

Tematsko izvješće

Dobrobit životinja u EU u: premošćivanje jaza između ambicioznih ciljeva i praktične primjene

(u skladu s člankom 287. stavkom 4. drugim podstavkom UFEU-a)



EUROPSKI
REVIZORSKI
SUD

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 Roşca 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 Roşca.

SADRŽAJ

	Odlomak
Pojmovnik i pokrate	
Sažetak	I. – IX.
Uvod	1. – 19.
Opseg revizije i revizijski pristup	20. – 27.
Opažanja	28. – 95.
Komisija je zaključila drugu strategiju EU-a za dobrobit životinja, ali nije procijenila njezin učinak	28. – 33.
Komisija i države članice izvijestile su da je postignut znatan napredak u primjeni standarda EU-a	34. – 40.
Državama članicama bilo je potrebno mnogo vremena za provedbu određenih preporuka, a neka pitanja i dalje nisu riješena	41. – 46.
Načinom na koji države članice upravljaju svojim sustavima službenih inspekcija općenito se jamči dosljednost, ali postoje određeni nedostaci u sustavima kontrole i revizije	47. – 63.
Države članice u ograničenoj mjeri upotrebljavaju instrumente u okviru zajedničke poljoprivredne politike u svrhu postizanja ciljeva u području dobrobiti životinja	64. – 95.
Ograničena razmjena informacija o rezultatima službenih inspekcija i provjera višestruke sukladnosti u državama članicama i nedostaci u primjeni kazni	65. – 76.
Ruralni razvoj: ne postoji mnogo poticaja za poboljšanje dobrobiti životinja i nije zajamčena isplativost	77. – 95.
Zaključci i preporuke	96. – 104.
Prilog I. – Pregled planiranih mjera iz strategije EU-a za dobrobit životinja za razdoblje 2012. – 2015.	
Prilog II. – Pregled informacija uključenih u izvješća o inspekcijama gospodarstava koja su države članice obuhvaćene revizijom dostavile Komisiji	

Prilog III. – Provjere koje su države članice provele i podatci koje su prikupile u vezi s klanjem bez omamljivanja

Prilog IV. – Provjere višestruke sukladnosti u posjećenim državama članicama

Odgovori Komisije

POJMOVNIK I POKRATE

EFSA:	Europska agencija za sigurnost hrane – agencija Europske unije koja pruža neovisne znanstvene savjete i informacije o postojećim i novim rizicima povezanima s lancem opskrbe hranom
GU AGRI:	Glavna uprava Europske komisije za poljoprivredu i ruralni razvoj
GU SANTE:	Glavna uprava Europske komisije za zdravlje i sigurnost hrane
OIE:	Svjetska organizacija za zdravlje životinja (fr. <i>Office international des épizooties</i>) – međuvladina organizacija u kojoj sudjeluje 181 zemlja članica i koja razvija međunarodno priznate standarde u području zdravlja i dobrobiti životinja
Podrezivanje repova svinja:	postupak u kojem se repovi svinja podrezuju kako bi se smanjilo grizenje repova
Provjere višestruke sukladnosti:	provjere čiji je cilj utvrditi poštuju li se obveze višestruke sukladnosti u skladu s Uredbama (EU) br. 1306/2013, br. 809/2014 i br. 640/2014
PRR:	program ruralnog razvoja
Službene inspekcije:	pojam koji se za potrebe ovog izvješća upotrebljava za kontrole i inspekcije koje se provode na razini država članica (npr. koje provode veterinarske službe) kako bi se provjerila pravilna primjena pravila Europske unije o dobrobiti životinja u skladu s Uredbom (EZ) br. 882/2004
SMR:	propisani zahtjevi o upravljanju – zahtjevi koji čine dio sustava višestruke sukladnosti i koji su utvrđeni u nizu direktiva i uredbi Europske unije. Obuhvaćaju područja javnog zdravlja, zdravlja životinja i biljaka, označavanja i registracije životinja, okoliša i dobrobiti životinja
Tovni pilići:	pilići koji se uzgajaju za proizvodnju mesa
TRACES:	stručni sustav za kontrolu prometa životinjama i proizvodima životinjskog podrijetla te drugim proizvodima (engl. <i>Trade Control and Expert System</i>) – višejezični internetski upravljački alat Komisije za sve sanitarne zahtjeve u vezi s trgovinom unutar EU-a i uvozom životinja, sjemena i zametaka, hrane, hrane za životinje i biljaka
ZPP:	zajednička poljoprivredna politika

ZSPE: zajednički sustav EU-a za praćenje i evaluaciju u području
mjera ruralnog razvoja

SAŽETAK

- I. EU ima neke od najviših standarda dobrobiti životinja na svijetu, koji uključuju opće zahtjeve u pogledu uzgoja, prijevoza i klanja domaćih životinja te posebne zahtjeve za određene vrste. Zajednička poljoprivredna politika (ZPP) pruža priliku za podizanje razine osviještenosti poljoprivrednika o njihovim pravnim obvezama (s pomoću višestruke sukladnosti, kojom se plaćanja u okviru ZPP-a povezuju s ispunjavanjem minimalnih zahtjeva) i poticanje poljoprivrednika na primjenu viših standarda (s pomoću financijske potpore koja se dodjeljuje u okviru politike ruralnog razvoja).
- II. Utjecaj poljoprivredne prakse na dobrobit životinja i povezani učinak na javno zdravlje i zdravlje životinja pitanja su kojima građani EU-a pridaju sve veću pozornost. Komisija je izradila strateške dokumente koji pružaju okvir za mjere koje provodi u tom području. Najnovijom strategijom EU-a u tom području obuhvaćeno je razdoblje 2012. – 2015.
- III. U okviru ove revizije ispitane su dobrobit domaćih životinja i cjelokupna provedba najnovije strategije EU-a s naglaskom na dva ključna cilja te strategije: postizanje usklađenosti s minimalnim standardima i optimiziranje sinergije sa ZPP-om. Sud je zaključio da je mjerama EU-a za povećanje dobrobiti životinja postignut uspjeh u određenim područjima, ali i dalje postoje određeni nedostaci u pogledu usklađenosti s minimalnim standardima, ima prostora za poboljšanje koordinacije s provjerama višestruke sukladnosti te bi se financijska sredstva za ZPP mogla bolje upotrijebiti za promicanje viših standarda dobrobiti životinja.
- IV. Nalazi revizije koju je Sud proveo pokazali su da se Komisija služila i smjernicama i mjerama za jamčenje primjene zakonodavstva kako bi se u državama članicama postigla usklađenost s relevantnim zakonodavstvom. Mjerama koje je provodila postignut je uspjeh u važnim područjima, posebice u pogledu držanja krmača u skupinama i zabrane uporabe neobogaćenih kaveza, kojima se kokošima nesilicama onemogućava prirodno ponašanje. Komisija i države članice surađivale su na izradi smjernica za lakše razumijevanje i ujednačenu primjenu zakonodavnih zahtjeva koje su proslijedile velikom broju dionika. Države članice koje je Sud posjetio općenito su poduzele mjere kako bi provele revizijske preporuke Komisije.

V. Međutim, i dalje su postojali nedostaci u određenim područjima povezani s pitanjima u pogledu dobrobiti na poljoprivrednom gospodarstvu (konkretno, rutinsko podrezivanje repova svinja), tijekom prijevoza (usklađenost s pravilima o prijevozu na duge udaljenosti i prijevozu životinja koje nisu sposobne za prijevoz) i pri klanju (primjena izuzeća za klanje bez omamljivanja i neprimjereni postupci omamljivanja).

Posjećenim državama članicama bilo je potrebno mnogo vremena za provedbu nekih od preporuka koje je Komisija iznijela na temelju provedenih revizija.

VI. Sustavi država članica za službenu kontrolu ključan su čimbenik u jamčenju pravilne primjene standarda dobrobiti životinja. Sud je utvrdio primjere dobre prakse u tom području, posebice u pogledu dosljednosti službenih inspekcija, ali i da postoji potreba za usmjeravanjem na područja i gospodarske subjekte kod kojih je rizik od neusklađenosti veći. Nadalje, države članice mogle bi bolje iskoristiti informacije dobivene na temelju internih revizija i pritužbi kako bi poboljšale način na koji upravljaju politikom za dobrobit životinja.

VII. Države članice općenito su uvele odgovarajuće mehanizme za provedbu provjera višestruke sukladnosti povezanih s dobrobiti životinja. Međutim, ima prostora za poboljšanje koordinacije sa službenim inspekcijama dobrobiti životinja. Nadalje, bilo je slučajeva u kojima kazne u vezi sa višestrukom sukladnošću koje su primjenjivale agencije za plaćanja nisu bile razmjerne ozbiljnosti nepravilnosti.

VIII. Cilj promicanja dobrobiti životinja jedan je od prioriteta ruralnog razvoja za razdoblje 2014. – 2020. te je Sud u posjećenim državama članicama utvrdio pozitivne primjere mjera koje su korisne za životinje. Međutim, mjera za „dobrobit životinja” nije bila u širokoj uporabi. Postojali su određeni nedostaci u pogledu isplativosti predmetne mjere te su države članice rijetko koristile priliku za pružanje potpore dobrobiti životinja u okviru drugih mjera ruralnog razvoja.

IX. Sud iznosi preporuke Komisiji u svrhu poboljšanja načina na koji ona upravlja politikom za dobrobit životinja. Preporukama koje Sud iznosi obuhvaćeni su strateški okvir za dobrobit životinja, djelotvornije mjere za jamčenje primjene zakonodavstva i usmjeravanje u svrhu postizanja usklađenosti, mjere za jačanje poveznica između sustava višestruke sukladnosti i

dobrobiti životinja te mjere za bolje postizanje ciljeva u području dobrobiti životinja s pomoću politike ruralnog razvoja.

UVOD

Dobrobit životinja: definicija i važnost u EU-u

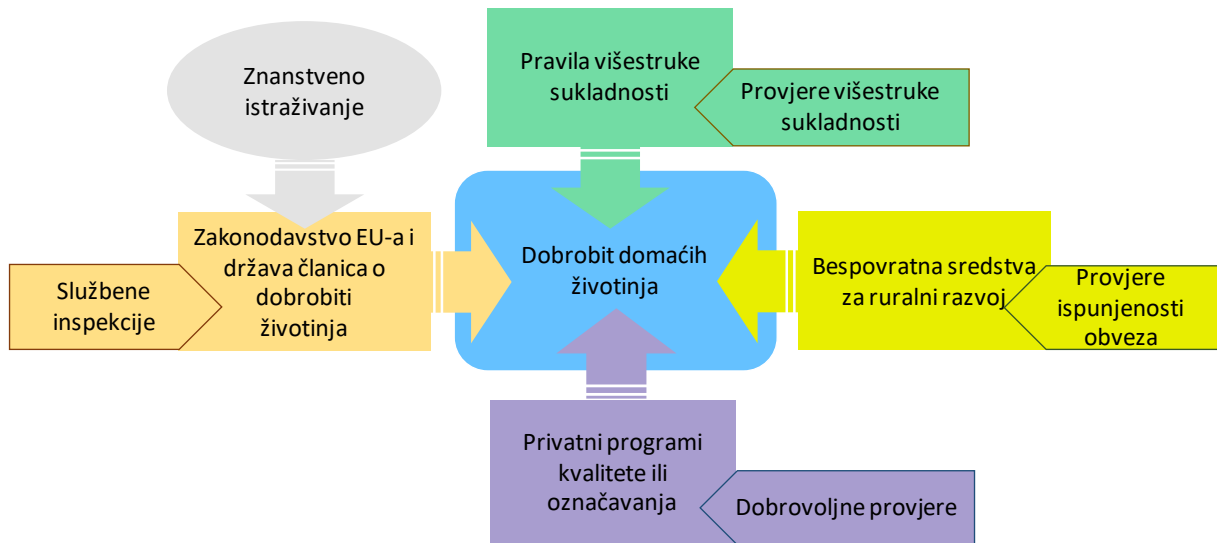
1. Svjetska organizacija za zdravlje životinja (OIE) dala je 2008. godine sljedeću definiciju zadovoljavajuće razine dobrobiti životinja: „Zadovoljavajuća razina dobrobiti životinje postignuta je ako je životinja zdrava, ako joj je udobno, ako je uhranjena i sigurna, može se ponašati na njoj svojstven [prirodan] način te ako ne trpi nelagodno stanje kao što je bol, strah ili nelagoda.” Koncept dobrobiti životinja sadržan je u članku 13. Ugovora o funkcioniranju Europske unije (UFEU), kojim se životinje utvrđuju kao čuvstvena bića.
2. U jednoj studiji Europskog parlamenta¹ procijenjeno je da u EU-u postoji 4,5 milijardi pilića, kokoši nesilica i pura te 330 milijuna goveda, svinja, koza i ovaca. Prema informacijama jedne organizacije za dobrobit za životinja procjenjuje se da se za potrebe proizvodnje mesa svake godine zakolje 0,25 milijuna konja².
3. Znanje o dobrobiti životinja tijekom posljednjih godina naglo se produbilo te mu je posvećena velika medijska pozornost. Europski parlament donio je dvije rezolucije (2010. i 2015. godine) o politici EU-a za dobrobit životinja³. Mjere za dobrobit životinja koje se provode u EU-u zasnivaju se na četiri glavna temelja, od kojih svaki ima vlastiti mehanizam kontrole (vidi ***sliku 1.***).

¹ Resorni odjel Europskog parlamenta za prava građana i ustavna pitanja, „[Animal Welfare in the European Union](#)” (Dobrobit životinja u Europskoj uniji), Bruxelles, 2017.

² Organizacija *Humane Society International*, „[Facts and figures on the EU horsemeat trade](#)” (Činjenice i brojke o trgovini konjskim mesom u EU-u), 2014.

³ Rezolucija Europskog parlamenta od 5. svibnja 2010. o vrednovanju i ocjeni Akcijskog plana za dobrobit životinja za razdoblje 2006. – 2010. ([2009/2202\(INI\)](#)) i Rezolucija Europskog parlamenta od 26. studenoga 2015. o novoj strategiji za dobrobit životinja za razdoblje 2016. – 2020. ([2015/2957\(RSP\)](#)).

Slika 1. – Mjere u EU-u s učinkom na dobrobit životinja

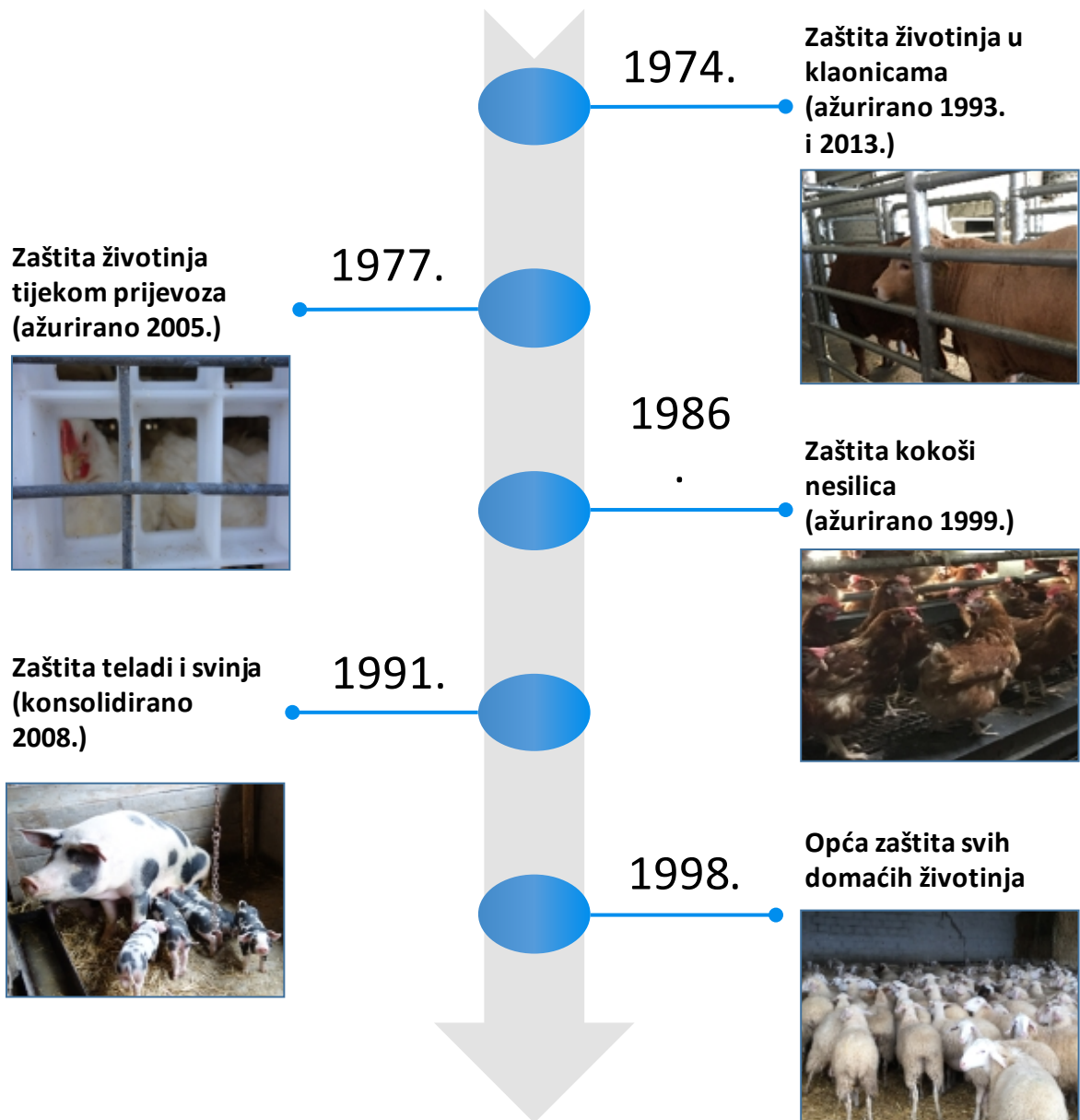


Izvor: Sud.

4. Cilj je zakonodavstva EU-a o dobrobiti životinja poboljšati kvalitetu života životinja i istodobno zadovoljiti očekivanja građana i tržišne potrebe utvrđivanjem minimalnih standarda. Opće je stajalište da EU ima neke od najviših standarda dobrobiti životinja na svijetu⁴. Većina tih standarda odnosi se na domaće životinje (na poljoprivrednom gospodarstvu, tijekom prijevoza i pri klanju), no zakonodavstvom su obuhvaćene i divlje životinje, laboratorijske životinje i kućni ljubimci. Kao što je vidljivo na **slici 2.** prvi zakonski akti EU-a u području dobrobiti životinja uvedeni su prije više od 40 godina i ažurirani su nekoliko puta. Države članice mogu uvesti i stroža pravila pod uvjetom da su ona u skladu sa zakonodavstvom EU-a. Na primjer, 13 država članica uvelo je dodatne mjere u pogledu klanja.

⁴ Na tu su temu, među ostalim, provedene sljedeće studije: FAO, „[Review of animal welfare legislation in the beef, pork, and poultry industries](#)” (Preispitivanje zakonodavstva o dobrobiti životinja u sektorima uzgoja goveda, svinja i peradi), Rim, 2014.; projekt *EconWelfare*, FiBL, „[Overview of animal welfare standards and initiatives in selected EU and third countries](#)” (Pregled standarda i inicijativa za dobrobit životinja u odabranim zemljama EU-a i trećim zemljama), Švicarska, 2010.; Odbor Europskog parlamenta za poljoprivredu i ruralni razvoj, „[Comparative analysis of EU standards in food safety, environment, animal welfare and other non-trade concerns with some selected countries](#)” (Komparativna analiza standarda EU-a u područjima sigurnosti hrane, okoliša, dobrobiti životinja i drugih netrgovinskih pitanja u odnosu na određene odabrane zemlje), Bruxelles, 2012.

Slika 2. – Ključno zakonodavstvo EU-a o dobrobiti domaćih životinja



Izvor: Sud.

