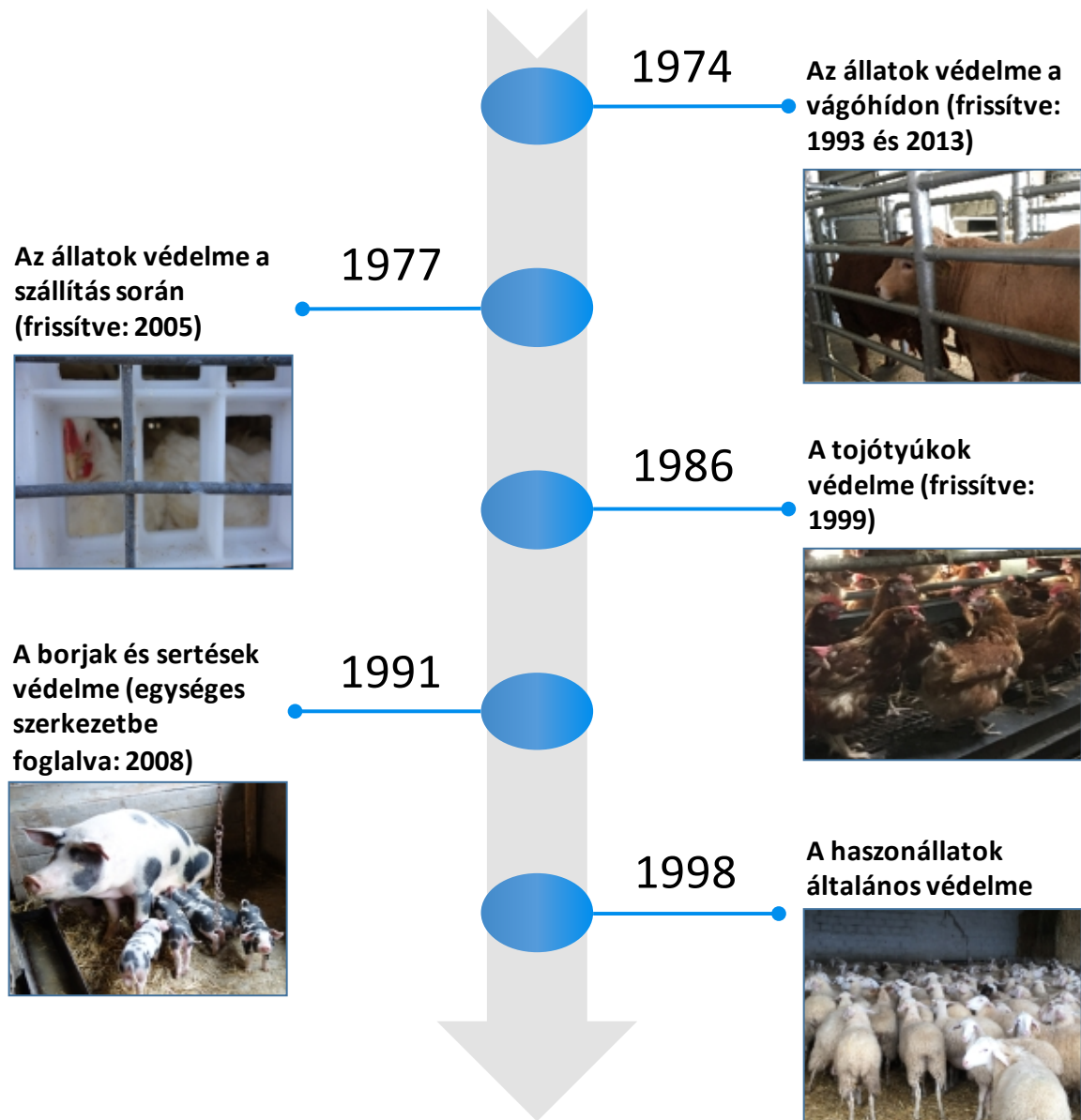


Forrás: Európai Számvevőszék.

4. Az Unió – minimumkövetelményeket meghatározó – állatjóléti jogszabályai úgy törekednek az állatok életminőségének javítására, hogy közben megfeleljenek a polgárok elvárásainak és a piaci igényeknek is. Széles körben elismert, hogy az Unió a világ legszigorúbb állatjóléti előírásokkal rendelkező térségeinek egyike⁴. E normák többsége a haszonállatokra vonatkozik (a gazdaságban való tartásra, a szállításra és a vágásra egyaránt), a jogszabályok ugyanakkor a vadon élő állatokra, a laboratóriumi állatokra és a kedvtelésből tartott állatokra is kiterjednek. Amint a **2. ábra** mutatja, az első uniós állatjóléti jogszabályt több mint 40 évvel ezelőtt vezették be, és több alkalommal aktualizálták a vonatkozó előírásokat. A tagállamok szigorúbb szabályokat is elfogadhatnak, amennyiben azok összeegyeztethetők az uniós jogszabályokkal. 13 tagállam például kiegészítő intézkedéseket fogadott el a vágásra vonatkozóan.

⁴ A témával kapcsolatos tanulmányok többek között: FAO: *Review of animal welfare legislation in the beef, pork, and poultry industries* (Az állatjóléti jogszabályok felülvizsgálata a marha-, sertés- és baromfiiparban), Róma, 2014.; EconWelfare projekt, FiBL: *Overview of animal welfare standards and initiatives in selected EU and third countries* (Kiválasztott uniós és harmadik országok állatjóléti szabványainak és kezdeményezéseinek áttekintése), Svájc, 2010.; Az Európai Parlament Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Bizottsága: *Comparative analysis of EU standards in food safety, environment, animal welfare and other non-trade concerns with some selected countries* (Az élelmiszer-biztonságra, a környezetvédelemre, az állatjólétre és egyes más, nem kereskedelmi kérdésekre vonatkozó uniós szabványok összehasonlító elemzése néhány kiválasztott ország előírásaival), Brüsszel, 2012.

2. ábra. A haszonállatok jólétére vonatkozó legfontosabb uniós jogszabályok



Forrás: Európai Számvevőszék.

5. Az uniós állatjóléti szabályok tagállami szintű alkalmazásáért – beleértve a hatósági ellenőrzéseket⁵ is – a tagállamok felelősek, míg az Európai Bizottság (DG SANTE) feladata

⁵ Az ellenőrzéseket a takarmány- és élelmiszerjog, valamint az állat-egészségügyi és az állatok kíméletére vonatkozó szabályok követelményeinek történő megfelelés ellenőrzésének biztosítása céljából végrehajtott hatósági ellenőrzésekről szóló, 2004. április 29-i [882/2004/EK európai parlamenti és tanácsi rendeletnek](#) (HL L 165., 2004.4.30., 1. o.) megfelelően kell

annak biztosítása, hogy a tagállamok megfelelően hajtsák végre az uniós jogszabályokat. Az Európai Élelmiszerbiztonsági Hatóság tudományos szakvéleményekkel segíti a Bizottságot. A tagállamok évente beszámolnak a Bizottságnak a gazdaságokban és a szállítás során végzett állatjóléti ellenőrzéseik eredményeiről. A Bizottság jogi lépéseket tehet azon tagállamokkal szemben, amelyek nem ültetik át, illetve hajtják végre megfelelően az uniós jogszabályokat.

Az állatjólét és a közös agrárpolitika

6. A közös agrárpolitika (KAP) a kölcsönös megfeleltetés (azaz hogy a mezőgazdasági termelők többnyire csak bizonyos minimumkövetelmények betartása esetén kaphatják meg a KAP-kifizetéseket), valamint az állatjóléttel kapcsolatos tevékenységek és projektek finanszírozása révén járul hozzá az állatjóléti célkitűzésekhez (lásd: **3. ábra**).

végrehajtani. A jogszabály nem ír elő minimumkövetelményeket az állatjóléti ellenőrzések aránya tekintetében.

3. ábra. A KAP eszközei és az állatjóléti jogszabályokkal való kapcsolatuk



Forrás: Európai Számvevőszék.

7. A kölcsönös megfeleltetés olyan mechanizmus, amely a legtöbb KAP-kifizetést⁶ (2016-ban mintegy 46 milliárd euró)⁷ a környezetre, a földterület jó mezőgazdasági állapotban tartására, az állatjólétre, valamint a köz-, állat- és növényegészségügyre vonatkozó szabályok betartásához köti. A mechanizmus nem vonatkozik a kistermelőkre⁸, akik az összes uniós

⁶ A közös agrárpolitika keretébe tartozó támogatási rendszerek alapján a mezőgazdasági termelők részére nyújtott közvetlen kifizetésekre vonatkozó szabályok megállapításáról szóló, 2013. december 17-i [1307/2013/EU európai parlamenti és tanácsi rendelet](#) (HL L 347., 2013.12.20., 608. o.) szerinti közvetlen kifizetések; a mezőgazdasági termékpiacok közös szervezésének létrehozásáról szóló, 2013. december 17-i [1308/2013/EU európai parlamenti és tanácsi rendelet](#) (HL L 347., 2013.12.20., 671. o.) szerint a szőlőültetvények szerkezetátalakítására és átállítására, valamint a zöldszüretre nyújtott kifizetések; az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alapból (EMVA) nyújtandó vidékfejlesztési támogatásról szóló, 2013. december 17-i [1305/2013/EU európai parlamenti és tanácsi rendelet](#) (HL L 347., 2013.12.20., 487. o.) szerinti területalapú, illetve állatjóléti kifizetések.

⁷ A DG AGRI 2016. évi [éves tevékenységi jelentése](#).

⁸ A közös agrárpolitika finanszírozásáról, irányításáról és monitoringjáról szóló, 2013. december 17-i [1306/2013/EU európai parlamenti és tanácsi rendelet](#) (HL L 347., 2013.12.20., 549. o.) (57) preambulumbekzdése és 92. cikke. A kistermelők mindamelltt nem mentesülnek

mezőgazdasági termelő mintegy 40%-át teszik ki⁹. Azon mezőgazdasági termelők esetében, akik nem felelnek meg ezeknek a normáknak és követelményeknek, a KAP-kifizetések 1–5%-kal, illetve ha a meg nem felelés szándékos, akár ennél nagyobb mértékben is csökkenhetnek. Kivételes esetekben a hatóságok ki is zárhatnak egyes mezőgazdasági termelőket a támogatási programokból.

8. A kölcsönös megfeleltetés rendszere nem terjed ki az állatjóllétre vonatkozó valamennyi jogszabályi követelményre: a borjak és sertések védelmére vonatkozó rendelkezéseket, illetve az összes haszonállatra vonatkozó általános követelményeket előíró rendelkezéseket tartalmaz¹⁰.

9. A szankciórendszer értelemszerűen nem terjed ki az olyan ágazatokban tevékenykedő állattenyésztőkre, amelyek jellemzően nem részesülnek ilyen jellegű KAP-kifizetésekben: ilyen a legtöbb uniós baromfitartó gazdaság, valamint egyes tagállamokban számos sertéstelep. Az Unió szintjén¹¹ az állatjólléttel kapcsolatos általános kölcsönös megfeleltetési követelmények az állatállománnyal rendelkező uniós gazdaságok mintegy 55%-át fedik le, míg a sertések védelmére vonatkozó egyedi irányelv követelményei a sertéstelepek mintegy 65%-ára alkalmazandók.

10. A tagállamok helyszíni vizsgálatokat végeznek annak ellenőrzésére, hogy a mezőgazdasági termelők teljesítik-e a kölcsönös megfeleltetési követelményeket. Ezeknek az ellenőrzéseknek a KAP-kedvezményezett legalább 1%-ára ki kell terjedniük. A Bizottság

az alkalmazandó állatjólléti jogszabályok alól, így esetükben is hatósági ellenőrzések révén kell megbizonyosodni azok betartásáról.

⁹ [SWD\(2016\) 218 final](#) (2016.6.22.): *Review of greening after one year* (A zöldítés helyzetének áttekintése egy év elteltével).

¹⁰ Az [1306/2013/EU rendelet](#) II. mellékletének meghatározása szerint.

¹¹ *Forrás:* a kölcsönös megfeleltetés hatálya alá tartozó sokaságra vonatkozó 2016. évi kölcsönös megfeleltetési ellenőrzési statisztikák; az Eurostatnak az állatállományt, illetve sertéseket tartó gazdaságok teljes számára vonatkozó 2013. évi adatai. A sertéstelepek lefedettsége tagállamonként igen eltérő: Szlovákiában mindössze 7%, Belgiumban, Németországban és Luxemburgban közel 100%. A borjakat tenyésztő gazdaságok számáról az [Eurostat](#) nem szolgáltat adatokat.

(DG AGRI) ellenőrzéseket végez annak megállapítására, hogy a tagállamok megfelelő kontrollrendszerekkel rendelkeznek-e a kölcsönös megfeleltetésre vonatkozóan.

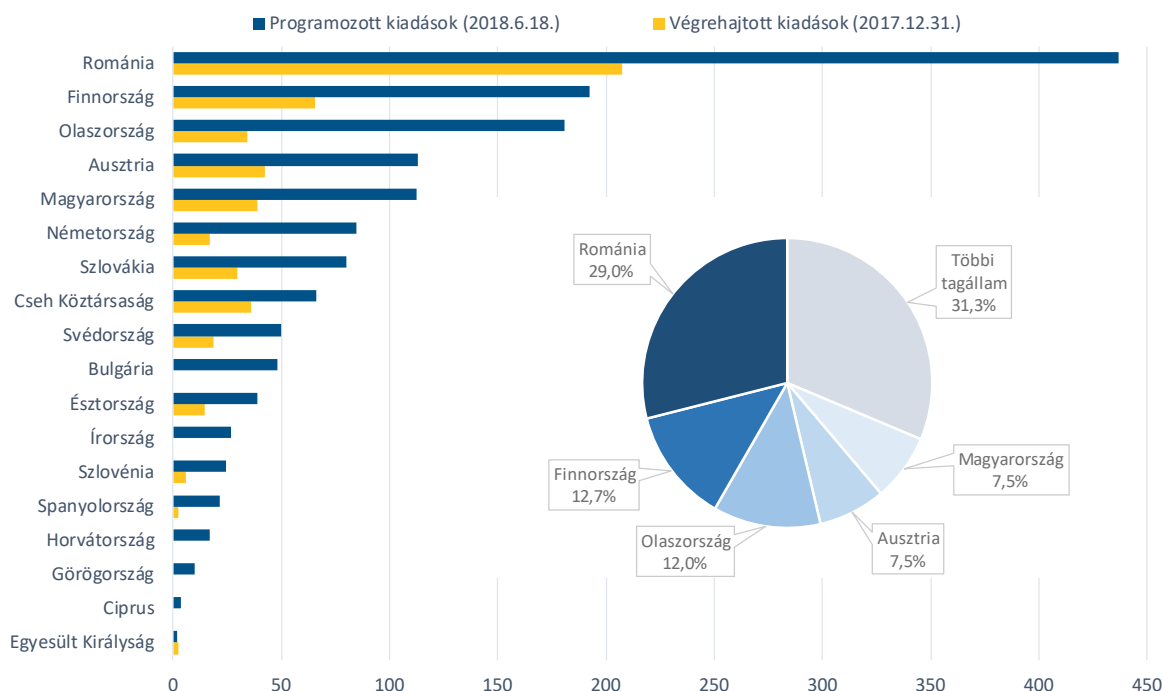
11. A vidékfejlesztési politika az állatjóléti célkitűzésekkel is foglalkozhat, például képzések biztosítása révén vagy azáltal, hogy pénzügyi ellentételezést nyújt azoknak a mezőgazdasági termelőknek, akik szigorúbb állatjóléti normákat alkalmaznak az uniós és tagállami jogszabályokban előírtaknál, illetve a szokásos gyakorlatnál. Szükségeik alapján a tagállamok döntenek el, hogy mely intézkedéseket kívánják végrehajtani. A Bizottságnak (DG AGRI) jóvá kell hagynia a tagállamok vidékfejlesztési programjait. A jóváhagyott programok alapján ezután a tagállamok kiválasztják azokat a kedvezményezetteket, amelyek támogatásban részesülnek.

12. Az állatjóléti tevékenységekhez nyújtott uniós finanszírozás legnagyobb közvetlen forrása az „állatjóléti kifizetések” elnevezésű vidékfejlesztési intézkedés (az úgynevezett 14. intézkedés), amely a kötelező előírásokon túlmutató, magas színvonalú állattenyésztéshez biztosít támogatást¹². A 2014–2020-as időszakban 18 tagállam 1,5 milliárd eurót különített el erre az intézkedésre (ez az összes intézkedés teljes tervezett kiadásának 1,5%-át teszi ki)¹³. A **4. ábra** az intézkedés tervezett és tényleges kiadásait mutatja meg a 2014–2020-as programozási időszakban. Ezt a finanszírozást a nemzeti költségvetésekből is kiegészítik: ezzel együtt közel 2,5 milliárd euró teljes költségvetés áll rendelkezésre az intézkedés céljára.

¹² Az [1305/2013/EU rendelet](#) 33. cikke.

¹³ Az előző programozási időszakban (2007–2013) 15 tagállam 1 milliárd eurót fordított az állatjóléti intézkedésre.

4. ábra. A 14. („állatjóléti”) intézkedéshez kapcsolódó uniós vidékfejlesztési kiadások a 2014 és 2020 közötti programozási időszakban (millió euró)



Forrás: Európai Számvevőszék, a DG AGRI-tól származó információk alapján.

Az állatjólét és a gazdasági érdekek

13. Az uniós állattenyésztési ágazat az Unió teljes mezőgazdasági tevékenységének 45%-át teszi ki. Az ágazat évente 168 milliárd eurót termel, és mintegy 4 millió munkahelyet biztosít¹⁴. A kapcsolódó ágazatok (tej- és húsfeldolgozás, takarmány) éves forgalma körülbelül 400 milliárd euró. Az állatjóléti előírások következetes alkalmazása hatással van ezeknek az ágazatoknak az egyenlő versenyfeltételek melletti működésére.

14. Bizonyos állatjóléti előírások alkalmazása (például minimális terület biztosítása a borjak számára) költségeket ró a vállalkozókra. 2010-ben a DG SANTE a mezőgazdasági termelés

¹⁴ Animal Task Force: *Why is European animal production important today? Facts and figures* (Miért fontos ma az európai állattenyésztés? Tények és adatok), 2017.

2%-ára becsülte ezeket a költségeket¹⁵, ugyanakkor arra a következtetésre jutott, hogy a szigorúbb állatjóléti előírások előnyöket is biztosítanak, mivel javítják a termelékenységet, a termékminőséget és a vállalkozások jó hírnevét.

15. Az Európai Élelmiszerbiztonsági Hatóság (EFSA) szerint¹⁶ az élelmiszer-biztonság közvetetten összefügg a tenyésztett állatok jólétével, mivel az állatjólét, az állategészségügy és az élelmiszer-eredetű betegségek között szoros kapcsolat áll fenn. Az állatjólét terén fennálló hiányosságok növelhetik a betegségek iránti fogékonyságot és a halandóságot. Ha közegészségügyi kockázat áll fenn, az élelmiszer-biztonsági ellenőrök nem hagyják jóvá a húspari termékek emberi fogyasztását, ami pénzügyi veszteséget eredményez a termelők és a feldolgozók számára.

16. Széles körűen bizonyított¹⁷, hogy az állatjólét befolyásolja a hús minőségét. Fontos, hogy az állatok a gazdaságban, a szállítás során és a vágás előtt jó bánásmódban részesüljenek, mivel a stresszes, sérült állatokból származó húsnak az esetleges elszíneződés és szivósság miatt alacsonyabb az értéke.

17. Az állatok jóléte ennek ellenére nem áll mindig a vállalkozók gazdasági érdekében. Az intenzív termelési rendszerekben minél nagyobb az állománysűrűség, annál nagyobb a nyereség, ugyanakkor annál nehezebb az állatok sajátos igényeinek kielégítése. Az intenzív rendszerek ezért a tojótyúkknál rendellenes viselkedést (például tollcsipkedést és kannibalizmust), a sertéseknél agressziót és farokrágást, a borjaknál pedig agresszív

¹⁵ DG SANTE: *Evaluation of the EU Policy on Animal Welfare and Possible Policy Options for the Future* (Az uniós állatjóléti politika értékelése és szakpolitikai alternatívák a jövőre nézve). Brüsszel, 2010.

¹⁶ <https://www.efsa.europa.eu/en/topics/topic/animalwelfare>, 2018. júniusi állapot.

