

Przegląd 03

PL

Transport żywych zwierząt w UE – wyzwania i możliwości



EUROPEJSKI
TRYBUNAŁ
OBRACHUNKOWY

2023

Spis treści

	Punkty
Streszczenie	I-X
Wprowadzenie	01-12
Zakres przeglądu i podejście Trybunału	13-17
Czynniki wpływające na transport zwierząt	18-62
Czynniki regulacyjne	19-38
Unijne prawodawstwo dotyczące transportu zwierząt jest wdrażane niejednorodnie w poszczególnych państwach członkowskich	20-23
Wspólna polityka rolna koncentruje się na innych zagadnieniach niż dobrostan zwierząt podczas transportu	24-28
Nie istnieją wspólne standardy etykietowania mięsa	29-36
W ostatnich strategiach UE zaproponowano bardziej zrównoważony system żywnościowy	37-38
Czynniki gospodarcze	39-62
Specjalizacja w sektorze produkcji zwierzęcej	40-43
Rosnąca koncentracja w sektorze uboju	44-49
Różnice w kosztach produkcji zwierzęcej i uboju pomiędzy państwami członkowskimi	50-53
Cierpienie zwierząt nie znajduje odzwierciedlenia w kosztach transportu ani cenie mięsa	54-57
Preferencje konsumentów mogą wpłynąć na transport zwierząt	58-62
Tendencje w transporcie zwierząt	63-79
Brak jest kompleksowych scentralizowanych danych dotyczących transportu zwierząt na poziomie UE	63-66
Tendencje w transporcie zwierząt w UE i poza nią	67-73
Nowe technologie mające usprawnić monitorowanie transportu zwierząt	74-79
Wyzwania i możliwości	80-86

Załącznik

Załącznik I – Główne publikacje wykorzystane w przeglądzie

Wykaz akronimów

Glosariusz

Zespół Trybunału

Streszczenie

I Co roku miliony żywych zwierząt są przewożone transportem drogowym, morskim, kolejowym i lotniczym na terenie UE, a także pomiędzy UE a państwami trzecimi w różnych celach, takich jak hodowla, tucz lub ubój. UE przyjęła w związku z tym akty prawne mające na celu ochronę zwierząt podczas transportu. Uchybienia wykryte przez Komisję Europejską i instytucje naukowo-badawcze świadczą o tym, że obowiązujące standardy dobrostanu zwierząt nie zawsze są przestrzegane. Tym samym pojawiły się wątpliwości co do adekwatności tych standardów.

II W niniejszym przeglądzie przedstawiono główne zagadnienia związane z transportem żywych zwierząt oraz występujące w tym obszarze tendencje. Dokument ten stanowi przyczynek do debaty na temat transportu zwierząt w UE, a jego publikacja poprzedza w czasie zbliżający się przegląd unijnych przepisów w zakresie dobrostanu zwierząt. Nie jest on sprawozdaniem z kontroli i opiera się w dużej mierze na powszechnie dostępnych informacjach, danych zgromadzonych na potrzeby jego sporządzenia i na wcześniejszych pracach Trybunału.

III Na transport żywych zwierząt w granicach UE i pomiędzy UE a państwami trzecimi wpływa kilka wzajemnie powiązanych czynników, głównie gospodarczych i regulacyjnych. Unijne przepisy dotyczące transportu zwierząt nie są wdrażane w równym stopniu przez poszczególne państwa członkowskie i istnieje zagrożenie, że przedsiębiorstwa transportujące zwierzęta mogą wykorzystywać luki prawne wynikające z różnic pomiędzy krajowymi systemami sankcji. W ramach wspólnej polityki rolnej wspierano produkcję zwierzęcą, aby zapewnić stabilne dostawy żywności po przystępnych cenach, a także zachęcano do podejmowania działań promujących większy dobrostan zwierząt w gospodarstwach. Dotychczas jednak polityka ta nie koncentrowała się na dobrostanie zwierząt w czasie transportu.

IV Na to, jak wygląda transport zwierząt, wpływają głównie czynniki gospodarcze. Niektórzy uczestnicy jednolitego rynku – przykładowo rolnicy i producenci mięsa – dążą do ograniczenia kosztów, maksymalizacji dochodów i optymalizacji korzyści skali, wykorzystując różnice kosztów pomiędzy państwami członkowskimi. Negatywny wpływ transportu na dobrostan zwierząt można złagodzić, zmniejszając liczbę podróży i ich długość, poprawiając warunki, w jakich zwierzęta są transportowane, oraz znajdując rozwiązania alternatywne wobec takich podróży.

V Kwestia dobrostanu zwierząt podczas transportu nie jest uwzględniana w kosztach transportu ani cenie mięsa. Z opracowań naukowych i badań przeprowadzonych przez Komisję wynika ponadto, że brak danych stanowi przeszkodę w tworzeniu systemów zachęt, które skłaniałyby przedsiębiorstwa transportowe do dbania o dobrostan zwierząt, i w ograniczaniu czynników gospodarczych sprzyjających łamaniu przepisów.

VI Dużą rolę w zmianie tej sytuacji odegrać mogą konsumenci. Osoby, które odpowiedziały na ankietę Komisji, twierdziły, że kupując produkty mięsne, zwracają uwagę na dobrostan zwierząt. Byłyby jednak skłonne płacić za te produkty więcej tylko wtedy, gdyby uzyskały informacje o dobrych warunkach hodowli zwierząt. Dokonywanie świadomych wyborów w tym zakresie jest trudne ze względu na to, że – szczególnie na szczeblu krajowym – istnieje wiele systemów etykietowania mięsa i są one różnorodne, a ponadto na etykietach nie podaje się konkretnych informacji.

VII Europejski Zielony Ład oraz strategia „Od pola do stołu” promują przechodzenie na bardziej zrównoważony system żywnościowy. Wprowadzenie takiej zmiany wymagałoby jednak dokonania strukturalnych zmian w łańcuchu dostaw i we wzorcach konsumpcji. Patrząc na zagadnienie z szerszej perspektywy, można dostrzec związek pomiędzy ilością spożywanego mięsa a liczbą transportowanych zwierząt. Komisja, prowadząc kampanie promocyjne i programy finansowania, wspiera unijnych rolników i przemysł spożywczy w sprzedaży produktów rolnych, w tym mięsa (świeżego, schłodzonego lub mrożonego) i wyrobów mięsnych.

VIII Państwa członkowskie rejestrują przewozy zwierząt w krajowych bazach danych identyfikacji i rejestracji. Jeżeli zaś chodzi o przewozy zwierząt pomiędzy państwami członkowskimi i wjazd do UE, to odpowiednie dane są rejestrowane w bazie danych Komisji. Bazy te zostały utworzone, aby ewidencjonować dane w zakresie identyfikacji zwierząt, rejestracji gospodarstw i certyfikacji sanitarnych do celów kontroli chorób. W swojej obecnej formie nie zapewniają one Komisji kompleksowych, scentralizowanych informacji na temat transportu zwierząt. Zastosowanie nowych technologii mogłoby poprawić sposób monitorowania transportu zwierząt w zakresie przewozów, lecz także w zakresie dobrostanu zwierząt podczas transportu. Narzędzia cyfrowe mogłyby zaś zoptymalizować planowanie i logistykę transportu.

IX Trybunał przedstawił też niektóre wyzwania, przed jakimi stoją decydenci i zainteresowane strony z UE:

- o określenie i przyjęcie rozwiązań alternatywnych wobec transportu zwierząt;

- o zapewnienie lepszych informacji, aby pomóc konsumentom w dokonywaniu świadomych wyborów;
- o promowanie zmian strukturalnych, które zapewnią bardziej zrównoważony system żywnościowy;
- o przypisanie wartości pieniężnej cierpieniu zwierząt podczas transportu i uwzględnienie tej wartości w koszcie transportu i cenie mięsa;
- o uzyskanie całościowego, scentralizowanego oglądu kwestii transportu zwierząt na poziomie UE oraz wykorzystanie nowych technologii do monitorowania tego transportu, pomiaru dobrostanu zwierząt podczas transportu i propagowania optymalizacji logistyki.

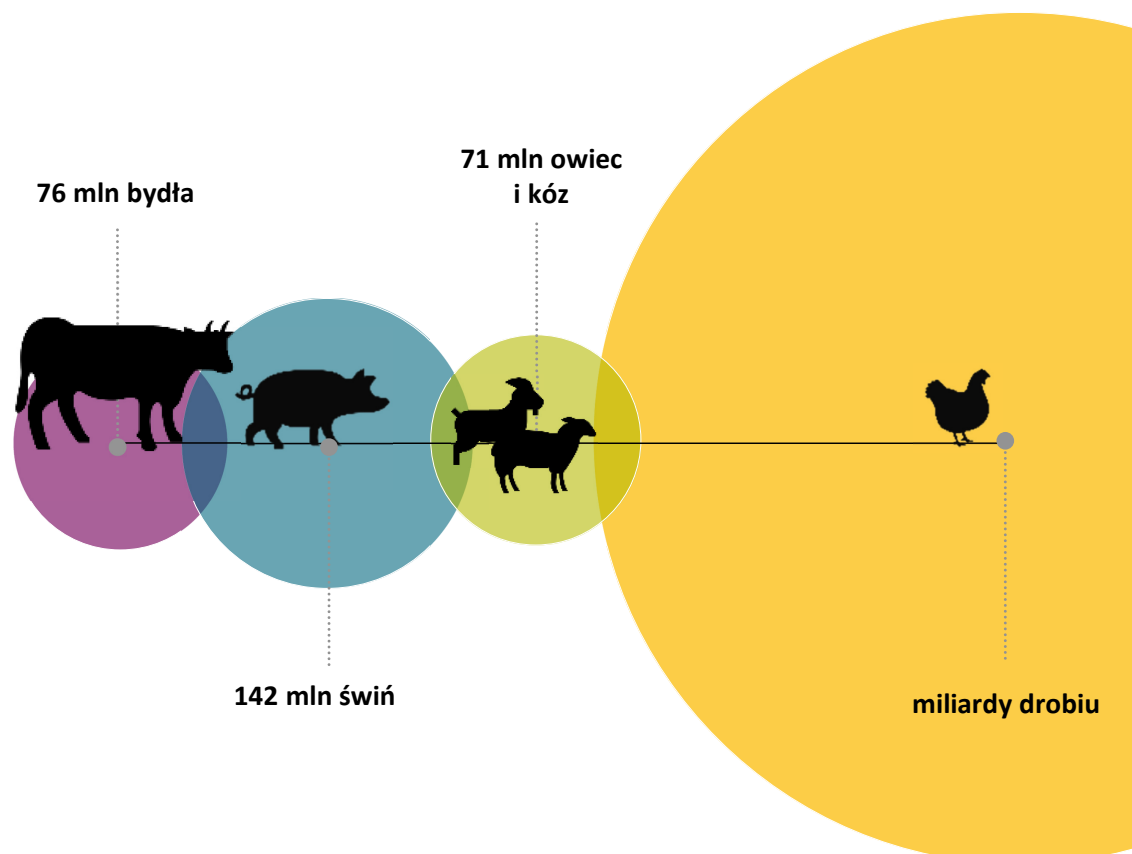
X Trybunał zidentyfikował ponadto następujące związane z transportem możliwości, które mogą zostać uwzględnione w nadchodzącym przeglądzie przepisów unijnych:

- o promowanie transportu mięsa zamiast żywych zwierząt oraz wykorzystanie rzeźni lokalnych i polowych;
- o zwiększenie przejrzystości i harmonizacji w procesie etykietowania mięsa, przykładowo w ramach unijnego systemu etykietowania dotyczącego dobrostanu zwierząt;
- o wprowadzenie odpowiednich zachęt dla producentów, użytkowników i konsumentów, które skłonią ich do działania zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju;
- o opracowanie metodyki pozwalającej uwzględnić cierpienia zwierząt w koszcie transportu i cenie mięsa;
- o wykorzystanie potencjału technologii IT i usprawnień technologicznych do śledzenia wszystkich przewozów zwierząt, w tym przewozów krajowych; wykorzystanie kamer i czujników do pomiaru i monitorowania dobrostanu zwierząt podczas transportu; wykorzystanie narzędzi cyfrowych do optymalizacji planowania i logistyki transportu zwierząt.

Wprowadzenie

01 W 2021 r. unijni rolnicy prowadzili chów 76 mln sztuk bydła, 142 mln świń, 60 mln owiec, 11 mln kóz, a ponadto miliardy sztuk drobiu i innych zwierząt – od królików po konie (*rys. 1*)¹.

Rys. 1 – Zwierzęta hodowane w UE w 2021 r.



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie danych Eurostatu i Biura Analiz Parlamentu Europejskiego.

02 Zwierzęta te w ciągu swojego życia mogą być transportowane między gospodarstwami w ramach hodowli i tuczu oraz do rzeźni, gdzie dokonuje się ich uboju. W większości przypadków pozostają one na terytorium tego samego kraju; zdarza się jednak, że przemieszcza się je do innego państwa członkowskiego UE lub do państwa spoza UE, przy czym odległości, które przebywają, i czas trwania podróży mogą się znacznie różnić².

¹ Eurostat, [Livestock population in numbers](#); Biuro Analiz Parlamentu Europejskiego, [EU trade and transport of live animals](#), 2020, s. 1.

² Biuro Analiz Parlamentu Europejskiego, [EU trade and transport of live animals](#), 2020, s. 1.

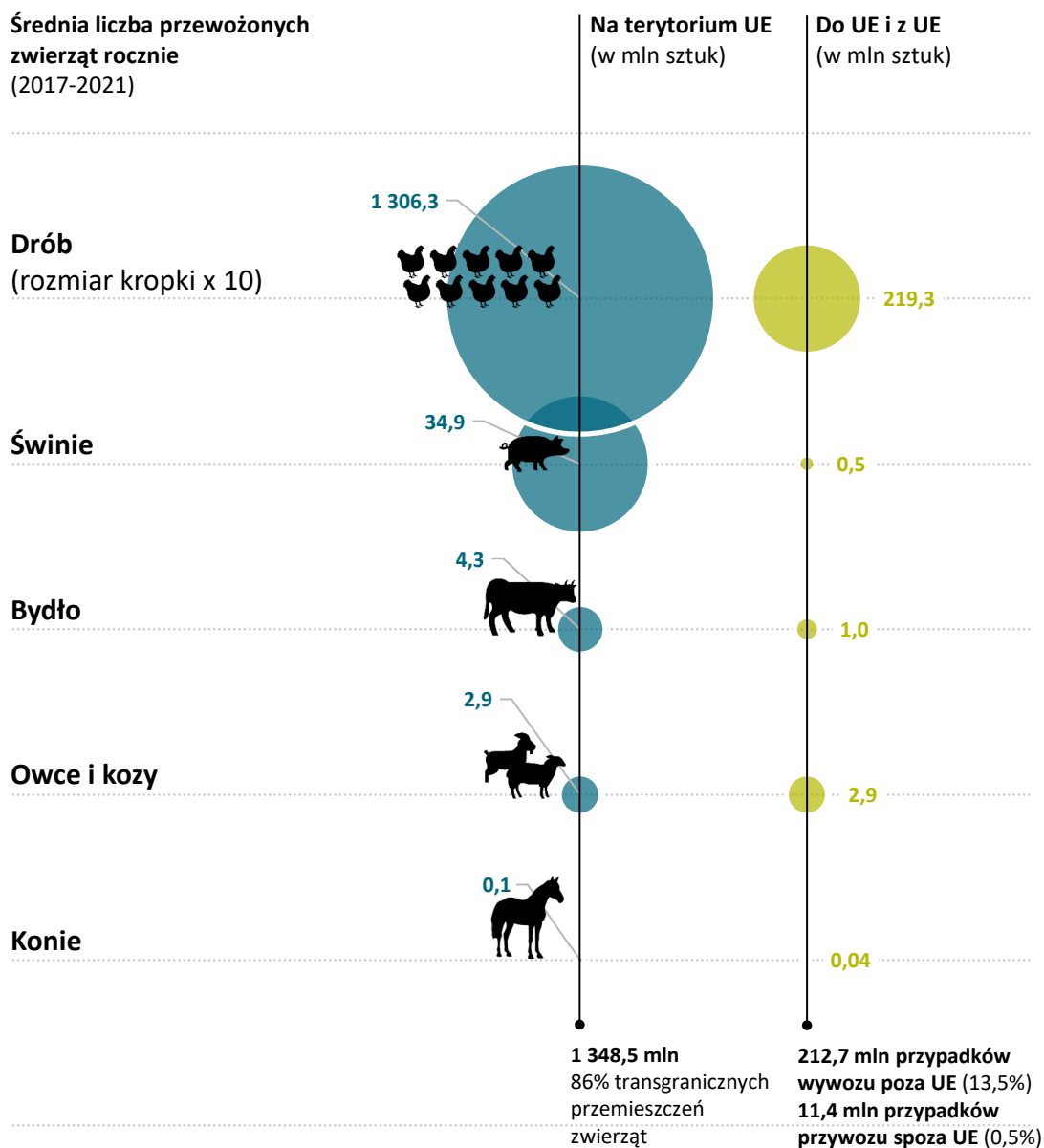
03 Komisja (Eurostat) wyróżnia następujące kategorie transportu zwierząt:

- o transport krajowy, tj. w granicach jednego państwa;
- o transport w obrębie UE, tj. pomiędzy państwami członkowskimi;
- o transport poza UE, tj. z krajów trzecich do UE lub z UE do tych krajów³.

