



KOMISJA  
EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 6.5.2013 r.  
SWD(2013) 160 final

**DOKUMENT ROBOCZY SŁUŻB KOMISJI**

**STRESZCZENIE OCENY SKUTKÓW**

*Towarzyszący dokumentowi:*

**Wniosek dotyczący**

**ROZPORZĄDZENIA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY**

**w sprawie zdrowia zwierząt**

{COM(2013) 260 final}

{SWD(2013) 161 final}

## 1. Stwierdzone problemy

### Kontekst

1. Na terenie UE sektor rolnictwa jest sektorem w największym stopniu wykorzystującym zwierzęta w liczbie 2 mld ptaków (kurczęta, kury nioski, indyki, etc.) oraz 334 mln ssaków (świnie, owce, kozy, bydło, zwierzęta futerkowe, itp.). W UE znajduje się 13,7 mln gospodarstw hodowlanych. Rocznie wartość produkcji hodowlanej w UE wynosi 149 mld EUR. Do zwierząt zaliczamy również zwierzęta akwakultury, zwierzęta domowe, zwierzęta utrzymywane dla potrzeb przemysłu futrzarskiego, oraz zwierzęta wykorzystywane w różnych dziedzinach działalności człowieka, takich jak badania naukowe, ogrody zoologiczne, cyrk, rozrywka czy sporty.
2. Działania UE skupiają się w chwili obecnej przede wszystkim na zapobieganiu tym chorobom zakaźnym, które mogą wywierać znaczący wpływ na zdrowie i gospodarkę, oraz na ich kontroli. Skutki wystąpienia choroby zwierząt mogą mieć bardzo różny charakter, zazwyczaj jednak stanowi ona bezpośrednie zagrożenie dla zdrowia zwierząt, a często i ludzi. Wystąpienie choroby może mieć również szereg pośrednich skutków dla gospodarki lub społeczeństwa, w tym koszty poniesione przez hodowców i powiązane sektory przemysłu na skutek leczenia choroby oraz zakłóceń działalności, koszty zwalczania i monitorowania choroby poniesione przez sektor publiczny, oraz zmiany w strukturze konsumpcji. Wystąpienia chorób wywierają często wpływ również na międzynarodowy handel zwierzętami i produktami pochodzenia zwierzęcego.
3. Obecne ramy legislacyjne UE w zakresie zdrowia zwierząt obejmują około 50 podstawowych dyrektyw i rozporządzeń. Niektóre z nich przyjęto już w roku 1964. Dorobek wspólnotowy w zakresie prawa weterynaryjnego obejmuje obecnie ponad 400 aktów. Ten zestaw przepisów dotyczących zdrowia zwierząt jest powiązany z obecnymi ramami prawnymi w zakresie dobrostanu zwierząt, bezpieczeństwa żywności, zdrowia publicznego, żywienia zwierząt, weterynaryjnych produktów leczniczych, ochrony środowiska, kontroli urzędowych oraz wspólnej polityki rolnej.

### Uwagi na temat bieżącej polityki i stwierdzonych problemów

4. W 2004 r. Komisja przeprowadziła niezależną ocenę funkcjonowania wspólnotowej polityki w zakresie zdrowia zwierząt (Community Animal Health Policy – CAHP) w ciągu minionej dekady. Na podstawie tej oceny opracowano strategię Unii Europejskiej w zakresie zdrowia zwierząt na lata 2007-2013 (AHS). Zgromadzone w ramach grupy sterującej ds. przepisów dotyczących zdrowia zwierząt zainteresowane strony oraz właściwe organy państw członkowskich poproszono o zidentyfikowanie problemów pojawiających się na gruncie obecnych przepisów. W wyniku oceny CAHP i przeprowadzonych wśród zainteresowanych stron konsultacji stwierdzono, że ogólnie obecny system funkcjonuje dobrze, jednak szereg kwestii wymaga ulepszenia.
5. W ramach oceny CAHP zainteresowane strony stwierdziły następujące główne problemy: wysoce złożony charakter obecnej CAHP, brak ogólnej strategii w dziedzinie zdrowia zwierząt, oraz brak wystarczającego nacisku na

zapobieganie chorobom (ze szczególnym uwzględnieniem potrzeby zwiększonej bioasekuracji). Zidentyfikowano również szczególny dla tej dziedziny polityki problem związany z handlem żywymi zwierzętami wewnątrz UE. Każdy z tych problemów został dokładniej omówiony poniżej.

6. Zainteresowane strony podkreśliły konieczność zarówno uproszczenia, jak i zmiany polityki, co uwzględniono w niniejszym dokumencie.

