



EUROPESE COMMISSIE  
DIRECTORAAT-GENERAAL GEZONDHEID EN VOEDSELVEILIGHEID

Audits en analyse inzake gezondheid en voedsel

DG(SANTE) 2019-6592

EINDVERSLAG VAN EEN AUDIT  
UITGEVOERD IN  
NEDERLAND  
VAN 25 JUNI 2019 TOT EN MET 1 JULI 2019  
TER EVALUATIE VAN  
HET GEBRUIK VAN KWALITEITSCONTROLES EN INDICATOREN VOOR  
DIERENWELZIJN

*In reactie op de door de bevoegde autoriteit verstrekte informatie zijn in het ontwerpverslag geconstateerde feitelijke onjuistheden gecorrigeerd; verduidelijkingen worden gegeven in de vorm van een voetnoot.*

## **Samenvatting**

*Deze audit vond van 25 juni tot en met 1 juli 2019 in Nederland plaats om te bepalen of de autoriteiten die verantwoordelijk zijn voor het dierenwelzijn op landbouwbedrijven de handhaving van de voorschriften van de Europese Unie strategisch aanpakken, of bij controles beginselen van “kwaliteitsbeheer” worden gevolgd en of dierenwelzijnsindicatoren worden gebruikt om de ernst, omvang en duur van dierenwelzijnsproblemen te meten.*

*Er is een goede coördinatie tussen het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit en de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit ten aanzien van prioritaire kwesties op het gebied van dierenwelzijn.*

*De Voedsel- en Warenautoriteit verricht aanvullende inspecties wanneer zij deze nuttig acht voor de handhaving, maar zij baseert zich niet alleen op inspecties om belanghebbenden verantwoordelijk te stellen voor het voldoen aan hun verplichtingen en maakt ook gebruik van andere instrumenten, zoals gegevensanalyse en communicatie over handhaving. In haar verslagen aan de Commissie wordt de door de EU-wetgeving vereiste informatie verstrekt, maar wordt geen melding gemaakt van aanvullende activiteiten of de manier waarop inspecties in haar handhavingsstrategie voor elke sector passen.*

*De Voedsel- en Warenautoriteit meet niet of de doelstelling in haar meerjarig nationaal controleplan (d.w.z. om een niveau van naleving van 80 % of hoger te bereiken) is behaald, aangezien de resultaten van de sterk op risico's gebaseerde inspecties niet kunnen worden gebruikt om het niveau van naleving te meten.*

*Voor de vleeskuikensector zijn er risicogebaseerde officiële inspecties op basis van dierenwelzijnsindicatoren van vleeskuikenslachterijen. Voor het project ter vaststelling van indicatoren om slecht presterende melkveehouderijen te identificeren, wordt op vergelijkbare wijze gebruikgemaakt van gegevens van buiten het landbouwbedrijf, en het is ook potentieel een nuttig instrument om efficiënter gebruik te maken van de middelen om deze bedrijven te bezoeken en te inspecteren voordat zich grote problemen voordoen. Met betrekking tot varkens zijn diergerichte indicatoren ontwikkeld voor gebruik op landbouwbedrijven, maar deze zijn niet aanvaard als geschikte vervanging voor op de bron gebaseerde indicatoren, zoals de meting van gasconcentraties die worden gebruikt om de geschiktheid van het klimaat in varkensstallen te bepalen.*

*De Voedsel- en Warenautoriteit heeft reeds bepaalde particuliere kwaliteitsborgingsregelingen goedgekeurd en geclassificeerd ter ondersteuning van officiële controles en beoordeelt momenteel of zij de resultaten van particuliere regelingen kan gebruiken als onderdeel van haar op risico's gebaseerde planning voor dierenwelzijnscontroles.*

*Het verslag bevat aanbevelingen om de doelstelling van het meerjarig nationaal controleplan beter af te stemmen op de op risico's gebaseerde controles en om de criteria voor mortaliteit voor vleeskuikens toe te passen overeenkomstig de EU-wetgeving.*



## Inhoudsopgave

1	Inleiding .....	1
2	Doelstellingen en toepassingsgebied.....	1
3	Rechtsgrondslag .....	2
4	Chronologisch overzicht .....	2
5	Bevindingen en conclusies .....	3
5.1	Beheer van officiële controles .....	3
5.2	Verslaglegging over controles .....	7
5.3	Dierenwelzijnsindicatoren .....	9
5.4	Follow-upactie .....	14
6	Algemene conclusies.....	14
7	Slotzitting .....	15
8	Aanbevelingen.....	15

## IN DIT VERSLAG GEBRUIKTE AFKORTINGEN EN BEGRIPPEN

<b>Afkorting</b>	<b>Verklaring</b>
EU	Europese Unie
MNCP	Meerjarig Nationaal Controleplan
NVWA	Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit
Het ministerie	Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit
RVO	Rijksdienst voor Ondernemend Nederland

## **1 INLEIDING**

Deze audit vond van 25 juni tot en met 1 juli 2019 in Nederland plaats in het kader van het geplande auditprogramma van het DG Gezondheid en Voedselveiligheid. Op 25 juni 2019 werd een openingsvergadering gehouden met de bevoegde autoriteiten. Tijdens deze vergadering legde het auditteam de doelstellingen en het programma van de audit vast en verzocht het om de nodige aanvullende informatie om de audit naar tevredenheid te kunnen uitvoeren.

Het auditteam bestond uit twee auditoren van het directoraat-generaal Gezondheid en Voedselveiligheid (DG SANTE) van de Europese Commissie en een nationale deskundige uit Hongarije.

## **2 DOELSTELLINGEN EN TOEPASSINGSGEBIED**

De audit had tot doel vast te stellen of de autoriteiten die verantwoordelijk zijn voor het dierenwelzijn op landbouwbedrijven de EU-voorschriften op een strategische manier handhaven en of zij bij de controles beginselen inzake “kwaliteitsbeheer” naleven. Tijdens de audit werd ook gekeken naar het gebruik van dierenwelzijnsindicatoren om de ernst, omvang en duur van problemen inzake dierenwelzijn te meten.