04 W latach 2017–2021 transgraniczny transport zwierząt (zarówno pod względem liczby zwierząt, jak i ich wagi) obejmował w 86% przewozy wewnątrz UE, w 13,5% – wywozy do krajów spoza UE, a w 0,5% – przywozy z krajów leżących poza UE. Pomiędzy krajami UE, a także do UE z krajów trzecich i z UE do tych krajów przetransportowano 1,6 miliarda sztuk żywych zwierząt (zob. [rys. 2](#)).

³ Eurostat, [Statistics explained](#).

Rys. 2 – Transport żywych zwierząt pomiędzy państwami członkowskimi oraz z krajów trzecich do UE i z UE do krajów trzecich w latach 2017–2021 – skład gatunkowy



Uwaga: W bazie danych Comext brak jest danych dotyczących transportu krajowego.

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie danych z bazy danych Comext.

05 Zwierzęta mogą być przewożone transportem drogowym, morskim, kolejowym i lotniczym. Bez względu na rodzaj transportu jest on dla zwierząt źródłem stresu i jako taki może naruszać ich dobrostan⁴. Zwierzęta narażone są na stres podczas załadunku i wyładunku, a w czasie samej podróży mogą cierpieć z powodu głodu, pragnienia, wysokich temperatur, a także braku przestrzeni i niemożności wypoczynku⁵. Dobrostan zwierząt w czasie transportu uzależniony jest od odległości i czasu trwania podróży oraz zapewnionych im warunków (np. dostępnej przestrzeni, warunków drogowych i mikroklimatycznych, poziomu troski okazywanej przez kierowców)⁶.

06 W ostatnich latach obywatele UE okazywali coraz większe zainteresowanie dobrostanem zwierząt, a organizacje pozarządowe (NGO) zwracały uwagę na fakt, że zwierzęta podczas transportu mogą cierpieć z powodu złych warunków⁷. Wszystko to nie tylko zrodziło pytania o skuteczność zasad unijnych, lecz także wywołało wątpliwości co do tego, czy długotrwałe podróże zwierząt na duże odległości są w ogóle konieczne.

07 W 2019 r. Rada podkreśliła⁸ potrzebę poprawy dobrostanu zwierząt przewożonych na duże odległości i zwróciła się do Komisji, aby ta przeprowadziła przegląd i dokonała aktualizacji obowiązujących przepisów dotyczących transportu zwierząt. Parlament Europejski także wezwał Komisję do przeprowadzenia przeglądu przepisów⁹ (*ramka 1*).

⁴ Europejski Urząd ds. Bezpieczeństwa Żywności (EFSA), „Welfare of cattle during transport”, 2022, s. 16.

⁵ Parlament Europejski, Dyrekcja Generalna ds. Polityki Wewnętrznej Unii Europejskiej (IPOL), „Patterns of livestock transport in the EU and to third countries”, 2021, s. 7; EFSA, „Welfare of cattle during transport”, 2022, s. 5.

⁶ EFSA, „Welfare of cattle during transport”, 2022, s. 91.

⁷ Eurogrupa na rzecz Zwierząt (EFA), *Live animal transport*, 2021; Stowarzyszenie Animals' Angels, „The myth of enforcement”, 2016.

⁸ Konkluzje Rady w sprawie dobrostanu zwierząt z 2019 r., pkt (7).

⁹ Parlament Europejski, *Rezolucja w sprawie ochrony zwierząt podczas transportu*, 2012, pkt 23; Parlament Europejski, *Rezolucja w sprawie wykonania rozporządzenia Rady (WE) nr 1/2005*, 2019, pkt 68.

Ramka 1

Prace komisji śledczej Parlamentu Europejskiego ds. ochrony zwierząt podczas transportu

W czerwcu 2020 r. Parlament Europejski ustanowił komisję śledczą ds. ochrony zwierząt podczas transportu w celu zbadania domniemanych naruszeń w stosowaniu unijnych zasad dotyczących transportu zwierząt.

W grudniu 2021 r. komisja ta przedłożyła sprawozdanie, z którego wynikało, że w unijnych przepisach w tym obszarze nie wzięto w pełni pod uwagę zróżnicowanych potrzeb zwierząt, a ponadto państwa członkowskie nie zawsze stosowały się do tych przepisów¹⁰.

W styczniu 2022 r. Parlament Europejski przyjął ostateczne zalecenie, wzywające Komisję i państwa członkowskie do podjęcia bardziej stanowczych działań w celu zapewnienia, by dbano o dobrostan zwierząt podczas transportu i zaktualizowano przepisy unijne. W szczególności Parlament zalecił nałożenie ograniczeń dotyczących czasu podróży i wprowadzenie kontroli dotyczących eksportu żywych zwierząt do krajów spoza UE, a także wyraził życzenie, aby transportowano przede wszystkim mięso, a nie żywe zwierzęta.

Źródło: Strona internetowa komisji śledczej ds. ochrony zwierząt podczas transportu.

08 W maju 2020 r. Komisja Europejska przedstawiła strategię „Od pola do stołu”, w której zobowiązała się do dokonania przeglądu obecnego prawodawstwa unijnego dotyczącego dobrostanu zwierząt, w tym zasad transportu zwierząt, aby (i) dostosować prawodawstwo do bieżącego stanu wiedzy naukowej, (ii) rozszerzyć zakres przepisów, (iii) ułatwić ich egzekwowanie oraz (iv) zapewnić zwierzętom wyższy poziom dobrostanu. Komisja zamierza przedstawić wniosek w sprawie zmiany prawodawstwa dotyczącego dobrostanu zwierząt do końca 2023 r.¹¹

¹⁰ Parlament Europejski, Sprawozdanie w sprawie zbadania zarzutów dotyczących naruszeń i niewłaściwej administracji w stosowaniu prawa Unii dotyczącego ochrony zwierząt w czasie transportu w Unii i poza nią, 2021.

¹¹ Strona internetowa Komisji dotycząca procesu przeglądu.

09 Komisja odpowiada za przedstawianie wniosków w sprawie nowych aktów prawnych UE i za monitorowanie sposobu, w jaki państwa członkowskie stosują obowiązujące przepisy. Przeprowadza ona kontrole w państwach członkowskich i weryfikuje prawidłowe wdrożenie i egzekwowanie prawodawstwa unijnego. Może też wszczynać postępowania względem państw członkowskich, które nie dokonują poprawnej transpozycji i nie wdrażają prawidłowo prawodawstwa UE¹².

10 Państwa członkowskie są odpowiedzialne za stosowanie przepisów unijnych na poziomie krajowym, w tym za przeprowadzanie kontroli urzędowych, oraz za podejmowanie odpowiednich środków na rzecz egzekwowania przepisów¹³. Ustanawiają one zasady dotyczące nakładania kar za naruszenia przepisów i podejmują wszelkie środki niezbędne do tego, by kary te były egzekwowane¹⁴. Państwa członkowskie informują Komisję w cyklu rocznym o wynikach kontroli, które przeprowadzają¹⁵.

11 Europejski Urząd ds. Bezpieczeństwa Żywności (EFSA), agencja UE ustanowiona w 2002 r., prowadzi doradztwo naukowe na temat zagrożeń związanych z łańcuchem żywnościowym „od pola do stołu”, w tym z dobrostanem zwierząt podczas transportu.

12 Dyrekcja Generalna ds. Polityki Wewnętrznej Unii Europejskiej (IPOL) wspiera Parlament Europejski w wykonywaniu i poszerzaniu jego uprawnień kontrolnych i ustawodawczych w zakresie polityki wewnętrznej, w tym transportu zwierząt.

¹² Europejski Trybunał Obrachunkowy, [sprawozdanie specjalne 31/2018](#) pt. „Dobrostan zwierząt w UE – zmniejszanie dystansu między ambitnymi celami a praktycznym wdrażaniem”, rys. 2.

¹³ Europejski Trybunał Obrachunkowy, [sprawozdanie specjalne 31/2018](#) pt. „Dobrostan zwierząt w UE – zmniejszanie dystansu między ambitnymi celami a praktycznym wdrażaniem”, rys. 2.

¹⁴ Art. 25 rozporządzenia (WE) nr 1/2005.

¹⁵ Art. 27 ust. 2 rozporządzenia (WE) nr 1/2005.

Zakres przeglądu i podejście Trybunału

13 W niniejszym przeglądzie przedstawiono główne przyczyny, które powodują, że żywe zwierzęta są transportowane, ze szczególnym uwzględnieniem roli polityki unijnej i czynników gospodarczych. Scharakteryzowano także tendencje występujące w ramach transportu zwierząt. Mianem „żywe zwierzęta” określono w przeglądzie następujące zwierzęta lądowe: bydło, świnie, drób, owce, kozy i konie (zarówno przeznaczane do produkcji mięsa i hodowli, jak i wykorzystywane w wyścigach). Zakres niniejszego przeglądu nie obejmuje zwierząt domowych, doświadczalnych, trzymanyh w ogrodach zoologicznych ani w cyrkach.

14 Niniejszy dokument nie jest sprawozdaniem z kontroli i opiera się w dużej mierze na powszechnie dostępnych informacjach, danych zgromadzonych na potrzeby jego sporządzenia i na sprawozdaniu Trybunału na temat dobrostanu zwierząt z 2018 r.¹⁶ Kontrolerzy dokonali też przeglądu odpowiedniego prawodawstwa unijnego, w tym zasad wspólnej polityki rolnej, a także przepisów dotyczących etykietowania i higieny. Przeanalizowali ponadto istotne dla tematu przeglądu publikacje Parlamentu Europejskiego, Komisji Europejskiej, państw członkowskich, najwyższych organów kontroli, instytucji badawczo-naukowych, organizacji pozarządowych oraz stowarzyszeń zawodowych (zob. [załącznik I](#)). Przeprowadzona przez kontrolerów analiza przyczyn transportu zwierząt koncentrowała się na przyczynach ich przewozu zarówno w obrębie UE, jak i z UE do krajów trzecich.

15 Kontrolerzy przeanalizowali dane pochodzące z unijnych baz danych TRACES i Comext, a także ze zbiorów danych Eurostatu. Do celów przeglądu wykorzystali przede wszystkim dane z lat 2017–2021. Ponieważ dane dotyczące transportu krajowego nie są publicznie dostępne, przeprowadzone przez kontrolerów analizy nie objęły tego aspektu. Dotyczą one wyłącznie transportu transgranicznego na terenie UE lub wywozu poza UE oraz przywozu do UE, co każdorazowo zaznaczono.

¹⁶ Europejski Trybunał Obrachunkowy, [sprawozdanie specjalne 31/2018](#) pt. „Dobrostan zwierząt w UE – zmniejszanie dystansu między ambitnymi celami a praktycznym wdrażaniem”.

16 Na potrzeby przeglądu przeprowadzono wywiady z urzędnikami Komisji. Kontrolerzy skonsultowali się ze stowarzyszeniami zawodowymi działającymi w sektorze rolnictwa i produkcji mięsa oraz z organizacjami pozarządowymi aktywnymi w dziedzinie ochrony zwierząt. Wykorzystali też wkład ekspertów akademickich do poparcia swojej analizy wpływu czynników gospodarczych na transport zwierząt. W celu lepszego zrozumienia badanych kwestii kontrolerzy przeprowadzili też wizytę informacyjną w Polsce, gdzie spotkali się z przedstawicielami organów krajowych, a także odwiedzili obiekty wykorzystywane w transporcie zwierząt (tj. rzeźnię i punkt kontroli, gdzie zwierzęta odpoczywają podczas postoju w czasie podróży na długie dystanse).

17 Publikacja niniejszego przeglądu właśnie na początku 2023 r. stanowi przyczynek do trwającej debaty na temat transportu zwierząt w UE. Poprzedza też przegląd przepisów w zakresie dobrostanu zwierząt w UE, którego zamierza dokonać Komisja.

Czynniki wpływające na transport zwierząt

18 Na transport żywych zwierząt w granicach UE i pomiędzy UE a państwami trzecimi może wpływać szereg czynników¹⁷. Na potrzeby niniejszego przeglądu zostały one podzielone na dwie wzajemnie powiązane kategorie:

- o czynniki regulacyjne,
- o czynniki gospodarcze.

Czynniki regulacyjne

19 Obowiązujące obecnie prawodawstwo, polityka i inicjatywy unijne, które mają bezpośredni lub pośredni wpływ na transport zwierząt, obejmują:

- o **prawodawstwo UE dotyczące transportu zwierząt** – stanowi ono podstawę przepisów unijnych, których muszą przestrzegać państwa członkowskie UE, aby zapewnić zwierzętom dobrostan podczas transportu;
- o **wspólna polityka rolna (WPR)** – zasady i inicjatyw WPR mogą wpływać na wybory dokonywane przez poszczególnych rolników dotyczące tego, jak zarządzają oni swoimi gruntami, uprawami i żywym inwentarzem;
- o **unijna polityka etykietowania** – etykietowanie, w oparciu o wymogi wiążące lub dobrowolne, pomaga konsumentom w dokonywaniu świadomych wyborów przy zakupie żywności. Sprzedawane w UE mięso może być oznakowane na różne sposoby, np. poprzez **wskazanie miejsca pochodzenia** lub **informacje o dobrostanie zwierząt**;
- o **system oznaczeń geograficznych i system gwarantowanych tradycyjnych specjalności** – te unijne systemy jakości chronią nazwy konkretnych produktów, aby promować ich wyjątkowy charakter, związany z pochodzeniem geograficznym lub tradycyjnym sposobem wytwarzania. Umieszczenie symboli unijnych na etykietowanych produktach jest obowiązkowe;

¹⁷ IPOL, „Patterns of livestock transport in the EU and to third countries”, 2021, sekcja 2.

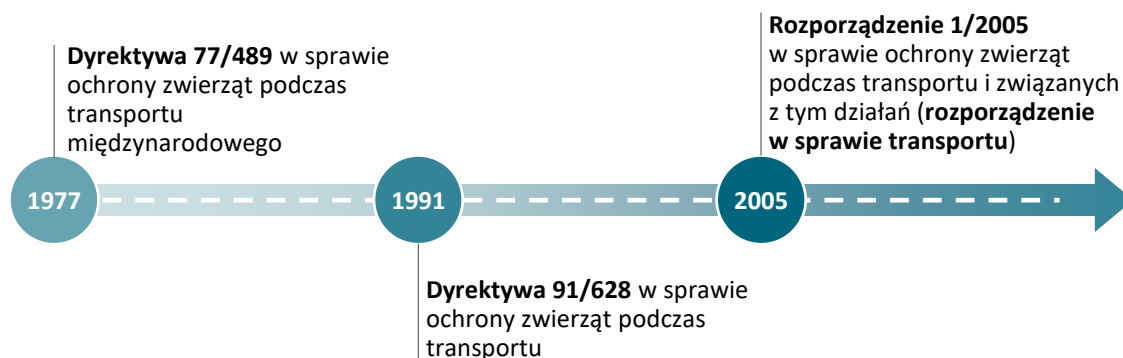
- o **Europejski Zielony Ład** – ta strategia, przyjęta w 2019 r., ma na celu wyeliminowanie emisji netto gazów cieplarnianych do 2050 r. i przejście na zrównoważony system żywnościowy;
- o **strategia „Od pola do stołu”** – strategia przyjęta w 2020 r., która ma na celu przyspieszenie zrównoważonych zmian na wszystkich etapach łańcucha dostaw żywności;
- o **unijny pakiet higieniczny** – przepisy przyjęte w 2004 r. utworzyły jednolite ramy regulacyjne w zakresie higieny, mające zastosowanie do wszystkie środków spożywczych i podmiotów sektora spożywczego i obejmujące wszystkie etapy łańcucha dostaw żywności, w tym rzeźnię;
- o **prawo o zdrowiu zwierząt** – przepisy obowiązujące od kwietnia 2021 r., które regulują kwestie identyfikowalności zwierząt, co ma na celu zapobieganie szerzeniu się przenośnych chorób zwierząt.

Unijne prawodawstwo dotyczące transportu zwierząt jest wdrażane niejednorodnie w poszczególnych państwach członkowskich

20 UE przyjęła pierwsze akty prawne dotyczące ochrony zwierząt podczas transportu ponad 40 lat temu. Na **rys. 3** przedstawiono główne etapy procesu ustanawiania ram prawnych w tym obszarze. W obowiązujących obecnie przepisach (**rozporządzenie w sprawie transportu**) określono zakres odpowiedzialności poszczególnych uczestników łańcucha transportu, a także zasady transportu zwierząt kręgowych w obrębie UE, w tym zasady kontroli zwierząt, które są przywożone na terytorium UE lub je opuszczają¹⁸.

¹⁸ Europejski Trybunał Obrachunkowy, **dokument informacyjny pt. „Animal welfare in the EU”**, 2018, s. 6.