5. Države članice odgovorne su za primjenu pravila EU-a o dobrobiti životinja na nacionalnoj razini, uključujući provedbu službenih inspekcija⁵, dok je odgovornost Europske

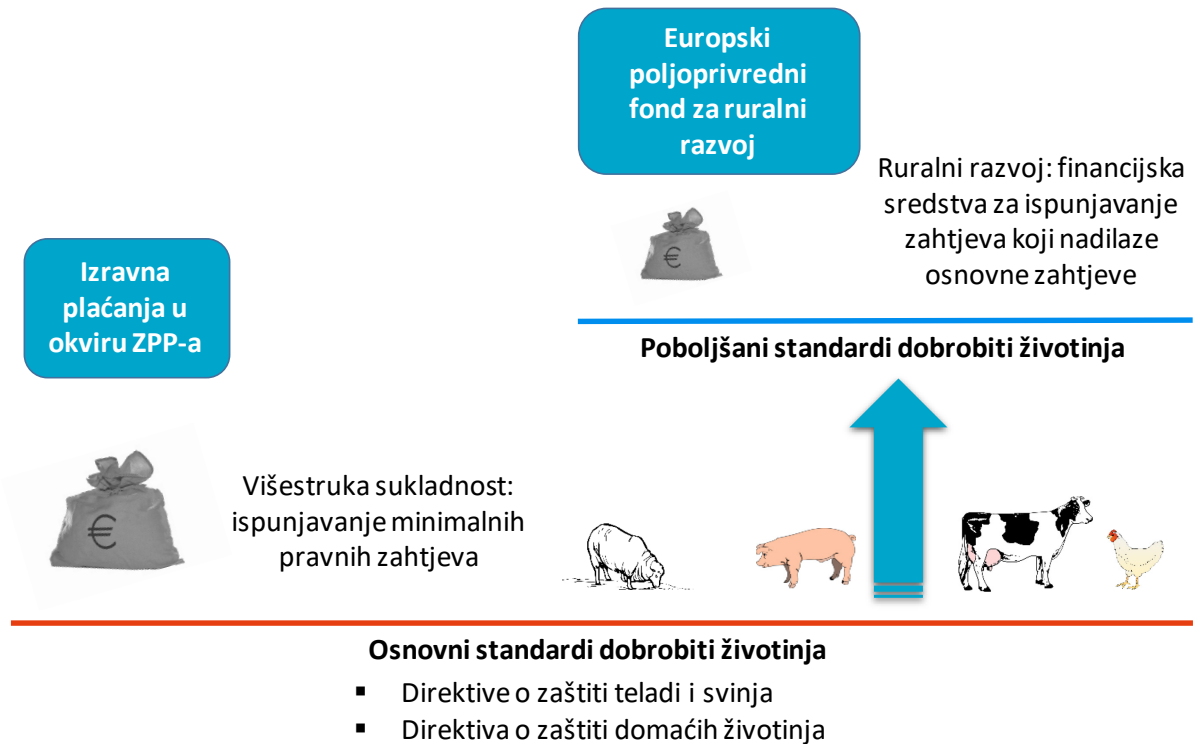
⁵ Inspekcije se provode u skladu s [Uredbom \(EZ\) br. 882/2004](#) Europskog parlamenta i Vijeća od 29. travnja 2004. o službenim kontrolama koje se provode radi provjeravanja poštivanja propisa o hrani i hrani za životinje te propisa o zdravlju i dobrobiti životinja (SL L 165, 30.4.2004., str. 1.). Zakonodavstvom nije predviđena minimalna stopa kontrole za inspekcije dobrobiti životinja.

komisije (GU SANTE) zajamčiti da države članice provode zakonodavstvo EU-a na odgovarajući način. Europska agencija za sigurnost hrane odgovorna je za pružanje relevantnih znanstvenih savjeta Komisiji. Države članice Komisiji svake godine podnose izvješća s rezultatima inspekcija dobrobiti životinja na poljoprivrednim gospodarstvima i tijekom prijevoza koje su provele. Komisija može poduzeti pravne mjere protiv država članica koje ne prenesu i ne provedu zakonodavstvo EU-a na pravilan način.

Dobrobit životinja i zajednička poljoprivredna politika

6. Zajednička poljoprivredna politika (ZPP) doprinosi postizanju ciljeva u području dobrobiti životinja primjenom višestruke sukladnosti (kojom se većina plaćanja koja se vrše poljoprivrednicima u okviru ZPP-a povezuje s ispunjavanjem minimalnih zahtjeva) te financiranjem aktivnosti i projekata za dobrobit životinja (vidi **sliku 3.**).

Slika 3. – Instrumenti ZPP-a i poveznica sa zakonodavstvom o dobrobiti životinja



Izvor: Sud.

7. Višestruka sukladnost mehanizam je kojim se većina plaćanja u okviru ZPP-a⁶ (otprilike 46 milijardi eura 2016. godine)⁷ povezuje s pridržavanjem niza pravila koja se odnose na okoliš, održavanje zemljišta u dobrom poljoprivrednom stanju, dobrobit životinja te javno

⁶ Izravna plaćanja u skladu s [Uredbom \(EU\) br. 1307/2013](#) Europskog parlamenta i Vijeća od 17. prosinca 2013. o utvrđivanju pravila za izravna plaćanja poljoprivrednicima u programima potpore u okviru zajedničke poljoprivredne politike (SL L 347, 20.12.2013., st. 608.), plaćanja za restrukturiranje i konverziju vinograda i zelenu berbu u skladu s [Uredbom \(EU\) br. 1308/2013](#) Europskog parlamenta i Vijeća od 17. prosinca 2013. o uspostavljanju zajedničke organizacije tržišta poljoprivrednih proizvoda (SL L 347, 20.12.2013., str. 671.) te plaćanja povezana s površinom i plaćanja za dobrobit životinja u okviru ruralnog razvoja u skladu s [Uredbom \(EU\) br. 1305/2013](#) Europskog parlamenta i Vijeća od 17. prosinca 2013. o potpori ruralnom razvoju iz Europskog poljoprivrednog fonda za ruralni razvoj (EPFRR) (SL L 347, 20.12.2013., str. 487.).

⁷ GU AGRI, [Godišnje izvješće o radu](#) za 2016.

zdravlje i zdravlje životinja i biljaka. Ona se ne primjenjuje na male poljoprivrednike⁸, koji čine otprilike 40 % svih poljoprivrednika u EU-u⁹. Poljoprivrednicima koji ne ispune te standarde i zahtjeve plaćanja u okviru ZPP-a mogu se umanjiti za 1 % – 5 %, a ako je neispunjavanje namjerno i za više. U iznimnim slučajevima relevantna tijela mogu isključiti poljoprivrednika iz programa potpore.

8. Sustavom višestruke sukladnosti nisu obuhvaćeni svi zakonodavni zahtjevi u vezi s dobrobiti životinja: on uključuje odredbe o zaštiti teladi i svinja te druge odredbe kojima se utvrđuju opći zahtjevi za sve domaće životinje¹⁰.

9. Uzgajivači stoke aktivni u sektorima na koje se relevantna plaćanja u okviru ZPP-a u pravilu ne primjenjuju (većina peradarskih gospodarstava u EU-u i brojna svinjogojska gospodarstva u određenim državama članicama) po definiciji nisu obuhvaćeni tim sustavom kazni. Gledajući na razini EU-a¹¹, općim zahtjevima u pogledu višestruke sukladnosti koji se odnose na dobrobit životinja obuhvaćeno je otprilike 55 % svih gospodarstava u EU-u na kojima se uzgaja stoka, dok je posebnim zahtjevima iz Direktive koji se odnose na zaštitu svinja obuhvaćeno otprilike 65 % svinjogojskih gospodarstava.

10. Države članice provode provjere na terenu kako bi provjerile ispunjavaju li poljoprivrednici zahtjeve u pogledu višestruke sukladnosti. Tim je provjerama potrebno obuhvatiti najmanje 1 % korisnika koji primaju potporu u okviru ZPP-a. Komisija (GU AGRI)

⁸ Uvodna izjava 57. i članak 92. [Uredbe \(EU\) br. 1306/2013](#) Europskog parlamenta i Vijeća od 17. prosinca 2013. o financiranju, upravljanju i nadzoru zajedničke poljoprivredne politike (SL L 347, 20.12.2013., str. 549.). Međutim, mali poljoprivrednici nisu oslobođeni od usklađivanja s važećim zakonodavstvom o dobrobiti životinja te se nad njima provode službene inspekcije kojima se provjerava njihova usklađenost s tim zakonodavstvom.

⁹ [SWD\(2016\) 218 final](#) od 22. lipnja 2016., „Preispitivanje ekologizacije nakon jedne godine”.

¹⁰ Kako je utvrđeno u Prilogu II. [Uredbi \(EU\) br. 1306/2013](#).

¹¹ *Izvori:* statistički podatci o kontrolama višestruke sukladnosti za 2016. godinu za udio gospodarstava na koja se primjenjuje višestruka sukladnost; podatci Eurostata za 2013. godinu za ukupni broj gospodarstava na kojima se uzgaja stoka i ukupni broj gospodarstava na kojima se uzgajaju svinje. Udio obuhvaćenih svinjogojskih gospodarstava uvelike se razlikuje među državama članicama te se kreće od 7 % takvih gospodarstava u Slovačkoj do gotovo 100 % takvih gospodarstava u Belgiji, Njemačkoj i Luksemburgu. Ne postoje [podatci Eurostata](#) o broju gospodarstava na kojima se uzgaja telad.

provodi revizije kojima provjerava raspolažu li države članice primjerenim sustavima za kontrolu višestruke sukladnosti.

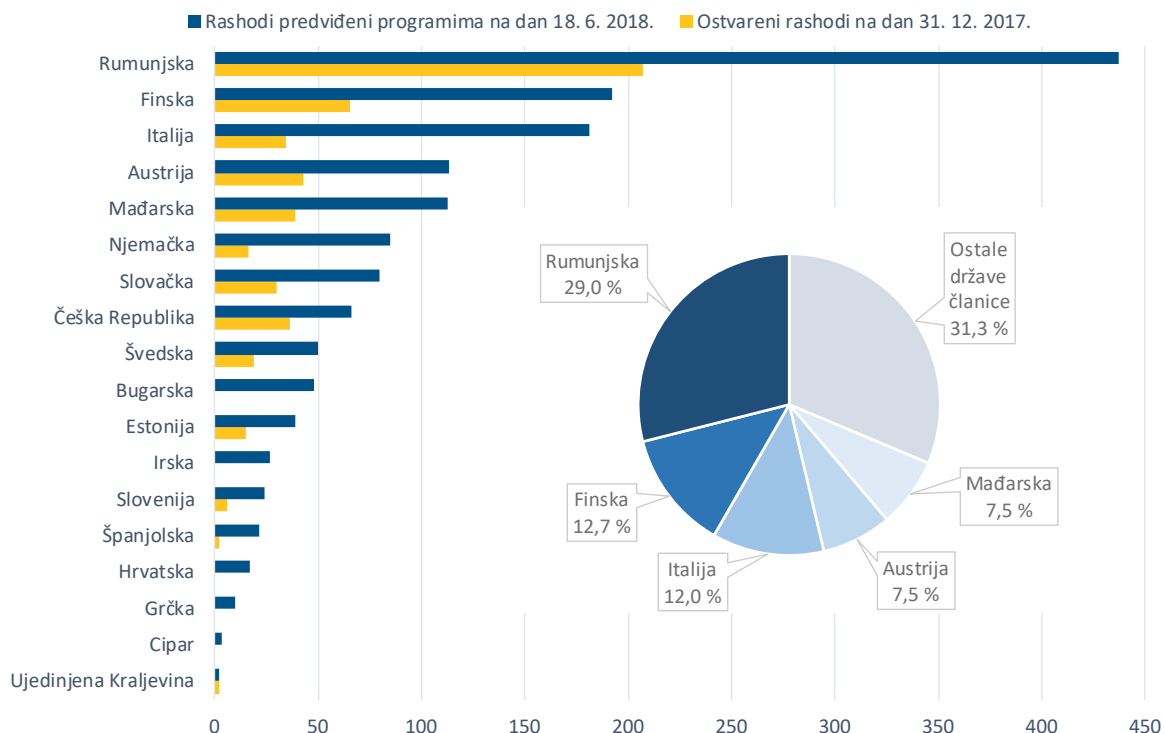
11. Politika ruralnog razvoja također može doprinositi postizanju ciljeva u području dobrobiti životinja, primjerice u vidu tečajeva osposobljavanja ili isplate financijske naknade poljoprivrednicima koji primjenjuju više standarde dobrobiti životinja nego što je propisano zakonodavstvom EU-a i država članica ili nego što je to u pravilu praksa. Države članice odlučuju koje će mjere primijeniti ovisno o svojim potrebama. Komisija (GU AGRI) odobrava programe ruralnog razvoja država članica. Države članice potom na temelju odobrenih programa odabiru korisnike koji će primiti financijska sredstva.

12. Najveći izravni izvor financijskih sredstava EU-a za aktivnosti u području dobrobiti životinja čini mjera ruralnog razvoja „plaćanja za dobrobit životinja” (mjera 14), u okviru koje se pruža potpora za primjenu visokih standarda u uzgoju životinja koji nadilaze relevantne obvezne standarde¹². Za razdoblje 2014. – 2020. za tu je mjeru 18 država članica dodijelilo sredstva u visini od 1,5 milijardi eura (1,5 % ukupnih planiranih rashoda za sve mjere)¹³. Na ***slici 4.*** prikazani su planirani i stvarni rashodi za tu mjeru u programskom razdoblju 2014. – 2020. Ta se sredstva nadopunjavaju nacionalnim sredstvima, čime ukupni proračun za tu mjeru doseže gotovo 2,5 milijardi eura.

¹² Članak 33. [Uredbe \(EU\) br. 1305/2013.](#)

¹³ U prethodnom programskom razdoblju (2007. – 2013.) 15 država članica ostvarilo je rashode za mjeru za dobrobit životinja u iznosu od 1 milijarde eura.

Slika 4. – Rashodi za ruralni razvoj EU-a u okviru mjere 14 za „dobrobit životinja” u programskom razdoblju 2014. – 2020. (u milijunima eura)



Izvor: Sud, na temelju informacija GU-a AGRI.

Dobrobit životinja i gospodarski interesi

13. Sektor uzgoja stoke čini 45 % ukupne poljoprivredne djelatnosti u EU-u. U tom se sektoru godišnje ostvaruje proizvodnja u vrijednosti od 168 milijardi eura te on obuhvaća otprilike 4 milijuna radnih mjesta¹⁴. U povezanim sektorima (prerada mlijeka i mesa, hrana za stoku) godišnji promet iznosi otprilike 400 milijardi eura. Dosljedna primjena standarda dobrobiti životinja utječe na jednakost uvjeta pod kojima se natječe u tim sektorima.

14. Primjena određenih standarda dobrobiti životinja (na primjer, osiguravanje minimalnog prostora za telad) donosi troškove za gospodarske subjekte. GU SANTE procijenio je

¹⁴ Radna skupina za životinje „Why is European animal production important today? Facts and figures” (Zašto je uzgoj životinja u Europi danas važan? Činjenice i brojke), 2017.

2010. godine¹⁵ da ti troškovi odgovaraju vrijednosti od 2 % proizvodnje poljoprivrednog gospodarstva, ali je također zaključio da viši standardi dobrobiti životinja donose koristi u obliku povećane produktivnosti, kvalitete proizvoda i poslovnog ugleda.

15. Prema Europskoj agenciji za sigurnost hrane (EFSA)¹⁶ dobrobit životinja iz uzgoja neizravno utječe na sigurnost hrane zbog uske povezanosti između dobrobiti životinja, njihova zdravlja i bolesti koje se prenose hranom. Nezadovoljavajuća razina dobrobiti može dovesti do veće osjetljivosti na bolesti i veće smrtnosti. U slučaju da postoji opasnost za javno zdravlje inspektori za sigurnost hrane neće odobriti da se predmetno meso upotrijebi za ljudsku potrošnju, što vodi do financijskih gubitaka za proizvođače i prerađivače.

16. Postoje brojni dokazi¹⁷ o tome da dobrobit životinja utječe na kvalitetu mesa. Odgovarajuće postupanje na poljoprivrednom gospodarstvu, tijekom prijevoza i prije klanja ima važnu ulogu jer meso životinja koje su bile pod stresom ili koje su ozlijeđene može imati manju vrijednost zbog gubitka boje i mekoće.

17. Međutim, odgovarajuća razina dobrobiti životinja ne podudara se uvijek s gospodarskim interesima poslovnih subjekata. U intenzivnim sustavima proizvodnje veći broj životinja po jedinici površine znači veću dobit, ali otežava zadovoljavanje njihovih specifičnih potreba. Intenzivni sustavi stoga mogu dovesti do neuobičajenog ponašanja kao što su kljucanje perja i kanibalizam kod kokoši, agresivnost i grizenje repova kod svinja te agresivnost kod teladi. Kako bi se takvo nepoželjno ponašanje kontroliralo, uobičajena je praksa da se životinje

¹⁵ GU SANTE, „[Evaluation of the EU Policy on Animal Welfare and Possible Policy Options for the Future](#)” (Evaluacija politike EU-a za dobrobit životinja i moguće opcije za politiku u budućnosti), Bruxelles, 2010.

¹⁶ <https://www.efsa.europa.eu/en/topics/topic/animalwelfare>, podatci preuzeti u lipnju 2018.

¹⁷ Na primjer: Belk, K. E., Scanga, J. A., Smith, G. C. and Grandin, T., „[The Relationship Between Good Handling / Stunning and Meat Quality in Beef, Pork, and Lamb](#)” (Odnos između dobrog postupanja / omamljivanja i kvalitete goveđeg, svinjskog i janječeg mesa), Državno sveučilište u Coloradu, Fort Collins, 2002.; GU SANTE, „[Evaluation of the EU Policy on Animal Welfare and Possible Policy Options for the Future](#)” (Evaluacija politike EU-a za dobrobit životinja i moguće opcije za politiku u budućnosti), Bruxelles, 2010.; Resorni odjel Europskog parlamenta za prava građana i ustavna pitanja, „[Animal Welfare in the European Union](#)” (Dobrobit životinja u Europskoj uniji), Bruxelles, 2017.

podvrgavaju bolnim fizičkim zahvatima, posebice obrezivanju kljunova, podrezivanju repova, kastraciji i skraćivanju zubi. Zakonodavstvom EU-a ta se pitanja prije svega nastoje riješiti zahtjevima u pogledu minimalnog prostora i pravilima o fizičkim zahvatima (kojima se određeni postupci dopuštaju samo u iznimnim slučajevima, nakon što su poduzete druge mjere za sprječavanje neželjenog ponašanja).

18. Slično tome, manji broj životinja po jedinici površine i zaustavljanje tijekom prijevoza kako bi se životinje odmorile nepovoljno utječe na gospodarske interese prijevoznika. U postupcima u klaonici ključni je čimbenik produktivnosti brzina proizvodnog lanca, no to može nepovoljno utjecati na pravilno postupanje sa životinjama prije njihova klanja i djelotvornost metoda omamljivanja. Mogu postojati i drugi gospodarski razlozi zbog kojih se pri klanju ne primjenjuje dobra praksa (vidi primjer u **okviru 1.**).

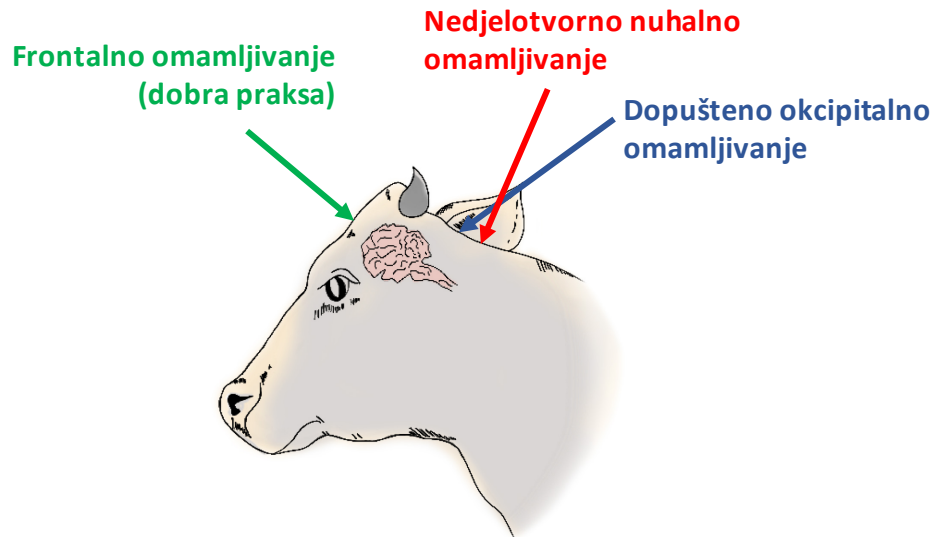
Okvir 1. – Omamljivanje teladi pri kojem se iz gospodarskih razloga primjenjuju metode koje nisu navedene u smjernicama za dobru praksu

U jednoj klaonici u Francuskoj koju je Sud posjetio umjesto metode omamljivanja navedene u vodiču Komisije i međustrukovnom vodiču za dobru praksu (frontalno omamljivanje) primjenjivala se alternativna metoda omamljivanja (okcipitalno omamljivanje). Obje su metode u skladu s Uredbom o klanju¹⁸. U mišljenju EFSA-e¹⁹ o aspektima dobrobiti pri omamljivanju navodi se da u slučaju frontalnog omamljivanja pouzdano dolazi do djelotvornog omamljivanja, dok u slučaju okcipitalnog omamljivanja postoji rizik od pucanja u pogrešnom smjeru. Rezultat je pucanj u zatiljak, koji daje

¹⁸ [Uredba Vijeća \(EZ\) br. 1099/2009](#) od 24. rujna 2009. o zaštiti životinja u trenutku usmrćivanja (SL L 303, 18.11.2009., str. 1.).

¹⁹ Mišljenje Znanstvenog odbora za zdravlje i dobrobit životinja doneseno na zahtjev Komisije u vezi s aspektima dobrobiti životinja u okviru glavnih sustava za omamljivanje i usmrćivanje glavnih komercijalnih vrsta životinja, *EFSA Journal* (2004.), 45, str. 1–29.

nezadovoljavajuće rezultate. Komercijalna je prednost alternativne metode manji broj oštećenja moždanog tkiva i krhotina kostiju, što omogućava bolji položaj pri stavljanju mozga na tržište.



Izvor: Sud.

Strategija EU-a za dobrobit životinja

19. Komisija je 2010. godine zaključila²⁰ da je postojeće zakonodavstvo o dobrobiti životinja općenito dovelo do veće razine dobrobiti onih skupina životinja na koje se ono primjenjuje. Međutim, utvrdila je da su u EU-u postojale razlike u primjeni tog zakonodavstva koje su onemogućile napredak prema ujednačenim visokim standardima. Slijedom preporuke Europskog parlamenta²¹ Komisija je 2012. godine uvela strategiju EU-a za zaštitu i dobrobit životinja za razdoblje 2012. – 2015.²² u kojoj su utvrđeni sljedeći ciljevi:

²⁰ GU SANTE, „[Evaluation of the EU Policy on Animal Welfare and Possible Policy Options for the Future](#)” (Evaluacija politike EU-a za dobrobit životinja i moguće opcije za politiku u budućnosti), Bruxelles, 2010.