Daarnaast werd ook gevolg gegeven aan een in verslag DG(SANCO)/2014-7078 geformuleerde aanbeveling.

De audit was met name gericht op het bepalen:

- of beleidsdoelstellingen, indicatoren en analyses worden gebruikt om toekomstige acties ter verbetering van het dierenwelzijn te onderbouwen;
- van de betrouwbaarheid en relevantie van verslaglegging over officiële controles van het dierenwelzijn op landbouwbedrijven<sup>(1)</sup> en of deze verslaglegging de autoriteiten op verschillende niveaus een duidelijk beeld geeft van de situatie inzake dierenwelzijn op het landbouwbedrijf;
- van het gebruik en de geschiktheid van dierenwelzijnsindicatoren om de ernst, omvang en duur van dierenwelzijnsproblemen te meten, en hoe goed deze indicatoren door de agrovoedingssector en de bevoegde autoriteiten worden aanvaard.

De belangrijkste auditcriteria zijn ontleend aan de in de bijlage opgenomen EU-wetgeving en daarnaast worden in dit verslag aan het begin van elk van de bevindingen specifieke verwijzingen verstrekt. Tevens wordt verwezen naar “netwerkreferentiedocumenten”, die

---

<sup>1</sup> Verslagen op grond van Beschikking 2006/778/EG van de Commissie betreffende de minimumeisen voor het verzamelen van informatie bij de inspecties van productieplaatsen waar bepaalde dieren voor landbouwdoeleinden worden gehouden (PB L 314 van 15.11.2006, blz. 39-47) en verslaglegging over inspecties op grond van Richtlijn 2007/43/EG tot vaststelling van minimumvoorschriften voor de bescherming van vleeskuikens.

geen controlenorm vormen en niet juridisch bindend zijn. Zij verschaffen richtsnoeren voor de uitvoering van Verordening (EG) nr. 882/2004 en zijn ontwikkeld door het bij het meerjarig nationaal controleplan (MANCP) betrokken netwerk van ambtenaren van nationale bevoegde autoriteiten die, onder het voorzitterschap van en gefaciliteerd door het DG Gezondheid en Voedselveiligheid, regelmatig samenkomen om ervaringen uit te wisselen met betrekking tot de opstelling en uitvoering van en de verslaglegging over MANCP's.

### **3 RECHTSGRONDSLAG**

De audit werd uitgevoerd krachtens de algemene bepalingen van de EU-wetgeving, en met name artikel 45 van Verordening (EG) nr. 882/2004 van het Europees Parlement en de Raad.

### **4 CHRONOLOGISCH OVERZICHT**

In de strategie van de Europese Unie voor de bescherming en het welzijn van dieren 2012-2015<sup>(2)</sup> werd aangegeven dat de Commissie zou beoordelen of het haalbaar en noodzakelijk is wetenschappelijk onderbouwde indicatoren op basis van dierenwelzijnsresultaten in te voeren, in tegenstelling tot de welzijnsinputs die tot nu toe zijn gebruikt. De EU-wetgeving inzake het welzijn van vleeskuikens en het welzijn van dieren bij het slachten omvat bepaalde indicatoren en als onderdeel van de strategie was het noodzakelijk om voort te bouwen op de ervaring die op die gebieden is opgedaan.

In 2018 heeft de Europese Rekenkamer in haar speciaal verslag<sup>(3)</sup> geconcludeerd dat de EU-maatregelen op het gebied van dierenwelzijn de naleving van de voorschriften inzake dierenwelzijn hebben verbeterd en hogere normen met een duidelijk positief effect op dierenwelzijn hebben ondersteund. Bepaalde tekortkomingen blijven echter bestaan en er is ruimte voor verbetering van de coördinatie met controles op de naleving van de randvoorwaarden en het gebruik van steun voor plattelandontwikkeling ten behoeve van dierenwelzijn.

Deze audit omvatte daarom ook een beoordeling van de verbanden tussen controles van de naleving van de randvoorwaarden en officiële controles en het gebruik van steun voor plattelandontwikkeling ten behoeve van dierenwelzijn, met name het gebruik van dierenwelzijnsindicatoren om het effect van dergelijke maatregelen te beoordelen.

---

<sup>2</sup> [https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:4ef28104-3fd5-4e07-ad6c-e3f4ca9faea3.0017.03/DOC\\_2&format=PDF](https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:4ef28104-3fd5-4e07-ad6c-e3f4ca9faea3.0017.03/DOC_2&format=PDF)

<sup>3</sup> Zie het verslag: “Dierenwelzijn in de EU: het dichten van de kloof tussen ambitieuze doelstellingen en praktische uitvoering”, beschikbaar op: [https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR18\\_31/SR\\_ANIMAL\\_WELFARE\\_NL.pdf](https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR18_31/SR_ANIMAL_WELFARE_NL.pdf)

## **5 BEVINDINGEN EN CONCLUSIES**

### **5.1 BEHEER VAN OFFICIËLE CONTROLES**

In de EU-wetgeving wordt niet uitdrukkelijk verwezen naar kwaliteitsbeersystemen, maar in Verordening (EG) nr. 882/2004 wordt wel bepaald dat de bevoegde autoriteiten hun controles moeten plannen, de controles volgens gedocumenteerde procedures moeten uitvoeren, de doeltreffendheid van die controles moeten verifiëren en de controles in voorkomend geval moeten herzien. Dit zijn in wezen dezelfde elementen als voorgeschreven in moderne kwaliteitsbeersystemen, d.w.z. de zogeheten Plan-Do-Check-Act-cyclus. Een bevoegde autoriteit die deze elementen toepast, kan worden beschouwd als een autoriteit die beginselen inzake kwaliteitsbeheer volgt.



## Wettelijke voorschriften

Artikel 3, lid 1, artikel 42, lid 2, onder a)<sup>(4)</sup> en b), en lid 3, van Verordening (EG) nr. 882/2004 van het Europees Parlement en de Raad.

