



KOMISJA EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 10.11.2011
KOM(2011) 700 wersja ostateczna

SPRAWOZDANIE KOMISJI DLA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY
w sprawie wpływu rozporządzenia Rady (WE) nr 1/2005 w sprawie ochrony zwierząt
podczas transportu

SPRAWOZDANIE KOMISJI DLA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY

w sprawie wpływu rozporządzenia Rady (WE) nr 1/2005 w sprawie ochrony zwierząt podczas transportu

1. WPROWADZENIE

UE posiada przepisy regulujące kwestię dobrostanu zwierząt podczas transportu od 1977 r.¹. Przepisy te mają na celu eliminację barier technicznych w handlu żywymi zwierzętami i usprawnienie organizacji rynku przy jednoczesnym zapewnieniu zadowalającego poziomu ochrony zwierząt, których to dotyczy.

Prawodawstwo UE po raz ostatni zostało uaktualnione rozporządzeniem Rady (WE) nr 1/2005 w sprawie ochrony zwierząt podczas transportu² (zwanym dalej „rozporządzeniem”), które przyjęto w dniu 22 grudnia 2004 r. Artykuł 32 rozporządzenia stanowi, że „Komisja przedstawia Parlamentowi Europejskiemu i Radzie sprawozdanie dotyczące wpływu niniejszego rozporządzenia na dobrostan zwierząt podczas transportu oraz na handlowy przepływ zwierząt w obrębie rozszerzonej [Wspólnoty]. Sprawozdanie uwzględni w szczególności dowody naukowe dotyczące potrzeb związanych z dobrostanem zwierząt oraz sprawozdanie dotyczące wprowadzenia w życie systemu nawigacji (...), jak również społeczno-gospodarczego oddziaływania niniejszego rozporządzenia, w tym aspektów regionalnych”. Niniejsze sprawozdanie stanowi odpowiedź Komisji na to zobowiązanie.

Niniejsze sprawozdanie ma na celu przedstawienie sytuacji w zakresie wpływu rozporządzenia na dobrostan zwierząt i handel wewnątrzunijny, jego skutków społeczno-ekonomicznych i regionalnych oraz wdrożenia systemów nawigacji, zgodnie z wymogami pkt 4.3 rozdziału VI załącznika I do rozporządzenia. Ponadto sprawozdanie zawiera informacje dotyczące egzekwowania przepisów UE.

Rozporządzenie ma zastosowanie do transportu kręgowców przewożonych w związku z działalnością gospodarczą. Ponieważ jednak szczegóły rozporządzenia odnoszą się głównie do zwierząt gospodarskich, takich jak bydło, świnie i konie, treść niniejszego sprawozdania koncentruje się głównie na transporcie tych zwierząt. Nie odnosi się ono do transportu innych gatunków, takich jak psy i koty, drób, zwierzęta utrzymywane w celach naukowych oraz gatunki egzotyczne.

¹ Dyrektywa Rady 77/489/EWG z dnia 18 lipca 1977 r. w sprawie ochrony zwierząt w trakcie transportu międzynarodowego; Dz.U. L 200 z 8.8.1977, s. 10–16.

² Rozporządzenie Rady (WE) nr 1/2005 z dnia 22 grudnia 2004 r. w sprawie ochrony zwierząt podczas transportu i związanych z tym działań oraz zmieniające dyrektywy 64/432/EWG i 93/119/WE oraz rozporządzenie (WE) nr 1255/97, Dz.U. L 3 z 5.1.2005, s. 1.

W kontekście niniejszego sprawozdania należy również rozpatrzyć konkretne zagadnienia i działania dotyczące transportu ryb – określone w strategii Komisji na rzecz zrównoważonego rozwoju europejskiej akwakultury³.

Na końcu niniejszego sprawozdania znajduje się słowniczek terminów technicznych.

³ COM (2009) 162 wersja ostateczna

2. WPLYW ROZPORZĄDZENIA

Rozporządzenie Rady (WE) nr 1/2005 weszło w życie w styczniu 2005 r. i ma zastosowanie od dnia 5 stycznia 2007 r. W celu ustalenia, czy i w jakim zakresie przyjęcie rozporządzenia miało wpływ na czynniki wymienione w rozdziale 1 (handel, dobrostan zwierząt itp.), dokonano porównania danych sprzed zastosowania rozporządzenia i po jego zastosowaniu (2007 r.)⁴. Poza wewnętrznymi danymi Komisji głównymi źródłami informacji dla niniejszego sprawozdania są:

- „Scientific Opinion Concerning the Welfare of Animals during Transport” (Opinia naukowa dotycząca ochrony zwierząt podczas transportu), przyjęta przez Europejski Urząd ds. Bezpieczeństwa Żywności (EFSA) w grudniu 2010 r.⁵;
- oficjalne sprawozdania państw członkowskich z kontroli⁶;
- oficjalne informacje przekazane przez zainteresowane strony z UE;
- sprawozdanie Komisji dotyczące naruszeń przepisów socjalnych w transporcie drogowym⁷;
- informacje otrzymane z formalnych skarg i postępowań w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego.

W 2010 r. Komisja zleciła wykonanie badania zewnętrznego w celu oceny skutków rozporządzenia^{8 9}. Ostateczne sprawozdanie z badania, uwzględniające jego zakres i ograniczenia, opublikowano na stronie internetowej Komisji¹⁰.

Ustalenia w ramach badania oraz informacje uzyskane ze źródeł wymienionych powyżej zostały przeanalizowane w celu zidentyfikowania ogólnych tendencji i skutków, jakie wystąpiły od rozpoczęcia stosowania rozporządzenia w 2007 r.¹¹, a w szczególności następujących elementów:

- 1) wpływu na wewnątrzunijny handel zwierzętami żywymi;
- 2) skutków regionalnych i społeczno-ekonomicznych rozporządzenia;

⁴ Bułgaria i Rumunia weszły do UE w 2007 r. Według Eurostatu te państwa członkowskie odpowiadają za około 2,5 % całkowitej produkcji mięsa w UE, a zatem wpływ tego rozszerzenia na wewnątrzunijny transport żywych zwierząt innych niż konie uznano w niniejszym sprawozdaniu za niewielki.

