

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady i Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie strategii Unii Europejskiej w zakresie ochrony i dobrostanu zwierząt na lata 2012–2015

COM(2012) 6 final

(2012/C 229/20)

Sprawozdawca: **José Maria ESPUNY MOYANO**

Dnia 19 stycznia 2012 r. Komisja, działając na podstawie art. 304 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady i Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie strategii Unii Europejskiej w zakresie ochrony i dobrostanu zwierząt na lata 2012–2015

COM(2012) 6 final.

Sekcja Rolnictwa, Rozwoju Wsi i Środowiska Naturalnego, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 11 maja 2012 r.

Na 481. sesji plenarnej w dniach 23–24 maja 2012 r. (posiedzenie z 23 maja) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny przyjął stosunkiem głosów 146 do 3 – 9 osób wstrzymało się od głosu – następującą opinię:

1. Wnioski

1.1 Ogólnie rzecz biorąc, EKES zgadza się z przedstawioną przez Komisję strategią w zakresie dobrostanu zwierząt i wspiera uzasadnioną wolę konsumentów korzystania z bezpieczeństwa żywnościowego. Popiera także europejską strategię produkcyjną zorientowaną na uzyskanie najwyższej jakości.

1.2 EKES uważa, że podczas wdrażania istniejących przepisów wystąpiły problemy wynikające z braku wsparcia, jeśli chodzi o ich stosowanie, oraz z utraty konkurencyjności wspólnotowej produkcji.

1.2.1 Brakuje instrumentów, które rekompensowałyby utratę konkurencyjności przez wspólnotową produkcję hodowlaną, ponieważ zwiększone koszty, jakie niesie polityka UE w zakresie dobrostanu zwierząt (ang. EUPAW), nie są wchłaniane przez rynek. Należy obawiać się jeszcze większej utraty udziału zarówno w rynku wewnętrznym, jak i w rynkach eksportowych. Nie uwzględniono kwestii związanych z funkcjonowaniem rynku pracy ani z warunkami zatrudnienia.

1.2.2 EKES ponownie nalega, aby wszystkie importowane produkty spełniały takie same normy produkcji jak w przypadku produktów wspólnotowych, zgodnie z podejściem opierającym się na zasadzie wzajemności w umowach handlowych.

1.3 Ustawiczne szkolenie zawodowe podmiotów gospodarczych, pracowników i organów władzy w zakresie dobrostanu zwierząt stanowi niezwykle istotną część strategii. EKES zwraca także uwagę na to, jak ważne jest przeznaczenie części funduszy na rzecz współpracy na kształcenie organów władzy, przedsiębiorców i pracowników z państw trzecich w zakresie dobrostanu w hodowli zwierząt.

1.4 Wdrażanie wspólnotowych norm wymaga dostosowania zasobów finansowych, aby umożliwić producentom przeprowadzenie niezbędnych inwestycji i zrekompensować zwiększone

koszty. Omawiana strategia powinna odpowiednio uwzględnić WPR nadając jej odpowiadające jej znaczenie.

1.5 Należy opracować strategię komunikacji, która uwzględni obawy społeczeństwa oraz badania i postęp naukowy w tej dziedzinie, a także różne punkty widzenia producentów, pracowników i konsumentów. W działaniach informacyjnych nie można ograniczać się do stosowania obowiązkowego oznakowania. Powinny powstać programy spójnego przekazywania informacji konsumentom, które pomogą im w podejmowaniu decyzji na podstawie jak największej liczby danych potrzebnych do dokonania oceny. Fundusze na rzecz promowania produktów rolno-spożywczych odgrywają kluczową rolę w zachęcaniu sektorów produkcyjnych do aktywnego uczestnictwa w tym zadaniu.

1.6 EKES uważa, że w działanie sieci europejskich ośrodków referencyjnych powinni zaangażować się wszyscy partnerzy społeczni i konsumenci oraz że odgrywa ona znaczącą rolę w rozwoju strategii w zakresie dobrostanu zwierząt poprzez:

- a) koordynację różnych centrów badawczych w UE,
- b) ułatwienie wdrożenia przepisów (opracowanie praktycznych wskaźników, szkolenia podmiotów gospodarczych, pracowników i organów władzy),
- c) wkład w ocenę skutków społeczno-ekonomicznych oraz w konkurencyjność norm,
- d) wsparcie działań informacyjnych i związanych z komunikacją.