### **Złożony charakter obecnej polityki**

7. Obecna CAHP jest bardzo skomplikowana pod wieloma względami. Po pierwsze, duża liczba aktów prawnych dotyczących zdrowia zwierząt sprawia, że trudno osobom bezpośrednio zainteresowanym (takim jak rolnicy czy inne zainteresowane strony) zrozumieć zakres ich odpowiedzialności bez konsultowania się z ekspertami. Po drugie, zakres odpowiedzialności i obowiązki posiadaczy zwierząt nie zawsze są jasno określone. Niektóre zobowiązania nie są spójnie uregulowane w różnych aktach prawnych, a niektóre są różnie interpretowane w różnych państwach członkowskich. Prawodawstwo w niedostatecznym stopniu uwzględniające rolę i potrzeby posiadaczy zwierząt może stać się źródłem problemów. Ponadto różnice występujące pomiędzy państwami członkowskimi mogą oznaczać nierówne szanse dla posiadaczy zwierząt w zakresie wypełniania ich prawnych obowiązków. Po trzecie, zasady mające zastosowanie w odniesieniu do rolniczej produkcji towarowej nie zawsze stosują się w równym stopniu do chowu zwierząt o charakterze niekomercyjnym. Niekomercyjny chów zwierząt (np. w ramach hobby lub przydomowy) zazwyczaj wiąże się z innym rodzajem i stopniem zagrożenia chorobą niż w przypadku rolnictwa przemysłowego, a obciążenia administracyjne, jakimi podlega niekomercyjny chów, nie zawsze odpowiada poziomowi zagrożenia chorobą. Po czwarte, definicja roli pełnionej przez służby weterynaryjne pod pewnymi względami powoduje niepewność prawa. Te aspekty wymagają korekty, tak aby obowiązki prawne służb weterynaryjnych zostały jasno określone, co pozwoli uniknąć konfliktu interesów i zachęci do tworzenia lepszej sieci tych służb. Po piąte, brak w obecnej chwili przepisów dotyczących kwalifikacji zawodowych i szkolenia w odniesieniu do urzędowych i zatwierdzonych lekarzy weterynarii, co może skutkować różnicami w poziomie ochrony zdrowia między państwami członkowskimi i w ramach jednolitego rynku. Po szóste, specjalne warunki dotyczące zdrowia zwierząt w odniesieniu do przywozu są trudne do zrozumienia i stosowania. Przepisy te są przyczyną komplikacji i obciążenia administracyjnego odczuwanych przez właściwe organy, importerów i państwa trzecie, którym trudno jest zrozumieć zakres ich obowiązków prawnych.

### **Brak jednolitej ogólnej strategii w dziedzinie zdrowia zwierząt**

8. Brak jest jednolitej ogólnej strategii w dziedzinie zdrowia zwierząt. Końcowe sprawozdanie z oceny CAHP podkreśliło brak jednolitego ogólnego podejścia w ramach tej polityki. Zamiast tego CAHP jest postrzegana jako mozaika szczególnych środków i działań, której cele są niespójne, a ogólny kierunek niejasny. Zasoby, personel i uwaga zarządzających skupiały się głównie na sytuacjach kryzysowych w dziedzinie zdrowia zwierząt, natomiast rzadziej starano się określać i realizować długoterminowe cele strategiczne. Mamy tu do czynienia z czterema głównymi problemami. Po pierwsze, brak

klasyfikacji i hierarchii środków z zakresu polityki dotyczącej chorób zwierząt. Skutkowało to często raczej taktycznym niż strategicznym podejściem, co z kolei (w perspektywie długoterminowej) uniemożliwiało optymalne wykorzystanie zasobów przeznaczonych na kontrolę chorób. Po drugie, w dalszym ciągu koordynacja nadzoru chorób zwierzęcych jest słaba, a poszczególne systemy nadzoru i podmioty sprawujące nadzór nie współdziałają skutecznie ze sobą. Lepsza koordynacja zmniejszyłaby zagrożenie wystąpieniem ognisk choroby i jego skutki. Po trzecie, prawodawstwo UE nie jest dostatecznie zharmonizowane z uzgodnionymi normami międzynarodowymi (Światowa Organizacja Zdrowia Zwierząt, OIE). Większa harmonizacja poprawiłaby konkurencyjność na rynkach międzynarodowych i pozwoliłaby uniknąć sporów handlowych (pozwalając jednocześnie zachować wysokie normy w zakresie zdrowia, jakich oczekuje się w UE). Po czwarte, obecne prawodawstwo UE w niedostatecznym stopniu uwzględnia w perspektywie długoterminowej nowo występujące, ponownie występujące i egzotyczne choroby. Należy promować bardziej strategiczne podejście, aby możliwe było odpowiednie reagowanie na przyszłe zagrożenia chorobami, kontrolowanie i monitorowanie ich.

### **Lepiej zapobiegać niż leczyć**

9. Ponadto w obecnych ramach prawnych UE większą wagę przywiązuje się do leczenia chorób, niż do zapobiegania im. Wolność od chorób zwierzęcych jest powszechnie uznawana za globalne dobro publiczne, ponieważ w ten sposób chronione jest zdrowie zwierząt i zdrowie publiczne, jak podkreślono w koncepcji „Jeden świat – jedno zdrowie” opracowanej przez WHO (Światową Organizację Zdrowia), OIE (Światową Organizację Zdrowia Zwierząt) i FAO (Organizację Narodów Zjednoczonych ds. Wyżywienia i Rolnictwa). Jest to kwestia ważna nie tylko z punktu widzenia gospodarki wiejskiej, lecz z punktu widzenia całego społeczeństwa. Sytuacje kryzysowe w dziedzinie zdrowia zwierząt będą pojawiać się nadal, ale w ocenie CAHP podkreślono konieczność skupienia się w większym stopniu na kwestii zapobiegania chorobom oraz szybkiego i skutecznego zarządzania ryzykiem w celu zmniejszenia zachorowalności i skali występowania ognisk chorób zwierzęcych. Ten niedostatek, jak wykazano powyżej, skutkuje słabą koordynacją w zakresie nadzoru nad chorobami zwierząt i ich monitorowania, brakiem wsparcia na poziomie UE dla środków bioasekuracji do stosowania w gospodarstwach w celu zapobiegania wystąpieniom ognisk choroby, brakiem strategii w zakresie szczepień, która umożliwiłaby skuteczniejsze zapobieganie chorobom zwierząt i kontrolowanie ich oraz brakiem spójnych przepisów dotyczących szkolenia w dziedzinie zdrowia zwierząt dla osób mających do czynienia ze zwierzętami.