## Bevindingen

1. Het Nederlandse beleid inzake dierenwelzijn is gestoeld op:
  - de goede verzorging van dieren, als morele plicht, met aanvullende inspanningen van bedrijven om dierenwelzijn in duurzame landbouwactiviteiten te integreren;
  - de vereisten van de nationale en EU-wetgeving;
  - goede controles/handhaving die resulteren in een betere naleving; en
  - verdere verbeteringen via particuliere initiatieven en de markt.
2. De voor de uitvoering van de beleidsdoelstellingen gebruikte instrumenten zijn: de wetgeving (met name het Besluit houders van dieren), het bevorderen van kwaliteitsborgingsstelsels en marktconcepten, het bewustmaken van de sector van specifieke aspecten van dierenwelzijn, gidsen voor goede praktijken, subsidieregelingen, het vergemakkelijken van onderzoek en het verstrekken van informatie.
3. De doelstellingen voor dierenwelzijn in het meerjarig nationaal controleplan 2015-2018 (MANCP) zijn:
  - a. het verbeteren van de naleving, met een streefdoel van 80 % of meer van het resultaat van de inspecties;
  - b. het opnemen van een willekeurige selectie landbouwbedrijven ter vergelijking van hun nalevingsresultaten met die van de op basis van risico's gekozen bedrijven.
4. Uit het verslag over de uitvoering van het MANCP in 2017 blijkt dat:
  - a. voor varkens 350 productielocaties zijn geïnspecteerd met een algemeen nalevingspercentage van 70 %. Voor kalveren bedroeg het nalevingspercentage 60 % en in het verslag werd geconcludeerd dat dit niveau van naleving "matig" was. Voor vleeskuikens bedroeg het nalevingspercentage 45 % en in het verslag werd geconcludeerd dat dit onvoldoende was;
  - b. de resultaten geen representatief beeld geven van de naleving in de sector, aangezien de inspecties werden uitgevoerd samen met andere controles: met het oog op naleving van de randvoorwaarden, voor een project of naar aanleiding van een kennisgeving van een derde. Het verslag bevat geen enkele aanwijzing over hoe de resultaten van de inspecties van de willekeurig geselecteerde landbouwbedrijven

---

<sup>4</sup> In het referentiedocument van het MANCP-netwerk over de ontwikkeling van doelstellingen en indicatoren staat vermeld dat het onderliggende beginsel van deze voorschriften en richtsnoeren is dat wij onze controlesystemen niet kunnen beheren zonder duidelijke doelstellingen te formuleren en de voortgang bij de verwezenlijking van deze doelstellingen te monitoren. Een strategische doelstelling is een doelstelling op lange termijn waarmee wordt uiteengezet wat met een officieel controlesysteem en de prioriteiten ervan moet worden verwezenlijkt. Strategische doelstellingen hebben meestal betrekking op resultaten en effecten. Doelstellingen moeten specifiek, meetbaar, acceptabel, realistisch en tijdgebonden zijn (Smart).

eruitzien in vergelijking met de resultaten van de bedrijven die op basis van risico's zijn gekozen.

5. Het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit - NLV (hierna “het ministerie” genoemd) heeft de werkzaamheden van de NVWA in een kaderbrief vastgesteld. In de kaderbrief worden de politieke en beleidsprioriteiten van het ministerie beschreven, waarna de NVWA deze in haar jaarplan zal opnemen. In het plan worden jaarlijks specifieke, vooral op risico gebaseerde controles beschreven, maar de controles blijven elk jaar vrij stabiel, met name die om aan de inspectievoorschriften van de EU-wetgeving te voldoen. De prioriteiten voor 2020 inzake dierenwelzijn hebben betrekking op gezelschapsdieren (handel en fokkerij) en landbouwhuisdieren, en er zijn uitwisselingen geweest tussen ambtenaren van het ministerie en de NVWA over hoe deze het best in het jaarplan worden opgenomen. Voor landbouwhuisdieren bestaan de prioriteiten in:
  - aandacht voor mortaliteit bij kalveren, die naar andere jonge dieren moet worden uitgebreid;
  - een verdere toezegging om ervoor te zorgen dat landbouwers een risicobeoordeling verrichten in verband met het couperen van de staart van varkens, en
  - het vergroten van de zichtbaarheid van de werkzaamheden van de NVWA op de bedrijven in het kader van risicogecontroleerd toezicht, door meer te communiceren over de controles en de bevindingen ervan.
6. De NVWA ontwikkelt deze prioriteiten aan de hand van een strategische, tactische en operationele aanpak. Qua dierenwelzijn ontwikkelt het tactische “Team Expertise Dier” tactieken die kunnen bestaan uit operationele inspectieafdelingen die controles van landbouwbedrijven verrichten. Regionale NVWA-teams verrichten controles op landbouwbedrijven en de organisatie van deze teams varieert naargelang van de sector. Het motto van de NVWA voor controles is “zacht waar het kan, hard waar het moet”. Meer informatie is beschikbaar op [http://ec.europa.eu/food/audits-analysis/country\\_profiles/details.cfm?co\\_id=NL](http://ec.europa.eu/food/audits-analysis/country_profiles/details.cfm?co_id=NL)
7. De NVWA maakt een integrale analyse van de productieketen ter ondersteuning van haar beslissingen over de beste aanpak om tot betere naleving te komen, bijvoorbeeld:
  - ten aanzien van een probleem van hoge mortaliteit bij kalveren concludeerde de NVWA bij de evaluatie van een project in dit verband dat het niet mogelijk zou zijn alle bedrijven met een hoge mortaliteit bij kalveren te inspecteren. De NVWA ontwikkelde daarom een aanpak om het bewustzijn van het probleem te vergroten (“inzicht in het probleem”). Hierbij werden de gegevens niet alleen aan vertegenwoordigers van de melkveehouders voorgesteld waar zich de hoogste mortaliteit voordeed, maar werd ook samengewerkt met vertegenwoordigers van de melkveehouders waar kalveren geboren worden en de zuivelverwerkende bedrijven die een belangrijke rol spelen in de sector. De NVWA buigt zich ook over de vraag

hoe landbouwers die erin slagen voor een lage mortaliteit te zorgen, kunnen worden beloond;