²¹ [Rezolucija Europskog parlamenta od 5. svibnja 2010.](#) o vrednovanju i ocjeni Akcijskog plana za dobrobit životinja za razdoblje 2006. – 2010.

²² Komunikacija Komisije Europskom parlamentu, Vijeću i Europskom gospodarskom i socijalnom odboru o strategiji Europske unije za zaštitu i dobrobit životinja za razdoblje 2012. – 2015. (COM(2012)6 od 15. veljače 2012.).

- (i) uzimanje u obzir izvedivosti uvođenja pojednostavnjenog zakonodavnog okvira EU-a s načelima dobrobiti životinja za sve životinje koje se drže u gospodarske svrhe
- (ii) pružanje potpore državama članicama i poduzimanje mjera s ciljem povećanja usklađenosti sa zakonodavstvom
- (iii) optimiziranje sinergije sa zajedničkom poljoprivrednom politikom, posebice s pomoću višestruke sukladnosti i ruralnog razvoja
- (iv) pružanje potpore međunarodnoj suradnji
- (v) pružanje odgovarajućih informacija potrošačima i javnosti
- (vi) istraživanje u području dobrobiti riba iz uzgoja.

Strategija je također uključivala popis od 20 mjera čiju je provedbu Komisija namjeravala dovršiti do 2015. godine i koje su u prvom mjeru obuhvaćale objavu izvješća, studija i smjernica (vidi **prilog I.**).

OPSEG REVIZIJE I REVIZIJSKI PRISTUP

20. Jedan je od strateških ciljeva Europskog revizorskog suda (Sud) ispitati uspješnost u područjima u kojima mjere EU-a donose koristi za građane. Cilj ove revizije, koja je prva koju je Sud proveo u tom području, bio je procijeniti mjere koje su Komisija i države članice poduzele u svrhu povećanja razine dobrobiti domaćih životinja nakon uvođenja strategije EU-a za dobrobit životinja za razdoblje 2012. – 2015. Sud se usredotočio na dva ključna cilja utvrđena u toj strategiji za koja je smatrao da imaju izravan učinak na dobrobit životinja: povećanje usklađenosti sa zakonodavstvom o dobrobiti životinja i optimiziranje sinergije sa zajedničkom poljoprivrednom politikom s pomoću višestruke sukladnosti i ruralnog razvoja (ciljevi (ii) i (iii) iz **odlomka 19.**).

21. Revizijom koju je Sud proveo nastojalo se odgovoriti na sljedeće revizijsko pitanje:
Jesu li mjere Komisije i država članica djelotvorno doprinijele ostvarenju ciljeva EU-a u području dobrobiti životinja?

22. Sud je ispitao:

- (a) je li provedba strategije Komisije dovršena i jesu li postignuti predviđeni rezultati
- (b) jesu li smjernice Komisije i mjere koje je provela kako bi zajamčila primjenu zakonodavstva dovele do bolje primjene standarda EU-a u ključnim rizičnim područjima
- (c) jesu li države članice koje je Sud posjetio djelotvorno upravljale ključnim aspektima svojih sustava kontrole
- (d) je li višestruka sukladnost bila djelotvoran alat za integraciju zahtjeva u pogledu dobrobiti životinja u zajedničku poljoprivrednu politiku i je li mjerama ruralnog razvoja potaknuta primjena viših standarda dobrobiti životinja na isplativ način.

23. Za točke (a) i (b) Sud je ispitao dostupne dokaze o rezultatima mjera Komisije za provedbu strategije za dobrobit životinja. Za točke (c) i (d) Sud je proveo izravnu procjenu sustava i postupaka država članica za otklanjanje određenih ključnih rizika.

24. Revizija je provedena od rujna 2017. do lipnja 2018. te je njome obuhvaćeno razdoblje od 2012. godine do početnih mjeseci 2018. godine. Kad je riječ o mjerama ruralnog razvoja, Sud je ispitao tekuće programsko razdoblje, koje je započelo 2014. godine. Razdoblje u kojem je Sud proveo reviziju omogućilo mu je da procjeni provedbu strategije za dobrobit životinja za razdoblje 2012. – 2015. u vrijeme razmatranja ZPP-a za razdoblje nakon 2020. godine.

25. Sud je odabrao uzorak od pet država članica na temelju veličine sektora uzgoja stoke i postojanja nedostataka u pogledu usklađenosti sa zakonodavstvom o dobrobiti životinja koje je Komisija (GU SANTE) prethodno već utvrdila²³: Njemačka, Francuska, Italija, Poljska i Rumunjska. U Njemačkoj i Italiji odabrane su Sjeverna Rajna-Vestfalija i Sardinija kako bi se na regionalnoj razini ispitala provedba mjera za dobrobit životinja i primjena pravila o službenim inspekcijama. Odabrane države članice zajedno zauzimaju više od 50 % tržišta

²³ Sud je pregledao revizijska izvješća GU-a SANTE kojima je obuhvaćeno svih 28 država članica. U tim su revizijskim izvješćima utvrđeni nedostaci u svim državama članicama osim Finske.

mesa u EU-u te je odabranim programima ruralnog razvoja obuhvaćeno otprilike 40 % planiranih rashoda za dobrobit životinja.

26. Sud se tijekom revizijskih posjeta državama članicama sastao s osobljem tijela odgovornih za službene inspekcije, za provjeru višestruke sukladnosti i za provedbu programa ruralnog razvoja. Radi boljeg razumijevanja sustava Sud je promatrao službene inspekcije dobrobiti životinja na poljoprivrednim gospodarstvima, kao i terenske provjere u vezi s višestrukom sukladnošću i ruralnim razvojem.

27. Na razini Komisije Sud je posjetio Glavnu upravu za zdravlje i sigurnost hrane (GU SANTE) i Glavnu upravu za poljoprivredu i ruralni razvoj (GU AGRI). Sud je, osim toga, okupio stručnu skupinu kako bi dobio neovisne savjete o pitanjima u području dobrobiti životinja.

OPAŽANJA

Komisija je zaključila drugu strategiju EU-a za dobrobit životinja, ali nije procijenila njezin učinak

28. Komisija je provedbu posljednje mjere iz svoje strategije za dobrobit životinja za razdoblje 2012. – 2015. dovršila u travnju 2018., više od tri godine nakon što je strategija trebala biti zaključena (vidi ***prilog I.***). U strategiji nije uspostavljena izravna poveznica između popisa mjera koje su predviđene za razdoblje 2012. – 2015. i općih ciljeva koji su utvrđeni (vidi ***odlomak 19.***). U slučaju dvaju strateških ciljeva Komisija nije preispitala zakonodavni okvir niti poduzela bilo kakve mjere za optimizaciju sinergije sa zajedničkom poljoprivrednom politikom.

29. Provedba nekih od mjera koje je Komisija planirala kasnila je i do pet godina (primjerice, izrada smjernica EU-a o zaštiti životinja tijekom prijevoza). U izradi smjernica o dobrobiti svinja i zaštiti životinja pri klanju također je došlo do kašnjenja zbog dugotrajnih rasprava s dionicima. Većina izvješća temeljila se na vanjskim studijama, čija je izrada katkad kasnila zbog toga što Komisija nije raspolagala dostatnim osobljem za upravljanje procesom javne nabave i pregled sastavljenih tekstova. Komisija je navela da je za određene aktivnosti koje je provodila s ciljem jamčenja primjene zakonodavstva (koje su u nekim slučajevima

obuhvaćale postupke zbog povrede prava pred Sudom Europske unije) u vezi s Direktivom o kokošima nesilicama (zabrana uporabe tradicionalnih kaveza) i Direktivom o svinjama (držanje krmača u skupinama) bilo potrebno mnogo vremena zbog broja uključenih država članica.

30. Komisija strategiju za razdoblje 2012. – 2015. nije nadomjestila novom strategijom. Međutim, nastavila je poticati dijalog među dionicima u okviru Platforme EU-a za dobrobit životinja (koja je pokrenuta 2017.) te je uspostavila prvi referentni centar EU-a za dobrobit životinja²⁴ čija je svrha državam članicama pružati tehničku pomoć u području dobrobiti svinja. Platforma EU-a za dobrobit životinja stavlja poseban naglasak na bolju primjenu pravila EU-a o dobrobiti životinja, osmišljavanje i primjenu dobrovoljnih obveza u pogledu dobrobiti životinja i promicanje standarda EU-a za dobrobit životinja na globalnoj razini. U okviru Platforme uspostavljene su dvije podskupine koje rade na postizanju konkretnih rezultata u područjima prijevoza životinja i dobrobiti svinja.

31. Ne postoje polazni ili ciljni pokazatelji na temelju kojih bi se mogla utvrditi mjera u kojoj su ciljevi postignuti te Komisija još nije obavila evaluaciju rezultata provedenih mjera koju je zatražio Europski parlament²⁵.

32. Određena izvješća i studije koji su izrađeni na inicijativu Komisije sadržavaju korisne informacije o usklađenosti sa zakonodavstvom (vidi **odlomke 34. i 35.**). Posebice uprava za reviziju u okviru GU-a SANTE provodi revizije i izrađuje izvješća u kojima obrađuje konkretna pitanja u vezi s dobrobiti životinja u odabranim državama članicama, no svrha tih revizija nije procijeniti uspjeh strateških mjera Komisije.

²⁴ [Provedbena uredba Komisije \(EU\) 2018/329](#) od 5. ožujka 2018. o određivanju referentnog centra Europske unije za dobrobit životinja (SL L 63, 6.3.2018., str. 13.).

²⁵ [Rezolucija Europskog parlamenta od 26. studenoga 2015.](#) o novoj strategiji za dobrobit životinja za razdoblje 2016. – 2020. (2015/2957(RSP)).

33. Države članice Komisiji dostavljaju godišnja izvješća o rezultatima službenih inspekcija dobrobiti životinja na poljoprivrednim gospodarstvima²⁶ i tijekom prijevoza koje provode u skladu sa zakonodavstvom EU-a. Komisija je potvrdila da podatci iz izvješća nisu potpuni, dosljedni, pouzdani ni dovoljno detaljni kako bi se mogli donijeti zaključci o usklađenosti na razini EU-a²⁷. Obavijestila je Sud o tome da radi na poboljšanju kvalitete i dosljednosti podataka koji se dostavljaju u izvješćima u skladu s novom Uredbom o službenim kontrolama²⁸.

Komisija i države članice izvjestile su da je postignut znatan napredak u primjeni standarda EU-a

34. U nekim područjima obuhvaćenima strategijom ostvaren je zadovoljavajući napredak u području dobrobiti životinja. Komisija je 2016.²⁹ izvjestila o poboljšanjima u pogledu broja poljoprivrednih gospodarstava usklađenih s Direktivom o zaštiti životinja na poljoprivrednim gospodarstvima. Zaključila je da su države članice djelotvorno primijenile zabranu uporabe neobogaćenih kaveza za kokoši nesilice (2012.) i pojedinačnih staja za krmače (2013.). Izvješće Komisije iz 2018.³⁰ pokazuje da su države članice povećale razinu dobrobiti tovnih pilića nakon što su provele Direktivu o tovnim pilićima (2007.). Komisija je također utvrdila

²⁶ ***Prilog II.*** sadržava pregled rezultata inspekcija koje su dostavile posjećene države članice.

²⁷ *Izvor:* Izvješće Komisije Europskom parlamentu i Vijeću o provedbi Direktive Vijeća 98/58/EZ o zaštiti životinja koje se drže u svrhu proizvodnje ([COM/2016/558 final](#) od 8. rujna 2016.) i zapisnici sa sastanaka nacionalnih kontaktnih točaka za dobrobit životinja tijekom prijevoza.

²⁸ [Uredba \(EU\) 2017/625](#) Europskog parlamenta i Vijeća od 15. ožujka 2017. o službenim kontrolama i drugim službenim aktivnostima kojima se osigurava primjena propisa o hrani i hrani za životinje, pravila o zdravlju i dobrobiti životinja, zdravlju bilja i sredstvima za zaštitu bilja (SL L 95, 7.4.2017., str. 1.).

²⁹ [COM\(2016\) 558 final](#) od 8. rujna 2016. „Izvješće Komisije Europskom parlamentu i Vijeću o provedbi Direktive Vijeća 98/58/EZ o zaštiti životinja koje se drže u svrhu proizvodnje”.

³⁰ [COM\(2018\) 181 final](#) od 13. travnja 2018. „Izvješće Komisije Europskom parlamentu i Vijeću o primjeni Direktive 2007/43/EZ i njezinu utjecaju na dobrobit pilića koji se uzgajaju za proizvodnju mesa te razvoju pokazatelja dobrobiti”.

primjere dobre prakse u pogledu prijevoza životinja koje nisu sposobne za prijevoz, klanja, dobrobiti muznih krava i komercijalnog uzgoja kunića.

35. Međutim, u izvješćima Komisije također se navodi da postoje određena otvorena pitanja u vezi s dobrobiti životinja koja se odnose na područja obuhvaćena strategijom:

- na poljoprivrednom gospodarstvu: podrezivanje repova svinja³¹, bolesti koje utječu na dobrobit mliječnih krava³², procjena tehničkih zahtjeva kao što su zahtjevi u pogledu prozračivanja i zahtjevi u pogledu pilića koji se uzgajaju za proizvodnju mesa³³
- tijekom prijevoza: usklađenost s pravilima o prijevozu živih životinja na duge udaljenosti (iako su novije revizije koje je Komisija provela pokazale poboljšanja u tom području)³⁴ i prijevoz životinja koje nisu sposobne za prijevoz³⁵ (koji se zakonodavstvom zabranjuje)
- pri klanju: različite prakse u primjeni izuzeća od zahtjeva u skladu s kojim je životinje potrebno omamiti prije klanja, neprimjereni postupci omamljivanja (posebice pri omamljivanju peradi vodenom kupkom)³⁶

³¹ Sažeto izvješće Komisije „Study visits on rearing pigs with intact tails” (Studijski posjeti na temu uzgoja svinja s nepodrezanim repovima), 2016. ([GU SANTE, 2016-8987-MR](#)).

³² Sažeto izvješće Komisije „Welfare of cattle on dairy farms” (Dobrobit goveda na poljoprivrednim gospodarstvima za proizvodnju mlijeka), 2017. ([GU SANTE, 2017-6241](#)).

³³ [COM\(2018\) 181 final](#).

³⁴ Izvješća Komisije o reviziji ili činjenična izvješća: [2017-6109](#) (Bugarska), [2017-6217](#) (Češka Republika), [2017-6110](#) (Turska).

³⁵ Sažeto izvješće Komisije „Systems to prevent the transport of unfit animals in the EU” (Sustavi za sprječavanje prijevoza životinja koje nisu sposobne za prijevoz u EU-u) ([GU SANTE, 2015-8721-MR](#)).

³⁶ Sažeto izvješće Komisije „Animal welfare at slaughter in Member States” (Dobrobit životinja pri klanju u državama članicama) ([GU SANTE, 2015-7213-MR](#)).

- službene inspekcije u državama članicama: broj i kvaliteta inspekcija, prikladnost mjera kojima se jamči primjena zakonodavstva³⁷.

36. Rad Komisije na rješavanju tih pitanja uključivao je smjernice i mjere za jamčenje primjene zakonodavstva. Opsežne aktivnosti koje je provela u području usmjeravanja uključivale su izradu i prevođenje smjernica, obavljanje studijskih posjeta i organiziranje tečajeva osposobljavanja za inspektore i gospodarske subjekte u državama članicama. Komisija je od 2012. godine organizirala 34 tečaja osposobljavanja u području dobrobiti životinja u sklopu programa „Bolja izobrazba za sigurniju hranu” (u koje se uključilo više od 1700 sudionika), a njezinim modulima za e-učenje koristilo se više od 6000 osoba. U **okviru 2.** opisuje se primjer suradnje Komisije s predstavnicima i organizacijama dionika iz država članica na izradi smjernica za dobrobit životinja tijekom prijevoza i pri klanju te smjernica za dobrobit svinja.

Okvir 2. – Primjer uključivanja dionika u inicijativu Komisije za povećanje dobrobiti životinja tijekom prijevoza

Tim koji je radio na projektu izrade vodiča za prijevoz životinja, koji je Komisija pokrenula 2015. godine, zatražio je od preko 100 dionika (poljoprivrednika, prijevoznika, djelatnika u klaonicama, osoblja u nadležnim tijelima i članova nevladinih organizacija) iz sedam država članica da daju svoje mišljenje o prijedlozima dobre prakse u prijevozu životinja. Tim je uspostavio i „platformu dionika” u svrhu pružanja savjeta o sadržaju smjernica. Platforma se sastojala od predstavnika iz 13 međunarodnih organizacija ili skupina dionika.

37. Relevantna tijela država članica koja je Sud posjetio smatrala su smjernice i osposobljavanje korisnima te su stečeno znanje u velikoj mjeri prenosila svojim službenim inspektorima i gospodarskim subjektima. Neka tijela istaknula su potrebu za većim brojem

³⁷ Na primjer, revizijska izvješća [2016-8822-MR](#), [2014-7059-MR](#) (Belgija), [2013-6858-MR FINAL](#) (Bugarska), [2017-6022](#) (Češka Republika), [2014-7061-MR FINAL](#) (Danska), [2016-8763-MR](#) (Estonija), [2017-6126](#) (Španjolska), [2014-7075-MR FINAL](#) (Italija), [2012-6374-MR FINAL](#) (Rumunjska).

alata i smjernica dostupnih na njihovu jeziku kako bi se omogućio još opsežniji prijenos znanja.

38. Komisija prati primjenu te provedbu i jamčenje provedbe zakonodavstva EU-a o dobrobiti životinja u državama članicama obavljanjem revizijskih posjeta, iznošenjem preporuka u slučajevima u kojima je to potrebno i praćenjem provedbe akcijskih planova država članica te može poduzeti mjere protiv država članica koje ne ispune svoje obveze u skladu s važećim zakonodavstvom, uključujući, u relevantnim slučajevima, pokretanje postupka zbog povrede prava.

39. Komisija je od 2012. godine pokrenula čitav niz postupaka zbog povrede prava protiv 18 država članica, najvećim dijelom u vezi sa smještanjem krmača i zabranom tradicionalnih kaveza za kokoši nesilice³⁸. Prema navodima Komisije tim je postupcima uspješno postignuta usklađenost s pravilima. Komisija se također služila postupkom „EU pilot”, koji obuhvaća neslužbeni dijalog s tijelima određene države članice o pitanjima u vezi s pravilnom primjenom propisa EU-a. Komisija je od 2012. godine pokrenula 18 takvih postupaka u vezi s direktivama o kokošima nesilicama i svinjama te pet postupaka u drugim područjima (uglavnom u vezi sa zaštitom životinja tijekom prijevoza).

40. Kako bi procijenio koliko su brzo države članice odgovorile na preporuke Komisije, Sud je pregledao izvješća Komisije iz razdoblja 2012. – 2015.³⁹ o revizijama u području dobrobiti životinja za pet posjećenih država članica, povezane akcijske planove i praćenje njihove provedbe. Sud je utvrdio da su predmetne države članice gotovo polovicu preporuka Komisije provele u roku od dvije godine ili manje.

³⁸ Držanje krmača u skupinama: Belgija, Danska, Njemačka, Irska, Grčka, Francuska, Cipar, Poljska, Portugal, Slovenija i Finska. Kokoši nesilice: Belgija, Bugarska, Grčka, Španjolska, Francuska, Italija, Cipar, Latvija, Mađarska, Nizozemska, Poljska, Portugal i Rumunjska. Prijevoz teladi: Irska, Francuska.

³⁹ U relevantnim slučajevima (npr. za određene preporuke koje u vrijeme revizije i dalje nisu bile provedene) pregledana su i starija izvješća o revizijama.

Državama članicama bilo je potrebno mnogo vremena za provedbu određenih preporuka, a neka pitanja i dalje nisu riješena

Kašnjenja u provedbi preporuka

41. Unatoč smjernicama Komisije i mjerama koje je provela kako bi zajamčila primjenu zakonodavstva, posjećene države članice sporo su napredovale u rješavanju određenog broja pitanja (vidi **okvir 3.** za nekoliko primjera). Ta su se pitanja uglavnom odnosila na postupke službenih inspekcija, kvalifikacije subjekata koji sudjeluju u klanju, jamčenje primjene pravnih zahtjeva u pogledu omamljivanja prije klanja, rutinsko podrezivanje repova svinja i primjerenost sankcija za neusklađenost sa zakonodavstvom. To znači da u određenim slučajevima stanje na terenu i dalje znatno odstupa od standarda dobrobiti životinja utvrđenih u zakonodavstvu EU-a.

Okvir 3. – Spor napredak u provedbi određenih preporuka Komisije

GU SANTE utvrdio je 2009. godine da službene inspekcije u nadzornim točkama (mjestima na kojima se životinje odmaraju tijekom putovanja na duge udaljenosti unutar EU-a) u **Francuskoj** nisu bile primjerene te je preporučio da relevantna tijela otklone utvrđene nedostatke. Francuska tijela navela su da će, u svrhu provedbe te preporuke, pripremiti izmijenjeni priručnik za postupke inspektora, ali do prosinca 2017., odnosno trenutka u kojem je Sud provodio reviziju, to još nisu bila učinila.