### **Handel żywymi zwierzętami wewnątrz UE**

10. Problemy opisane powyżej wchodzą w zakres poszczególnych działów tematycznych, natomiast problemy dotyczące handlu żywymi zwierzętami wewnątrz UE, zidentyfikowane przez grupę sterującą ds. oceny CAHP oraz w wyniku szeroko zakrojonych konsultacji społecznych, wchodzą w zakres wielu działów. Po pierwsze, obecnie obowiązujące w dziedzinie zdrowia zwierząt przepisy dotyczące handlu wewnątrz UE nie zawsze odpowiadają poziomowi zagrożenia zdrowia zwierząt związanego z ich przemieszczaniem.

W szczególności niektóre rodzaje przemieszczeń stwarzające niewielkie ryzyko są objęte zbyt surowymi wymogami. Po drugie, w wielu wypadkach procedury są powielane, co zwiększa obciążenie administracyjne związane z przemieszczaniem. Po trzecie, podział na przedziały z powodzeniem wykorzystano w niektórych obszarach, lecz nie objęto nim jeszcze wielu przepisów UE w zakresie zdrowia zwierząt, dla których byłoby to korzystne. Możliwe, że nastąpi to w przyszłości.

## **2. Analiza zasady pomocniczości: czy działania na szczeblu UE są uzasadnione w świetle zasady pomocniczości?**

11. Artykuły 43, 114 i 168 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej stanowią podstawę prawną dla środków prawnych UE w dziedzinie zdrowia zwierząt, które stanowią istotną część unijnej polityki w dziedzinie rolnictwa, zdrowia publicznego, ochrony konsumentów, handlu i jednolitego rynku.
12. Potrzeba podjęcia działań została pozytywnie oceniona na podstawie kryterium konieczności i wartości dodanej. Cele polityki dotyczącej zdrowia zwierząt nie mogą zostać zrealizowane przez działające osobno państwa członkowskie, mogą natomiast zostać lepiej zrealizowane przy harmonijnej współpracy całej UE. Mówiąc ogólnie, dobre zdrowie zwierząt nie tylko przysparza korzyści poszczególnym posiadaczom zwierząt i właścicielom pojedynczych zwierząt, lecz stanowi publiczne dobro przynoszące korzyści całemu społeczeństwu. Wiele chorób zwierząt może się przenosić oraz przekraczać granice, zatem aby uzyskać jak największe ogólne korzyści, należy raczej zastosować wspólne podejście, niż szereg indywidualnie podejmowanych działań. Z tego względu, zarówno w momencie wystąpienia ogniska choroby, jak i wówczas, gdy choroba nie występuje, koszty niepodjęcia działań na poziomie UE są potencjalnie większe niż koszty współpracy.
13. O tym jak wielkie są korzyści płynące ze zharmonizowania przepisów w zakresie zapobiegania chorobom zwierząt, powiadamiania o nich, kontrolowania ich i zwalczania na poziomie UE, można było się przekonać w czasie ostatnich wystąpień ognisk chorób zwierząt. Przy okazji tych sytuacji kryzysowych UE wykazała się zdolnością do szybkiego reagowania, dzięki której udało się ograniczyć rozprzestrzenianie się chorób i zminimalizować ich skutki. Było to możliwe głównie dzięki zharmonizowanemu podejściu do kontroli chorób. Obecny system umożliwia opracowanie zrównoważonych programów nadzoru i monitorowania z zapewnieniem współfinansowania na poziomie UE. W przeszłości dzięki zharmonizowanemu na poziomie UE podejściu do kontrolowania chorób możliwa była obrona interesów państw członkowskich UE na scenie międzynarodowej.
14. Transgraniczne rozprzestrzenianie się chorób zwierząt stanowi stałe zagrożenie dla posiadaczy zwierząt gospodarskich i państw członkowskich, ponieważ może ono mieć poważne skutki gospodarcze zarówno dla sektora prywatnego, jak i publicznego. Wiele chorób może się łatwo rozprzestrzeniać między państwami i może osiągnąć rozmiary pandemii. Dzikie zwierzęta mogą odgrywać poważną epidemiologiczną rolę w przenoszeniu chorób zwierząt, a ich przemieszczanie pomiędzy państwami członkowskimi niezwykle trudno kontrolować i ograniczać (np. dziki mogą przenosić

klasyczny pomór świń i stanowić zagrożenie dla świń gospodarskich). Z tego względu należy ustanowić na poziomie UE środki kontroli i zharmonizowane systemy nadzoru.

15. Z uwagi na powyższe, przyszłe przepisy powinny potwierdzić wysoki poziom kompetencji, jaki w ciągu ostatnich dekad został przyznany UE w tym obszarze, co spotyka się z aprobatą zarówno państw członkowskich jak i zainteresowanych stron.