Rys. 3 – Główne akty prawne UE dotyczące dobrostanu zwierząt podczas transportu



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

21 Jak wynika z wypowiedzi uczestników konsultacji publicznych zorganizowanych przez Komisję w 2021 r., przepisy UE dotyczące dobrostanu zwierząt, w tym rozporządzenie w sprawie transportu, ułatwiły handel i poprawiły konkurencyjność w Europie, ponieważ usunęły przeszkody w handlu żywymi zwierzętami na jednolitym rynku¹⁹. Opinia ta została też potwierdzona w drodze oceny prawodawstwa unijnego dotyczącego dobrostanu zwierząt przeprowadzonej przez Komisję w 2010 r.²⁰

22 Komisja wykryła jednak uchybienia we wdrażaniu rozporządzenia w sprawie transportu, zwłaszcza w kontrolach urzędowych przeprowadzanych przez państwa członkowskie w odniesieniu do podróży zwierząt do państw spoza UE oraz podróży zwierząt niezdolnych do transportu²¹. W 2020 r. państwa członkowskie przeprowadziły ponad 900 000 kontroli urzędowych i nałożyły prawie 8 000 kar. Wykryto przede wszystkim problemy dotyczące:

- zdolności zwierząt do transportu (w przypadku bydła i świń),
- praktyk transportowych (w przypadku drobiu),

¹⁹ Komisja Europejska, „Factual summary report of the online public consultation in support to the fitness check and revision of the EU animal welfare legislation”, 2022, s. 3.

²⁰ Komisja Europejska, „Fitness check of EU animal welfare legislation”, 2022, s. 25.

²¹ Komisja Europejska, „Overview report on systems to prevent the transport of unfit animals in the EU”, 2015; Komisja Europejska, „Welfare of animals exported by road”, 2020; Komisja Europejska, „Welfare of animals transported by sea”, 2020.

- o dokumentacji transportu (w przypadku owiec, kóz, koni i osłów²²).

23 Jako że uprawnienia w zakresie ustanawiania i stosowania kar przekazano państwom członkowskim, istnieją pomiędzy nimi duże różnice, jeżeli chodzi o procedury administracyjne i nakładanie sankcji, rodzaje sankcji stosowanych w przypadku niezgodności z przepisami, a także surowość sankcji²³. Jak wynika z ustaleń badaczy, różnice w egzekwowaniu przepisów pomiędzy poszczególnymi państwami członkowskimi mogą prowadzić do tego, że przedsiębiorstwa transportowe decydują się na dłuższą drogę transportu, aby uniknąć przejazdu przez terytorium państw, w których przepisy krajowe są bardziej rygorystyczne lub rozporządzenie w sprawie transportu jest ściślej przestrzegane²⁴. W sprawozdaniu z 2011 r. na temat wpływu rozporządzenia w sprawie transportu zwierząt Komisja przyznała, że konieczne jest lepsze zharmonizowanie przepisów dotyczących sektora transportu²⁵.

Wspólna polityka rolna koncentruje się na innych zagadnieniach niż dobrostan zwierząt podczas transportu

24 Wspólna polityka rolna (WPR) została ustanowiona w 1962 r. Początkowo, aby osiągnąć cel tej polityki polegający na zapewnieniu stabilnych dostaw żywności po przystępnych cenach, zachęcano rolników do produkcji żywności, stosując takie środki jak gwarantowanie cen głównych produktów rolnych (np. wołowiny) i dochodów rolników²⁶. Doprowadziło to do zmian polegających na specjalizacji i koncentracji sektora produkcji zwierzęcej, a w konsekwencji wpłynęło na to, jak transportuje się żywe zwierzęta²⁷.

²² Komisja Europejska, [dokument roboczy służb Komisji towarzyszący sprawozdaniu dotyczącemu ogólnego funkcjonowania kontroli urzędowych przeprowadzonych w państwach członkowskich \(w latach 2019–2020\) w celu zapewnienia stosowania prawa żywnościowego i paszowego oraz zasad dotyczących zdrowia i dobrostanu zwierząt, zdrowia roślin i środków ochrony roślin](#), 2022, s. 28–31.

²³ Biuro Analiz Parlamentu Europejskiego, [„Protection of animals during transport: sanctions for infringements”](#), 2021, s. 4.

²⁴ Van Wagenberg, Baltussen, [„Socio-economic reasons for long-distance cross-border transport of animals in the EU”](#), 2021.

²⁵ Komisja Europejska, [Sprawozdanie w sprawie wpływu rozporządzenia Rady \(WE\) nr 1/2005 w sprawie ochrony zwierząt podczas transportu](#), 2011, s. 12.

²⁶ Komisja Europejska, [„The future of the livestock sector”](#), 2020, s. 38.

²⁷ Komisja Europejska, [„The future of the livestock sector”](#), 2020, s. 36.

25 Po pierwszej reformie wspólnej polityki rolnej, przeprowadzonej w 1992 r., stopniowo zmniejszono wsparcie na rzecz gwarantowanego poziomu cen i wprowadzano płatności bezpośrednie, powiązane z powierzchnią gruntów wykorzystywanych do produkcji i z pogłowiem niektórych gatunków zwierząt (bydła i owiec)²⁸. Kolejne reformy, wprowadzane od 2003 r., coraz bardziej ograniczały związek pomiędzy płatnościami bezpośrednimi a rodzajem i wielkością produkcji w gospodarstwie. Równocześnie reformy te wprowadzały bardziej rygorystyczne przepisy dotyczące środowiska i dobrostanu zwierząt, których rolnicy muszą przestrzegać, aby uzyskać płatność²⁹. W nowej wspólnej polityce rolnej, która weszła w życie w 2023 r., nie wprowadzono żadnych istotnych zmian, które mogłyby wpłynąć na transport zwierząt – ani w zakresie liczby przewożonych zwierząt, ani warunków przewozu.

26 W większości przypadków uzyskanie wsparcia w ramach WPR jest uzależnione od przestrzegania dwóch zestawów warunków:

- o norm dobrej kultury rolnej zgodnej z ochroną środowiska (GAEC), które nie obejmują kwestii dobrostanu zwierząt,
- o wymogów podstawowych w zakresie zarządzania (SMR), które odnoszą się do wymogów regulacyjnych spoza WPR³⁰. Obejmują one dyrektywy UE³¹ dotyczące dobrostanu zwierząt, lecz nie obejmują rozporządzenia w sprawie transportu.

27 Ze środków WPR finansowane są działania dotyczące dobrostanu zwierząt w ramach programów rozwoju obszarów wiejskich w państwach członkowskich, które to programy koncentrują się na warunkach panujących w gospodarstwach, a nie w czasie transportu zwierząt. Począwszy od 2023 r. WPR zapewnia – poza interwencjami na rzecz rozwoju obszarów wiejskich – także płatności bezpośrednie w ramach tzw. ekoschematów, czyli programów na rzecz klimatu, środowiska i dobrostanu zwierząt. Płatności te przysługują za wypełnianie zobowiązań

²⁸ Komisja Europejska, „Na czym polega WPR”, 2017.

²⁹ Komisja Europejska, „Na czym polega WPR”, 2017.

³⁰ Komisja Europejska, „Study on CAP Measures and Instruments Promoting Animal Welfare and Reduction of Antimicrobials Use”, 2022, s. 7.

³¹ Dyrektywa Rady 2008/119/WE ustanawiająca minimalne normy ochrony cieląt; dyrektywa Rady 2008/120/WE ustanawiająca minimalne normy ochrony świń; dyrektywa Rady 98/58/WE dotycząca ochrony zwierząt hodowlanych.

wykraczających poza minimalne wymogi unijne lub krajowe³². Komisja opublikowała dokument informacyjny, w którym wyszczególniła potencjalne praktyki rolnicze mogące uzyskać wsparcie w ramach ekoschematów, lecz w wykazie tych praktyk nie znalazły się operacje związane z transportem³³.

28 W ramach działań w zakresie rozwoju obszarów wiejskich finansowane są też inwestycje w środki trwałe, systemy jakości i rolnictwo ekologiczne. Wszystkie one mogą prowadzić do podwyższenia standardów dotyczących dobrostanu zwierząt³⁴. Przykładowo w Polsce ze środków WPR finansowano program certyfikacji wołowiny QMP (Quality meat programme), który obejmuje wymogi dotyczące dobrostanu zwierząt w zakresie ich utrzymania, wykorzystania antybiotyków, warunków transportu i uboju³⁵. WPR umożliwia też finansowanie rozwiązań alternatywnych dla transportu zwierząt: na Malcie w ramach WPR przyznano wsparcie na rzecz małej rzeźni połączonej z hodowlą królików, a na Łotwie – na rzecz rzeźni polowej do powszechnego użytku.

Nie istnieją wspólne standardy etykietowania mięsa

29 Wskazanie kraju pochodzenia – czyli **oznaczenie miejsca pochodzenia** – jest w UE obowiązkowe od 2000 r.³⁶, a w przypadku wieprzowiny, mięsa drobiowego, baraniego i koziego od 2015 r.³⁷ Jeżeli chodzi o inne rodzaje mięsa, takie jak konina czy mięso królicze, na poziomie UE nie ma obowiązkowych wymogów. Komisja rozważa rozszerzenie wymogu oznaczania miejsca pochodzenia w ramach strategii „Od pola do stołu”, tak aby objąć nią inne produkty żywnościowe³⁸.

³² Art. 31 rozporządzenia (UE) 2021/2115.

³³ Komisja Europejska, „List of potential agricultural practices that eco-schemes could support”, 2021.

³⁴ Komisja Europejska, „Study on CAP Measures and Instruments Promoting Animal Welfare and Reduction of Antimicrobials Use”, 2022, s. 7–10, 48–50.

³⁵ Komisja Europejska, „Study on CAP Measures and Instruments Promoting Animal Welfare and Reduction of Antimicrobials Use”, 2022, s. 53 i 69.

³⁶ Art. 25 rozporządzenia (WE) nr 1760/2000.

³⁷ Art. 9 rozporządzenia (UE) nr 1337/2013.

³⁸ Komisja Europejska, Strategia „Od pola do stołu”, 2020, s. 13.

30 Obowiązujące unijne ramy prawne wymagają podawania konkretnych informacji na temat pochodzenia mięsa, w zależności od jego rodzaju (zob. [tabela 1](#)).

Tabela 1 – Oznaczanie miejsca pochodzenia mięsa

Rodzaj mięsa	Wymogi dotyczące znakowania
Wołowina	Obowiązek wskazania miejsca urodzenia, chowu i uboju zwierzęcia
Wieprzowina, mięso drobiowe, baranie i kozie	Brak obowiązku wskazania miejsca urodzenia zwierzęcia Obowiązek wskazania miejsca chowu i uboju, ale: <ul style="list-style-type: none"> ○ definicja chowu dopuszcza, by zwierzę spędziło krótki czas w innym kraju niż ten, który oznaczono na etykiecie jako kraj chowu; ○ zamiast miejsc chowu i uboju można wskazać „miejsce pochodzenia”, jeżeli podmioty prowadzące przedsiębiorstwa spożywcze mogą dowieść, że mięso pozyskano ze zwierząt, które urodziły się, były hodowane i zostały poddane ubojowi w tym samym kraju.

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

31 Według ankiety przeprowadzonej przez Komisję wśród konsumentów w 2020 r. w niewielkim stopniu rozumieją oni terminy „miejsce chowu” oraz „pochodzenie”. Większość z nich rozumie „miejsce chowu” jako kraj, w którym zwierzę spędziło całe swoje życie lub w którym się urodziło³⁹.

32 Inne rodzaje etykiet to stosowany w UE **system oznaczeń geograficznych** (pkt 19), obejmujący produkty, których jakość lub renoma są związane z pochodzeniem geograficznym. Jeżeli chodzi o produkty związane ze zwierzętami, to można w ich przypadku korzystać z dwóch systemów etykietowania: chronionej nazwy pochodzenia bądź chronionego oznaczenia geograficznego (zob. [tabela 2](#)).

³⁹ Dokument roboczy służb Komisji, [Evaluation of the mandatory indication of the country of origin or place of provenance for fresh, chilled and frozen meat of swine, sheep, goats and poultry](#), 2021, s. 13; Komisja Europejska, [Sprawozdanie w sprawie oceny obowiązkowego wskazania kraju pochodzenia lub miejsca pochodzenia mięsa ze świń, z drobiu, owiec i kóz](#), 2021, s. 6.

Tabela 2 – Ograniczona przejrzystość unijnych etykiet oznaczenia geograficznego

Chroniona nazwa pochodzenia	Chronione oznaczenie geograficzne
Wszystkie etapy produkcji (urodzenie, chów i ubój) muszą odbywać się w granicach określonego obszaru geograficznego.	Co najmniej jeden etap produkcji musi odbywać się w granicach określonego obszaru. Zwierzę może być urodzone lub poddane ubojowi w innych miejscach niż obszar geograficzny objęty chronionym oznaczeniem geograficznym.

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

33 W ramach **systemu gwarantowanej tradycyjnej specjalności** (pkt 19) także wykorzystywane jest specjalne etykietowanie produktów spożywczych. W systemie tym kładzie się nacisk na tradycyjne cechy produktów, takie jak sposób wykonania lub skład, bez powiązania z konkretnym obszarem geograficznym. Ten system jakości chroni metodę produkcji, lecz sam produkt może być wytwarzany w innym miejscu.

34 Obecnie istnieje jeden obowiązkowy ogólnounijny **system etykietowania związany z dobrostanem zwierząt** (pkt 19) i dotyczy on jaj spożywczych. Sposób znakowania jaj jest zależny od systemu stosowanego w ramach chowu kur niosek. Normy handlowe dotyczące mięsa drobiowego stanowią, że sprzedawcy mogą – lecz nie muszą – zawrzeć na etykietach pewne informacje, w tym o rodzaju hodowli, z którego pochodzą zwierzęta⁴⁰.

35 W sytuacji, gdy brak jest innych konkretnych zasad unijnych, produkty spełniające wymogi dobrostanu zwierząt podlegają dobrowolnej certyfikacji na poziomie krajowym⁴¹. W efekcie powstały różniące się między sobą krajowe systemy etykietowania, które opierają się na różnych podejściach, w niejednorodny sposób chronią dobrostan zwierząt i mogą być mylące dla konsumentów⁴². W ramach swojej

⁴⁰ Biuro Analiz Parlamentu Europejskiego, „Animal welfare on the farm – ex-post evaluation of the EU legislation: Prospects for animal welfare labelling at EU level”, 2021, s. 73.

⁴¹ Art. 36 i 37 rozporządzenia (UE) nr 1169/2011; komunikat Komisji „Wytyczne UE dotyczące najlepszych praktyk dla dobrowolnych systemów certyfikacji produktów rolnych i środków spożywczych”, 2010.

⁴² Komisja Europejska, „Inception Impact Assessment on animal welfare”, 2021, s. 2.

strategii „Od pola do stołu” Komisja ogłosiła, że rozważy możliwości etykietowania informującego o dobrostanie zwierząt⁴³.

36 Zgodnie z badaniem przeprowadzonym w 2022 r.⁴⁴ dwie trzecie konsumentów czuje, że udostępniane im informacje nie wystarczały im do podejmowania podczas zakupów świadomych wyborów uwzględniających dobrostan zwierząt. Prawie połowa z nich chciałaby otrzymywać więcej informacji na temat warunków uboju (40%) i na temat żywienia zwierząt (40%). Respondenci byli w mniejszym stopniu zainteresowani czasem trwania (16%) i warunkami transportu (16%).

W ostatnich strategiach UE zaproponowano bardziej zrównoważony system żywnościowy

37 Transport zwierząt pociąga za sobą znaczne koszty środowiskowe⁴⁵. W poświęconych temu zagadnieniu badaniach porównano oddziaływanie na środowisko transportu mięsa i tusz z oddziaływaniem transportu żywca. Wykazały one, że jeśli chodzi o środowisko naturalne i zmianę klimatu, bardziej zrównoważony charakter ma przewożenie mięsa i tusz⁴⁶.

38 Europejski Zielony Ład oraz strategia „Od pola do stołu” promują przechodzenie na bardziej zrównoważony system żywnościowy. W pierwszym z tych dokumentów zasugerowano, że ceny transportu powinny odzwierciedlać jego wpływ na środowisko naturalne. Dobrze zaprojektowane inicjatywy finansowe mogłyby odegrać w tym zakresie bezpośrednią rolę poprzez wysłanie właściwego sygnału cenowego i stworzenie odpowiednich zachęt – skłaniających do działania zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju – skierowanych do producentów, użytkowników i konsumentów⁴⁷. Według Komisji nie można rozważać możliwości takiej transformacji, nie wprowadzwszy zmian strukturalnych zarówno w łańcuchu dostaw, jak i we wzorcach konsumpcji żywności⁴⁸.

⁴³ Komisja Europejska, *Strategia „Od pola do stołu”*, 2020, s. 8.

⁴⁴ Komisja Europejska, *„Study on animal welfare labelling”*, 2022, s. 18–21.

⁴⁵ Baltussen i in., *„Transport of live animals versus meat”*, 2017, s. 7; Komisja Europejska, *„Fitness check of EU animal welfare legislation”* (2022), s. 49.

⁴⁶ Baltussen i in., *„Transport of live animals versus meat”*, 2017, s. 13 i 15; Baltussen i in., *„Sustainable production: transporting animals or meat?”*, 2009, s. 7 i 10.