⁵ Dziennik EFSA 2011; 9(1):1966 [s. 125].

⁶ Zgodnie z art. 27 rozporządzenia państwa członkowskie przedstawiają każdego roku sprawozdanie z kontroli dotyczących rozporządzenia.

⁷ COM (2009) 225 wersja ostateczna, sprawozdanie Komisji zawierające analizę sankcji za poważne naruszenia przepisów socjalnych w transporcie drogowym przewidzianych w ustawodawstwie państw członkowskich.

⁸ Badanie skutków rozporządzenia (WE) nr 1/2005 w sprawie ochrony zwierząt podczas transportu, SANCO/2010/D5/116733.

⁹ <http://www.ibf.be/animalstransport/>.

¹⁰ http://ec.europa.eu/food/animal/welfare/index_en.htm.

¹¹ Rozporządzenie, z wyjątkiem art. 6 ust. 5, ma zastosowanie od dnia 5 stycznia 2007 r., por. art. 37 rozporządzenia.

- 3) porównania jakości dobrostanu zwierząt podczas transportu przed zastosowaniem rozporządzenia i po jego zastosowaniu;
- 4) oceny wymogów rozporządzenia z uwzględnieniem opinii naukowej przyjętej przez Europejski Urząd ds. Bezpieczeństwa Żywności w grudniu 2010 r.;
- 5) analizy stosowania systemów nawigacji;
- 6) poziomu zgodności z przepisami i ich egzekwowania.

Dalsze informacje dotyczące wskazanych powyżej zagadnień przedstawiono w podrozdziałach 2.1–2.6.

2.1. Wpływ na wewnątrzunijny handel żywymi zwierzętami

Każdego roku duża liczba żywych zwierząt jest przewożona pomiędzy państwami członkowskimi oraz do i z państw trzecich¹². Jest kilka powodów tego handlu, a po zastosowaniu rozporządzenia i rozszerzeniu UE w 2007 r. struktury handlu zostały utrzymane¹³. Przemieszczanie zwierząt w obrębie państw członkowskich nie podlega obowiązkowej deklaracji, stąd brak danych na temat całkowitej liczby zwierząt przewożonych w obrębie poszczególnych państw członkowskich UE.

Dane na temat wewnątrzunijnego handlu żywymi zwierzętami i ich przywozu do UE/wywozu z UE pokazują, że całkowita liczba przewożonych żywych zwierząt była mniej więcej taka sama w 2005 r. jak w 2009 r. Istnieją jednak pewne różnice między gatunkami przedstawione w tabeli 1, a w szczególności znacznie spadła liczba koni przewożonych przez ponad 24 godziny, podczas gdy w tym samym okresie liczba przewożonych świń wzrosła o 70 %. W ramach niniejszego sprawozdania nie przeanalizowano powodów tych zmian, nie można więc wysunąć wiążących wniosków.

Tabela 1: Całkowita liczba przewożonych żywych zwierząt (handel wewnątrzunijny oraz przywóz do UE/wywóz z UE) według gatunków dla lat 2005 i 2009

Źródło: sprawozdanie zewnętrzne (wykorzystano dane z systemu TRACES)

		2005	2007	2009	Zmiana w % 2005–2009
Bydło	Łącznie	3 973 008	4 222 859	4 299 255	+ 8 %
Świnie	Łącznie	16 438 637	21 696 563	27 802 500	+ 70 %
Owce	Łącznie	4 209 196	9 112 233	4 335 078	+ 3 %
Konie	Łącznie	176 348	224 449	147 122	- 17 %
Konie	> 24 h	58 224	67 739	39 371	- 33 %

Analiza danych na temat kosztów produkcji i przepływów rynkowych zawartych w sprawozdaniu zewnętrznym potwierdziła, że jednym z głównych powodów

¹² Zgodnie ze sprawozdaniem zewnętrznym w 2009 r. w obrębie państw członkowskich oraz z i do państw trzecich przewieziono około 37 mln sztuk żywego bydła, świń, owiec, kóz i koni. Ponadto tego samego roku przewieziono ponad 1 mld sztuk drobiu.

¹³ Bułgaria i Rumunia weszły do UE w 2007 r.

prowadzenia takiego handlu jest nadal wykorzystywanie różnic w cenach pomiędzy państwami członkowskimi. Koszt paszy jest jednym z najważniejszych czynników kosztowych w produkcji zwierzęcej i koszt ten jest różny w poszczególnych państwach członkowskich i regionach. Ponadto wewnątrzunijny handel żywymi zwierzętami może również pobudzać ograniczona zdolność ubojowa czy przetwórcza w niektórych państwach członkowskich oraz fakt, że regionalna produkcja mięsa w obrębie UE nie równoważy regionalnej konsumpcji. Należy jednak zauważyć, że większość wewnątrzunijnego transportu żywych zwierząt ma miejsce pomiędzy kilkoma państwami członkowskimi. Siedem państw członkowskich¹⁴ prowadzi 60 % wewnątrzunijnego handlu bydłem, a niemal 70 % świń jest przewożonych z Danii lub Niderlandów, natomiast Niemcy są odbiorcą ponad 50 % wszystkich przewożonych świń.

W przypadku przywozu/wywozu i handlu wewnątrzunijnego między 2005 r. a 2009 r. nastąpił wzrost całkowitej liczby przesyłek żywych zwierząt. W tym okresie wzrosła liczba przesyłek zarówno w przypadku transportu na krótkich, jak i długich odległościach, natomiast w przypadku bardzo długiego transportu, który wymaga wyładunku i 24-godzinnego odpoczynku zwierząt przed kontynuowaniem przewozu, utrzymywała się mniej więcej na tym samym poziomie. Jak przedstawiono w **tabeli 2**, około 65–70 % transgranicznego transportu zwierząt odbywa się na krótkich odległościach. W ramach długiego przewozu realizuje się 25–30 % przesyłek, podczas gdy bardzo długi przewóz stanowi 5 %. Odsetki te pozostały w przybliżeniu takie same przy porównaniu 2005 i 2009 r. Należy zauważyć, że choć wprowadzenie rozporządzenia nie miało wpływu na całkowity wewnątrzunijny handel żywymi zwierzętami, nie przeprowadzono szczegółowej oceny w celu pomiaru jego ewentualnego wpływu na poszczególne państwa członkowskie.