### **3. Cele inicjatywy UE: jakie są główne cele polityki?**

16. UE dąży do realizacji celów wyznaczonych w strategii Europa 2020<sup>1</sup>. Cele w zakresie polityki dotyczącej zdrowia zwierząt powinny przyczyniać się do realizacji tych nadrzędnych celów i ograniczać do minimum negatywne skutki gospodarcze, społeczne (w tym dla zdrowia publicznego) i środowiskowe złego stanu zdrowia zwierząt lub wystąpień ognisk chorób zwierząt, a jednocześnie powinny one zwiększać gospodarcze bezpieczeństwo i dobrobyt posiadaczy zwierząt, szczególnie rolników, przyczyniając się tym samym do realizacji celu, jakim jest inteligentny, trwały wzrost gospodarczy sprzyjający włączeniu społecznemu
17. Warto powtórzyć, że cele w zakresie zdrowia zwierząt są powiązane z innymi celami. Dobry stan zdrowia zwierząt to czynnik zapewniający prawidłowe funkcjonowanie i zrównoważony charakter rynku wewnętrznego, w szczególności sektora spożywczego, który jest największym jednolitym sektorem gospodarki w UE. Kwestie zdrowia zwierząt wchodzi w zakres wielu obszarów polityki, takich jak: dobrostan zwierząt, bezpieczeństwo żywności, żywienie zwierząt, leki weterynaryjne i kontrole urzędowe, czy szerzej pojętych dziedzin, jak np. w przypadku kwestii inwazyjnych gatunków obcych, wywierającej wpływ na rolnictwo i ochronę środowiska.
18. Cele ogólne polityki UE w zakresie zdrowia zwierząt, przedstawione w strategii Unii Europejskiej w zakresie zdrowia zwierząt na okres 2007-2013, są następujące:
  - zapewnienie wyższego poziomu zdrowia publicznego i bezpieczeństwa żywności poprzez ograniczenie występowania biologicznych i chemicznych zagrożeń dla ludzi.
  - poprawa zdrowia zwierząt poprzez zapobieganie występowaniu chorób zwierząt, oraz zmniejszanie ich występowania, a tym samym wspieranie produkcji rolnej i gospodarki wiejskiej.
  - poprawa wzrostu gospodarczego, spójności i konkurencyjności poprzez zapewnienie swobodnego obrotu towarów i odpowiednich przemieszczeń zwierząt.

---

<sup>1</sup> [http://ec.europa.eu/europe2020/index\\_pl.htm](http://ec.europa.eu/europe2020/index_pl.htm)

- promowanie takich praktyk gospodarki rolnej i dobrostanu zwierząt, które pozwalają ograniczyć zagrożenia związane ze zdrowiem zwierząt i zmniejszyć ich skutki dla środowiska, z korzyścią dla celów strategii zrównoważonego rozwoju UE.
19. Dobrostan zwierząt jest ściśle powiązany ze stanem zdrowia zwierząt i wszelkie cele w zakresie zdrowia zwierząt muszą w pełni uwzględniać wymogi dotyczące dobrostanu zwierząt, zgodnie z art. 13 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE).
  20. Cele ogólne świadczą o tym, że u podstaw działań na poziomie UE leżą założenia szersze niż samo zapobieganie problemom ze zdrowiem zwierząt lub ze zdrowiem publicznym, czy zapewnienie bezpieczeństwa gospodarczego rolnikom. Nowe środki będą musiały swoim zakresem objąć nie tylko zwierzęta utrzymywane (w tym zwierzęta hodowlane, zwierzęta wykorzystywane do pracy, sportu, rekreacji lub w celach wystawowych, zwierzęta do towarzystwa oraz zwierzęta wykorzystywane do badań), ale również do pewnego stopnia dzikie zwierzęta, w przypadku gdy ich zły stan zdrowia może zagrozić któremukolwiek z wymienionych celów.
  21. Celem niniejszej inicjatywy jest stworzenie uproszczonych i spójniejszych ram prawnych dotyczących zdrowia zwierząt, w oparciu o zasadę dobrych rządów i zgodnie z międzynarodowymi normami (np. OIE).
  22. Sprawozdanie określa szczegółowo szczególne i operacyjne cele prawodawstwa w zakresie zdrowia zwierząt.

#### **4. Warianty polityki**

23. W celu rozwiązania stwierdzonych problemów oraz osiągnięcia wymienionych powyżej celów operacyjnych, rozważono 5 wymienionych poniżej wariantów polityki:
24. Wariant 1: Stan bez zmian (tj. kontynuowanie obecnej polityki). Obecne przepisy dotyczące zdrowia zwierząt miałyby nadal zastosowanie, byłyby aktualizowane pod względem technicznym oraz dostosowywane w miarę potrzeby, lecz nie ujęto by ich w ramy horyzontalne wytyczające ogólne strategiczne cele. Tam gdzie to możliwe, w celu rozwiązania stwierdzonych problemów stosowano by istniejące narzędzia regulacyjne.
25. Wariant 2: Uproszczenie istniejących przepisów, bez poważniejszych zmian merytorycznych lub politycznych. Ten wariant umożliwiłby zebranie wszystkich aktów prawnych dotyczących zdrowia zwierząt w jeden, ale nie wprowadziłby żadnych istotnych merytorycznych zmian. Zmiany wprowadzono by jedynie w zależności od sytuacji i w celu zapewnienia zgodności z traktatem lizbońskim.
26. Wariant 3: Istniejące ramy prawne z większą dozą samoregulacji. Ten wariant uzupełniłby obecną politykę w zakresie zdrowia zwierząt i istniejące przepisy o dodatkowe inicjatywy o nieregulacyjnym charakterze (Komisja definiuje samoregulację jako „dobrowolne porozumienia zawierane pomiędzy prywatnymi podmiotami w celu rozwiązania problemów w drodze podejmowania wzajemnych zobowiązań”).

