KOMISJA
EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 6.7.2026 r.
COM(2026) 352 final

SPRAWOZDANIE KOMISJI DLA RADY I PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO

z oceny rozporządzenia (UE) 2016/429 w sprawie przenośnych chorób zwierząt oraz zmieniającego i uchylającego niektóre akty w dziedzinie zdrowia zwierząt („Prawa o zdrowiu zwierząt”)

{SWD(2026) 179 final}

WPROWADZENIE

Zgodnie z art. 282 rozporządzenia (UE) 2016/429 w sprawie przenośnych chorób zwierząt („Prawo o zdrowiu zwierząt”)[1] Komisja Europejska („Komisja”) musi dokonać oceny tego rozporządzenia i aktów delegowanych, o których mowa w art. 264 tego rozporządzenia, oraz przedstawić wyniki tej oceny w sprawozdaniu dla Parlamentu Europejskiego i Rady. Niniejszy dokument ma na celu wypełnienie tego obowiązku prawnego i służy jako sprawozdanie.

Stosownie do powyższego w niniejszym sprawozdaniu wykorzystano konkluzje i wnioski wypracowane w całym procesie oceny. Opiera się ono na wynikach przedstawionych w dokumencie roboczym służb Komisji w sprawie oceny Prawa o zdrowiu zwierząt i dokładniej wskazuje konkretne obszary wymagające szczególnej uwagi oraz określone przyszłe działania, które mają zostać podjęte przez Komisję i państwa członkowskie.

2. TŁO, ŹRÓDŁA I KONTEKST POLITYCZNY

Przenośne choroby zwierząt nie znają granic, a nawet jeżeli dotykają one głównie zwierzęta i powodują straty gospodarcze, na niektóre z nich mogą również zapadać ludzie. Zharmonizowane przepisy obejmujące środki zwalczania takich chorób zwierząt ustanawia się w UE od dziesięcioleci: na przykład niektóre z pierwszych aktów prawnych dotyczących zdrowia zwierząt przyjęto już w 1964 r. Wraz z wprowadzeniem jednolitego rynku UE przepisy te jeszcze bardziej rozszerzono i zaostrzono w latach 90. ubiegłego stulecia.

Prawo o zdrowiu zwierząt przyjęto w 2016 r., weszło ono w życie 21 kwietnia 2016 r. i obowiązuje od 21 kwietnia 2021 r. Jego celem jest stworzenie prostszych i bardziej elastycznych ram regulacyjnych zapewniających podejście oparte na analizie ryzyka umożliwiające określenie wymogów w zakresie zdrowia zwierząt oraz poprawę w zakresie gotowości na wypadek wystąpienia umieszczonych w wykazie przenośnych chorób zwierząt, zapobiegania tym chorobom oraz zwalczania ich.

Zmniejsza ono także obciążenia administracyjne dla rolników, innych podmiotów i właściwych organów bez uszczerbku dla statusu zdrowotnego zwierząt w Unii. Ponadto zapewnia odpowiedniejsze narzędzia radzenia sobie z kryzysami sanitarnymi (np. z nowo występującymi chorobami) lub postępowania w szczególnych okolicznościach oraz przyczynia się do zmniejszenia strat gospodarczych spowodowanych wystąpieniem ognisk chorób.

Te ramy regulacyjne przyjęto w wyniku strategii UE w zakresie zdrowia zwierząt: „Lepiej zapobiegać niż leczyć”[2], którą poprzedziła kompleksowa ocena polityki UE w zakresie zdrowia zwierząt na lata 1995–2004 oraz rozwiązań alternatywnych na przyszłość[3].

Prawo o zdrowiu zwierząt zastąpiło 39 odrębnych aktów prawnych, ustanawiając jednolite, zharmonizowane i oparte na analizie ryzyka ramy dotyczące zdrowia zwierząt w całej Unii

---

1 Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/429 z dnia 9 marca 2016 r. w sprawie przenośnych chorób zwierząt oraz zmieniające i uchylające niektóre akty w dziedzinie zdrowia zwierząt („Prawo o zdrowiu zwierząt”) (Dz.U. L 84 z 31.3.2016, s. 1).

2 Strategia UE w zakresie zdrowia zwierząt na lata 2007–2013 – Bezpieczeństwo żywności – Komisja Europejska.

3 Sprawozdanie końcowe z oceny wspólnotowej polityki w zakresie zdrowia zwierząt – część I, wersja ostateczna.

Europejskiej. Reforma wprowadziła zmodernizowany system środków opartych na analizie ryzyka (np. kategoryzację chorób), jaśniejszy podział obowiązków między właściwymi organami i podmiotami, skuteczniejsze zapobieganie, w szczególności dzięki poprawionej bioasekuracji, zwiększoną gotowość, możliwości szczepień i aktualizację wymogów w zakresie planów gotowości. Te podstawowe narzędzia zwalczania chorób oraz uporządkowane wykorzystanie regionalizacji pozwalają zadbać o ciągłość handlu.

Dzięki takiej konstrukcji Prawo o zdrowiu zwierząt może wdrażać zasadę „lepiej zapobiegać niż leczyć", jak określono w strategii UE w zakresie zdrowia zwierząt z 2007 r.[4] Stanowi ono przejście od reaktywnego zarządzania kryzysowego do zarządzania proaktywnego, opartego na analizie ryzyka, które obejmuje środki nadzoru, gotowości, zapobiegania, wczesnego wykrywania i szybkiego reagowania oraz działania naprawcze – ujęte w jednolitych ramach prawnych.

Prawo o zdrowiu zwierząt przyczynia się również do realizacji szerszych celów polityki Unii. Wspiera podejście „Jedno zdrowie", uwzględniając związek między zdrowiem zwierząt, zdrowiem publicznym i środowiskiem. Współgra z szerszymi celami UE poprzez propagowanie zrównoważonych i odpornych systemów rolno-spożywczych. Promuje ponadto zrównoważoną konkurencyjność sektora rolno-spożywczego i zwiększa odporność na sytuacje kryzysowe na rynku wewnętrznym poprzez zapewnienie zharmonizowanych norm i skoordynowanych reakcji na transgraniczne choroby zwierząt.

Komisja oceniła rozporządzenie (UE) 2016/429 zgodnie z unijnymi zasadami lepszego stanowienia prawa oraz przedstawiła wyniki w dokumencie roboczym służb Komisji w sprawie oceny Prawa o zdrowiu zwierząt i w towarzyszącym mu badaniu uzupełniającym[5]. W ramach oceny określa się, w jakim stopniu Prawo o zdrowiu zwierząt osiągnęło swoje cele od czasu jego wejścia w życie 21 kwietnia 2016 r., a w szczególności od momentu rozpoczęcia jego stosowania 21 kwietnia 2021 r. Badanie objęło okres do 31 grudnia 2023 r., natomiast dokument roboczy służb Komisji uwzględnia niektóre nowsze doświadczenia, w tym do początku 2026 r. Oba dokumenty opierają się na obszernych dowodach, w tym danych z monitorowania i uwagach zainteresowanych stron zebranych w drodze licznych konsultacji przeprowadzonych w ramach badania i poza nim, w szczególności na forum Głównych Lekarzy Weterynarii, w komitetach doradczych ds. zdrowia zwierząt i innych grupach ekspertów. Ocena opiera się również na przekazanych przez państwa członkowskie sprawozdaniach z wdrażania i powiadomieniach, audytach Komisji, danych z systemu informacji o chorobach zwierzęcych (ADIS), opiniach naukowych Europejskiego Urzędu ds. Bezpieczeństwa Żywności (EFSA) oraz ustaleniach Interwencyjnego Zespołu Weterynaryjnego UE (EUVET).

Ogólnie rzecz biorąc, wyniki wskazują, że w większości przypadków osiągnięto główne cele określone w Prawie o zdrowiu zwierząt, choć z pewnym stopniem zróżnicowania. Wszystkie kluczowe zainteresowane strony postrzegają przedmiotowe rozporządzenie jako solidną podstawę zharmonizowanej polityki w zakresie zdrowia zwierząt w UE.

---

4 https://food.ec.europa.eu/document/download/7820a76d-d19d-4a35-b223-caae0f7143da_pl?filename=ah_policy_strategy_2007-13_pl.pdf.

5 https://data.europa.eu/doi/10.2875/0446681.