¹⁷ Többek között: Belk, K.E., Scanga, J.A., Smith, G.C. és Grandin, T.: *The Relationship Between Good Handling / Stunning and Meat Quality in Beef, Pork, and Lamb* (Összefüggés a helyes kezelés/kábítás és a hús minősége között a marha, sertés és bárány esetében), Colorado State University, Fort Collins, 2002; DG SANTE: *Evaluation of the EU Policy on Animal Welfare and Possible Policy Options for the Future* (Az uniós állatjóléti politika értékelése és szakpolitikai alternatívák a jövőre nézve), Brüsszel, 2010; Az Európai Parlament Állampolgári Jogi és Alkotmányügyi Tematikus Főosztálya: *Animal Welfare in the European Union* (Állatjólét az Európai Unióban), Brüsszel, 2017.

viselkedést eredményezhetnek. E nemkívánatos magatartásformák megelőzése érdekében bevett gyakorlat, hogy fájdalmas fizikai beavatkozásokat végeznek az állatokon: ilyen többek között a csőrrektifikálás, a farokrektifikálás, az ivartalanítás és a fogak lecsípése. Az uniós jogszabályok a minimális helyigényre vonatkozó követelmények és a fizikai beavatkozásokra irányuló szabályok formájában foglalkoznak ezekkel a kérdésekkel (amelyek bizonyos eljárásokat csak kivételes esetekben tesznek lehetővé, miután más intézkedések útján is megpróbálták megelőzni a nemkívánatos magatartást).

18. Hasonlóképpen a fuvarozók gazdasági érdekeit is hátrányosan befolyásolja az alacsonyabb állományzsűrűség és a szállításnak az állatok pihenése céljából történő megszakítása. A vágóhídi műveletek során a termelési lánc sebessége kulcsfontosságú termelékenységi tényező, ez azonban befolyásolhatja az állatok vágás előtti megfelelő kezelését és a kábítási módszerek eredményességét. Más kereskedelmi okok is szerepet játszhatnak abban, hogy vágáskor nem követik a helyes gyakorlatot (lásd az **1. háttérmagyarázatban** bemutatott példát).

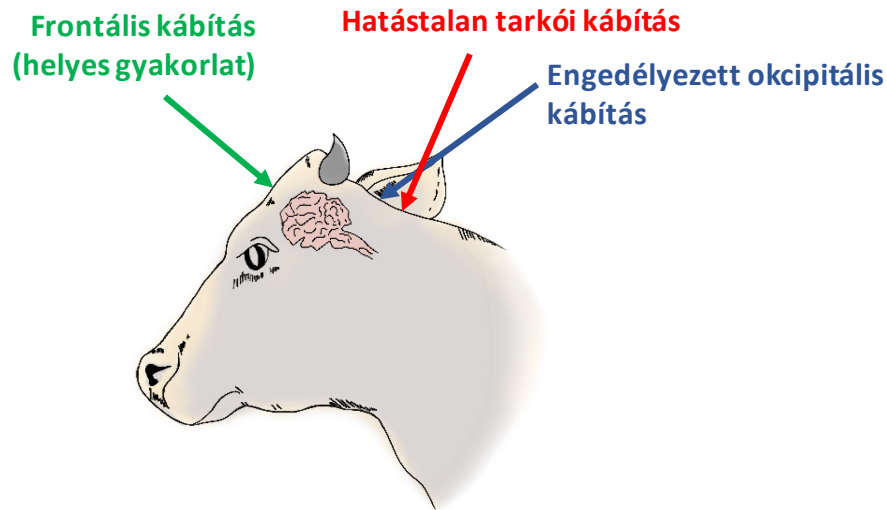
1. háttérmagyarázat. Kereskedelmi okokból a helyes gyakorlatról szóló iránymutatásokban nem szereplő módszereket választottak a borjak elkábítására

Az általunk felkeresett franciaországi vágóhidak egyike a bizottsági és szakmaközi helyes gyakorlati iránymutatásokban ajánlott módszer (frontális kábítás) helyett alternatív módszert (okcipitális kábítás) alkalmazott a borjak elkábítására. Mindkét módszer megfelel a vágási rendeletnek¹⁸. Az EFSA által a kábítás állatjóléti szempontjairól kiadott szakvélemény¹⁹ szerint a frontális kábítás megbízhatóan hatásos kábítást idéz elő, míg az okcipitális kábításnál fennáll a céltévesztés veszélye, azaz a lövés a tarkórészre irányulhat, ami nem ad kielégítő eredményt. Az alternatív módszer

¹⁸ A Tanács 2009. szeptember 24-i [1099/2009/EK rendelete](#) az állatok leölésük során való védelméről (HL L 303., 2009.11.18., 1. o.).

¹⁹ Az Állategészségügyi és Állatjóléti Tudományos Testületnek a Bizottság kérésére kiadott véleménye a főbb kereskedelmi állatfajok kábítására és vágására szolgáló főbb rendszerek jóléti szempontjairól. EFSA Journal, 2004/45, 1. o.

azonban azzal a kereskedelmi előnnyel jár, hogy kevesebb az agysérülés és a csontszilánkképződés, így az agy jobban eladhatóvá válik.



Forrás: Európai Számvevőszék.

Az EU állatjóléti stratégiája

19. A Bizottság 2010-ben arra a következtetésre jutott²⁰, hogy a meglévő állatjóléti jogszabályok általában javították az állatjólét színvonalát a hatálya alá tartozó állatcsoportok esetében. Ugyanakkor megállapította, hogy a végrehajtás Unió-szerte eltérő volt, ami hátráltatta az egységesen magas színvonal elérését. Az Európai Parlament ajánlását²¹ követően a Bizottság 2012-ben indította el az állatok védelmére és az állatjólétre vonatkozó 2012–2015. évi uniós stratégiát²², amely a következő célkitűzéseket határozta meg:

²⁰ DG SANTE: *Evaluation of the EU Policy on Animal Welfare and Possible Policy Options for the Future* (Az uniós állatjóléti politika értékelése és szakpolitikai alternatívák a jövőre nézve). Brüsszel, 2010.

²¹ *Az Európai Parlament 2010. május 5-i állásfoglalása* a 2006–2010-es időszakra szóló állatjóléti cselekvési terv értékeléséről és elemzéséről.

²² A Bizottság közleménye az Európai Parlamenthez, a Tanácshoz és a Gazdasági és Szociális Bizottsághoz az állatok védelmére és az állatjólétre vonatkozó európai uniós stratégiáról (2012–2015) (COM(2012) 6, 2012.2.15.).

- i) annak mérlegelése, hogy megvalósítható lenne-e egy olyan egyszerűsített uniós jogi keret bevezetése, amely állatjóléti alapelveket határoz meg a gazdasági tevékenységek kapcsán tartott összes állatra vonatkozóan;
- ii) támogatás nyújtása a tagállamoknak, az előírásoknak való megfelelést elősegítő intézkedések bevezetése;
- iii) a közös agrárpolitikával fennálló szinergiák kihasználása, különösen a kölcsönös megfeleltetés és a vidékfejlesztési támogatások révén;
- iv) a nemzetközi együttműködés támogatása;
- v) a fogyasztók és a nyilvánosság megfelelő tájékoztatása;
- vi) a tenyésztett halak jólétének vizsgálata.

A stratégia tartalmazott egy 20 olyan intézkedésből álló listát is, amelyeket a Bizottság 2015-ig meg kívánt valósítani: ezek középpontjában elsősorban jelentések, tanulmányok és iránymutatások közzététele állt (lásd: **I. melléklet**).

AZ ELLENŐRZÉS HATÓKÖRE ÉS MÓDSZERE

20. Az Európai Számvevőszék egyik stratégiai célkitűzése az, hogy megvizsgálja a teljesítményt azokon a területeken, ahol az uniós fellépés a polgárokat érinti. Ezen a területen az Európai Számvevőszék most első alkalommal végez ellenőrzést, mégpedig azzal a céllal, hogy értékelje a Bizottság és a tagállamok által a 2012–2015. évi uniós állatjóléti stratégia elindítását követően a tenyésztett állatok jólétének javítása érdekében hozott intézkedéseket. Az uniós stratégiában meghatározott azon két fő célkitűzésre összpontosítottunk, amelyek véleményünk szerint közvetlen hatást gyakorolnak az állatjólétre: az állatjóléti jogszabályok betartásának javítására, valamint a kölcsönös megfeleltetés és a vidékfejlesztési intézkedések (a **19. bekezdésben** említett ii. és iii. célkitűzés) révén a KAP-pal elérhető szinergiák optimalizálására.

21. Az ellenőrzés során a következő kérdésre kerestük a választ:

A Bizottság és a tagállamok intézkedései ténylegesen hozzájárultak-e az uniós állatjóléti célkitűzések eléréséhez?

22. Ehhez a következőket vizsgáltuk meg:

- a) A bizottsági stratégia elkészült-e és eredményesnek bizonyult-e?
- b) A Bizottság iránymutatása és végrehajtási intézkedései az uniós szabványok jobb alkalmazását eredményezték-e a kulcsfontosságú kockázati területeken?
- c) A felkeresett tagállamok eredményesen kezelték-e kontrollrendszereik fő elemeit?
- d) A kölcsönös megfeleltetés eredményes eszköznek bizonyult-e az állatjóléti követelményeknek a közös agrárpolitikába való integrálására, a vidékfejlesztési intézkedések pedig költséghatékony módon ösztönözték-e a szigorúbb állatjóléti normák alkalmazását?

23. Az a) és a b) pont esetében megvizsgáltuk az állatjóléti stratégia végrehajtására irányuló bizottsági intézkedések eredményeit igazoló bizonyítékokat. A c) és d) pont esetében elvégeztük a bizonyos kulcsfontosságú kockázatok kezelésére szolgáló tagállami rendszerek és eljárások közvetlen értékelését.

24. A 2012-től 2018 elejéig tartó időszakot lefedő ellenőrzésünket 2017. szeptember és 2018. június között végeztük el. A vidékfejlesztési intézkedések tekintetében a jelenlegi, 2014-ben megkezdődött programozási időszakot vizsgáltuk. Az ellenőrzést úgy időzítettük, hogy hozzájárulhasson a 2020 utáni időszakra vonatkozó KAP megvitatásához, ugyanakkor már értékelhető legyen a 2012–2015. évi állatjóléti stratégia végrehajtása is.

25. Egy öt tagállamból – Németország, Franciaország, Olaszország, Lengyelország és Románia – álló mintát választottunk ki az állattenyésztési ágazat mérete és a Bizottság (DG SANTE) által már korábban feltárt állatjóléti szabálytalanságok²³ alapján.

Németországban Észak-Rajna-Vesztfáliát, Olaszországban pedig Szardíniát választottuk ki az állatjóléti intézkedés regionális végrehajtásának és a hatósági ellenőrzésekre vonatkozó szabályok alkalmazásának vizsgálatához. A kiválasztott tagállamok együttesen az uniós

²³ Mind a 28 tagállamra vonatkozóan áttekintettünk a DG SANTE által készített ellenőrzési jelentéseket, amelyek Finnország kivételével az összes tagállamban feltártak hiányosságokat.

húspiact több mint 50%-át adják, a kiválasztott vidékfejlesztési programok pedig a tervezett állatjóléti kiadások mintegy 40%-át képviselik.

26. A tagállamokban végrehajtott helyszíni vizsgálataink során találkozókra vettünk részt a hatósági ellenőrzésekért, a kölcsönös megfeleltetés ellenőrzéséért és a vidékfejlesztési programok végrehajtásáért felelős hatóságokkal. A rendszerek alaposabb megértése érdekében megfigyelőként részt vettünk a gazdaságokban, illetve a szállítás és a vágás során végzett hatósági állatjóléti ellenőrzéseken, valamint a kölcsönös megfeleltetésre és a vidékfejlesztésre irányuló helyszíni ellenőrzéseken.

27. A Bizottságnál felkerestük az Egészségügyi és Élelmiszerbiztonsági Főigazgatóságot (DG SANTE) és a Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Főigazgatóságot (DG AGRI). Emellett szakértői testületet szerveztünk, hogy az független tanácsadást biztosítson számunkra az állatjóléti kérdésekben.

ÉSZREVÉTELEK

A Bizottság végrehajtotta a második uniós állatjóléti stratégiát, de nem értékelte annak hatását

28. A Bizottság 2018 áprilisában – több mint három évvel a stratégia eredetileg tervezett lezárási időpontja után – lezárta a 2012–2015. évi állatjóléti stratégiájának utolsó intézkedését (lásd: **I. melléklet**). A stratégia nem határoz meg egyértelmű összefüggést a 2012 és 2015 közötti időszakra tervezett intézkedések listája és az általánosan meghatározott célkitűzések között (lásd: **19. bekezdés**). A Bizottság a stratégia célkitűzései közül kettő esetében nem vizsgálta felül a jogszabályi keretet és nem tett fellépést a közös agrárpolitikával való szinergiák optimalizálására.

29. A Bizottság által tervezett intézkedések egy része (például az állatok szállítás közbeni védelméről szóló uniós iránymutatások) akár öt évnél későbbet szenvedett.

A sertésjólétről és az állatok vágáskori védelméről szóló iránymutatások kapcsán az érdekeltekkel folytatott hosszas megbeszélések miatt is késedelem merült fel. A legtöbb jelentés külső tanulmányokon alapult, amelyek néha késedelemet szenvedtek amiatt, hogy a Bizottság nem rendelkezett elegendő munkatárssal a közbeszerzési eljárás irányítására és a

szövegtervezetek áttekintésére. A Bizottság szerint bizonyos, a tojtyúkokról szóló irányelv (a hagyományos ketrecek tilalma) és a sertésekről szóló irányelv (a kocák csoportos tartása) tekintetében végzett végrehajtási tevékenységek a részt vevő tagállamok nagy száma miatt hosszú időt vettek igénybe, különösen mert bizonyos esetekben a Bíróságon indított kötelezettségzegési eljárásra is sor került.

30. A Bizottság nem újította meg a 2012–2015. évi stratégiát; a (2017-ben létrehozott) uniós állatjóléti platformon keresztül azonban folytatta az érdekelt felekkel való párbeszéd koordinálását, és életre hívta az első állatjóléttel foglalkozó uniós referenciaközpontot²⁴, amely technikai segítséget nyújt a tagállamok számára a sertések jóléte kapcsán. Az uniós állatjóléti platform különös hangsúlyt fektet az állatjólétre vonatkozó uniós szabályok alkalmazásának javítására, önkéntes állatjóléti kötelezettségvállalások kidolgozására és alkalmazására, valamint az uniós állatjóléti normák globális szintű előmozdítására. A platform két alcsoportot hozott létre, amelyek az állatszállítás és a sertésjólét terén törekedtek kézzelfogható eredmények elérésére.

31. Nincsenek referencia- vagy célmutatók annak mérésére, hogy a stratégia célkitűzései milyen mértékben valósultak meg, és a Bizottság még nem értékelte az Európai Parlament kérésének megfelelően az intézkedéseinek eredményeit²⁵.

32. A Bizottság kezdeményezésére készített egyes jelentések és tanulmányok hasznos információkat tartalmaznak a szabályszerűségről (lásd: **34. és 35. bekezdés**). A DG SANTE Ellenőrzési Igazgatósága ellenőrzéseket végez, és jelentéseket készít a kiválasztott tagállamok így feltárt állatjóléti problémáival kapcsolatban; ezek az ellenőrzések azonban nem értékelik a Bizottság stratégiai fellépéseinek sikerességét.

²⁴ A Bizottság 2018. március 5-i [\(EU\) 2018/329 végrehajtási rendelete](#) az állatjóléttel foglalkozó európai uniós referenciaközpont kijelöléséről (HL L 63., 2018.3.6., 13. o.).

²⁵ [Az Európai Parlament 2015. november 26-i állásfoglalása](#) a 2016–2020 közötti időszakra szóló új állatjóléti stratégiáról (2015/2957(RSP)).

33. A tagállamok éves jelentéseket küldenek a Bizottságnak a gazdaságokban²⁶ és a szállítás során az állatjólétre vonatkozó uniós jogszabályok alapján végzett hatósági ellenőrzések eredményeiről. A Bizottság elismerte, hogy a jelentésekben közölt adatok nem teljesek, következetesek, megbízhatóak, illetve kellően részletesek ahhoz, hogy következtetéseket vonhassanak le az uniós szintű szabályszerűségről²⁷. A Bizottság arról tájékoztattott minket, hogy javítani kívánja a hatósági ellenőrzésekről szóló új rendelet²⁸ értelmében szolgáltatott adatok minőségét és következetességét.

A Bizottság és a tagállamok jelentős előrelépésről számoltak be az uniós szabványok alkalmazása terén

34. A stratégia által érintett egyes területeken megfelelő előrelépés történt az állatjólét terén. 2016-ban²⁹ a Bizottság arról számolt be, hogy nőtt a haszonállatok védelméről szóló irányelv követelményeit teljesítő gazdaságok száma. Arra a következtetésre jutott, hogy a tagállamok eredményesen hajtották végre a tojótyúkok hagyományos ketrecekben való tartására vonatkozó tilalmat (2012) és a kocák esetében a külön ólak használatára vonatkozó előírást (2013). Egy 2018-as bizottsági jelentésből³⁰ kiderül, hogy egyes tagállamok a brojlersirkékről szóló irányelv (2007) bevezetése után javították a brojlersirkék jólétét.

²⁶ A **II. melléklet** áttekintést nyújt a felkeresett tagállamok jelentéseiben szereplő ellenőrzések eredményeiről.

²⁷ *Forrás:* A Bizottság jelentése az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak a tenyésztés céljából tartott állatok védelméről szóló 98/58/EK tanácsi irányelv végrehajtásáról ([COM\(2016\) 558 final](#), 2016.9.8.), valamint a nemzeti kapcsolattartó pontok az állatok szállítás alatti jólétével foglalkozó üléseinek jegyzőkönyvei.

²⁸ Az Európai Parlament és a Tanács 2017. március 15-i ([EU\) 2017/625 rendelete](#) az élelmiszer- és takarmányjog, valamint az állategészségügyi és állatjóléti szabályok, a növényegészségügyi szabályok, és a növényvédő szerekre vonatkozó szabályok alkalmazásának biztosítása céljából végzett hatósági ellenőrzésekről és más hatósági tevékenységekről (HL L 95., 2017.4.7., 1. o.).

²⁹ [COM\(2016\) 558 final](#) (2016.9.8.): A Bizottság jelentése az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak a tenyésztés céljából tartott állatok védelméről szóló 98/58/EK tanácsi irányelv végrehajtásáról.

³⁰ [COM\(2018\) 181 final](#) (2018.4.13.): A Bizottság jelentése az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak a 2007/43/EK irányelv alkalmazásáról és a hústermelés céljából tartott csirkék jólétére gyakorolt hatásáról, valamint a jóléti mutatók alakulásáról.

A Bizottság helyes gyakorlatokat határozott meg a szállításra alkalmatlan állatok szállítására, a vágásra, a tejelő tehenek jólétére és a kereskedelmi nyúltenyésztésre vonatkozóan is.

35. A Bizottság jelentései azonban a következő, a stratégia hatálya alá tartozó területekhez kapcsolódó, még rendezetlen állatjóléti kérdésekre is rámutattak:

- a gazdaság területén: a sertések farokkurtítása³¹, a tejelő szarvasmarhák jólétét befolyásoló betegségek³², a hústermelés céljából tartott csirkékkel kapcsolatos műszaki követelmények (például szellőztetés) értékelése³³;
- a szállítás során: az élő állatok hosszú távolságra történő szállítására vonatkozó szabályok betartása (bár közelmúltbeli bizottsági ellenőrzések javulásról számoltak be ezen a területen)³⁴ és a szállításra alkalmatlan állatok szállítás³⁵ (amelyet a jogszabály tilt);
- a vágáskor: az állatok vágás előtti kábítására vonatkozó követelménytől való eltérés gyakorlati alkalmazásának sokfélesége, nem megfelelő kábítási eljárások (különösen a baromfi vízfürdős kábítása esetében)³⁶;

³¹ A Bizottság áttekintő jelentése: *Study visits on rearing pigs with intact tails* (Szakmai látogatások a sértetlen farokkal történő sertésnevelés témájában), 2016 ([DG SANTE, 2016–8987 – MR](#)).

³² A Bizottság áttekintő jelentése: *Welfare of cattle on dairy farms* (A marhák jólléte a tejgazdaságokban), 2017 ([DG SANTE, 2017–6241](#)).