27. Wariant 4: Nowe uproszczone elastyczne ogólne ramy prawne dotyczące zdrowia zwierząt, opracowane w oparciu o realizowane cele w zakresie zdrowia zwierząt. Zgodnie z tym wariantem nowe uproszczone ramy prawne określiłyby zasady i cele w zakresie polityki dotyczącej zdrowia zwierząt konieczne dla uzyskania pożądaných rezultatów. Rezultaty te, w postaci np. norm w zakresie zdrowia zwierząt i powiązanych kwestii z zakresu zdrowia publicznego, uzgodniono by na poziomie UE. Ramy te pozostałyby jednak elastyczne, umożliwiając państwom członkowskim stosowanie przepisów UE według potrzeb, zgodnie z lokalnymi warunkami, tak aby można było uzyskać pożądanę rezultaty.
28. Wariant 5: Nowe ramy prawne o nakazowym charakterze w zakresie zdrowia zwierząt, określające szczególne procedury i normy polityki dotyczącej zdrowia zwierząt. W ramach tego wariantu, nowe kompleksowe ramy prawne określałyby zasady i cele w zakresie zdrowia zwierząt. Ramy te ustanawiałyby szczególne normy w odniesieniu do przepisów w zakresie zdrowia zwierząt oraz procedury, które byłyby wymagane w państwach członkowskich, pozostawiając tym ostatnim niewiele możliwości dostosowania przepisów do ich różniących się między sobą uwarunkowań.

## **5. Ocena skutków**

### **Wariant 1 – Bez zmian**

29. Aby umożliwić odpowiednie porównanie wariantów, posłużono się wariantem 1 – kontynuowanie obecnej polityki w zakresie zdrowia zwierząt – jako podstawowym wariantem polityki, w porównaniu z którym zostaną ocenione pozostałe warianty.
30. Wariant nieprzewidujący zmian został już wcześniej odrzucony w przeprowadzonej ocenie skutków strategii na rzecz zdrowia zwierząt oraz w ocenie CAHP, zatem jego utrzymanie byłoby niezmiernie trudne do uzasadnienia. Brak zmian oznaczałby kontynuację obecnego podejścia na poziomie UE do kwestii zdrowia zwierząt i brak rozwiązania problemów opisanych w sprawozdaniu.

### **Wariant 2 – Uproszczenie istniejących ram prawnych bez istotnych zmian polityki**

31. Zgodnie z założeniami tego wariantu istniejące ramy prawne uległyby uproszczeniu dzięki zebraniu w jeden ogólny akt prawny kilku istniejących do tej pory aktów, jednak w trakcie tego procesu nie uwzględniono by celów polityki ani jej zmian zawartych w AHS.
32. Polityka w zakresie zdrowia zwierząt nie uległaby żadnym merytorycznym zmianom, a korzyści płynące z tego wariantu ograniczyłyby się do faktu uproszczenia prawodawstwa. Zebranie wszystkich przepisów prawnych istniejących w tej dziedzinie w jednym akcie prawnym uprościłoby sytuację i pozwoliło uniknąć powielania przepisów.
33. W ramach istniejących przepisów nie stworzono jednak zestawu spójnych zasad, zaś zebranie wszystkich przepisów w jednym akcie w efekcie dałoby jedynie długą listę już istniejącego dorobku prawnego, a nie doprowadziłoby



do prawdziwego uproszczenia prawodawstwa w dziedzinie zdrowia zwierząt, tak że cele AHS pozostałyby niezrealizowane.