3. PODSUMOWANIE GŁÓWNYCH USTALEŃ, OGRANICZENIA

W okresie objętym oceną zainteresowane strony i państwa członkowskie napotkały szereg wyzwań związanych z wdrażaniem. Chociaż w Prawie o zdrowiu zwierząt ustanowiono zharmonizowane ramy, jego stosowanie w całej Unii nie było jednolite. Jak opisano w dokumencie roboczym służb Komisji, konsultacje przeprowadzone w ramach badania uzupełniającego wskazują, że na tempo i zakres dostosowania krajowego wpłynęły różnice w zdolnościach administracyjnych, strukturach zarządzania i zasobach, przy czym niektóre państwa członkowskie nadal nie zakończyły niezbędnych dostosowań. Szczególną uwagę zwrócono na złożoność ram prawnych, w tym aktów delegowanych i wykonawczych, określając je jako stawiające wysokie wymagania, zwłaszcza dla mniejszych podmiotów. Różnice w interpretacji i praktykach w zakresie egzekwowania wpływają na postrzeganie równego traktowania wśród zainteresowanych stron. Ustalenia te należy interpretować w świetle istotnych ograniczeń. Prawo o zdrowiu zwierząt obowiązuje dopiero od kwietnia 2021 r. i ustanawia stosunkowo krótkie ramy czasowe na ocenę skutków strukturalnych i długoterminowych. Proces dostosowywania przepisów krajowych postępował w różnym tempie, a w kilku przypadkach – obok wymogów Prawa o zdrowiu zwierząt – nadal obowiązywały wcześniejsze przepisy, co utrudniało przypisanie skutków.

Okres oceny zbiegł się również z pandemią COVID-19, zakłóceniami geopolitycznymi, wzrostem kosztów i występowaniem istotnych ognisk choroby, w tym wysoce zjadliwej grypy ptaków i afrykańskiego pomoru świń. Czynniki te utrudniają przypisanie skutków i ograniczają wyciąganie ostatecznych wniosków. Ocena wciąż zapewnia wczesne, orientacyjne spostrzeżenia, lecz bardziej rzetelna analiza będzie wymagała dodatkowego czasu i danych.

3.1. SKUTECZNOŚĆ

Prawo o zdrowiu zwierząt powszechnie uznano za istotny krok w kierunku harmonizacji podejścia UE do zdrowia zwierząt polegający na przejściu z systemu reaktywnego na system zapobiegawczy. Obecna skuteczność Prawa o zdrowiu zwierząt wymaga oceny w świetle jego bieżącego wdrażania. Większość państw członkowskich nie zakończyła jeszcze dostosowywania swojego prawodawstwa krajowego do rozporządzenia, w niektórych natomiast odnotowano znaczne postępy. Na przykład przeprowadzona przez Komisję analiza transpozycji sankcji przez państwa członkowskie zgodnie z Prawem o zdrowiu zwierząt pokazuje, że do czerwca 2023 r. tylko 10 państw członkowskich zgłosiło, że przyjęło przepisy, które obejmują sankcje mające zastosowanie w przypadku naruszenia tego rozporządzenia, lub pracuje nad takimi przepisami. Opóźnienia wynikają ze złożoności krajowych systemów prawnych i struktur administracyjnych. Ponadto dostosowanie się do nowego podejścia wprowadzonego na mocy Prawa o zdrowiu zwierząt będzie wymagało czasu, aby wszystkie podmioty uczestniczące w jego stosowaniu nauczyły się czynić to w sposób skuteczny, co wpływa na postrzeganie tej skuteczności przez zainteresowane strony. Stanowi to również wyjaśnienie stopniowego charakteru przechodzenia na nowe przepisy.

Prawo o zdrowiu zwierząt wprowadziło uporządkowany i oparty na podstawach naukowych system kategoryzacji chorób. Przenośne choroby zwierząt ujęto w wykazie w pięciu kategoriach (A–E) na podstawie ich profilu epidemiologicznego, wpływu i rodzaju środków, które należy wdrożyć w celu zaradzenia im. Kategoryzacja ta umożliwia proporcjonalne reagowanie i ustalanie priorytetów w zakresie zasobów, pozwalając państwom członkowskim dostosować ich strategie nadzoru i zwalczania do kontekstów krajowych. Podejście to cieszy

się szerokim poparciem, ale nadal istnieją obawy co do zdolności reagowania systemu na pojawiające się zagrożenia, a także co do potrzeby częstszych aktualizacji, w szczególności jeżeli weźmie się pod uwagę zmiany dynamiki chorób spowodowane zmianą klimatu.

W Prawie o zdrowiu zwierząt kładzie się nacisk na zapobieganie poprzez zwiększenie bioasekuracji. W rozporządzeniu określono jasne obowiązki podmiotów i właściwych organów, ustanawiając wymóg wdrożenia środków bioasekuracji na poziomie gospodarstwa i w całym łańcuchu produkcji. Chociaż poprawiło to świadomość i ograniczanie ryzyka, wdrażanie jest nadal nierównomierne w przypadku różnych działań (np. na dużą lub małą skalę). Brak zharmonizowanych wytycznych i szkoleń dodatkowo skomplikował przyswajanie przepisów w niektórych państwach członkowskich.

Kolejnym kluczowym elementem jest powierzenie ważniejszej roli zainteresowanym stronom oraz zwiększenie wspólnej odpowiedzialności. Rozporządzenie doprecyzowuje obowiązki rolników, lekarzy weterynarii, właściwych organów oraz innych podmiotów w łańcuchu zdrowia zwierząt. Poprawiło to koordynację i rozliczalność, w szczególności w zakresie powiadamiania o chorobach, nadzoru i reagowania na ogniska chorób. W badaniu oceniającym podkreślono[6] jednak potrzebę zwiększenia wiedzy na temat obowiązków każdego podmiotu oraz budowania zdolności, zwłaszcza wśród mniejszych podmiotów i zainteresowanych stron niebędących organami. Pomimo podejmowania działań szkoleniowych na szczeblu UE w ramach inicjatywy „Lepsze szkolenia na rzecz bezpieczniejszej żywności" ich rozpowszechnianie na szczeblu krajowym pozostaje ograniczone, a wiele zainteresowanych stron zgłasza trudności w zorientowaniu się w ramach prawnych i zrozumieniu swoich obowiązków. W tym względzie w angażowaniu podmiotów i zwiększaniu świadomości mogą odegrać rolę plany gotowości i ćwiczenia symulacyjne.

Opóźnienia w dostosowywaniu przepisów krajowych doprowadziły do różnic w stosowaniu niektórych nowych przepisów, takich jak przepisy dotyczące kontroli stanu zdrowia zwierząt w oparciu o analizę ryzyka. Kontrole te są ważnym narzędziem zapobiegania chorobom i ich wczesnego wykrywania. Chociaż niektóre państwa członkowskie włączyły te kontrole do istniejących programów, zakres wdrożenia tego przepisu pozostaje trudny do oceny ze względu na brak danych. Dodatkowo pełne wdrożenie jest utrudnione przez brak mechanizmów egzekwowania i niedobory personelu weterynaryjnego, zwłaszcza na obszarach wiejskich i oddalonych.

Prawo o zdrowiu zwierząt wzmacnia zdolność UE do zwalczania i likwidacji chorób poprzez uporządkowane programy likwidacji chorób i uznawanie statusu obszarów wolnych od choroby[7], co ma zasadnicze znaczenie dla utrzymania bezpiecznego handlu i zmniejszenia obciążenia chorobami endemicznymi. Nierównomierne wdrażanie na szczeblu krajowym ograniczyło rozwinięcie pełnego potencjału tych środków. Co ważne, zastosowanie regionalizacji pozwoliło uniknąć poważnych zakłóceń przepływów handlowych w czasie występowania ognisk chorób. Prawo o zdrowiu zwierząt umożliwiło państwom członkowskim stosowanie ukierunkowanych ograniczeń, a nie ogólnych zakazów, co pozwoliło na bezpieczne przemieszczanie zwierząt i produktów ze stref wolnych od choroby.

W ocenie uznano i z zadowoleniem przyjęto wprowadzoną Prawem o zdrowiu zwierząt zmianę paradygmatu, która przewiduje szersze i bardziej elastyczne stosowanie szczepień

---

6 Badanie zewnętrzne, s. 84.

7 Badanie zewnętrzne, s. 111.

przeciwko chorobom zwierząt. W przepisach Prawa o zdrowiu zwierząt doprecyzowano warunki, na jakich szczepienia można stosować jako środek zapobiegawczy lub nadzwyczajny. Umożliwiło to bardziej strategiczne rozmieszczenie szczepionek, na przykład w przypadku wysoce zjadliwej grypy ptaków (HPAI)[8], kiedy to ukierunkowane kampanie szczepień pomogły zmniejszyć nasilenie ognisk chorób i ograniczyć straty gospodarcze. Ta nowa polityka w istotny sposób przyczyniła się do ograniczenia negatywnych skutków kilku chorób zwierząt. Najczęściej wymieniane przykłady to wysoce zjadliwa grypa ptaków (HPAI), w tym ostatnie szczepienia zapobiegawcze we Francji prowadzone od 2024 r., przypadki zakażenia wirusem choroby niebieskiego języka (BTV) w kilku państwach członkowskich, przypadki chorób guzowatej skóry bydła (LSD) we Włoszech, Francji i Hiszpanii w latach 2025–2026, a także pryszczycy (FMD) na Słowacji, Węgrzech (2025 r.) i Cyprze (2026 r.). Niektóre podmioty zaapelowały jednak o szersze wsparcie dla szczepień, w tym o rozszerzenie unijnych banków antygenów i szczepionek poza same choroby kategorii A, oraz o bardziej uporządkowany i skoordynowany plan szczepień przeciwko chorobom zwierząt w UE.