⁴⁷ Komisja Europejska, *Europejski Zielony Ład*, 2019, s. 17.

⁴⁸ Komisja Europejska, *„Fitness check of EU animal welfare legislation”*, 2022, s. 49.

Czynniki gospodarcze

39 Na transport żywych zwierząt wpływają liczne czynniki, przykładowo naturalne warunki produkcji, lecz główną przyczynę, dla której zwierzęta są transportowane, stanowią czynniki gospodarcze. W ramach jednolitego rynku UE przedsiębiorcy mogą wykorzystywać różnice w kosztach produkcji i uboju pomiędzy różnymi państwami członkowskimi po to, aby zmniejszyć koszty i zmaksymalizować dochody⁴⁹. Kontrolerzy zidentyfikowali pięć kluczowych czynników gospodarczych, które stanowią zachętę do transportowania żywych zwierząt:

- specjalizacja w sektorze produkcji zwierzęcej,
- koncentracja w sektorze uboju,
- różnice pomiędzy państwami w kosztach produkcji zwierzęcej i uboju,
- marginalne znaczenie kosztów transportu,
- preferencje konsumentów.

Specjalizacja w sektorze produkcji zwierzęcej

40 Przez ponad 70 lat w sektorze produkcji zwierzęcej dokonywano modernizacji i intensyfikacji, zmierzając do maksymalizacji poziomu produkcji w przeliczeniu na jedno zwierzę oraz do ograniczania kosztów⁵⁰. Niektóre obszary UE wyspecjalizowały się w intensywnej produkcji zwierzęcej, a inne w uprawach, co wynikało między innymi z naturalnych warunków produkcji (np. na obszarach pastwisk występuje większa koncentracja produkcji mlecznej i cieląt ras mlecznych). W latach 2005–2016 ogólna liczba gospodarstw rolnych zmniejszyła się o 28,6%, a gospodarstw hodowlanych – o 37,6%⁵¹. Łączna liczba gospodarstw rolnych wprawdzie spadła, lecz wielkość istniejących gospodarstw wzrosła.

41 O ile w latach 2010–2020 w UE-27 pogłowie bydła, świń, owiec i kóz utrzymywało się na stosunkowo stałym poziomie, o tyle liczba drobiu wzrosła. Produkcja zwierzęca nie rozkłada się równo na terenie UE (zob. [rys. 4](#)), a ponadto istnieją różnice

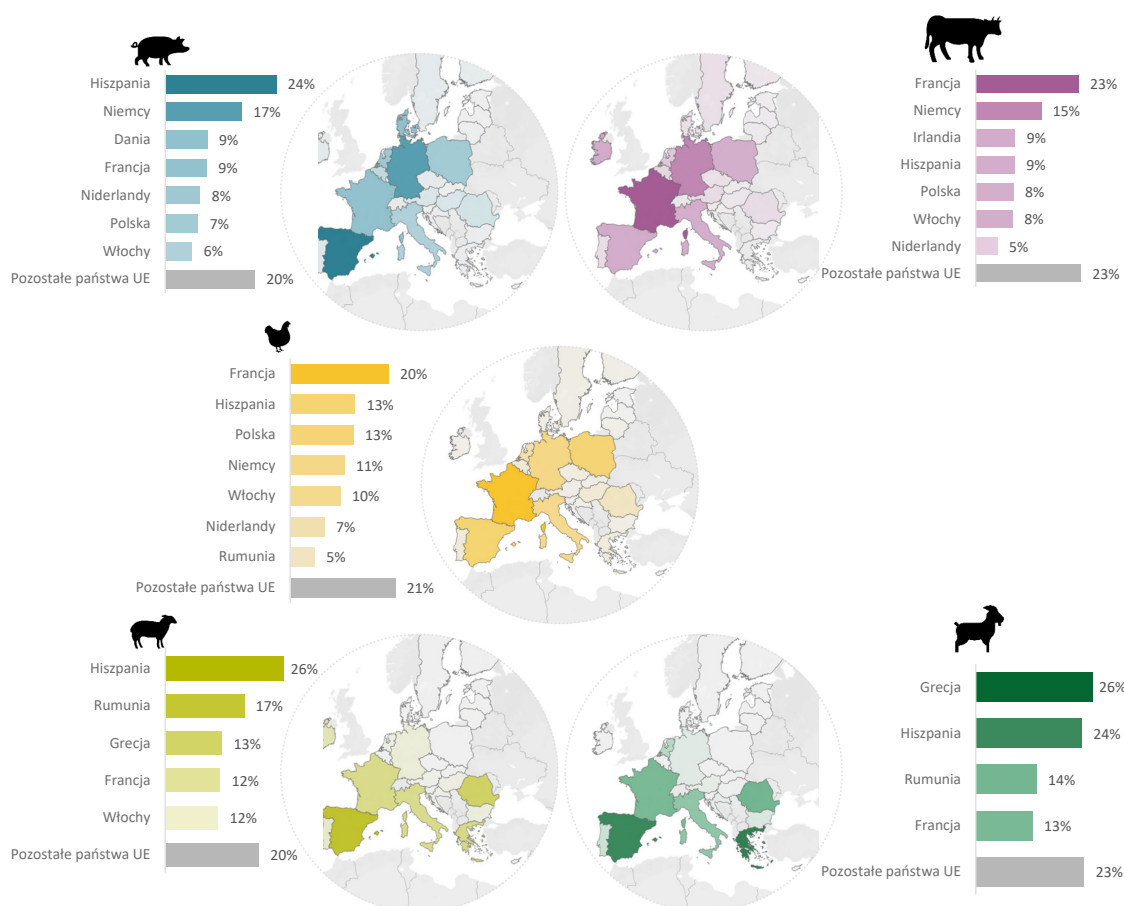
⁴⁹ Komisja Europejska, „[Fitness check of EU animal welfare legislation](#)”, 2022, s. 15.

⁵⁰ Komisja Europejska, „[The future of the livestock sector](#)”, 2020, s. 36.

⁵¹ Eurostat, „[Agri-environmental indicator: livestock patterns](#)”.

w wielkości tej produkcji pomiędzy regionami w poszczególnych państwach członkowskich.

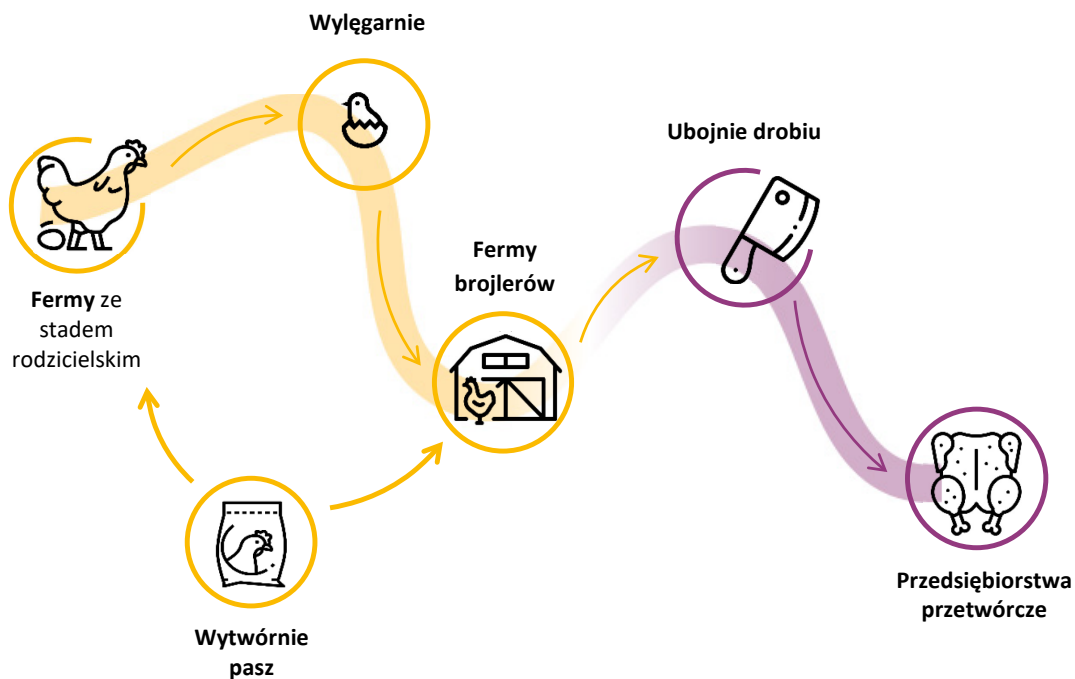
Rys. 4 – Wielkość produkcji zwierzęcej w poszczególnych państwach członkowskich (dane za 2016 r. dla drobiu; za 2021 r. dla świń, bydła, owiec i kóz)



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie danych Eurostatu.

42 Specjalizacja następuje na poziomie regionalnym, ale też na poziomie gospodarstw, które specjalizują się w produkcji jednego rodzaju zwierząt, np. drobiu (mięsa lub jaj), świń, cieląt lub bydła mlecznego, bądź w jednym etapie produkcji, np. hodowli lub tuczu. Na *rys. 5* przedstawiono przykład sektora drobiu.

Rys. 5 – Specjalizacja w sektorze drobiu



Źródło: Van Horne, „Competitiveness of the EU poultry meat sector”, 2018, s. 17.

43 Specjalizacja ta jest jednym z elementów, które przyczyniają się do transportu żywych zwierząt pomiędzy państwami członkowskimi, przykładowo:

- o w wielu przypadkach świnie, które tuczy się i poddaje ubojowi w Niemczech, urodziły się w Danii i Niderlandach⁵²;
- o było urodzone we Francji, Irlandii lub na Litwie często jest tuczone i poddawane ubojowi w Hiszpanii lub we Włoszech (*ramka 2*).

⁵² Bittlmayer, „Local Characteristics of Pig Production in Germany and Bavaria”, 2019.

Ramka 2

Produkcja cielęciny i wołowiny we Włoszech i w Hiszpanii jest zależna od cieląt z innych państw członkowskich

We Włoszech produkowana jest cielęcina, a w Hiszpanii – wołowina. W obu krajach produkcja opiera się głównie na pogłowie bydła pochodzenia krajowego, lecz importują one też cielęta z innych państw członkowskich, aby sprostać:

- **zapotrzebowaniu sezonowemu** – Włochy importują bydło od kwietnia do czerwca, aby skompensować niedostateczną podaż w tym okresie ze źródeł krajowych, oraz aby zapewnić dostawy cielęciny w grudniu i styczniu, gdy wzrasta popyt krajowy;
- **zapotrzebowaniu na eksport** – Hiszpania (Katalonia i Aragonia) opiera się na imporcie cieląt, aby zaspokoić rosnący popyt na eksport bydła na ubój do krajów Bliskiego Wschodu.

Źródło: Komisja Europejska, „Study on shifting from transport of unweaned dairy calves over long distance to local rearing and fattening”, 2022, s. 25–29

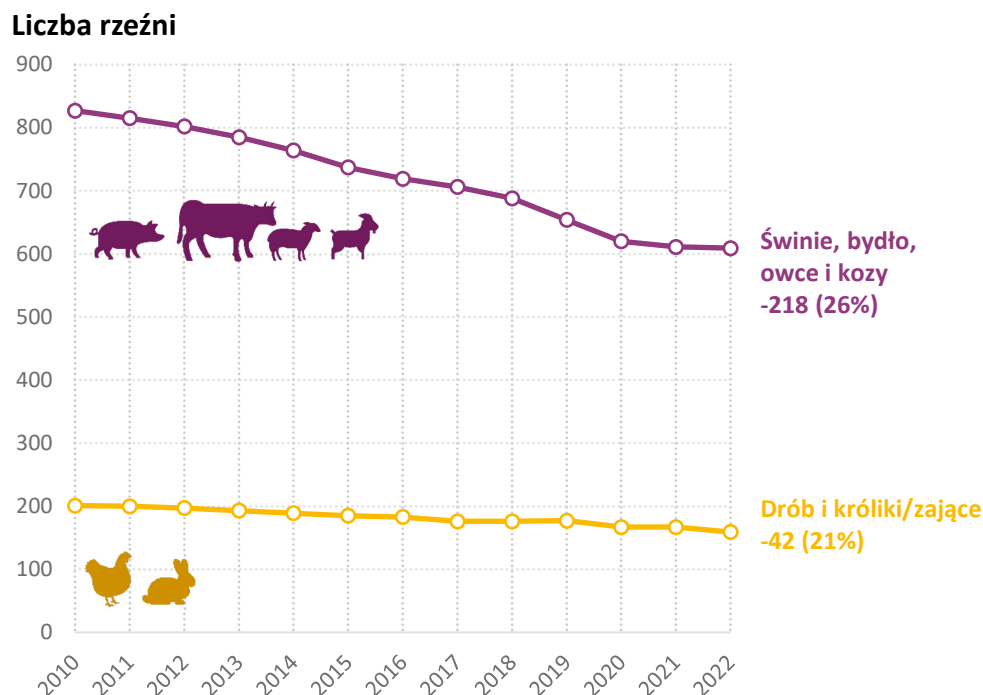
Rosnąca koncentracja w sektorze uboju

44 Brak jest wyczerpujących danych na temat liczby rzeźni w UE, lecz wiadomo, że w sektorze tym nastąpiła konsolidacja, polegająca na tworzeniu większych zakładów, za to mniej licznych⁵³. Na *rys. 6* przedstawiono przebieg tego procesu w Polsce od 2010 r. Tendencja ta zintensyfikowała się wraz z wejściem w życie unijnego pakietu higienicznego (pkt **19**) w 2006 r. Dostosowanie się do bardziej rygorystycznych wymogów higienicznych w ramach nowego prawodawstwa dla wielu małych rzeźni było trudne, jeśli chciały być nadal rentowne pod względem gospodarczym⁵⁴.

⁵³ EFA, „A strategy to reduce and replace live animal transport”, 2019, s. 18.

⁵⁴ IPOL, „Patterns of livestock transport in the EU and to third countries”, 2021, s. 11.

Rys. 6 – Liczba rzeźni w Polsce w latach 2010–2022



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie danych przekazanych przez stronę polską.

45 Rygorystycznych wymogów higienicznych łatwiej jest przestrzegać dużym rzeźniom. Ponieważ jednak zwykle ich działalności towarzyszą niskie marże zysku, muszą utrzymywać wysoki poziom produkcji, aby osiągnąć korzyści skali. To z kolei wymaga przyjmowania odpowiednio dużej liczby zwierząt z dużego obszaru geograficznego. Dążą one też do specjalizacji w określonych gatunkach zwierząt, takich jak świnie, lochy, cielęta, byki, drób lub jagnięta. Wszystkie te problemy przyczyniły się do spadku liczby rzeźni i doprowadziły do wzrostu przypadków transportu na duże odległości. Potencjalnie mogła też wzrosnąć liczba transgranicznych przewozów żywca, zwłaszcza w przypadku zwierząt należących do mniej licznych kategorii, jak indyki czy zwierzęta pod koniec okresu produkcyjnego (np. kury nioski)⁵⁵.

46 Zalety i wady przewozu żywca na duże odległości w celu uboju w porównaniu z ubojem lokalnym połączonym z transportem mięsa oceniono w dwóch badaniach⁵⁶. W obu stwierdzono, że transportowanie mięsa zamiast żywych zwierząt może mieć bardziej zrównoważony charakter, jeżeli chodzi o dobrostan zwierząt.

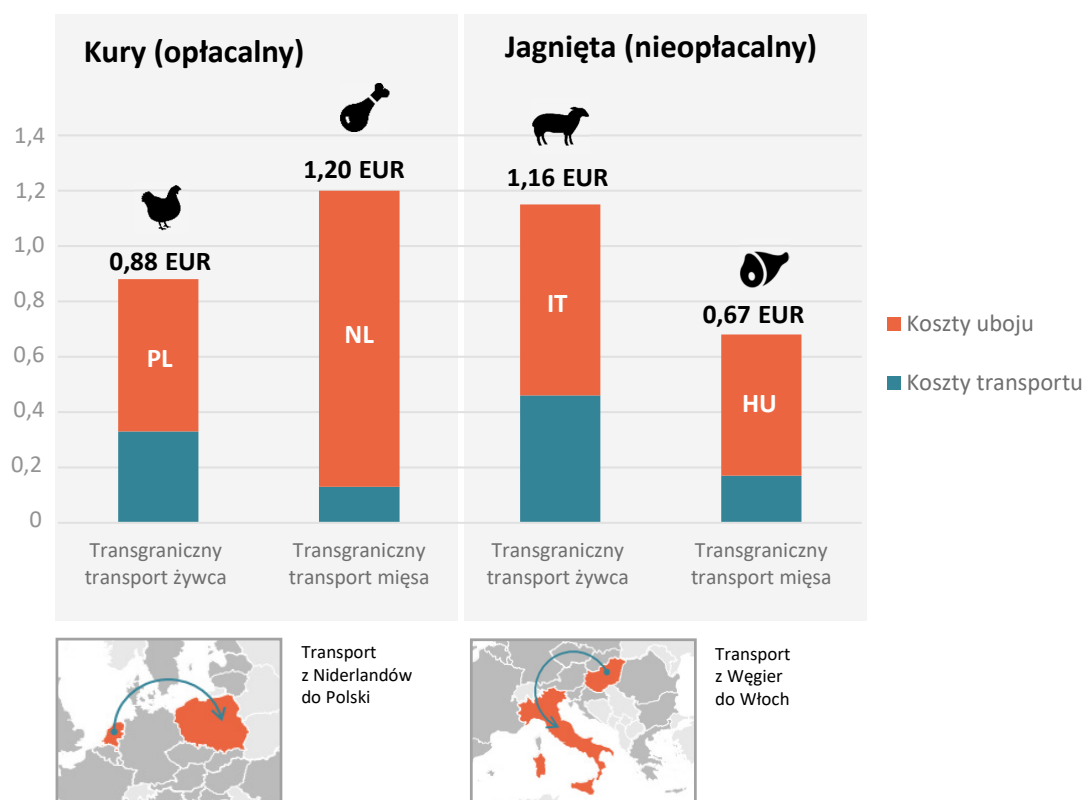
⁵⁵ EFA, „A strategy to reduce and replace live animal transport”, 2019, s. 18; IPOL, „Patterns of livestock transport in the EU and to third countries”, 2021, s. 11.