³³ [COM\(2018\) 181 final](#).

³⁴ A Bizottság ellenőrzési vagy tényfeltáró jelentései: [2017–6109](#) (Bulgária), [2017–6217](#) (Cseh Köztársaság), [2017–6110](#) (Törökország).

³⁵ A Bizottság áttekintő jelentése: *Systems to prevent the transport of unfit animals in the EU* (A szállításra alkalmatlan állatok Unión belüli szállításának megelőzésére szolgáló rendszerek) ([DG SANTE, 2015–8721 – MR](#)).

³⁶ A Bizottság áttekintő jelentése: *Animal welfare at slaughter in Member States* (Állatjólét a vágás előtt a tagállamokban) ([DG \(SANTE\) 2015–7213 – MR](#)).

- a tagállamok által végzett hatósági ellenőrzések: az ellenőrzések mennyisége és minősége, a végrehajtási intézkedések megfelelősége³⁷.

36. A Bizottság iránymutatások kiadása és a szabályok végrehajtása révén foglalkozott ezekkel a kérdésekkel. Széles körű iránymutatási intézkedései útmutatók kidolgozását és lefordítását, szakmai látogatásokat, valamint a tagállami ellenőröknek és vállalkozóknak szervezett képzéseket is magukban foglalnak. 2012 óta a Bizottság 34 képzést szervezett (több mint 1700 fő részvételével) az állatjóléttel kapcsolatban a „Jobb képzés a biztonságosabb élelmiszerekért” program révén, e-képzési moduljain pedig 6000 fő vett részt. A **2. háttérmagyarázat** példát mutat be arra, hogyan működött együtt a Bizottság a tagállamok képviselőivel és az érdekelt szervezetekkel az állatok szállítás és vágás alatti jólétére, valamint a sertések jólétére vonatkozó iránymutatások kidolgozása során.

2. háttérmagyarázat. Példa az érdekelt felek szerepvállalására a szállítás alatti állatjólét javítására irányuló bizottsági kezdeményezésben

Az állatjólétről szóló útmutatókra irányuló, a Bizottság által 2015-ben indított projekttel foglalkozó munkacsoport hét tagállamból több mint száz érdekelt felet (mezőgazdasági termelők, szállítók, vágóhídi személyzet, illetékes hatóságok és nem kormányzati szervezetek) kért fel, hogy tegyenek javaslatokat az állatok szállítására vonatkozó helyes gyakorlatokat illetően. A csoport létrehozott egy érdekképviselői platformot is, amely tanácsot ad az iránymutatások tartalmával kapcsolatban. A platform 13 nemzetközi szervezet, illetve érdekképviselői csoport képviselőiből állt.

37. A felkeresett tagállami hatóságok hasznosnak találták az iránymutatást és a képzést, és széles körben terjesztették a megszerzett ismereteket a hatósági ellenőreik és vállalkozóik körében. Egyes hatóságok igényt tartanak arra is, hogy több eszköz és iránymutatás álljon rendelkezésre a saját nyelvükön, hogy még szélesebb körben terjeszthessék azokat.

³⁷ Például a 2016–8822 - MR, 2014–7059 - MR (Belgium), 2013–6858 - MR FINAL (Bulgária), 2017–6022 (Cseh Köztársaság), 2014–7061 - MR FINAL (Dánia), 2016–8763 – MR (Észtország), 2017–6126 (Spanyolország), 2014–7075 - MR FINAL (Olaszország) és 2012–6374 - MR FINAL (Románia) ellenőrzési jelentés.

38. A Bizottság helyszíni vizsgálatok, szükség esetén ajánlások kiadása, illetve a tagállami cselekvési tervek végrehajtásának ellenőrzése révén követi nyomon az uniós állatjóléti jogszabályok alkalmazását, végrehajtását és végrehajtatását a tagállamokban, és felléphet – adott esetben akár kötelezettségszegési eljárást is indíthat – az alkalmazandó jogszabályokban előírt kötelezettségeiknek eleget nem tevő tagállamokkal szemben.

39. 2012 óta a Bizottság sorozatos kötelezettségszegési eljárásokat indított 18 tagállam ellen, főként a kocák elhelyezésével és a tojótyúkok hagyományos ketreceinek tilalmával kapcsolatban³⁸. A Bizottság szerint ezeknek az eljárásoknak köszönhetően sikerült elérni a szabályszerűséget. A Bizottság az úgynevezett uniós kísérleti programot is felhasználta, amely nem hivatalos párbeszédet jelent a tagállami hatóságokkal az uniós jog helyes alkalmazásával kapcsolatos kérdésekről. 2012 óta a Bizottság 18 uniós kísérleti projektet kezdeményezett a tojótyúkokról és a sertésekről szóló irányelvek, valamint 5 kísérleti projektet más területek (főként az állatok szállítás közbeni védelme) kapcsán.

40. Annak értékeléséhez, hogy a tagállamok milyen gyorsan reagáltak a Bizottság ajánlásaira, áttekintettük a Bizottságnak a 2012 és 2015³⁹ közötti időszakban az öt felkeresett tagállamban az állatjólétről, a kapcsolódó cselekvési tervekről és azok nyomon követéséről készült ellenőrzési jelentéseit. Megállapítottuk, hogy ezek a tagállamok két éven belül végrehajtották a Bizottság ajánlásainak közel felét.

³⁸ Kocák csoportos tartása: Belgium, Dánia, Németország, Írország, Görögország, Franciaország, Ciprus, Lengyelország, Portugália, Szlovénia és Finnország. Tojótyúkok: Belgium, Bulgária, Görögország, Spanyolország, Franciaország, Olaszország, Ciprus, Lettország, Magyarország, Hollandia, Lengyelország, Portugália és Románia. Borjak szállítása: Írország és Franciaország.

³⁹ Adott esetben (például az ellenőrzésünk időpontjában még végre nem hajtott ajánlások esetében) áttekintettük a régebbi ellenőrzési jelentéseket is.

A tagállamoknak sok időbe telt egyes ajánlások végrehajtása, és néhány témát máig nem sikerült lezárni

Késedelmek az ajánlások végrehajtásában

41. A Bizottság iránymutatása és végrehajtási intézkedései ellenére az általunk felkeresett tagállamok nehézkesen kezdték meg egyes problémák kezelését (példaként lásd:

3. háttérmagyarázat). Ezek a problémák elsősorban a hatósági ellenőrzési eljárásokkal, a vágást végző gazdasági szereplők képesítésével, a vágás előtti kábításra vonatkozó jogi követelmények végrehajtásával, a sertések rutinszerű farokkurtításával és a szabályszerűtlenségek szankcionálásának megfelelőségével függtek össze. Ez azt jelenti, hogy még mindig fennáll néhány jelentős eltérés az uniós jogszabályokban megállapított állatjóléti előírások és a helyszíni gyakorlatok között.

3. háttérmagyarázat. A Bizottság egyes ajánlásainak végrehajtása nem halad megfelelően

Franciaországban a DG SANTE 2009-ben megállapította, hogy az ellenőrző állomásokon (ahol az állatok az Unión belüli távolsági utazás során megpihennek) végzett hatósági ellenőrzések nem voltak megfelelőek, és javasolta, hogy a hatóságok kezeljék a feltárt hiányosságokat. A francia hatóságok kijelentették, hogy ezen ajánlás végrehajtása érdekében felülvizsgált eljárási kézikönyvet dolgoznak ki az ellenőrök számára, de ez a 2017 decemberében tartott ellenőrzésünk időpontjáig nem készült el.

Egy Franciaországnak szóló másik (2010-ben kibocsátott) bizottsági ajánlás arra hívta fel a figyelmet, hogy a gazdaságokban és a szállítás során megfelelő felszerelést kell használni a környezeti paraméterek (hőmérséklet, fényerő és gázkoncentráció)⁴⁰ hatósági ellenőrzésének elvégzése során. A kapcsolódó jogszabályi követelmények 2000 óta vannak hatályban. A francia ellenőrök eljárási

⁴⁰ A tenyésztés céljából tartott állatok védelméről szóló, 1998. július 20-i [98/58/EK tanácsi irányelvben](#) (HL L 221., 1998.8.8., 23. o.), a sertések védelmére vonatkozó minimumkövetelmények megállapításáról szóló, 2008. december 18-i [2008/120/EK tanácsi irányelvben](#) (kodifikált változat) (HL L 47., 2009.2.18., 5. o.), a tojótyúkok védelmére vonatkozó minimumkövetelmények megállapításáról szóló, 1999. július 19-i [1999/74/EK tanácsi irányelvben](#) (HL L 203., 1999.8.3., 53. o.), valamint az állatoknak a szállítás és a kapcsolódó műveletek közbeni védelméről szóló, 2004. december 22-i [1/2005/EK tanácsi rendeletben](#) (HL L 3., 2005.1.5., 1. o.) foglalt összes vonatkozó követelmény értékelése céljából. 2012-ben a Bizottság a hústermelés céljából tartott csirkék védelmét szolgáló minimumszabályok megállapításáról szóló, 2007. június 28-i [2007/43/EK tanácsi irányelvre](#) (HL L 182., 2007.7.12., 19. o.) való hivatkozással is kibővítette ajánlásait.

kézikönyve meghatározza, hogy az NH_3 (ammónia) legnagyobb megengedett koncentrációja 20 ppm, és ezt speciális műszerekkel kell mérni. A francia hatóságok azonban ellenőrzésünk időpontjáig nem szerezték be az összes ehhez szükséges műszert. Egy szabadtartásosként minősített tojótyúk-gazdaságban tett látogatásunk során, ahol az épületen belül észrevehető volt az ammónia jelenléte, a francia ellenőr nem rendelkezett ugyan a gázkoncentráció méréséhez szükséges műszerrel, a vizsgálati jelentésben mégis azt rögzítette, hogy a vonatkozó követelmény teljesült. 2018 tavaszán a francia hatóságok értesítették a Bizottságot a mérőműszer beszerzéséről; az ellenőrök azonban azt az utasítást kapták, hogy a műszert csak a hústermelés céljából csirkét tartó gazdaságokban kell használniuk.



Forrás: Európai Számvevőszék.

Egy 2009 és 2011 között **Romániában** végzett ellenőrzés-sorozat kapcsán a DG SANTE azt javasolta, hogy az illetékes hatóság eredményes, visszatartó erejű és arányos szankciókat alkalmazzon az állatjóléti jogszabályok megsértése esetén. Ellenőrzésünk idejéig a román hatóságok még nem hagyták jóvá az ilyen szankciók alkalmazásához szükséges jogszabályi változtatásokat.

A Bizottság a közelmúltban, közel 13 évvel az eredeti problémafelvetés után zárta le az **olaszországi** tojótyúktartó gazdaságokban az indukált vedlés gyakorlatára vonatkozó ajánlását. Az indukált vedlés során az állományt a tojástermelés növelése céljából – jellemzően a takarmány, a víz, illetve a fény megvonásával – egyidőben arra készítetik, hogy hullassák el tollaikat.

42. A Bizottság a tagállamok által benyújtott – a feltárt hiányosságok orvoslását célzó intézkedések bevezetését igazoló – bizonyítékok alapján követi nyomon ajánlásainak

megvalósulását, és általában nem ellenőrzi a helyszínen az intézkedések tényleges végrehajtását és eredményességét. Feltártunk néhány olyan esetet, amikor a Bizottság annak ellenére lezárta ellenőrzési ajánlásait, hogy a tagállamok nem orvosolták eredményesen az összes problémát⁴¹.

Nem áll rendelkezésre elegendő információ arról, hogy a tagállamok kezelték-e a Bizottság által a kábítás nélküli vágásra vonatkozó eltérés alkalmazásával kapcsolatban feltárt problémákat

43. Az állatok vágóhídi leölésük során való védelmére vonatkozó uniós jogszabályok⁴² 2013 óta alkalmazandók; céljuk, hogy jóváhagyott kábítási módszerek alkalmazásával minimálisra csökkentsék az állatok fájdalmát és szenvedését. A jogszabály a vallási szertartások által előírt különleges vágási módszereknek alávetett állatok tekintetében eltérést engedélyez a korábbi, 1993. évi jogszabályokban már szereplő kábítási követelmény alól⁴³, amennyiben a levágásra vágóhídon kerül sor. Az uniós jogszabály preambulumbekzdése⁴⁴ hangsúlyozza az Európai Unió Alapjogi Chartájában foglalt vallásszabadság tiszteletben tartását, valamint annak fontosságát, hogy a tagállamok bizonyos mértékű szubszidiaritást élvezzenek. A jogszabály nem rendelkezik az eltérés alkalmazására vonatkozó gyakorlati végrehajtási módszerekről vagy beszámolási kötelezettségről. Nem minden tagállam gyűjt információt az eltérés alkalmazásáról.

⁴¹ Erre Németországban (3 ajánlás), Olaszországban (1 ajánlás) és Romániában (1 ajánlás) találtunk példát.

⁴² Az [1099/2009/EK rendelet](#).

⁴³ Halal vagy kóser hús. Bizonyos vallási közösségek a kábítással végzett vágást (az 1099/2009/EK rendeletben felsorolt módszerekkel vagy alternatív módszerekkel) is engedélyezhetik.

⁴⁴ Az 1099/2009/EK rendelet (18) preambulumbekzdése.

44. Az uniós állatjóléti politika 2010. évi bizottsági értékelése és a 2012–2015. évi állatjóléti stratégiát kísérő hatásvizsgálat⁴⁵ is említést tesz arról a problémáról, hogy egyes vágóhíd-üzemeltetők túl széles körben alkalmazzák a kábítástól való eltérést a termelési folyamat egyszerűsítése érdekében.

45. 2015-ben a Bizottság 13 helyszíni vizsgálatot⁴⁶ követően nagy eltéréseket talált a kábítás nélküli vágásra vonatkozó eltérés tagállamok általi alkalmazásában. Jobb állatjóléti eredményeket állapított meg azokban az esetekben, amikor a vágási eljárást célzott ellenőrzéseknek vetették alá. E helyszíni vizsgálatokat követően a Bizottság megpróbált adatokat szerezni a tagállamoktól az eltérés alkalmazására vonatkozóan. A benyújtott adatok azonban nem voltak elégségesek ahhoz, hogy uniós szinten következtetéseket lehessen levonni. Ettől az adatgyűjtéstől és egy, a fogyasztóknak az állatok elkábításával kapcsolatos tájékoztatásáról szóló tanulmány⁴⁷ elkészítésétől eltekintve a Bizottság nem tett konkrét lépéseket az eltérés túlzott alkalmazása kapcsán feltárt probléma kezelésére. Ellenőrzésünk során kiderült, hogy a felkeresett öt tagállam közül csak egy nem rendelkezett külön eljárással az eltérés alkalmazásával kapcsolatos indoklás ellenőrzésére. Megállapításaink megerősítették továbbá a Bizottságnak az eltérés alkalmazására vonatkozó adatok rendelkezésre állását illető következtetéseit is (lásd: **1. táblázat**).

⁴⁵ Az állatok védelmére és az állatjólétre vonatkozó európai uniós stratégiáról (2012–2015) szóló, az Európai Parlamenthez, a Tanácshoz és a Gazdasági és Szociális Bizottsághoz intézett bizottsági közleményt kísérő hatásvizsgálat ([SEC\(2012\) 55 final](#), 2012.1.19.).

⁴⁶ A Bizottság áttekintő jelentése: [Animal welfare at slaughter in Member States](#) (Állatjólét a vágás előtt a tagállamokban) (DG (SANTE) 2015–7213 – MR).

⁴⁷ DG SANTE: [Study on information to consumers on the stunning of animals](#) (Tanulmány a fogyasztóknak az állatok elkábításával kapcsolatos tájékoztatásáról), 2015.

1. táblázat. A kábítás nélküli vágásra vonatkozó eltérés engedélyezésére irányuló eljárások és rendelkezésre álló adatok a felkeresett tagállamokban⁴⁸

Tagállam	Külön eljárás annak ellenőrzésére, hogy indokolt volt-e az eltérés alkalmazása	A kábítás nélküli vágás gyakoriságával kapcsolatos információk elérhetősége
Németország	✓	Igen
Franciaország	✓	Korlátozott – csak a borjak és a juhok vonatkozásában, a piaci szereplők becslései alapján
Olaszország	✓	Korlátozott – csak a kábítás nélküli vágásra jogosult vágóhidak száma
Lengyelország	✗	Korlátozott – a szarvasmarhákra és a baromfira vonatkozó, az illetékes hatóság által nem validált becslések
Románia	✓	Igen

Forrás: Európai Számvevőszék, a tagállamoktól gyűjtött bizonyítékok alapján.

46. 2017 novemberében a Bizottság részletes, az eljárás technikai szempontjaira összpontosító iránymutatást tett közzé az állatok leölésük során történő védelméről, amely az eltérés alkalmazására vonatkozó bevált gyakorlatokat is közölte.

A tagállami hatósági szemlézési rendszerek irányítása általában biztosítja a következetességet, de hiányosságokat találtunk az ellenőrzési és kontrollrendszerekben

47. A tagállamok által a gazdaságokban, szállítás közben és a vágóhídon végzett állatjóléti ellenőrzések minősége közvetlen hatással van a követelmények betartási arányára.

⁴⁸ A **III. melléklet** ismerteti a felkeresett tagállamokban alkalmazott eljárásokat.

Elemztük az ellenőrzések következetességét és célirányosságát, valamint azoknak a tagállami hatóságok általi felülvizsgálatát is.

A tagállamok általában bevezettek bizonyos rendszereket az ellenőrzések következetes elvégzésének biztosítására

48. A kormányzati szervezeteknél alkalmazott hatósági állatorvosok feladata az állatjóléti előírások betartatása. Az ellenőrzések csak úgy lehetnek eredményesek, ha következetesen és függetlenül hajtják végre őket.

49. A felkeresett tagállamok többségében voltak az ellenőrök munkájának következetességét biztosító eljárások⁴⁹.

50. Megállapítottuk, hogy a hatósági állatorvosok valamennyi felkeresett tagállamban a köztisztviselők feddhetetlenségére vonatkozó általános szabályok hatálya alá tartoznak, így nem szabad összeférhetlenségi helyzetbe kerülniük. Helyes gyakorlatokat találtunk Franciaországban és Olaszországban (Szardínia), ahol külön eljárásokat alkalmaztak kifejezetten a hatósági ellenőrök összeférhetlenségének megelőzésére (lásd:

4. háttérmagyarázat).

4. háttérmagyarázat. Az összeférhetlenség megelőzését célzó bevált gyakorlatok

Olaszország (Szardínia) a közelmúltban iránymutatásokat fogadott el a hatósági szemléket végző munkatársakkal kapcsolatos összeférhetlenségi problémák megelőzéséről, és három szinten működő (területi rotáció, funkcionális rotáció és a funkciók elkülönítése) kísérleti hároméves rotációs programot vezetett be, ezenkívül különleges intézkedéseket tett a visszaélést bejelentő személyek védelmére.

Franciaország olyan programot vezetett be, amelynek keretében szakosodott személyzet felügyeli a vöröshús-vágóhidak működését. Ez csökkenti az összeférhetlenség kockázatát, mivel lehetővé teszi

⁴⁹ Németországban (Észak-Rajna-Vesztfália) a különböző kerületekben dolgozó ellenőrök különböző ellenőrzőlistákat használtak, és nem alkalmaztak egységes megközelítést a bírságok alkalmazására vonatkozóan.

a vágóhidakon rendszeres ellenőrzési feladatokat ellátó hatósági állatorvosok tevékenységének külső ellenőrzését.

Nem találtunk elég bizonyítékot arra vonatkozóan, hogy a tagállamok kockázatelemzés alapján tervezik meg a hatósági ellenőrzéseket

51. A tagállamok hatósági ellenőrzési rendszerei az állatjólét mellett más területekre is kiterjednek, például az élelmiszer- és takarmánybiztonságra, a higiéniára, az állatbetegségek elleni védekezésre és azok felszámolására, valamint a peszticidek használatára vonatkozó szabályok betartására. Mivel mindezek a területek versenyben állnak egymással a forrásokért, a kockázatalapú ellenőrzés elősegíti az állatjóléttel kapcsolatos problémafelvetések és következképpen az ellenőrzésre rendelkezésre álló korlátozott források eredményesebb és hatékonyabb célirányosítását. A kockázatalapú ellenőrzések végzése ráadásul az uniós jog által előírt követelmény⁵⁰.