1.7 Wzmocnienie najsłabszych ogniw w łańcuchu dostaw żywności przyczyni się do bardziej sprawiedliwego podziału zwiększonych kosztów, jakie wynikają ze stosowania przepisów o dobrostanie zwierząt, z równoczesnym utrzymaniem struktury produkcyjnej i rozwoju obszarów wiejskich.

1.8 Godne pochwały starania Komisji prowadzące do uproszczenia przepisów nie współgrają z jej dążeniem do poszerzenia zakresu działań o więcej gatunków oraz uszczegółowienia istniejących przepisów.

2. Streszczenie komunikatu

2.1 Komunikat Komisji ma na celu wyznaczenie kierunków rozwoju polityki UE w zakresie dobrostanu zwierząt, stanowiącej kontynuację planu działań na lata 2006–2010.

2.2 W dokumencie stwierdza się, że UE poczyniła znaczące starania w zakresie wspierania dobrostanu zwierząt. Stwierdza się ponadto, że polityka UE w zakresie dobrostanu zwierząt nie została wprowadzona w życie w sposób jednolity we wszystkich państwach członkowskich oraz że nie wdrożono obowiązkowych przepisów w przewidzianych terminach. Należy zastanowić się jednak nad tym, czy jedno uniwersalne podejście może prowadzić do lepszych wyników w zakresie dobrostanu zwierząt.

2.3 W ocenie polityki UE w zakresie dobrostanu zwierząt stwierdzono, że wprowadzenie standardów w zakresie dobrostanu zwierząt spowodowało powstanie dodatkowych kosztów w sektorach zwierząt gospodarskich i doświadczeń naukowych.

2.4 Zauważono również, że decyzje konsumentów o kupnie zależą głównie od ceny i że dobrostan zwierząt jest zaledwie jednym z czynników, które determinują wybór produktu.

2.5 W dokumencie stwierdzono, że konieczne jest uproszczenie przepisów, wskazując jednocześnie, że należy poruszyć kwestie takie jak kompetencje osób zajmujących się zwierzętami określonych gatunków lub w określonych systemach produkcji oraz kształcenie inspektorów i techników z państw członkowskich, a ponadto zauważono, że standardy w zakresie dobrostanu zwierząt obejmują jedynie niektóre gatunki.

2.6 W związku z tym przedstawiono działania strategiczne zorientowane w dwóch kierunkach:

- uproszczenie przepisów i ułatwienie ich stosowania,
- wzmocnienie działań już podjętych przez Komisję.

3. Uwagi ogólne

3.1 Z zadowoleniem przyjmuje się przedstawioną strategię oraz zamiar poprawienia przez Komisję aspektów, które mogą przyczynić się do osiągnięcia celów UE w odniesieniu do dobrostanu zwierząt.

3.2 EKES wspiera uzasadnioną wolę konsumentów korzystania z bezpieczeństwa żywnościowego, a także popiera europejską strategię produkcyjną zorientowaną na uzyskanie najwyższej jakości. Zachęca jednak Komisję do zwrócenia uwagi na to, że wzrost kosztów ponoszonych przez producentów, wynikający ze strategii w zakresie dobrostanu zwierząt, rzadko jest rekompensowany wzrostem cen sprzedaży. Ponadto brak stosowania zasady wzajemności w umowach handlowych z państwami trzecimi stanowi zagrożenie dla sektora zwierząt gospodarskich w UE.

3.3 EKES ubolewa nad tym, że w komunikacie Komisji nie omawia się konkretnie warunków pracy osób, które ostatecznie

zajmują się zwierzętami. Ponadto uważa, że należy bezwzględnie położyć nacisk na ustawiczne szkolenie zawodowe oraz nabywanie nowych kompetencji, niezbędnych do wprowadzenia zmian wynikających z przedstawionych propozycji.