Još jedna preporuka koju je Komisija uputila Francuskoj (koja je iznesena 2010.) bila je povezana s uporabom primjerene opreme za službene inspekcije parametara koji se odnose na okoliš (temperatura, intenzitet svjetlosti i koncentracije plina)⁴⁰ na poljoprivrednim gospodarstvima i tijekom prijevoza. Povezani zakonodavni zahtjevi na snazi su od 2000. godine. U vodiču za postupke

⁴⁰ Kako bi se obavila procjena svih relevantnih zahtjeva iz [Direktive Vijeća 98/58/EZ](#) od 20. srpnja 1998. o zaštiti životinja koje se drže u svrhu proizvodnje (SL L 221, 8.8.1998., str. 23.), [Direktive Vijeća 2008/120/EZ](#) od 18. prosinca 2008. o utvrđivanju minimalnih uvjeta za zaštitu svinja (Kodificirana verzija) (SL L 47, 18.2.2009., str. 5.), [Direktive Vijeća 1999/74/EZ](#) od 19. srpnja 1999. o minimalnim uvjetima za zaštitu kokoši nesilica (SL L 203, 3.8.1999., str. 53.) i [Uredbe Vijeća \(EZ\) br. 1/2005](#) od 22. prosinca 2004. o zaštiti životinja tijekom prijevoza i s prijevozom povezanih postupaka (SL L 3, 5.1.2005., str. 1.). Komisija je 2012. tu preporuku nadopunila upućivanjem na zahtjeve iz [Direktive Vijeća 2007/43/EZ](#) od 28. lipnja 2007. o utvrđivanju minimalnih pravila za zaštitu pilića koji se uzgajaju za proizvodnju mesa (SL L 182, 12.7.2007., str. 19.).

inspektora u Francuskoj navodi se da je najveća dopuštena koncentracija NH_3 (amonijak) 20 dijelova na milijun te da ju je potrebno mjeriti posebnom opremom. Međutim, do trenutka u kojem je Sud provodio reviziju francuska tijela nisu bila nabavila svu potrebnu opremu. Tijekom posjeta koji je Sud obavio jednom poljoprivrednom gospodarstvu na kojem se drže kokoši nesilice i koje je registrirano kao gospodarstvo sa slobodnim uzgojem jasno se mogao primijetiti miris amonijaka, no francuski inspektor nije raspolagao opremom potrebnom za mjerenje koncentracije plina. Predmetni inspektor zabilježio je u izvješću o inspekciji da je povezani zahtjev ispunjen. Francuska tijela obavijestila su Komisiju u proljeću 2018. da su nabavila opremu za mjerenje, no njezina se uporaba od inspektora zahtijevala samo u slučaju gospodarstava na kojima se uzgajaju pilići za proizvodnju mesa.



Izvor: Sud.

U okviru niza revizija provedenih u **Rumunjskoj** u razdoblju 2009. – 2011. GU SANTE preporučio je nadležnom tijelu da primjenjuje djelotvorne, odvraćajuće i razmjernе sankcije za neusklađenost sa zakonodavstvom o dobrobiti životinja. U vrijeme kad je Sud provodio reviziju rumunjska tijela još nisu bila odobrila zakonodavne izmjene potrebne za primjenu takvih sankcija.

Komisija je jednu preporuku koju je iznijela u vezi s praksom prisilnog mitarenja na poljoprivrednim gospodarstvima na kojima se drže kokoši nesilice u **Italiji** nedavno ocijenila provedenom, gotovo 13 godina nakon što je prvotno istaknula to pitanje. Prisilno mitarenje proces je u kojem se kod svih ptica u određenom jatu istodobno izazove odbacivanje perja, u pravilu uskraćivanjem hrane, vode i/ili svjetla, s ciljem povećanja proizvodnje jaja.

42. Komisija prati provedbu preporuka koje iznese na temelju dokaza država članicama o tome da su uvele mjere kojima se otklanjaju utvrđeni nedostaci te u pravilu ne provjerava stvarnu provedbu i djelotvornost tih mjera na terenu. Sud je utvrdio niz slučajeva u kojima je Komisija revizijske preporuke koje je iznijela ocijenila provedenima iako države članice nisu djelotvorno otklonile sve nedostatke⁴¹.

Nedostatak informacija o tome jesu li države članice riješile pitanja koja je Komisija utvrdila u vezi s primjenom izuzeća za klanje bez omamljivanja

43. Zakonodavstvo EU-a o zaštiti životinja u trenutku usmrćivanja u klaonicama⁴² na snazi je od 2013. godine te mu je svrha svesti bol i patnju životinja na najmanju moguću razinu primjenom odobrenih metoda omamljivanja. Zakonodavstvom je predviđeno izuzeće od zahtjeva u pogledu omamljivanja koje je već bilo predviđeno zakonodavstvom iz 1993. godine, i to u slučaju životinja na koje se primjenjuju posebne metode klanja koje propisuju religijski obredi⁴³, pod uvjetom da se klanje odvija u klaonici. U uvodnoj izjavi relevantnog zakonskog akta⁴⁴ ističe se sloboda vjeroispovijesti sadržana u Povelji EU-a o temeljnim pravima i važnost ostavljanja određene razine supsidijarnosti za svaku državu članicu. Zakonodavstvom nisu predviđene metode praktične primjene, kao ni zahtjevi u pogledu izvješćivanja o primjeni tog izuzeća. Informacije o primjeni tog izuzeća ne prikupljaju se u svim državama članicama.

⁴¹ Sud je takve primjere pronašao u Njemačkoj (3 preporuke), Italiji (1 preporuka) i Rumunjskoj (1 preporuka).

⁴² [Uredba \(EZ\) br. 1099/2009.](#)

⁴³ Halal ili košer meso. Klanje uz omamljivanje (metodama koje su navedene u Uredbi (EZ) br. 1099/2009 ili alternativnim metodama) može se dopustiti u određenim vjerskim zajednicama.

⁴⁴ Uvodna izjava 18. Uredbe (EZ) br. 1099/2009.

44. U evaluaciji politike EU-a za dobrobit životinja koju je Komisija provela 2010. i procjeni učinka priloženoj strategiji za dobrobit životinja za razdoblje 2012. – 2015.⁴⁵ Komisija je kao jedno od pitanja istaknula da „određeni upravitelji klaonica u velikoj mjeri koriste izuzećem od omamljivanja kako bi pojednostavnili svoj proizvodni proces”.

45. Komisija je 2015. godine, na temelju 13 revizijskih posjeta⁴⁶, utvrdila da postoje znatne razlike u načinu na koje države članice primjenjuju izuzeće za klanje bez omamljivanja. Utvrdila je da su rezultati u pogledu dobrobiti životinja bili bolji u slučajevima u kojima su se provodile ciljane provjere postupka klanja. Nakon provedbe tih revizija Komisija je od država članica pokušala prikupiti podatke o primjeni izuzeća. Međutim, dostavljeni podatci nisu bili dovoljni kako bi se mogao izvući ikakav zaključak na razini EU-a. Osim prikupljanja tih podataka i izrade studije o mogućnosti pružanja relevantnih informacija o omamljivanju životinja potrošačima⁴⁷, Komisija nije provela konkretne mjere za rješavanje istaknutog pitanja prekomjerne primjene izuzeća. Sud je u okviru revizije utvrdio da samo jedna država članica od njih pet koje su posjećene nije uvela posebne postupke za provjeru opravdanosti primjene izuzeća. Time su potvrđeni zaključci Komisije u pogledu dostupnosti podataka o primjeni izuzeća (vidi **tablicu 1.**).

⁴⁵ Procjena učinka priložena dokumentu „Komunikacija Komisije Europskom parlamentu, Vijeću i Europskom gospodarskom i socijalnom odboru o strategiji Europske unije za zaštitu i dobrobit životinja za razdoblje 2012. – 2015.” ([SEC\(2012\) 55 final](#) od 19. siječnja 2012.).

⁴⁶ Sažeto izvješće Komisije „[Animal welfare at slaughter in Member States](#)” (Dobrobit životinja pri klanju u državama članicama) (GU SANTE, 2015-7213-MR).

⁴⁷ GU SANTE, „[Study on information to consumers on the stunning of animals](#)” (Studija o pružanju informacija o omamljivanju životinja potrošačima), 2015.

Tablica 1. – Postupci za odobravanje izuzeća za klanje bez omamljivanja i podatci dostupni u posjećenim državama članicama⁴⁸

Država članica	Postoji poseban postupak za provjeru opravdanosti primjene izuzeća	Dostupnost informacija o učestalosti klanja bez omamljivanja
Njemačka	✓	Da
Francuska	✓	Ograničena – samo za goveda i ovce, na temelju procjena poslovnih subjekata
Italija	✓	Ograničena – samo broj klaonica koje su ovlaštene za klanje bez omamljivanja
Poljska	✗	Ograničena – postoje određene procjene za goveda i perad, ali nadležna tijela nisu ih potvrdila
Rumunjska	✓	Da

Izvor: Sud, na temelju podataka prikupljenih od država članica.

46. Komisija je u studenome 2017. objavila opsežne smjernice o zaštiti životinja u trenutku usmrćivanja, uključujući primjere najbolje prakse u primjeni izuzeća s naglaskom na tehničke aspekte postupka.

Načinom na koji države članice upravljaju svojim sustavima službenih inspekcija općenito se jamči dosljednost, ali postoje određeni nedostaci u sustavima kontrole i revizije

47. Kvaliteta inspekcija dobrobiti životinja na poljoprivrednom gospodarstvu, tijekom prijevoza i u klaonici koje države članice provode izravno utječe na stupanj usklađenosti sa

⁴⁸ ***Prilog III.*** sadržava opis postupaka koje primjenjuju posjećene države članice.

zahtjevima. Sud je analizirao dosljednost i usmjeravanje tih inspekcija te način na koji su tijela država članica provodila reviziju nad njima.

Države članice uglavnom su uvele sustave kojima se jamči dosljedna provedba inspekcija

48. Službeni veterinari zaposleni u vladinim organizacijama doprinose jamčenju primjene standarda dobrobiti životinja. Kako bi inspekcije bile djelotvorne, potrebno ih je provoditi dosljedno i neovisno.

49. Većina država članica koje je Sud posjetio uvela je postupke kojima se jamči dosljednost aktivnosti inspektora⁴⁹.

50. Sud je u svim posjećenim državama članicama utvrdio da su se na službene veterinare primjenjivala opća pravila o integritetu javnih službenika u skladu s kojima nisu smjeli biti u sukobu interesa. Sud je utvrdio primjere dobre prakse u Francuskoj i Italiji (Sardinija), gdje su se na službene inspektore primjenjivali dodatni, posebni postupci za sprječavanje sukoba interesa (vidi **okvir 4.**).

Okvir 4. – Primjeri dobre prakse u sprječavanju sukoba interesa

U **Italiji (Sardinija)** su nedavno donesene smjernice za sprječavanje sukoba interesa u slučajevima u kojima djelatnici provode službene inspekcije te je uveden probni trogodišnji program rotacije koji je se ustrojen na tri razine: rotacija na temelju teritorija, rotacija na temelju zadataka i podjela zadataka. Također su uvedene posebne mjere za zaštitu zviždača.

U **Francuskoj** je uveden program u okviru kojeg specijalizirano osoblje provodi nadzorne aktivnosti u klaonicama za životinje s crvenim mesom. Time se smanjuje rizik od sukoba interesa jer se omogućava vanjska provjera aktivnosti službenih veterinaru koji provode redovite inspekcije u klaonicama.

⁴⁹ Inspektori iz različitih okruga u Njemačkoj (Sjeverna Rajna-Vestfalija) upotrebljavali su različite kontrolne popise i pristup primjeni kazni nije bio ujednačen.

Nedostatni dokazi o tome da države članice planiraju službene inspekcije na temelju analize rizika

51. Sustavima službenih inspekcija u državama članicama uz dobrobit životinja obuhvaćena su i druga područja, posebice usklađenost s pravilima o sigurnosti hrane i hrane za životinje, higijeni, kontroli i iskorjenjivanju bolesti životinja i uporabi pesticida. S obzirom na to da su za svako od tih područja potrebni resursi, koji su ograničeni, provedba inspekcija na temelju rizika omogućava usredotočivanje na probleme u vezi s dobrobiti životinja, kao i djelotvorniju i učinkovitiju uporabu dostupnih resursa za provedbu inspekcija. Provedba inspekcija koje se temelje na rizicima obveza je predviđena zakonodavstvom EU-a⁵⁰.

52. Države članice općenito su utvrdile pravila kojima se jasno zahtijeva da se inspekcije dobrobiti životinja na poljoprivrednom gospodarstvu temelje na riziku. Sud je utvrdio primjere dobre prakse u utvrđivanju čimbenika rizika u svim posjećenim državama članicama. Na primjer, u Francuskoj se od inspektora zahtijeva da svoje provjere gospodarstava planiraju na temelju informacija o povijesti poslovnih subjekata, primljenih pritužbi, primjene profilaktičkih mjera, podataka iz klaonica (broj životinja po jedinici površine tijekom prijevoza, prevoženje životinja koje nisu sposobne za prijevoz) i podataka o stopama smrtnosti ili drugih pokazatelja kao što su kvaliteta mlijeka ili intervali teljenja.

53. Međutim, tri države članice (Njemačka (Sjeverna Rajna-Vestfalija), Poljska i Rumunjska) od njih pet posjećenih nisu mogle pokazati na koji se način utvrđeni čimbenici rizika u praksi upotrebljavaju za odabir poslovnih subjekata nad kojima će se provesti inspekcija.

54. Nadalje, u dvjema državama članica određena poljoprivredna gospodarstva izuzeta su iz provedbe službenih inspekcija unatoč tome što su zauzimala veliki udio u sektoru uzgoja stoke (vidi **okvir 5.**). Iako je s obzirom na ograničene resurse za inspekciju davanje prednosti provjerama većih poljoprivrednih gospodarstava razumno, relevantna tijela nisu u dovoljnoj

⁵⁰ Članak 3. Uredbe (EZ) br. 882/2004: „Države članice osiguravaju redovito provođenje službenih kontrola, ovisno o riziku i s odgovarajućom učestalosti, kako bi se postigli ciljevi ove Uredbe”.

mjeri uzela u obzir rizik od toga da bi se neusklađenosti na manjim gospodarstvima mogla povećati u slučaju da se ona u potpunosti izuzmu iz inspekcija.

Okvir 5. – Izuzeća u skupini gospodarstava koja je potrebno provjeravati

U **Italiji** su svinjogojska gospodarstva s manje od 40 svinja ili 6 krmača i gospodarstva na kojima se uzgajaju koze, ovce i goveda (bez teladi) s manje od 50 životinja isključena iz skupine gospodarstava koja je potrebno provjeravati. Kao posljedica toga u Sardiniji se na 85 % svinjogojskih gospodarstava, 67 % gospodarstava na kojima se uzgajaju koze i 86 % gospodarstava na kojima se uzgajaju goveda (bez teladi) ne provode provjere u području dobrobiti životinja.

U **Rumunjskoj** službeno nijedno gospodarstvo nije izuzeto iz opsega provjera u području dobrobiti životinja, ali relevantna tijela u praksi nisu provjeravala poljoprivredna gospodarstva obuhvaćena definicijom „neprofesionalnih gospodarstava”. Tim je gospodarstvima obuhvaćen velik udio životinja u svinjogojskom sektoru (45 %) i gotovo sve životinje u sektoru uzgoja ovaca i koza (99 %).

55. Kad je riječ o prijevozu živih životinja, među posjećenim državama članicama jedino je Francuska utvrdila rizična područja na koja je potrebno usmjeriti inspekcije na cesti. Međutim, nije bilo dostupnih informacija koje bi pokazale da se to primjenjivalo u praksi.

56. Sustav TRACES (internetska platforma EU-a koja se koristi za praćenje kretanja životinja preko granica i na duge udaljenosti unutar EU-a) sadržava informacije i alate za izvješćivanje koje bi relevantna tijela mogla upotrijebiti za usmjeravanje inspekcija u području prijevoza životinja. Komisija je na sastancima s predstavnicima iz država članica promicala uporabu interaktivnih alata za pretraživanje. Međutim, Sud je utvrdio da su se tijela država članica odgovorna za inspekcije prijevoza rijetko služila informacijama iz sustava TRACES kako bi usmjerila svoje inspekcije, djelomično zbog određenih ograničenja u pravima pristupa koja se primjenjuju na korisnike tog sustava⁵¹.

57. Tijela država članica odgovornost za provedbu analize rizika za inspekcije gospodarstava i prijevoza obično delegiraju lokalnim tijelima. Nijedna od posjećenih država članica nije

⁵¹ Na primjer, lokalno tijelo u određenoj državi članici može pregledavati informacije o prijevozu životinja u svojem području samo ako se ondje nalazi mjesto polaska, odredište, mjesto izlaska iz EU-a/ulaska u EU ili nadzorna točka.

uvela sustave kojima bi se provjeravalo postojanje, kvaliteta i provedba lokalnih analiza rizika.

58. Inspekcijama dobrobiti životinja u klaonicama uglavnom su obuhvaćeni svi gospodarski subjekti u državama članicama koje je Sud posjetio, ili provedbom usmjerenih provjera ili u okviru svakodnevnih aktivnosti službenih veterinarara koji su na dužnosti.

Ima prostora za bolju uporabu informacija iz revizija i pritužbi

59. U skladu s Uredbom EU-a o službenim kontrolama⁵² države članice dužne su provoditi reviziju svojih sustava za službene inspekcije kojima provjeravaju pridržavanja propisa o hrani i hrani za životinje te pravila o zdravlju i dobrobiti životinja te se u Odluci Komisije 2006/677/EZ utvrđuju smjernice u kojima se preporučuje da bi se takve revizije trebale provoditi najmanje svakih pet godina⁵³. Sud je utvrdio da su u posjećenim državama članicama službe relevantnih tijela za unutarnju reviziju (a u slučaju Poljske i Vrhovni ured za reviziju) utvrdile područja u kojima ima prostora za poboljšanja organizacije službenih inspekcija te su pratile primjenu svojih revizijskih nalaza. Međutim, Poljska nije zajamčila da se revizije u vezi s dobrobiti životinja provode najmanje svakih pet godina. Nadalje, Njemačka (Sjeverna Rajna-Vestfalija) i Rumunjska nisu zajamčile pravodobno praćenje provedbe revizijskih preporuka.

60. Komisija provjerava kako države članice provode reviziju svojih sustava službenih inspekcija te je utvrdila⁵⁴ da provedba revizije u razumnom vremenskom roku u svim područjima u kojima je potrebno provoditi službene inspekcije i praćenje primjene rezultata revizije državama članicama čine izazov.

⁵² [Uredba \(EZ\) br. 882/2004.](#)

⁵³ Točka 5.1. Priloga [Odluci Komisije 2006/677/EZ](#) od 29. rujna 2006. o određivanju smjernica kojima se propisuju kriteriji za provođenje revizije u skladu s Uredbom (EZ) br. 882/2004 Europskog parlamenta i Vijeća o službenom nadzoru koji se provodi radi provjere pridržavanja propisa o hrani i hrani za životinje te pravila o zdravlju i dobrobiti životinja (SL L 278, 10.10.2006., str. 15.).

⁵⁴ GU SANTE, privremeno sažeto izvješće, „[Audits of Official Controls in EU-Member States](#)” (Revizije službenih kontrola u državama članicama EU-a), 2017.

61. Relevantna tijela mogu se koristiti pritužbama i zahtjevima za istragu koje im dostave organizacije za dobrobit životinja, građani ili drugi dionici kako bi utvrdila ključna problematična područja. Za upravljanje tim pritužbama isključivo su odgovorne države članice.

62. Sud je utvrdio da su posjećene države članice obrađivale pritužbe na pojedinačnoj osnovi te su dvije od njih (Poljska i Rumunjska) utvrdile postupke u tu svrhu, uključujući rokove za obradu pritužbi. Nijedna od država članica nije uvela središnji registar pritužbi kako bi se dobio pregled glavnih područja koja su problematična kad je riječ o dobrobiti životinja i pružio temelj za donošenje daljnjih odluka.

63. Osim aktivnosti u vezi s kontrolama navedenih u **odlomcima 34. i 36.**, Komisija je istaknula pitanja slična onima koja su opisana u prethodnom dijelu teksta (vidi **odlomke 53., 55. i 57.**).

Države članice u ograničenoj mjeri upotrebljavaju instrumente u okviru zajedničke poljoprivredne politike u svrhu postizanja ciljeva u području dobrobiti životinja

64. Većina uzgajivača stoke prima plaćanja u okviru ZPP-a (vidi **odlomak 9.**), koja su povezana s ispunjavanjem zahtjeva u pogledu višestruke sukladnosti kojima su obuhvaćeni određeni uvjeti u području dobrobiti životinja (vidi **odlomak 8.**). U strategiji Komisije za razdoblje 2012. – 2015. potvrđeno je da postoji potreba za poboljšanjem sinergije između dobrobiti životinja i instrumenata u okviru zajedničke poljoprivredne politike, posebice s pomoću višestruke sukladnosti i ruralnog razvoja. Sud je ispitao način na koji su države članice upotrebljavale ta dva mehanizma u području dobrobiti životinja.

Ograničena razmjena informacija o rezultatima službenih inspekcija i provjera višestruke sukladnosti u državama članicama i nedostaci u primjeni kazni

Zakonodavstvo EU-a pruža temelj za koordinaciju provjera višestruke sukladnosti i službenih inspekcija

65. I službene veterinarske inspekcije i provjere višestruke sukladnosti obuhvaćaju planiranje i obavljanje posjeta, provjeru usklađenosti sa zakonodavstvom o dobrobiti životinja i donošenje odluka o odgovarajućim mjerama u slučaju neusklađenosti. Države

članice same odlučuju o stupnju integracije između službenih inspekcija i provjera višestruke sukladnosti, unutar okvira zakonodavnih zahtjeva EU-a.