52. A tagállamok általában olyan egyértelmű szabályokat határoztak meg, amelyek előírják, hogy a gazdaságban kockázatalapú állatjóléti ellenőrzéseket kell végezni. Az összes felkeresett tagállamban találtunk helyes gyakorlatokat a kockázati tényezők azonosítására. Franciaország például arra kötelezi az ellenőröket, hogy a gazdaságok ellenőrzését a gazdasági szereplők történetével kapcsolatos információk, a beérkezett panaszok, a megelőző intézkedések alkalmazása, a vágóhidaktól származó (pl. a szállítás alatti zsúfoltság vagy a szállításra alkalmatlan állatok szállítására vonatkozó) adatok, valamint a halálozási arányok, illetve más mutatók – például a tej minősége vagy az ellési intervallumok – alapján tervezzék meg.

53. Az öt felkeresett tagállam közül három (Németország (Észak-Rajna-Vesztfália), Lengyelország és Románia) azonban nem tudta bizonyítani, hogy a gyakorlatban hogyan vették figyelembe a megállapított kockázati tényezőket az ellenőrizendő piaci szereplők kiválasztása során.

⁵⁰ A [882/2004/EK rendelet](#) 3. cikke: „A tagállamok a kockázatok alapján és megfelelő gyakorisággal biztosítják a hatósági ellenőrzések elvégzését a rendelet célkitűzéseinek elérése érdekében.”

54. Két tagállamban továbbá egyes gazdaságokat kizártak a hatósági ellenőrzések alól, bár azok nagy súlyt képviseltek az állattenyésztési ágazatban (lásd: **5. háttérmagyarázat**). Bár a korlátozott ellenőrzési erőforrásokra tekintettel észszerű lehet prioritásként kezelni a nagyobb gazdaságok ellenőrzését, a hatóságok nem vették kellőképpen figyelembe annak kockázatát, hogy a kisebb gazdaságokban megnőhet a szabálytalanságok aránya, ha teljesen kizárják őket az ellenőrzések hatóköréből.

5. háttérmagyarázat. Az ellenőrizendő gazdaságok sokaságának leszűkítése

Olaszországban a kevesebb mint 40 sertéssel vagy 6 kocával rendelkező sertéstenyésztő gazdaságokat, valamint az 50-nél kisebb egyedszámú kecske-, juh- és szarvasmarha-tenyésztő gazdaságokat (a borjútenyésztő gazdaságok kivételével) kizárják az ellenőrizendő sokaságból. Szardínián ez azzal jár, hogy a sertéstelepek 85%-a, a kecsketartó gazdaságok 67%-a, valamint a szarvasmarha-tenyésztő gazdaságok 86%-a (kivéve a borjútenyésztő gazdaságokat) nem tartozik az állatjóléti ellenőrzések hatálya alá.

Romániában bár semmilyen gazdaság nem mentesül hivatalosan az állatjóléti ellenőrzések hatálya alól, a gyakorlatban a hatóságok nem ellenőrizték a „nem hivatásos gazdaságok” fogalommeghatározásának megfelelő mezőgazdasági üzemeket. Márpedig ezekben a gazdaságokban él a sertéságazat számos (45%), valamint a juh- és kecskeágazat szinte valamennyi (99%) egyede.

55. Ami az élő állatok szállítását illeti, a felkeresett tagállamok közül csak Franciaország azonosította a közúti ellenőrzések által kiemelten kezelendő kockázati területeket.

Ugyanakkor itt sem állt rendelkezésre információ annak igazolására, hogy ezt a szempontot a gyakorlatban is alkalmazták.

56. A TRACES (az állatok Unión belüli hosszú távú, határokon átnyúló mozgásának nyomon követésére szolgáló uniós online platform) olyan információkat és jelentéstételi eszközöket tartalmaz, amelyeket a hatóságok felhasználhatnak az állatok szállításának célzott ellenőrzése során. A tagállamok képviselőivel tartott találkozókra a Bizottság ösztönözni próbálta az interaktív keresőeszközök használatát. Megállapítottuk azonban, hogy a szállítás ellenőrzéséért felelős tagállami hatóságok – részben bizonyos felhasználói hozzáférései

korlátozások miatt – ritkán használják a TRACES-ből származó adatokat az ellenőrzések során⁵¹.

57. A tagállami hatóságok általában a helyi hatóságokra ruházzák át a mezőgazdasági üzemek és a szállítás ellenőrzésével kapcsolatos kockázatelemzés feladatát. A felkeresett tagállamok egyike sem vezetett be rendszereket a helyi kockázatelemzések meglétének, minőségének és végrehajtásának ellenőrzésére.

58. A vágóhidakon végzett állatjóléti ellenőrzések általában a felkeresett tagállamok szinte valamennyi gazdasági szereplőjét lefedték, részben célzott ellenőrzések formájában, részben az ügyeletes hatósági állatorvos napi tevékenységének részeként.

Jobban ki kellene aknázni az ellenőrzésekből és panaszokból származó információkat

59. A hatósági ellenőrzésekről szóló uniós rendelet⁵² előírja a tagállamok számára, hogy ellenőrizzék a takarmány- és élelmiszerjog, valamint az állategészségügy és az állatjólét hatósági szemlészésére szolgáló rendszereiket, a 2006/677/EK bizottsági határozatban foglalt iránymutatások pedig azt javasolják, hogy legalább ötévente érdemes elvégezni ezeket az ellenőrzéseket⁵³. Megállapítottuk, hogy a felkeresett tagállamokban az illetékes hatóság belső ellenőrzési osztálya (Lengyelország esetében a legfőbb ellenőrzési hivatal is) azonosította a javításra szoruló területeket a hatósági ellenőrzés terén, és nyomon követi ellenőrzési megállapításait. Lengyelország azonban nem biztosította, hogy legalább ötévente

⁵¹ Egy adott tagállam helyi hatósága például csak abban az esetben tekintheti meg a területén folyó állatszállításra vonatkozó információkat, ha a tagállam az indulási vagy rendeltetési hely, illetve az Unióból történő kilépés vagy oda való belépés helye, vagy ha területén ellenőrző állomás található.

⁵² A [882/2004/EK rendelet](#).

⁵³ A takarmány- és élelmiszerjognak, illetve az állat-egészségügyi és az állatok kíméletére vonatkozó szabályoknak való megfelelést igazoló hatósági ellenőrzésekről szóló 882/2004/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet alapján végzett auditok kritériumait megállapító iránymutatásról szóló, 2006. szeptember 29-i [2006/677/EK bizottsági határozat](#) (HL L 278., 2006.10.10., 15. o.) mellékletének 5.1. pontja.

elvégezzék az állatjólétre vonatkozó ellenőrzéseket, Németország (Észak-Rajna-Vesztfália) és Románia pedig nem biztosította az ellenőrzési ajánlások időben történő utóellenőrzését.

60. A Bizottság annak vizsgálatakor, hogy a tagállamok hogyan ellenőrzik a hatósági szemlézési rendszereiket, azt állapította meg⁵⁴, hogy a tagállamok számára kihívást jelent, hogy észszerű időn belül elvégezzék a hatósági szemlézést igénylő valamennyi terület ellenőrzését, és nyomon kövessék megállapításaikat.

61. A hatóságok az állatjóléti szervezetek, a polgárok vagy más érdekelt felek által benyújtott panaszokra és vizsgálati kérelmekre is támaszkodhatnak az aggályra okot adó fontosabb területek azonosítása során. A panaszkezelés a tagállamok kizárólagos felelősségi körébe tartozik.

62. Megállapítottuk, hogy a felkeresett tagállamok eseti alapon kezelték a panaszokat, és közülük kettő (Lengyelország és Románia) alkalmazott eljárásokat, ideértve a panaszok kezelésére vonatkozó határidőket is. Egyik tagállam sem vezetett be központi panasznyilvántartást, amely áttekintést nyújtana az állatjóléti szempontból legfontosabb területekről, és támogatná a további döntéshozatalt.

63. A Bizottság a **34. és 36. bekezdésben** említett ellenőrzési tevékenységeken kívül is feltárt a fentiekben leírtakhoz hasonló problémákat (lásd: **53., 55. és 57. bekezdés**).

A tagállamok csak korlátozottan használták fel a közös agrárpolitikai eszközöket az állatjóléti célkitűzések eléréséhez

64. Az állattenyésztéssel foglalkozó gazdálkodók többsége részesül olyan KAP-kifizetésekben (lásd: **9. bekezdés**), amelyek során teljesíteniük kell bizonyos állatjóléti feltételekre vonatkozó kölcsönös megfeleltetési követelményeket (lásd: **8. bekezdés**). A Bizottság 2012–2015-ös stratégiájában felismerte, hogy javítani kell az állatjólét és a KAP eszközei közötti szinergiákat, és hogy erre különösen a kölcsönös megfeleltetés és a

⁵⁴ DG SANTE: *Interim overview report, Audits of Official Controls in EU-Member States* (Időközi áttekintő jelentés: Az uniós tagállamokban végzett hatósági ellenőrzésekre irányuló bizottsági ellenőrzések), 2017.

vidékfejlesztési intézkedések révén van lehetőség. Megvizsgáltuk, hogy a felkeresett tagállamok hogyan használták fel ezt a két mechanizmust az állatjólét tekintetében.

Korlátozott információcsere a tagállamokban végzett hatósági szemlék és kölcsönös megfeleltetési ellenőrzések eredményeit illetően, valamint a szankciók alkalmazásának hiányosságai

A kölcsönös megfeleltetési ellenőrzések és a hatósági ellenőrzések közötti koordináció az uniós jogszabályokon alapul

65. Mind a hatósági szemlék, mind a kölcsönös megfeleltetési ellenőrzések magukban foglalják a helyszíni ellenőrzések megtervezését és végrehajtását, az állatjóléti jogszabályok betartásának ellenőrzését és a szabálytalanság esetén alkalmazandó intézkedések megválasztását. Az uniós jogszabályi követelmények keretein belül a tagállamok dönthetnek a hatósági ellenőrzések és a kölcsönös megfeleltetési ellenőrzések közötti integráció mértékéről.

66. A kölcsönös megfeleltetésről szóló felhatalmazáson alapuló rendelet értelmében a szabálytalanság akkor minősül megállapítottnak, miután azt az illetékes ellenőrző hatóság vagy kifizető ügynökség tudomására hozták⁵⁵. Sok tagállamban a kifizető ügynökség a hatósági ellenőrzésekért felelős ellenőrző hatóságra ruházta át a kölcsönös megfeleltetéssel kapcsolatos ellenőrzések felelősségét. Ez azt jelenti, hogy a KAP-kedvezményezettnek ezen ellenőrzések során megállapított szabálytalanságot a kölcsönös megfeleltetés kontextusában is figyelembe kell venni. Ehhez olyan rendszerre vagy eljárásra van szükség, amely biztosítja az érintett hatóságok⁵⁶ közötti információcserét.

⁵⁵ Az 1306/2013/EU európai parlamenti és tanácsi rendeletnek az integrált igazgatási és ellenőrzési rendszer, a kifizetések elutasítására és visszavonására vonatkozó feltételek, valamint a közvetlen kifizetésekre, a vidékfejlesztési támogatásokra és a kölcsönös megfeleltetésre alkalmazandó közigazgatási szankciók tekintetében történő kiegészítéséről szóló, 2014. március 11-i [640/2014/EU felhatalmazáson alapuló bizottsági rendelet](#) (HL L 181., 2014.6.20., 48. o.) 38. cikkének (5) bekezdése.

⁵⁶ A szabálytalanságot megállapító illetékes ellenőrző szerv és a kifizetés csökkentésének kiszámításáért felelős kifizető ügynökség.

67. A Bizottság iránymutatást készített a kölcsönös megfeleltetési ellenőrzésekre vonatkozó szabályozási követelmények alkalmazásáról⁵⁷, amelynek értelmében a tagállamok a hatósági szemlék eredményét is felhasználhatják a kölcsönös megfeleltetés kapcsán előírt minimális ellenőrzési arány eléréséhez⁵⁸. A két ellenőrzési rendszer közötti jó koordináció nemcsak hatékonyabbá teszi azokat (a méretgazdaságosság megteremtésének és az átfedések elkerülésének köszönhetően), hanem elősegíti a szabálytalanságok eredményesebb felderítését is. Ezen túlmenően az állatjóléti ellenőrzések kapcsán alkalmazott következetes megközelítés egyértelműbb helyzetet teremt a mezőgazdasági termelők számára, és nagyobb ösztönzést jelent az alkalmazandó előírások betartására.

A tagállamok nem használták ki kellően a lehetőséget ellenőrzési rendszereik javítására, bár helyes gyakorlatokat is találtunk

68. Valamennyi felkeresett tagállam lépéseket tett hatósági ellenőrzési és kölcsönös megfeleltetési rendszereinek összehangolására. Követésre érdemes példákat találtunk a koordinációra Németországban (Észak-Rajna-Vesztfália), Franciaországban és Olaszországban (Szardínia) (lásd: **6. háttérmagyarázat**).

6. háttérmagyarázat. Példák az állatjóléti ellenőrzésekben részt vevő hatóságok közötti jó koordinációra

Németországban (Észak-Rajna-Vesztfália) az állatjóléti hatósági ellenőrzéseket végző ellenőrök kölcsönös megfeleltetési vizsgálatokat kértek, amennyiben úgy vélték, hogy nem teljesülnek a kölcsönös megfeleltetési követelmények. Ha a kiegészítő ellenőrzés megerősítette ezt a feltevést, a mezőgazdasági termelőre a kölcsönös megfeleltetés keretében közigazgatási bírságot róttak ki, még akkor is, ha a mezőgazdasági üzem nem tartozott a kölcsönös megfeleltetésre vonatkozó ellenőrzési

⁵⁷ A Bizottság munkadokumentuma: *Available control tools to optimise the efficiency of the cross-compliance checks* (A kölcsönös megfeleltetési ellenőrzések hatékonyságának optimalizálása érdekében rendelkezésre álló ellenőrzési eszközök) (DS-2011-2), 2011.

⁵⁸ Az 1306/2013/EU európai parlamenti és tanácsi rendelet alkalmazási szabályainak az integrált igazgatási és kontrollrendszer, a vidékfejlesztési intézkedések és a kölcsönös megfeleltetés tekintetében történő megállapításáról szóló, 2014. július 17-i [809/2014/EU bizottsági végrehajtási rendelet](#) (HL L 227., 2014.7.31., 69. o.) 68. cikkének (2) bekezdése.

mintába. Hasonlóképpen a kölcsönös megfeleltetéssel kapcsolatos ellenőrzés során feltárt szabálytalanságok is eredményezhetnek a hatósági ellenőrzési rendszer keretében kirótt bírságot.

Franciaországban az ellenőröknek jelentést kellett tenniük a hatósági ellenőrzések során feltárt szabálytalanságokról a kölcsönös megfeleltetés szerinti kifizetések csökkentéséért felelős hatóságoknak. Az ellenőrök „kettős célú” ellenőrzéseket végeztek azáltal, hogy a mezőgazdasági termelőnél tett egyetlen látogatás során, integrált ellenőrzőlista használatával mind a hatósági ellenőrzés, mind a kölcsönös megfeleltetés ellenőrzése céljából adatot gyűjtöttek.

Olaszországban (Szardínia) a kölcsönös megfeleltetési közigazgatási bírságok kiszámítási módja megfelelt a hatósági szemlék eredményeinek besorolására vonatkozó szabályoknak. Ez mindkét típusú ellenőrzés esetében megkönnyítette az ellenőrök munkáját, és következetes megközelítést biztosított a szabálytalanságok kezelése terén. A többi felkeresett tagállam nem alkalmazott ilyen megközelítést.

69. Romániában noha hivatalos intézkedés született arról, hogy a hatósági állatjóléti ellenőrzések során feltárt szabálytalanságokat a kölcsönös megfeleltetési szankciók alkalmazásáért felelős hatóságok tudomására hozzák, ez a gyakorlatban az ellenőrzésünk időpontjáig nem történt meg. Lengyelországban nem hoztak ilyen hivatalos intézkedést.

70. Amikor a Bizottság felülvizsgálja a tagállamok kölcsönös megfeleltetési ellenőrzéseit, megvizsgálja az információcserére vonatkozó eljárásaikat is. Nem ellenőrzi azonban, hogy a KAP-kedvezményezetteknel a kölcsönös megfeleltetési ellenőrzésekért is felelős ellenőrző szerv által végzett hatósági állatjóléti ellenőrzések eredményeit a gyakorlatban bejelentik-e a kölcsönös megfeleltetési közigazgatási bírságok kiszabásáért felelős hatóságnak.

A kölcsönös megfeleltetési ellenőrzések általában lefedik a vonatkozó állatjóléti követelményeket is

71. Megállapítottuk, hogy a tagállamok kölcsönös megfeleltetési ellenőrzései általánosságban lefedték a vonatkozó állatjóléti követelményeket⁵⁹ is. Az öt felkeresett tagállam közül háromban (Franciaország, Lengyelország⁶⁰ és Románia) azonban találtunk néhány kivételt. Romániában például az ellenőrök nem vizsgálták meg a borjak és a sertések lakó- és fekvőhelyének tisztaságát, a borjak étrendjének vastartalmát és egyes környezeti paramétereket, például a pormennyiséget, a gázkoncentrációt és a hőmérsékletet.

72. A Bizottság ellenőrzései azt vizsgálják, hogy a tagállamok kölcsönös megfeleltetési ellenőrzőlistái lefedik-e az összes vonatkozó állatjóléti követelményt. A közelmúltban végzett ellenőrzései Észtországban, Spanyolországban, Ausztriában, Portugáliában és Finnországban hiányosságokat tártak fel. E megállapítások némelyike pénzügyi korrekciót is eredményezett⁶¹.

Egyes tagállamok nem biztosították, hogy a kölcsönös megfeleltetéshez kapcsolódó szankciók arányosak legyenek a megállapított szabálytalanságok súlyosságával

73. Hogy visszatartó erővel bírjon, a kölcsönös megfeleltetési támogatás csökkentésének arányosnak kell lennie a feltárt szabálytalanság súlyosságával, mértékével, időtartamával és esetleges ismétlődő jellegével⁶². A kölcsönös megfeleltetés eredményességéről szóló

⁵⁹ A borjak védelmére vonatkozó minimumkövetelmények megállapításáról szóló, 2008. december 18-i [2008/119/EK tanácsi irányelv](#) (kodifikált változat) (HL L 10., 2009.1.15., 7. o.) 3. és 4. cikke; a [2008/120/EK irányelv](#) 3. és 4. cikke, valamint a [98/58/EK irányelv](#) 4. cikke.

⁶⁰ Csak egyetlen elem hiányzott az ellenőrzőlistáról.

⁶¹ A Bizottság az ellenőrzési megállapításokat követően eljárásokat indíthat, amelyek keretében csökkentik az érintett tagállamnak nyújtott uniós finanszírozást. Ezeket az eljárásokat „pénzügyi korrekciónak” nevezik.

⁶² Az [1306/2013/EU rendelet](#) 64. cikkének (5) bekezdésével összhangban.

legutóbbi különjelentésünk⁶³ megállapította, hogy a tagállamok között jelentős eltérések mutatkoztak a szabálytalanság súlyosságának besorolása tekintetében.

74. Megállapítottuk, hogy Németország (Észak-Rajna-Vesztfália), Franciaország és Olaszország (Szardínia) egyértelmű szabályokat vezetett be a kifizetés csökkentések arányosságának biztosítására. A leggyakrabban alkalmazott csökkentési arány 3% volt⁶⁴, kivéve Olaszországot, ahol a szabálytalanságok több mint 70%-a csak figyelmeztetést vont maga után, közigazgatási bírságot nem. Romániában az olyan gazdaságok, ahol az ellenőrök az ellenőrzött tételek nem több mint 30%-a esetében találtak szabálytalanságot, teljes mértékben megfelelőnek minősülnek. Ez a megengedő álláspont a bejelentett szabálytalanságok rendkívül alacsony számában is tükröződött: 2016-ban a mintegy 13 500 ellenőrzött gazdaság közül mindössze háromra róttak ki közigazgatási bírságot (lásd: **IV. melléklet**, amely azt is szemlélteti, milyen széles skálán változtak az ellenőrzési arányok és a bejelentett szabálytalanságok száma). A kölcsönös megfeleltetésre irányuló állatjóléti követelmények Romániában 2016 óta alkalmazandók, mivel a 2007. évi csatlakozást követően kiigazítási időszakot engedélyeztek a tagállam számára.

