

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie komunikatu Komisji do Rady, Parlamentu Europejskiego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów: Plan działania w celu wdrożenia strategii UE w zakresie zdrowia zwierząt

COM(2008) 545 wersja ostateczna

(opinia dodatkowa)

(2009/C 277/26)

Sprawozdawca: **Leif NIELSEN**

Dnia 24 lutego 2009 r. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny postanowił, działając na podstawie art. 29 lit. a) przepisów wykonawczych do regulaminu wewnętrznego, sporządzić opinię dodatkową w sprawie

komunikatu Komisji do Rady, Parlamentu Europejskiego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów: Plan działania w celu wdrożenia strategii UE w zakresie zdrowia zwierząt

COM(2008) 545 wersja ostateczna.

Sekcja Rolnictwa, Rozwoju Wsi i Środowiska Naturalnego, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię dnia 17 kwietnia 2009 r. Samodzielnym sprawozdawcą był Leif NIELSEN.

Na 453. sesji plenarnej w dniach 13-14 maja 2009 r. (posiedzenie z 13 maja) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 189 do 2 – 11 osób wstrzymało się od głosu – przyjął następującą opinię:

1. Wnioski

1.1. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny (EKES) z zadowoleniem przyjmuje wniosek Komisji dotyczący wdrożenia strategii UE w zakresie zdrowia zwierząt i docenia fakt, iż Komisja w znacznej mierze uwzględniła uwagi Komitetu, sformułowane przy okazji przedłożenia propozycji nowej strategii. EKES ponawia swój postulat wzmocnienia starań UE na rzecz zapobiegania, kontroli i zwalczania niebezpiecznych chorób zwierzęcych, których większość nadal stanowi zagrożenie na skalę globalną. Dlatego Komitet wciąż żywi nadzieje, że przyszłe regulacje unijne w możliwie jak najszerszym zakresie będą stanowiły wzorzec dla innych partnerów handlowych. Komisja powinna przyczynić się do tego, by w odpowiednich krajach trzecich właściwie rozumiano nowe przepisy prawne UE, a przy rozwiązywaniu sytuacji kryzysowych powinna korzystać ze specjalistycznej wiedzy i zasobów państw członkowskich. W odniesieniu do krajów rozwijających się starania te powinny jednak być jeszcze większe. Jednym z najważniejszych priorytetów powinno być opracowanie wskaźników, jako że mają one fundamentalne znaczenie. Ponadto istotne jest utrzymanie funduszu weterynaryjnego i harmonizacja współfinansowania przez państwa członkowskie w celu uniknięcia zakłóceń konkurencji.

2. Kontekst

2.1. W 2007 r. EKES poparł wniosek Komisji dotyczący nowej strategii na rzecz zdrowia zwierząt na okres

2007-2013 ⁽¹⁾. Przedłożony plan działań nadaje konkretną formę tej strategii wraz z harmonogramem dla 31 poszczególnych inicjatyw ⁽²⁾, które do 2013 r. mają być przeprowadzone w ramach czterech dziedzin interwencji (wyznaczenie priorytetów, ramy prawne, zapobieganie oraz badania). Najważniejsze elementy to: nowe prawodawstwo UE w dziedzinie zdrowia zwierząt oraz opracowanie kwestii odpowiedzialności i podziału kosztów. Do tego dodać należy: dążenia UE w dłuższej perspektywie do członkostwa w Światowej Organizacji Zdrowia Zwierząt (OIE – Office International des Epizooties), działania na rzecz zniwelowania barier sanitarnych dla eksportu, klasyfikacja i analiza zagrożeń związanych z chorobami zwierząt oraz ryzyka chemicznego, wytyczne na rzecz bezpieczeństwa biologicznego wśród zwierząt gospodarskich i na granicach, opracowanie elektronicznych systemów informacyjnych, wzmocnienie wspólnotowych banków antygenów/szczepionek, opracowanie nowych leków i szczepionek oraz kontrola oporności odzwierzęcych czynników chorobotwórczych na środki przeciwdrobnoustrojowe. Nadrzędnym celem jest uproszczenie oraz poprawa obecnych i nowych przepisów prawnych oraz zagwarantowanie skuteczniejszych regulacji. Dlatego, aby zapewnić lepsze i prostsze przepisy, Komisja zamierza systematycznie analizować poszczególne propozycje.