66. U Delegiranoj uredbi o višestrukoj sukladnosti navodi se da se neusklađenosti smatraju „utvrđenima” nakon što je o njima obaviješteno nadležno kontrolno tijelo ili agencija za plaćanje⁵⁵. U brojnim državama članicama agencije za plaćanja delegirale su odgovornost za provedbu provjera višestruke sukladnosti kontrolnom tijelu zaduženom za službene inspekcije. To znači da bi svaku neusklađenost koja se tijekom tih inspekcija utvrdi kod korisnika potpore u okviru zajedničke poljoprivredne politike trebalo uzeti u obzir u kontekstu višestruke sukladnosti. Za to je potreban sustav ili postupak kojim se jamči razmjena relevantnih informacija između predmetnih tijela⁵⁶.

67. Komisija je objavila smjernice o primjeni regulatornih zahtjeva u vezi s provjerama višestruke sukladnosti⁵⁷. U smjernicama se navodi da države članice mogu upotrijebiti rezultate provedenih službenih inspekcija kako bi ostvarile minimalnu stopu kontrole potrebnu u okviru višestruke sukladnosti⁵⁸. Osim što se odgovarajućom koordinacijom tih dvaju sustava kontrole povećava njihova učinkovitost ostvarivanjem ekonomije razmjera i izbjegavanjem preklapanja, njome se doprinosi i djelotvornijem otkrivanju neusklađenosti. Nadalje, primjenom dosljednog pristupa provjerama u području dobrobiti životinja korisnicima se pruža više jasnoće i veći poticaj za ispunjavanje primjenjivih standarda.

⁵⁵ Članak 38. stavak 5. [Delegirane Uredbe Komisije \(EU\) br. 640/2014](#) od 11. ožujka 2014. o dopuni Uredbe (EU) br. 1306/2013 Europskog parlamenta i Vijeća u pogledu integriranog administrativnog i kontrolnog sustava te uvjeta za odbijanje ili obustavu plaćanja i administrativne kazne koje se primjenjuju za izravna plaćanja, potporu ruralnom razvoju i višestruku sukladnost (SL L 181, 20.6.2014., str. 48.).

⁵⁶ Nadležno kontrolno tijelo koje je utvrdilo neusklađenost i agencija za plaćanja odgovorna za izračun umanjenja plaćanja.

⁵⁷ Radni dokument službi Komisije o dostupnim alatima kontrole za optimizaciju učinkovitosti provjera višestruke sukladnosti (DS-2011. – 2.), 2011.

⁵⁸ Članak 68. stavak 2. [Provedbene uredbe Komisije \(EU\) br. 809/2014](#) od 17. srpnja 2014. o utvrđivanju pravila za primjenu Uredbe (EU) br. 1306/2013 Europskog parlamenta i Vijeća u pogledu integriranog administrativnog i kontrolnog sustava, mjera ruralnog razvoja i višestruke sukladnosti (SL L 227, 31.7.2014., str. 69.).

Države članice nisu u dovoljnoj mjeri iskoristile priliku za poboljšanje svojih kontrolnih sustava, no utvrđeni su primjeri dobre prakse

68. Sve posjećene države članice poduzele su korake u svrhu koordinacije svojih sustava službenih inspekcija i provjera višestruke sukladnosti. Sud je pronašao dobre primjere koordinacije u Njemačkoj (Sjeverna Rajna-Vestfalija), Francuskoj i Italiji (Sardinija) (vidi **okvir 6.**).

Okvir 6. – Primjeri dobre koordinacije između tijela uključenih u provjere u području dobrobiti životinja

U **Njemačkoj (Sjeverna Rajna-Vestfalija)** bi inspektori koji su obavljali službene inspekcije u području dobrobiti životinja zatražili provjere višestruke sukladnosti ako bi smatrali da zahtjevi u pogledu višestruke sukladnosti nisu ispunjeni. Ako bi se dodatnom provjerom potvrdilo da je to slučaj, na predmetnog poljoprivrednika primijenila bi se administrativna kazna u sklopu višestruke sukladnosti, čak i ako on nije u uzorku za kontrolu višestruke sukladnosti. Slično tome, neusklađenost utvrđena tijekom provjere višestruke sukladnosti mogla bi dovesti do kazni u okviru sustava službenih inspekcija.

U **Francuskoj** su inspektori koji su tijekom službene inspekcije utvrdili neusklađenost o tome morali obavijestiti tijela odgovorna za primjenu umanjenja plaćanja u okviru višestruke sukladnosti. Inspektori su provodili inspekcije s „dvostrukom svrhom” tako što bi poljoprivrednika posjetili samo jednom i pritom upotrebljavali integrirani kontrolni popis u svrhu istodobnog obavljanja službene inspekcije i provjere višestruke sukladnosti.

Pristup izračunu administrativnih kazni za kršenje obveza u vezi s višestrukom sukladnošću u **Italiji (Sardinija)** bio je usklađen s pravilima za kategorizaciju rezultata službenih inspekcija. To je inspektorima koji su obavljali obje vrste provjera olakšavalo rad i omogućilo primjenu dosljednog pristupa neusklađenostima. Ostale posjećene države članice nisu uvele takav pristup.

69. U Rumunjskoj su uvedeni službeni mehanizmi za obavješćavanje tijela odgovornih za primjenu kazni u vezi s višestrukom sukladnošću o slučajevima neusklađenosti koji su otkriveni tijekom standardnih inspekcija dobrobiti životinja, no u praksi do trenutka u kojem je Sud obavljao reviziju nije podnesena nijedna takva obavijest. U Poljskoj takvi službeni mehanizmi nisu postojali.

70. Komisija pri obavljanju revizija nad provjerama višestruke sukladnosti koje provode države članice provjerava i njihove postupke za razmjenu informacija. Međutim, Komisija ne provjerava obavještavaju li se u praksi tijela zadužena za uvođenje administrativnih kazni u okviru višestruke sukladnosti o rezultatima službenih inspekcija dobrobiti životinja koje je na razini korisnika plaćanja u okviru ZPP-a provelo isto nadležno kontrolno tijelo koje obavlja i provjere višestruke sukladnosti.

Provjerama višestruke sukladnosti općenito su obuhvaćeni relevantni zahtjevi u pogledu dobrobiti životinja

71. Sud je utvrdio da su provjerama višestruke sukladnosti koje su države članice provodile općenito obuhvaćeni relevantni zahtjevi u pogledu dobrobiti životinja⁵⁹. Međutim, u trima državama članicama (Francuska, Poljska⁶⁰ i Rumunjska) od njih pet koje su posjećene postojale su određene iznimke. Na primjer, u Rumunjskoj inspektori nisu provjeravali čistoću nastamba i prostora za ležanje za telad i svinje, razinu željeza u prehrani teladi ili parametre koji se odnose na okoliš kao što su razina prašine, koncentracija plinova i temperatura.

72. Revizijama koje Komisija provodi provjerava se obuhvaćaju li kontrolni popisi za višestruku sukladnost koje države članice upotrebljavaju sve relevantne zahtjeve u pogledu dobrobiti životinja. U okviru nedavnih revizija utvrđeno je da određene stavke nedostaju na popisima u Estoniji, Španjolskoj, Austriji, Portugalu i Finskoj. Neki od povezanih nalaza doveli su do financijskih ispravaka⁶¹.

⁵⁹ Članci 3. i 4. [Direktive Vijeća 2008/119/EZ](#) od 18. prosinca 2008. o utvrđivanju minimalnih uvjeta zaštite teladi (Pročišćena verzija) (SL L 10, 15.1.2009., str. 7.), članci 3. i 4. [Direktive 2008/120/EZ](#) i članak 4. [Direktive 98/58/EZ](#).

⁶⁰ Na kontrolnom popisu nedostaje samo jedna službena točka.

⁶¹ Na temelju nalaza svojih revizija Komisija može pokrenuti postupke kojima se iznos financijskih sredstava EU-a za određenu državu članicu umanjuje. Takvi se postupci nazivaju „financijskim ispravcima“.

Neke države članice nisu zajamčile da su kazne koje se primjenjuju u okviru višestruke sukladnosti razmjerno ozbiljnosti utvrđene neusklađenosti

73. Kako bi imalo odvratajući učinak, umanjenje plaćanja u okviru višestruke sukladnosti mora biti razmjerno ozbiljnosti, opsegu, trajanju i ponavljanju utvrđene neusklađenosti⁶². Sud je u nedavnom tematskom izvješću⁶³ o djelotvornosti sustava višestruke sukladnosti utvrdio da postoje znatne razlike u načinu na koji različite države članice kategoriziraju ozbiljnost određene povrede prava.

74. Sud je utvrdio da su Njemačka (Sjeverna Rajna-Vestfalija), Francuska i Italija (Sardinija) utvrdile jasna pravila za razmjerna umanjenja plaćanja. Najčešće korišteni postotak umanjenja bio je 3 %⁶⁴, osim u Italiji, gdje je su u više od 70 % slučajeva neusklađenosti izdana upozorenja, bez ikakvih administrativnih kazni. U Rumunjskoj se poljoprivredno gospodarstvo na kojem su inspektori utvrdili neusklađenost s do 30 % relevantnih kontrolnih točaka smatralo potpuno usklađenim sa zakonodavstvom. Takva blaga definicija očitovala se u izrazito malom broju prijavljenih slučajeva neusklađenosti te su 2016. godine administrativne kazne uvedene za tek tri od otprilike 13 500 provjerenih gospodarstava (vidi **prilog IV.**, u kojem je također vidljivo da su postojale velike razlike u stopama kontrola i prijavljenim slučajevima neusklađenosti). Zahtjevi u pogledu višestruke sukladnosti koji se odnose na dobrobit životinja u Rumunjskoj su se počeli primjenjivati od 2016. godine kako bi se toj zemlji omogućilo razdoblje prilagodbe nakon pristupanja EU-u 2007. godine.

75. U Poljskoj se umanjenje plaćanja temeljilo na sustavu bodovanja u okviru kojeg su se za svaki prekršaj odredbi o dobrobiti životinja iz određenog pravnog akta dodjeljivali bodovi. Pri odlučivanju o postotku umanjenja plaćanja koji će se primijeniti uzimala se u obzir samo ona odredba za koju je dodijeljen najveći broj bodova. To znači da se umanjenjem plaćanja

⁶² U skladu s člankom 64. stavkom 5. [Uredbe \(EU\) br. 1306/2013](#).

⁶³ [Tematsko izvješće br. 26/2016](#) „Povećanje djelotvornosti sustava višestruke sukladnosti i njegovo pojednostavnjenje i dalje su izazov” (<http://eca.europa.eu>).

⁶⁴ Člankom 39. [Delegirane uredbe \(EU\) br. 640/2014](#) propisano je da umanjenje plaćanja u pravilu iznosi 3 % te se može smanjiti na 1 % ili povećati na 5 % na temelju ocjene važnosti nesukladnosti.

uzimala u obzir ozbiljnost određenog slučaja neusklađenosti, ali ono nije bilo povezano s njihovim brojem.

76. U okviru nekih od revizija koje je Komisija nedavno provela⁶⁵ utvrđeno je da je sustav kazni općenito previše blag kad je riječ o višestrukoj sukladnosti i posebno kad je riječ o zahtjevima u pogledu dobrobiti životinja jer se njime ne jamči da su kazne razmjerne ozbiljnosti neusklađenosti. Komisija je pružila određena opća pojašnjenja u tom pogledu u svojem odgovoru na pitanja država članica te je u svibnju 2018. organizirala sastanak stručne skupine na kojem su države članice razmjenjivale dobru praksu u kontrolama višestruke sukladnosti u području dobrobiti životinja. Međutim, u smjernicama Komisije o višestrukoj sukladnosti to se pitanje ne obrađuje.

Ruralni razvoj: ne postoji mnogo poticaja za poboljšanje dobrobiti životinja i nije zajamčena isplativost

77. U okviru potpore ruralnom razvoju pružaju se financijska sredstva za ostvarivanje ciljeva u području dobrobiti životinja. Jedan od ciljeva strategije Komisije za dobrobit životinja za razdoblje 2012. – 2015. bio je optimiziranje sinergije s potporom ruralnom razvoju za dobrobit životinja. Kako bi se ostvarila najveća moguća isplativost, države članice trebale bi se usmjeriti na provedbu mjera s najvećim potencijalnim doprinosom dobrobiti životinja po troškovnoj jedinici.

Financijska sredstva za ruralni razvoj nisu se u velikoj mjeri koristila za promicanje dobrobiti životinja

78. Posebna mjera za potporu dobrobiti životinja („mjera 14“) uključena je u tekućem programskom razdoblju 2014. – 2020. u 35 od 118 programa ruralnog razvoja (vidi **odlomak 12.**), pri čemu je njih 13 iz regija u Italiji.

⁶⁵ To je pitanje istaknuto u okviru revizija provedenih za Estoniju, Italiju, Luksemburg, Austriju, Portugal i Slovačku.

79. U zakonodavstvu o ruralnom razvoju dobrobit životinja navodi se pod prioritetom „promicanje organizacije lanca opskrbe hranom, uključujući preradu i plasiranje poljoprivrednih proizvoda na tržište, dobrobit životinja te upravljanje rizikom u poljoprivredi”⁶⁶. Taj prioritet obuhvaća dva fokus-područja⁶⁷, no dobrobit životinja ne navodi se ni u jednom od njih.

80. Deset država članica nije uključilo mjeru 14 u svoje programe ruralnog razvoja. Dvije države članice koje je Sud posjetio (Francuska i Poljska) predmetnu mjeru nisu uključile jer su smatrale da su osnovni zakonodavni zahtjevi u pogledu dobrobiti životinja dovoljni. Nadalje, tijela u Poljskoj smatrala su da bi ta mjera mogla imati nepovoljan učinak na konkurentnost poljoprivrednika. U Francuskoj je takva odluka bila u suprotnosti s nacionalnom strategijom za dobrobit životinja koja je uvedena 2016. i koja je obuhvaćala cilj privlačenja financijskih sredstava za ruralni razvoj kojima bi se poljoprivrednicima pomoglo povećati dobrobit životinja. Francuska strategija uvedena je nakon odobrenja programa ruralnog razvoja te tijela u Francuskoj nisu ažurirala programe kako bi se u njima odrazile nove obveze.

81. Postoji niz drugih mjera ruralnog razvoja (posebice potpora za ulaganja u poljoprivredna gospodarstva, programi kvalitete i ekološki uzgoj) koje imaju potencijala za poticanje primjene viših standarda dobrobiti životinja. U dvjema posjećenim državama članicama utvrđeni su primjeri usmjeravanja takvih mjera na dobrobit životinja (vidi **okvir 7.**).

Okvir 7. – Uporaba mjera ruralnog razvoja za usmjeravanje na dobrobit životinja

Njemačka (Sjeverna Rajna-Vestfalija): korisnici koji se prijavljuju za potporu namijenjenu ulaganjima u nastambe za životinje u okviru mjere 4 (ulaganja u poljoprivredna gospodarstva) moraju ispuniti posebne zahtjeve u pogledu dobrobiti životinja koji nadilaze minimalne standarde. Na primjer, staje

⁶⁶ Članak 5. stavak 3. [Uredbe \(EU\) br. 1305/2013.](#)

⁶⁷ „Poboljšanje konkurentnosti primarnih proizvođača njihovom boljom integracijom u poljoprivredno-prehrambeni lanac putem programa kvalitete, dodajući vrijednost poljoprivrednim proizvodima, putem promoviranja na lokalnim tržištima i u kratkim krugovima opskrbe, skupina proizvođača i organizacija i međustrukovnih organizacija” i „Potpora sprečavanju rizika i upravljanju rizikom u poljoprivrednom gospodarstvu”. S pomoću fokus-područja uspostavlja se poveznica između prioriteta, mjera i pokazatelja za praćenje ruralnog razvoja.

za goveda moraju zadovoljavati više standarde u pogledu dostupnog prostora po životinji i prirodnog svjetla.

Francuska: u okviru mjere 4 (ulaganja u poljoprivredna gospodarstva) u programu za regiju Alzas kao prioritet se utvrđuju sustavi slobodnog i ekološkog uzgoja, poljoprivredna gospodarstva na kojima se upotrebljava posebna oprema za dobrobit kunića i uporaba stelja od slame za uzgoj svinja.

„Mjera za dobrobit životinja“: postoje dobri primjeri mjera koje su korisne za životinje, ali nije zajamčena isplativost

82. Sud je provjerio sustave država članica kako bi procijenio je li posebna mjera za dobrobit životinja („mjera 14“) isplativa. Sud je provjerio nagrađuje li se potporom poljoprivrednike za stvarna poboljšanja dobrobiti životinja primjenom standarda koji nadilaze minimalne standarde, uzimajući u obzir dodatne nastale troškove i izgubljene prihode, kao i je li dostupno dovoljno relevantnih informacija o praćenju.

Primjena standarda koji nadilaze minimalne standarde

83. Relevantna tijela država članica utvrdila su uvjete poboljšane dobrobiti životinja koje je potrebno ispuniti kako bi se ostvarilo pravo na potporu u okviru mjere 14, primjerice ljetna ispaša goveda, više prostora za životinje na poljoprivrednim gospodarstvima i tijekom prijevoza te poboljšani uvjeti u nastambama.

84. U Njemačkoj (Sjeverna Rajna-Vestfalija) i Rumunjskoj, kao i u većini drugih država članica, podrezivanje repova rutinski je postupak u intenzivnim svinjogojskim gospodarstvima, iako je to zakonodavstvom zabranjeno. Sud je tijekom posjeta tim dvjema državama članicama naišao na slučajeve u kojima su svinjama na poljoprivrednim gospodarstvima koja primaju potporu u okviru mjere 14 podrezani repovi te svinje nisu imale pristup dovoljnoj količini materijala za manipulaciju i istraživanje („materijali za obogaćivanje“) propisanih zakonodavstvom⁶⁸ (vidi sliku 5.).

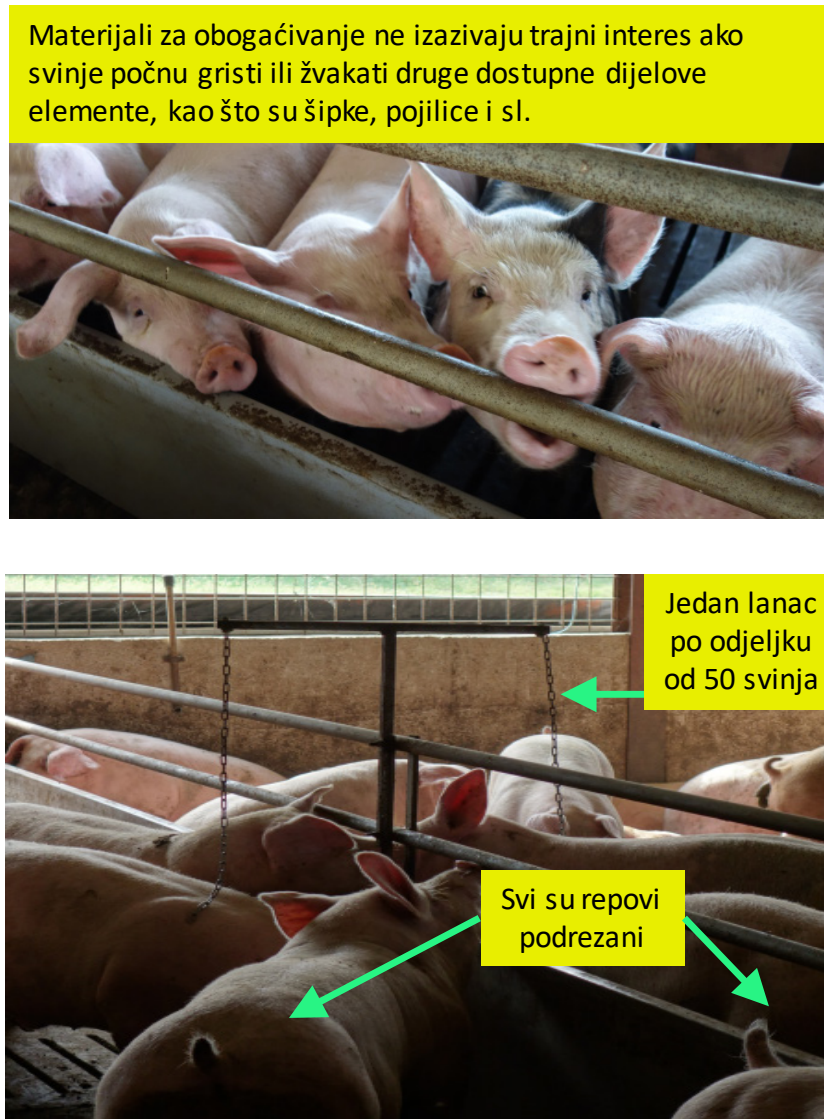
⁶⁸ Točka 4. Priloga I. [Direktivi 2008/120/EZ](#): „svinje moraju imati stalan pristup dovoljnoj količini materijala kojim im se omogućuje prikladno istraživanje i manipulacija, poput slame, sijena,

85. Veterinarski stručnjaci⁶⁹ slažu se da je učinak pojedinačnih parametara na dobrobit ograničen ako se oni ne kombiniraju s drugim parametrima uzgoja životinja. To znači da bi povećanje dostupnog prostora po svinji za 10 do 20 % moglo imati malen učinak na njihovu dobrobit ako nije raspoloživ materijal za obogaćivanje.

drva, piljevine, komposta od gljiva, treseta ili njihove mješavine, a kojima se ne dovodi u pitanje zdravlje životinja”.