Modernizację narzędzi cyfrowych, takich jak TRACES do celów identyfikowalności i przemieszczania zwierząt oraz ADIS do celów sprawozdawczości i powiadamiania, postrzega się jako ulepszenie i uznaje za krok naprzód w upraszczaniu procedur pomimo nadal występujących problemów technicznych i związanych z interoperacyjnością[9].

Chociaż wdrożenie Prawa o zdrowiu zwierząt miało na celu harmonizację i uproszczenie wymogów w zakresie zdrowia zwierząt w całej UE, zaobserwowano pewne niezamierzone skutki, w szczególności dla podmiotów działających na małą skalę, takich jak posiadacze zwierząt w celach hobbystycznych. W szczególności w niektórych przypadkach wymogi wprowadzone na szczeblu krajowym, które czasami wykraczają poza ramy ustanowione w Prawie o zdrowiu zwierząt, doprowadziły do zwiększenia obciążeń administracyjnych i finansowych. Ponadto, chociaż Prawo o zdrowiu zwierząt nie reguluje wsparcia finansowego, zainteresowane strony uznały brak odpowiednich mechanizmów kompensacyjnych za przeszkodę w skutecznym wdrażaniu.

Skuteczność Prawa o zdrowiu zwierząt jest widoczna w obszarach, w których poczyniono postępy w jego wdrażaniu, w szczególności w zakresie kategoryzacji chorób, nadzoru opartego na analizie ryzyka, bioasekuracji i działań na rzecz likwidacji chorób. Ogólnie rzecz biorąc, wdrażanie jest jednak nadal w fazie przejściowej. Zasadnicze znaczenie dla pełnego wykorzystania potencjału rozporządzenia będzie miało stałe wsparcie dla państw członkowskich, uproszczenie instrumentów prawnych i szersze zaangażowanie zainteresowanych stron. Ponieważ systemy krajowe są stale dostosowywane do Prawa o zdrowiu zwierząt, możliwa będzie bardziej kompleksowa ocena jego długoterminowych skutków.

3.2. EFEKTYWNOŚĆ

W ramach oceny efektywności Prawa o zdrowiu zwierząt bada się, czy koszty poniesione przez państwa członkowskie, zainteresowane strony i Komisję były proporcjonalne do korzyści osiągniętych od czasu jego wdrożenia. Istotnym ograniczeniem oceny jest jednak fakt, że państwa członkowskie nie dostosowały jeszcze w pełni swoich przepisów krajowych do tego rozporządzenia ani nie wykorzystały w pełni oferowanej przez nie elastyczności. W związku

[8] Dokument roboczy służb Komisji, pkt 2.3.3.
[9] Badanie zewnętrzne, pkt 4.12., s. 69.

z tym nadal trudno jest oddzielić wpływ Prawa o zdrowiu zwierząt od wpływu nie w pełni dostosowanych przepisów krajowych. Ponadto potrzebne może być kilka lat, zanim skutki tego prawa znajdą odzwierciedlenie w rzeczywistych zmianach statusu zdrowia zwierząt, zwłaszcza jeżeli weźmie się pod uwagę, że na krajobraz epidemiologiczny w znacznym stopniu wpływają czynniki zewnętrzne.

Ogólnie rzecz biorąc, oczekuje się, że bilans kosztów i korzyści Prawa o zdrowiu zwierząt będzie pozytywny w perspektywie długoterminowej, choć z ważnymi zastrzeżeniami. W perspektywie krótko- i średnioterminowej Prawo o zdrowiu zwierząt wiąże się ze znacznymi kosztami i nakładami administracyjnymi dla różnych zainteresowanych stron, a w niektórych przypadkach koszty początkowe są wyższe niż pierwotnie oczekiwano. Te koszty i nakłady to inwestycje, które mają przynieść wyraźne przyszłe korzyści w zakresie zapobiegania chorobom i ich zwalczania, harmonizacji przepisów i ułatwień w handlu. Przewiduje się, że korzyści te będą z czasem rosły. Oczekuje się, że nacisk położony w Prawie o zdrowiu zwierząt na zapobieganie (np. środki bioasekuracji i nadzór) ograniczy w nadchodzących latach kosztowne ogniska chorób, prowadząc do oszczędności uzasadniających obecne wydatki. Niemniej jednak nie osiągnięto jeszcze w pełni przyrostu efektywności, ponieważ transformacja regulacyjna jest nadal w toku. Na tym wczesnym etapie wdrażania korzyści płynące z Prawa o zdrowiu zwierząt urzeczywistniły się nierównomiernie, natomiast niektóre koszty koncentrują się na etapie początkowym.

Niektóre właściwe organy krajowe poniosły znaczne jednorazowe i bieżące koszty dostosowania systemów krajowych do Prawa o zdrowiu zwierząt. Dotyczą one działań mających na celu aktualizację lub konsolidację przepisów krajowych, modernizację systemów informatycznych (np. w zakresie powiadamiania o chorobach i identyfikowalności), rekrutację lub szkolenie personelu oraz informowanie zainteresowanych stron o nowych wymogach. Wiele organów krajowych musiało przekierować znaczne zasoby na dostosowanie swojej infrastruktury nadzoru i sprawozdawczości.

Pojawiły się również nowe koszty przestrzegania przepisów obciążające podmioty. Wynikają one z obowiązków takich jak wzmocniony nadzór nad chorobami i większa bioasekuracja lub prowadzenie dokumentacji dotyczącej przemieszczania zwierząt oraz, w niektórych przypadkach, z takich wymogów jak kontrole stanu zdrowia zwierząt i rejestracja nowych zakładów. W zależności od konkretnych środków nie były one jednak całkowicie nowe dla wszystkich podmiotów. Na przykład niektórzy rolnicy w poszczególnych sektorach i krajach podlegali już kontrolom stanu zdrowia zwierząt przed wdrożeniem Prawa o zdrowiu zwierząt ze względu na przepisy krajowe albo udział w prywatnych systemach certyfikacji. W związku z tym zakres, w jakim Prawo o zdrowiu zwierząt wprowadziło nowe koszty, różni się w zależności od podmiotów, sektorów i państw członkowskich.

Z badania wynika, że zaobserwowane lub oczekiwane w ramach Prawa o zdrowiu zwierząt korzyści obejmują skuteczniejsze i efektywniejsze zwalczanie chorób oraz bardziej spójne otoczenie regulacyjne. Prawo o zdrowiu zwierząt skonstruowano z myślą o uproszczeniu przepisów i zmniejszeniu rozdrobnienia prawnego, zastępując tym jednym rozporządzeniem 39 aktów prawnych. Co do zasady konsolidacja ta zapewniła większą pewność prawa oraz powinna poprawić przejrzystość i zaoszczędzić nakładów administracyjnych w perspektywie długoterminowej. Wiele zainteresowanych stron twierdzi, że jednolite ramy poprawiły koordynację między organami i zainteresowanymi stronami oraz ułatwiły szybsze i bardziej spójne reagowanie na transgraniczne zagrożenia chorobami. Istnieją dowody na to, że środki określone w Prawie o zdrowiu zwierząt (takie jak nadzór oparty na analizie ryzyka

i regionalizacja) pomogły niedawno efektywniej ograniczyć rozprzestrzenianie się chorób zwierząt (np. ptasiej grypy, afrykańskiego pomoru świń), ograniczając tym samym skalę eliminacji zwierząt, zakazy handlu i inne kosztowne środki nadzwyczajne. Dane handlowe i informacje zwrotne od zainteresowanych stron wskazują, że rynek wewnętrzny pozostał odporny. Handel wewnątrzunijny znacznie się poprawił po 2021 r. pomimo utrzymujących się ognisk chorób zwierząt, co sugeruje, że ramy Prawa o zdrowiu zwierząt wspierają ciągłość handlu[10]. Poprzez harmonizację norm i podejścia w całej UE Prawo o zdrowiu zwierząt pomaga utrzymać zaufanie do wewnątrzunijnego handlu zwierzętami i produktami pochodzenia zwierzęcego oraz zapobiega nieuzasadnionym barierom handlowym w czasie zdarzeń chorobowych (stosowanie podziału na strefy/regionalizacja zamiast zakazów ogólnokrajowych). Korzyści te, choć trudniejsze do natychmiastowego określenia w ujęciu ilościowym, przyczyniają się do bardziej stabilnego i przewidywalnego otoczenia operacyjnego dla przedsiębiorstw i organów. Wszystkie powyższe elementy wskazują, że Prawo o zdrowiu zwierząt przynosi wartość, która z czasem powinna zrównoważyć dokonane inwestycje.