75. Lengyelországban a kifizetések csökkentése egy olyan pontozási rendszeren alapult, amely büntetőpontokat ad a különböző jogi aktusokon alapuló állatjóléti rendelkezések megsértéséért. Az alkalmazandó kifizetés csökkentési arány meghatározásakor csak a legmagasabb pontszámot kapott rendelkezést vették figyelembe. Ez azt jelenti, hogy a kifizetés csökkentése csak egy-egy adott szabálytalanság súlyosságát veszi figyelembe, azonban nem függ össze a feltárt szabálytalanságok számával.

76. A közelmúltban végzett bizottsági ellenőrzések⁶⁵ megállapították, hogy a szankciórendszer túlságosan megengedő úgy általában a kölcsönös megfeleltetés, mint

⁶³ A Számvevőszék [26/2016. sz. különjelentése](#): „A kölcsönös megfeleltetés eredményesebbé tétele és az egyszerűsítés elérése továbbra is kihívást jelent” (<https://eca.europa.eu>).

⁶⁴ A [640/2014/EU felhatalmazáson alapuló rendelet](#) 39. cikke előírja, hogy a kifizetés csökkentésének mértéke főszabályként 3%, ami a szabálytalanság súlyosságának értékelése alapján 1%-ra csökkenthető, illetve 5%-ra növelhető.

⁶⁵ A Bizottság Észtországra, Olaszországra, Luxemburgra, Ausztriára, Portugáliára és Szlovákiára irányuló ellenőrzései beszámoltak erről a problémáról.

konkrétan az állatjóléti követelmények tekintetében, különösen azért, mert nem biztosítja, hogy a szankciók arányosak legyenek a szabálytalanságok súlyosságával. A Bizottság a tagállamok kérdéseire válaszolva adott némi általános magyarázatot erről a témáról, és 2018 májusában szervezett egy szakértőicsoporthoz, amelyen a tagállamok megosztották egymással az állatjólétre vonatkozó kölcsönös megfeleltetési ellenőrzésekkel kapcsolatos bevált gyakorlataikat. A kölcsönös megfeleltetéssel kapcsolatos bizottsági útmutatók azonban nem foglalkoznak ezzel a kérdéssel.

Vidékfejlesztés: kevés ösztönző mozditja elő az állatjólét javítását, és nem garantált a költséghatékonyság

77. A vidékfejlesztési támogatás az állatjóléti célkitűzések számára is biztosít finanszírozást. A Bizottság 2012–2015-ös állatjóléti stratégiája többek között célul tűzte ki az állatjóléthez nyújtott vidékfejlesztési támogatással fennálló szinergiák optimális kihasználását. A költséghatékonyság maximalizálása érdekében a tagállamoknak úgy kell kialakítaniuk a fellépéseiket, hogy azok az egységköltségek szintjén a lehető legnagyobb mértékben hozzájáruljanak az állatjóléti intézkedésekhez.

A vidékfejlesztési alapokat nem használják ki maximálisan az állatjólét előmozdítására

78. A jelenlegi, 2014–2020-as programozási időszakban a 118 vidékfejlesztési program közül 35 (ebből 13 olaszországi régióké) tartalmazza az állatjólétre irányuló, úgynevezett 14. intézkedést (lásd: **12. bekezdés**).

79. A vidékfejlesztési jogszabályok „az élelmiszerlánc szervezésének – többek között a mezőgazdasági termékek feldolgozásának és forgalmazásának, az állatjólétnek és a mezőgazdaság terén alkalmazott kockázatkezelésnek – az előmozdítása” elnevezésű prioritás alá sorolják be az állatjólétet⁶⁶. Ehhez a prioritáshoz két kiemelt terület⁶⁷ tartozik, de ezek egyike sem kapcsolódik az állatjóléthez.

⁶⁶ Az [1305/2013/EU rendelet](#) 5. cikkének (3) bekezdése.

⁶⁷ „Az elsődleges termelők versenyképességének javítása, mégpedig azáltal, hogy megfelelőbb módon integrálják őket az agrár-élelmiszeripari láncba a minőségrendszerek révén, a

80. Tíz tagállam nem integrálta vidékfejlesztési programjába a 14. intézkedést. A felkeresett tagállamok közül kettő (Franciaország és Lengyelország) azért nem alkalmazta ezt az intézkedést, mert úgy ítélte meg, hogy az állatjólétre vonatkozó alapvető jogszabályi követelmények elégségesek. A lengyel hatóságok továbbá úgy vélték, hogy az intézkedés negatív hatással lehet a mezőgazdasági termelők versenyképességére. Franciaország esetében ez a döntés ellentmondott a 2016-ban indított nemzeti állatjóléti stratégiának, amely célkitűzései között a vidékfejlesztési alapokból származó finanszírozás bevonását is megemlíttette annak érdekében, hogy segítse a mezőgazdasági termelőket az állatjólét javításában. A franciaországi stratégiát a vidékfejlesztési programok jóváhagyása után indították el, és Franciaország nem frissítette ezeket a programokat úgy, hogy azok tükrözzék a stratégiában rögzített kötelezettségvállalásokat.

81. Több más vidékfejlesztési intézkedés (többek között a mezőgazdasági beruházások, a minőségrendszerek vagy a biogazdálkodás támogatása) is ösztönözheti a magasabb szintű állatjóléti normák alkalmazását. A felkeresett tagállamok közül kettőben találtunk példát ilyen állatjóléti intézkedésekre (lásd: **7. háttérmagyarázat**).

7. háttérmagyarázat. Vidékfejlesztési intézkedések alkalmazása az állatjólét érdekében

Németország (Észak-Rajna-Vesztfália): azoknak a kedvezményezetteknek, akik a 4. intézkedés (mezőgazdasági beruházások) keretében az állattartásra irányuló beruházásokhoz igényelnek támogatást, a minimumkövetelményeken túlmutató különleges állatjóléti követelményeket kell teljesíteniük. A szarvasmarha-istállóknak például szigorúbb normáknak kell megfelelniük az egyes állatok rendelkezésére álló tér és a természetes világítás tekintetében.

Franciaország: Elzász programjának 4. intézkedése (mezőgazdasági beruházások) prioritásként kezeli a szabadtartású és bio rendszereket, a nyulak jólétére szolgáló különleges berendezések alkalmazását, valamint a sertések számára szalmaalom alkalmazását.

mezőgazdasági termékek értékének növelése, valamint a helyi piacokon, a rövid ellátási láncokban, továbbá a termelői csoportokban és szervezetekben és a szakmaközi szervezetekben folytatott promóció”, illetve „a mezőgazdasági üzemekben megvalósuló kockázat-megelőzés és -kezelés támogatása”. A kiemelt területek kapcsolják össze a vidékfejlesztési prioritásokat, az intézkedéseket és a monitoringmutatókat.

Állatjóléti intézkedés: követendő példákat találtunk az állatok számára előnyös fellépésekre, de a költséghatékonyság nem garantált

82. Áttekintettük a tagállami rendszereket annak értékelése céljából, hogy az állatjólétre irányuló, úgynevezett 14. intézkedés költséghatékony-e. Ellenőriztük, hogy a támogatás valóban a minimumkövetelményeken túlmutató, tényleges állatjóléti fejlesztésekért jutalmazza-e a mezőgazdasági termelőket, összhangban a felmerült többletköltségekkel és az elmaradt jövedelemmel, valamint hogy elegendő monitoringinformáció áll-e rendelkezésre ezzel kapcsolatban.

A minimumkövetelményeken túlmutató intézkedések

83. A tagállami hatóságok meghatározták a 14. intézkedés szerinti támogatásra való jogosultsághoz szükséges, magasabb szintű állatjóléti feltételeket: ilyen volt például a szarvasmarhák legelőn történő nyári legeltetése, több hely biztosítása az állatok számára a gazdaságokban és a szállítás során, valamint a tartási körülmények javítása.

84. Németországban (Észak-Rajna-Vesztfália) és Romániában, mint a legtöbb tagállamban, az intenzív tenyésztést folytató sertéstelepeken bevett gyakorlat a farokkurtítás, holott ezt tiltják a jogszabályok. E két tagállamban tett látogatásaink során azt tapasztaltuk, hogy egyes, a 14. intézkedés értelmében támogatásban részesülő gazdaságok megkurtították a sertések farkát, és a jogszabályi előírásokkal ellentétben nem biztosítottak azoknak elegendő ingergazdagító anyagot⁶⁸ (lásd: **5. ábra**).

85. Az állat-egészségügyi szakértők⁶⁹ egyetértenek abban, hogy egyetlen paraméter csak korlátozott hatást gyakorolhat az állatok jólétére, ha nem kísérik más tenyésztési paraméterek. A sertések számára rendelkezésre álló tér 10–20%-os növekedése tehát az

⁶⁸ A [2008/120/EK irányelv](#) I. mellékletének 4. pontja: „A sertéseknek hozzá kell férniük a fürkésző és manipulációs tevékenységekhez szükséges, elegendő mennyiségű, a sertések egészségére nem ártalmas anyaghoz, mint szalmához, szénához, fához, fűrészporhoz, gombakomposzthoz, tőzeghez, illetve ezek keverékéhez.”

⁶⁹ A konzultációra az ellenőrzésünk céljából szervezett szakértői testület keretében került sor.

ingergazdagító anyagok biztosításának hiányában nem feltétlenül befolyásolja nagymértékben az állatok jólétét.

5. ábra. Az ingergazdagító anyagok sertéseknek történő biztosítására vonatkozó uniós szabályok megsértése egy állatjólétre irányuló vidékfejlesztési támogatásban részesülő romániai kedvezményezett esetében



Forrás: Európai Számvevőszék.

86. A tagállami vidékfejlesztési programok elfogadását megelőzően a DG AGRI konzultál a DG SANTE-val. A Bizottság ennek ellenére nem használta fel a magas szabálytalansági rátájú területekre vonatkozóan a DG SANTE által megszerzett információkat (különös tekintettel a sertések rutinszerű farokkurtítására és az ingergazdagító anyagok biztosítására, amelyek

kapcsán csak Finnország és Svédország felelt meg maradéktalanul az előírásoknak) arra, hogy magyarázatot kérjen a tagállamoktól az intézkedés e területeken való alkalmazását illetően.

A holtteherkockázat csökkentése

87. Holtteher (más néven „talált pénz” hatás) alatt olyan helyzetet értünk, amikor egy támogatott fellépés a támogatás nélkül is részben vagy egészében megvalósult volna. Fennáll annak a kockázata, hogy a kedvezményezett a vidékfejlesztési támogatás nélkül is alkalmazta volna a 14. intézkedést, például azért, mert az intézkedés a szokásos gazdálkodási gyakorlatot tükrözi, vagy mert a kedvezményezett már korábban is részt vett egy olyan magán minőségrendszerben, amely kapcsán a 14. intézkedés szerinti támogatás igénylése előtt ugyanazokat a követelményeket teljesítette.

88. A 14. intézkedést alkalmazó három tagállamban tett látogatásaink azt mutatták, hogy az irányító hatóságok nem csökkentették a holtteher kockázatát, különösen a magán minőségrendszerek tekintetében. A Németországban (Észak-Rajna-Vesztfália) és Olaszországban (Szardínia) felkeresett, a 14. intézkedésből támogatásban részesülő mindkét kedvezményezett már előzőleg csatlakozott valamely állatjóléti követelményeket előíró magánrendszerhez⁷⁰. Németországban (Észak-Rajna-Vesztfália) ez a minőségrendszer a régióban található sertéstelepek mintegy 10%-át érintette, és olyan fizetett kötelezettségvállalásokat is tartalmazott, amelyek átfedésben voltak az állatjóléti intézkedés követelményeivel.

89. Megállapításunk szerint Olaszországban (Szardínia) a hatóságok enyhítették annak kockázatát, hogy a 14. intézkedés a szokásos gazdálkodási gyakorlatokat tükröző fellépéseket támogasson. A hatóságok mind a jogszabályi állatjóléti követelményeket, mind pedig a helyi mezőgazdasági termelők által rendszeresen alkalmazott szigorúbb normákat figyelembe vették az állatjóléti intézkedés kidolgozásakor. A szokásos gyakorlatot az állatorvosok tapasztalatai és az olasz mezőgazdasági számviteli információs hálózat adatai alapján határozták meg. A jogszabály szerint például a borjak számára biztosított minimális hely 1,8 m², míg a gyakorlatban a szardíniai mezőgazdasági termelők átlagosan 3,2 m²-t

⁷⁰ Németországban a „Tierwohl” kezdeményezés, Olaszországban az UNICARVE címkerendszer.

biztosítanak minden borjú számára. A szardíniai hatóságok a kapcsolódó állatjóléti intézkedés követelményét borjanként legalább 4,5 m² értékben határozták meg.

90. A Bizottság iránymutatást adott ki a tagállamok számára arról, hogy az állatjóléti kifizetéseknek olyan műveleteket kell támogatniuk, amelyeket egyébként nem hajtanának végre, és szabályszerűségi ellenőrzéseket végzett a 14. intézkedés végrehajtásának ellenőrzése céljából. A Bizottság azt azonban sem a vidékfejlesztési programok jóváhagyásakor, sem ellenőrzései során nem vizsgálta meg, hogy a tagállamok figyelembe vették-e a magán minőségrendszerekkel való esetleges átfedést.

A támogatás észszerű kiszámításának ellenőrzése

91. A megbízhatósági nyilatkozatra irányuló ellenőrzése során a Számvevőszék megállapította, hogy Romániában a 14. intézkedés szerinti támogatások összegének kiszámítási módja túlzott kifizetéseket eredményezett a mezőgazdasági termelők számára. A Bizottság öt alintézkedés esetében megerősítette a számítási hibákat, és a 2013. október és 2016. október közötti kifizetések tekintetében mintegy 59 millió euró összegű pénzügyi korrekciót javasolt. A Bizottság jelenleg is vizsgál egy hasonló esetet, amely egy másik tagállamban történt esetleges túlfizetésekhez kapcsolódik.

Az állatjólét nyomon követése

92. Az uniós közös monitoring- és értékelési rendszer (CMES)⁷¹ célja a vidékfejlesztési politika előrehaladásának bemutatása, valamint a vidékfejlesztési politikai beavatkozások hatásának, eredményességének, hatékonyságának és relevanciájának értékelése, ugyanakkor nem tartalmaz konkrét állatjóléti mutatókat vagy kérdéseket.

93. A Bizottságnak nem áll rendelkezésére információ az állatjólétre előírányzott vidékfejlesztési alapok várható vagy tényleges eredményeiről és hatásáról. A meglévő mutatók nem teszik lehetővé a 2007 és 2020 között az állatjóléti kifizetésekre elkülönített

⁷¹ Az [1305/2013/EU rendelet](#) 67. cikke.

2,5 milliárd euró (a 2007–2013-as időszakra 1 milliárd euró, a 2014–2020-as időszakra 1,5 milliárd euró) összegű vidékfejlesztési támogatás hatásának értékelését.

94. A tagállamok a CMES keretében további mutatókat is meghatározhatnak, a felkeresett tagállamok azonban nem éltek ezzel a lehetőséggel. Olaszország (Szardínia) és Románia ugyanakkor belső használatra meghatározott bizonyos mutatókat. Olaszországban (Szardínia) a hatóságok mutatót dolgoztak ki a tejben lévő testi sejtek számának mérésére, és azt a juhok és kecskék jóllétének közvetett mutatójaként használták. Romániában a hatóságok a halálozási arányokat is figyelembe vették annak mérése kapcsán, hogyan változtak az állatjóléti körülmények a támogatásban részesülő gazdaságokban.

95. Az előző programozási időszakra vonatkozó utólagos értékelések összefoglalója⁷² a támogatott gazdaságok száma alapján értékelte az állatjóléti kifizetésekre irányuló intézkedést. Az értékelő dokumentum szerint a hatás korlátozott volt, mivel az állatállománnyal rendelkező uniós gazdaságok mindössze 1,1%-a vette igénybe az intézkedést.

KÖVETKEZTETÉSEK ÉS AJÁNLÁSOK

96. Az állatjólét fontos kérdés az uniós polgárok számára: ezt az Európai Unióról szóló szerződés és az e területre vonatkozó jogszabályok is tükrözik. A Bizottság proaktív módon foglalkozott az érdekelt felek aggályaival, és stratégiát dolgozott ki fellépései keretének biztosítására.

97. Ellenőrzésünk a stratégia általános végrehajtása mellett azt vizsgálta, hogy milyen haladást sikerült elérni az állatjóléti jogszabályok betartására vonatkozó célkitűzések elérése, valamint – a kölcsönös megfeleltetés és a vidékfejlesztés révén – a közös agrárpolitikával való szinergiák optimális kihasználása terén. A következő kérdésre kerestük a választ:

⁷² Ecorys és IFL: *Synthesis of Rural Development Programmes (RDP) ex-post evaluations of period 2007–2013, evaluation study* (A 2007–2013 közötti időszak vidékfejlesztési programjaira vonatkozó utólagos értékelések összefoglalása, értékelő tanulmány), 2018. április.

A Bizottság és a tagállamok intézkedései ténylegesen hozzájárultak-e az uniós állatjóléti célkitűzések eléréséhez?

98. Arra a következtetésre jutottunk, hogy az állatjólétre irányuló uniós intézkedések javították az állatjóléti követelmények betartását, és az általuk támogatott szigorúbb szabványok egyértelműen kedvező hatást gyakoroltak az állatok jólétére. Bizonyos hiányosságok azonban továbbra is fennállnak, illetve lenne javítanivaló a kölcsönös megfeleltetéssel kapcsolatos ellenőrzésekkel való koordináció és a vidékfejlesztési támogatások állatjóléti célú felhasználása terén is.

99. Megállapítottuk, hogy a Bizottság befejezte az állatjólétre vonatkozó legújabb uniós stratégia végrehajtását (bár nem végezte el az állatjólétre vonatkozó jogszabályi keret felülvizsgálatát). A tervezett intézkedések többsége késedelmet szenvedett (lásd: **28. és 29. bekezdés**). A stratégia nem határozott meg mérhető monitoringmutatókat, és a Bizottság nem értékelte, hogy a stratégia elérte-e célkitűzéseit, illetve hogy szükség van-e új stratégiára.

100. Az uniós szinten rendelkezésre álló adatok nem elég széles körűek és megbízhatóak ahhoz, hogy érdemi információkat nyújtsanak az állatjóléti jogszabályoknak való megfelelés mértékéről azokon a területeken, amelyeket a Bizottság fejlesztésre szorulónak ítélt (lásd: **30–33. bekezdés**). Külön ki kell emelni a kábítás nélküli vágástól való eltérés alkalmazását, amely tekintetében a jogalap tagállamonként eltérő értelmezéseket és gyakorlatokat tesz lehetővé, és nem ír elő beszámolási követelményeket. Ezért nem áll rendelkezésre elegendő információ annak értékeléséhez, hogy a tagállamok megakadályozták-e, hogy bizonyos vágóhíd-üzemeltetők túlzott mértékben alkalmazzák az eltérést, holott ezt a Bizottság a jelenlegi állatjóléti stratégia elindítása előtt problémaként azonosította (lásd: **43–45. bekezdés**).

1. ajánlás: A Bizottság állatjóléti politikájának stratégiai kerete

A Bizottság jövőbeni állatjóléti intézkedéseinek helyes orientációja érdekében:

- a) végezze el a 2012–2015. évi állatjóléti stratégia értékelését annak megállapítása céljából, hogy milyen mértékben sikerült elérni annak célkitűzéseit, és hogy alkalmazzák-e az általa kiadott iránymutatásokat;

Ajánlott megvalósítási határidő: 2020.

- b) határozzon meg referencia- és célmutatókat, amelyek segítségével értékelni lehet és össze lehet hasonlítani, hogy az egyes tagállamok milyen mértékben teljesítik a követelményeket az értékelés által azonosított fennmaradó kockázati területeken;

Ajánlott megvalósítási határidő: 2021.

- c) mérlegelje, hogyan lehetne orvosolni a fenti értékelés következtetéseiben felvetett problémákat (például új stratégia vagy cselekvési terv révén, vagy az állatjóléti jogszabályok felülvizsgálata útján), és tegye közzé értékelésének eredményeit.

Ajánlott megvalósítási határidő: 2021.

101. Ellenőrzésünk azt mutatta, hogy a Bizottságnak és a tagállamoknak az iránymutatások és végrehajtási intézkedések kombinációjával sikerült megoldaniuk néhány állatjóléti kérdést (lásd: **34–40. bekezdés**).