⁶⁹ Savjetovanje je obavljeno s članovima stručne skupine okupljene za potrebe ove revizije.

Slika 5. – Korisnik finansijskih sredstava za ruralni razvoj izdvojenih za dobrobit životinja u Rumunjskoj koji se nije pridržavao pravila EU-a o pružanju materijala za obogaćivanje za svinje



Izvor: Sud.

86. Prije odobravanja programa ruralnog razvoja GU AGRI savjetuje se s GU-om SANTE. Unatoč tome, Komisija se nije služila informacijama o područjima raširene neusklađenosti koja je utvrdio GU SANTE (ponajprije rutinsko podrezivanje repova svinja i pružanje materijala za obogaćivanje – područja u kojima su potpunu usklađenost postigle samo Finska i Švedska) kako bi dovela u pitanje slučajeve u kojima države članice provode mjere u tim područjima.

Smanjivanje rizika od mrtvog tereta

87. Mrtvi teret odnosi se na situaciju u kojoj bi se subvencionirana aktivnost djelomično ili u cijelosti provela i bez bespovratne pomoći. Postoji rizik od toga da bi poljoprivrednik ispunio zahtjeve u okviru mjere 14 i bez potpore ruralnom razvoju, primjerice jer ta mjera obuhvaća uobičajenu poljoprivrednu praksu, ili jer je predmetni korisnik prije prijavljivanja za potporu u okviru mjere 14 već sudjelovao u privatnom programu za kvalitetu koji je uključivo iste zahtjeve.

88. Sud je u okviru posjeta trima državama članicama u kojima se provodi mjera 14 utvrdio da upravljačka tijela nisu smanjila rizik od mrtvog tereta, posebice kad je riječ o privatnim programima kvalitete. Oba korisnika mjere 14 koje je Sud posjetio u Njemačkoj (Sjeverna Rajna-Vestfalija) i Italiji (Sardinija) sudjelovala su u privatnim programima koji su uključivali zahtjeve u pogledu dobrobiti životinja⁷⁰. U Njemačkoj (Sjeverna Rajna-Vestfalija) je tim programom kvalitete bilo obuhvaćeno otprilike 10 % svinjogojskih gospodarstava u predmetnoj regiji te su se u okviru programa izvršavala plaćanja za ispunjavanje obveza koje su se preklapale sa zahtjevima u okviru mjere za dobrobit životinja.

89. Sud je utvrdio da su u Italiji (Sardinija) relevantna tijela smanjila rizik od toga da bi se u okviru mjere 14 mogla pružati potpora za aktivnosti koje obuhvaćaju uobičajenu poljoprivrednu praksu. Tamošnja su tijela pri osmišljavanju mjere za dobrobit životinja uzela u obzir i pravne zahtjeve u pogledu dobrobiti životinja i više standarde koje lokalni poljoprivrednici redovito primjenjuju. Uobičajena praksa utvrđena je na temelju iskustva veterinara i dokaza koje je dostavila talijanska Mreža za računovodstvene informacije o poljoprivredi. Na primjer, minimalni prostor za telad propisan zakonom iznosi 1,8 m² po životinji, ali poljoprivrednici na Sardiniji u prosjeku su za svako tele stavljali na raspolaganje 3,2 m². Sardinjska tijela odredila su kao povezani zahtjev u okviru mjere za dobrobit životinja minimalnu površinu od 4,5 m² po teletu.

90. Komisija je državama članicama pružila smjernice u kojima je navedeno da bi se plaćanja za dobrobit životinja trebala upotrebljavati samo za potporu aktivnostima koje se u

⁷⁰ „Initiative Tierwohl“ u Njemačkoj, program označavanja „UNICARVE“ u Italiji.

suprotnome ne bi provodile te je obavljala revizije sukladnosti kako bi provjerila provedbu mjere 14. Međutim, Komisija pri odobravanju programa ruralnog razvoja ili provedbi revizija nije provjeravala jesu li države članice uzele u obzir moguće preklapanje s privatnim programima.

Provjeravanje razumnosti izračuna potpore

91. Sud je u okviru revizija provedenih u svrhu davanja izjave o jamstvu utvrdio da je način na koji se u Rumunjskoj izračunavala potpora u okviru mjere 14 doveo do toga da su poljoprivrednicima isplaćeni preveliki iznosi. Komisija je potvrdila da postoje pogreške u izračunu za pet podmjera te je predložila financijske ispravke u vrijednosti od otprilike 59 milijuna eura kojima su obuhvaćena plaćanja u razdoblju od listopada 2013. do listopada 2016. Komisija trenutačno istražuje sličan slučaj u vezi s mogućim isplatama prevelikih iznosa u jednoj drugoj državi članici.

Praćenje dobrobiti životinja

92. Cilj je zajedničkog sustava EU-a za praćenje i evaluaciju (ZSPE)⁷¹ pokazati napredak u provedbi politike ruralnog razvoja te procijeniti učinak, djelotvornost, učinkovitost i relevantnost intervencija u okviru politike ruralnog razvoja, ali njime nisu predviđeni posebni pokazatelji ili pitanja u području dobrobiti životinja.

93. Komisija ne raspolaže informacijama o očekivanim ili stvarnim rezultatima i učinku financijskih sredstava za ruralni razvoj koja su izdvojena za dobrobit životinja. Na temelju postojećih pokazatelja nije moguće procijeniti učinak financijskih sredstava za ruralni razvoj u iznosu od 2,5 milijardi eura koja su izdvojena za dobrobit životinja u razdoblju 2007. – 2020. (1 milijarda eura za razdoblje 2007. – 2013. i 1,5 milijardi eura za razdoblje 2014. – 2020.).

94. Države članice imaju mogućnost utvrđivanja dodatnih pokazatelja u okviru ZSPE-a, ali države članice koje je Sud posjetio nisu iskoristile tu mogućnost. Međutim, Italija (Sardinija) i Rumunjska utvrdile su određene pokazatelje za internu uporabu. Tijela u Italiji (Sardinija)

⁷¹ Članak 67. [Uredbe \(EU\) br. 1305/2013](#).

osmislila su pokazatelj za mjerenje razine broja somatskih stanica u mlijeku te su ga upotrebljavala kao zamjenski pokazatelj za mjerenje dobrobiti ovaca i koza. Tijela u Rumunjskoj upotrebljavala su stope smrtnosti kako bi mjerila uvjete u pogledu dobrobiti na poljoprivrednim gospodarstvima koja primaju potporu.

95. U objedinjenom izvješću o *ex post* evaluacijama za prethodno programsko razdoblje⁷² mjera za „plaćanja za dobrobit životinja” ocijenjena je na temelju broja gospodarstava koja su primila potporu. U izvješću o evaluacijama navedeno je da je učinak ograničen jer se predmetna mjera provodila samo na 1,1 % gospodarstava na kojima se uzgaja stoka u EU-u.

ZAKLJUČCI I PREPORUKE

96. Dobrobit životinja važno je pitanje za građane EU-a, što se odražava i u Ugovoru o EU-u i zakonodavstvu u tom području. Komisija proaktivno radi na pružanju odgovora na pitanja koja zabrinjavaju dionike i osmislila je strategiju kojom se pruža okvir za mjere koje se provode u tom području.

97. Revizijom koju je Sud proveo ispitana je cjelokupna provedba te strategije te napredak ostvaren u postizanju ciljeva usklađenosti sa zakonodavstvom o dobrobiti životinja, kao i optimiziranja sinergije sa zajedničkom poljoprivrednom politikom s pomoću višestruke sukladnosti i ruralnog razvoja. Sud je nastojao odgovoriti na sljedeće pitanje:

Jesu li mjere Komisije i država članica djelotvorno doprinijele ostvarenju ciljeva EU-a u području dobrobiti životinja?

98. Sud zaključuje da je mjerama EU-a u području dobrobiti životinja povećana usklađenost sa zahtjevima u tom području te se doprinijelo primjeni viših standarda s jasnim pozitivnim učinkom na dobrobit životinja. Međutim, i dalje postoje određeni nedostatci te ima prostora za poboljšanje koordinacije s provjerama višestruke sukladnosti i uporabom potpore ruralnom razvoju za dobrobit životinja.

⁷² Objedinjeno izvješće o *ex post* evaluacijama programa ruralnog razvoja (PRR) iz razdoblja 2007. – 2013., evaluacijska studija, Ecorys i IfLS, travanj 2018.

99. Sud je utvrdio da je Komisija dovršila provedbu najnovije strategije EU-a za dobrobit životinja (a da pritom nije obavila preispitivanje zakonodavnog okvira za dobrobit životinja). U provedbi većine planiranih mjera došlo je do kašnjenja (vidi **odlomke 28. i 29.**). U strategiji nisu utvrđeni mjerljivi pokazatelji za praćenje, Komisija nije procijenila jesu li strategijom postignuti utvrđeni ciljevi i nije ocijenila postoji li potreba za novom strategijom.

100. Podatci dostupni na razini EU-a nisu sveobuhvatni ni dovoljno pouzdani te time ne pružaju korisne informacije o stupnju usklađenosti sa zakonodavstvom o dobrobiti životinja u područjima za koja je Komisija utvrdila da u njima postoji potreba za poboljšanjem (vidi **odlomke 30. – 33.**). Konkretnije, kad je riječ o primjeni izuzeća za klanje bez omamljivanja, pravna osnova ostavlja prostora za različita tumačenja i razlike u praktičnoj primjeni u državama članicama te nisu utvrđeni zahtjevi u pogledu izvješćivanja o tom pitanju. Stoga nije dostupno dovoljno informacija za procjenu toga jesu li države članice spriječile da određeni upravitelji klanica to izuzeće primjenjuju u prekomjernoj mjeri, što je jedno od pitanja koje je Komisija istaknula prije pokretanja najnovije strategije za dobrobit životinja (vidi **odlomke 43. – 45.**).

1. preporuka – Strateški okvir politike Komisije za dobrobit životinja

U svrhu usmjeravanja svojih budućih mjera u području dobrobiti životinja Komisija bi trebala:

- (a) provesti evaluaciju strategije za dobrobit životinja za razdoblje 2012. – 2015. kako bi utvrdila mjeru u kojoj su postignuti njezini ciljevi i jesu li primijenjene smjernice koje je pružila

Ciljni rok provedbe: 2020. godina

- (b) utvrditi polazne i ciljne pokazatelje kako bi mjerila i uspoređivala stupanj usklađenosti država članica sa zakonodavstvom u preostalim rizičnim područjima koja utvrdi na temelju navedene evaluacije

Ciljni rok provedbe: 2021. godina

- (c) razmotriti koje bi se mjere trebale poduzeti na temelju zaključaka navedene evaluacije (primjerice, nova strategija ili akcijski plan i/ili preispitivanje zakonodavstva o dobrobiti životinja) te objaviti rezultate obavljene procjene.

Ciljni rok provedbe: 2021. godina

101. Revizija koju je Sud proveo pokazala je da su Komisija i države članice uspješno riješile određena pitanja u području dobrobiti životinja pružanjem smjernica u spoju s provedbom mjera za jamčenje primjene zakonodavstva (vidi **odlomke 34. – 40.**).

102. Međutim, u drugim područjima napredak je bio spor te i dalje postoji niz nedostataka u pogledu primjene minimalnih standarda propisanih zakonodavstvom, čak i u slučajevima u kojima je relevantno zakonodavstvo na snazi i do 18 godina (vidi **odlomke 41. i 42.**). Nadalje, unatoč određenim primjerima dobre prakse, nije bilo jasno temelje li se inspekcije dobrobiti životinja koje države članice provode na riziku (posebice u području prijevoza). Posjećene države članice nisu u potpunosti iskoristile informacije dobivene na temelju revizija i pritužbi. Komisija je uočila većinu tih pitanja i poduzela mjere u njihovu pogledu, ali još ih nije riješila u cijelosti (vidi **odlomke 47. – 63.**).

2. preporuka – Mjere Komisije za jamčenje primjene zakonodavstva i usmjeravanje u svrhu postizanja usklađenosti

U svrhu pružanja boljeg odgovora u rizičnim područjima i širenja primjera dobre prakse Komisija bi trebala:

- (a) osmisлити strategiju za jamčenje provedbe kojom će se ojačati mehanizmi praćenja provedbe preporuka koje GU SANTE iznese kako bi se smanjilo vrijeme potrebno za osiguravanje toga da su poduzete zadovoljavajuće mjere u pogledu preporuka iznesenih nakon provedbe revizije i zajamčila primjena zakonodavnih odredbi, posebice onih koje su već dugo na snazi

Ciljni rok provedbe: 2020. godina

- (b) zajedno s državama članicama utvrditi kako se alati dostupni u okviru sustava TRACES mogu upotrijebiti za potporu u pripremi analiza rizika za inspekcije prijevoza živih životinja i promicati primjenu smjernica o uporabi tih alata.

Ciljni rok provedbe: 2020. godina

103. Provjerama koje su obavljale države članice općenito su obuhvaćeni relevantni zahtjevi u pogledu dobrobiti životinja te je Sud utvrdio određene primjere dobre koordinacije između tijela odgovornih za službene inspekcije dobrobiti životinja i tijela odgovornih za provjere višestruke sukladnosti. Međutim, neke države članice nisu zajamčile djelotvornu razmjernu informacija o slučajevima neusklađenosti koji su utvrđeni tijekom službenih inspekcija i koji su potencijalno imali učinak na zahtjeve u pogledu višestruke sukladnosti iako su službene inspekcije i provjere višestruke sukladnosti obavljala ista tijela. Nadalje, bilo je slučajeva u kojima kazne u vezi sa višestrukom sukladnošću koje su primjenjivale agencije za plaćanja nisu bile razmjerne ozbiljnosti nepravilnosti (vidi odlomke 65. – 76.).

3. preporuka – Poboljšanje koordinacije između službenih inspekcija i sustava višestruke sukladnosti

Kako bi se ojačale poveznice između sustava višestruke sukladnosti i dobrobiti životinja, Komisija bi trebala:

- (a) pri provedbi revizija sukladnosti koje se odnose na višestruku sukladnost procijeniti cjelovitost izvješća država članica u pogledu slučajeva neusklađenosti utvrđenih tijekom službenih inspekcija koje je obavilo isto kontrolno tijelo koje obavlja i provjere višestruke sukladnosti, primjerice unakrsnom provjerom rezultata službenih inspekcija i baze podataka o korisnicima na koje se primjenjuje višestruka sukladnost

Ciljni rok provedbe: 2020. godina

- (b) na temelju prethodno provedenih mjera dodatno ojačati razmjenu najbolje prakse u području višestruke sukladnosti i obavještavati države članice o nalazima revizija

sukladnosti na temelju kojih su donesene odluke o uvođenju financijskih ispravaka zbog blagih sustava kazni u vezi s višestrukom sukladnošću.

Ciljni rok provedbe: 2020. godina

104. Iako je promicanje dobrobiti životinja bio jedan od prioriteta ruralnog razvoja za razdoblje 2014. – 2020., Sud je utvrdio da posebna mjera za „dobrobit životinja” nije bila u širokoj uporabi. Isplativost te mjere bila je smanjena jer se u okviru nje pružala potpora poljoprivrednim gospodarstvima koja nisu ispunjavala određene minimalne standarde za dobrobit svinja, postojao je rizik od mrtvog tereta zbog preklapanja sa zahtjevima u okviru privatnih programa, a u okviru zajedničkog okvira za praćenje nisu utvrđeni pokazatelji za praćenje poboljšanja dobrobiti životinja. Države članice rijetko su iskoristile priliku za pružanje potpore dobrobiti životinja u okviru drugih mjera ruralnog razvoja (vidi **odlomke 77. – 95.**).

4. preporuka – Uporaba potpore ruralnom razvoju u svrhu postizanja ciljeva u području dobrobiti životinja

Kako bi se potaknula djelotvorna uporaba potpore ruralnom razvoju za dobrobit životinja, Komisija bi trebala:

- (a) pri odobravanju izmjena postojećih programa ruralnog razvoja, kao i pri odobravanju novih programskih dokumenata za programsko razdoblje ruralnog razvoja nakon 2020. godine, dovesti u pitanje slučajeve u kojima države članice provode mjere za dobrobit životinja u sektorima za koje postoje dokazi o raširenoj neusklađenosti (primjerice podrezivanje repova svinja) i provjeriti potencijalno preklapanje s privatnim programima koji uključuju slične obveze

Ciljni rok provedbe: 2021. godina

- (b) poticati države članice da razmjenjuju primjere dobre prakse u pogledu uporabe dodatnih, dobrovoljnih pokazatelja rezultata i učinka za mjeru za dobrobit životinja u

okviru zajedničkog sustava za praćenje i evaluaciju koji će se upotrebljavati u programskom razdoblju nakon 2020. godine

Ciljni rok provedbe: 2020. godina

- (c) za programsko razdoblje nakon 2020. godine, pružati državama članicama smjernice o tome kako upotrijebiti mjere ruralnog razvoja za potporu poboljšanim standardima dobrobiti životinja kako bi se poljoprivrednicima pružilo više poticaja za povećanje dobrobiti životinja.

Ciljni rok provedbe: 2021. godina

Ovo je izvješće usvojilo I. revizijsko vijeće, kojim predsjedava član Revizorskog suda Nikolaos Milionis, na sastanku održanom u Luxembourg 3. listopada 2018.

Za Revizorski sud

Klaus-Heiner Lehne
predsjednik

Prilog I.**Pregled planiranih mjera iz strategije EU-a za dobrobit životinja za razdoblje 2012. – 2015.**

Planirane mjere	Rok¹ / planirano za	Dovršeno
Niz mjera za jamčenje primjene zakonodavstva u vezi sa zaštitom kokoši nesilica (Direktiva 1999/74/EZ)	2012.	2012.
Plan provedbe i mjere za jamčenje primjene zakonodavstva u vezi s držanjem krmača u skupinama (Direktiva 2008/120/EZ)	2012.	2012.
Plan provedbe za Uredbu o klanju (Uredba Vijeća (EZ) br. 1099/2009)	2012.	2012.
Podnošenje izvješća Europskom parlamentu i Vijeću o:		
raznim metodama omamljivanja peradi ¹	2013.	2013.
primjeni Uredbe (EZ) br. 1523/2007 o zabrani stavljanja na tržište krzna mačaka i pasa ¹	2012.	2013.
učinku genetske selekcije na dobrobit pilića koji se uzgajaju i drže za proizvodnju mesa ¹	2012.	2016.
sustavu za sputavanje goveda okretanjem u obrnuti položaj ili bilo kojim neprirodnim položajem ¹	2014.	2016.
mogućnosti uvođenja određenih zahtjeva u pogledu zaštite riba prilikom usmrćivanja ¹	2015.	2018.
primjeni Direktive 2007/43/EZ i njezinu utjecaju na dobrobit pilića koji se uzgajaju i drže za proizvodnju mesa ¹	2015.	2018.
Izvješće Vijeću o provedbi Direktive 98/58/EZ ¹	2013.	2016.
Izvješće o utjecaju međunarodnih aktivnosti za dobrobit životinja na konkurentnost europskih uzgajivača stoke u globaliziranom svijetu	2014.	2018.
Izrada studija o:		
dobrobiti riba iz uzgoja u trenutku usmrćivanja	2012.	2017.
mogućnosti pružanja relevantnih informacija o omamljivanju životinja potrošačima ¹	2013.	2015.
obrazovanju u području dobrobiti životinja i aktivnostima informiranja koje su usmjerene na širu javnost i potrošače	2013.	2016.
dobrobiti riba iz uzgoja tijekom prijevoza	2013.	2017.
dobrobiti pasa i mačaka uključenih u poslovnu praksu	2014.	2016.
Provedbena pravila ili smjernice EU-a o:		
zaštiti životinja tijekom prijevoza	2012.	2017.
zaštiti životinja u trenutku usmrćivanja	2014.	2017.
zaštiti svinja	2013.	2016.
Mogući zakonodavni prijedlog o pojednostavnjenom zakonodavnom okviru EU-a za dobrobit životinja	2014.	otkazano

¹ Propisano zakonodavstvom EU-a.

Prilog II.**Pregled informacija uključenih u izvješća o inspekcijama gospodarstava koja su države članice obuhvaćene revizijom dostavile Komisiji**

Zemlja	Godina	Prosječna stopa kontrole	Udio gospodarstava na kojima je utvrđena neusklađenost u ukupnom broju gospodarstava na kojima je provedena inspekcija														
			Kokoši nesilice u slobodnom uzgoju	Kokoši nesilice u stajskom uzgoju	Kokoši nesilice u obogaćenim kavezima	Pure	Domaće kokoši	Patke	Guske	Ptice trkačice	Svinje	Goveda (osim teladi)	Telad	Ovce	Koze	Krznaši	Sve kategorije životinja
Njemačka	2013.								—								
	2014.	5%	7%	8%	11%	14%	13%	8%	11%	3%	26%	20%	22%	17%	15%	31%	19%
	2015.								—								
	2016.								—								
Francuska	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.								—								
	2016.								—								
Italija	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.								—								
Poljska	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%
Rumunjska	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.								—								

Izvor: izvješća o službenim kontrolama dobrobiti životinja na poljoprivrednim gospodarstvima koja su dostavljena GU-u SANTE.