⁵⁶ Baltussen i in., „Sustainable production: transporting animals or meat?”, 2009; Baltussen i in., „Transport of live animals versus meat”, 2017.

47 W badaniu z 2017 r. oceniono koszty związane z transportem kur niosek pod koniec okresu produkcyjnego z Niderlandów do Polski oraz koszty transportu żywych jagniąt z Węgier do Włoch (*rys. 7*). W pierwszym przypadku ze względu na wyższe koszty uboju w Niderlandach niż w Polsce przewóz żywca okazał się tańszy od transportu mięsa. Chociaż w drugim przypadku taniej było transportować mięso niż żywe zwierzęta, ze względu na inne czynniki (np. ograniczone możliwości uboju na Węgrzech⁵⁷) i tak przewożono jagnięta.

Rys. 7 – Koszt transportu żywych zwierząt w porównaniu z kosztem transportu mięsa

w EUR na kg mięsa



Źródło: Baltussen i in., „Transport of live animals versus meat”, 2017, s. 12–14.

48 Jedną z możliwości ograniczenia transportu zwierząt polega na przeniesieniu uboju bliżej miejsca produkcji poprzez utworzenie rzeźni lokalnych i polowych. Zdaniem badaczy utworzenie wystarczającej liczby rzeźni polowych i niewielkich rzeźni sprawiłoby, że ponad czterogodzinne przewozy świń i bydła w Szwecji nie byłyby

⁵⁷ Baltussen i in., „Transport of live animals versus meat”, 2017, s. 14.

prawie wcale konieczne⁵⁸. Rzeźnie lokalne i niewielkie rzeźnie stanowią jednak rozwiązanie na małą skalę, zaspakajające niszowy popyt lub konkretne potrzeby⁵⁹:

- o **rzeźnie lokalne** – w Niemczech niektóre rzeźnie lokalne wyspecjalizowały się w produktach premium wytwarzanych w sposób tradycyjny,. Wykorzystują do ich produkcji mięso z regionu i zapewniają przejrzysty łańcuch dostaw od gospodarstwa rolnego do sklepu mięsnego⁶⁰. Podobnie w Szwecji rygorystyczne normy regulacyjne dotyczące dobrostanu zwierząt oraz większy nacisk ze strony konsumentów na jakość mięsa – pochodzącego z produkcji lokalnej o zrównoważonym charakterze – przyczyniły się do inwestowania w wytwarzanie na małą skalę produktów premium⁶¹;
- o **rzeźnie polowe** – mogłyby zapewnić dodatkowe rozwiązania pozwalające zaspokoić konkretne potrzeby, np. zapobiec konieczności przewożenia niezdolnych do transportu krów znajdujących się u schyłku okresu produkcyjnego⁶². Rzeźnie polowe też jednak mierzą się z wyzwaniami w zakresie logistyki i rentowności. Ponoszą one wysokie koszty bieżące, a powodzenie ich funkcjonowania zależy od możliwości przynoszenia wartości dodanej i ustalenia wyższych cen detalicznych za produkty końcowe⁶³.

⁵⁸ Håkansson i in., „Improvement of animal welfare by strategic analysis and logistic optimisation of animal slaughter transportation”, 2016, s. 261.

⁵⁹ EFA, „A strategy to reduce and replace live animal transport”, 2019, s. 5 i 27.

⁶⁰ Eurofund, *Meat processing workers*, 2018, s. 3; IPOL, „Patterns of livestock transport in the EU and to third countries”, 2021, s. 13.

⁶¹ Eurofound, „Meat processing workers”, 2018, s. 2.

⁶² EFA, „A strategy to reduce and replace live animal transport”, 2019, p. 27; Komisja Europejska, „Study on economic models to prevent the transport of unfit end-of-career dairy cows”, 2022, s. 157–162.

⁶³ IPOL, „Patterns of livestock transport in the EU and to third countries”, 2021, s. 12; Hultgren, „Avoiding live-animal transport to slaughter: mobile abattoirs”, 2022; Komisja Europejska, „Study on economic models to prevent the transport of unfit end-of-career dairy cows”, 2022, s. 161.

49 W styczniu 2022 r.⁶⁴ Parlament Europejski zalecił budowanie lokalnych rzeźni i przetwórni w większej liczbie miejsc, a także rozwój uboju w gospodarstwach przy wykorzystaniu rzeźni polowych, zwłaszcza na terenach oddalonych (np. na obszarach górskich i wyspiarskich). Zasugerował on, aby takie rozwiązania finansować z istniejących funduszy UE. Copa Cogeca, grupa interesów rolników UE, wołałaby, aby unijne wsparcie było przyznawane na rzecz istniejących rzeźni, a nie na rzecz budowy większej liczby rzeźni lokalnych. Pozwoliłoby to ulepszyć działające już struktury i poprawić zarządzanie produkcją zwierzęcą⁶⁵.

Różnice w kosztach produkcji zwierzęcej i uboju pomiędzy państwami członkowskimi

50 Różnice w kosztach pomiędzy etapami produkcji (np. hodowlą i tuczem na ubój) mogą wpłynąć na transport zwierząt. W Danii i Niderlandach prosięta są stosunkowo tanie, co wyjaśnia, dlaczego wiele w nich jest przewożonych z obu tych krajów do Niemiec⁶⁶. Tuczenie świń na ubój w Niemczech jest droższe niż w Danii, za to w Niemczech przemysł mięsny jest bardziej wydajny ze względu na niższe koszty pracy⁶⁷.

51 Różnice w koszcie uboju na zwierzę mogą zachęcać do przenoszenia działalności ubojowej do państw członkowskich, w których jest ona bardziej opłacalna. Przykładowo w badaniu dotyczącym sektora drobiu oceniono, że główne elementy kosztów uboju to:

- koszt pracy (35%),
- koszt budynków i wyposażenia (25%),
- inne koszty (40%), w tym koszty transportu, energii, wody, inspekcji i pakowania⁶⁸.

⁶⁴ Parlament Europejski, [Zalecenie Parlamentu Europejskiego w odniesieniu do ochrony zwierząt podczas transportu](#), 2022, pkt 39, 89 i 105.

⁶⁵ Stanowisko Copa Cogeca dotyczące dobrostanu zwierząt podczas transportu, 2021, s. 2.

⁶⁶ Hoste, „[International comparison of pig production costs](#)”, 2018, s. 16.

⁶⁷ Hoste, „[International comparison of pig production costs](#)”, 2018, s. 16.

⁶⁸ Van Horne, „[Competitiveness of the EU poultry meat sector](#)”, 2018, s. 22.

52 Koszty w sektorze drobiu są różne w zależności od państwa. Jednakże, ponieważ wszystkie rzeźnie w UE korzystają z podobnego wyposażenia, w badaniu przyjęto, że różnice w kosztach uboju w sektorze drobiu pomiędzy państwami członkowskimi były przede wszystkim efektem różnic w płacach⁶⁹. Co do zasady w przemyśle mięsnym zatrudnianych jest coraz więcej migrantów, pracowników zatrudnionych na czas określony oraz pracowników tymczasowych rekrutowanych przez zewnętrzne agencje pracy⁷⁰.

53 Nie istnieje jednak publicznie dostępna baza danych o zasięgu unijnym, która dawałaby wgląd w koszty produkcji zwierzęcej lub koszty uboju w podziale na państwa członkowskie⁷¹.

Cierpienie zwierząt nie znajduje odzwierciedlenia w kosztach transportu ani cenie mięsa

54 W ramach badań obliczono koszty transportu przy użyciu różnych metod (w przeliczeniu na wielkość partii zwierząt, na zwierzę, na kilometr)⁷². Koszt transportu żywych zwierząt zależy od szeregu czynników takich jak rodzaj przewożonych zwierząt i odległość do pokonania. Koszt pracy stanowi znaczną część łącznych kosztów transportu, na które składają się także koszty paliwa, wyposażenia, kontroli zdrowia zwierząt i opłaty drogowe⁷³.

55 Nie istnieje baza danych, która dawałaby wgląd w koszty transportu w poszczególnych państwach członkowskich UE. Przy braku zharmonizowanych danych kontrolerzy nie mogli określić udziału kosztów transportu w końcowej cenie mięsa, jaką płaci konsument. Nieliczne dane i informacje pochodzące od przetwórców wskazują jednak na to, że koszty transportu co do zasady odpowiadają niewielkiej części łącznej detalicznej ceny mięsa. W badaniu dotyczącym drobiu oszacowano, że w przypadku sprzedawanych w Niemczech filetów z piersi drobiowych pochodzących

⁶⁹ Van Horne, „Competitiveness of the EU poultry meat sector”, 2018, s. 22.

⁷⁰ Eurofound, „Meat processing workers”, 2018, s. 6 i 13.

⁷¹ Komisja Europejska, „Fitness check of EU animal welfare legislation”, 2022, s. 7.

⁷² Van Wagenberg, „The economics of animal transport”, 2019, s. 6; Komisja Europejska, „Study on shifting from transport of unweaned dairy calves over long distance to local rearing and fattening”, 2022, s. 39; Komisja Europejska, „Welfare of animals exported by road”, 2020, s. 5.

⁷³ Van Wagenberg, „The economics of animal transport”, 2019, s. 6.

od producentów unijnych koszt transportu wynosi około 2 centymów na kilogram, tj. stanowi poniżej 1% całkowitej ceny mięsa⁷⁴.

56 Kontrolerzy dotarli do niewielu dostępnych danych dotyczących konsekwencji finansowych problemów dotyczących dobrostanu zwierząt podczas transportu. W badaniu z 2015 r.⁷⁵ oszacowano koszty wynikające z ran u zwierząt, kulawizny, śmierci lub z innych problemów związanych ze zwierzętami transportowanymi do celów produkcji lub uboju. Brak kompleksowych danych dostępnych dla organów państw członkowskich i Komisji stanowi przeszkodę w tworzeniu systemu zachęt, które skłaniałyby przedsiębiorstwa transportowe do podejmowania działań w celu ograniczania problemów dotyczących dobrostanu zwierząt.

57 W Irlandii wpływ finansowy mięsa odrzucanego w rzeźniach ze względu na niezapewnienie zwierzętom dobrobytu (prowadzące np. do uszkodzeń skóry lub stłuczeń kończyn) ocenia się na 43% marży zysku producenta. Stwarza to poważne zagrożenie dla opłacalności hodowli świń⁷⁶. W niektórych przypadkach jednak nieprzestrzeganie przepisów dotyczących transportu zwierząt, które są do niego niezdolne, może przynieść producentom korzyści finansowe (*ramka 3*).

⁷⁴ Van Horne, „Competitiveness of the EU poultry meat sector”, 2018, s. 6.

⁷⁵ Van Wagenberg i in., „Cost-benefit analysis of private certification schemes for animal welfare during long-distance transport in the EU”, 2015.

⁷⁶ Komisja Europejska, „Fitness check of EU animal welfare legislation”, 2022, s. 42.

Ramka 3

Przykłady powodów wysyłania do rzeźni zwierząt niezdolnych do transportu

Jeśli rolnik podejmuje decyzję o tym, by przed ubojem nie leczyć krów niezdolnych do transportu, wynika to z jego przekonania o nieopłacalności takiego leczenia. Co do zasady dla rolników droższe jest dokonanie w gospodarstwie uboju krów niezdolnych do transportu niż wysłanie ich do rzeźni. Za to sprzedaż zwierzęcia – nawet niezdolnego do transportu – do rzeźni może mu zapewnić korzyści finansowe.

Ponadto sankcje zwykle nie mają efektu odstraszającego w odniesieniu do niewłaściwych praktyk lub nielegalnych działań, ponieważ rolnicy i producenci uważają je za niskie w porównaniu z zapłatą, jaką otrzymują za zwierzę. Przykładowo podczas jednej z przeprowadzonych kontroli Komisja stwierdziła, że za transport byka ze złamaną nogą nałożono grzywnę w wysokości 250 euro, podczas gdy przybliżona wartość byka poddanego ubojowi może wynieść około 1 500 euro.

Źródło: Komisja Europejska, „Study on economic models to prevent the transport of unfit end-of-career dairy cows”, 2022 s. iv; Komisja Europejska, „Fitness check of EU animal welfare legislation”, 2022, s. 33; Komisja Europejska, „Overview report on systems to prevent the transport of unfit animals in the EU”, 2015, s. 9.

Preferencje konsumentów mogą wpłynąć na transport zwierząt

58 Na transport zwierząt mają wpływ preferencje konsumentów⁷⁷. Zapotrzebowanie konsumentów na mięso produkowane lokalnie, ze zwierząt świeżo poddanych ubojowi, lub na szczególne produkty mięsne, wraz z sezonowym zapotrzebowaniem na konkretne rodzaje mięsa, to czynniki, które mogą zwiększyć konieczność transportu zwierząt. Przykładem takiej sytuacji jest import jagniąt do Włoch w okresie poprzedzającym Wielkanoc.

59 Według badania Eurobarometru z 2022 r. dotyczącego bezpieczeństwa żywności większość respondentów (54%) zadeklarowała, że kupując żywność kieruje się kosztem produktu, 46% zwraca uwagę na pochodzenie geograficzne, a zdecydowana mniejszość bierze pod uwagę wpływ na środowisko i klimat (16%) lub aspekty etyczne, takie jak dobrostan zwierząt (15%)⁷⁸.

⁷⁷ EFA, „A strategy to reduce and replace live animal transport”, 2019, s. 17.

⁷⁸ EFSA, „Eurobarometer on food safety in the EU”, 2022, s. 8.

60 W badaniu Komisji dotyczącym etykiet informujących o dobrostanie zwierząt stwierdzono, że konsumenci nie zawsze są skłonni płacić wyższą cenę za mięso produkowane w warunkach lepszych dla zwierząt, choć deklarują, że kupując produkty mięsne, biorą pod uwagę aspekty dotyczące dobrostanu zwierząt. Są oni bardziej skłonni płacić wyższą cenę, jeśli otrzymują informacje o warunkach hodowli zwierząt, i jeśli są zdania, że kupują produkt lepszej jakości⁷⁹. Organizacje branżowe uważają jednak, że rynkowa stopa zwrotu wciąż jest zbyt niska, aby można było osiągnąć zwrot z inwestycji w dobrostan zwierząt. Konsumenci nie są bowiem świadomi standardów, które dyktują sposób produkcji żywności, i w związku z tym podejmują wciąż decyzje zakupowe przede wszystkim na podstawie ceny⁸⁰.

61 W przyszłości konsumenci mogą odgrywać ważną rolę w promowaniu zmian, ponieważ – jak twierdzi Komisja – oczekuje się, że będą zwracali większą uwagę na takie zagadnienia jak:

- o proces produkcji i pochodzenie żywności (np. rynki lokalne, systemy produkcji ekologicznej i inne systemy jakości, dobrostan zwierząt, ślad środowiskowy);
- o troska o zdrowie (mniejsze spożycie białka pochodzenia zwierzęcego lub rezygnacja z jego spożycia);
- o wygoda (kupowanie mięsa przetworzonego zamiast surowego)⁸¹.

62 Oczekuje się, że w UE do 2031 r. poziom konsumpcji mięsa zmniejszy się, w przeciwieństwie do tendencji światowej. Komisja jednak, prowadząc [kampanie promocyjne](#), wspiera unijnych rolników i przemysł spożywczy w sprzedaży produktów rolnych, w tym mięsa (świeżego, schłodzonego lub mrożonego) i wyrobów mięsnych⁸². Patrząc na zagadnienie z szerszej perspektywy, można dostrzec związek pomiędzy ilością spożywanego mięsa a liczbą transportowanych zwierząt⁸³.

⁷⁹ Komisja Europejska, „[Study on animal welfare labelling](#)”, 2022, s. 110.

⁸⁰ Komisja Europejska, „[Fitness check of EU animal welfare legislation](#)”, 2022, s. 42.

⁸¹ Komisja Europejska, „[EU Agricultural outlook 2021-2031](#)”, 2021, s. 30.