- de NVWA merkte een soortgelijk probleem op van verhoogde mortaliteit bij geitenlammeren en besloot dat controles van landbouwbedrijven niet nodig waren omdat zij reeds over voldoende gegevens beschikte om het probleem met de sector te bespreken en corrigerende maatregelen te verlangen;
  - In 2018 heeft de NVWA reactieve controles verricht in 30 % van de 2747 klachten van het publiek en van landbouwconsulenten, en in 84 % van de 121 klachten van melkveebedrijven. De NVWA is gestart met een project onder de naam “verscherpt toezicht”<sup>(5)</sup> om een manier te vinden om deze bedrijven in een vroeger stadium te identificeren. Dit omvat het gebruik van indicatoren zoals: mortaliteit, aantal koeien ouder dan twee jaar die nog geen kalf hebben gekregen en bedrijven met slachtstieren ouder dan twee jaar (zie punt 26).
8. Een operationele doelstelling van het MANCP is het prioriteren van controles in specifieke doelgroepen. De NVWA houdt rekening met de resultaten van de inspecties om de doelgroepen vast te stellen. Aangezien het nalevingspercentage voor vleeskuikenbedrijven in 2018 niet was verbeterd, werd deze sector bijvoorbeeld als hoog risico aangemerkt.
9. De procedures voor controles waren uitgebreid, zij het met lacunes zoals op het gebied van nalevingscriteria voor de beoordeling van bepaalde vereisten voor het welzijn van varkens; in een eerdere audit, DG(SANTE)/2017-6125, werd een aanbeveling gedaan om dit aan te pakken. In een andere eerdere audit, DG(SANCO)/2014-7078, werd een aanbeveling gedaan om een leemte in de controles van vleeskuikenbedrijven aan te pakken (zie punt 5.4), en de drempel voor maatregelen in verband met de gecumuleerde dagelijkse mortaliteit voor vleeskuikens is niet correct (zie punt 18).

---

<sup>5</sup> In reactie op het ontwerpverslag merkte de bevoegde autoriteit op dat de NVWA dit project was gestart om een op maat gemaakt toezichtconcept te ontwikkelen voor landbouwbedrijven waar regelmatig schendingen van dierenwelzijnsvoorschriften worden geconstateerd of bij extreme schendingen van dierenwelzijnsvoorschriften.

<sup>6</sup> In reactie op het ontwerpverslag merkte de bevoegde autoriteit op dat de meting van de naleving niet elk jaar

### **Conclusies over het beheer van officiële controles**

10. Er is een goede coördinatie tussen het ministerie en de NVWA met betrekking tot prioritaire kwesties op het gebied van dierenwelzijn. Het gebruik van gegevens door de NVWA om een probleem vast te stellen en vervolgens te bepalen wie verantwoordelijk is voor verandering in deze sector, vormt een goede grondslag voor handhaving. Hierdoor kan de NVWA beoordelen waar inspecties op moeten worden toegespitst en wanneer andere maatregelen moeten worden toegepast om een zo groot mogelijke groep belanghebbenden te betrekken bij het oplossen van een specifiek probleem.
11. De NVWA meet niet of de doelstelling is behaald om de naleving tot 80 % of meer te verhogen<sup>(6)</sup>. In de verslagen over de uitvoering van het MANCP wordt erkend dat op risico's gebaseerde controles de kans vergroten dat landbouwbedrijven worden ontdekt die zich niet aan de voorschriften houden en dat de resultaten daarom niet het algemene niveau van naleving aantonen. De NVWA heeft de resultaten van willekeurig geselecteerde bedrijven niet geanalyseerd om te concluderen of deze doelstelling al dan niet was bereikt, noch de doelstelling zo aangepast dat deze beter aansluit bij op risico's gebaseerde controles.
12. Een doelstelling van het MANCP en het ministerie voor goede controles wordt ten dele uitgevoerd door de prioritering van specifieke doelgroepen voor handavingsmaatregelen. De controleprocedures waren doorgaans uitgebreid, zij het met enkele lacunes in verband met de criteria voor naleving van de voorschriften voor varkens en met betrekking tot mortaliteitscijfers voor slachtkuikens.

## **5.2 VERSLAGLEGGING OVER CONTROLES**

Op grond van de huidige EU-voorschriften dienen de lidstaten drie soorten verslagen in over dierenwelzijn: een verslag over de uitvoering van het MANCP, een verslag over inspecties die zijn uitgevoerd om de naleving van Richtlijn 2007/43/EG (de "vleeskuikenrichtlijn") te verifiëren en een verslag over inspecties van productielocaties waar bepaalde dieren voor landbouwdoeleinden worden gehouden, zoals voorgeschreven door Beschikking 2006/778/EG van de Commissie. Er kunnen ook interne of nationale voorschriften inzake andere verslagen zijn waaraan de bevoegde autoriteiten moeten voldoen. Deze verslagen dienen enigszins andere doelen waardoor de inhoud verschilt. Zij hebben echter één gemeenschappelijk doel: beschrijven of de doelstellingen inzake dierenwelzijn van de lidstaten tijdens de verslagperiode werden bereikt.

### **Wettelijke voorschriften**

Artikel 44, lid 1, van Verordening (EG) nr. 882/2004, Beschikking 2006/778/EG van de Commissie en artikel 7, lid 2, van Richtlijn 2007/43/EG.

---

in alle sectoren in aanvulling op de op risico gebaseerde inspecties wordt verricht, aangezien de capaciteit hiervoor niet toereikend is.