Należy także zauważyć, że zgodnie z tymi danymi część przesyłek została zrealizowana bez wskazania konkretnego czasu podróży i że liczba ta wzrosła pięciokrotnie (w porównaniu z całkowitą liczbą przesyłek) przy porównaniu 2005 i 2009 r.

Tabela 2: Liczba przesyłek żywych zwierząt¹⁵ (handel wewnątrzunijny i przywóz do/wywóz z UE-27) w 2005 i 2009 r. według czasu transportu

Źródło: sprawozdanie zewnętrzne (wykorzystano dane z systemu TRACES)

	2005	% przesyłek	2009	% przesyłek	różnica w % między 2005 a 2009
Łącznie	315 237	100 %	399 988	100 %	+ 27 %
Czas podróży					
<8 godz.	214 831	68 %	261 387	65,5 %	+ 21 %
8–19/24/29 godz.	83 513	26,5 %	114 820	28,5 %	+ 37 %
>19/24/29 godz.	15 731	5 %	16 619	4 %	+ 5 %
Dane na	1 162	< 0,5 %	7 162	< 2 %	

¹⁴ Belgia, Francja, Niemcy, Polska, Włochy, Niderlandy i Hiszpania.

¹⁵ Bydło, świnię, owce, kozy, drób i konie.

temat czasu nieдоступne					
----------------------------	--	--	--	--	--

Jak przedstawiono w **tabeli 3**, liczba przesyłek zawierających konie wzrosła o 31 %, podczas gdy w tym samym czasie liczba przewożonych koni spadła, jak wykazano w **tabeli 1**. Może to być skutkiem wprowadzonego rozporządzeniem wymogu oddzielenia koni podczas transportu, co prowadziło do zmniejszenia średniej liczby przewożonych zwierząt na ciężarówkę. Brak jednak odpowiednich danych, by potwierdzić ten wniosek.

Tabela 3: Całkowita liczba przesyłek (handel wewnątrzunijny oraz przywóz do UE/wywóz z UE) według gatunków w 2005 i 2009 r.

Źródło: sprawozdanie zewnętrzne (wykorzystano dane z systemu TRACES)

Gatunek	2005	2009	Różnica w %
Bydło	118 142	127 685	+ 8 %
Świnie	85 336	125 889	+ 47,5 %
Konie	29 740	38 930	+ 31 %

2.2. Regionalne i społeczno-ekonomiczne skutki rozporządzenia

Dane wskazują, że rozporządzenie nie miało szczególnego wpływu na produkcję zwierzęcą na obszarach oddalonych, w tym w regionach najbardziej oddalonych¹⁶ Unii Europejskiej. Na większości obszarów oddalonych produkcja zwierzęca pozostaje na tym samym poziomie co przed wprowadzeniem rozporządzenia. Przykładowo w oparciu o dane dotyczące populacji owiec w niektórych regionach oddalonych UE, takich jak Szkocja i Sycylia, przy porównaniu 2005 i 2009 r. nie wykryto poważniejszych różnic w liczbie hodowanych owiec.

Jak wykazano w rozdziale 2.1, nie doszło do żadnej większej zmiany w liczbie zwierząt przewożonych transgranicznie i można na tej podstawie założyć brak poważniejszych skutków dla przemysłu. Rozporządzenie miało jednak skutki ekonomiczne, głównie dla przedsiębiorstw transportowych. Koszty odnosiły się do środków administracyjnych i inwestycji w modernizację pojazdów do długiego przewozu. (Szczegółowy opis tych środków i powiązanych kosztów przedstawiono w podrozdziałach 2.2.1 i 2.2.2.). Wydaje się, że przedsiębiorstwa transportowe nie były w stanie przenieść tych kosztów na inne podmioty sektora spożywczego. Można założyć, iż wynika to z dużej konkurencji w sektorze transportu zwierząt. W okresie 2005–2009 ceny rynkowe transportu żywych zwierząt utrzymały się na tym samym poziomie lub nawet spadły. W konsekwencji ograniczone zostały marże zysku przedsiębiorstw transportowych. Jak szczegółowo wyjaśniono w rozdziale 2.6.1, różnice między państwami członkowskimi w interpretacji i egzekwowaniu rozporządzenia doprowadziły do pewnych zakłóceń rynku. Gdy ten fakt uwzględnia się razem z niższymi marżami zysku, można założyć negatywny wpływ na przedsiębiorstwa transportu zwierząt.

Uznając wyższe koszty w branży transportu zwierząt, należy jednocześnie zauważyć, że główne czynniki mające wpływ na koszty transportu zwierząt, takie jak nabycie

¹⁶ Wymienionych w art. 349 TFUE (tj. Gwadelupy, Gujany Francuskiej, Martyniki, Reunionu, Saint-Barthélemy, Saint-Martin, Azorów, Madery i Wysp Kanaryjskich).

pojazdu oraz koszty siły roboczej i paliwa, nie są powiązane z rozporządzeniem. Koszty bezpośrednio związane z transportem zwierząt, takie jak koszty czyszczenia i dezynfekcji pojazdów oraz koszty środków administracyjnych, które opisano w podrozdziale 2.2.1., zostały również nałożone przepisami w zakresie zdrowia zwierząt.

Według Grupy Wysokiego Szczebla Niezależnych Partnerów ds. Obciążeń Administracyjnych (grupy wysokiego szczebla)¹⁷ rozporządzenie wygenerowało znaczne koszty administracyjne¹⁸. Zgodnie ze sprawozdaniem zewnętrznym dla większości gatunków wzrost kosztów wynikający z rozporządzenia szacuje się jednak na mniej niż 1 % całkowitych kosztów transportowania zwierząt. W przypadku transportu koni, gdzie wystąpił największy wzrost kosztów, wykonawca oszacował wzrost kosztów na co najwyżej 3 % całkowitego wzrostu kosztów.