102. Más területeken azonban lassú volt az előrelépés, és még mindig számos hiányosság van a jogszabályokban előírt minimumkövetelmények alkalmazása tekintetében, annak ellenére, hogy a jogszabályok már 18 éve hatályban vannak (lásd: **41. és 42. bekezdés**).

Ezenkívül bár találtunk követendő gyakorlatokat, összességében nem tudtuk egyértelműen megállapítani, hogy a tagállamok állatjóléti ellenőrzései kockázatalapúak voltak-e (különösen a szállítás területén). A felkeresett tagállamok nem használták fel teljes mértékben az ellenőrzésekből és panaszokból származó információkat. A Bizottság azonosította e problémák többségét és fel is lépett azokkal kapcsolatban, de még nem sikerült teljes mértékben kezelnie őket (lásd: **47–63. bekezdés**).

2. ajánlás: A Bizottság szabályszerűséggel kapcsolatos végrehajtási és iránymutatási intézkedései

A kockázatos területek eredményesebb kezelése és a követendő gyakorlatok terjesztése érdekében a Bizottság:

- a) dolgozzon ki végrehajtási stratégiát a DG SANTE ajánlásainak nyomon követésére irányuló intézkedések megerősítésére egyrészt az ahhoz szükséges idő csökkentése érdekében, hogy az ellenőrzések kapcsán tett ajánlásai nyomán kielégítő fellépésekre kerüljön sor, másrészt a jogszabályi rendelkezések végrehajtásának kikényszerítésére, különös tekintettel a régóta hatályban lévő rendelkezésekre.

Ajánlott megvalósítási határidő: 2020.

- b) a tagállamokkal együtt határozza meg, hogy a TRACES rendszerben rendelkezésre álló eszközök hogyan támogathatják az élő állatok szállításával kapcsolatos ellenőrzésekre vonatkozó kockázatelemzések elkészítését, illetve terjeszthetik az ezen eszközök használatára vonatkozó iránymutatásokat.

Ajánlott megvalósítási határidő: 2020.

103. A tagállami ellenőrzések általában kiterjedtek a vonatkozó állatjóléti követelményekre, és találtunk példákat a hatósági állatjóléti ellenőrzésekért felelős hatóságok és a kölcsönös megfeleltetésre irányuló ellenőrzésekért felelős hatóságok közötti jó koordinációra. Néhány tagállam azonban annak ellenére sem biztosította a hatósági ellenőrzések során feltárt szabálytalanságokkal kapcsolatos, potenciálisan a kölcsönös megfeleltetési követelmények szempontjából is releváns információk eredményes cseréjét, hogy egyazon ellenőrző hatóság végezte a hatósági ellenőrzéseket és a kölcsönös megfeleltetéssel kapcsolatos ellenőrzéseket. Olyan eseteket is feltártunk, amelyekben a kifizető ügynökség által kirótt kölcsönös megfeleltetési bírság nem volt arányos a szabálytalanság súlyosságával (lásd: **65–76. bekezdés**).

3. ajánlás: A hatósági ellenőrzések és a kölcsönös megfeleltetési rendszer

összehangolásának javítása

A kölcsönös megfeleltetési rendszer és az állatjólét közötti kapcsolatok megerősítése érdekében a Bizottság:

- a) a kölcsönös megfeleltetésre irányuló szabályszerűségi ellenőrzései során értékelje, hogy a tagállamok hiánytalanul beszámolnak-e a hatósági ellenőrzések során feltárt szabálytalanságokról, amennyiben ezeket az ellenőrzéseket ugyanazok a hatóságok végzik, mint a kölcsönös megfeleltetési ellenőrzéseket – például úgy, hogy keresztellenőrzéseket végez a hatósági ellenőrzések eredményei és a kölcsönös megfeleltetés hatálya alá tartozó kedvezményezettek adatbázisa között;

Ajánlott megvalósítási határidő: 2020.

- b) A korábbi fellépésekre építve továbbra is ossza meg a kölcsönös megfeleltetéssel kapcsolatos helyes gyakorlatokat, és tájékoztassa a tagállamokat a túl enyhe állatjóléti szankciórendszerek miatt pénzügyi korrekciót kiszabó határozatok alapját képező szabályszerűségi megállapításokról.

Ajánlott megvalósítási határidő: 2020.

104. Bár az állatjólét előmozdítása vidékfejlesztési prioritás volt a 2014–2020 közötti időszakban, megállapítottuk, hogy az úgynevezett állatjóléti intézkedést nem használták ki széles körben. Az intézkedés költséghatékonyságát csökkentette, hogy olyan gazdaságoknak nyújtott támogatást, amelyek nem tartottak be bizonyos sertésjóléti minimumkövetelményeket, hogy a magánrendszerek követelményeivel való átfedés miatt fennállt a holtteher kockázata, és hogy a közös ellenőrzési keret nem rendelkezett az állatjóléti feltételek javulását mérő mutatókról. A tagállamok ritkán használták ki annak a lehetőségét, hogy az állatjólétet más vidékfejlesztési intézkedések révén támogassák (lásd: **77–95. bekezdés**).

4. ajánlás: A vidékfejlesztési támogatás felhasználása az állatjóléti célkitűzések eléréséhez

A vidékfejlesztési támogatás állatjóléti célokra való eredményes felhasználásának ösztönzése érdekében a Bizottság:

- a) a meglévő vidékfejlesztési programok módosításainak, illetve a 2020 utáni vidékfejlesztési programozási időszakra vonatkozó új programozási dokumentumoknak a jóváhagyásakor kérje számon a tagállamokon az állatjóléti intézkedés alkalmazását azokban az ágazatokban, ahol bizonyítottan gyakoriak a szabálytalanságok (például a sertések farokkurtítása), és ellenőrizze a hasonló kötelezettségvállalásokra kiterjedő magánrendszerekkel való esetleges átfedéseket;

Ajánlott megvalósítási határidő: 2021.

- b) ösztönözze az állatjóléti intézkedés kapcsán a 2020 utáni programozási időszakra létrehozandó közös értékelési és monitoringrendszerben alkalmazott kiegészítő, önkéntes eredmény- és hatásmutatókkal kapcsolatos bevált gyakorlatok tagállamok közötti cseréjét;

Ajánlott megvalósítási határidő: 2020.

- c) a 2020 utáni programozási időszakra nézve nyújtson iránymutatást a tagállamok számára arról, mely más vidékfejlesztési intézkedéseket alkalmazhatnak az állatjóléti szabványok fejlesztésének támogatására, hogy a mezőgazdasági termelők szélesebb körű ösztönzést kapjanak az állatjólét javítására.

Ajánlott megvalósítási határidő: 2021.

A jelentést 2018. október 3-i luxembourgi ülésén fogadta el a Nikolaos MILIONIS számvevőszéki tag elnökölte I. Kamara.

a Számvevőszék nevében

Klaus-Heiner LEHNE
elnök

I. melléklet**A 2012–2015. évi uniós állatjóléti stratégia tervezett intézkedéseinek áttekintése**

Tervezett intézkedések	Esedékes¹ / tervezett	Végrehajtva
A tojótyúkrok védelmére irányuló végrehajtási intézkedések (1999/74/EK irányelv)	2012	2012
A kocák csoportos tartására irányuló végrehajtási terv és végrehajtási intézkedések (2008/120/EK irányelv)	2012	2012
A vágási rendeletre irányuló végrehajtási terv (1099/2009/EK tanácsi rendelet)	2012	2012
Jelentés az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak:		
a baromfi esetében alkalmazott különféle kábítási módszerekről ¹	2013	2013
a macska- és kutyaprém forgalomba hozatalának tilalmáról szóló 1523/2007/EK rendelet alkalmazásáról ¹	2012	2013
a genetikai szelekciónak a hústermelés céljából tartott csirkék jólétére kifejtett hatásáról ¹	2012	2016
a szarvasmarhákat megfordítással vagy más természetellenes helyzettel féken tartó rendszerekről ¹	2014	2016
a halak leölésük során való védelmére vonatkozó követelmények bevezetésének lehetőségéről ¹	2015	2018
a 2007/43/EK irányelv alkalmazásáról és a hústermelés céljából tartott csirkék jólétére gyakorolt hatásáról ¹	2015	2018
(Jelentés a Tanácsnak) a 98/58/EK tanácsi irányelv végrehajtásáról ¹	2013	2016
a nemzetközi állatjóléti tevékenységeknek az európai állattenyésztők globális versenyképességére gyakorolt hatásáról	2014	2018
Tanulmány a következő témákról:		
a tenyésztett halak kímélete a leölés során	2012	2017
az állatok elkábítására vonatkozó információk feltüntetésének lehetősége ¹	2013	2015
a széles nyilvánosságnak és a fogyasztóknak szóló oktatási és tájékoztató tevékenységek az állatjólét terén	2013	2016
a tenyésztett halak szállítás közbeni kímélete	2013	2017
a kereskedelmi gyakorlatokban használt kutyák és macskák jóléte	2014	2016
Uniós végrehajtási szabályok vagy iránymutatások:		
az állatok szállítás közbeni védelméről	2012	2017
az állatok leölésük során való védelméről	2014	2017
a sertések védelméről	2013	2016
Az állatok jólétére vonatkozó uniós jogi keret egyszerűsítésére irányuló esetleges jogszabályjavaslat	2014	elvetve

¹ Uniós jogszabályban előírt dokumentum. II. melléklet

Az ellenőrzött tagállamok által a Bizottságnak benyújtott mezőgazdaságiüzem-ellenőrzési jelentésekben szereplő információk áttekintése

Ország	Év	Átlagos ellenőrzési arány	Azon helyszíneknek az összes helyszínhez viszonyított aránya, ahol szabálytalanságot találtak														
			Tojógyúrk – szabadtartás	Tojógyúrk – ól	Tojógyúrk – feljavított	Pulyka	Háztáji baromfi	Kacsa	Liba	Futómadár	Sertés	Szarvasmarha (kivéve borjú)	Borjú	Juh	Kecske	Prémes állatok	Minden állatkategória
Németország	2013	5%	n.a.														
	2014		7%	8%	11%	14%	13%	8%	11%	3%	26%	20%	22%	17%	15%	31%	19%
	2015		n.a.														
	2016		n.a.														
Franciaország	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		n.a.														
	2016		n.a.														
Olaszország	2013	12%	11%	11%	12%	22%	12%			0%	15%	13%	9%	9%	9%	14%	12%
	2014	22%	3%	6%	13%	0%	8%			0%	11%	6%	16%	4%	3%	8%	8%
	2015	18%	1%	4%	3%	1%	3%			11%	7%	4%	5%	3%	3%	0%	4%
	2016		n.a.														
Lengyelország	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%
Románia	2013	74%	0%	30%	22%	0%	25%	0%	0%	100%	25%	41%	36%	37%			33%
	2014	63%	14%	18%	33%	20%	62%	0%		50%	20%	29%	45%	21%	14%	0%	28%
	2015	50%	50%	25%	9%	13%	15%			100%	16%	25%	36%	29%	13%	0%	22%
	2016		n.a.														

Forrás: a DG SANTE-hoz benyújtott, a gazdaságokban végzett hatósági állatjóléti ellenőrzésekről szóló jelentések.

III. melléklet**A kábítás nélküli vágással kapcsolatos tagállami ellenőrzések és adatok**

Tagállam	Van-e külön eljárás annak ellenőrzésére, hogy indokolt volt-e az eltérés alkalmazása?	Rendelkezésre állnak-e nemzeti szinten információk a kábítás nélküli vágás gyakoriságáról?
Németország	Igen, az illetékes hatóságok a vallási egyesületek követőinek kérelmére engedélyezik a kábítás nélküli vágásra vonatkozó eltérést. A kérelmezőknek az országban kell székhellyel rendelkezniük, és bizonyítaniuk kell, hogy vallási előírásaik megkövetelik az ilyen hús fogyasztását.	Igen. A hatóságok 2014. és 2015. évi adatokon alapuló becslései azt mutatják, hogy Németországban nagyon kis számú állatot (180 juhot és kecskét, valamint 186 baromfit) vágtak le kábítás nélkül, és hogy a juhok és kecskék mintegy 24%-át – vallási közösségek szükségleteinek kielégítésére – olyan elektromos kábítási módszerek alkalmazása mellett vágták le, amelyek nem szerepelnek az alkalmazandó uniós rendeletben. A gyakorlatban részben más országokból származó behozatalból elégítik ki a németországi vallási közösségek szükségleteit.
Franciaország	Igen, az illetékes hatóságok előírták a vágóhidak számára, hogy vezessenek nyilvántartást az eltérés alkalmazásához kapcsolódó kereskedelmi megrendelésekről. A francia hatóságok belső értékelést végeztek a kábítás nélküli vágással kapcsolatos eltérésről, amely kijelentette, hogy a kereskedelmi megrendelések és az eltérés alkalmazása közötti összefüggés nem volt ellenőrizhető.	Korlátozott mértékben: a piaci szereplők nem ellenőrzött becslései biztosítanak némi áttekintést, amely szerint 2015-ben a levágott szarvasmarhák 14%-a, illetve a juhok 30%-a esetében alkalmazták ezt a módszert. A baromfi és a kecskék tekintetében nem áll rendelkezésre információ.
Olaszország	Igen, hasonló engedélyezési eljárás van érvényben, mint Romániában, de nincsen előírva az érintett állatok számára vonatkozó információ megadása.	Korlátozott: csak az eltérés alkalmazására engedélyt kapott vágóhidak számára vonatkozóan áll rendelkezésre néhány adat.

Lengyelország	Lengyelországban a nemzeti jog 2012 és 2014 között megtiltotta a kábítás nélküli vágást, ekkor azonban az Alkotmánybíróság alkotmányellenesnek nyilvánította ezt a rendelkezést. 2014 óta az uniós jogszabályok által megengedett eltérést alkalmazzák.	
	Nem. Az illetékes hatóságok csak azt ellenőrzik, hogy a vágás vágóhídon és az állatok féken tartása mellett történik-e. Nem írja elő rendelkezés annak ellenőrzését, hogy az eltérést az ilyen hústra irányuló kereskedelmi megrendelések indokolják-e.	Korlátozott mértékben: létezik néhány nem hivatalos becslés a szarvasmarhák és a baromfi tekintetében.
Románia	Igen, az illetékes hatóságok a vágóhíd kérésére és a vallási hatóság által kiállított, a fajokat, az érintett állatok számát és a levágás időpontját tartalmazó igazolás alapján engedélyezik az eltérést.	Igen. 2016-ban a hatóságok a marhahústermelés mintegy 6%-a, a juhhústermelés 9%-a és a csirkehústermelés 4%-a esetében engedélyeztek eltérést.

IV. melléklet**Kölcsönös megfeleltetési ellenőrzések a felkeresett tagállamokban¹**

Németország (2016)						
Előírás	Ellenőrzési arány	Szabálytalanságok aránya	Szabálytalanságok kifizetés csökkentési kategória szerinti megoszlása			
			0%	1%	3%	5%
11. JFGK	1,7%	5,1%	8%	5%	70%	18%
12. JFGK	2,2%	9,1%	11%	9%	66%	14%
13. JFGK	1,4%	9,3%	4%	27%	46%	23%

Olaszország (2016)						
Előírás	Ellenőrzési arány	Szabálytalanságok aránya	Szabálytalanságok kifizetés csökkentési kategória szerinti megoszlása			
			0%	1%	3%	5%
11. JFGK	2,6%	3,9%	73%	5%	8%	14%
12. JFGK	2,3%	6,7%	75%	3%	13%	9%
13. JFGK	5,9%	2,1%	70%	10%	10%	10%

Lengyelország (2016)						
Előírás	Ellenőrzési arány	Szabálytalanságok aránya	Szabálytalanságok kifizetés csökkentési kategória szerinti megoszlása			
			0%	1%	3%	5%
11. JFGK	1,4%	2,8%	0%	2%	95%	3%
12. JFGK	1,4%	1,8%	0%	0%	91%	9%
13. JFGK	1,8%	1,5%	0%	1%	92%	7%

Románia (2016)						
Előírás	Ellenőrzési arány	Szabálytalanságok aránya	Szabálytalanságok kifizetés csökkentési kategória szerinti megoszlása			
			0%	1%	3%	5%
11. JFGK	13,3%	0,01%	0%	0%	0%	100%
12. JFGK	13,3%	0,01%	0%	50%	0%	50%
13. JFGK	13,3%	0,01%	0%	0%	0%	100%

Megjegyzés: A Franciaországra vonatkozó adatok ellenőrzésünk idején még nem álltak rendelkezésre, tekintettel a franciaországi közvetlen kifizetési rendszer kapcsán 2015-ben bevezetett változtatásokra, valamint az integrált igazgatási és kontrollrendszernek a KAP (szintén 2015-ben bevezetett) új szabályai és az új kölcsönös megfeleltetési követelmények szerinti kiigazítására.

Forrás: a tagállamok által a Bizottságnak benyújtott kölcsönös megfeleltetési ellenőrzési statisztikák.

¹ A jogszabályban foglalt gazdálkodási követelmények (JFGK) a borjak védelméről szóló [2008/119/EK irányelv](#) (11. JFGK), a sertések védelméről szóló [2008/120/EK irányelv](#) (12. JFGK) és a tenyésztés céljából tartott állatok védelméről szóló [98/58/EK irányelv](#) (13. JFGK) követelményeire és előírásaira terjednek ki. A szabálytalanságok aránya és kifizetés csökkentési kategóriák szerinti megoszlása nem foglalja magában az ismételt és a szándékos szabálytalanságokat.

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI AZ EURÓPAI SZÁMVEVŐSZÉK KÜLÖNJELENTÉSÉRE „ÁLLATJÓLÉT AZ EURÓPAI UNIÓBAN: A GYAKORLATI VÉGREHAJTÁS ELMARAD AZ AMBICIÓZUS CÉLOKTÓL”

ÖSSZEFOGLALÓ

III. A Bizottság arra törekszik, hogy javítsa a 2020 utáni KAP vonatkozásában javasolt jogi keretben meghatározott, az állatok jólétére vonatkozó követelmények előmozdítását szolgáló támogatások célzottságát.

Lásd még a Bizottság IX. bekezdésre adott válaszát.

V. A szükséges fellépések jellege kihat arra, hogy mennyi idő alatt érhető el előrelépés a tagállamokban. A Bizottság továbbra is figyelemmel kíséri és nyomon követi e kérdéseket.

VII. A kölcsönös megfeleltetési jogszabályok közé tartoznak a tagállamok által alkalmazandó szankciókra azok arányosságának és visszatartó erejének biztosítása céljából vonatkozó általános szabályok (lásd az 1306/2013/EU rendelet (57) preambulumbekzdését), amennyiben figyelembe kell venniük az érintett meg nem felelési esetek súlyosságát, mértékét, továbbá tartós, illetve ismétlődő jellegét (lásd az 1306/2013/EU rendelet 99. cikkének (2) bekezdését). A megosztott irányítás elvének megfelelően a tagállamok feladata a kölcsönös megfeleltetésre vonatkozó kötelezettségeket megsértő egyes mezőgazdasági termelőkkel szemben alkalmazott szankciók szintjének meghatározása, valamint a visszatéríttetés. Amennyiben a DG AGRI (Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Főigazgatóság) ellenőrzései megengedő szankciós rendszerek fennállását állapítják meg, ezt megfeleléségi vizsgálati eljárás követi és a tagállamokkal szemben pénzügyi korrekciók alkalmazhatók.

VIII. Mivel az „állatjóléti” intézkedés nem kötelező intézkedés, a tagállamok hatóságai döntenek el, a szükségleteik értékelése alapján, hogy szándékukban áll-e ilyen támogatások beépítése programjaikba. Az állatjólétet más alapok, így nemzeti alapjaik révén is támogathatják.

A jogi keret már a jelenlegi 2014–2020 közötti időszakban is egyértelmű lehetőséget kínál az integrált intézkedések (intézkedések kombinációja) alkalmazására. Egyes tagállamok élnek e lehetőségekkel és más intézkedéseket alkalmaznak, mint például a beruházásokhoz vagy a tudásátadáshoz kapcsolódó intézkedések – az utóbbi célja a helyes gyakorlatok cseréjének elősegítése az állatjólét területén.