Pomimo długoterminowych korzyści niektóre podmioty twierdzą, że wdrożenie rozporządzenia spowodowało obciążenia administracyjne, zwłaszcza na początkowym etapie. Wyraziły one obawy dotyczące zwiększenia ilości formalności związanych z dokumentacją, złożoności nowych procedur, takich jak rejestracja zakładów, prowadzenie dokumentacji i kontrole stanu zdrowia zwierząt, oraz nakładania się wymogów krajowych i unijnych. Szczególnie ucierpiały niektóre grupy docelowe. Zwłaszcza małe gospodarstwa rolne i posiadacze niewielkiej liczby zwierząt w celach hobbystycznych zgłaszali, że przestrzeganie wymogów Prawa o zdrowiu zwierząt (takich jak uzyskiwanie świadectw zdrowia zwierząt do celów przemieszczania zwierząt lub stosowanie się do nowych przepisów dotyczących prowadzenia dokumentacji i bioasekuracji) jest ich zdaniem uciążliwe i nieproporcjonalne do skali ich działalności. Większe podmioty komercyjne również odnotowują pewne zwiększone koszty przestrzegania przepisów, ale takim przedsiębiorstwom zazwyczaj łatwiej jest je pokryć.

Między państwami członkowskimi i grupami podmiotów występują znaczne różnice pod względem skuteczności Prawa o zdrowiu zwierząt oraz związanego z nim stosunku kosztów do korzyści. Państwa członkowskie, które w momencie wprowadzenia przedmiotowego rozporządzenia dysponowały rozwiniętą infrastrukturą weterynaryjną i zaawansowanymi systemami informatycznymi oraz systemami administracji posiadającymi odpowiednie zasoby, zasadniczo sprawniej zarządzały transformacją, a nawet na niej skorzystały. Na przykład państwa, które utworzyły krajową skomputeryzowaną bazę danych na potrzeby identyfikowalności zwierząt przed wprowadzeniem Prawa o zdrowiu zwierząt, oparły się na tym systemie i zgłosiły poprawę zdolności w zakresie nadzoru i wczesnego wykrywania. Przykład ten pokazuje, że tam, gdzie dokonano inwestycji w infrastrukturę i budowanie zdolności, można skuteczniej osiągnąć efektywność operacyjną Prawa o zdrowiu zwierząt. Natomiast państwa członkowskie o bardziej ograniczonych zasobach lub słabiej rozwiniętych systemach zmagają się z większymi wyzwaniami i wyższymi kosztami względnymi. Różnice te mają również wpływ na zainteresowane strony, takie jak rolnicy: na przykład jeżeli dane państwo opóźnia wdrożenie zaktualizowanych wytycznych, rolnicy i lekarze weterynarii w tym państwie mogą dłużej mierzyć się z trudnościami wynikającymi z niejasnych procedur.

[10] Dokument roboczy służb Komisji, pkt 4.1.1, s. 44.

Ponadto podział kosztów i korzyści między kategorie zainteresowanych stron również różni się w zależności od zakresu, w jakim państwa członkowskie korzystają z elastyczności uzyskanej na mocy Prawa o zdrowiu zwierząt[11, 12]. W państwach członkowskich, które nie przyjęły w pełni podejścia opartego na analizie ryzyka, społeczność rolnicza odczuwała większe obciążenie. W innych państwach członkowskich, które zastosowały elastyczność Prawa o zdrowiu zwierząt w celu dostosowania środków do lokalnego ryzyka (np. zwolnienie posiadaczy bardzo niewielkiej liczby zwierząt z niektórych obowiązków), obciążenie sektora prywatnego było stosunkowo mniejsze. Te wybory polityczne, wraz z różnymi strukturami gospodarczymi (duże gospodarstwa komercyjne w porównaniu z dużą liczbą małych gospodarstw rolnych), sprawiają, że skuteczność Prawa o zdrowiu zwierząt może być postrzegana w różny sposób w poszczególnych krajach lub sektorach.

3.3. SPÓJNOŚĆ

Z oceny wynika, że Prawo o zdrowiu zwierząt jest wewnętrznie spójne. Umieszczanie chorób w unijnym wykazie i dokonywana przez Unię kategoryzacja określają poziom nadzoru, warunki przemieszczania i środki zwalczania, tworząc uporządkowane powiązanie między oceną ryzyka a reagowaniem operacyjnym. W praktyce jednak nadal istnieją różnice w sposobie, w jaki państwa członkowskie konstruują systemy nadzoru, zarządzają kontaktem z dziką florą i fauną i stosują odstępstwa w przypadku wystąpienia ognisk chorób. Ponieważ kilka państw członkowskich nadal jest w trakcie kończenia procesu dostosowywania przepisów krajowych, nie osiągnięto jeszcze pełnej spójności operacyjnej.

W wymiarze zewnętrznym Prawo o zdrowiu zwierząt funkcjonuje równolegle z innymi przepisami Unii w sposób komplementarny. Rozporządzenie w sprawie kontroli urzędowych zapewnia horyzontalne ramy weryfikacji i egzekwowania przepisów w UE w całym łańcuchu rolno-spożywczym. Prawo o zdrowiu zwierząt działa na wyższym szczeblu niż przepisy ogólne prawa żywnościowego[13] i przepisy dotyczące chorób odzwierzęcych[14], przeciwdziałając ryzyku dla zdrowia zwierząt, zanim będzie ono miało wpływ na bezpieczeństwo żywności lub zdrowie publiczne. Jest ono również zgodne z przepisami UE dotyczącymi weterynaryjnych produktów leczniczych[15], zwłaszcza w przypadku gdy szczepienia lub leczenie stanowią część strategii zwalczania chorób. Celem Prawa o zdrowiu zwierząt jest zapewnienie spójnego stosowania koncepcji „Jedno zdrowie" z uwzględnieniem wzajemnych powiązań między zdrowiem zwierząt i zdrowiem publicznym, dziką fauną i florą, środowiskiem, bezpieczeństwem żywności i pasz, dobrostanem zwierząt oraz innymi

11 Badanie zewnętrzne, załącznik 3, s. L.

12 Dokument roboczy służb Komisji, pkt 4.1.2, s. 46.

13 Rozporządzenie (WE) nr 178/2002 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 28 stycznia 2002 r. ustanawiające ogólne zasady i wymagania prawa żywnościowego, powołujące Europejski Urząd ds. Bezpieczeństwa Żywności oraz ustanawiające procedury w zakresie bezpieczeństwa żywności, http://data.europa.eu/eli/reg/2002/178/2026-01-01.

14 Dyrektywa 2003/99/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 17 listopada 2003 r. w sprawie monitorowania chorób odzwierzęcych i odzwierzęcych czynników chorobotwórczych, zmieniająca decyzję Rady 90/424/EWG i uchylająca dyrektywę Rady 92/117/EWG, http://data.europa.eu/eli/dir/2003/99/oj.

15 Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/6 z dnia 11 grudnia 2018 r. w sprawie weterynaryjnych produktów leczniczych i uchylające dyrektywę 2001/82/WE, http://data.europa.eu/eli/reg/2019/6/oj.

czynnikami zewnętrznymi, takimi jak bezpieczeństwo żywnościowe, czynniki gospodarcze i kwestie społeczne[16].

Spójność z przepisami dotyczącymi bezpieczeństwa żywności i dobrostanu zwierząt ocenia się ogólnie jako dużą[17], chociaż opinie zainteresowanych stron na temat praktycznego dostosowania do przepisów dotyczących dobrostanu zwierząt są zróżnicowane, w szczególności w przypadkach, gdy środki zwalczania chorób na mocy Prawa o zdrowiu zwierząt mogą mieć wpływ na dobrostan zwierząt.

Prawo o zdrowiu zwierząt ma zastosowanie do dzikiej fauny i flory tylko wtedy, gdy jest to istotne z epidemiologicznego punktu widzenia w celu zapobiegania chorobom umieszczonym w wykazie lub ich zwalczania. Niektóre obszary, w szczególności pasażowalne encefalopatie gąbczaste i większość zasad dotyczących produktów ubocznych pochodzenia zwierzęcego, nadal podlegają szczególnym ramom prawnym poza Prawem o zdrowiu zwierząt.