### **Wariant 3 – Istniejące ramy prawne z większą dozą samoregulacji**

34. Ten wariant przewiduje w głównej mierze działania nieregulacyjne przeprowadzane przy pomocy już dostępnych zasobów, dzięki czemu nie powstawałoby dodatkowe obciążenie administracyjne. W zakres tych działań wchodziłoby opracowanie wytycznych i najlepszych praktyk w celu poprawy środków z zakresu zdrowia zwierząt albo przez Komisję lub państwa członkowskie, albo przez zainteresowane strony zachęczone do tego przez Komisję czy państwa członkowskie. Uzupełniłyby one już istniejące w tej dziedzinie ramy prawne i służyłyby lepszemu zapobieganiu chorobom zwierząt. Akty prawne aktualizowano by pojedynczo w miarę potrzeby, tak aby spełniały nowe wymogi (na podobnej zasadzie jak w przypadku procesu podejmowania decyzji po wprowadzeniu traktatu lizbońskiego) lub byłyby one dostosowywane do postępu technicznego.
35. Opracowanie wytycznych oraz promowanie najlepszych praktyk w odniesieniu do środków z zakresu zdrowia zwierząt sprawiłoby, że posiadacze zwierząt i inne podmioty uczestniczące w łańcuchu żywnościowym byłoby lepiej poinformowani o środkach z zakresu zdrowia zwierząt i zagrożeniach związanych z chorobami zwierząt oraz o ciężącej na nich odpowiedzialności za ich działania. Jeśli posiadacze zwierząt będą bardziej świadomi najlepszych praktyk z zakresu zapobiegania chorobom, będą prawdopodobnie wdrażać środki takie jak bioasekuracja i nadzór, co z kolei przyniesie im korzyści związane z ograniczeniem częstotliwości występowania i skutków chorób zwierząt.
36. Działania te jednak nie będą wiążące. Opierają się one na założeniu, że, po pierwsze, zainteresowane strony będą chciały opracować wytyczne, a, po drugie, że posiadacze zwierząt będą dobrowolnie realizować te wytyczne, pomimo że w indywidualnych przypadkach nie zawsze będzie to leżało bezpośrednio w ich interesie. Z tego względu rzeczywiste skutki realizacji tego wariantu są trudne do przewidzenia i mogą się wahać od braku jakiegokolwiek zmiany po zmiany stosunkowo pozytywne.

### **Wariant 4 – Elastyczne ogólne ramy prawne dotyczące kwestii z zakresu zdrowia zwierząt**

37. Oczekuje się, że skutki dla gospodarki i dla zdrowia publicznego w przypadku wariantu 4 będą bardzo pozytywne. Po pierwsze oczekuje się korzyści dzięki ograniczeniu występowania chorób. Ponadto zasoby zostaną lepiej ukierunkowane na poszczególne zagrożenia, co pozwoli zaoszczędzić czas i pieniądze. Zostanie opracowana strategia dotycząca optymalnego wykorzystania szczepionek, która może mieć pozytywne gospodarcze skutki z uwagi na ograniczenie występowania chorób zwierząt oraz inne płynące stąd korzyści.
38. Niewątpliwie na pozytywne skutki trzeba byłoby trochę poczekać, z uwagi na konieczność zaznajomienia się z nowymi ramami prawnymi przez rolników i innych posiadaczy zwierząt, jak również przez właściwe organy. Tym niemniej oczekuje się, że to działanie uprości istniejące przepisy, uznaje się

zatem, że obciążenie będzie nieznaczne, a w stosownych przypadkach zostaną przewidziane odstępstwa. Tam, gdzie stosowne byłoby wprowadzenie nowych środków, jak np. w przypadku bioasekuracji, zastosowane zostanie podejście oparte na dawaniu możliwości i zachęcania do ulepszeń raczej niż na wprowadzaniu obowiązkowych środków. Oznacza to, że dodatkowe zaznajomienie się z nowymi środkami i ich wdrożenie będzie zależało od decyzji rolnika czy innego podmiotu i jego chęci wytworzenia dodatkowych korzyści (gospodarczych i w zakresie zdrowia zwierząt). Z uwagi na charakter chorób zwierząt, regularne sprawdzanie aktualizacji obowiązujących przepisów wchodzi w zakres standardowej procedury. Koszty jednorazowego zapoznania się z nowymi przepisami się zostaną prawdopodobnie włączone w koszty bieżące. W długiej perspektywie uproszczone, bardziej spójne ramy strategiczne powinny przynieść korzyści wszystkim, a przede wszystkim ułatwić zadanie tym, którzy po raz pierwszy dowiadują się o ciężących na nich zobowiązaniach (np. rolnikom rozpoczynającym działalność).

39. W dłuższej i szerszej perspektywie należy założyć, że uproszczone i elastyczne ramy oparte na wynikach będą stanowić mniejsze obciążenie administracyjne dla rolnictwa i sektorów powiązanych oraz dla posiadaczy zwierząt, niż ramy o nakazowym charakterze przewidziane w wariantcie 5. Wpisana w działanie ram elastyczność oznaczałaby, że zobowiązania i wymogi mogą zostać dostosowane do krajowych lub regionalnych warunków za pomocą wprowadzanych przy niskim ryzyku odstępstw w stosownych przypadkach, a państwa członkowskie mogą ograniczyć wymogi administracyjne do ściśle koniecznych w zależności od rozsądnie przeprowadzonej oceny zagrożenia.
40. Trzy kwestie, które z uwagi na ich znaczenie, poddano szczegółowej analizie, to: bioasekuracja, handel i szczepienia. Wymieniono je w sprawozdaniu oraz szczegółowo opisano w towarzyszących mu załącznikach. Przykładowy potencjalny wpływ na obciążenie administracyjne przedstawiono w skrócie w tabeli 5.2 w głównym sprawozdaniu.
41. Jak podkreślono wyżej, oczekuje się nieznacznej poprawy ze społecznego punktu widzenia w odniesieniu do elastyczności rynku pracy lekarzy weterynarii, a w szczególności korzyści płynących z przestrzegania tych samych norm w zakresie bezpieczeństwa zwierząt i produktów zwierzęcych.
42. Przy założeniu, że choroby zwierząt będą występowały rzadziej, można przypuszczać, że pojawią się pozytywne skutki dla środowiska. Choroby zwierząt występujące u zwierząt utrzymywanych mogą mieć negatywny wpływ na dziką faunę (np. w przypadku grypy ptaków, dzikie ptaki nie tylko mogą przenosić ją na drób domowy, lecz również same mogą zarażać się nią od drobiu domowego). Zatem ograniczenie występowania chorób zwierząt może wywrzeć ogólny pozytywny wpływ na dziką faunę.