⁸² Art. 5 ust. 1 lit. a) [rozporządzenia \(UE\) nr 1144/2014](#).

⁸³ IPOL, „[Patterns of livestock transport in the EU and to third countries](#)”, 2021, s. 13–14.

Tendencje w transporcie zwierząt

Brak jest kompleksowych scentralizowanych danych dotyczących transportu zwierząt na poziomie UE

63 Dane dotyczące transportu żywych zwierząt na poziomie UE są fragmentaryczne⁸⁴, przede wszystkim dlatego, że w prawodawstwie unijnym brakuje wymogu gromadzenia przez państwa członkowskie danych dotyczących takiego transportu i informowania o nich. Jedyne wymóg, zawarty w rozporządzeniu w sprawie transportu, dotyczy informowania Komisji o przeprowadzonych inspekcjach⁸⁵. W kontekście zapobiegania przenośnym chorobom zwierząt przepisy prawa o zdrowiu zwierząt wymagają, aby państwa członkowskie zamieszczały dane dotyczące przemieszczania zwierząt w krajowych bazach danych identyfikacji i rejestracji⁸⁶. Te krajowe bazy zostały utworzone w celu identyfikacji zwierząt, rejestracji gospodarstw i kontroli chorób. Zdaniem Komisji nie są one odpowiednie do pozyskiwania i analizy danych dotyczących transportu zwierząt.

64 Istnieją dwie bazy danych, które zapewniają informacje dotyczące transportu zwierząt:

- o **Comext**, baza danych Eurostatu zawierająca dane na temat międzynarodowego handlu towarami, w tym żywymi zwierzętami;
- o **TRACES**, internetowa platforma Komisji na potrzeby świadectw sanitarnych i fitosanitarnych dotyczących zwierząt, żywności, pasz i roślin w handlu wewnątrzunijnym, a także przywozie do UE i wywozie z UE.

65 Zwierzęta mogą być przemieszczane do innego państwa członkowskiego, jeżeli towarzyszy im świadectwo zdrowia zwierząt⁸⁷. Powiadomień o takich przemieszczeniach dokonuje się obowiązkowo za pośrednictwem systemu TRACES⁸⁸.

⁸⁴ Biuro Analiz Parlamentu Europejskiego, „Protection of animals during transport”, 2021, pkt 8; Parlament Europejski, [rezolucja w sprawie wykonania rozporządzenia Rady \(WE\) nr 1/2005](#), 2019, pkt 23.

⁸⁵ Art. 27 ust. 2 rozporządzenia (WE) nr 1/2005.

⁸⁶ Art. 109 rozporządzenia (UE) 2016/429.

⁸⁷ Art. 143 ust. 1 rozporządzenia 2016/429.

⁸⁸ Art. 153 ust. 2 rozporządzenia 2016/429.

Podróże zwierząt do krajów spoza UE są rejestrowane w systemie TRACES tylko wtedy, jeśli zwierzęta są przemieszczane przez terytorium innego państwa członkowskiego. Komisja przyznaje, że nie ma pełnego obrazu w zakresie wywozu zwierząt z wykorzystaniem transportu drogowego⁸⁹, podobnie jak w zakresie innych rodzajów transportu. Jeżeli chodzi o transport drogą morską w 2018 r., Komisja oszacowała, że w systemie TRACES zarejestrowano tylko 31,6% bydła i 3,5% owiec, które zostały wywiezione łącznie z Chorwacji, Słowenii, Hiszpanii, Francji, Irlandii, Portugalii i Rumunii⁹⁰ statkami do transportu zwierząt.



66 W systemie TRACES znajdują się pewne dane dotyczące transportu, a także wyniki oficjalnych kontroli, nie pozwala on jednak na uzyskanie kompleksowego oglądu kwestii transportu zwierząt⁹¹. Ponadto dane dotyczące międzynarodowego handlu towarami, w tym żywymi zwierzętami, są dostępne w bazie danych Comext. Żadne źródło danych nie obejmuje jednak informacji dotyczących krajowego transportu zwierząt. Na *rys. 8* przedstawiono istotne dane z obu baz danych i dane wykorzystane przez kontrolerów do celów sporządzenia niniejszego przeglądu.




⁸⁹ Komisja Europejska, „Welfare of animals exported by road”, 2020, s. 13.

⁹⁰ Komisja Europejska, „Welfare of animals exported by road”, 2020, s. 5.

⁹¹ Komisja Europejska, „Fitness check of EU animal welfare legislation”, 2022, s. 32.

Rys. 8 – Dane z Comext i TRACES wykorzystane w analizie dokonanej przez kontrolerów

	wartość	pogłowie	waga	czas trwania	odległość	środki	przyczyny	krajowy	wewnątrz UE	do UE i z UE
	ZWIERZĘ			TRANSPORT						
 Comext Europejska baza danych dotycząca międzynarodowego handlu towarami	✓	✓	✓	✗	✗	✓	✗	✗	✓	✓
 TRACES Internetowa platforma Komisji dotycząca wymogów sanitarnych	✗	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✗	✓	✓*

 Informacje ujęte w bazie danych i wykorzystane w analizie
  Informacje ujęte w bazie danych, lecz niewykorzystane w analizie
  Brak informacji w bazie danych

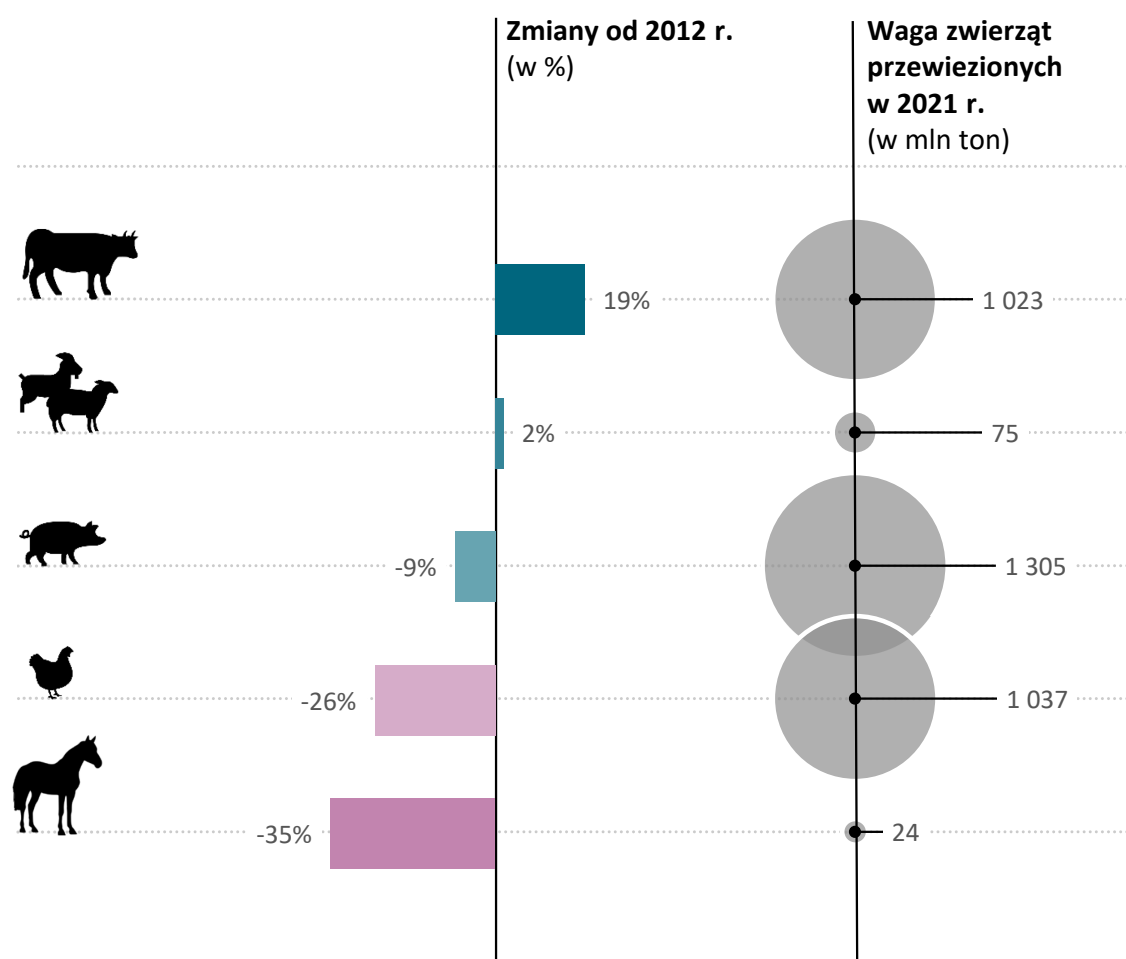
* TRACES – nieliczne informacje na temat wywozów poza UE i brak informacji na temat przywozów spoza UE.

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

Tendencje w transporcie zwierząt w UE i poza nią

67 Kontrolerzy przeanalizowali dostępne dane dotyczące wewnętrznego transportu żywych zwierząt w latach 2012–2021. Na *rys. 9* przedstawiono główne tendencje, które zaobserwowali.

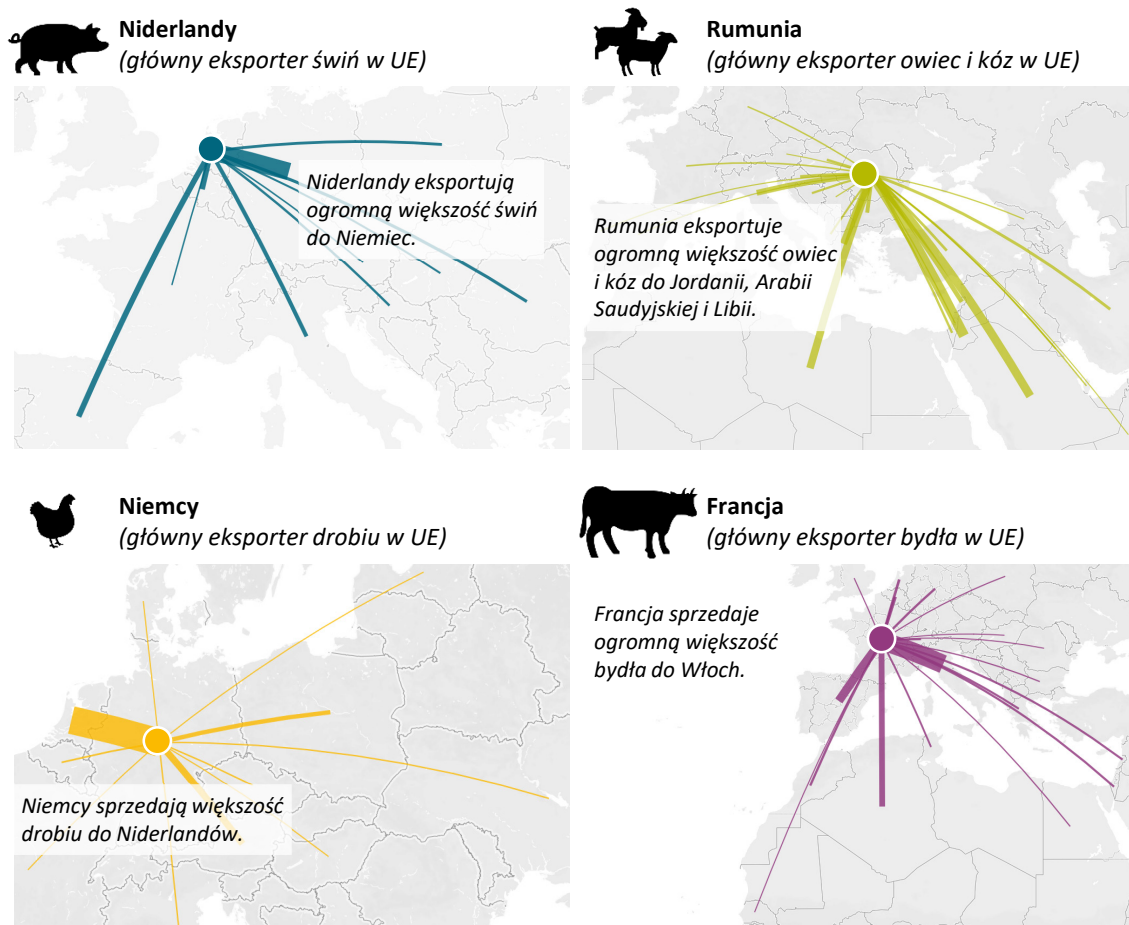
Rys. 9 – Tendencje w wewnętrznym transporcie żywych zwierząt (lata 2012–2021)



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie danych z bazy danych Comext (wagi).

68 Na *rys. 10* przedstawiono kraje, do których państwa będące największymi eksporterami danego gatunku transportują hodowane przez siebie zwierzęta. Głównymi odbiorcami są zazwyczaj kraje sąsiadujące, lecz zwierzęta są często transportowane też dużo dalej, nawet poza granice UE.

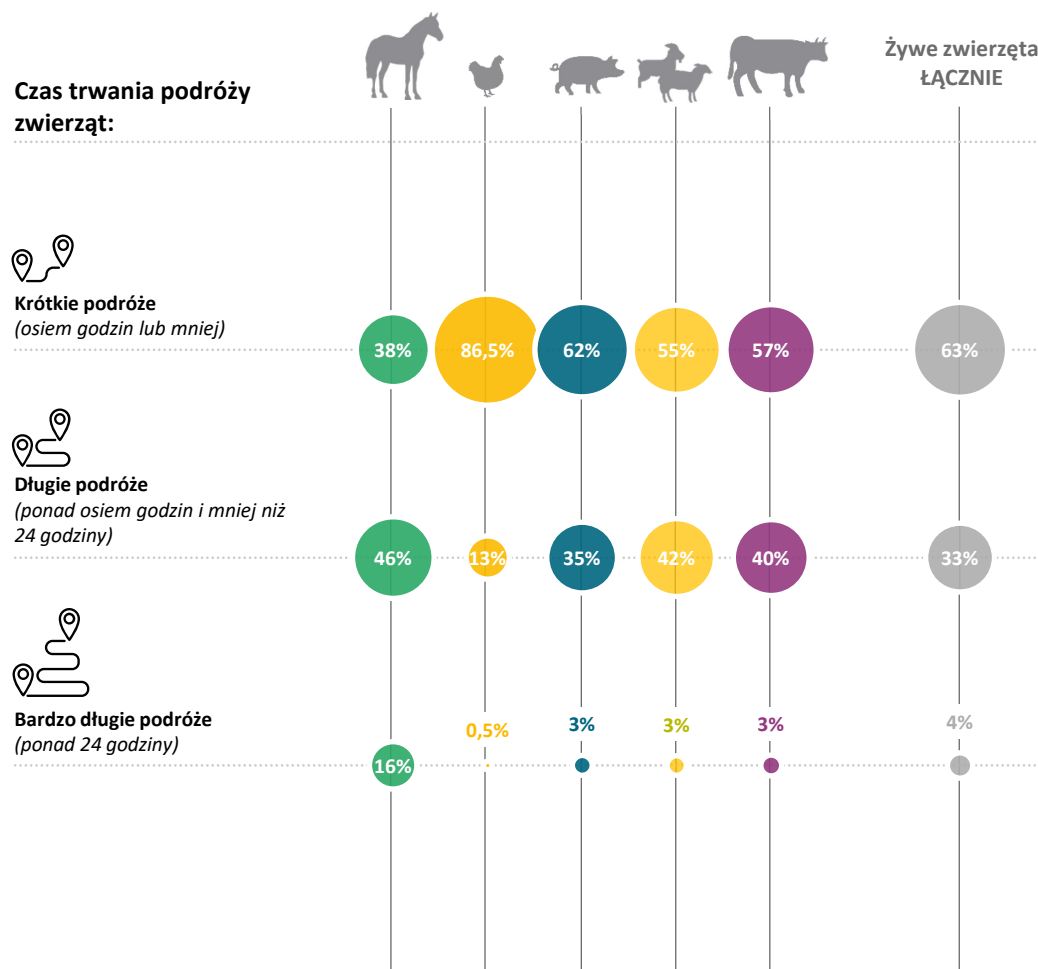
Rys. 10 – Kraje UE będące głównymi eksporterami w rozbiciu na gatunki zwierząt oraz docelowe miejsca eksportu (na terytorium UE i poza nim łącznie) w latach 2017–2021



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie danych z bazy danych Comext (wagi zsumowane).

69 Jeżeli chodzi o czas trwania, większość przewozów zwierząt na terytorium UE w latach 2017–2021 stanowiły podróże krótkie (63%), a następnie długie (33%) i bardzo długie (4%). Krótkie podróże dotyczą zwykle drobiu (*rys. 11*), konie natomiast odbywają raczej dłuższe podróże.