3.4. ADEKWATNOŚĆ

Prawo o zdrowiu zwierząt pozostaje aktem o bardzo dużym znaczeniu w świetle zmieniającej się presji epidemiologicznej, w tym ponownego występowania niektórych chorób, dalszego rozprzestrzeniania się innych, takich jak afrykański pomór świń (ASF) czy wysoce zjadliwa grypa ptaków (HPAI), oraz rozprzestrzeniania się chorób przenoszonych przez wektory. Zorientowanie tego rozporządzenia na zapobieganie oraz wykorzystanie w nim regionalizacji i innych środków, takich jak szczepienia, stanowią odpowiednie narzędzia do radzenia sobie z coraz bardziej złożoną dynamiką chorób.

Ogólnie rzecz biorąc, Prawo o zdrowiu zwierząt uznaje się za dostosowane do obecnych potrzeb. Uznaje się je także za dające się w wystarczającym stopniu przystosować do nowo występujących zagrożeń dzięki jednolitym minimalnym wymogom dotyczącym chorób sklasyfikowanych w kategoriach A i B oraz bardziej elastycznemu podejściu do chorób sklasyfikowanych w kategoriach C, D i E. Podmioty wskazują jednak na szereg wyzwań w tym zakresie. Elastyczność przewidziana w odniesieniu do chorób sklasyfikowanych w kategoriach C, D i E umożliwia państwom członkowskim dostosowanie środków do warunków krajowych, ale może również prowadzić do niejednolitego stosowania środków (np. szczepień przeciwko chorobie niebieskiego języka), które są korzystne dla zwalczania choroby w państwach członkowskich, ale mogą mieć wpływ na handel wewnątrzunijny i przewidywalność rynku. Ponadto obowiązki w zakresie bioasekuracji i wymogi dotyczące kontroli stanu zdrowia zwierząt, choć co do zasady jasno określone, zostały uznane przez zainteresowane strony za obszary, w których bardziej szczegółowe i zharmonizowane wytyczne operacyjne przyczyniłyby się do bardziej spójnego wdrażania.

3.5. UNIJNA WARTOŚĆ DODANA

Ocena potwierdza wyraźną unijną wartość dodaną. Dzięki ustanowieniu zharmonizowanych przepisów dotyczących zdrowia zwierząt, a w szczególności nadzoru nad chorobami, zapobiegania im i ich zwalczania, stworzone ramy wspierają skoordynowane działania we wszystkich państwach członkowskich i przyczyniają się do zapewnienia równych warunków działania na rynku wewnętrznym. Narzędzia na szczeblu Unii, takie jak wykaz i kategoryzacja

[16] Badanie zewnętrzne, s. 78.
[17] Dokument roboczy służb Komisji, s. 59.

chorób, banki antygenów i szczepionek, unijny system powiadamiania o chorobach i system sprawozdawczości w tym zakresie, sieć laboratoriów UE ds. zdrowia zwierząt, regionalizacja i wspólne zasady przemieszczania i wprowadzania do Unii, stanowią podstawę przewidywalnej koordynacji transgranicznej i ułatwiają bezpieczny handel. Ramy Prawa o zdrowiu zwierząt zapewniają ponadto, aby wymogi dotyczące wprowadzania do Unii były tak samo rygorystyczne jak wymogi mające zastosowanie w Unii, co stwarza równe warunki działania dla unijnych podmiotów. Wymogi dotyczące wejścia na rynek zgodnie z międzynarodowymi normami WOAH umożliwiają handel międzynarodowy zgodnie z zasadami WTO/porozumienia SPS. Państwa członkowskie działające samodzielnie nie byłyby w stanie osiągnąć tych wyników w takim samym stopniu[18, 19].

Równowaga między działaniami na szczeblu unijnym i krajowym jest zasadniczo proporcjonalna. Wyniki wskazują jednak na pewne ograniczenia wpływające na stopień, w jakim unijną wartość dodaną w pełni realizuje się w praktyce. Różnice we wdrażaniu na szczeblu krajowym i stosowaniu przepisów dotyczących elastyczności mogą wpłynąć na przewidywalność przemieszczania zwierząt i stworzyć nierówne warunki dla niektórych podmiotów. W związku z tym w konsultacjach wskazano, że dalsza koordynacja na szczeblu Unii mogłaby poprawić spójność oraz przewidywalność rynku przy jednoczesnym zachowaniu niezbędnej elastyczności.

4. WYCIĄGNIĘTE WNIOSKI I DALSZE DZIAŁANIA

Jak wspomniano, chociaż Prawo o zdrowiu zwierząt ma pełne zastosowanie dopiero od 2021 r., ocena potwierdza ogólne pozytywne opinie i powszechne uznanie wśród zainteresowanych stron. Powszechnie uważa się, że rozporządzenie to istotnie poprawia poprzednie rozdrobnione ramy i zapewnia zmodernizowaną architekturę prawną opartą na analizie ryzyka. Uznaje się również, że stanowi ono solidną i spójną podstawę zharmonizowanej, zorientowanej na zapobieganie i opartej na analizie ryzyka polityki w zakresie zdrowia zwierząt w UE. Wspiera ono przesunięcie punktu ciężkości z likwidacji chorób na zapobieganie im, gotowość i proporcjonalne długoterminowe zarządzanie nimi, zwiększając tym samym przewidywalność i zrównoważony charakter polityki UE w zakresie zdrowia zwierząt.

Pomimo ogólnie pozytywnych informacji zwrotnych i docenienia zmian złożoność aktów prawa trzeciego stopnia, nierównomierne wdrażanie i opóźnienia w dostosowaniu na poziomie krajowym ograniczyły pełne wykorzystanie potencjału tych ram. Komisja określiła pewne obszary wymagające dalszej uwagi. Obszary te, zidentyfikowane w ramach poszczególnych kryteriów oceny i wymagające dalszej uwagi ze strony Komisji i państw członkowskich, omówiono w punktach przedstawionych poniżej.

4.1. Rozwijanie jednolitej polityki i ram prawnych

W ocenie uznano Prawo o zdrowiu zwierząt za jaśniejszą, zmodernizowaną strukturę prawną, zapewniającą bardziej spójne stosowanie przepisów dotyczących zdrowia zwierząt w całej UE. Prawo o zdrowiu zwierząt jest powszechnie postrzegane jako strukturalne ulepszenie w stosunku do poprzednich ram. Prowadzi ono do dalszego zmniejszenia zależności od samych

[18] Badanie zewnętrzne, s. 139.
[19] Dokument roboczy służb Komisji, s. 69.

nadzwyczajnych środków zwalczania i wspiera bardziej zrównoważone, przewidywalne i elastyczne długoterminowe zarządzanie chorobami.

Z drugiej strony ocena wskazuje na złożoność aktów prawa trzeciego stopnia oraz na przepisy nierównomiernie wdrażane lub jeszcze nieegzekwowane w państwach członkowskich. Państwa członkowskie zgłaszają również, że dostosowanie do przepisów krajowych było bardziej złożone niż przewidywano. W badaniu stwierdzono też pewien poziom frustracji w odniesieniu do czasu potrzebnego na przyjęcie aktów delegowanych, który jest dłuższy, niż początkowo zakładały niektóre zainteresowane strony.

Aby rozwiązać te problemy, Komisja powinna nadal dostosowywać i usprawniać akty prawa trzeciego stopnia, aby zwiększyć ich czytelność i uczynić je bardziej przyjaznymi dla użytkownika. Komisja powinna ponadto uaktualnić stronę internetową Komisji i uczynić ją przystępniejszą dla użytkownika, zamieszczając na niej wyjaśnienia dotyczące integracji i funkcjonowania różnych aktów prawnych oraz ich wzajemnych powiązań. W razie potrzeby Komisja może opracować wytyczne dotyczące różnych elementów prawodawstwa, przyjmowane w stosownych przypadkach w formie „zawiadomienia Komisji". Należy kontynuować szkolenia w ramach programu „Lepsze szkolenia na rzecz bezpieczniejszej żywności" (BTSF) i poprawiać w ten sposób transfer wiedzy między państwami członkowskimi.

Państwa członkowskie muszą przyspieszyć i zapewnić pełną transpozycję Prawa o zdrowiu zwierząt poprzez uchylenie przestarzałych przepisów krajowych. W razie potrzeby powinny opracować wytyczne krajowe lub sektorowe stosownie do tematu, aby uzupełnić wytyczne Komisji, zwłaszcza w celu uwzględnienia szczególnych okoliczności i sytuacji. Państwa członkowskie muszą ponadto skuteczniej i efektywniej rozpowszechniać wiedzę zdobytą dzięki programowi „Lepsze szkolenia na rzecz bezpieczniejszej żywności" wśród służb urzędowych i podmiotów.