2.2.1. Koszty wynikające z wymogów administracyjnych

Jak pokazuje sprawozdanie zewnętrzne, a także **tabela 4**, istnieje duże zróżnicowanie między państwami członkowskimi w zakresie kosztów administracyjnych związanych z zapewnieniem zgodności z rozporządzeniem. Jednym z przykładów jest szacowany koszt uzyskania zezwolenia dla przewoźników¹⁹. Rozbieżności w zakresie szacowanych kosztów administracyjnych wygenerowanych rozporządzeniem można prawdopodobnie częściowo wytłumaczyć faktem, że koszty obliczone przez grupę wysokiego szczebla wydają się zawierać inne koszty niż koszty powiązane z rozporządzeniem (WE) nr 1/2005 w sprawie ochrony zwierząt podczas transportu²⁰, podczas gdy dane szacunkowe przedstawione przez wykonawcę obejmują jedynie koszty powstałe w związku z tym rozporządzeniem.

Tabela 4: Średnie koszty administracyjne. Źródło: sprawozdanie zewnętrzne²¹

Pozycja	Koszty administracyjne (średnia UE)
Koszty mające zastosowanie w przybliżeniu co pięć lat²²	
Zatwierdzenie pojazdu	26 EUR (przedział 1,65 – 30 EUR)
Uzyskanie zezwolenia dla przewoźników	515 EUR (przedział 33 – 605 EUR)

¹⁷ Por. decyzja Komisji C(2007) 4063 z dnia 31 sierpnia 2007 r. powołująca Grupę Wysokiego Szczebla Niezależnych Partnerów ds. Obciążeń Administracyjnych

¹⁸ „Tylko dwa obowiązki w zakresie informowania – „sporządzanie i udostępnianie informacji z zakresu transportu i planowania” oraz „sporządzanie rejestru dezynfekcji” – stanowią 1,6 mld kosztów administracyjnych, czyli 30 % całkowitych kosztów administracyjnych wynikających z unijnych obowiązków w zakresie informowania. Oba wynikają z rozporządzenia (WE) nr 1/2005 w sprawie ochrony zwierząt podczas transportu i związanych z tym działań”, por. „Opinion of the High Level Group on administrative burden reduction in the priority area food safety” z dnia 4 marca 2009 r., s. 3.

¹⁹ W celu uzyskania tego samego zezwolenia przewoźnik zapłaci 605 EUR we Francji i 33 EUR w Bułgarii (18 razy więcej).

²⁰ Jednym z przykładów jest brak w rozporządzeniu 1/2005 wymogu sporządzania rejestru dezynfekcji.

²¹ Źródła informacji wykorzystane przez IBF do oceny skutków administracyjnych to Eurostat i badanie IBF.

²² Por. art. 6 i 7 rozporządzenia.

Koszty według ładunku	
Koszty takie jak sporządzanie lub przedkładanie dzienników podróży do właściwego organu	22 EUR (przedział 1,37 – 25,21 EUR)

Aby obniżyć koszty administracyjne, grupa wysokiego szczebla zaleca „przejsie na technologię elektroniczną, by państwa członkowskie mogły odciążyć przedsiębiorstwa, ułatwiając przechowywanie i przekazywanie danych wymaganych przez administrację”²³. Jednym z powodów wprowadzenia wymogów w zakresie systemów nawigacji w rozporządzeniu było właśnie umożliwienie sektorowi transportowemu i właściwym organom ograniczenia obciążeń administracyjnych związanych ze stosowaniem dzienników podróży. W praktyce jednak ani przedsiębiorstwa, ani organy nie wydają się w pełni wykorzystywać możliwości ograniczenia obciążenia administracyjnego, zapewnianych przez systemy nawigacji, zgodnie z oceną zawartą dalej w rozdziale 2.5. Jak już wspomniano, istnieją też koszty administracyjne ponoszone na mocy przepisów w zakresie zdrowia zwierząt. Obejmują one koszty przeprowadzania kontroli zdrowia zwierząt oraz certyfikacji i zgłaszania przemieszczania zwierząt do celów identyfikowalności²⁴.

Możliwość dalszej integracji obowiązków administracyjnych wynikających z przepisów w zakresie zdrowia zwierząt i dobrostanu zwierząt zostanie szczegółowo omówiona, również w trakcie bieżącego przeglądu przepisów UE w zakresie zdrowia zwierząt²⁵.

2.2.2. Koszty modernizacji pojazdów

Oprócz kosztów administracyjnych rozporządzenie wprowadziło koszty modernizacji pojazdów. Podsumowanie głównych kosztów związanych z modernizacją pojazdów przedstawiono w **tabeli 5**. Koszty te także wahają się w zależności od różnych czynników. Zgodnie ze sprawozdaniem zewnętrznym koszty instalacji systemu nawigacji satelitarnej wahają się od 250 do 6 000 EUR. W ramach tego sprawozdania nie przeprowadzono szczegółowej oceny powodów tych różnic. Jednym z nich wydaje się jednak fakt, że w niektórych przypadkach instalowany jest bardziej zaawansowany system nawigacji, niż wymaga tego rozporządzenie.

Tabela 5: Koszty modernizacji ciężarówki z przyczepą. Źródło: sprawozdanie zewnętrzne²⁶

Wymóg w rozporządzeniu	Szacowane koszty (średnia UE)
Ocieplony dach i urządzenia do pojenia z	5 000 EUR

²³ „Opinion of the High Level Group on administrative burden reduction in the priority area food safety”, z dnia 4 marca 2009 r., s. 3.

²⁴ TRACES – (eksperycki system kontroli handlu) – transeuropejska sieć na rzecz zdrowia zwierząt, która zgłasza, zatwierdza i monitoruje przywóz, wywóz i wewnątrzunijny handel zwierzętami i produktami zwierzęcymi.

²⁵ Przepisy UE w zakresie zdrowia zwierząt są aktualnie przedmiotem przeglądu i niektóre koszty kontroli i administracji związane z tymi przepisami mogą ulec zmianie.