3.4 Z zadowoleniem przyjmuje się dążenie do uproszczenia przepisów wspólnotowych w zakresie dobrostanu zwierząt oraz do zwiększenia konkurencyjności rolnictwa w UE. Strategia nie omawia jednak w odpowiedni sposób niektórych istotnych punktów, podkreślonych w sprawozdaniu dotyczącym oceny polityki UE w zakresie dobrostanu zwierząt, które powinny stanowić priorytety działań w latach 2012–2015.

3.5 Komisja przyznaje, że istnieją pewne niedociągnięcia w wynikach planu działań i polityki UE w zakresie dobrostanu zwierząt, uwypuklając to, co nazywa „głównymi czynnikami warunkującymi dobrostan zwierząt w Unii”; nie przeprowadza jednak dokładnej analizy i w związku z tym nie przedstawia odpowiedniego rozwiązania wykrytych problemów.

3.5.1 Zauważono, że państwa członkowskie nie stosują w pełni przepisów mimo długich okresów przejściowych i udzielonego wsparcia. Nie przeprowadzono jednak krytycznej analizy rzeczywistych warunków społeczno-gospodarczych i produkcyjnych w różnych państwach UE, a jedynie wymieniono „kulturowe postrzeganie kwestii dobrostanu zwierząt” jako czynnik odróżniający od siebie państwa członkowskie. Komisja nie odniosła się w dokumencie do różnych rodzajów systemów produkcji zwierzęcej, popytu w społeczeństwie, korzyści handlowych wynikających z przestrzegania minimalnych standardów w zakresie dobrostanu zwierząt ani środków pomocy dostosowawczej, które nie są jednakowe na różnych obszarach Unii.

3.5.2 Polityka UE w zakresie dobrostanu zwierząt powinna być w o wiele większym stopniu ukierunkowana zarówno na rynek, jak i na bezpieczeństwo konsumentów. Producenci powinni otrzymać rekompensatę z tytułu zwiększonych kosztów produkcji, a konsumenci powinni być świadomi ulepszeń stosowanych przez producentów i podejmowanych przez nich starań oraz większej wartości dodanej żywności wyprodukowanej zgodnie z modelem europejskim; powinno się także zapewnić równowagę w łańcuchu dostaw żywności, która obecnie nie istnieje.

3.5.3 Istnieje rozdźwięk pomiędzy zawartym w komunikacie Komisji zamiarem uproszczenia przepisów w zakresie dobrostanu zwierząt a zasygnalizowaną potrzebą poszerzenia zakresu działań o więcej gatunków oraz potrzebą uszczegółowienia istniejących przepisów. W strategii nie ujęto zalecenia – zawartego w dokumencie oceniającym europejską politykę w zakresie dobrostanu zwierząt – zgodnie z którym należy zbadać pozaprawodawcze sposoby uzupełnienia istniejących przepisów, takie jak umowy zawierane między podmiotami z sektora lub między ogniwami łańcucha wartości, partnerami społecznymi i organizacjami konsumentów oraz administracjami publicznymi, które mogą doprowadzić do osiągnięcia oczekiwanych rezultatów bez konieczności uciekania się do kolejnych obciążeń regulacyjnych.

4. Uwagi szczegółowe

4.1 Budżet przeznaczony przez UE na wsparcie polityki w zakresie dobrostanu zwierząt (70 mln euro rocznie) wyraźnie kontrastuje z wartością inwestycji niezbędnych do wdrożenia tej

polityki, a w jeszcze większym stopniu z kosztami ponoszonymi przez sektor zwierząt gospodarskich w związku ze stosowaniem ustanowionych przepisów (2800 mln euro, zgodnie z oceną polityki UE w zakresie dobrostanu zwierząt). W strategii nie zostały zaproponowane konkretne i realistyczne środki, które stanowiłyby rozwiązanie kwestii wzrostu kosztów i braku pomocy na wdrożenie przepisów.