IX. A Bizottság közzétette a 2020 utáni KAP-ra vonatkozó javaslatát, figyelemmel a jogalkotók és az érdekeltek által a KAP egyszerűsítése és modernizálása érdekében megfogalmazott igényekre; abban a kölcsönös megfeleltetést a feltételeesség váltja fel. A tagállamok rugalmasabban dönthetnek arról, hogy milyen módon érik el a KAP-ban rögzített meghatározott célokat és célkitűzéseket egy új teljesítési modell keretében. Az állatjólét előmozdítása jelenleg az élelmiszerlánc szervezését célzó szélesebb prioritás részét képezi. A vidékfejlesztési politika olyan rugalmas keretet kínál, amely a szubszidiaritás és a megosztott irányítás elvével összhangban lehetővé teszi a tagállamok számára, hogy eldöntsék, miként lehet a legjobban szolgálni az állatjólét előmozdítását.

Amennyiben az állatjólét 2021–2027 között a vidékfejlesztés egyik konkrét célja lenne, az tovább javítaná az állatjólét helyzetét a vidékfejlesztési kontextusban.

A Bizottság egy állatjóléti mutatókkal és az állatjóléti mutatók hasznosságát vizsgáló minőség-ellenőrzéssel kapcsolatos projekten dolgozik. Ez kiterjed a kölcsönös megfeleltetési rendszer és a hatósági állatjóléti ellenőrzések közötti kapcsolatok, illetve a vidékfejlesztési programok hatékonyságát mérő mutatók megfeleléségének felülvizsgálatára.

BEVEZETÉS

8. A Bizottság emlékeztet arra, hogy a kölcsönös megfeleltetés hatálya alá tartozó követelmények listáját a jogalkotók állítják fel, vagyis a Tanácson keresztül a tagállamok, valamint az Európai Parlament. Ezenfelül a kölcsönös megfeleltetés nem az ágazati jogalkotás megerősítését szolgáló mechanizmus, hanem arra irányul, hogy a KAP jobban megfeleljen a társadalmi elvárásoknak, oly módon, hogy a gazdálkodási tevékenység vagy a mezőgazdasági üzem területe szempontjából kellően releváns követelményekre hivatkozik (lásd az 1306/2013/EU rendelet (54) preambulumbekvezését). Ez a magyarázata annak, hogy miért nem képezi minden állatjóléti követelmény automatikusan részét a kölcsönös megfeleltetésnek. Az utóbbi években a jogalkotók mindig a kölcsönös megfeleltetési mechanizmus egyszerűsítésére hívtak fel, ami a követelmények rövidebb listáját eredményezi.

9. A mezőgazdasági termelők hozhatják meg az arra vonatkozó üzleti döntést, hogy miként működtetik a mezőgazdasági üzemet, például hogy sertést és baromfit tartanak, anélkül, hogy földet művelnének. Ezenfelül a földdel nem rendelkező mezőgazdasági termelők is a kölcsönös megfeleltetés hatálya alá tartozhatnak, amennyiben egyes vidékfejlesztési intézkedések kedvezményezettjei.

10. A Bizottság rámutat, hogy amennyiben az ágazati jogalkotás magasabb kontrollarányt ír elő, ez az arány alkalmazható.

ÉSZREVÉTELEK

28. Egyes esetekben egyértelmű a kapcsolat egy cselekvéssorozat és a stratégiai célok között. Például a *„támogatás nyújtása a tagállamoknak, az előírásoknak való megfelelést elősegítő intézkedések bevezetése”* célkitűzés nyilvánvalóan kapcsolódik egy sor fellépéshez a tojtyúkokkal, a kocák csoportos tartásával, a vágási rendelettel, az állatok szállítás közbeni védelmével és a sertések védelmével kapcsolatban.

Az állatjóléti stratégia tartalmazott egy arra vonatkozó kötelezettségvállalást, hogy megfontolják egy egyszerűsített uniós jogi keret bevezetésének a megvalósíthatóságát. Ez hozzájárult a hatósági ellenőrzésekről szóló rendelet 2017. évi elfogadásához és ez alapján 2018. márciusban az első állatjóléttel foglalkozó európai uniós referenciaközpont kijelöléséhez.

31. Az állatjóléti stratégia mellékletében található a megvalósulás szintjének figyelemmel kísérését szolgáló cselekvések pontos listája. Az uniós állatjóléti politika értékelésére 2010-ben került sor és a stratégia mellékletében szereplő egyes cselekvések stratégiai célokat tükröznek, mint a *„támogatás nyújtása a tagállamoknak, az előírásoknak való megfelelést elősegítő intézkedések bevezetése”*.

A Bizottság elismeri, hogy nem határoztak meg valamennyi stratégiai célkitűzés esetében az eredményességet mérő célmutatókat. Cselekvéseinek értékelésére még nem került sor, mivel azok 2018 elején fejeződtek be, így még nem minden cselekvés eredménye materializálódott.

2017 óta a Bizottság nem alakított ki új hivatalos stratégiát. Ugyanakkor több cselekvést is kidolgoztak, amelyek az alábbi három, prioritást élvező területre koncentrálnak:

- az állatjólétre vonatkozó uniós szabályok alkalmazásának javítása,
- az üzleti vállalkozások önkéntes kötelezettségvállalásainak kidolgozása és alkalmazása, az állatjólét további javítása céljából,
- az uniós állatjóléti normák globális szintű előmozdítása.

39. Az uniós kísérleti program lehetővé teszi az Európai Bizottság szolgálatait és a tagállami hatóságok számára, hogy párbeszédet folytassanak annak érdekében, hogy korai szakaszban gyorsabb és jobb válaszokat találjanak az uniós jog helyes értelmezését, végrehajtását és

alkalmazását illetően. E párbeszéd, noha nem hivatalos kötelezettségsegési eljárás, meghatározott eljárás szerint folyik.

3. háttérmagyarázat. A Bizottság egyes ajánlásainak végrehajtása nem halad megfelelően

A Bizottság úgy véli, hogy bár Franciaország viszonylag régen frissítette, vizsgálta felül, illetve bocsátotta ki az ellenőrzési kézikönyveket, bizonyos útmutatások a hatósági ellenőrök rendelkezésére álltak, továbbá bizonyos cselekvések is történtek az azonosított gyengeségek kezelése érdekében. Ennélfogva a franciaországi hatósági ellenőrzések nem szükségképpen sértették az uniós követelményeket ezen időszak során. A francia ellenőrző állomások ellenőrzési kézikönyvének véglegesítése 2017-ben még folyamatban volt, de a francia hatóságok végeztek ellenőrzéseket az ellenőrző állomásokon. A DG SANTE (Egészségügyi és Élelmiszerbiztonsági Főigazgatóság) továbbra is figyelemmel fogja kísérni ezt a kérdést.

Az Európai Számvevőszék által hivatkozott ajánlást egy újabb bizottsági vizsgálat követte 2012-ben és azt az említett vizsgálat ajánlása váltotta fel. A mezőgazdaságért felelős minisztérium 2017. április 27-én írta ki a valamennyi franciaországi állategészségügyi szolgálat felszerelésére vonatkozó ajánlati felhívást. Az ajánlást lezárták, amikor a francia hatóságok bizonyítékot szolgáltatottak arra, hogy a felszerelést beszerezték és útmutatást adtak a kezelőknek a használatáról.

Akkor is lehetséges, hogy érződik az ammónia szaga a baromfiólban, ha a szintek a jogszabályi határértéken belül vannak.

A Bizottság úgy ítéli meg, hogy bár a vonatkozó román kormányhatározat módosításainak tervezeteit benyújtották a 2014 óta folytatott nyomon követő tevékenységekkel összefüggésben, a Bizottság még nem kapott megerősítést ezek elfogadásáról. A DG SANTE (Egészségügyi és Élelmiszerbiztonsági Főigazgatóság) továbbra is figyelemmel fogja kísérni ezt a kérdést.

A helyzet valójában jelentősen változott a hivatkozott időszak során, amint az ismertetésre került a 2017. áprilisban közzétett országjelentésben.

- Az egymást követő válaszokban a központi illetékes hatóság különböző cselekvéseket javasolt.
- 2016-ban a központi illetékes hatóság felkérte az állatjóléttel foglalkozó nemzeti referenciaközpontot, hogy támogassa a miniszteri feljegyzésben szereplő határértékek megfelelőségének felülvizsgálatát.
- A központi illetékes hatóság kijelentette, hogy a különböző értékeket összhangba kívánja hozni a nemzeti referenciaközpont új álláspontjával.

Az ajánlást okirati bizonyítékok alapján lezárták, ahogy az ki fog tűnni a következő frissített országprofilból, amelyet várhatóan 2019-ben tesznek közzé.

45. A Bizottság úgy véli, hogy e kérdés összetett és óvatos vizsgálatot igényel, a különböző vallásos közösségekkel kapcsolatos érintettség miatt.

2012 óta több tagállam fogadott el a kábítás nélküli vágásra vonatkozó szigorúbb intézkedéseket (BE, DK, EL, LT), azon tagállamok mellett, amelyekben már voltak nemzeti intézkedések (AT, CZ, DE, FI, FR, HU, SE, SI).

54. Az állatjólétre vonatkozó uniós jogalkotás főként a nagy, intenzív tenyésztést (sertés, borjú, tojótyúk, brojler) folytató mezőgazdasági üzemeket célozza, így észszerű, ha a hatóságok korlátozott erőforrásait a nagyobb üzemek ellenőrzésére fordítják a számos háztáji gazdaság

helyett.¹ E döntést azonban megfelelően meg kell indokolni a tagállamok kockázatelemzéseiben és az nem vezethet az ellenőrzés alóli mentesülésre.

55. Több tagállam használ rendszereket a szállítástervezést, az állatok berakodását érintő ellenőrzések és az útközbéli ellenőrzések prioritásainak rögzítése céljából. A Bizottság megosztotta az Ausztriában, Dániában, az Egyesült Királyságban és Hollandiában megismert helyes gyakorlatokat más tagállamokkal.²

57. Noha az igaz, hogy a kockázatelemzés nagyrészt helyi szinten marad, van néhány jelentős kivétel, amint az kitűnik a Bizottság 55. bekezdésre adott fenti válaszából, a szállítás dániai, egyesült királyságbeli és hollandiai ellenőrzését illetően.

59. A gyakorlatban a rendelkezésre álló erőforrásokkal kivitelezhetetlennek bizonyult valamennyi kérdés megfelelő ellenőrzése az ötéves ciklus során. E patthelyzet feloldása céljából további iránymutatást biztosítottunk egy nem kötelező iránymutató dokumentumban. Ez kifejti, hogy minden, a hivatalos élelmiszer- és takarmányrendelet hatálya alá tartozó kérdést mérlegelni kell és felül kell vizsgálni egy rendszeres (éves) kockázatértékelés keretében. Az, ha egy témát bevonnak a rendszeres felülvizsgálati folyamatba, úgy tekinthető, mint a kérdés ötéves ciklus „hatálya alá vonására” vonatkozó követelmény teljesítése.

60. A vonatkozó bizottsági ellenőrzési jelentések ajánlásokat tartalmaznak azon tagállamok részére, amelyekben a belső ellenőrzési nyomon követés nem volt megfelelő; a Bizottság a rendes eljárásoknak megfelelően nyomon fogja követni ezeket az ajánlásokat.

61. Bár a panaszok hasznosak lehetnek a problémák azonosításánál, általában nem jelölnek meg minden aggodalomra okot adó kulcsfontosságú területet. Számos meg nem felelés láthatatlan marad a potenciális panaszosok számára; ezenfelül a panaszok olyan elemekkel is rendelkezhetnek, amelyek elfogultságot eredményeznek.

62. Nincs olyan jogi előírás, amely arra kötelezné a tagállamokat, hogy tartsanak fenn központi panasznyilvántartást; az ilyen nyilvántartás hiánya önmagában nem bizonyítja azt, hogy a panaszokból származó információkat nem dolgozták fel megfelelően, vagy hogy a döntéshozatal nem támogatja megfelelően az állatjóléti kockázatokkal kapcsolatban szolgáltatott információk (amelyek számos különböző forrásból származhatnak).

64. Az állatjólétnek nem valamennyi, a stratégia hatálya alá tartozó eleme esik a kölcsönös megfeleltetés és a vidékfejlesztés körébe; ilyen például az állatok szállítása. Ennélfogva vannak korlátai a KAP és az átfogó állatjóléti szabályozás közötti lehetséges szinergiáknak.

65. A tagállamok és a Bizottság közötti megosztott irányítás elvének megfelelően a tagállamok adminisztratív terheinek csökkentése érdekében a kölcsönös megfeleltetési szabályozás lehetőséget biztosít a tagállamok számára, hogy meglévő igazgatási és kontrollrendszereiket vegyék igénybe a kizárólag a kölcsönös megfeleltetéssel kapcsolatos rendszer helyett (lásd az 1306/2013/EU rendelet 98. cikkének (1) bekezdését). Ez nem jelöli meg, hogy a tagállamoknak pontosan miként kell ezt megtenniük, illetve hogy melyik lenne a leghatékonyabb módszer.

¹ Példaként, a 2008/120/EK tanácsi irányelv preambulumban az alábbi megfontolások kerülnek kiemelésre: (6) azok a különbségek, amelyek torzíthatják a verseny feltételeit, (7) követelmények [...] a termelés észszerű fejlesztése érdekében; ezek tehát nagyobb hangsúlyt fektetnek a nagy mennyiségben történő termelésre.

² Lásd: áttekintő jelentés, 2014-7350, 6. szakasz.

66. Az ilyen információcserét a DG AGRI (Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Főigazgatóság) kölcsönös megfeleltetéssel kapcsolatos ellenőrzései során ellenőrzik. Amennyiben hiányosságokat észlelnek, pénzügyi korrekciókat alkalmaznak a tagállamokkal szemben.

70. A Bizottságnak nincs jogköre arra, hogy a kölcsönös megfeleltetéssel kapcsolatos ellenőrzései alá vonjon minden állatjóléttel kapcsolatban végzett ellenőrzést. A nemzeti ellenőrző hatóságok által az 1 %-os kölcsönös megfeleltetési mintán kívül végzett állatjóléti ellenőrzések nem a KAP-pal kapcsolatos jogszabályokon alapulnak, és így nem tartozhatnak a DG AGRI (Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Főigazgatóság) ellenőrzéseinek körébe.

A kölcsönös megfeleltetési jogszabályokban a jelentéstétellel kapcsolatos különös szabályok kizárólag a kölcsönös megfeleltetéssel összefüggésben végzett ellenőrzésekre utalnak.

Ha azonban a kifizető ügynökséghez a kölcsönös megfeleltetéssel kapcsolatos ellenőrzéseken kívül felderített esetleg jogsértésekkel kapcsolatos információ érkezik, az ilyen észrevételek értékelés és a kölcsönös megfeleltetés keretében alkalmazott szankciók esetleges későbbi alkalmazásának alapját képezhetik. Amennyiben az említett jogsértéseket jelentik a kifizető ügynökségnek és az ezt követően értékeli őket, akkor a Bizottság ellenőrzései is ki fognak terjedni rájuk.

73. A megosztott irányításnak megfelelően a kölcsönös megfeleltetési jogszabályok úgy rendelkeznek, hogy a régiók vagy tagállamok értékelési táblázatait a megfelelő nemzeti vagy regionális szervek állapítják meg. Az uniós jogszabály azonban biztosít egy keretet, kimondva, hogy a szankcióknak „*arányosaknak, hatékonyaknak és visszatartó erejűeknek*” kell lenniük (lásd az 1306/2013/EU rendelet (57) preambulumbeközlését). Ezenfelül a rendelet 99. cikke szerint a szankcióknak figyelembe kell venniük az érintett meg nem felelési esetek súlyosságát, mértékét, továbbá tartós, illetve ismétlődő jellegét, valamint esetleges szándékosságát. Ezenfelül különösen a 640/2014/EU rendelet 38–40. cikke és a 809/2014/EU rendelet 73–75. cikke határoz meg további, a tagállamok által a szankciók alkalmazása során tiszteletben tartandó részletes szabályokat.

74. A Bizottság úgy ítéli meg, hogy az ellenőrzési statisztikák saját jogukon nem képeznek olyan bizonyítékokat, amelyek alátámasztják azt az állítást, amely szerint a kontroll- vagy szankciórendszerek hibásak („megengedők”), valamint, hogy a Bíróság T-506/15. sz. ügyben hozott ítélete (224. pont) azt jelenti, hogy az alacsony hibaarány (kizárólag) komoly gyanú alátámasztását szolgálhatja az ellenőr részéről.

Ami azt az észrevételt illeti, amely szerint „az olyan gazdaságok, ahol az ellenőrök az ellenőrzött tételek nem több mint 30 %-a esetében találtak szabálytalanságot, teljes mértékben megfelelőnek minősülnek” (Románia), a Bizottság úgy véli, hogy az ilyen sajátos esetek kiderülnének ellenőrzései során.

75. A Bizottság tudomásul veszi az Európai Számvevőszék észrevételét, de emlékeztet arra, hogy a tagállamok „*saját belátásuk szerint*” alakítanak ki szankciórendszereket.

A Bizottság rámutat, hogy a tagállamok értékelési táblázatai (mint a lengyel táblázat is) rendszerint különböző pontszámot adnak a meg nem felelés súlyától, vagyis „súlyosságának”, „mértékének” és „tartós jellegének” kombinációjától függően. A jogsértések száma tehát nem mindig jelent meghatározó tényezőt a kölcsönös megfeleltetés keretében a közigazgatási bírság kiszabását illetően.

Ezenfelül a „*megengedő*” szankciórendszereket (amelyek nem tartják tiszteletben azt a követelményt, hogy főszabályként a szankciónak 3 %-nak kell lennie a 640/2014/EU felhatalmazáson alapuló rendelet 39. cikkének megfelelően) észlelnék a DG AGRI (Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Főigazgatóság) ellenőrzései során, lásd a Bizottság 76. bekezdésre adott válaszát.

76. A Bizottság megerősíti, hogy az Európai Számvevőszék észrevételének lábjegyzetében hivatkozott ellenőrzések olyan szankciórendszereket tártak fel, amelyek kizárják az arányos szankciók alkalmazását (például bizonyos esetekben nem lehetett 5 %-ot alkalmazni, más esetekben nem lehetett 3 %-ot vagy 5 %-ot alkalmazni). Minden ilyen ellenőrzés pénzügyi korrekciót eredményezett, valamint a tagállamhoz intézett arra irányuló felhívást, hogy frissítse a szankciós táblázatot, hogy az megfelelően figyelembe vegye a „súlyosságot”, a „mértéket” és a „tartós jelleget” minden alkalmazandó kölcsönös megfeleltetési követelmény tekintetében.

Hangsúlyozni kell, hogy a megosztott irányítás fényében a tagállamok feladata olyan értékelési táblázatok kialakítása, amelyek megfelelnek a helyi mezőgazdasági termelési gyakorlatnak. A jogszabályi rendelkezések nem írják elő, hogy hogyan kell kiszámítani az egyes jogsértések esetében a csökkentést, hanem általános szabályokat tartalmaznak. Ebből következően az értékelési táblázatok nem kell a Bizottságnak jóváhagynia. A tagállamok támogatása céljából a Bizottság rendszeresen szervez olyan szakértői találkozókat, amelyek során kicserélik a legjobb gyakorlatokat.

79. Noha az állatjólét *kifejezetten* nem szerepel a 3A hangsúlyos területben, ezt nem lehet úgy tekinteni, mint mentséget arra, hogy ne tekintsük úgy, hogy az állatjólét fokozásának célkitűzése hozzájárul a mezőgazdasági termékek hozzáadott értéke növelésének céljához, ami pedig része a 3A hangsúlyos területnek.

80. A tagállamok, illetve a régiók SWOT-elemzés és az adott programterület igényeinek felmérése alapján alakítják ki vidékfejlesztési programjaikat. Ennélfogva a vidékfejlesztési támogatás szükségletek széles körét érinti, nem csak az állatjólétet.

81. A mezőgazdasági beruházások, a minőségrendszerek vagy a biogazdálkodás további támogatása szempontjából meg kell említeni a tudásátadást, a képzési és tanácsadási szolgáltatásokat. Ezek az intézkedések gyakran összekapcsolódnak az „állatjóléti” 14. intézkedéssel, a mezőgazdasági termelők tájékozottságának növelése és az állatjólét fokozott kezelését szolgáló legjobb gyakorlatok elterjesztése érdekében.