#### **Wariant 5 – Ogólne ramy prawne dotyczące kwestii z zakresu zdrowia zwierząt o charakterze nakazowym**

43. Wariant 5 może doprowadzić do poważnego ograniczenia występowania chorób zwierząt w UE, z wszystkimi powiązаныmi gospodarczymi, społecznymi i środowiskowymi skutkami, które poddano szczegółowej

analizie w sprawozdaniu. Wariant 5 łączy się jednak z poważnym administracyjnym obciążeniem. Ponadto przepisy nakazowe mogą szybciej tracić ważność w obliczu środowiskowych i technologicznych zmian.

44. Wariant 5 powinien spowodować ograniczenie występowania chorób zwierząt, lecz trudno stwierdzić z całą pewnością, że nałożenie obowiązku egzekwowania wszędzie takich samych norm, jak przewiduje wariant 5, przyniesie lepsze bądź gorsze skutki od przewidywanego w wariantcie 4 dobrze przeprowadzonego podejścia opartego na analizie zagrożenia. Zależy to od poziomu wykorzystania zasobów i ustalenia norm. Wydaje się, że (przy założeniu, że w każdym z wariantów poziom wykorzystania zasobów jest taki sam) dobre wykorzystanie zasobów w oparciu o analizę zagrożenia powinno przynieść więcej korzyści niż jednolite zastosowanie takich samych norm we wszystkich państwach.
45. Obciążenie administracyjne, które musiałyby ponieść w tym wariantcie państwa członkowskie, może być bardzo duże. Rozmiary obciążenia zależałyby od sposobu wdrożenia, lecz jeśli państwa członkowskie zostałyby zobowiązane do zapewnienia szkoleń dla posiadaczy zwierząt oraz do opracowania i wdrożenia nowych środków w zakresie zdrowia zwierząt dotyczących bioasekuracji i nadzoru, a potem do administrowania nimi, to obciążenie przybrałoby poważne rozmiary.
46. Ramy prawne o nakazowym charakterze określą wymogi dotyczące wiedzy i umiejętności, jakie urzędowi i zatwierdzeni na poziomie UE lekarze weterynarii powinni posiadać w drodze kształcenia i szkoleń zawodowych. Zapewnienie takiego samego poziomu wiedzy i umiejętności u lekarzy weterynarii w całej UE sprawi, że urzędowi i zatwierdzeni lekarze weterynarii będą mogli pracować w różnych państwach członkowskich, nie naruszając norm zdrowotnych.
47. Skutki dla środowiska płynące z wdrożenia wariantu 5 powinny być ogólnie pozytywne, podobne do tych opisanych dla wariantu 4. Z jednej strony większa liczba wiążących działań powinna w efekcie przynieść większą liczbę pozytywnych dla środowiska skutków w rodzaju tych opisanych dla wariantu 4. Z drugiej jednak strony, większa sztywność środków przewidzianych w wariantcie 5 może oznaczać, że środki będą mniej dostosowane do szczególnych warunków środowiskowych, a co za tym idzie, mogą powodować negatywne skutki dla środowiska, w tym dla dobrostanu. Bardzo trudno jest przewidzieć w tym przypadku tendencje, a ilościowe określenie spodziewanych skutków jest po prostu niemożliwe.

## **6. Porównanie wariantów**

48. W perspektywie ogólnej wydaje się, że to wariant 4 zapewni optymalny poziom skuteczności, wydajności i spójności z celami UE. Wariant ten powinien przyczynić się do realizacji celów w zakresie przejrzystości i spójności ogólnej strategii i ram prawnych, a jednocześnie dzięki swej elastyczności umożliwić uwzględnienie szczególnych warunków w poszczególnych państwach członkowskich czy obszarach, tak aby możliwa była adaptacja do szybko zmieniającej się sytuacji. Z tego względu ten właśnie wariant w największym stopniu respektuje zasady pomocniczości i proporcjonalności. Warianty 2 i 3 zapewniają większą ciągłość z obecną

sytuacją, lecz nie gwarantują pozytywnych skutków i utrzymują dezorientującą mnogość przepisów. Wariant 5 za pomocą nadrzędnych strategii i ram zrealizowałby cel uproszczenia, lecz prawdopodobnie przewidziane w nim środki byłyby zbyt sztywne, by możliwe było dostosowanie się do różnych warunków panujących na terenie Unii, a zatem w rezultacie mogłyby stanowić przeszkodę w realizacji wytyczonych celów.

49. Główną korzyścią płynącą z wariantu 4 jest jego elastyczność. Jak już zauważono, charakter nadrzędnych ram oznacza, że w odniesieniu do niektórych środków można wykorzystywać narzędzia opisane ogólnie w wariantach 3 lub 5. Narzędzia opisane w wariantach 3 (niektóre samoregulacyjne systemy lub ich elementy) mogłyby zostać wprowadzone bądź ich wprowadzenie wspierane, jeżeli ujęcie danej kwestii w ramy prawne wydawałoby się niepotrzebne lub nieodpowiednie. Ramy prawne o bardziej nakazowym charakterze opisane w wariantach 5 można by wprowadzać w odniesieniu do poszczególnych kwestii, gatunków lub chorób w postaci aktów delegowanych bądź wykonawczych w ramach elastycznych ram prawnych, jeśli uznano by, że konieczne lub odpowiednie są bardziej szczegółowe środki.