⁽¹⁾ Komunikat Komisji w sprawie nowej strategii Unii Europejskiej w zakresie zdrowia zwierząt (2007-2013) – „Lepiej zapobiegać niż leczyć” (COM(2007) 539 wersja ostateczna) oraz opinia EKES-u z 16 stycznia 2008 r., Dz.U. C 151 z 17.6.2008.

⁽²⁾ W komunikacie Komisji COM (2008) 545 wspomina się o 21 inicjatywach, jednak w planowaniu wewnętrznym jest mowa o 31, zob. np. http://ec.europa.eu/food/animal/diseases/strategy/pillars/action_en.htm.

3. Uwagi ogólne

3.1. Plan działań został właściwie i starannie przygotowany. Komitet bardzo docenia fakt, że proces ten przebiegał dotąd pod znakiem dużej otwartości i woli współpracy oraz że Komisja uwzględniła uwagi EKES-u. Należy więc kontynuować wyodrębnianie i przyznanie priorytetów poszczególnym dziedzinom, które mają być objęte planem działań. Trzeba przy tym rozważyć, na ile choroby te są groźne dla ludzi, jakie dolegliwości powodują one u zwierząt oraz jakie są ich gospodarcze skutki dla producentów i przedsiębiorstw.

3.2. EKES już wcześniej zauważył, że dla wiarygodności UE decydujące znaczenie ma dotrzymywanie przez instytucje unijne i państwa członkowskie ustalonych przez nie same terminów przedkładania, przyjmowania i wdrażania konkretnych przepisów, co niestety jak dotąd jest raczej wyjątkiem niż regułą. Dlatego ważne jest, aby Komisja przynajmniej dla siebie ustaliła realistyczne terminy na przedłożenie wniosków i sprawozdań, a następnie faktycznie ich dotrzymywała.

3.3. Jeśli chodzi o terminy dla poszczególnych działań, trzeba ponadto wyraźnie zaznaczyć, że przedstawiony *orientacyjny harmonogram w odniesieniu do „inicjatyw legislacyjnych”* oraz *orientacyjna data realizacji* dotyczą przedłożonego wniosku, a nie ostatecznej decyzji, wieńczącej następujący później długotrwały proces decyzyjny. Niejasne jest zwłaszcza stwierdzenie, że szczególne działania w zakresie dobrostanu zwierząt, które zostały już opisane we właściwym planie działań z 2006 r. ⁽³⁾, obecnie stanowić będą integralną część strategii UE w zakresie zdrowia zwierząt, ponieważ terminy większości tych działań przekroczono tuż po przedłożeniu tego planu działań.

3.4. Wszak zasadnicze znaczenie ma to, że poszczególne działania zapewniają wyższy stopień ochrony i są bardziej skuteczne. Przy tym uwzględnić trzeba zasadę proporcjonalności oraz dążenie do uproszczenia i poprawy otoczenia regulacyjnego. Ponadto ważne jest, aby działania podjęte w następstwie strategii na rzecz zdrowia zwierząt kontynuowane były w ramach otwartej współpracy z państwami członkowskimi i grupami interesów, m.in. poprzez plan w zakresie komunikacji i Komitet Doradczy ds. Zdrowia Zwierząt.

4. Uwagi szczegółowe

4.1. EKES popiera główny cel stworzenia ram prawnych, określających wspólne zasady i wymogi dotyczące zdrowia zwierząt oraz wskazujących na wzajemne powiązania między obowiązującymi przepisami w dziedzinie dobrostanu zwierząt, bezpieczeństwa żywności, zdrowia publicznego czy wspólnej polityki rolnej. Zamierzone uproszczenie i poprawa skuteczności prawa wpłyną wprawdzie na większą przejrzystość i otwartość tego obszaru polityki, niemniej wymagają także wielopłaszczyznowego podejścia oraz wzięcia pod uwagę kwestii bezpieczeństwa żywności, zdrowia zwierząt oraz zwalczania chorób zaraźliwych. Należy wykorzystać synergie tych obszarów, a zagadnienie dobrostanu zwierząt, tam gdzie trzeba, uwzględnić na wcześniejszym etapie i w większym stopniu jako element zdrowia zwierząt.