4.2. Doprecyzowanie obowiązków różnych podmiotów i poprawa przestrzegania przepisów

Ocena wykazała wyraźniejszy podział obowiązków i mniejszą niepewność co do tego, kto jest odpowiedzialny za środki zapobiegania, powiadamiania i zwalczania oraz działania naprawcze. Z oceny wynika, że Prawo o zdrowiu zwierząt wprowadziło zasadę wspólnej odpowiedzialności i zwiększyło świadomość wśród grup zainteresowanych stron, w szczególności lekarzy weterynarii i właściwych organów, co ułatwiło bardziej zorganizowaną współpracę w czasie występowania ognisk chorób. Przyczyniło się również do poprawy przestrzegania przepisów.

Obowiązki mogą być jednak nadal niejasne na lokalnym szczeblu operacyjnym, zwłaszcza w sytuacjach występowania ogniska choroby. Ocena wykazała niedociągnięcia w lokalnym planowaniu operacyjnym wynikające z braku szkoleń i koordynacji, a nie z niedoskonałości ram ustanowionych Prawem o zdrowiu zwierząt. Praktyczne stosowanie tych ram dodatkowo komplikują wielopoziomowe akty delegowane i wykonawcze. Państwa członkowskie mają ponadto prawny obowiązek składania Komisji sprawozdań na temat sankcji mających

zastosowanie w przypadku naruszenia przepisów Prawa o zdrowiu zwierząt. Informacje o swoich aktach przewidujących sankcje przekazało niewiele państw członkowskich[20].

Aby rozwiązać te kwestie, oprócz elementów wymienionych w pkt 4.4 Komisja zamierza przyjąć rozporządzenie wykonawcze w sprawie planów gotowości.

Można przewidzieć regularną publikację porównywalnych informacji na temat krajowych sankcji i praktyk w zakresie egzekwowania przepisów, by zwiększyć przejrzystość krajowych systemów sankcji oraz propagować rozliczalność i wzajemne zaufanie. W świetle tych rozważań Komisja mogłaby zainicjować – w ramach Komitetu Doradczego ds. Zdrowia Zwierząt (AHAC) i Stałego Komitetu ds. Roślin, Zwierząt, Żywności i Pasz (PAFF) – dyskusję na temat wartości dodanej wynikającej z ustanowienia wymogów dotyczących minimalnego poziomu sankcji lub innych wytycznych dla państw członkowskich dotyczących sposobu stosowania sankcji.

Państwa członkowskie muszą zwiększyć wysiłki w zakresie transpozycji przepisów i opracować niezbędne sankcje służące zapewnieniu właściwego wdrożenia Prawa o zdrowiu zwierząt na szczeblu krajowym oraz zapewnić właściwym organom narzędzia niezbędne do egzekwowania przepisów.

4.3. Zapewnienie możliwości dostosowania kategoryzacji/priorytetyzacji chorób

W ocenie stwierdzono, że priorytetyzacja i kategoryzacja chorób są cennym kluczowym środkiem wspierającym proporcjonalne, oparte na podstawach naukowych środki unijne. Utrzymują się jednak obawy dotyczące zdolności adaptacji oraz terminowości aktualizacji i osiągania zdolności dostosowania się do nowo występującego ryzyka i chorób stwarzających szczególne wyzwania, takich jak choroby przenoszone przez wektory.

W związku z tym Komisja sprawdzi i zweryfikuje, czy obecny system kategoryzacji nadal odpowiada aktualnym okolicznościom. Komisja sprawdzi również, czy kryteria kategoryzacji uwzględniają w odpowiedni sposób konkretne wyzwania (np. choroby przenoszone przez wektory, w przypadku których złożono już wniosek o wydanie opinii EFSA), i w razie potrzeby może zaproponować zmiany w prawodawstwie. Komisja będzie zlecać EFSA kolejne zadania i rozważy rozpoczęcie bardziej kompleksowej oceny oraz, w stosownych przypadkach, ponownej oceny chorób zwierząt w celu umieszczenia ich w wykazie do celów interwencji Unii i kategoryzacji na podstawie Prawa o zdrowiu zwierząt.

4.4. Poprawa reagowania na choroby zwierząt i planów gotowości

W ocenie stwierdzono, że dzięki przyjęciu Prawa o zdrowiu zwierząt poprawiła się koordynacja reagowania na choroby zwierząt. Ponadto do lepszego reagowania na występowanie ognisk chorób będą nadal przyczyniać się przepisy dotyczące planów gotowości.

Wdrażanie środków zwalczania chorób w państwach członkowskich jest jednak ciągle nierównomierne. Jeżeli chodzi o plany gotowości, zainteresowane strony odnotowują brak

[20] Dokument roboczy służb Komisji, s. 27.

przepisów wykonawczych, a w badaniu[21] stwierdzono, że plany gotowości w kilku państwach członkowskich są nieaktualne.

Aby poprawić skuteczność środków zwalczania chorób w UE, Komisja będzie kontynuować przegląd i zmianę rozporządzeń delegowanych[22] w celu dostosowania ich do najnowszych osiągnięć naukowych i potrzeb państw członkowskich. Komisja przyjmie rozporządzenie wykonawcze, aby zapewnić jednolite wdrażanie planów gotowości. Będzie nadal wspierać państwa członkowskie poprzez ciągłość działań szkoleniowych w ramach programu „Lepsze szkolenia na rzecz bezpieczniejszej żywności", koncentrując się na stałym wsparciu na rzecz zdrowia zwierząt. Rozpocznie także specjalną serię swoich audytów w państwach członkowskich w celu monitorowania wdrażania przez nie ćwiczeń symulacyjnych i przepisów dotyczących planów gotowości.

4.5. Poprawa regionalizacji i podziału na kompartmenty

W ocenie wskazano, że środki zwalczania chorób wprowadzone na mocy Prawa o zdrowiu zwierząt, które przyczyniły się do ograniczenia wypływu wystąpienia ognisk choroby, przemawiają za uznawaniem statusu obszarów wolnych od choroby w UE i pomagają utrzymać ciągłość wewnątrzunijnego handlu i wywozu. Osiągnięto to dzięki regionalizacji UE, a w mniejszym stopniu również dzięki nowo wprowadzonym pojęciom podziału na kompartmenty, co umożliwiło kontynuowanie współpracy handlowej w UE i wywozu do państw niebędących członkami UE.

Nierównomierne uznawanie regionalizacji i związanych z nią narzędzi przez państwa trzecie ograniczyło jednak oczekiwane korzyści dla ciągłości handlu międzynarodowego. Kilka zainteresowanych stron apeluje o bardziej praktyczne wytyczne, wiedzę i budowanie zdolności.

W celu rozwiązania tych problemów Komisja będzie nadal wspierać państwa członkowskie, opracowując wytyczne dotyczące stosowania regionalizacji i podziału na kompartmenty, tak by poprawić zrozumienie tego systemu. Na przyjaznej dla użytkownika stronie internetowej Komisji znajdą się wyjaśnienia dotyczące różnych aktów prawnych oraz wizualizacja regionalizacji przedstawiona za pomocą innowacyjnych informatycznych narzędzi mapowania.

Komisja i państwa członkowskie będą również nadal opowiadać się za uznaniem regionalizacji UE w kontaktach z partnerami handlowymi na spotkaniach dwustronnych i wielostronnych oraz w ramach umów handlowych i negocjacji w sprawie środków sanitarnych i fitosanitarnych, a także w kontaktach z międzynarodowymi organami normalizacyjnymi.

4.6. Rozwiązanie problemu nierównomiernego wdrażania w państwach członkowskich, środki oparte na analizie ryzyka i elastyczność

Niedostateczne i nierównomierne wdrażanie Prawa o zdrowiu zwierząt w państwach członkowskich jest jednym z najczęściej wymienianych ustaleń oceny i jest postrzegane jako słaby punkt. Jednocześnie środki przewidziane w rozporządzeniu opierają się na ocenie ryzyka. W tym względzie ramy prawne oferują możliwości zapewnienia elastyczności poprzez

[21] Badanie zewnętrzne, s. 66.

[22] http://data.europa.eu/eli/reg_del/2020/687/oj.

bardziej szczegółowe przepisy, tj. akty delegowane i wykonawcze przyjmowane na podstawie Prawa o zdrowiu zwierząt. Prawo o zdrowiu zwierząt daje również państwom członkowskim możliwość wdrożenia bardziej rygorystycznych przepisów w niektórych obszarach. Chociaż niektóre państwa członkowskie stosują dobre praktyki w celu zapewnienia właściwego wdrożenia nowych ram regulacyjnych, a wartość dodana działań w ramach programu „Lepsze szkolenia na rzecz bezpieczniejszej żywności" jest oczywista, wdrażanie w wielu państwach członkowskich ma nadal charakter jedynie częściowy.