²⁶ Wykonawca wykorzystał następujące źródła informacji dotyczące tych kosztów: literatura, badania sytuacyjne, badanie IBF, informacje z European Livestock And Meat Trading Union (UECBV), Eurostat.

pojemnikiem	
System nawigacji satelitarnej, w tym system kontroli i rejestracji temperatury	3 800 EUR
System wentylacji	2 300 EUR
Całkowite koszty modernizacji pojazdu	11 900 EUR

2.3. Porównanie jakości dobrostanu zwierząt podczas transportu przed zastosowaniem rozporządzenia i po jego zastosowaniu

Choć nie można podać wiążących wniosków, dostępne dane wskazują, że od 2005 r. ogólna jakość długiego przewozu zwierząt poprawiła się, w szczególności w związku z modernizacją pojazdów i lepszą obsługą zwierząt. Ten ostatni czynnik wydaje się wynikać z właściwego wdrożenia bardziej restrykcyjnych obowiązków szkoleniowych dla osób obsługujących zwierzęta, wprowadzonych rozporządzeniem²⁷.

Dane²⁸ na poparcie tych wniosków pokazują też, że odsetek przewożonych zwierząt z kulawizną, obrażeniami, odwodnieniem i wyczerpanych spadł lub pozostał bez zmian między 2006²⁹ i 2009 r.

Jeśli chodzi o zwierzęta zgłaszane jako „padłe do chwili przybycia”, ich liczba spadła znacznie w okresie od 2005 do 2009 r. Różnica była większa w przypadku długiego transportu niż w przypadku transportu krótszego. Nastąpił także znaczny spadek liczby zwierząt „uznanych za niezdolne do podróży w chwili przybycia do celu”.

Chociaż po wprowadzeniu rozporządzenia dobrostan zwierząt ogólnie poprawił się, dostępne dane pokazują, że nadal utrzymują się poważne problemy w zakresie dobrostanu zwierząt podczas transportu. Większość tych problemów wydaje się związana z niedostatecznym przestrzeganiem niektórych wymogów rozporządzenia. Kwestie te omówiono szczegółowo w rozdziale 2.6.

2.4. Ocena wymogów rozporządzenia z uwzględnieniem opinii naukowej przyjętej przez Europejski Urząd ds. Bezpieczeństwa Żywności w grudniu 2010 r.

Ogólnie rozporządzenie opiera się na opinii naukowej w zakresie dobrostanu zwierząt podczas transportu przyjętej przez Komitet Naukowy ds. Zdrowia i Dobrostanu Zwierząt w dniu 11 marca 2002 r. Przepisy rozporządzenia, które mają zastosowanie do czasu transportu, odpoczynku i wielkości powierzchni ładownej, zostały jednak wzięte z poprzedniej dyrektywy³⁰. W 2010 r. w celu uzyskania aktualnych dowodów naukowych i sporządzenia niniejszego sprawozdania Komisja

²⁷ Zgodnie z art. 6 ust. 4 rozporządzenia.

²⁸ W oparciu o kwestionariusz opracowany przez wykonawcę. Na kwestionariusz odpowiedzieli rolnicy, rzeźnie, przedsiębiorstwa handlowe i transportowe, właściciele punktów kontroli, właściwe organy krajowe, grupy ds. dobrostanu zwierząt i naukowcy pracujący w dziedzinie transportu żywych zwierząt.

²⁹ Dane zgromadzone przez wykonawcę na temat tej kwestii nie obejmują danych za 2005 r.

³⁰ Dyrektywa Rady 91/628/EWG z dnia 19 listopada 1991 r. w sprawie ochrony zwierząt podczas transportu i zmieniająca dyrektywy 90/425/EWG oraz 91/496/EWG; Dz.U. L 340 z 11.12.1991, s. 17.

zwróciła się do Europejskiego Urzędu ds. Bezpieczeństwa Żywności (EFSA) o przedstawienie opinii naukowej dotyczącej dobrostanu zwierząt podczas transportu.

Opinia EFSA została przyjęta w dniu 2 grudnia 2010 r.³¹. We wnioskach opinii naukowcy uznają, że niektóre części obecnego rozporządzenia nie są zgodne z bieżącą wiedzą naukową, i wskazują obszary naukowe, w których zaleca się dalsze badania.

W szczególności naukowcy zalecili, by czas transportu koni przeznaczonych do uboju był krótszy niż zapisany w rozporządzeniu. Jeśli chodzi o inne gatunki, w szczególności owce, naukowcy stwierdzili, że w bardzo dobrych warunkach transportu w zakresie liczebności stada, słomy, paszy, wody i wentylacji dobrostan zwierząt jest w większym stopniu uzależniony od jakości jazdy niż czasu transportu.

W wyniku ustaleń zawartych w opinii sugeruje się ponowne obliczenie wielkości powierzchni ładownej określonej w rozporządzeniu, przy użyciu formuły, która uwzględnia wielkość zwierząt w stosunku do ich wagi. Ponadto zgodnie z opinią wskazane byłoby określenie szczegółowych wymogów w zakresie niektórych aspektów przepisów, takich jak wewnętrzna wysokość przedziałów w pojazdach drogowych.

2.5. Analiza stosowania systemów nawigacji

Rozporządzenie wprowadziło wymóg wyposażenia pojazdów zatwierdzonych do przewozów na długich odległościach w system nawigacji. Przy przyjmowaniu tego konkretnego wymogu Rada upoważniła Komisję do przeprowadzenia odrębnej szczegółowej analizy wdrażania tej nowej technologii. W szczególności celem było podniesienie jakości kontroli okresów transportu i odpoczynku przy jednoczesnym ograniczeniu obciążenia administracyjnego. Przepisy wymagają, by system rejestrował następujące informacje: nazwę przewoźnika i numer zezwolenia, otwarcie/zamknięcie klapy załadunkowej oraz czas i miejsce wyjazdu i miejsce przeznaczenia. Zarejestrowane dane należy udostępnić na wniosek właściwemu organowi.