4.2. Z punktu widzenia partnerskiej współpracy istotnym wyzwaniem jest kategoryzacja chorób zwierząt oraz zdefiniowanie „dopuszczalnego poziomu ryzyka”. W pierwszej kolejności problemy te powinno się rozpracować w oparciu o wiedzę naukową, aby pogrupować choroby według kryteriów epidemiologicznych i możliwości ich kontrolowania. Jednocześnie jednak w ocenie musi być ujęty czynnik gospodarczego i komercyjnego oddziaływania tych chorób.

4.3. Według planu działań „działania i zasoby zostaną skoncentrowane na chorobach o dużym znaczeniu dla społeczeństwa”. Są to więc siłą rzeczy choroby stanowiące zagrożenie dla zdrowia ludzi. Niemniej do kategorii chorób o „dużym znaczeniu dla społeczeństwa” – i do związanego z tą kategorią finansowania – należy zaliczyć też choroby mające poważne konsekwencje ekonomiczne dla sektora, a tym samym dla gospodarki państw członkowskich.

4.4. Poza tym przy upraszczaniu i zmianach istniejącego prawodawstwa w tym zakresie decydujące znaczenie ma uwzględnienie większej harmonizacji przepisów unijnych z zaleceniami OIE. Jednocześnie unikać należy niepotrzebnych ograniczeń konkurencji pomiędzy państwami członkowskimi a krajami trzecimi. Dlatego, opracowując nowe przepisy prawne w zakresie weterynarii i dobrostanu zwierząt, UE musi starać się, by je jak najbardziej zharmonizować i by były one zrozumiałe dla krajów trzecich.

4.5. „Skuteczny i odpowiedzialny model podziału kosztów”, do którego dąży Komisja, powinien w dalszym ciągu opierać się na wspólnym finansowaniu UE oraz państw członkowskich, ale także na odpowiedzialności sektora oraz na aktualnych nakładach na zapobieganie chorobom i ich zwalczanie. W związku z tym należy utrzymać finansowanie UE poprzez fundusz weterynaryjny, jednak równocześnie powinno się zharmonizować współfinansowanie ze strony państw członkowskich, aby uniknąć zakłóceń konkurencji wskutek różnic w dystrybucji środków pomiędzy podmiotami publicznymi a prywatnymi. Powinny istnieć możliwości rekompensaty kosztów bezpośrednich i pośrednich, tak aby w przyszłej strategii na rzecz zdrowia zwierząt konieczne utrzymać zachętę do zgłaszania wybuchu niebezpiecznych chorób zwierzęcych. Jak stwierdziła Komisja, przed opracowaniem propozycji ujednoliconego modelu podziału kosztów konieczna będzie gruntowna analiza istniejących możliwości.

4.6. Sektor pasz odgrywa ważną rolę w zagadnieniu zdrowia zwierząt i dlatego dla zwalczania zaraźliwych chorób zwierzęcych istotny jest problem postępowania z paszami. W tym kontekście Komitetowi brakuje dokładniejszego uzasadnienia dla propozycji, aby w sektorze pasz wprowadzić gwarancje finansowe – najwyraźniej nie uwzględniono tu wniosków ze sprawozdania na temat gwarancji finansowych w sektorze pasz ⁽⁴⁾.

⁽³⁾ Wspólnotowy plan działań dotyczący ochrony i dobrostanu zwierząt na lata 2006-2010 (COM(2006) 13 wersja ostateczna) oraz opinia EKES-u z 26 października 2006 r., Dz.U. C 324 z 30.12.2006.

⁽⁴⁾ Załącznik do dokumentu COM(2007) 469 dotyczący gwarancji finansowych w sektorze pasz i wyjaśniający obowiązujące porozumienia.

4.7. EKES już wcześniej podkreślał, mając m.in. na względzie akceptację ze strony społeczeństwa, że w ramach zwalczania chorób zwierząt należy stosować szczepienia, jeżeli w ten sposób można zapobiec likwidacji zdrowych zwierząt lub ją ograniczyć. Także Komisja stwierdza jednak, że decyzja o szczepieniu powinna zapadać w odniesieniu do konkretnej sytuacji oraz na podstawie uznanych zasad i czynników, takich jak dostępność i skuteczność szczepionek, zatwierdzone testy, międzynarodowe wytyczne i możliwy wpływ na handel, efektywność pod względem kosztów oraz możliwe ryzyko związane z użyciem szczepionek.