Prilog III.**Provjere koje su države članice provele i podatci koje su prikupile u vezi s klanjem bez omamljivanja**

Država članica	Postoji li poseban postupak za provjeru opravdanosti primjene izuzeća?	Jesu li na nacionalnoj razini dostupne informacije iz kojih je vidljivo u kojoj se mjeri provodi klanje bez omamljivanja?
Njemačka	Da, nadležna tijela odobravaju primjenu izuzeća za klanje bez omamljivanja na temelju zahtjeva pripadnika vjerskih zajednica. Podnositelji zahtjeva moraju boraviti u toj zemlji i moraju dokazati da njihovi vjerski običaji nalažu konzumaciju takvog mesa.	Da. Procjene koje su relevantna tijela izradila na temelju podataka iz 2014. i 2015. godine pokazuju da je broj životinja koje su zaklane bez omamljivanja u Njemačkoj vrlo malen (180 ovaca i koza, 186 životinja iz skupine peradi) te da je otprilike 24 % ovaca i koza zaklano za potrebe vjerskih zajednica uz primjenu metoda omamljivanja električnom strujom koje nisu navedene u primjenjivoj Uredbi EU-a. U praksi se za potrebe vjerskih zajednica u Njemačkoj meso također uvozi iz drugih zemalja.
Francuska	Da, nadležna tijela zahtijevaju od klaonica da vode evidenciju o komercijalnim narudžbama povezanim s primjenom izuzeća. U internoj evaluaciji primjene izuzeća za klanje bez omamljivanja koju su provela tijela u Francuskoj navedeno je da nije moguće provjeriti povezanost komercijalnih narudžbi s primjenom izuzeća.	Postoji ograničen pregled na temelju neprovjerenih procjena upravitelja klaonica, prema kojima je ta metoda klanja primijenjena na 14 % goveda i 30 % ovaca zaklanih 2015. godine. Za perad i ovce nisu dostupne informacije.
Italija	Da, primjenjuje se postupak odobravanja sličan onome u Rumunjskoj, ali nije propisano prikupljanje informacija o broju relevantnih životinja.	U ograničenoj mjeri – dostupni su samo određeni podatci o broju klaonica kojima je odobrena primjena izuzeća.
Poljska	U Poljskoj je klanje bez omamljivanja zabranjeno nacionalnim zakonom od 2012. do 2014. godine, kada je tamošnji ustavni sud presudio da su relevantne odredbe neustavne. Od te se godine primjenjuje izuzeće predviđeno zakonodavstvom EU-a.	

	Ne. Nadležna tijela provjeravaju samo odvija li se klanje u klaonici i sputavaju li se životinje. Nije propisano da je potrebno provjeriti je li primjena izuzeća opravdana postojanjem komercijalnih narudžbi takvog mesa.	U ograničenoj mjeri – dostupne su određene neslužbene procjene za goveda i perad.
Rumunjska	Da, nadležna tijela odobravaju primjenu izuzeća na temelju zahtjeva klaonice i potvrde vjerskog tijela u kojoj se navodi vrsta, broj životinja i datum(i) na koje će se obaviti klanje.	Da. Tijekom 2016. relevantna tijela odobrila su primjenu izuzeća za proizvodnju otprilike 6 % govedine, 9 % ovčjeg mesa i 4 % piletine.

Prilog IV.**Provjere višestruke sukladnosti u posjećenim državama članicama¹**

Njemačka (2016.)						
Zahtjev	Stopa kontrole	Stopa neusklađenosti	Udio slučajeva neusklađenosti u pojedinačnim kategorijama umanjenja plaćanja			
			0%	1%	3%	5%
SMR 11	1,7%	5,1%	8%	5%	70%	18%
SMR 12	2,2%	9,1%	11%	9%	66%	14%
SMR 13	1,4%	9,3%	4%	27%	46%	23%

Italija (2016.)						
Zahtjev	Stopa kontrole	Stopa neusklađenosti	Udio slučajeva neusklađenosti u pojedinačnim kategorijama umanjenja plaćanja			
			0%	1%	3%	5%
SMR 11	2,6%	3,9%	73%	5%	8%	14%
SMR 12	2,3%	6,7%	75%	3%	13%	9%
SMR 13	5,9%	2,1%	70%	10%	10%	10%

Poljska (2016.)						
Zahtjev	Stopa kontrole	Stopa neusklađenosti	Udio slučajeva neusklađenosti u pojedinačnim kategorijama umanjenja plaćanja			
			0%	1%	3%	5%
SMR 11	1,4%	2,8%	0%	2%	95%	3%
SMR 12	1,4%	1,8%	0%	0%	91%	9%
SMR 13	1,8%	1,5%	0%	1%	92%	7%

Rumunjska (2016.)						
Zahtjev	Stopa kontrole	Stopa neusklađenosti	Udio slučajeva neusklađenosti u pojedinačnim kategorijama umanjenja plaćanja			
			0%	1%	3%	5%
SMR 11	13,3%	0,01%	0%	0%	0%	100%
SMR 12	13,3%	0,01%	0%	50%	0%	50%
SMR 13	13,3%	0,01%	0%	0%	0%	100%

Napomena: Podatci za Francusku još nisu bili dostupni u vrijeme revizije zbog izmjena uvedenih 2015. u sustav izravnih plaćanja u Francuskoj i usklađivanja integriranog administrativnog i kontrolnog sustava s novim pravilima ZPP-a i višestruke sukladnosti (koja su uvedena 2015.).

Izvor: statistički podatci o kontrolama višestruke sukladnosti koje su države članice dostavile Komisiji.

¹ Propisanim zahtjevima o upravljanju (SMR) obuhvaćeni su zahtjevi i standardi utvrđeni u [Direktivi 2008/119/EZ](#) o zaštiti teladi (SMR 11), [Direktivi 2008/120/EZ](#) o zaštiti svinja (SMR 12) i [Direktivi 98/58/EZ](#) o zaštiti životinja koje se drže u svrhu proizvodnje (SMR 13). U stopu neusklađenosti i udio slučajeva neusklađenosti u pojedinačnim kategorijama umanjenja plaćanja nisu uključeni ponovljeni slučajevi neusklađenosti i slučajevi u kojima je ona bila namjerna.

ODGOVORI KOMISIJE NA TEMATSKO IZVJEŠĆE EUROPSKOG REVIZORSKOG SUDA

„DOBROBIT ŽIVOTINJA U EU-u: PREMOŠĆIVANJE JAZA IZMEĐU AMBICIOZNIH CILJEVA I PRAKTIČNE PRIMJENE”

SAŽETAK

III. Komisija radi na poboljšanju usmjerenosti potpore za promicanje viših standarda dobrobiti životinja kako je utvrđeno u predloženom pravnom okviru za ZPP nakon 2020.

Vidjeti i odgovor Komisije na odlomak IX.

V. Vrsta potrebnih mjera utječe na razdoblje u kojem je u državama moguće postići napredak. Komisija nastavlja nadzirati i pratiti ta pitanja.

VII. Zakonski akti u pogledu višestruke sukladnosti obuhvaćaju opća pravila o sankcijama koje primjenjuju države članice kako bi osigurale da su te sankcije proporcionalne i odvraćajuće (vidjeti uvodnu izjavu 57. Uredbe (EU) br. 1306/2013) jer moraju uzeti u obzir ozbiljnost, opseg, trajanje i ponavljanje utvrđenog neispunjavanja obveze (vidjeti članak 99. stavak 2. Uredbe (EU) br. 1306/2013). U skladu s načelom podijeljenog upravljanja odgovornost je država članica uspostaviti razinu sankcija primijenjenih na pojedinačne poljoprivrednike koji nisu ispunili obveze u pogledu višestruke sukladnosti te povratiti dug. Ako se revizijom GU-a AGRI utvrdi da su sustavi sankcija previše tolerantni, to će se pitanje pratiti u postupku potvrđivanja usklađenosti, a državama članicama mogu se odrediti financijski ispravci.

VIII. Budući da mjera za „dobrobit životinja” nije obvezna mjera, na nadležnim je tijelima država članica da na temelju procjene vlastitih potreba odluče žele li uključiti tu potporu u programe. Potpora dobrobiti životinja može se pružiti i drugim financijskim sredstvima koja uključuju i nacionalna sredstva.

Već u ovom razdoblju 2014.–2020. pravni okvir daje jasnu mogućnost prijedloga integriranih mjera (kombinacija mjera). Neke države članice upotrebljavaju tu mogućnost i primjenjuju druge mjere, poput onih povezanih s ulaganjima ili prijenosom znanja, pri čemu se potonjim promiče razmjena dobrih praksi u području dobrobiti životinja.

IX. Komisija je objavila prijedlog novog ZPP-a nakon 2020. uzimajući u obzir zahtjeve zakonodavaca i dionika za pojednostavnjenjem i usklađivanjem ZPP-a te zamjenom višestruke sukladnosti uvjetovanošću. U okviru novog modela ostvarenja ciljeva države članice bit će fleksibilnije u načinu na koji postižu ciljeve utvrđene ZPP-om. Promicanje dobrobiti životinja trenutačno je dio šireg prioriteta koji se odnosi na organizaciju prehrambenog lanca. Politika ruralnog razvoja pruža prilagodljiv okvir koji državama članicama omogućuje da u skladu s načelom supsidijarnosti i podijeljenog upravljanja odluče na koji je način najbolje pružiti potporu poboljšanju dobrobiti životinja.

Uključivanje dobrobiti životinja u posebne ciljeve ruralnog razvoja u razdoblju 2021.–2027. trebalo bi poboljšati položaj dobrobiti životinja u kontekstu ruralnog razvoja.

Komisija razvija projekt o pokazateljima dobrobiti životinja i kontrolama kvalitete kako bi istražila korisnost pokazatelja za dobrobit životinja. To uključuje provjeru poveznica između sustava višestruke sukladnosti i službenih kontrola dobrobiti životinja te primjerenosti pokazatelja za mjerenje učinkovitosti programa ruralnog razvoja.

UVOD

8. Komisija podsjeća da popis zahtjeva obuhvaćenih višestrukoum sukladnošću utvrđuju zakonodavci, odnosno države članice putem Vijeća te Europski parlament. Nadalje, višestruka

sukladnost nije mehanizam za jačanje sektorskog zakonodavstva, već joj je cilj bolje uskladiti ZPP s očekivanjima društva upućivanjem na zahtjeve koji su dovoljno relevantni za poljoprivrednu djelatnost ili područje poljoprivrednog imanja (vidjeti uvodnu izjavu 54. Uredbe (EU) br. 1306/2013). To objašnjava zašto višestruka sukladnost ne obuhvaća automatski sve zahtjeve u vezi s dobrobiti životinja. Proteklih su godina zakonodavci stalno pozivali na pojednostavnjenje mehanizma višestruke sukladnosti kojim bi se skratio popis zahtjeva.

9. Poljoprivrednici mogu donijeti poslovne odluke o načinu upravljanja gospodarstvom, npr. da drže svinje i perad, ali ne upravljaju zemljištem. Isto tako, poljoprivrednici bez zemljišta mogu podlijegati višestrukoj sukladnosti ako su korisnici određenih mjera ruralnog razvoja.

10. Komisija ističe da ako sektorsko zakonodavstvo zahtijeva veći stupanj kontrole, taj se stupanj kontrole mora i primijeniti.

OPAŽANJA

28. U nekim slučajevima postoji jasna poveznica između niza mjera i strateških ciljeva. Na primjer, cilj „*potpora državama članicama i poduzimanje mjera za poboljšanje sukladnosti*” jasno je povezan s nizom mjera o kokošima nesilicama, držanjem krmača u skupinama, uredbom o klanju, zaštitom životinja tijekom prijevoza te zaštitom svinja.

Strategija za dobrobit životinja uključuje obvezu razmatranja izvedivosti uvođenja pojednostavnjenog zakonodavnog okvira EU-a. To je pridonijelo donošenju Uredbe o službenim kontrolama 2017. te posljedičnoj uspostavi prvog referentnog centra EU-a za dobrobit životinja u ožujku 2018.

31. U prilogu strategije za dobrobit životinja utvrđen je detaljan popis mjera za praćenje razine postignutih ciljeva. Evaluacija politike EU-a o dobrobiti životinja provedena je 2010., a neke od mjera navedenih u prilogu strategije odražavaju strateške ciljeve, kao što je „*potpora državama članicama i poduzimanje mjera za poboljšanje sukladnosti*”.

Komisija priznaje da nisu utvrđeni ciljni pokazatelji za mjerenje svih strateških ciljeva. Evaluacija mjera Komisije još nije provedena jer su mjere dovršene tek početkom 2018., pa njihov učinak još nije vidljiv.

Komisija od 2017. još nije uspostavila novu službenu strategiju. Međutim, razvijeno je nekoliko aktivnosti u kojima je naglasak stavljen na sljedeća tri prioritetna područja:

- bolja primjena propisa EU-a o dobrobiti životinja,
- osmišljavanje i primjena dobrovoljnih obveza poduzetnika radi poboljšanja dobrobiti životinja i
- promicanje normi EU-a za dobrobit životinja na svjetskoj razini.

39. Postupak „EU pilot” službama Europske komisije i tijelima država članica omogućuje uspostavu dijaloga u cilju pronalaska, u ranoj fazi, bržeg i boljeg odgovora na pitanja o ispravnom tumačenju, provedbi i primjeni propisa EU-a. Iako nije riječ o službenom postupku zbog povrede prava, taj se dijalog provodi u skladu s definiranim procesom.

Okvir 3. – Spor napredak u provedbi određenih preporuka Komisije

Iako je Francuskoj trebalo dosta vremena za ažuriranje, izmjenu i izdavanje priručnika za kontrole, Komisija smatra da su neke upute bile dostupne službenim inspektorima te da su poduzete neke mjere za otklanjanje utvrđenih nedostataka. Stoga službene kontrole u Francuskoj nisu u tom razdoblju bile nužno nesukladne sa zahtjevima EU-a. Francuski priručnik za inspekciju na kontrolnim postajama 2017. još nije bio dovršen, ali su francuska tijela provela inspekcije na kontrolnim postajama. GU SANTE nastavlja pratiti ovo pitanje.

Preporuka na koju upućuje Sud provjerena je u sljedećoj reviziji Komisije provedenoj 2012. te je zamijenjena preporukom iz te revizije. Poziv za podnošenje ponuda za opremu za sve veterinarske usluge u Francuskoj objavilo je ministarstvo nadležno za poljoprivredu 27. travnja 2017. Preporuka je zatvorena kada su francuska nadležna tijela dokazala da je oprema nabavljena te da su izrađene upute o rukovanju za osoblje.

Miris amonijaka moguće je osjetiti u peradarnici čak i kad je njegova razina unutar dopuštenih granica.

Iako je u okviru praćenja koje se provodi od 2014. dostavljen nacrt izmjena relevantne odluke rumunjske vlade, Komisija smatra da još nije primila potvrdu da su te izmjene donesene. GU SANTE nastavlja pratiti to pitanje.

Zapravo, situacija se znatno promijenila u tom razdoblju, kako je navedeno u izvješću o profilu zemlje objavljenom u travnju 2017.

- Središnje nadležno tijelo u uzastopnim je odgovorima predložilo različite mjere.
- Središnje nadležno tijelo zatražilo je 2016. od nacionalnog referentnog centra za dobrobit životinja potporu za ponovno razmatranje primjerenosti pragova navedenih u ministarskoj bilješci.
- Središnje nadležno tijelo izjavilo je da planira uskladiti prijašnje vrijednosti s novim mišljenjem nacionalnog referentnog centra.

Preporuka je zatvorena na temelju pisanog dokaza te će to biti navedeno u sljedećem ažuriranom profilu zemlje čija je objava predviđena za 2019.

45. Komisija ovo pitanje smatra složenim te da ga je potrebno detaljno istražiti zbog posljedica povezanima s različitim vjerskim zajednicama.

Nekoliko je država članica od 2012. donijelo strože nacionalne mjere u pogledu klanja bez omamljivanja (BE, EL, DK, LT) uz države članice koje su već donijele nacionalne mjere (AT, CZ, DE, FI, FR, HU, SE, SI).

54. Propisi EU-a o dobrobiti životinja većinom su usmjereni na velika gospodarstva za intenzivnu proizvodnju (svinje, telad, kokoši nesilice, tovni pilići), stoga je razumno da nadležna tijela svoje ograničene resurse upotrebljavaju za inspekciju velikih gospodarstava, a ne onih manjih¹. Međutim, taj bi odabir trebao na odgovarajući način biti opravdan u analizi rizika država članica te ne bi smio dovoditi do izuzeća od kontrola.

55. Više država članica upotrebljava sustave za davanje prednosti inspekcijama planiranja prijevoza, utovara životinja i inspekcijama na cesti. Komisija je s ostalim državama članicama podijelila dobre prakse iz Austrije, Danske, Nizozemske i Ujedinjene Kraljevine².

57. Iako je točno da se analiza rizika uglavnom prepušta provedbi na lokalnoj razini, postoje i važne iznimke, kako je ranije navedeno u odgovoru Komisije na odlomak 55. u pogledu inspekcija prijevoza u Danskoj, Nizozemskoj te Ujedinjenoj Kraljevini.

¹ Na primjer, u Direktivi Vijeća 2008/120/EZ u uvodnim izjavama naglašavaju se sljedeće okolnosti: 6. različitosti koje bi mogle dovesti do narušavanja uvjeta natjecanja i 7. uvjeti ... s ciljem osiguranja razumnog razvoja proizvodnje, čime se stoga daje prednost većoj proizvodnji.

² Vidjeti sažeto izvješće Komisije 2014-7350, poglavlje 6.

59. U praksi se pravilna revizija svih tema u petogodišnjem ciklusu pokazala neprovedivom uz dostupne resurse. U neobvezujućem dokumentu sa smjernicama dane su upute o tome kako zaobići ovu prepreku. Objašnjeno je da sve teme obuhvaćene službenim propisom o hrani i hrani za životinje moraju biti uzete u obzir i provjerene u redovitoj (godišnjoj) procjeni rizika. Uključivanje teme u redoviti postupak provjere smatra se zadovoljavanjem zahtjeva „obuhvaćanja” te teme u petogodišnjem ciklusu.

60. Relevantna izvješća Komisije o reviziji sadržavaju preporuke državama članicama u kojima je praćenje nakon internih revizijskih izvješća bilo neodgovarajuće; Komisija će pratiti te preporuke u skladu s uobičajenim procedurama.

61. Iako pritužbe mogu biti korisne u utvrđivanju problema, njima se ne mogu utvrditi sva problematična ključna područja. Brojne nesukladnosti i dalje su nepoznate potencijalnim podnositeljima pritužbi; nadalje, pritužbe mogu imati i značajke koje prouzrokuju potencijalna odstupanja.

62. Ne postoji zakonski zahtjev kojim se od država članica traži vođenje središnjeg registra pritužbi; nepostojanje takvog registra samo po sebi ne dokazuje da podaci iz pritužbi nisu upotrijebljeni na odgovarajući način ili da donošenje odluka nije dovoljno potkrijepljeno podacima o riziku za dobrobit životinja (koji mogu doći iz različitih izvora).

64. Ne podliježu svi elementi dobrobiti životinja koji su obuhvaćeni strategijom višestrukoj sukladnosti i ruralnom razvoju, kao što je npr. prijevoz životinja. Stoga postoje ograničenja mogućih sinergija između ZPP-a i cjelokupnih propisa o dobrobiti životinja.

65. U skladu s načelom podijeljenog upravljanja između država članica i Komisije te u cilju ograničenja administrativnog opterećenja za države članice, propisi o višestrukoj sukladnosti omogućuju državama članicama upotrebu vlastitih postojećih administrativnih sustava i sustava kontrole umjesto isključivog sustava za višestruku sukladnost (vidjeti članak 98. stavak 1. Uredbe (EU) br. 1306/2013). Nije točno utvrđeno kako bi države članice to trebale napraviti i koji bi bio najučinkovitiji način.

66. Takva se razmjena informacija provjerava tijekom revizija višestruke sukladnosti koje provodi GU AGRI. Ako se utvrde nedostaci, državama članicama nameću se „financijski ispravci”.

70. Komisija nije nadležna za uključivanje svih vrsta provjera u pogledu dobrobiti životinja u svoje revizije višestruke sukladnosti. Provjere u pogledu dobrobiti životinja koje provode nacionalna kontrolna tijela izvan uzorka od 1 % višestruke sukladnosti korisnika temelje se na propisima koji se ne odnose na ZPP te kao takve ne mogu biti obuhvaćene revizijama koje provodi GU AGRI.

Posebna pravila za izvještavanje uključena u propise o višestrukoj sukladnosti odnose se na kontrole koje se provode samo u kontekstu višestruke sukladnosti.

Međutim, ako agencija za plaćanje primi informaciju o mogućim prekršajima utvrđenima izvan kontrola višestruke sukladnosti, takva opažanja mogu biti temelj za evaluaciju i moguću kasniju primjenu sankcija u okviru višestruke sukladnosti. Ako su ti prekršaji prijavljeni agenciji za plaćanje koja ih je zatim provjerila, ti će prekršaji biti obuhvaćeni revizijom Komisije.

73. U skladu s načelom podijeljenog upravljanja u propisima o višestrukoj sukladnosti utvrđeno je da relevantna nacionalna ili regionalna tijela izrađuju ocjenjivačke tablice regija ili država članica. Međutim, europskim propisima utvrđen je okvir koji navodi da kazne moraju biti „*proporcionalne, učinkovite i odvraćajuće*” (vidjeti uvodnu izjavu 57. Uredbe (EU) 1306/2013). Nadalje, člankom 99. navedene Uredbe utvrđeno je da se pri izračunu sankcija moraju uzeti u obzir ozbiljnost, opseg i trajanje, kao i ponavljanje te moguća namjera. Isto tako, člancima od 38. do 40.