Dostępne informacje³² pokazują, że choć rozporządzenie jest stosowane od ponad czterech lat, nadal istnieją poważne różnice między państwami członkowskimi w zakresie wdrażania wymogów dotyczących systemów nawigacji. Większość państw członkowskich nadal nie posiada kompleksowego podejścia odnośnie do sposobu kontroli tego, czy zainstalowane systemy są zgodne z rozporządzeniem, a niewiele organów kontroli wykorzystuje dane zgromadzone za pośrednictwem systemu nawigacji do przeprowadzania kontroli zgodnie z rozporządzeniem. W wielu przypadkach dane są uwzględniane dopiero po wykryciu przez właściwy organ naruszenia w trakcie kontroli fizycznej przed transportem lub w jego trakcie bądź w miejscu przeznaczenia. Stwierdza się więc, że systemy nawigacji nie są powszechnie wykorzystywane do poprawy kontroli.

³¹ „Scientific Opinion Concerning the Welfare of Animals during Transport” (Opinia naukowa dotycząca dobrostanu zwierząt podczas transportu) przyjęta przez Europejski Urząd ds. Bezpieczeństwa Żywności (EFSA) w grudniu 2010 r., Dziennik EFSA, 2011; 9(1):1966 [s. 125].

³² Głównie oparte na ankiecie przeprowadzonej wśród państw członkowskich przez Komisję w pierwszej połowie 2011 r.; SANCO D5 AN/oj (2011)441562.

2.6. Poziom zgodności z przepisami i ich egzekwowania

Za egzekwowanie rozporządzenia odpowiedzialne są państwa członkowskie. Służba kontrolna Komisji w ramach Dyrekcji Generalnej ds. Zdrowia i Konsumentów (Biuro ds. Żywności i Weterynarii), z siedzibą w Grange w Irlandii, przeprowadza kontrolę prac właściwych organów państw członkowskich. Sprawozdania³³ z tych kontroli są głównym źródłem informacji służących do oceny przez Komisję obecnej sytuacji w zakresie egzekwowania przepisów w całej UE.

Ponadto zgodnie z art. 27 rozporządzenia państwa członkowskie przedstawiają Komisji roczne sprawozdanie z działalności kontrolnej oraz informacje dotyczące działań podjętych przez państwa członkowskie w celu usunięcia najważniejszych nieprawidłowości. Po uzgodnieniach z każdym państwem członkowskim sprawozdania te są publikowane na stronie internetowej Komisji³⁴.

Sprawozdania Biura ds. Żywności i Weterynarii i państw członkowskich pokazują, że stopień egzekwowania przepisów jest znacznie zróżnicowany w poszczególnych państwach członkowskich. Jest to zgodne z informacjami zgromadzonymi przez kilka organizacji pozarządowych działających na rzecz dobrostanu zwierząt³⁵, przedstawionymi Komisji w oficjalnych sprawozdaniach. W kolejnych rozdziałach opisano niektóre najważniejsze nieprawidłowości i problemy podkreślone w tych sprawozdaniach.

2.6.1. Zakłócenia rynku i inne trudności dla podmiotów wynikające z różnic w interpretacji i egzekwowaniu przepisów

Dostępne informacje potwierdzają istnienie poważnych różnic w sposobie, w jaki państwa członkowskie interpretują niektóre przepisy rozporządzenia. Komisja często interweniuje w celu przedstawienia wyjaśnień lub wytycznych w zakresie niektórych przepisów rozporządzenia. O ile rozporządzenie ma zastosowanie do transportu wszystkich żywych kręgowców, o tyle większość szczegółowych przepisów odnosi się do zwierząt gospodarskich. W przypadku transportu zwierząt należących do innych kategorii, w szczególności ryb utrzymywanych w gospodarstwie rybackim, zgodnie z rozumieniem terminu „ryby hodowlane” w strategii Komisji na rzecz zrównoważonego rozwoju europejskiej akwakultury³⁶, wykonanie rozporządzenia napotkało pewne utrudnienia.

Rozbieżne wykładnie przepisów mogą prowadzić do zakłóceń rynku, które w powiązaniu z obniżonymi marżami zysku i różnymi kosztami administracyjnymi mogłyby stawiać przewoźników w trudnej sytuacji. Ponadto brak chęci egzekwowania przepisów może stawiać w niekorzystnej sytuacji tych przewoźników, którzy ich przestrzegają. Należy więc zapewnić podmiotom równe warunki działania.

³³ Sprawozdania z kontroli Biura ds. Żywności i Weterynarii są publikowane na stronie: http://ec.europa.eu/food/fvo/ir_search_en.cfm

³⁴ http://ec.europa.eu/food/animal/welfare/transport/inspections_reports_reg_1_2005_en.htm

³⁵ Np. Eurogroup For Animals; Animal Angels; Compassion in World Farming; Eyes on Animals.

³⁶ COM (2009) 162 wersja ostateczna

2.6.2. *Niski poziom zgodności z przepisami i niewłaściwe ich egzekwowanie prowadzą do niskiego poziomu dobrostanu zwierząt*

Przy uwzględnieniu znaczenia równych warunków działania dla podmiotów głównym ryzykiem związanym z niskim poziomem zgodności z przepisami i niewłaściwym ich egzekwowaniem jest ryzyko niespełnienia potrzeb w zakresie dobrostanu zwierząt.

Brak egzekwowania i przestrzegania wymogów prawnych może mieć poważne negatywne skutki dla dobrostanu zwierząt, a dostępne informacje pokazują, że istnieje kilka powtarzających się przykładów niskiego poziomu zgodności z przepisami, takich jak:

- 1) transport zwierząt niezdolnych do podróży;
- 2) przeładowanie pojazdów;
- 3) transport zwierząt w pojazdach, w których wewnętrzna wysokość przedziałów jest niewłaściwa;
- 4) zwierzęta nie otrzymują dostatecznej ilości wody w trakcie przewozu; oraz
- 5) zwierzęta są przewożone dłużej niż maksymalny dopuszczalny czas transportu.