4.2 W celu zwiększenia konkurencyjności producentów należy zoptymalizować synergii między polityką UE w zakresie dobrostanu zwierząt a wspólną polityką rolną. W ramach WPR po roku 2013 UE powinna zająć wyważone stanowisko w sprawie dobrostanu zwierząt. Należy zapewnić producentom zwierząt gospodarskich i podmiotom gospodarczym dostęp do środków wsparcia w wystarczającej wysokości, aby mogły one stosować politykę UE w zakresie dobrostanu zwierząt. Zostaną także uwzględnione skutki finansowe dodatkowych kosztów dla producentów i wystarczające wsparcie na rzecz ich dochodów poprzez zastosowanie polityki cen i rynków i/lub pomocy bezpośredniej.

4.3 EKES zgadza się z tym, że uproszczenie przepisów jest konieczne, i jeśli zostanie przeprowadzone we właściwy sposób, przyczyni się do wdrożenia polityki UE w zakresie dobrostanu zwierząt. W tym celu w przyszłych działaniach w ramach przedmiotowej polityki należy zbadać skutki zastosowania proponowanych środków, a także, w stosownych przypadkach, ryzyko utraty struktury produkcyjnej, jakie pociąga za sobą każdy z tych środków, oraz zastanowić się nad niezbędnymi rekompensatami w przypadku wdrożenia proponowanych rozwiązań; należy również podkreślić wartość, jaką w UE ma zdrowie i bezpieczeństwo konsumentów.

4.4 Wprowadzenie naukowych wskaźników skupiających się na wynikach, a nie na czynnikach produkcyjnych umożliwi uproszczenie i zapewni elastyczność, niezbędne do zwiększenia konkurencyjności unijnych hodowców, pod warunkiem, że będą one uwzględniały skutki społeczno-gospodarcze i odzwierciedlały ogólną sytuację gospodarstwa, a nie jednorazowe zdarzenia. Wskaźniki te powinny zostać opracowane we współpracy z podmiotami gospodarczymi, powinny być proste, praktyczne i łatwe do zastosowania, a ich wprowadzenie nie może generować dodatkowych kosztów w gospodarstwie. Powinno się je móc stosować w odniesieniu do różnych gatunków i systemów produkcyjnych, a ich interpretacja i odtworzenie muszą być proste (wskaźniki nie powinny zależeć od tego, w jaki sposób człowiek ocenia dobrostan zwierząt).

4.5 Prace w ramach projektu *Welfare Quality* są interesującym odniesieniem, ale należy ulepszyć i uprościć wskaźniki dobrostanu zwierząt, aby mogły być one stosowane w gospodarstwach. Interpretację i stosowanie kryteriów należy ujednoczyć w poszczególnych państwach członkowskich, aby zapewnić ich ważność i możliwość stosowania w każdym przypadku.

4.6 W ramach przedmiotowej strategii należy ulepszyć koordynację, identyfikowalność, przejrzystość i komunikację w zakresie dobrostanu zwierząt w UE, angażując administracje publiczne, partnerów społeczno-gospodarczych i konsumentów, dzięki czemu możliwe będzie pogłębienie wiedzy, właściwe przekazywanie informacji i prawidłowe stosowanie przepisów. Ośrodki referencyjne mogą i powinny odgrywać podstawową

rolę w osiągnięciu tego celu. Ich działalność powinna obejmować, poza działaniami wymienionymi w komunikacie (wsparcie organów władzy, kształcenie i rozpowszechnianie), koordynację, nadzór i udzielanie informacji. Aby nie generować dodatkowych kosztów, należy wykorzystać istniejące struktury.

4.7 Ośrodki referencyjne mogłyby również zajmować się doradztwem i oceną w kwestii praktycznego stosowania przepisów w zakresie dobrostanu zwierząt. Badania naukowe należy połączyć z badaniami stosowanymi przy formułowaniu zaleceń. W kontekście prac prowadzonych wcześniej przez panel naukowy DG SANCO i Europejskiego Urzędu ds. Bezpieczeństwa Żywności w zakresie zdrowia i dobrostanu zwierząt (AHAW) sieć takich ośrodków powinna koordynować testowanie nowych technik i oceniać skutki wprowadzenia standardów w zakresie dobrostanu zwierząt. Podmioty gospodarcze z sektora mają duży wkład w stosowane badania. Powinny odgrywać istotną rolę przy określaniu priorytetów regulacyjnych i badawczych w ramach finansowania wspólnotowego, w odniesieniu do dobrostanu zwierząt.