W odniesieniu do elastyczności – chociaż w ocenie podkreślono wartość dodaną Prawa o zdrowiu zwierząt, zwłaszcza przy wdrażaniu środków zwalczania chorób – szczególną uwagę zwrócono również na fakt, że prowadzi to do nierównomiernego egzekwowania przepisów i różnego stosowania odstępstw w państwach członkowskich. Uznano to za czynnik wpływający na jednolity rynek i tworzący nierówne warunki dla niektórych sektorów w różnych państwach członkowskich oraz wezwano do bardziej spójnego wdrażania przepisów w całej UE.

W celu rozwiązania tego problemu Komisja może wzmocnić swoje audyty w państwach członkowskich, by ściśle monitorować i stymulować lepszy i bardziej równomierny poziom wdrażania. Jeżeli zostanie to uznane za konieczne, Komisja może ograniczyć/uregulować korzystanie z odstępstw przez państwa członkowskie poprzez zmianę aktów delegowanych i wykonawczych oraz zapewnić bardziej nakazowe zharmonizowane przepisy. Komisja i państwa członkowskie mogłyby zwiększyć przejrzystość dzięki prowadzeniu aktualnych i przejrzystych krajowych stron internetowych i stron internetowych Komisji, dostarczaniu informacji w ramach Stałego Komitetu ds. Roślin, Zwierząt, Żywności i Pasz (SCoPAFF) i udostępnianiu ich do wiadomości publicznej na jego stronie internetowej. Ponadto dalsze działania szkoleniowe w ramach programu „Lepsze szkolenia na rzecz bezpieczniejszej żywności" będą nadal wspierać wdrażanie przepisów przez państwa członkowskie poprzez poszerzanie wiedzy, dostarczanie informacji i zapewnianie ćwiczeń praktycznych.

4.7. Nacisk na oparte na analizie ryzyka środki zapobiegania, bioasekuracji i nadzoru

W ocenie odnotowano istotne postępy w uzyskiwaniu statusu obszaru wolnego od choroby w odniesieniu do kilku umieszczonych w wykazie chorób zwierząt, których zwalczanie jest w Unii obowiązkowe, takich jak gruźlica, bruceloza lub wścieklizna, co oznacza przejście od modelu ukierunkowanego na likwidację chorób do profilaktyki i zwalczania[23]. Z oceny wynika, że ustanowione ramy wzmacniają nadzór poprzez zastosowanie podejścia opartego na analizie ryzyka. Z drugiej strony zaobserwowano mieszane stosowanie podstawowego nadzoru podmiotu w drodze kontroli stanu zdrowia zwierząt zgodnie z art. 25 Prawa o zdrowiu zwierząt oraz nierównomierne egzekwowanie bioasekuracji, jak też wskazano na problemy związane z zasobami, zwłaszcza niedobór lekarzy weterynarii. Rozwijanie sieci nadzoru na szczeblu krajowym i zapewnienie zgodności ze wskaźnikami na szczeblu UE w celu utrzymania równych warunków działania we wszystkich państwach członkowskich[24] mogłyby pomóc we wdrażaniu elastycznego podejścia opartego na analizie ryzyka, dostosowywanego do kontekstu lokalnego, które znajduje uzasadnienie tylko wtedy, gdy jest poparte solidnymi systemami nadzoru.

---

23 Pkt 3.4 dokumentu roboczego służb Komisji, s. 26.

24 Pkt 5.6 badania zewnętrznego.

W odpowiedzi na powtarzający się w ocenie postulat Komisja może opracować przepisy określające kryteria i podstawową częstotliwość kontroli stanu zdrowia zwierząt, a także wytyczne dotyczące bioasekuracji, w przypadku gdy państwa członkowskie w swoich spostrzeżeniach wyraźnie preferują wytyczne zamiast prawodawstwa.

4.8. Optymalizacja stosowania szczepień w całej UE

Jak wskazano w pkt 3.1, w ocenie uznano i z zadowoleniem przyjęto wprowadzoną Prawem o zdrowiu zwierząt zmianę paradygmatu, która przewiduje szersze i bardziej elastyczne stosowanie szczepień przeciwko chorobom zwierząt i którą ilustruje kilka dobrych przykładów. Bezprecedensowa w ostatnim czasie liczba zwierząt, które mają zostać poddane eliminacji ze względu na rozprzestrzenianie się chorób, uzasadnia apele o szersze stosowanie szczepień – tam, gdzie jest to możliwe – również jako narzędzia zapobiegawczego.

W odpowiedzi na te apele Komisja sprawdzi, czy obecne przepisy i ustanowione w nich zasady dotyczące szczepień są adekwatne do zakładanych celów i czy podejście do różnych chorób kategorii A odpowiada potrzebom, z uwzględnieniem potencjalnych skutków takich zmian dla gospodarki, społeczeństwa i handlu. Prace te należy podjąć w szerszym międzynarodowym kontekście wielostronnym, z uwzględnieniem nie tylko przepisów UE, ale także norm międzynarodowych i wymogów handlowych. Komisja będzie zatem nadal współpracować z WOAH, partnerami handlowymi i innymi zainteresowanymi stronami na poziomie międzynarodowym w celu propagowania podejścia do szczepień opartego na podstawach naukowych, współdziałania w opracowaniu norm międzynarodowych oraz zmniejszenia nieuzasadnionych barier handlowych związanych ze stosowaniem szczepień. Będzie również regularnie omawiać z państwami członkowskimi i przemysłem sposoby zapewnienia lepszej dostępności szczepionek przeciwko takim chorobom zwierząt. Komisja zwróci się również o doradztwo naukowe wspierające proces decyzyjny dotyczący sposobów jak najlepszego wykorzystania szczepień w różnych scenariuszach i do różnych celów, tj. w celu wsparcia środków zwalczania chorób za pomocą szczepień interwencyjnych lub wykorzystania takich szczepień jako narzędzia zapobiegania chorobom.

4.9. Zmniejszenie obciążeń administracyjnych, kosztów, sprawozdawczości i złożoności niektórych środków

W badaniu oceniającym uznano wprowadzone środki oparte na analizie ryzyka za bardziej opłacalne. Widoczne są już pewne konkretne korzyści, na przykład poprawa wczesnego wykrywania grypy ptaków w niektórych regionach[25]. Korzyści te nie są jednak jeszcze powszechne. Szkolenia i wdrażanie nowych obowiązków, takich jak kontrole stanu zdrowia zwierząt, spowodowały również wzrost kosztów.

Ponadto w niektórych przypadkach, na przykład w odniesieniu do afrykańskiego pomoru świń, przepisy szczegółowe wprowadzające dodatkowe elementy podziału na strefy oraz ograniczenia przemieszczania – obowiązujące obok ogólnych przepisów ramowych Prawa o zdrowiu zwierząt – były postrzegane jako bardziej złożone, przywracające oddzielne podejście do poszczególnych chorób, zaostrzające wymogi dotyczące dokumentacji i wywołujące dezorientację wśród podmiotów gospodarczych i partnerów handlowych.

[25] Dokument roboczy służb Komisji, pkt 4.1.1, s. 39–41.

Państwa członkowskie i podmioty zgłosiły również zwiększone obciążenie pracą związane z wczesnym wykrywaniem chorób zwierząt i nadzorem nad nimi.

Z drugiej strony w praktyce wprowadzono pewne uproszczenia. Komisja przedstawiła doprecyzowania w celu wyodrębnienia przemieszczania obarczonego niskim ryzykiem (np. w przypadku niektórych zwierząt domowych i ptaków żyjących w niewoli), a niektóre państwa członkowskie wprowadziły środki krajowe, takie jak rezygnacja z pobierania opłat za certyfikaty wydawane w związku z działaniami hobbystycznymi. Uproszczenie okazało się możliwe w obowiązujących ramach prawnych. W badaniu oceniającym wskazano jednak również na rozbieżne obowiązki krajowe i przepisy uzupełniające UE, co wiele zainteresowanych stron postrzega jako problematyczne.

Komisja będzie zatem nadal korzystać z możliwości uproszczenia poprzez zmianę obowiązujących aktów delegowanych i wykonawczych, przyjmując podejście oparte na dowodach i analizie ryzyka. Może również rozważyć **ograniczenie lub lepsze określenie stosowania odstępstw przez państwa członkowskie** poprzez zmianę aktów delegowanych i wykonawczych oraz zapewnienie bardziej zharmonizowanych przepisów.