4.8. W tym zakresie wciąż potrzebne są dalsze badania, zaś decydujące znaczenie ma zaangażowanie Komisji poza granicami UE na rzecz powszechnego zrozumienia dla unijnej polityki w dziedzinie szczepień, aby przy eksporcie zmniejszyć liczbę wątpliwych przypadków.

4.9. Dotąd doraźne rozwiązywanie sytuacji kryzysowych w znacznej mierze należało do poszczególnych państw członkowskich oraz odpowiednich krajów trzecich, i w tym kontekście niezmiennie ważne jest, aby takie problemy również w przyszłości były rozwiązywane wspólnie przez zainteresowane strony. Obecny podział pracy ma oczywiście swoje zalety, dlatego nadal należy pozostawić możliwość indywidualnego prawa do negocjacji, pod warunkiem, że Komisja będzie na bieżąco informowana.

4.10. W większości gospodarstw rolnych stosuje się obecnie różne środki, wynikające po części z konkretnych działań, po części z przyzwyczajień oraz ze zdrowego rozsądku. Jeśli jednak te dobrowolne środki zwalczania chorób zaraźliwych, podejmowane przez producentów najczęściej z własnej inicjatywy albo za radą odpowiednich organizacji, pojawią się wraz z opracowywaniem modelu podziału kosztów, wywoła to sporą niepewność prawną.

4.11. Nawet jeśli od razu jasna wyda się ocena, na ile konieczne kroki w konkretnym przypadku podjął dany hodowca, aby zapobiec wprowadzeniu i rozprzestrzenieniu choroby, to i tak na tej

podstawie problematyczne jest określenie finansowej rekompensaty. Wobec niewystarczającej wiedzy na temat skuteczności środków zapobiegawczych u różnych gatunków zwierząt w chwili obecnej bardzo ryzykowne jest stosowanie takich zasad w praktyce. Dlatego konieczne są badania i rozwój, aby znaleźć odpowiednie rozwiązania i sprawdzić, na ile można je zastosować w praktyce.

4.12. Podstawowe zasady bezpieczeństwa biologicznego należy wypracować poprzez prawodawstwo, które mogłoby zostać uzupełnione uszczegółowionymi przepisami w postaci wytycznych dostosowanych do poszczególnych gatunków zwierząt lub form produkcji (np. rolników pracujących również w innym zawodzie). Oprócz tego nieodzowne jest ciągłe podnoszenie świadomości w ramach współpracy pomiędzy organami władzy a organizacjami branżowymi.

4.13. O realizacji celów strategii zadecydują badania, rozwój i doradztwo. Lwia część badań zwraca się dopiero przy wdrożeniu w jej produkcję, doradztwo i kontrolę. Dlatego transfer wiedzy jest istotną dziedziną interwencji. W „Programie badań strategicznych” brak tymczasem zaakcentowania takich działań zapobiegawczych, przy których weterynaria nie odgrywa żadnej roli. Dlatego w poszukiwaniu rozwiązań należy w większym stopniu, niż jest to najwyraźniej zamiarem Komisji, zaangażować organizacje hodowców.

4.14. Istnieje coraz większa obawa, iż w niektórych państwach członkowskich normy zostaną określone według najmniejszego wspólnego mianownika. Jeśli nie szkodzi to interesom Wspólnoty, poszczególne państwa członkowskie powinny przejąć tu wiodącą rolę. W ten sposób zebrano by doświadczenia, które później mogłyby okazać się przydatne innym państwom członkowskim. Dla przykładu, przedłożenie wniosku w sprawie elektronicznego znakowania bydła – zamiast pasków informacyjnych na uszach – planowane jest przez Komisję dopiero na 2011 r., co zostanie dodatkowo opóźnione długotrwałym procesem decyzyjnym. Tymczasem biorąc pod uwagę oczywiste korzyści w postaci mniejszych nakładów pracy w zakładach, udoskonalonej rejestracji zwierząt oraz wynikającej z tego poprawy bezpieczeństwa analizy i produkcji, powinno się umożliwić przyspieszone wprowadzenie nowego systemu.

Bruksela, 13 maja 2009 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Mario SEPI