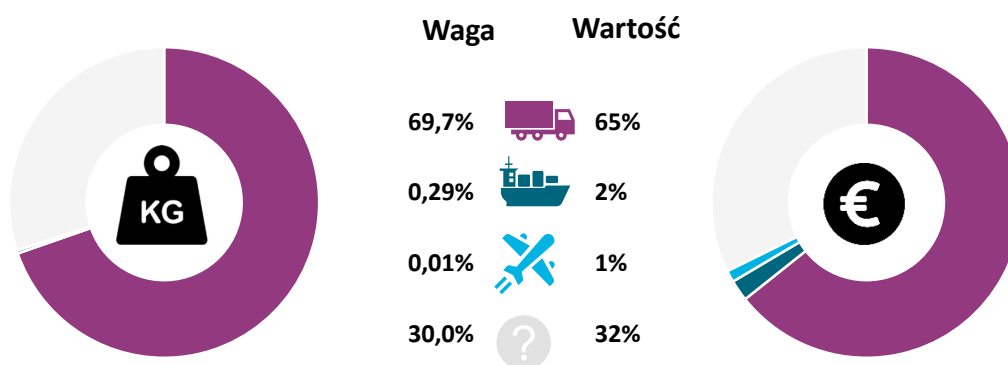
Rys. 11 – Czas trwania podróży zwierząt w transporcie wewnątrzunijnym w podziale na gatunki (lata 2017–2021)



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie danych z systemu TRACES (wielkość partii zwierząt).

70 Żywe zwierzęta pomiędzy państwami członkowskimi przewożone są przede wszystkim transportem drogowym – w ten sposób odbywa się 70% transportu pod względem wagi i 65% pod względem wartości rynkowej (*rys. 12*).

Rys. 12 – Rodzaje wewnątrzunijnego transportu żywych zwierząt (lata 2017–2021)

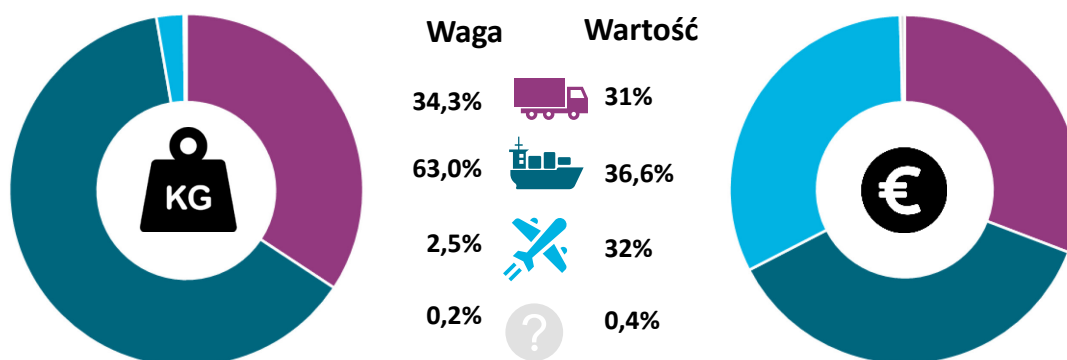


Około jednej trzeciej danych zarejestrowanych w bazie danych Comext (30,00% w zakresie wagi, 32% w zakresie wartości) nie wskazuje rodzaju transportu.

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie danych z bazy danych Comext.

71 Jeżeli chodzi o wywóz poza UE, transport odbywa się w większości drogą morską (63%), chociaż pod względem wartości rynkowej uczestniczą w nim po równo różne rodzaje transportu (zob. *rys. 13*).

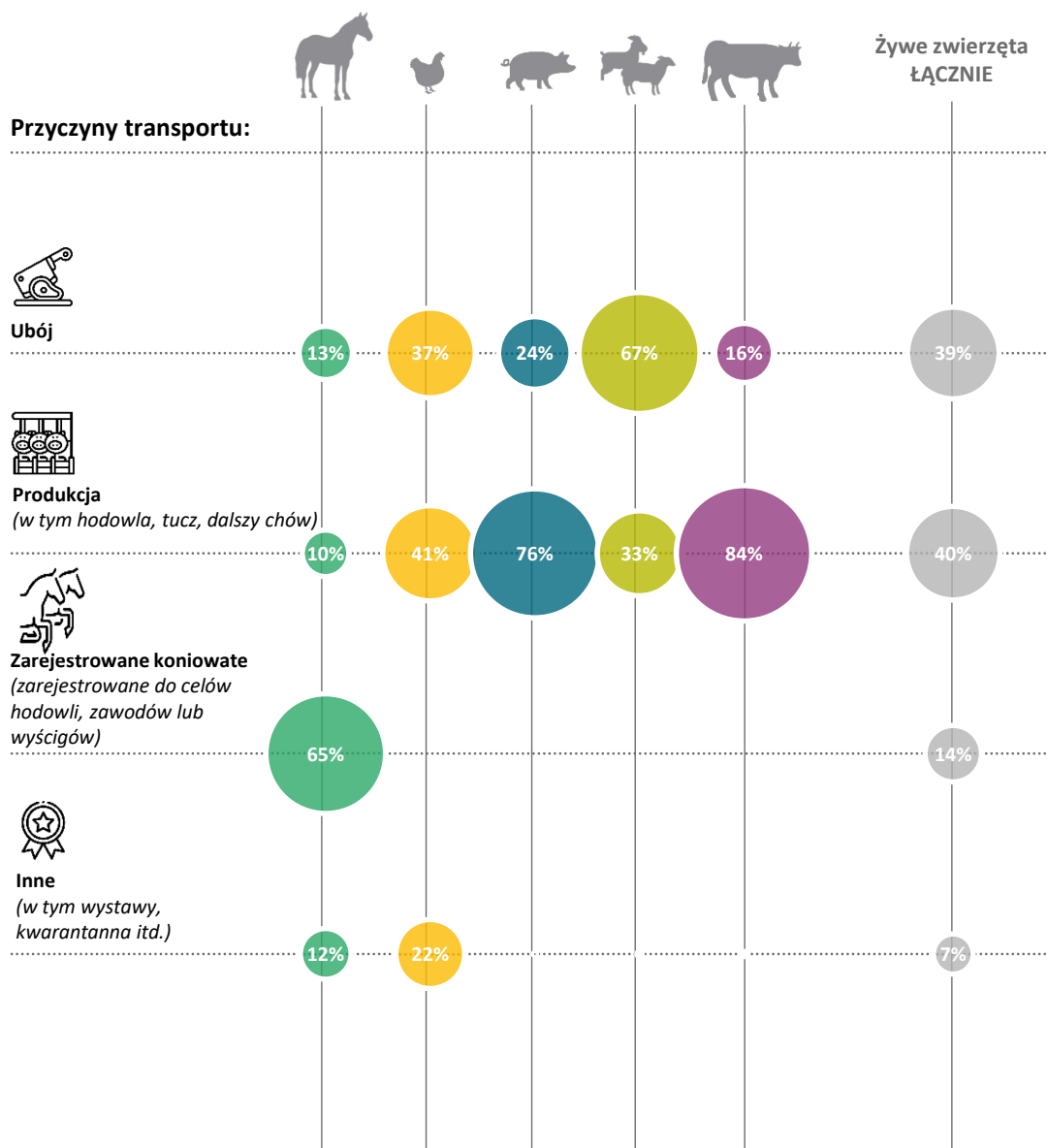
Rys. 13 – Rodzaje transportu żywych zwierząt eksportowanych do krajów spoza UE (lata 2017–2021)



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie danych z bazy danych Comext.

72 W latach 2017–2021 żywe zwierzęta były przewożone pomiędzy państwami członkowskimi głównie w celach produkcyjnych i na ubój (zob. [rys. 14](#)).

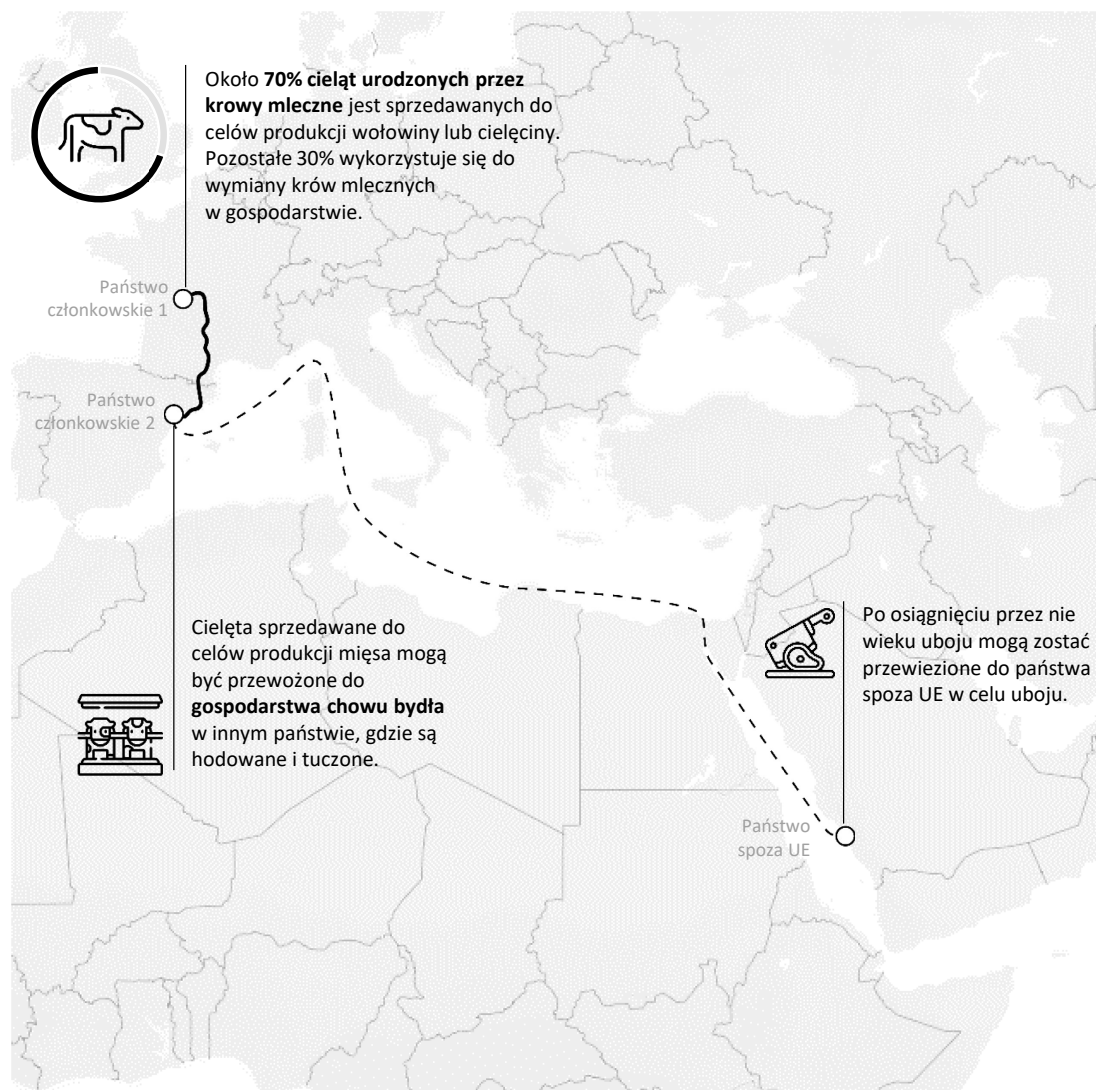
Rys. 14 – Powody transportu zwierząt wewnątrz UE w podziale na gatunki (2017–2021)



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie danych z systemu TRACES.

73 Jedno zwierzę w czasie całego swojego życia może być przewożone kilka razy i z różnych powodów. Na *rys. 15* przedstawiono przykład cielęcia sprzedawanego do celów produkcji mięsa.

Rys. 15 – Podróż cielęcia w typie mlecznym sprzedawanego do celów produkcji mięsa



Uwaga: Powyższy przykład jest efektem analizy dostępnych danych i literatury. Nie jest to przypadek transportu żadnego konkretnego zwierzęcia.

Źródło: Komisja Europejska, „[Study on shifting from transport of unweaned dairy calves over long distance to local rearing and fattening](#)”, 2022, s. 15, 19, 38; dane z bazy danych Comext.

Nowe technologie mające usprawnić monitorowanie transportu zwierząt

74 W swojej rezolucji w sprawie wykonania rozporządzenia w sprawie transportu⁹² Parlament Europejski wezwał Komisję do ustanowienia wspólnych minimalnych norm dla systemów śledzenia wszystkich przewozów, aby umożliwić gromadzenie danych w sposób bardziej zharmonizowany.

75 W jednym ze sprawozdań Komisji zasugerowano, że wykorzystanie systemu informatycznego lub konkretnego oprogramowania do śledzenia tras przewozów, czasów trwania podróży i innych parametrów pojazdów transportujących zwierzęta może usprawnić monitorowanie⁹³. Komisja rozważa – w ramach przeglądu prawodawstwa dotyczącego dobrostanu zwierząt – wprowadzenie nowych technologii w celu wzmocnienia monitorowania i egzekwowania przepisów. Rozpatrywane są dwie następujące propozycje:

- o utworzenie scentralizowanego unijnego systemu informatycznego w celu przeprowadzenia digitalizacji certyfikatów i zezwoleń, automatycznych kontroli dokumentów, a także udzielania dostępu w czasie rzeczywistym do danych dotyczących podróży, lub
- o nałożenie na państwa członkowskie wymogu przyjęcia takich narzędzi na poziomie krajowym⁹⁴.

76 Szwedzcy naukowcy wykazali, że wykorzystanie narzędzi cyfrowych może zoptymalizować planowanie tras i logistykę transportu zwierząt. Taka optymalizacja prowadzi potencjalnie do ograniczenia dystansów, na jakie przewożone są zwierzęta⁹⁵.

⁹² Parlament Europejski, [Rezolucja w sprawie wykonania rozporządzenia Rady \(WE\) nr 1/2005](#), 2019, pkt 23.

⁹³ Komisja Europejska, [„Evaluation of the EU Strategy for the Protection and Welfare of Animals 2012–2015”](#), 2021, s. 26.

⁹⁴ Komisja Europejska, [„Inception Impact Assessment on animal welfare”](#), 2021, s. 4.

⁹⁵ Håkansson i in., [„Improvement of animal welfare by strategic analysis and logistic optimisation of animal slaughter transportation”](#), 2016, s. 261.

77 Europejski Urząd ds. Bezpieczeństwa Żywności (EFSA) jest zdania, że ocena zdolności zwierząt do transportu ma zasadnicze znaczenie, jeżeli chodzi o zwiększenie dobrostanu zwierząt⁹⁶. W 2015 r. Komisja uruchomiła projekt pilotażowy, który polegał na opracowaniu i rozpowszechnianiu Poradników Dobrych Praktyk w transporcie zwierząt do stosowania w Europie i krajach trzecich przez firmy transportujące zwierzęta na ubój, do tuczu lub hodowli. Poradniki takie opracowano w odniesieniu do transportu bydła, koni, świń, drobiu oraz owiec⁹⁷. W 2022 r. z kolei przeprowadzone przez Komisję badanie na temat transportu niezdolnych do niego krów mlecznych wykazało, że w wyniku niezrozumienia lub zróżnicowanych interpretacji określenia „niezdolne” transportowane były krowy rzeczywiście niezdolne do podróży⁹⁸.

78 Monitorowanie dobrostanu zwierząt podczas podróży jest też utrudnione ze względu na ograniczony dostęp do transportowanych zwierząt⁹⁹. W 2011 r. EFSA zaleciła, aby opracować lepsze narzędzia do monitorowania dobrostanu zwierząt podczas długich podróży, a mianowicie:

- włączyć do systemów nawigacji pomiary temperatury i systemy ostrzegania, zgodnie z wymogami określonymi już w rozporządzeniu w sprawie transportu w odniesieniu do pojazdów przewożących zwierzęta w przypadku długich przewozów¹⁰⁰;
- ustanowić wspólne minimalne standardy, które pozwoliłyby na lepiej zharmonizowaną ocenę monitorowanych parametrów¹⁰¹.

Żadne z zaleceń sformułowanych przez EFSA nie zostało dotychczas uwzględnione w prawodawstwie UE. Brak narzędzi monitorowania może negatywnie wpłynąć na zgodność z przepisami i egzekwowanie przepisów, a w konsekwencji na dobrostan zwierząt¹⁰².

⁹⁶ EFSA, „Welfare of cattle during transport”, 2022, s. 27 i 91.

⁹⁷ Strona internetowa projektu pilotażowego „Animal Transport Guides”.

⁹⁸ Komisja Europejska, „Study on economic models to prevent the transport of unfit end-of-career dairy cows”, 2022, s. iv.

⁹⁹ EFSA, „Welfare of cattle during transport”, 2022, s. 91.

¹⁰⁰ Sekcja 3 rozdziału VI załącznika I do rozporządzenia (WE) nr 1/2005.

¹⁰¹ EFSA, „Scientific Opinion on Welfare of Animals during Transport”, 2011, s. 88.

¹⁰² Komisja Europejska, „Fitness check of EU animal welfare legislation”, 2022, s. 33.

79 W 2022 r. EFSA zasugerowała, aby zainstalować kamery funkcjonujące w oparciu o sztuczną inteligencję, które monitorowałyby dobrostan zwierząt podczas transportu, czujniki ruchu, które wykrywałyby stres u zwierząt wywołany przemieszczaniem się pojazdu, a także specjalne pasy dla koni, zakładane w celu rejestrowania ich podstawowych parametrów zdrowotnych podczas podróży. Narzędzia technologiczne dostępne w tym zakresie były wykorzystywane w badaniach naukowych, lecz nie zastosowano ich jeszcze w praktyce¹⁰³.