4.10. Rozwiązanie budzących obawy kwestii dotyczących finansowania

W badaniu oceniającym podkreślono kilka przypadków braku odpowiednich mechanizmów finansowych, w szczególności w celu zrekompensowania rolnikom strat poniesionych w związku z ogniskami choroby i wynikającymi z nich kosztami. Chociaż w badaniu uznano to za skutek niezamierzony, zauważono, że doprecyzowanie obowiązków przeniosło zobowiązania finansowe na rolników.

Doświadczenie w zakresie współfinansowania przez UE pokazuje, że ze względu na nieprzewidywalność występowania ognisk niektórych chorób zwierząt na dużą skalę, prowadzącą do poważnych kryzysów, potrzebne jest zapewnienie dostępu do funduszu rezerwy kryzysowej odpowiedniego do finansowania środków nadzwyczajnych dotyczących chorób zwierząt.

Komisja odnotowała te obawy i zostaną one również uwzględnione w strategii dotyczącej zwierząt gospodarskich i w nowych wieloletnich ramach finansowych.

4.11. Wzmocnienie spójności zewnętrznej i powiązań z innymi przepisami

Ocena potwierdza, że Prawo o zdrowiu zwierząt jest w dużej mierze dostosowane do innych ram polityki UE, w tym do podejścia „Jedno zdrowie”. Jego cele wspierają realizację założeń jednolitego rynku, zdrowia publicznego, bezpieczeństwa żywności i ochrony środowiska. Nadal istnieją jednak pewne niespójności.

4.11.1. Podejście „Jedno zdrowie”

Obserwuje się znaczące dostosowanie Prawa o zdrowiu zwierząt do podejścia „Jedno zdrowie”. Przedmiotowe rozporządzenie odzwierciedla wyraźne zobowiązanie ustawodawcze i jest nadal adekwatne do jego nadrzędnych celów. Jednak różne grupy zainteresowanych stron w różny sposób postrzegają zakres jego praktycznego dostosowania i stopień skuteczności operacyjnej, w przypadku których to aspektów można wskazać zarówno istotne mocne strony,

jak i utrzymujące się wyzwania w zakresie wdrażania i integracji[26]. W skutecznym stosowaniu Prawa o zdrowiu zwierząt nadal występują luki, zwłaszcza w zakresie integracji zdrowia środowiskowego i współpracy międzysektorowej oraz ściślejszej koordynacji między systemami zdrowia zwierząt, ludzi i środowiska, w szczególności w odniesieniu do zagrożeń odzwierzęcych i związanych z dziką fauną i florą.

Komisja będzie nadal wspierać wysiłki państw członkowskich na rzecz zwiększenia w nich spójności i rozwijania multidyscyplinarnej integracji, z naciskiem na wymianę najlepszych praktyk.

W nowym rozporządzeniu wykonawczym w sprawie planów gotowości (zob. również powyżej), które ma zostać przyjęte w 2026 r., Komisja zobowiąże państwa członkowskie do doprecyzowania procedur współpracy organów weterynaryjnych z ich odpowiednikami ds. zdrowia publicznego oraz, w stosownych przypadkach, z organami ds. ochrony środowiska i innymi organami.

4.11.2. Prawo o zdrowiu zwierząt i związek z przepisami dotyczącymi pasażowalnych encefalopatii gąbczastych (TSE) oraz chorób odzwierzęcych

Pomimo faktu, że Prawo o zdrowiu zwierząt wprowadziło dobrze uporządkowane, oparte na analizie ryzyka podejście do zwalczania chorób zwierząt, jego spójność z wcześniej obowiązującymi przepisami dotyczącymi rozporządzenia w sprawie pasażowalnych gąbczastych encefalopatii (TSE)[27] nadal jest niepełna. Uwagi zainteresowanych stron, w szczególności właściwych organów, pokazały, że utrzymanie odrębnych ram prawnych dla TSE i innych chorób odzwierzęcych doprowadziło do fragmentacji regulacyjnej i trudności we wdrażaniu. Fakt, że choroby należące do grupy TSE nie są objęte procesem kategoryzacji chorób określonym w Prawie o zdrowiu zwierząt, powoduje dezorientację wśród podmiotów i organów, komplikuje priorytetyzację chorób, wpływa na decyzje o współfinansowaniu i osłabia informowanie o zagrożeniach dla zdrowia[28]. Jak wynika z badania, wyeliminowanie tych niespójności przyczyniłoby się zarówno do spójności przepisów, jak i do skuteczniejszego przydziału unijnego finansowania związanego z chorobami.

Komisja zajmuje się już niektórymi aspektami przepisów TSE w obecnym pakiecie zbiorczym w sprawie uproszczenia przepisów dotyczących bezpieczeństwa żywności i pasz[29] przyjętym w grudniu 2025 r. Ponadto Komisja rozpocznie kompleksową rewizję przepisów dotyczących TSE i rozważy włączenie tych przepisów do Prawa o zdrowiu zwierząt.

Komisja dokona również **przeglądu, uproszczenia i aktualizacji obowiązującej dyrektywy w sprawie chorób odzwierzęcych** oraz rozważy, w jaki sposób włączyć inne odzwierzęce czynniki chorobotwórcze do ram Prawa o zdrowiu zwierząt.

4.11.3. Doprecyzowanie powiązań z dobrostanem zwierząt

---

26 Badanie zewnętrzne, pkt 4.3.7, s. 143.

27 Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 999/2001 z dnia 22 maja 2001 r. ustanawiające zasady dotyczące zapobiegania, kontroli i zwalczania niektórych pasażowalnych gąbczastych encefalopatii, http://data.europa.eu/eli/reg/2001/999/oj.

28 Badanie zewnętrzne, pkt 4.4.2, s. 151.

29 Uproszczenie prawodawstwa – Bezpieczeństwo żywności – Komisja Europejska.

Chociaż w badaniu oceniającym nie stwierdzono żadnych bezpośrednich sprzeczności/rozbieżności prawnych z przepisami dotyczącymi dobrostanu zwierząt, istnieje wrażenie braku dostosowania, w szczególności w obszarach transportu zwierząt i praktyk w zakresie eliminacji podczas występowania ognisk choroby, zwłaszcza w niektórych systemach chowu. Zazwyczaj obawy te odnoszą się raczej do konkretnego, a w wielu przypadkach lokalnego wdrażania niektórych tymczasowych środków zwalczania chorób i szerzej zakrojonych praktyk rolniczych niż do przepisów prawnych.

Komisja może dodatkowo zająć się tymi kwestiami w drodze doradztwa naukowego świadczonego przez EFSA, a także w ramach strategii dotyczącej zwierząt gospodarskich. Komisja może również rozważyć zorganizowanie specjalnego programu „Lepsze szkolenia na rzecz bezpieczniejszej żywności" w odniesieniu do konkretnych kwestii na styku zdrowia zwierząt i dobrostanu zwierząt w różnych scenariuszach ognisk choroby, w szczególności w sytuacjach nadzwyczajnych mających wpływ na transport, warunki w pomieszczeniach inwentarskich lub eliminację zwierząt podczas występowania ognisk choroby.

5. WNIOSKI

Podsumowując, z oceny wynika, że Prawo o zdrowiu zwierząt stanowi solidną podstawę zharmonizowanej polityki w zakresie zdrowia zwierząt w UE. Przyjęte w nim przejście w kierunku profilaktyki, podejmowania decyzji w oparciu o analizę ryzyka oraz integracji z szerszymi celami UE oznacza znaczną poprawę w stosunku do poprzedniego systemu. Wyzwaniem pozostaje jednak nierównomierne wdrażanie, postrzegana złożoność instrumentów prawnych i ograniczone zrozumienie przez zainteresowane strony.

Komisja określiła obszary i działania, które mogłyby rozwiązać te problemy, na przykład poprzez uproszczenie przepisów, budowanie zdolności oraz wzmocnioną współpracę między podmiotami a państwami członkowskimi i Komisją Europejską, która to współpraca miałaby na celu wprowadzenie bardziej zapobiegawczego podejścia. Pomogłoby to w wykorzystaniu potencjału Prawa o zdrowiu zwierząt w zakresie ochrony zdrowia zwierząt i zdrowia publicznego, propagowania odporności i wspierania konkurencyjności unijnego sektora rolno-spożywczego. Na tym etapie priorytetem nie jest fundamentalna reforma, lecz konsolidacja, doprecyzowanie i spójne wdrażanie przepisów w całej Unii. Podstawę wszelkich przyszłych dostosowań legislacyjnych stanowić będzie dalsze monitorowanie i gromadzenie dowodów.