## Bevindingen

13. De NVWA verstrekt de Commissie twee jaarverslagen:

- Een verslag zoals voorgeschreven door Beschikking 2006/778/EG waarin de nalevingspercentages van inspecties, de analyse van de resultaten en een actieplan ter verbetering van de naleving zijn opgenomen.
- Een tweede verslag over de uitvoering van het MANCP, zoals voorgeschreven door artikel 44, lid 1, van Beschikking 2008/654/EG. Verordening (EG) nr. 882/2004 bevat grotendeels dezelfde informatie, die evenwel in een andere vorm wordt aangeboden. In het verslag in het kader van het MANCP wordt een aantal gegevens meer in de context van de operationele regelingen van de NVWA uiteengezet, bijvoorbeeld dat in haar “integrale risicobeoordeling” risico’s in de vleeskuikensector zijn geïdentificeerd die van cruciaal belang zijn voor toekomstig toezicht. Het verslag in het kader van het MANCP bevat enkele aanwijzingen over de resultaten van de projecten die in het voorgaande jaar hebben plaatsgevonden of zijn geëvalueerd, maar geeft geen uitgebreid overzicht van deze activiteiten.
- De verslagen aan de Commissie zijn volledig, aangezien zij voldoen aan de voorschriften van Beschikking 2006/778/EG van de Commissie en artikel 44, lid 1, van Verordening (EG) nr. 882/2004.

14. Inspecteurs registreren ook gevallen van niet-naleving van de EU-voorschriften, zodat deze kunnen worden verwerkt met het oog op naleving van de randvoorwaarden. De Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO) beoordeelt de omvang, duur, ernst en herhaling van de vastgestelde tekortkoming om de toe te passen sanctie te bepalen. De databank biedt vrije tekst voor aanvullende informatie, zodat de RVO-ambtenaar de in de inspectiechecklist vermelde gevallen van niet-naleving beter kan beoordelen met betrekking tot de ernst ervan. De betaling kan bijvoorbeeld met maximaal 5 % worden verlaagd voor gevallen van niet-naleving met betrekking tot los materiaal en met maximaal 20 % voor slechte luchtkwaliteit<sup>(7)</sup>.

---

<sup>7</sup> In reactie op het ontwerpverslag merkte de bevoegde autoriteit op dat de betaling normaalgesproken wordt verminderd met 3 %, en dat de vermindering 1 % kan bedragen in geval van een geringe niet-nakoming en 5 % bij een ernstige niet-nakoming. Ingeval van doelbewuste niet-nakoming wordt de betaling doorgaans verminderd met 20 %.

15. Bij de verslaglegging over de resultaten van de controles op naleving van de randvoorwaarden wordt het aantal voor elke richtlijn toegepaste sancties samengevoegd; er is echter geen vereiste om het resultaat van deze beoordelingen te analyseren met betrekking tot een algeheel beeld dat dit zou kunnen geven wat betreft de ernst van de problemen op het gebied van dierenwelzijn.

#### **Conclusies over de verslaglegging over controles**

16. De verslagen aan de Commissie zijn juridisch volledig, maar veel van de niet-inspectieactiviteiten van de NVWA zijn in deze verslagen niet opgenomen. De Commissie is daarom niet op de hoogte van deze ruimere handhavingsmaatregelen ter verbetering van het dierenwelzijn.
17. In de beoordeling van de naleving van de randvoorwaarden wordt de ernst van de tekortkomingen op het gebied van dierenwelzijn vastgesteld; deze gegevens kunnen nuttig zijn bij het bepalen welke dierenwelzijnsproblemen het ernstigst zijn. Het is echter geen EU-vereiste om de gevallen van dierenwelzijn te analyseren waarvoor sancties voor niet-naleving van de randvoorwaarden zijn opgelegd.

### **5.3 DIERENWELZIJSINDICATOREN**

In het kader van een door de Commissie gefinancierd project, “Welfare Quality” genoemd, zijn beginselen en indicatoren ontwikkeld voor de beoordeling van het welzijn van landbouwhuisdieren. Volgens de “Welfare Quality”-beginselen moeten huisvesting, voeding, gezondheid en gedrag in elke beoordeling van dierenwelzijn op het bedrijf worden opgenomen. De conclusie van het project luidde dat diergerichte indicatoren meer geschikt zijn voor het meten van dierenwelzijn, maar dat ook op de bron en op beheer gebaseerde maatregelen in aanmerking moeten worden genomen, met name wanneer diergerichte indicatoren niet gevoelig genoeg of onbevredigend zijn wat betreft geldigheid, betrouwbaarheid of haalbaarheid<sup>(8)</sup>. De EU-wetgeving inzake het welzijn van vleeskuikens omvat bepaalde diergerichte indicatoren zoals mortaliteitscijfers van vleeskuikens en post-mortembevindingen. De voorschriften voor dierenwelzijn bij het slachten omvatten het gebruik van indicatoren om tekenen van bewusteloosheid, bewustzijn of gevoeligheid van de dieren op te sporen, evenals indicatoren om de afwezigheid van tekenen van leven op te sporen.

#### **Wettelijke voorschriften**

Artikel 3, lid 5, en bijlage V, punt 1, onder c), van Richtlijn 2007/43/EG.

Bijlage III, punt 2, en bijlage V, punt 1, onder c), van Richtlijn 2007/43/EG (in het kader van controles krachtens Verordening (EG) nr. 854/2004 van het Europees Parlement en de Raad).