¹⁰³ EFSA, „Welfare of cattle during transport”, 2022, s. 18–19 i 91.

Wyzwania i możliwości

80 Transport żywych zwierząt może odbić się negatywnie na ich dobrostanie. Aby zwiększyć ten dobrostan podczas transportu, UE podjęła szereg inicjatyw polegających na przyjęciu odpowiednich przepisów i nadzorowaniu ich egzekwowania przez państwa członkowskie. Na to, jak wygląda transport zwierząt, wpływają głównie czynniki gospodarcze. Różnice w kosztach pomiędzy państwami członkowskimi i potrzeba wykorzystania korzyści skali doprowadziły do specjalizacji w sektorze produkcji zwierzęcej i koncentracji w zakresie uboju, tym samym zachęcając rolników i przedsiębiorców do zintensyfikowania transportu zwierząt. Preferencje konsumentów też mogą zwiększyć chęć podmiotów gospodarczych do przemieszczania zwierząt.

81 Negatywne konsekwencje transportu dla dobrostanu zwierząt można by złagodzić, zmniejszając liczbę podróży i ich długość, a także poprawiając warunki, w jakich zwierzęta są transportowane. W niniejszym przeglądzie kontrolerzy wskazali szereg wyzwań i możliwości dla decydentów i zainteresowanych stron, które mogłyby zostać uwzględnione w ramach nadchodzącego przeglądu przepisów unijnych.

82 **Określenie alternatyw dla transportu żywych zwierząt.** Przewóz mięsa może być rozwiązaniem o bardziej zrównoważonym charakterze niż transport żywych zwierząt, zarówno pod względem dobrostanu zwierząt, jak i wpływu na środowisko i zmianę klimatu. Z ekonomicznego punktu widzenia jednak może nie zawsze być korzystne. Innym sposobem na częściowe ograniczenie transportu zwierząt jest przeniesienie rzeźni bliżej miejsc produkcji. Do realizacji tego celu mogłyby przyczynić się opracowanie metod promocji i zachęt na rzecz tworzenia rzeźni lokalnych i wykorzystywania rzeźni polowych. Są to jednak rozwiązania na małą skalę, które mogą zaspokajać jedynie skonkretyzowane potrzeby i niszowy popyt.

83 **Zapewnienie konsumentom lepszych informacji, aby pomóc im w dokonywaniu świadomych wyborów.** Dużą rolę w zmianie sytuacji odegrać mogą wybory dokonywane przez konsumentów. Zazwyczaj wolą oni mięso produkowane lokalnie, a niektórzy z nich są skłonni płacić za nie więcej, jeżeli uzyskają informacje o dobrych warunkach hodowli zwierząt. Konsumentów jednak często dezorientują terminologia stosowana na etykietach żywnościowych i duża liczba systemów etykietowania istniejących w państwach członkowskich. W dokonywaniu świadomych wyborów mogłyby pomóc konsumentom przykładowo większa przejrzystość i harmonizacja w ramach jednego unijnego systemu etykietowania dotyczącego dobrostanu zwierząt. Komisja, prowadząc kampanie promocyjne, wspiera unijnych rolników i przemysł

spożywczy w sprzedaży produktów rolnych, w tym mięsa (świeżego, schłodzonego lub mrożonego) i wyrobów mięsnych.

84 Promowanie zmian strukturalnych, które prowadzą do bardziej zrównoważonego łańcucha dostaw żywności. Europejski Zielony Ład oraz strategia „Od pola do stołu” promują przechodzenie na bardziej zrównoważony system żywnościowy. Wprowadzenie takiej zmiany wymagałoby jednak dokonania strukturalnych zmian w łańcuchu dostaw i we wzorcach konsumpcji. Dobrze zaprojektowane inicjatywy finansowe mogłyby odegrać w tym zakresie bezpośrednią rolę poprzez wysłanie właściwego sygnału cenowego i stworzenie odpowiednich zachęt do zachowań zgodnych z zasadą zrównoważonego rozwoju skierowanych do producentów, użytkowników i konsumentów.

85 Przypisanie wartości pieniężnej cierpieniu zwierząt i uwzględnienie tej wartości w koszcie transportu i cenie mięsa. Kwestia dobrostanu zwierząt nie jest uwzględniana w kosztach transportu ani cenie mięsa. Opracowanie metodyki pozwalającej na uwzględnienie cierpienia zwierząt w cenie mogłoby stanowić okazję do stworzenia systemu zachęt, które skłaniałyby przedsiębiorstwa transportowe do zapobiegania problemom związanym z dobrostanem zwierząt i do ograniczania czynników gospodarczych sprzyjających łamaniu przepisów.

86 Uzyskanie całościowego, scentralizowanego oglądu kwestii transportu zwierząt, monitorowanie warunków podróży zwierząt podczas transportu oraz propagowanie optymalizacji logistyki. Państwa członkowskie gromadzą informacje dotyczące przemieszczania zwierząt do celów kontroli chorób. Komisja nie posiada kompleksowych scentralizowanych danych dotyczących transportu zwierząt. System informatyczny na poziomie UE, śledzący wszystkie podróże żywych zwierząt, w tym podróże krajowe, mógłby poprawić monitorowanie i umożliwić Komisji uzyskanie kompleksowych scentralizowanych danych dotyczących przemieszczeń zwierząt. Wykorzystanie narzędzi cyfrowych mogłoby też zoptymalizować planowanie i logistykę transportu zwierząt. Monitorowanie dobrostanu zwierząt podczas podróży jest także utrudnione ze względu na ograniczony dostęp do transportowanych zwierząt. Narzędzia technologiczne dostępne w tym zakresie były już wykorzystywane w badaniach naukowych, lecz nie zastosowano ich jeszcze w praktyce. Do pomiarów i monitorowania dobrostanu zwierząt podczas transportu mogłyby przyczynić się nowe rozwiązania technologiczne, takie jak kamery i czujniki.

Niniejszy przegląd został przyjęty przez Izbę I, której przewodniczy członkini Trybunału Obrachunkowego Joëlle Elvinger, na posiedzeniu w Luksemburgu w dniu 1 marca 2023 r.

W imieniu Trybunału Obrachunkowego

Tony Murphy
Prezes

Załącznik

Załącznik I – Główne publikacje wykorzystane w przeglądzie

Baltussen i in., „Sustainable production: transporting animals or meat?”, 2009.

Baltussen i in., „Transport of live animals versus meat”, 2017.

Bittlmayer, „Local Characteristics of Pig Production in Germany and Bavaria”, 2019.

Komisja Europejska, Sprawozdanie w sprawie wpływu rozporządzenia Rady (WE) nr 1/2005 w sprawie ochrony zwierząt podczas transportu, 2011.

Komisja Europejska, „Overview report on systems to prevent the transport of unfit animals in the EU”, 2015.

Komisja Europejska, „The future of the livestock sector”, 2020.

Komisja Europejska, „Welfare of animals exported by road”, 2020.

Komisja Europejska, „Welfare of animals transported by sea”, 2020.

Komisja Europejska, „Sprawozdanie w sprawie oceny obowiązkowego wskazania kraju pochodzenia lub miejsca pochodzenia mięsa ze świń, z drobiu, owiec i kóz”, 2021.

Komisja Europejska, „EU Agricultural outlook 2021-2031”, 2021.

Komisja Europejska, „Fitness check of EU animal welfare legislation”, 2022.

Komisja Europejska, „Study on animal welfare labelling”, 2022.

Komisja Europejska, „Study on CAP Measures and Instruments Promoting Animal Welfare and Reduction of Antimicrobials Use”, 2022.

Komisja Europejska, „Study on shifting from transport of unweaned dairy calves over long distance to local rearing and fattening”, 2022.

Komisja Europejska, „Study on economic models to prevent the transport of unfit end-of-career dairy cows”, 2022.

Europejski Trybunał Obrachunkowy, sprawozdanie specjalne 31/2018 pt. „Dobrostan zwierząt w UE – zmniejszanie dystansu między ambitnymi celami a praktycznym wdrażaniem”.

EFSA, „Scientific Opinion on Welfare of Animals during Transport”, 2011.

EFSA, „Welfare of cattle during transport”, 2022.

EFSA, „Eurobarometer on food safety in the EU”, 2022.

Biuro Analiz Parlamentu Europejskiego, „Animal welfare on the farm – ex-post evaluation of the EU legislation: Prospects for animal welfare labelling at EU level”, 2021.

EFA, „A strategy to reduce and replace live animal transport”, 2019.

EFA, „Live animal transport”, 2021.

Eurofound, „Meat processing workers”, 2018.

Parlament Europejski, Rezolucja w sprawie ochrony zwierząt podczas transportu, 2012.

Parlament Europejski, Rezolucja w sprawie wykonania rozporządzenia Rady (WE) nr 1/2005, 2019.

Parlament Europejski, Sprawozdanie w sprawie zbadania zarzutów dotyczących naruszeń i niewłaściwej administracji w stosowaniu prawa Unii dotyczącego ochrony zwierząt w czasie transportu w Unii i poza nią, 2021.

Håkansson i in., „Improvement of animal welfare by strategic analysis and logistic optimisation of animal slaughter transportation”, 2016.

Hoste, „International comparison of pig production costs”, 2018.

Hultgren, „Avoiding live-animal transport to slaughter: mobile abattoirs”, 2022.

IPOLE, „Patterns of livestock transport in the EU and to third countries”, 2021.

Van Horne, „Competitiveness of the EU poultry meat sector”, 2018.

Van Wagenberg i in., „Cost-benefit analysis of private certification schemes for animal welfare during long-distance transport in the EU”, 2015.

Van Wagenberg, „The economics of animal transport”, 2019.

Van Wagenberg, Baltussen, „Socio-economic reasons for long-distance cross-border transport of animals in the EU”, 2021.

Wykaz akronimów

ANIT – komisja śledcza Parlamentu Europejskiego ds. ochrony zwierząt podczas transportu

CAP – wspólna polityka rolna

EFA – Eurogrupa ds. zwierząt

EFSA – Europejski Urząd ds. Bezpieczeństwa Żywności

EPRS – Biuro Analiz Parlamentu Europejskiego

IPOL – Dyrekcja Generalna Parlamentu Europejskiego ds. Polityki Wewnętrznej Unii Europejskiej

NGO – organizacja pozarządowa

Glosariusz

Cielę w typie mlecznym – młoda krowa sprzedawana w celu produkcji mleka.

COMEXT – baza danych Eurostatu dotycząca unijnego handlu towarami, prowadzonego zarówno pomiędzy państwami UE, jak i z państwami spoza UE.

Hodowla – chów zwierząt w celu ich rozrodu.

TRACES – internetowa platforma Komisji, zawierająca informacje na temat świadectw sanitarnych i fitosanitarnych dotyczących zwierząt, żywności, pasz zarówno pochodzenia zwierzęcego, jak i niezwierzęcego, oraz roślin w handlu wewnątrzunijnym, a także w przywozie do UE i wywozie z UE.

Tucz – chów zwierząt w celu produkcji mięsa.

Wielkość partii – ilość towarów objętych pojedynczym certyfikatem lub innym dokumentem i transportowana z tego samego miejsca pochodzenia do tego samego miejsca przeznaczenia tym samym środkiem transportu.

Zespół Trybunału

Niniejszy przegląd został przyjęty przez Izbę I, zajmującą się zrównoważonym użytkowaniem zasobów naturalnych, której przewodniczy członkini Trybunału Joelle Elvinger. Pracami kierowała członkini Trybunału Eva Lindström, a w działania zaangażowani byli: Kristina Maksinen, szefowa gabinetu; Katharina Bryan, była szefowa gabinetu; Johan Stalhammar, attaché; Elena Graziuso, asystentka ds. polityki; Andrzej Robaszewski, ekonomista w gabinecie; Emmanuel Rauch, kierownik; Michela Lanzutti, koordynatorka zadania, a także kontrolerzy: Michał Szwed, Magdeline Owusu Agyemang i Zvonimir Novoselic. Wsparcie przy opracowywaniu materiałów graficznych zapewniła Marika Meisenzahl, natomiast pomocy w analizie danych i opracowaniu wskaźników udzielili Stamatís Kalogírou i Łukasz Kołodziej. Wsparcie językowe zapewniły Agata Sylwestrzak i Laura Mcmillan.



Od lewej: Andrzej Robaszewski, Elena Graziuso, Stamatís Kalogírou, Michela Lanzutti, Johan Stalhammar, Eva Lindström, Laura McMillan, Kristina Maksinen, Zvonimir Novoselic, Magdeline Owusu Agyemang i Michał Szwed.

PRAWA AUTORSKIE

© Unia Europejska, 2023.

Polityka Europejskiego Trybunału Obrachunkowego w zakresie ponownego wykorzystywania dokumentów została określona w [decyzji Trybunału nr 6-2019](#) w sprawie polityki otwartych danych oraz ponownego wykorzystywania dokumentów.

O ile nie wskazano inaczej (np. nie zamieszczono szczegółowych adnotacji o prawach autorskich), treści Europejskiego Trybunału Obrachunkowego będące własnością UE objęte są licencją [Creative Commons Uznanie autorstwa 4.0 Międzynarodowe \(CC BY 4.0\)](#). Oznacza to, że co do zasady ponowne wykorzystanie jest dozwolone, pod warunkiem że treści zostaną odpowiednio oznaczone i zostaną wskazane dokonane w nich zmiany. W przypadku ponownego wykorzystania treści Trybunału niedozwolone jest zmienianie ich oryginalnego znaczenia albo przestania. Trybunał nie ponosi odpowiedzialności za jakiegokolwiek konsekwencje ponownego wykorzystywania.

Jeżeli konkretna treść wskazuje na możliwą do zidentyfikowania osobę fizyczną – tak jak w przypadku zdjęć, na których widoczni są pracownicy Trybunału – lub zawiera prace stron trzecich, wymagane jest uzyskanie dodatkowego zezwolenia.

W takim przypadku uzyskane dodatkowe zezwolenie na ponowne wykorzystanie określonej treści unieważnia i zastępuje wspomniane wcześniej zezwolenie ogólne. Powinny być w nim wyraźnie wskazane wszelkie ograniczenia dotyczące wykorzystania treści.

W celu wykorzystania lub powielenia treści niebędącej własnością UE konieczne może być wystąpienie o zgodę bezpośrednio do właścicieli praw autorskich:

- rysunki/ikony – wszystkie ikony zostały opracowane z wykorzystaniem zasobów ze strony [Flaticon.com](#). © Freepik Company S.L. Wszelkie prawa zastrzeżone.

Oprogramowanie lub dokumenty objęte prawem własności przemysłowej, takie jak patenty, znaki towarowe, wzory użytkowe, znaki graficzne i nazwy, nie są objęte polityką Europejskiego Trybunału Obrachunkowego w zakresie ponownego wykorzystywania.

Na stronach internetowych instytucji Unii Europejskiej dostępnych w domenie europa.eu zamieszczane są odsyłacze do stron zewnętrznych. Trybunał nie ma kontroli nad ich zawartością i w związku z tym zachęca użytkowników, aby we własnym

zakresie zapoznali się z polityką ochrony prywatności i polityką w zakresie praw autorskich obowiązującymi na tych stronach.

Wykorzystywanie znaku graficznego Europejskiego Trybunału Obrachunkowego

Znak graficzny Europejskiego Trybunału Obrachunkowego nie może być wykorzystywany bez uprzedniej zgody Trybunału.

PL PDF	PDF/Volume_01	QJ-07-23-137-PL-N	978-92-847-9850-6	10.2865/33427
--------	---------------	-------------------	-------------------	---------------

W niniejszym przeglądzie przedstawiono główne zagadnienia związane z transportem żywych zwierząt oraz tendencje występujące w ramach tego transportu. Co roku miliony żywych zwierząt są przewożone transportem drogowym, morskim, kolejowym i lotniczym na terenie UE, a także pomiędzy UE a państwami trzecimi w różnych celach, takich jak hodowla, tucz lub ubój. UE przyjęła wprawdzie akty prawne mające na celu ochronę zwierząt podczas transportu, lecz zarówno Komisja Europejska, jak i instytucje naukowo-badawcze wykryły uchybienia w ich wdrażaniu. Jeżeli chodzi o przyszłe wyzwania i możliwości w tym zakresie, to dotyczą one znalezienia alternatyw dla transportu zwierząt, zapewnienia konsumentom lepszych informacji, promowania zmian strukturalnych zmierzających do większego zrównoważenia łańcucha dostaw żywności, przypisania wartości pieniężnej cierpieniu zwierząt oraz uwzględnienia jej w kosztach transportu i cenach mięsa, a także zachęcania do wykorzystywania nowych technologii.

EUROPEJSKI TRYBUNAŁ OBRACHUNKOWY
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxemburg
LUKSEMBURG

Tel. (+352) 4398-1

Formularz kontaktowy:
eca.europa.eu/pl/Pages/ContactForm.aspx
Strona internetowa: eca.europa.eu
Twitter: @EUAuditors



EUROPEJSKI
TRYBUNAŁ
OBRACHUNKOWY