4.8 W ocenie polityki UE w zakresie dobrostanu zwierząt zaleca się opracowanie z udziałem zainteresowanych stron planu zobowiązań dla każdego aspektu polityki wspólnotowej w zakresie dobrostanu zwierząt i w porozumieniu z zainteresowanymi grupami przeprowadzenie oceny konieczności opracowania w przyszłości nowych form zobowiązań. Właściwe organy i zainteresowane podmioty gospodarcze powinny określić plan działania, który umożliwi stopniowe wprowadzenie przepisów, zanim staną się one obowiązkowe, oraz ułatwi wstępną koordynację i rozwiązywanie problemów. Powinny w nim także zostać ujęte działania związane z nadzorem i kontrolą *a posteriori*, jak również z kształceniem i informowaniem podmiotów gospodarczych i osób odpowiedzialnych w państwach członkowskich w celu właściwego wdrożenia przepisów.

4.9 Wspieranie współpracy międzynarodowej ma istotne znaczenie dla zwiększenia konkurencyjności produkcji wspólnotowej. W tym celu należy zdefiniować konkretne działania w ramach strategii 2012–2015, aby dopilnować tego, by dobrostan zwierząt został ujęty w dwustronnych umowach handlowych, które będzie negocjować UE, oraz w pracach Światowej Organizacji Handlu (WTO). Tymczasem należy uwzględnić, co następuje:

4.9.1 W ocenie wskazano, że należy opracować mechanizmy wspierające sektory UE, które są najbardziej podatne na wpływ importu lub potencjalną utratę udziału w rynku, w szczególności sektor produkcji jaj i produktów jajecznych. W strategii nie zaproponowano rozwiązań w zakresie utraty konkurencyjności w związku z przywozem z państw trzecich, które nie spełniają norm produkcji obowiązujących w UE.

4.9.2 UE powinna przeznaczyć część funduszy na rzecz współpracy na kształcenie organów władzy, przedsiębiorców i pracowników z państw trzecich w zakresie dobrostanu w produkcji zwierzęcej.

4.10 Należy opracować strategię komunikacji uwzględniającą punkty zawarte w ocenie polityki UE w zakresie dobrostanu zwierząt. Obejmie ona poważny i obiektywny plan kształcenia, informowania i komunikacji, którego wdrażanie rozpocznie się już w szkołach, aby zarówno obecni, jak i przyszli konsumenci

mieli wiedzę na temat wysokich standardów dotyczących dobrostanu zwierząt w ramach przedmiotowej polityki, począwszy od istniejących przepisów. Pozwoli to im dokonywać zakupu w oparciu o prawdziwe informacje na temat dobrostanu zwierząt.

4.10.1 Ogromne znaczenie dla tych działań ma współpraca wiarygodnych i uznawanych źródeł (jak sieć ośrodków referencyjnych), dzięki którym konsumenci będą mogli poznać i ocenić zalety polityki UE w zakresie dobrostanu zwierząt, a także koszty produkcji zgodnie z modelem europejskim.

4.10.2 Informacje na temat dobrostanu zwierząt przekazywane konsumentom nie powinny ograniczać się do oznakowania lub reklam produktów. Należy rozszerzyć ich zakres i przekazać je w formie kampanii informacyjnych przeprowadzanych przez organizacje sektorowe i instytucje, aby poinformować konsumentów o podejmowanych staraniach i ich wpływie na koszty produkcji. Mechanizmy i fundusze promowania produktów rolno-spożywczych na rynku wewnętrznym są doskonałymi instrumentami przekazywania informacji na temat polityki UE w zakresie dobrostanu zwierząt.