84. A Bizottság kérésére a tagállamokat felkérték arra, hogy alakítsanak ki cselekvési terveket azzal kapcsolatban, hogy miként hajtják végre a farokkurtítás jogi tilalmát. Észak-Rajna-Vesztfália 2018 elején elkészítette egy cselekvési terv tervezetét, amely jelenleg az állami, nemzeti és uniós szintű további konzultációk alapját jelenti.

A kölcsönös megfeleltetési szabályokat szintén az állatjólét támogatása céljából alkalmazzák a vidékfejlesztési program alapján, beleértve a sertések védelméről szóló jogszabályokat is; az ilyen szabályok megsértése a meg nem felelés súlyosságától függően szankciót/közigazgatási bírságot von maga után.

85. A Bizottság az állatjólét előmozdítása érdekében elősegíti több kötelezettségvállalás, sőt több intézkedés kombinációját (úgynevezett integrált intézkedések), annak biztosítása céljából, hogy több paraméter egyszerre javuljon. Ugyanakkor végső soron a tagállamok döntenek arról, hogy mely paramétereket kívánják javítani a vidékfejlesztési alapok igénybevétele révén, és melyeket más eszközök és alapok felhasználásával. A rendelkezésre álló erőforrások korlátozott volta szintén oka lehet a leginkább szükséges paraméterek középpontba állításának.

86. A tagállamok SWOT-elemzésük és az ágazat igényeinek felmérése alapján alakítják ki az intézkedéssel kapcsolatos programjukat. Ezenfelül úgy kell meghatározniuk a 14. intézkedéssel kapcsolatos kötelezettségvállalásaikat, hogy rögzítsék az alapkövetelményeket, valamint hogy meghaladják a mezőgazdasági üzemekben folytatott rendes gyakorlatokat. A DG SANTE-vel (Egészségügyi és Élelmiszerbiztonsági Főigazgatóság) alapértelmezetten konzultációt folytatnak, mielőtt a vidékfejlesztés keretében jóváhagynak egy új állatjóléti intézkedést; ez támogatja a DG

AGRI (Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Főigazgatóság) azon megközelítését, amely szerint hatékony állatjóléti intézkedéseket kell kialakítani és a legerősebb szükségletekkel rendelkező területekkel kell foglalkozni.

A kölcsönös megfeleltetést illetően, a rutinszerű farokkurtítás tilalma egyike a követelményeknek, így tehát egyike a vidékfejlesztési intézkedések alapkövetelményeinek. Meg kell ugyanakkor jegyezni, hogy számos tagállamban többek között az intenzív tenyésztést folytató sertéstelepek nem tartoznak a kölcsönös megfeleltetés hatálya alá, pusztán azért, mert ezek nem automatikusan KAP kedvezményezettek. E sertéstelepek nagyrészt nem rendelkeznek mezőgazdasági földterületekkel. Ennélfogva nem részesülnek közvetlen kifizetésekben (1. pillér), mivel ezek földalapúak. E telepek ugyanakkor kérhetnek vidékfejlesztési támogatást (2. pillér), de ez önkéntes alapon történik. Ezért a kölcsönös megfeleltetés soha nem szolgálhat más szakpolitikák végrehajtási eszközeként, mivel hatása a KAP kedvezményezettekre korlátozódik.

87. A tagállamoknak oly módon kell meghatározniuk a 14. intézkedésre vonatkozó kötelezettségvállalásokat, hogy túllépjenek a mezőgazdasági üzemekben folytatott rendes gyakorlatokon, annak érdekében, hogy valós hozzáadott értéket biztosítsanak és elkerüljék a túlkompensációt. Az állatjólét elősegítésének ezen szerkezete az olyan támogatási gyakorlatok lehetőségének kizárását célozza, amelyeket az érintett tagállamban és/vagy régióban a mezőgazdasági üzemekben folytatott rendes gyakorlatoknak tekintenek.

A holtteher kockázatát illetően a Bizottság úgy véli, hogy a mezőgazdasági termelőknek pénzügyi támogatásra van szükségük ahhoz, hogy teljesíteni tudják az állatjóléti alapkövetelményeken túlmenő kötelezettségvállalásokat.

A magán minőségrendszerekkel fennálló potenciális átfedést illetően lásd a Bizottság 88. bekezdésre adott válaszát.

88. Hangsúlyozni kell, hogy a minőségrendszerekben való részvétel nem szükségképpen jelent átfedést a 14. intézkedéssel, még ha mindkét eszköz irányítási kötelezettségvállalásokat fed is le. Ez áll fenn akkor, ha a különböző eszközök által támogatott kötelezettségvállalások kvantitatív és/vagy kvalitatív szempontból eltérnek (Szardínia esete), vagy ha költségek ellentételezésére került sor és az ilyen kötelezettségvállalások céljából kiesett jövedelem nem haladja meg a 100 %-ot: A támogatás számítását illetően lásd a Bizottság 90. bekezdésre adott válaszát.

E megközelítés lehetővé teszi a pénzügyi teher megosztását a különböző eszközök és instrumentumok között, még ha fokozottabb adminisztratív erőfeszítéseket is eredményezhet a hatóságoknál.

90. A programok jóváhagyása során a Bizottság értékeli a kifizetések számításának alapját képező módszert, valamint a javasolt kötelezettségvállalások alapkövetelményeit, annak biztosítása érdekében, hogy azok csak a kötelező követelményekhez és a rendszeresen folytatott gyakorlatokhoz képest többletet jelentő cselekvésekre terjedjenek ki. A tagállamoknak arról is gondoskodniuk kell, hogy a számítások megfelelőek legyenek, és azokat függetlenül működő szerv erősítse meg vagy végezze el.

Az ellenőrzések során az uniós alapokkal vagy a nemzeti állami alapokkal fennálló átfedést az adott ellenőrzés tárgyát képező valamennyi intézkedés vagy művelet kontrollrendszerének vizsgálata során ellenőrzik. Az ellenőrzés megállapításait a Bizottság az intézkedések/műveletek helyes végrehajtásának átfogó értékelése során használja fel és azok részét képezik a megfelelőségi vizsgálati eljárásnak, bizonyos esetben pedig a vidékfejlesztési program módosítását eredményezhetik.

92. Noha a közös monitoring- és értékelési keretrendszer (CMES) meghatározza a KAP teljesítményét mérő mutatókat, a jelenlegi rendszer semmilyen konkrét állatjóléti mutatót nem

tartalmaz. A kimeneti mutatókat ugyanakkor gyűjtik az intézkedések szintjén és hozzárendelik a megfelelő hangsúlyos területekhez.

Egyensúlyra van szükség a nyomonkövetési mutatók meghatározását, azok költséghatékonyságát és az adatok hozzáférhetőségét illetően. Az intézkedések széles kimeneteinek minősítését olyan értékelési összefüggésbe kell helyezni, amelynek vonatkozásában a CMES-mutatók csak támogató funkciót töltenek be, a tagállamok pedig szabadon határozhatnak meg további mutatókat.

93. Az állatjólét támogatásának minősítését legjobban az értékelés összefüggésében lehet elvégezni. A 2007-2013 közötti időszak kapcsán a 215. intézkedés („állatjóléti kifizetések”) hatásainak összefoglaló értékelésére került sor, az intézkedéseket végrehajtó tagállamok utólagos értékelései alapján. Az értékelés és a kísérő szolgálati munkadokumentum közzétételére várhatóan 2018 utolsó negyedévében kerül sor.

95. A 215. intézkedést („állatjólét”) 11 tagállamban (30 régióban) hajtották végre, összesen 1 milliárd EUR EMVA kiadással. Az utólagos értékelések összefoglalása korlátozottan értékelte az intézkedés hatását, részben azon régiók alacsony száma miatt, amelyekben az intézkedést végrehajtották.

KÖVETKEZTETÉSEK ÉS AJÁNLÁSOK

99. Az állatjóléti stratégia tartalmazott egy arra vonatkozó kötelezettségvállalást, hogy megfontolják egy egyszerűsített uniós jogi keret bevezetésének a megvalósíthatóságát. Ez hozzájárult a hatósági ellenőrzésekről szóló rendelet 2017. évi elfogadásához és ez alapján 2018. márciusban az első állatjóléttel foglalkozó európai uniós referenciaközpont kijelöléséhez.

A Bizottság elismeri, hogy a stratégia nem tartalmazott valamennyi stratégiai célkitűzés esetében célmutatókat (lásd a Bizottság 28. és 31. bekezdésre adott válaszát). A cselekvések értékelésére még nem került sor, mivel azok 2018 elején fejeződtek be, így még nem minden cselekvés eredménye materializálódott.

2017 óta a Bizottság több cselekvést is végrehajtott, amelyek az alábbi három, prioritást élvező területre koncentrálnak:

- az állatjólétre vonatkozó uniós szabályok alkalmazásának javítása,
- az üzleti vállalkozások önkéntes kötelezettségvállalásainak kidolgozása és alkalmazása, az állatjólét további javítása céljából,
- az uniós állatjóléti normák globális szintű előmozdítása.

100. A Bizottság úgy véli, hogy a kábítás nélküli vágás kérdése összetett és óvatos vizsgálatot igényel, a különböző vallásos közösségekkel kapcsolatos érintettség miatt.

1. ajánlás: A Bizottság állatjóléti politikájának stratégiai kerete

a) A Bizottság elfogadja az 1. ajánlás a) pontját, és azt tervezi, hogy elvégzi a 2012. évi állatjóléti stratégia értékelését. Az értékelés időkeretének az ilyen összetett munka erőforrásokkal kapcsolatos kihatásai mellett figyelembe kell vennie, hogy még nem minden cselekvés eredménye materializálódott.

b) A Bizottság elfogadja az 1. ajánlás b) pontját. Azt a területek vagy ágazatok meghatározása révén, illetve a tagállamok teljesítményének összehasonlítását szolgáló módszer kifejlesztése révén hajtják végre.

c) A Bizottság elfogadja az 1. ajánlás c) pontját.

102. A szükséges fellépések jellege kihat arra, hogy mennyi idő alatt érhető el előrelépés a tagállamokban. A Bizottság továbbra is figyelemmel kíséri és nyomon követi e kérdéseket.

Lásd a Bizottság 3. háttérmagyarázatra és 59–62. bekezdésre adott válaszát.

2. ajánlás: A Bizottság szabályszerűséggel kapcsolatos végrehajtási és iránymutatási intézkedései

a) A Bizottság elfogadja a 2. ajánlás a) pontját. Már történtek intézkedések az ellenőrzési ajánlások nyomon követése és az uniós jogszabályok érvényesítése céljából.

A Bizottság 2005 óta rendelkezik rendszerezett eljárásokkal az ellenőrzési ajánlások nyomon követésére, és további érvényesítési cselekvések vehetők igénybe, amennyiben az uniós szabályoknak való meg nem felelés fennmarad. Az eljárások hatékonyságát rendszeresen felülvizsgálják.

A Bizottság ugyanakkor elismeri, hogy tovább lehetne rövidíteni azt az időtartamot, amely az ellenőrzéseket követően kibocsátott ajánlásait kielégítő cselekvések kiváltásához és a jogszabályi rendelkezések (különösen a hosszú ideje hatályban lévő rendelkezések) végrehajtásához szükséges.

Ennélfogva a Bizottság arra törekszik, hogy javítsa nyomonkövetési és előmozdító eljárásait valamennyi élelmiszerekkel kapcsolatos és egészségügyi jogszabály vonatkozásában, ami természetesen ki fog terjedni a bizottsági ellenőrzésekből eredő ajánlások nyomon követésére is.

b) A Bizottság elfogadja a 2. ajánlás b) pontját és megvitatja a tagállamokkal a TRACES rendszer lehetséges javításait, az élő állatok szállításával kapcsolatos ellenőrzésekre vonatkozó tagállami kockázatelemzések elkészítésének támogatása céljából.

3. ajánlás: A hatósági ellenőrzések és a kölcsönös megfeleltetési rendszer összehangolásának javítása

A Bizottság nem fogadja el a 3. ajánlás a) pontját.

A Bizottság úgy véli, hogy amennyiben ezeket az Európai Számvevőszék által hivatkozott hatósági ellenőrzéseket a kölcsönös megfeleltetés szempontjából ellenőrzött kedvezményezettek 1 %-os minimális arányának elérésére használják (a 2014/809/EU rendelet 68. cikke), akkor valóban a DG AGRI (Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Főigazgatóság) ellenőrzéseinek hatálya alá tartoznak, és a kapcsolódó jelentéseket értékelik többek között a teljesség szempontjából. Ha azonban e hatósági ellenőrzéseket a minimális ellenőrzési arány felett végzik, vagyis a kölcsönös megfeleltetési keret hatályán kívül, akkor az ellenőrzőket nem terheli arra irányuló jogi kötelezettség, hogy megállapításaikat minősítsék és értékeljék a kölcsönös megfeleltetési szabályok szempontjából, majd ezeket jelentsék. Ennélfogva, hacsak nem kerül sor az eredmények bejelentésére, ezen ellenőrzések – illetve az azokról szóló jelentéstétel teljessége – nem tartozhatnak a DG AGRI (Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Főigazgatóság) ellenőrzéseinek hatálya alá.

b) A Bizottság elfogadja az ajánlást és nyomon fogja követni azt a kölcsönös megfeleltetéssel foglalkozó szakértői csoport keretében.

104. Az állatjólét előmozdítása az élelmiszerlánc szervezését célzó szélesebb prioritás részét képezi. A vidékfejlesztési politika olyan rugalmas keretet/eszköztárat kínál, amely a szubszidiaritás és a megosztott irányítás elvével összhangban lehetővé teszi a tagállamok számára, hogy eldöntsék, miként lehet a legjobban szolgálni az állatjólét előmozdítását, az uniós szakpolitikai célkitűzésekkel, illetve a tagállamok/régiók sajátos összefüggésével, potenciáljával és szükségleteivel összhangban. A 2014–2020 közötti vidékfejlesztési programok csaknem egyharmada tartalmazza ezt az intézkedést, illetve megjelöli a támogatásban részesülő kedvezményezettek számát.

A holtteher kockázatát illetően a Bizottság úgy véli, hogy a mezőgazdasági termelőknek pénzügyi támogatásra van szükségük ahhoz, hogy teljesíteni tudják az állatjóléti alapkövetelményeken túlmenő kötelezettségvállalásokat. Az intézkedés szerkezetileg azon az elven alapul, hogy az

állatjóléti intézkedések keretében kizárólag a kötelező követelményeken túlmenő cselekvések támogathatók, ami a holtteher megakadályozását célozza.

A Bizottság folytatja az állatjólét fejlesztését szolgáló bevált gyakorlatok és példák terjesztését, az egyéb vidékfejlesztési intézkedésekkel – különösen a tudásátadással és a képzéssel, valamint a beruházásokkal – is megfelelően összekapcsolva.

4. ajánlás: A vidékfejlesztési támogatás felhasználása az állatjóléti célkitűzések eléréséhez

a) A Bizottság elfogadja ezt az ajánlást, amely a jelenlegi programozási időszak gyakorlatára támaszkodik.

A tagállamoknak oly módon kell meghatározniuk a 14. intézkedésre vonatkozó kötelezettségvállalásokat, amely helyesen állapítja meg az alapkövetelményeket és meghaladja a rendes gyakorlatokat, annak érdekében, hogy valós hozzáadott értéket biztosítsanak és elkerüljék a túlkompenzációt. A Bizottság – a programmódosítások, illetve a jelenlegi programozási időszakban az intézkedés új bevezetése esetén – továbbra is arra ösztönzi a tagállamokat, hogy hajtsák végre ezt az intézkedést, különösen a legerősebb szükségletekkel rendelkező ágazatokban. Például a sertéságazatban minden intézkedés hozzájárul a vonatkozó irányelvnek való megfelelés fokozásához is. A DG SANTE-vel (Egészségügyi és Élelmiszerbiztonsági Főigazgatóság) alapértelmezetten konzultációt folytatnak, mielőtt a vidékfejlesztés keretében jóváhagynak egy új állatjóléti intézkedést.

Amennyiben az állatjólét 2021–2027 között a vidékfejlesztés egyik konkrét célja lenne, az tovább javítaná az állatjólét helyzetét a vidékfejlesztési kontextusban.

b) A Bizottság elfogadja az ajánlást, annak érdekében, hogy ösztönözze az állatjóléti intézkedések kiegészítő (vagyis nem kötelező) eredmény- és hatásmutatóival kapcsolatos bevált gyakorlatok cseréjét a tagállamok között. Meg kell jegyezni, hogy a 2020 utáni KAP-ra vonatkozó javaslatok tartalmazzák a következő sajátos célkitűzést: „Az uniós mezőgazdaság által az élelmiszerekkel és az egészséggel kapcsolatos társadalmi igényekre adott válasz javítása, többek között a biztonságos, tápláló élelmiszerek fenntartható termelése, az élelmiszer-pazarlás mérséklése és az állatjólét terén”, valamint „Az állatjóléthez, -egészséghez, illetve a fokozott biológiai biztonsági intézkedésekhez nyújtott támogatás által érintett állategységek száma” megnevezésű O.16. alapmutatót. Ezenfelül a javaslat tartalmazza az R.38. közös eredménymutatót – „Az állatjólét javítása: Az állatjólét javítását célzó, támogatott fellépésekkel érintett állategységek részesedése.” Ennélfogva a Bizottság kötelezettséget tud vállalni az állatjólét mutatóival kapcsolatos bevált gyakorlatok jövőbeli cseréjének ösztönzésére.

c) A Bizottság elfogadja ezt az ajánlást, amely a jelenlegi programozási időszak gyakorlatára támaszkodik.

Az európai vidékfejlesztési hálózat (ENRD) weboldalán számos példa található az állatjólét fokozását szolgáló projektekkel kapcsolatos bevált gyakorlatokra, a beruházási projekteket is beleértve (https://enrd.ec.europa.eu/search/site/animal%20welfare_en).

Amennyiben az állatjólét 2021–2027 között a vidékfejlesztés egyik konkrét célja lenne, az tovább javítaná az állatjólét helyzetét a vidékfejlesztési kontextusban. Ugyanakkor a 2020 utáni KAP kapcsán javasolt új teljesítési modellel összefüggésben a Bizottság jelenleg nincs abban a helyzetben, hogy a tagállamok részére nyújtott iránymutatásnál konkrétabb kötelezettséget vállaljon.

Esemény	Dátum
Az ellenőrzési feladatterv elfogadása / az ellenőrzés megkezdése	2017.9.13
A jelentéstervezet hivatalos megküldése a Bizottságnak (vagy más ellenőrzött félnek)	2018.7.12
A végleges jelentés elfogadása az egyeztető eljárás után	2018.10.3
A Bizottság (vagy más ellenőrzött fél) válaszainak beérkezése az összes uniós nyelven	2018.11.8

PDF ISBN 978-92-847-1177-2 doi:10.2865/978695 QJ-AB-18-026-HU-N

HTML ISBN 978-92-847-1156-7 doi:10.2865/98885 QJ-AB-18-026-HU-Q

Az Európai Unió a világ legszigorúbb, évtizedek óta hatályban lévő állatjóléti előírásokkal rendelkező térségeinek egyike; az állatjóléttel kapcsolatos célkitűzések szervesen beépültek a közös agrárpolitikába (KAP) is. A legutóbbi bizottsági állatjóléti stratégia célja a szabályszerűségi problémák megoldása és a KAP-pal való szinergiák kihasználásának javítása volt. Megállapítottuk, hogy az állatjólét javítását célzó uniós fellépések egyes területeken sikeresnek bizonyultak ugyan, végrehajtásuk azonban több ízben is késedelmet szenvedett, és úgy a gazdaságban, mint a szállítás és a vágás során tartósan fennállnak bizonyos állatjóléti hiányosságok. Ajánlásokat teszünk a stratégiai keret, a szabályok Bizottság általi végrehajtása és a tagállamokat a szabályszerűség biztosításában segítő bizottsági iránymutatás, valamint az állatjólét és a vidékfejlesztési politika közötti kapcsolatok megerősítése kapcsán.



EURÓPAI
SZÁMVEVŐSZÉK



Kiadóhivatal

EURÓPAI SZÁMVEVŐSZÉK
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBOURG

Telefon: +352 4398-1

Megkeresés: eca.europa.eu/hu/Pages/ContactForm.aspx
Weboldal: eca.europa.eu
Twitter: @EUAuditors

© Európai Unió, 2018

Az olyan fényképek és más anyagok felhasználásához vagy reprodukálásához, amelyek szerzői jogainak nem az Európai Unió a tulajdonosa, közvetlenül a szerzői jog tulajdonosától kell engedélyt kérni.