Uredbe (EU) 640/2014 i člancima od 73. do 75. Uredbe (EU) 809/2014 osobito su utvrđeni detalji koje države članice moraju poštivati kod primjene sankcija.

74. Komisija smatra da statistički podaci o kontrolama nisu punopravni dokaz koji podupire tvrdnju da je kontrola ili sustav sankcija manjkav („tolerantan”) te da presuda Suda u slučaju T-506/15 (odlomak 224.) znači da niska stopa pogreške može poslužiti (samo) za izazivanje ozbiljne sumnje revizora.

U pogledu opažanja da se „gospodarstvo na kojem su inspektori utvrdili neusklađenost s do 30 % relevantnih kontrolnih točaka smatralo potpuno usklađenim sa zakonodavstvom” (Rumunjska), Komisija smatra da bi takvi posebni slučajevi bili obuhvaćeni revizijom Komisije.

75. Komisija prima na znanje opažanje Suda, ali podsjeća da bi države članice trebale uspostaviti sustave sankcija „prema vlastitoj procjeni”.

Komisija ističe da se u ocjenjivačkim tablicama država članica (npr. Poljska) obično dodjeljuje različit broj bodova ovisno o težini nesukladnosti, tj. spoju „ozbiljnosti”, „opsega” i „trajanja”. Stoga broj prekršaja nije uvijek čimbenik kojim se utvrđuje administrativna sankcija u okviru višestruke sukladnosti.

Nadalje, „tolerantni” sustavi sankcija (koji ne poštuju zahtjev da sankcija u pravilu iznosi 3 % u skladu s člankom 39. Delegirane uredbe (EU) 640/2014) mogu biti obuhvaćeni revizijom koju provodi GU AGRI (vidjeti odgovor Komisije na odlomak 76.).

76. Komisija potvrđuje da su revizije navedene u bilješci opažanja Suda otkrile sustave sankcija koji onemogućuju primjenu proporcionalnih sankcija (na primjer, u nekim slučajevima nije bilo moguće primijeniti umanjene od 5 %, a u drugim slučajevima nije bilo moguće primijeniti umanjene od 3 % ili 5 %). Svaka od tih revizija dovela je do financijskih ispravaka i zahtjeva državi članici da ažurira ocjenjivačku tablicu na način da uzme u obzir „ozbiljnost”, „opseg” i „trajanje” za sve zahtjeve primjenjive u pogledu višestruke sukladnosti.

Trebalo bi naglasiti da države članice u okviru podijeljenog upravljanja trebaju izraditi ocjenjivačke tablice koje su primjerene za lokalne poljoprivredne prakse. Zakonskim odredbama nije utvrđen način izračuna umanjena za pojedinačne prekršaje, ali obuhvaćena su opća pravila. Stoga ocjenjivačke tablice nisu podložne odobrenju Komisije. U cilju pružanja potpore državama članicama Komisija redovito organizira stručne sastanke tijekom kojih se razmjenjuju najbolje prakse.

79. Iako dobrobit životinja nije *izričito* navedena u žarišnom području 3A, ona se ne treba smatrati isključenom jer cilj poboljšanja dobrobiti životinja pridonosi cilju dodavanja vrijednosti poljoprivrednih proizvoda, što je obuhvaćeno žarišnim područjem 3A.

80. Države članice ili regije izrađuju vlastite programe ruralnog razvoja na temelju SWOT analize i procjene potreba za to konkretno područje programa. Na taj je način potporom za ruralni razvoj obuhvaćen cijeli niz potreba, a ne samo dobrobit životinja.

81. Osim potpore za ulaganja u poljoprivredna gospodarstva, programe kvalitete i ekološki uzgoj, trebalo bi spomenuti i potporu prijenosom znanja, edukaciju te savjetodavne usluge. Te se mjere često kombiniraju s mjerom 14. „dobrobit životinja” u cilju podizanja svjesnosti poljoprivrednika i širenja najboljih praksi za bolje upravljanje dobrobiti životinja.

84. Države članice trebale su na zahtjev Komisije uspostaviti akcijske planove za provedbu zakonske zabrane podrezivanja repova. Sjeverna Rajna-Vestfalija izradila je nacrt akcijskog plana početkom 2018. koji je sada temelj za daljnje savjetovanje na državnoj i nacionalnoj razini te na razini EU-a.

Pravila o višestrukoj sukladnosti primjenjuju se i na potporu za dobrobit životinja u okviru programa ruralnog razvoja, uključujući zakon o zaštiti svinja, a nepoštovanje takvih pravila ovisno o ozbiljnosti nesukladnosti trebalo bi dovesti do sankcije / administrativne kazne.

85. Komisija potiče spajanje različitih obveza ili čak različitih mjera (takozvane integrirane mjere) za poboljšanje dobrobiti životinja u cilju osiguravanja istovremenog poboljšanja različitih parametara. Međutim, države članice te su koje odlučuju o tome koje parametre žele poboljšati upotrebom fondova za ruralni razvoj, a koje drugim instrumentima i fondovima. Ograničenost dostupnih resursa isto tako može biti jedan od razloga za usmjeravanje na najpotrebnije parametre.

86. Države članice izradu svojih mjera temelje na SWOT analizama i procjeni potreba u sektoru. Nadalje, od njih se očekuje utvrđivanje obveza za mjeru 14. na način da uspostave osnovni plan i premaše uobičajene prakse koje se provode na gospodarstvima. Potrebno je savjetovati se s GU-om SANTE prije svakog odobrenja nove mjere za dobrobit životinja u okviru ruralnog razvoja jer se time podupire pristup GU-a AGRI za uspostavljanje učinkovitih mjera za dobrobit životinja i pružanje pomoći onim područjima koja imaju najveće potrebe.

U pogledu višestruke sukladnosti zabrana rutinskog podrezivanja repova dio je zahtjeva te stoga čini temelj za mjere ruralnog razvoja. Međutim, potrebno je istaknuti da u brojnim državama članicama intenzivna svinjogojska gospodarstva posebice nisu obuhvaćena višestrukou sukladnošću zbog jednostavne činjenice da automatski nisu korisnici ZPP-a. Ta svinjogojska gospodarstva uglavnom nemaju poljoprivrednog zemljišta. Stoga nemaju koristi od izravnih plaćanja (Prvi stup) jer se ona temelje na zemljištu. Ta gospodarstva mogu zatražiti potporu za ruralni razvoj (Drugi stup), ali to bi bilo na dobrovoljnoj osnovi. Upravo zbog toga višestruka sukladnost ne može služiti kao mehanizam provedbe drugih politika jer je njezin učinak ograničen na korisnike ZPP-a.

87. Od država članica očekuje se da utvrde obveze za mjeru 14. na način da premaše uobičajene prakse koje se primjenjuju na gospodarstvima u cilju osiguravanja prave dodane vrijednosti potpore i izbjegavanja prekomjernih naknada. Cilj je takve strukture potpore za dobrobit životinja isključiti mogućnost pružanja potpore praksama koje se smatraju uobičajenim gospodarstvenim praksama u predmetnoj državi članici i/ili regiji.

U pogledu rizika od mrtvog tereta Komisija smatra da poljoprivrednici trebaju financijsku potporu za poštovanje obveza koje nadilaze temeljne zahtjeve u pogledu dobrobiti životinja.

Za preklapanja s privatnim programima kvalitete vidjeti odgovor Komisije na odlomak 88.

88. Trebalo bi naglasiti da sudjelovanje u programima kvalitete nije nužno preklapanje s mjerom 14., čak i ako oba instrumenta obuhvaćaju obveze upravljanja. Do preklapanja dolazi kada se obveze koju potporu primaju od različitih instrumenata razlikuju u pogledu kvantitete i/ili kvalitete (slučaj Sardinije) ili ako naknada za nastale troškove i izgubljeni prihod za te obveze nije veći od 100 %: za izračun premija vidjeti odgovor Komisije na odlomak 90.

Takav pristup omogućuje dijeljenje financijskog tereta među različitim alatima i instrumentima iako može dovesti do većih administrativnih napora za nadležna tijela.

90. Komisija tijekom odobrenja programa procjenjuje metodologiju na temelju koje se izračunava plaćanje kao i osnovu za predložene obveze kako bi osigurala da obuhvaćaju samo one mjere koje su dodatne obveznim zahtjevima i praksama koje se uobičajeno provode. Države članice dužne su osigurati da izračuni budu odgovarajući te da ih potvrdi ili izradi funkcionalno neovisno tijelo.

Moguće preklapanje sa sredstvima EU-a ili nacionalnim javnim sredstvima provjerava se tijekom revizija u okviru inspekcije kontrolnih sustava za sve mjere ili aktivnosti koje podliježu toj reviziji. Komisija će rezultate revizije upotrijebiti u općoj ocjeni ispravne provedbe mjera/aktivnosti te ih

uključiti u postupak potvrđivanja sukladnosti, a u nekim slučajevima mogu dovesti do izmjena programa ruralnog razvoja.

92. Iako su zajedničkim sustavom EU-a za praćenje i evaluaciju u području mjera ruralnog razvoja (ZSPE) utvrđeni pokazatelji za mjerenje uspješnosti ZPP-a, trenutni sustav ne sadržava nikakve posebne pokazatelje dobrobiti životinja. Međutim, pokazatelji ostvarenja prikupljaju se na razini mjera i dodjeljuju odgovarajućim žarišnim područjima.

Potrebno je uspostaviti ravnotežu u utvrđivanju pokazatelja praćenja i njihove troškovne učinkovitosti te dostupnosti podataka. Ocjenu općih rezultata mjera treba staviti u okvir evaluacije, u čemu su pokazatelji ZSPE-a samo pomoćna sredstva, a države članice mogu utvrditi dodatne pokazatelje.

93. Ocjena potpore za dobrobit životinja najbolje se obavlja u okviru evaluacije. Za razdoblje 2007.–2013. sastavljeno je objedinjeno izvješće o evaluaciji učinaka mjere 215. „Plaćanja za dobrobit životinja” na temelju *ex post* evaluacija država članica koje su provele mjeru. Objava evaluacije zajedno s popratnim radnim dokumentom službi Komisije očekuje se u posljednjem tromjesečju 2018.

95. Mjera 215., „dobrobit životinja”, provedena je u 11 država članica (30 regija) uz ukupne rashode EPFRR-a u iznosu od 1 milijarde EUR. Objedinjenim izvješćem o *ex post* evaluacijama učinak mjera procijenjen je kao ograničen, djelomično zbog malog broja regija u kojima je mjera provedena.

ZAKLJUČCI I PREPORUKE

99. Strategija za dobrobit životinja uključuje i obvezu uzimanja u obzir izvedivosti uvođenja pojednostavnjenog zakonodavnog okvira EU-a. To je pridonijelo donošenju Uredbe o službenim kontrolama 2017. te posljedičnoj uspostavi prvog referentnog centra EU-a za dobrobit životinja u ožujku 2018.

Komisija priznaje da u strategiju nisu uključeni ciljni pokazatelji za mjerenje svih ciljeva strategije (vidjeti odgovor Komisije na odlomke 28. i 31.). Mjere još nisu evaluirane jer su dovršene tek početkom 2018. te stoga učinak tih mjera nije još vidljiv.

Komisija je od 2017. provela nekoliko aktivnosti koje su usmjerene na sljedeća tri prioriteta područja:

- bolja primjena propisa EU-a o dobrobiti životinja,
- osmišljavanje i primjena dobrovoljnih obveza poduzetnika radi poboljšanja dobrobiti životinja i
- promicanje normi EU-a za dobrobit životinja na svjetskoj razini.

100. Komisija pitanje klanja bez omamljivanja smatra složenim te da ga je potrebno detaljno istražiti zbog posljedica povezanim s različitim vjerskim zajednicama.

1. preporuka – Strateški okvir politike Komisije za dobrobit životinja

(a) Komisija prihvaća točku (a) 1. preporuke i planira provesti evaluaciju strategije za dobrobit životinja za 2012. Pri određivanju roka za tu evaluaciju treba uzeti u obzir da učinak tih mjera još uvijek nije vidljiv te posljedice tog složenog zadatka za resurse.

(b) Komisija prihvaća preporuku točku (b) 1. preporuke. Provest će se utvrđivanjem područja ili sektora te razvijanjem metodologije za usporedbu uspješnosti država članica.

(c) Komisija prihvaća točku (c) 1. preporuke.

102. V. Vrsta potrebnih mjera utječe na trajanje razdoblja u kojem se u državama članicama može postići napredak. Komisija nastavlja nadzirati i pratiti ta pitanja.

Vidjeti odgovore Komisije na Okvir 3. i odlomke od 59. do 62.

2. preporuka – Mjere koje Komisija provodi s ciljem jamčenja primjene zakonodavstva i usmjeravanja u postizanju usklađenosti

(a) Komisija prihvaća preporuku točku (a) 2. preporuke. Već su postavljeni mehanizmi za praćenje preporuka revizije te jačanje zakonodavstva EU-a.

Komisija provodi sustavne procedure za praćenje preporuka revizije od 2005., a postupne mjere izvršenja mogu se upotrijebiti u slučajevima kada i dalje postoji nesukladnost s propisima EU-a. Učinkovitost procedura redovito se provjerava.

Međutim, Komisija priznaje da se dodatno može skratiti razdoblje za pokretanje zadovoljavajućih mjera prema preporukama Komisije izdanih nakon revizija te za jačanje zakonodavnih odredbi, posebice onih koje su već dugo na snazi.

Komisija stoga radi na jačanju vlastitih procedura za praćenje i jačanje svih propisa o hrani i zdravlju kojim će naravno obuhvatiti praćenje preporuka proizašlih iz revizija Komisije.

(b) Komisija prihvaća točku (b) 2. preporuke te će s državama članicama raspraviti o mogućim poboljšanjima u sustavu TRACES radi potpore u pripremi analiza rizika država članica za inspekcije prijevoza živih životinja.

3. preporuka – Poboljšanje koordinacije između službenih inspekcija i sustava višestruke sukladnosti

Komisija ne prihvaća točku (a) 3. preporuke.

Komisija smatra da u slučajevima kada su službene inspekcije na koje upućuje Sud provedene radi ostvarivanja minimalnog stupnja kontrole višestruke sukladnosti u 1 % korisnika (članak 68. Uredbe (EU) br. 809/2014), te su inspekcije obuhvaćene revizijama GU-a AGRI, a za povezano izvješćivanje provodi se evaluacija, između ostalog, cjelovitosti podataka. Međutim, ako se te službene inspekcije provode iznad minimalnog stupnja kontrole, odnosno izvan okvira višestruke sukladnosti, za inspektore ne postoji zakonska obveza utvrđivanja i procjene dobivenih rezultata u pogledu pravila višestruke sukladnosti te kasnije njihove prijave. Stoga takve provjere i cjelovitost izvješćivanja o tim provjerama ne mogu biti obuhvaćeni revizijama GU-a AGRI, osim ako se prijave rezultati takvih provjera.

(b) Komisija prihvaća preporuku i pratit će je putem stručne skupine za višestruku sukladnost.

104. Promicanje dobrobiti životinje dio je šireg prioriteta koji se bavi pitanjima organizacije prehrambenog lanca. Politika ruralnog razvoja pruža fleksibilni okvir/alate koji državama članicama omogućuju da u skladu s načelom supsidijarnosti i kontekstom podijeljenog upravljanja odlučuju o tome kako na najbolji način pružiti potporu poboljšanju dobrobiti životinja u skladu s ciljevima politike EU-a i posebnim kontekstom, potencijalom i potrebama država članica/regija. Gotovo trećina svih programa ruralnog razvoja za razdoblje 2014.–2020. uključuje ovu mjeru i navodi broj korisnika koji primaju potporu.

U pogledu rizika od mrtvog tereta Komisija smatra da poljoprivrednici trebaju financijsku potporu za poštovanje obveza koje nadilaze temeljne zahtjeve u pogledu dobrobiti životinja. Struktura mjere koja se temelji se na načelu da samo djelovanja koja nadilaze obvezne zahtjeve mogu primati potporu u okviru mjere za dobrobit životinja trebala bi spriječiti mrtvi teret.

Komisija nastavlja širiti dobre prakse i primjere za poboljšanje dobrobiti životinja i spojem s drugim mjerama ruralnog razvoja, naročito prijenosom znanja i edukacijom, kao i ulaganjem.

4. preporuka – Uporaba potpore ruralnom razvoju u svrhu postizanja ciljeva u području dobrobiti životinja

(a) Komisija prihvaća ovu preporuku koja se temelji na praksi iz trenutnog razdoblja programa.

Od država članica očekuje se da utvrde obveze za mjeru 14. na način da uspostave osnovnu vrijednost i prošire uobičajene prakse kako bi osigurale stvarnu dodanu vrijednost potpore i izbjegle prekomjernu naknadu. Komisija će u slučaju izmjena programa ili novog uvođenja mjera u ovom razdoblju programa nastaviti poticati države članice na provedbu ove mjere, osobito u sektorima koji imaju najveće potrebe. Na primjer, sve mjere u svinjogojskom sektoru pridonose i povećanju usklađenosti s odgovarajućom direktivom. Potrebno je savjetovati se s GU-om SANTE prije svakog odobrenja nove mjere za dobrobit životinja u okviru ruralnog razvoja.

Uključivanje dobrobiti životinja u posebne ciljeve ruralnog razvoja u razdoblju 2021.–2027. trebalo bi poboljšati položaj dobrobiti životinja u kontekstu ruralnog razvoja.

(c) Komisija prihvaća preporuku da se potakne razmjena dobrih praksi među državama članicama o dodatnim (tj. neobveznim) pokazateljima rezultata i učinka u okviru mjera za dobrobit životinja. Potrebno je istaknuti da prijedlozi za razdoblje ZPP-a nakon 2020. uključuju poseban cilj: „poboljšanje odgovora poljoprivrede EU-a na društvene zahtjeve u pogledu hrane i zdravlja, uključujući sigurnu, hranjivu i održivu hranu te dobrobit životinja” te temeljni pokazatelj O.16 – Broj uvjetnih grla obuhvaćenih potporom za dobrobit životinja, zdravlje ili jačanje biosigurnosnih mjera”. Nadalje, prijedlog uključuje zajednički pokazatelj rezultata R.38 – „Poboljšanje dobrobiti životinja: udio uvjetnih grla obuhvaćenih mjerama potpore za poboljšanje dobrobiti životinja”. Komisija se stoga može obvezati na poticanje razmjene dobrih praksi u pogledu pokazatelja za dobrobit životinja u budućnosti.

(c) Komisija prihvaća ovu preporuku koja se temelji na praksi iz trenutnog razdoblja programa.

Na internetskoj stranici Europske mreže za ruralni razvoj nalaze se brojni primjeri dobrih praksi za projekte čiji je cilj poboljšanje dobrobiti životinja, uključujući i projekte ulaganja (https://enrd.ec.europa.eu/search/site/animal%20welfare_en).

Uključivanje dobrobiti životinja u posebne ciljeve ruralnog razvoja za razdoblje 2021.–2027. trebalo bi poboljšati položaj dobrobiti životinja u kontekstu ruralnog razvoja. Međutim, u kontekstu novog modela ostvarenja ciljeva predloženog za ZPP nakon 2020., Komisija trenutno nije u mogućnosti preuzeti veće posebne obveze u pogledu davanja smjernica državama članicama.

Događaj	Datum
Usvajanje memoranduma o planiranju revizije / početak revizije	13.9.2017
Službeno slanje nacrtu izvješća Komisiji (ili drugom subjektu nad kojim se obavlja revizija)	12.7.2018
Usvajanje konačnog izvješća nakon raspravnog postupka	3.10.2018
Primitak službenih odgovora Komisije (ili drugog subjekta nad kojim se obavlja revizija) na svim jezicima	8.11.2018

PDF ISBN 978-92-847-1164-2 doi:10.2865/984413 QJ-AB-18-026-HR-N

HTML ISBN 978-92-847-1185-7 doi:10.2865/60546 QJ-AB-18-026-HR-Q

EU ima neke od najviših standarda dobrobiti životinja na svijetu, koji su na snazi već desetljećima, te su ciljevi u pogledu dobrobiti životinja sastavni dio zajedničke poljoprivredne politike (ZPP). Cilj najnovije strategije Komisije za dobrobit životinja bio je riješiti pitanja povezana s usklađenošću s propisima i povećati sinergiju sa ZPP om. Sud je utvrdio da su mjere EU a za povećanje dobrobiti životinja bile uspješne u određenim područjima, ali dolazilo je do kašnjenja u njihovoj provedbi te u nekim područjima i dalje postoje nedostaci u vezi s dobrobiti životinja na poljoprivrednom gospodarstvu, tijekom prijevoza i pri klanju. Sud iznosi preporuke u vezi sa strateškim okvirom za dobrobit životinja, mjerama koje Komisija poduzima za jamčenje primjene propisa i usmjeravanje u svrhu potpore državama članicama u usklađivanju s propisima, kao i mjerama za jačanje poveznica između dobrobiti životinja i poljoprivredne politike.



EUROPSKI
REVIZORSKI
SUD



Ured za publikacije

EUROPSKI REVIZORSKI SUD
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUKSEMBURG

Tel.: +352 4398-1

Upiti: eca.europa.eu/hr/Pages/ContactForm.aspx
Internetske stranice: eca.europa.eu
Twitter: @EUAuditors

© Europska unija, 2018.

Za svaku uporabu ili umnažanje fotografija ili druge građe koja nije obuhvaćena autorskim pravima Europske unije dopuštenje se mora zatražiti izravno od nositelja autorskih prava.