#### **Bevindingen**

---

<sup>8</sup> <http://www1.clermont.inra.fr/wq/index.php?id=protocol&prod>

18. Voor de vleeskuikensector wordt in bijlage V, punt 1, onder c), van Richtlijn 2007/43/EG bepaald dat in ten minste zeven opeenvolgende gecontroleerde koppels van een stal de gecumuleerde dagelijkse mortaliteit onder  $1\% + 0,06\%$  vermenigvuldigd met de slachtleeftijd van de dieren in dagen moet liggen. Krachtens de richtsnoeren van de NVWA moet de gecumuleerde dagelijkse mortaliteit evenwel minder dan  $5\%$  bedragen, wat hoger is dan volgens de richtlijn is toegestaan; voor een koppel met een slachtleeftijd van 42 dagen bedraagt de grenswaarde bijvoorbeeld  $3,52\%$ <sup>9</sup>.
19. In de vleeskuikensector moeten gegevens over de dagelijkse mortaliteit bij elk koppel dat naar het slachthuis wordt gebracht, worden gevoegd. In een eerdere audit, DG(SANCO)/2014-7078, werd een leemte in de controles van de NVWA met betrekking tot dit voorschrift vastgesteld (zie punt 5.4). In het door het auditteam bezochte slachthuis werden deze gegevens niet met de koppels meegestuurd. Op de slotvergadering verklaarden ambtenaren van de NVWA dat vijf van de achttien vleeskuikenslachthuizen in Nederland deze gegevens ontvangen en zij verwachten dat alle vleeskuikenslachthuizen uiterlijk eind 2019 aan de vereiste voldoen. De sector werkt ook aan de actualisering van de elektronische databank om het voor producenten gemakkelijker te maken deze gegevens in te voeren en om exploitanten er toegang toe te verlenen in het slachthuis.
20. In bijlage III, punt 2, van Richtlijn 2007/43/EG wordt gewezen op post-mortembevindingen die betrekking hebben op slechte welzijnsomstandigheden voor vleeskuikens, maar er wordt niet in aangegeven hoe deze bevindingen moeten worden gemeten of welke drempelwaarden voor vervolgactie moeten worden gebruikt. Wat betreft contactdermatitis, een van de in de richtlijn opgenomen post-mortembevindingen, hanteren de Nederlandse slachthuizen een systeem voor het beoordelen en rapporteren van de ernst van voetzooldermatitis. De NVWA maakt gebruik van scores van voetzooldermatitis om toezicht te houden op bedrijven met een bezettingsdichtheid van meer dan  $39\text{ kg/m}^2$ . In 2018 inspecteerde de NVWA een aantal bedrijven op basis van een risicoanalyse waarbij scores van voetzooldermatitis en andere post-mortembevindingen, de bezettingsdichtheid en mortaliteitscijfers in aanmerking werden genomen. De NVWA concludeerde onlangs dat bedrijven met een bezettingsdichtheid van minder dan  $39\text{ kg/m}^2$  (tussen  $33$  en  $39\text{ kg/m}^2$ ) de grenswaarden voor scores van voetzooldermatitis voor landbouwbedrijven met een capaciteit van meer dan  $39\text{ kg/m}^2$  vaak overschrijden. De conclusie van het bureau Risicobeoordeling en onderzoek van de NVWA luidde dat scores van voetzooldermatitis bij koppels op grotere schaal kon worden gebruikt en dat de drempelscores konden worden herzien.

---

<sup>9</sup> In reactie op het ontwerpverslag merkte de bevoegde autoriteit op dat op nationaal niveau een limiet is vastgesteld op een totale mortaliteit van  $5\%$  van alle koppels vleeskuikens van alle bezettingsdichtheden. Dit percentage is gebaseerd op praktijkervaring. Indien dit percentage wordt overschreden, verschaft de pluimveehouder en/of zijn diergeneeskundige dagelijkse informatie over de mortaliteit, voor zover deze is opgenomen in de gegevens over de voedselketen. Deze informatie betreft zowel het welzijn op de kuikenhouderij als de voedselveiligheid.

21. Tijdens bedrijfsinspecties van vleeskuikenbedrijven beoordelen de inspecteurs de geschiktheid van het strooisel. In bijlage I, punt 3, bij Richtlijn 2007/43/EG wordt bepaald dat strooisel droog moet zijn en los op de vloer moet liggen. De NVWA gebruikt een diergerichte indicator, namelijk de properheid en de vochtigheid van de veren op de borst van de kip, bij haar beoordeling van de geschiktheid van het strooisel.
22. Scores van voetzooldermatitis worden ook buiten officiële controles in particuliere normen gebruikt. De sector heeft lagere drempelwaarden voor onderzoek dan die welke tijdens officiële controles worden gebruikt. Ook producenten in andere lidstaten die vleeskuikens naar deze slachthuizen in Nederland sturen, moeten aan deze normen voldoen.
23. De NVWA hanteert diergerichte indicatoren bij de inspecties van veehouderijen, waaronder: het percentage koeien met of zonder bulten in de nek, het percentage met dikke hakken of dikke knieën, de gemiddelde score qua lichaamsconditie en de gemiddelde bewegingsscore.
24. Met betrekking tot varkenshouderijen had het ministerie volgens audit DG(SANTE)/2017-6125 de Universiteit van Wageningen opdracht gegeven een instrument voor inspecteurs te ontwikkelen om de beoordeling van het klimaat in varkensstallen te verbeteren. In de bijlage, punt 10, bij Richtlijn 98/58/EG wordt bepaald dat de luchtcirculatie, het stofgehalte van de lucht, de temperatuur, de relatieve luchtvochtigheid en de gasconcentraties binnen zodanige grenzen moeten worden gehouden dat zij niet schadelijk zijn voor de dieren. De conclusie van het project luidde dat de beste indicatoren voor de beoordeling van het klimaat een op de bron gebaseerde indicator, gasconcentraties van ammoniak en kooldioxide waren, samen met diergerichte indicatoren: rode ogen, staart-/oorletsels en properheid. Toch constateerde de NVWA bij de inspecties onvoldoende correlatie tussen hoge concentraties ammoniak en/of kooldioxide en de diergerichte indicatoren. De NVWA lichtte toe dat er geen sprake was van de indicatoren rode ogen, staart-/oorletsels en properheid toen de gasconcentraties hoog werden geacht (meer dan 3 000 ppm CO<sub>2</sub> of/en meer dan 20 ppm NH<sub>3</sub>) en dat deze gasconcentraties daarom mogelijk niet schadelijk zijn voor de dieren. Niettemin heeft de NVWA deze diergerichte indicatoren niet voor regelmatige inspecties aangenomen, maar ambtenaren kunnen deze gebruiken als zij de situatie op een bepaald bedrijf nader moeten onderzoeken.
25. Wat de inspecties van varkenshouderijen en het onderwerp van een aanbeveling in auditverslag DG(SANTE)/2017-6125 betreft, heeft de NVWA een handavingsprotocol ontwikkeld voor het beoordelen van de mate waarin los materiaal voor een goede hantering en goed onderzoek zorgt. Hierbij deelt de inspecteur elk landbouwbedrijf in aan de hand van scores qua staart-, oor- en lichaamsletsels, het aantal varkens dat in mest wroet en aan de hokken bijt.