Często niski poziom zgodności wydaje się związany z niewłaściwym egzekwowaniem przepisów. Przykładowo zgodnie z rozporządzeniem właściwe organy są odpowiedzialne za kontrolę i zatwierdzenie dzienników podróży przed długim przewozem w celu dopilnowania, by były one możliwe do zrealizowania i zgodne z rozporządzeniem. W kilku przypadkach zatwierdzano jednak dzienniki podróży, które były niemożliwe do zrealizowania. Niektóre z takich dzienników podróży zakładają nierealistyczną średnią prędkość powyżej 100 km/godz. w celu dotarcia do miejsca przeznaczenia wskazanego w dzienniku. Może to prowadzić do przewozów trwających kilka godzin więcej niż pułapy przewidziane w rozporządzeniu. Gdy ma to miejsce przy jednoczesnym braku przestrzeni i wody, wynik okazuje się szkodliwy dla dobrostanu zwierząt.

Gdyby rozporządzenie było właściwie egzekwowane poprzez dokładne spełnienie wymogów w zakresie planowania przewozu i czasu transportu, jego wpływ na dobrostan zwierząt byłby większy, niż pokazano w rozdziale 2.3.

Powyższa analiza wskazuje na szczególne i różne potrzeby i obowiązki w zakresie kontroli w państwach członkowskich, z których zwierzęta są przewożone, i państwach odpowiedzialnych głównie za kontrolę podczas tranzytu lub w miejscu przeznaczenia.

2.6.3. *Kary i sankcje*

Podejmowanie decyzji o sankcjach dla osób prywatnych stanowi wyłączną kompetencję państw członkowskich. Zgodnie z art. 25 rozporządzenia stosują one kary, które są skuteczne, proporcjonalne i odstrasżające, oraz zgłaszają informacje o tych karach Komisji.

Informacje dostarczane przez państwa członkowskie odnoszą się zazwyczaj do krajowych kodeksów karnych. Szczegółowe porównanie wymiaru kar w państwach

członkowskich miałyby tym samym sens tylko w powiązaniu z określonym naruszeniem lub przestępstwem i po porównaniu z wagą danego naruszenia lub przestępstwa. Komisja nie dokonała takiego porównania. Szacunki oparte na dostępnych informacjach wskazują jednak na znaczne różnice, jeśli chodzi o wymiar kar za naruszenia rozporządzenia w obrębie Unii Europejskiej.

W tym względzie należy podkreślić, że kwestia różnic w karach nie ogranicza się do dziedziny transportu zwierząt, a odpowiada wnioskowi ze sprawozdania Komisji dotyczącego naruszeń przepisów socjalnych w transporcie drogowym³⁷. W sprawozdaniu tym Komisja analizuje takie kary, jak te stosowane za naruszenia przepisów unijnych dotyczących maksymalnego czasu prowadzenia pojazdu i stosowania tachografu. Komisja uznała sytuację za niezadowalającą i zachęciła państwa członkowskie do zapewnienia bardziej ujednoliconego stosowania przepisów z „uwzględnieniem ograniczonych kompetencji nadanych Komisji przez państwa członkowskie oraz przez ustawodawców”.

³⁷

COM (2009) 225 wersja ostateczna, sprawozdanie Komisji zawierające analizę sankcji za poważne naruszenia przepisów socjalnych w transporcie drogowym przewidzianych w ustawodawstwie państw członkowskich.

3. WNIOSEK

W oparciu o informacje przedstawione w sprawozdaniu można wyciągnąć następujące główne wnioski dotyczące kwestii opisanych i przeanalizowanych w rozdziale 2 sprawozdania:

- 1) Rozporządzenie miało korzystne skutki dla dobrostanu zwierząt podczas transportu.
- 2) Rozporządzeniem wprowadzono wymóg wyposażenia pojazdów zatwierdzonych do długiego przewozu w systemy nawigacji. Wydaje się jednak, że nie wykorzystuje się pełnego potencjału tych systemów w zakresie ograniczenia obciążenia administracyjnego przedsiębiorstw lub udoskonalenia kontroli urzędowych.
- 3) Zgodnie z dostępnymi danymi rozporządzenie nie miało wpływu na wielkość wewnątrzunijnego handlu żywymi zwierzętami.
- 4) Wydaje się, że rozporządzenie nie wywarło żadnego wpływu na produkcję zwierzęcą w regionach oddalonych. Wprowadzenie rozporządzenia doprowadziło do wzrostu kosztów transportu, jednak prawdopodobnie w wyniku konkurencji w sektorze transportu wzrost ten nie rozłożył się równo wzdłuż łańcucha żywnościowego i dodatkowe koszty ponoszą głównie podmioty sektora transportu.
- 5) Zgodnie z opinią EFSA³⁸ wydaje się, że niektóre części rozporządzenia nie są w pełni zgodne z bieżącą wiedzą naukową.
- 6) Egzekwowanie rozporządzenia pozostaje dużym wyzwaniem, częściowo ze względu na różnice w interpretacji wymogów i brak kontroli ze strony państw członkowskich. Ponadto jakość danych z monitorowania przedkładanych Komisji przez państwa członkowskie jest często niedostateczna, by zapewnić jasną analizę sytuacji i umożliwić zaplanowanie konkretnych środków naprawczych na poziomie UE.

Jak wspomniano powyżej, rozporządzenie miało korzystne skutki dla dobrostanu zwierząt podczas transportu. Wydaje się jednak, że można jeszcze poprawić sytuację w tym zakresie. Poprawę tę można osiągnąć poprzez różne działania i należy podkreślić, że w odniesieniu do zdecydowanej większości zwierząt objętych zakresem rozporządzenia Komisja nie sądzi, aby zmiana rozporządzenia była najlepszym podejściem do rozwiązania stwierdzonych problemów. Ustalona sytuacja prawna pozwoli państwom członkowskim i zainteresowanym stronom skoncentrować się na egzekwowaniu przepisów w stabilnych ramach prawnych. Jeśli chodzi o rozbieżność między wymogami prawodawstwa a dostępnymi dowodami naukowymi, Komisja uważa, że na chwilę obecną najlepiej rozwiązać ten problem poprzez przyjęcie zasad dobrej praktyki.

³⁸ Dziennik EFSA, 2011; 9(1):1966 [s. 125].