**Tabela 6.1: Porównanie wariantów 3-5**

Cele	Wariant 3	Wariant 4	Wariant 5
Skuteczność	Wariant 3 może przynieść różne rezultaty – począwszy od braku zmian w porównaniu do wariantu podstawowego po relatywnie znaczący system samoregulacyjny. Jego skuteczność w realizowaniu celów prawdopodobnie będzie zatem raczej znaczna. +	Wariant 4 prawdopodobnie będzie skutecznie przyczyniał się do realizowania tych celów, bądź zbliżał do nich.  +	Wariant 5 prawdopodobnie będzie skutecznie przyczyniał się do realizacji tych celów, lub zbliżał do nich, lecz w długiej perspektywie ta skuteczność może maleć z uwagi na brak elastyczności rozwiązań.  +
Wydajność	Jego wydajność zależy od ilości zasobów przeznaczonych na stworzenie systemu samoregulacyjnego. Nie będzie jednak wymagał czasochłonnych zmian regulacyjnych.  +/-	Elastyczne ramy wiąże się z ograniczonymi kosztami zapoznania się ze zmianami, ponieważ będzie się ono dokonywało z wykorzystaniem już istniejących sieci szkoleniowych (jak BTSF, itp.). W długiej perspektywie wariant ten powinien okazać się bardziej skuteczny i zrozumiały dla zainteresowanych stron: posiadaczy zwierząt i państw członkowskich.  ++	Wariant 5 będzie prawdopodobnie wymagał większego obciążenia administracyjnego na cele zapoznania się ze zmianami i wdrożenia. Z jednej strony zapewni on większą spójność przepisów i może przysporzyć korzyści, jednak brak elastyczności oznacza, że w przypadku zmiany sytuacji konieczne będą większe zasoby na zmianę przepisów. +
Spójność z celami UE	Nie pozwoliłby zrealizować jednego z celów AHS UE, jakim jest ujęcie wszystkich przepisów z zakresu zdrowia zwierząt w jednolite ramy.  -	Pozwoliłby zrealizować cel strategii UE w zakresie zdrowia zwierząt, jakim jest ujęcie wszystkich przepisów z tego zakresu w spójne i elastyczne ramy. Jest zgodny z zastosowanym w innych dziedzinach elastycznym podejściem i w największym stopniu może przyczynić się do realizacji celów operacyjnych opisanych w sekcji 3.  ++	Pozwoliłby zrealizować cel strategii UE w zakresie zdrowia zwierząt, jakim jest utworzenie jednolitych ram prawnych, lecz z uwagi na brak elastyczności prawdopodobnie nie pozwoliłby na realizację niektórych celów operacyjnych, ponieważ w przyszłości trudniej byłoby przystosowywać rozwiązania do zmieniającej się sytuacji. +

## 7. Monitorowanie i ocena

50. Proste i wiarygodne wskaźniki skuteczności działania pozwolą na pomiar postępów. Powinny one obejmować zarówno twarde wskaźniki dotyczące zdrowia zwierząt, jak i bardziej miękkie wskaźniki śledzące poziom zaufania, oczekiwania i opinie obywateli europejskich.
51. Trudno tutaj byłoby narzucić zestaw szczegółowych wskaźników, które w sposób definitywny wykażą, że tak szeroko zakrojona inicjatywa, jaką jest prawodawstwo w zakresie zdrowia zwierząt, skutecznie zrealizowała swoje cele. Tym niemniej szereg pomiarów przeprowadzonych w dosyć długim okresie powinien pomóc określić tendencję.
52. Przykładowe twarde wskaźniki skuteczności obejmują:
- stosunek wydatków weterynaryjnych przeznaczanych na poziomie UE na środki w zakresie zwalczania i monitorowania w porównaniu do środków nadzwyczajnych;
  - ograniczenia (liczba obszarów x długość ograniczeń) wprowadzane na skutek wystąpienia ognisk uregulowanych chorób podlegających obowiązkowi zgłoszenia;
  - liczba wystąpień ognisk chorób na dużą skalę oraz liczba zwierząt poddanych ubojowi selektywnemu na skutek wprowadzenia środków zwalczania;
  - koszty oraz straty ogółem poniesione przez UE, państwa członkowskie oraz rolników i inne zainteresowane strony na skutek wystąpień ognisk chorób zwierząt;
  - przesyłki zwierząt przemieszczane transgranicznie w ramach uproszczonego systemu;
  - liczba szkoleń odbytych przez posiadaczy zwierząt, szczególnie rolników.
53. Jak zauważono powyżej, niniejsza ocena skutków stanowi szeroko zakrojony przegląd. Przy wprowadzaniu szczególnych środków prawodawstwa wtórnego konieczne będzie przeprowadzenie bardziej szczegółowej oceny skutków, a w jej ramach dobranie bardziej specyficznych wskaźników dotyczących danego środka. Zakłada się, że po pięciu latach od wprowadzenia prawodawstwa w zakresie zdrowia zwierząt przeprowadzona zostanie ocena, a jej wyniki zostaną udostępnione dla celów przyszłych decyzji.