26. In een NVWA-project om de beste indicatoren te vinden om te helpen bij het identificeren van veehouderijen met beheersproblemen, wordt het nut van de volgende indicatoren onderzocht:
- mortaliteitscijfers;
  - weigering van een melkverwerkingsbedrijf om melk op te halen (aangezien verwerkingsbedrijven hun producenten trachten te steunen, wordt het besluit om de melk niet op te halen niet lichtvaardig genomen en dit brengt een groot risico op een potentieel welzijnsprobleem mee);
  - slachtstieren ouder dan twee jaar;
  - koeien ouder dan twee jaar zonder te hebben gekalfd.
27. Voor verschillende kwaliteitsborgingsregelingen wordt gebruik gemaakt van een reeks dierenwelzijnsindicatoren om het dierenwelzijn op het bedrijf te beoordelen. De Nederlandse Zuivel Organisatie – die de belangen behartigt van dertien zuivelverwerkingsbedrijven die samen 98 % van de melk in Nederland verwerken – is bezig de huidige beheers- en verzekeringsregelingen te bundelen in een nieuw systeem, de zogenoemde “KoeMonitor”, dat in januari 2020 in werking zal treden. Hierdoor zullen de verschillende regelingen elkaar niet meer overlappen teneinde een efficiënter en transparanter systeem tot stand te brengen. Indicatoren worden gebruikt voor:
- a. “KoeData”, waar een landbouwer elk kwartaal de resultaten van elf hoofdcriteria ontvangt en deze met het nationale gemiddelde kan vergelijken. De criteria omvatten mortaliteit, het aantal cellen, nieuwe uierinfecties en melkproductiewaarden.
  - b. “KoeAlert” voor het opsporen van ongezonde koeien en om te voorkomen dat hun melk niet wordt verwerkt.
  - c. “KoeKompass”, waar een hiervoor opgeleide dierenarts de stand van zaken en risico’s op het bedrijf beoordeelt. De gegevens worden in een zevenhoek voorgesteld om de spreiding van scores voor zeven criteria weer te geven: melken, voeding en water, huisvesting, dierenwelzijn, werkrouines, dierziekten, omgang met jongvee. Elk criterium wordt beoordeeld op basis van prestatie-indicatoren (PI’s), die op hun beurt worden afgeleid van beheerscontrolepunten (Management Control Points, MCP’s) . Er zijn ongeveer 40 PI’s en meer dan 100 MCP’s. Elke PI krijgt een score tussen 1 (hoog risico) en 5 (geen risico) met verschillende wegingsfactoren naargelang van de impact. Het onderdeel dierenwelzijn bevat 9 PI’s: activiteit, conditiescore, locomotiescore, hakken (letsels, haaruitval), hakkenzwellings, hygiënescore, afwijkingen (pensinhoud, mest) en algemene indruk (haar, huid).
  - d. “KalfOK-score”, elke landbouwer krijgt een score die hij met het nationale gemiddelde kan vergelijken en moet een actieplan opstellen wanneer de kalfmortaliteit hoog is.
28. De NVWA heeft verschillende particuliere certificeringsregelingen ter ondersteuning van officiële controles goedgekeurd. Op grond van artikel 9, lid 1, onder d), van

Verordening (EU) 2017/625 moeten de betrouwbaarheid en resultaten van dergelijke regelingen met ingang van 14 december 2019 in aanmerking worden genomen voor de uitvoering van officiële controles. De NVWA beschouwt particuliere certificeringsregelingen als ondersteuning en niet als vervanging voor officiële controles en deelt die in als hoog, gemiddeld of laag risico. Voor een exploitant die onder een regeling met een laag risico valt, kunnen minder inspecties vereist zijn of is minder tijd nodig voor een inspectie. De NVWA maakt nog geen gebruik van particuliere certificeringsregelingen in het kader van haar op risico's gebaseerde planning voor dierenwelzijnsinspecties, maar beoordeelt momenteel vier regelingen in de primaire productiesector, die goed zijn voor 90 % van de kalfsvleesproducenten, 50 % van de varkenshouderijen en 85 % van de legkippenhouderijen.

### **Conclusies over dierenwelzijnsindicatoren**

29. Diergerichte indicatoren zijn goed ingeburgerd in de vleeskuikensector, waar de gegevens worden verzameld in slachthuizen en worden gebruikt om bedrijven met de hoogste risico's te selecteren voor inspectie. Hoewel dit een robuust controlesysteem is, maakt het geen gebruik van bepaalde krachtens de EU-wetgeving vereiste indicatoren, namelijk de verificatie van dagelijkse mortaliteitscijfers en de grenswaarde voor gecumuleerde dagelijkse mortaliteit voor koppels vleeskuikens bij hogere bezettingsdichtheden.
30. In het kader van het project over indicatoren voor het identificeren van slecht presterende melkveehouderijen wordt gebruikgemaakt van gegevens die robuust en gemakkelijk te verzamelen zijn. Bovendien kan het een nuttig instrument zijn om efficiënter gebruik te maken van de middelen om deze bedrijven te bezoeken en te inspecteren voordat zich grote problemen voordoen.
31. Voor varkens zijn diergerichte indicatoren ontwikkeld om de inspecteurs te helpen bij het uitvoeren van beoordelingen op het bedrijf, maar indicatoren zoals die voor het klimaat in varkensstallen zijn niet aanvaard als geschikte vervanging voor op de bron gebaseerde indicatoren zoals gasconcentraties.
32. De NVWA beoordeelt of zij de resultaten van particuliere kwaliteitsborgingsregelingen kan gebruiken als onderdeel van haar op risico's gebaseerde planning voor dierenwelzijncontroles, hetgeen na 14 december 2019 een vereiste zal zijn.