4.11 Poza działaniami przewidzianymi we wniosku Komisji należy uwzględnić inne równie ważne działania zawarte w ocenie przedmiotowej polityki, w której wymienia się zapewnienie odpowiedniego zwiększenia finansowania polityki UE w zakresie dobrostanu zwierząt w kolejnym okresie zgodnie z rosnącymi potrzebami politycznymi oraz w celu zaspokojenia potrzeb określonych w tej ocenie. Obejmują one pomoc we wdrażaniu i stosowaniu nowych przepisów.

4.11.1 Negatywny wpływ polityki w zakresie dobrostanu zwierząt na konkurencyjność jest jedną z największych przeszkód dla stosowania przepisów i utrzymania wzrostu gospodarczego i zatrudnienia na obszarach wiejskich, w szczególności w związku z trudnościami w przenoszeniu większych kosztów produkcji (i wartości dodanej) przez producentów do kolejnych ogniw łańcucha dostaw żywności. W ramach strategii nie przewiduje się, jak rozstrzygnąć problem niedoskonałości w funkcjonowaniu łańcucha dostaw żywności i negatywnego wpływu przepisów na konkurencyjność kanałów lub rynków niedetalicznych (sektor restauracyjny, przemysł, eksport).

4.11.2 W przypadku funduszy na rzecz rozwoju obszarów wiejskich kluczowe kwestie to:

— zwiększenie finansowania programów rozwoju obszarów wiejskich wspierających dobrostan zwierząt (zarówno dla celów inwestycyjnych, jak i w związku z większymi kosztami bieżącymi);

— zapewnienie wsparcia przy wdrażaniu obowiązkowych przepisów dotyczących dobrostanu zwierząt poprzez środki wsparcia określone przez UE w WPR, które są z kolei obowiązkowe dla państw członkowskich.

4.11.3 Polityka w zakresie dobrostanu zwierząt powinna być spójna z polityką na rzecz ochrony środowiska, zdrowia zwierząt i zrównoważonego rozwoju, włącznie z polityką konkurencyjności. Te obszary polityki powinny być ściśle ze sobą powiązane, przy czym nie należy zapominać o korzyściach dla konsumentów, pracowników i przedsiębiorców. Punkty te powinny zostać zawarte w dokumencie dotyczącym strategii.

4.12 W związku z zamiarem uproszczenia przepisów w strategii na lata 2012–2015 oraz zamiaru opracowania przepisów obejmujących podstawy prawne na rzecz dobrostanu zwierząt różnych gatunków i w odniesieniu do różnych systemów produkcyjnych, obecnie nie jest wskazane tworzenie nowych rozwiązań prawodawczych ani rozwijanie istniejących, dopóki nie zostanie podjęta decyzja co do kierunku dalszego rozwoju oraz co do tego, czy należy uwzględnić zwierzęta wodne lub inne gatunki.

4.13 Jeśli chodzi o delikatną kwestię uboju rytualnego, Komitet chciałby wykorzystać okazję do przypomnienia stanowiska wyrażonego w swojej opinii ⁽¹⁾, w której stwierdzono, że wyjątek dla uboju rytualnego jest niezgodny z ogólnym celem [ulepszenia ochrony zwierząt]. Innowacyjne rozwiązanie techniczne, jakim jest urządzenie służące do kontrolowania skuteczności oszołamiania, umożliwia osobom pragnącym dokonać rytualnego uboju poprzedzonego oszołomieniem prądem elektrycznym zgodnie z regułami *halal* dokładne kontrolowanie ładunku elektrycznego, jaki otrzymuje zwierzę. Umożliwia ono to, że przed ubojem zwierzę zostanie właściwie oszołomione, lecz pozostanie żywe. Urządzenie rejestruje każdy przypadek oszołomienia oraz napięcie, któremu poddawane jest zwierzę. Faktycznie może się to przyczynić do polepszenia dobrostanu zwierząt. Ponadto do stosowania takiego urządzenia zachęciłoby wprowadzenie systemu oznakowania wskazującego metodę uboju. Istotne znaczenie miałyby aktywne wsparcie przez Komisję badań nad systemami, które przekonałyby grupy religijne do stosowania oszołomienia.

Bruksela, 23 maja 2012 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Staffan NILSSON

⁽¹⁾ Dz.U. C 218 z 11.9.2009, s. 65.