Co się tyczy żywych ryb, Komisja zainicjuje badanie nad dobrostanem ryb w transporcie w celu ustalenia, czy właściwa byłaby zmiana przepisów rozporządzenia, zmierzająca do tego, aby ramy prawne dotyczące transportu żywych ryb były jaśniejsze dla podmiotów sektora akwakultury, zgodnie ze strategią Komisji w dziedzinie akwakultury.

Aby rozwiązać zidentyfikowane problemy, priorytetem powinno pozostać odpowiednie egzekwowanie istniejących przepisów. W tym celu Komisja rozważy następujące działania do podjęcia w najbliższej przyszłości:

- a) Przyjęcie środków wykonawczych dotyczących systemów nawigacji zgodnie z art. 6 ust. 9 rozporządzenia oraz ustanowienie uproszczonej wersji dziennika podróży zgodnie z pkt 8 załącznika II do rozporządzenia. Ponadto należy w ścisłej współpracy z Agencją Europejskiego GNSS³⁹ dopilnować, by kierowcy byli informowani o tym, jak najlepiej wykorzystywać te urządzenia.

Cel: lepsza harmonizacja wykonania rozporządzenia oraz wyższy poziom dobrostanu zwierząt dzięki większym możliwościom kontroli czasów przewozu, wielkości powierzchni ładownej itp. w transporcie zwierząt. Działanie to powinno także przyczynić się do ograniczenia obciążenia administracyjnego przewoźników, ale może zwiększyć obciążenie administracyjne organów państw członkowskich. Powinno to jednak doprowadzić do lepszego egzekwowania przepisów w zakresie transportu zwierząt.

- b) Przyjęcie środków wykonawczych dotyczących kontroli, które mają przeprowadzać właściwe organy państw członkowskich, zgodnie z art. 27 ust. 1 rozporządzenia. Jednocześnie należy dalej harmonizować strukturę systemu sprawozdawczości.

Cel: wzrost liczby kontroli tam, gdzie to konieczne, powinien doprowadzić do lepszego egzekwowania przepisów. Informacje uzyskane ze sprawozdań państw członkowskich zapewnią lepsze i bardziej porównywalne dane, jeśli będą one oparte na tej samej strukturze; ponadto zawarte w nich informacje będą bardziej użyteczne dla Biura ds. Żywności i Weterynarii przy kontrolowaniu państw członkowskich;

- c) Komisja rozpocznie badanie dotyczące dobrostanu ryb podczas transportu. Obecne prace mające na celu rozpoczęcie badania na temat dobrostanu ryb podczas ogłuszania będą kontynuowane.

Cel: uzyskanie obrazu obecnej sytuacji w zakresie dobrostanu ryb podczas transportu w celu określenia i zniwelowania ewentualnych niedostatków ram prawnych UE w tym kontekście zgodnie z zobowiązaniami podjętymi w strategii Komisji w dziedzinie akwakultury.

- d) Większa współpraca i komunikacja z właściwymi organami państw członkowskich i zainteresowanymi stronami, w tym organizacjami pozarządowymi działającymi na rzecz dobrostanu zwierząt. Do tego celu

³⁹ <http://www.gsa.europa.eu/>.

można by wykorzystać punkty kontaktowe w ramach rozporządzenia⁴⁰ oraz istniejące grupy robocze, takie jak Grupa Doradcza ds. Łącucha Pokarmowego i Zdrowia Zwierząt i Roślin⁴¹.

Cel: gromadzenie i analiza informacji na temat trudności oraz wymiana doświadczeń w zakresie możliwych rozwiązań dotyczących wykonania rozporządzenia.

- e) Rozpowszechnianie wytycznych Komisji w zakresie interpretacji rozporządzenia i wspieranie opracowania zasad dobrej praktyki zgodnie z art. 29 rozporządzenia. Zasady mogłyby koncentrować się na różnych aspektach codziennego zarządzania, które mogą sprawiać problem, i promować dobre praktyki uwzględniające najnowszą wiedzę naukową.

Cel: zajęcie się kwestią pewnych niejednoznaczności i nieskutecznych zapisów w obecnych przepisach dotyczących dobrostanu zwierząt oraz lepsza harmonizacja wdrażania przepisów. Jednocześnie zachęciłoby to sektor i inne zainteresowane strony do wykraczania poza minimalne normy w zakresie dobrostanu przy transporcie zwierząt.

W oparciu o powyższe elementy Komisja zwraca się do Parlamentu Europejskiego i Rady o omówienie kwestii wskazanych w niniejszym sprawozdaniu.

⁴⁰ Informacje o punktach kontaktowych do celów rozporządzenia zostały przekazane Komisji zgodnie z art. 24 ust. 2 rozporządzenia.

⁴¹ Opis Grupy Doradczej ds. Łącucha Pokarmowego i Zdrowia Zwierząt i Roślin można znaleźć na stronie http://ec.europa.eu/food/committees/advisory/index_en.htm.

SŁOWNICZEK TERMINÓW TECHNICZNYCH WYKORZYSTANYCH W NINIEJSZYM SPRAWOZDANIU

Przesyłka: zwierzęta tego samego gatunku, objęte tym samym świadectwem weterynaryjnym, zgrupowane i przewożone tym samym środkiem transportu z jednego miejsca wyjazdu do jednego miejsca przeznaczenia.

Przewóz: cała operacja transportu z miejsca wyjazdu do miejsca przeznaczenia, w tym wszelkie rozładowanie, umieszczanie w odpowiednich pomieszczeniach i załadowanie mające miejsce na pośrednich etapach przewozu.

Krótki transport (na krótkich odległościach): przewóz nieprzekraczający 8 godzin.

Długi transport (na długich odległościach): przewóz przekraczający 8 godzin, ale krótszy niż *bardzo długi transport*.

Bardzo długi transport: przewóz przekraczający 19 godzin w przypadku młodych zwierząt, 24 godziny w przypadku koni i świń oraz 29 godzin w przypadku dorosłego bydła (opisany w tekście jako 19/24/29).

Handel wewnątrzunijny: handel pomiędzy państwami członkowskimi UE.