## **5.4 FOLLOW-UPACTIE**

De bevoegde autoriteiten reageerden met tevredenheid op de aanbevelingen in het verslag DG(SANCO)/2014-7078, met uitzondering van:

<b>Nr.</b>	<b>Vorige aanbeveling</b>	<b>Beoordeling</b>
2	Het systeem voor toezicht op het welzijn van vleeskuikens uitbreiden, zodat de gegevens over de dagelijkse mortaliteit	“in uitvoering”

worden gevoegd bij vleeskuikens die naar het slachthuis worden gebracht wanneer deze dieren bij een bezettingsdichtheid van meer dan 33 kg/m <sup>2</sup> worden gehouden.	Zie bevinding 19.
--	-------------------

## 6 ALGEMENE CONCLUSIES

Er is een goede coördinatie tussen het ministerie en de NVWA.

De NVWA verricht aanvullende inspecties wanneer zij deze nuttig acht voor de handhaving, maar zij baseert zich niet alleen op inspecties om belanghebbenden verantwoordelijk te stellen voor het voldoen aan hun verplichtingen en maakt ook gebruik van andere instrumenten, zoals gegevensanalyse en communicatie over handhaving. In haar verslagen aan de Commissie wordt de door de EU-wetgeving vereiste informatie verstrekt, maar wordt geen melding gemaakt van aanvullende activiteiten of de manier waarop inspecties in haar handhavingsstrategie voor elke sector passen.

De NVWA heeft in haar meerjarig nationaal controleplan een doelstelling vastgesteld (d.w.z. om een nalevingsniveau van 80 % of hoger te bereiken), maar zij meet niet of dit al dan niet wordt verwezenlijkt aangezien de instrumenten die zij gebruikt (sterk op risico's gebaseerde inspecties) niet geschikt zijn om het nalevingsniveau te meten.

Voor de vleeskuikensector zijn er risicogebaseerde officiële inspecties op basis van dierenwelzijnsindicatoren van vleeskuikenslachterijen. Voor het project ter vaststelling van indicatoren om slecht presterende melkveehouderijen te identificeren, wordt op vergelijkbare wijze gebruikgemaakt van gegevens van buiten het landbouwbedrijf. Bovendien is het een potentieel nuttig instrument om efficiënter gebruik te maken van de middelen om deze bedrijven te bezoeken en te inspecteren voordat zich grote problemen voordoen. Met betrekking tot varkens zijn diergerichte indicatoren ontwikkeld voor gebruik op landbouwbedrijven, maar deze zijn niet aanvaard als geschikte vervanging voor op de bron gebaseerde indicatoren, zoals de meting van gasconcentraties die worden gebruikt om de geschiktheid van het klimaat in varkensstallen te bepalen.

De NVWA heeft reeds bepaalde particuliere kwaliteitsborgingsregelingen goedgekeurd en ingedeeld ter ondersteuning van officiële controles en beoordeelt momenteel of zij de resultaten van particuliere regelingen kan gebruiken als onderdeel van haar risicogebaseerde planning voor controles op het dierenwelzijn.

## 7 SLOTZITTING

Op 1 juli 2019 werd een slotvergadering gehouden met vertegenwoordigers van de autoriteiten. Tijdens deze vergadering presenteerde het auditteam de belangrijkste bevindingen en conclusies van de audit.

## 8 AANBEVELINGEN

De bevoegde autoriteiten wordt verzocht binnen 25 werkdagen na ontvangst van dit verslag een actieplan in te dienen met nadere gegevens over de genomen en geplande maatregelen, met inbegrip van de termijnen voor de voltooiing ervan, met het oog op de uitvoering van onderstaande aanbevelingen.

Nr.	Aanbeveling
1.	Ervoor zorgen dat de krachtens artikel 42 van Verordening (EG) nr. 882/2004 vastgestelde doeleinden van het meerjarig nationaal controleplan relevant zijn voor en kunnen worden gemeten aan de hand van de resultaten van de controles.  Aanbeveling gebaseerd op <i>conclusie nr. 11 en bijbehorende bevindingen nrs. 3 en 4</i>
2.	De criteria voor de in bijlage V, punt 1, onder c), bij Richtlijn 2007/43/EG aangegeven gecumuleerde dagelijkse mortaliteit voor koppels vleeskuikens toepassen bij de monitoring van bedrijven met vleeskuikens, overeenkomstig artikel 3, lid 5, van deze richtlijn.  Aanbeveling gebaseerd op <i>conclusie nr. 29 en bijbehorende bevinding nr. 18</i>

De reactie van de bevoegde autoriteit op de aanbevelingen is te vinden op:  
[http://ec.europa.eu/food/audits-analysis/rep\\_details\\_en.cfm?rep\\_inspection\\_ref=2019-6592](http://ec.europa.eu/food/audits-analysis/rep_details_en.cfm?rep_inspection_ref=2019-6592)

**BIJLAGE 1 – VERWIJZINGEN NAAR WETGEVING**

<b>Verwijzing naar wetgeving</b>	<b>Publicatieblad</b>	<b>Titel</b>
Verordening nr. 882/2004 - artikel 45 (lidstaten)	PB L 165 van 30.4.2004, blz. 1, gerectificeerd en opnieuw bekendgemaakt in PB L 191 van 28.5.2004, blz. 1	Verordening (EG) nr. 882/2004 van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2004 inzake officiële controles op de naleving van de wetgeving inzake diervoeders en levensmiddelen en de voorschriften inzake diergezondheid en dierenwelzijn
Beschikking 2006/778/EG	PB L 314 van 15.11.2006, blz. 39	2006/778/EG: Beschikking van de Commissie van 14 november 2006 betreffende de minimumeisen voor het verzamelen van informatie bij de inspecties van productieplaatsen waar bepaalde dieren voor landbouwdoeleinden worden gehouden
Verordening nr. 854/2004	PB L 139 van 30.4.2004, blz. 206, gerectificeerd en opnieuw bekendgemaakt in PB L 226 van 25.6.2004, blz. 83	Verordening (EG) nr. 854/2004 van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2004 houdende vaststelling van specifieke voorschriften voor de organisatie van de officiële controles van voor menselijke consumptie bestemde producten van dierlijke oorsprong
Richtlijn 2007/43/EG	PB L 182 van 12.7.2007, blz. 19	Richtlijn 2007/43/EG van de Raad van 28 juni 2007 tot vaststelling van minimumvoorschriften voor de bescherming van vleeskuikens