



ЕВРОПЕЙСКА КОМИСИЯ

Брюксел, 10.11.2011
COM(2011) 700 окончателен

ДОКЛАД НА КОМИСИЯТА ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И СЪВЕТА
за въздействието на Регламент (ЕО) № 1/2005 на Съвета относно защитата на
животните по време на транспортиране

ДОКЛАД НА КОМИСИЯТА ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И СЪВЕТА

за въздействието на Регламент (ЕО) № 1/2005 на Съвета относно защитата на животните по време на транспортиране

1. ВЪВЕДЕНИЕ

От 1977 г.¹ в ЕС има правила за регламентиране на хуманното отношение към животните по време на транспортиране. С правилата се цели да се премахнат техническите бариери в търговията с живи животни, както и да се позволи доброто функциониране на пазарните организации, като се гарантира задоволително равнище на защита на въпросните животни.

Законодателството на ЕС последно е актуализирано с Регламент (ЕО) № 1/2005 на Съвета относно защитата на животните по време на транспортиране² (наричан по-долу „регламентът“), който беше приет на 22 декември 2004 г. В член 32 от регламента е посочено, че *„Комисията предоставя на Европейския парламент и на Съвета доклад за въздействието на настоящия регламент върху хуманното отношение към животните, които са били транспортирани, и върху търговските потоци с добитък в рамките на разширената Общност. В частност, докладът взема под внимание научните доказателства за потребностите от добро състояние на животните и доклада за прилагането на практика на навигационната система, (...) както и социално-икономическото влияние на настоящия регламент, включително регионалните аспекти.“* Настоящият доклад на Комисията е изготвен в изпълнение на това изискване.

Целта на настоящия доклад е да предостави информация за състоянието по отношение на въздействието на регламента върху хуманното отношение към животните и търговията в рамките на Съюза; неговото социално-икономическо и регионално влияние, както и за прилагането на навигационната система съгласно изискването в глава VI, точка 4.3 от приложение I към регламента. Освен това докладът включва информация по отношение на прилагането на законодателството на ЕС.

Регламентът се прилага по отношение на транспортирането на гръбначни животни във връзка с дадена икономическа дейност. Тъй като обаче подробностите на регламента се отнасят основно до животни, отглеждани в стопанства, като например едър рогат добитък, свине и коне, съдържанието на настоящия доклад е съсредоточено главно върху транспортирането на тези животни. Транспортирането на други видове, като например кучета и котки, домашни птици, животни за медицински цели и екзотични видове, не е взето предвид в доклада.

¹ Директива 77/489/ЕИО на Съвета от 18 юли 1977 г. относно правилата за защита на животните по време на международен транспорт; ОВ L 200, 8.8.1977 г., стр. 10—16.

² Регламент (ЕО) № 1/2005 на Съвета от 22 декември 2004 г. относно защитата на животните по време на транспортиране и свързаните с това операции и за изменение на Директиви 64/432/ЕИО и 93/119/ЕО и Регламент (ЕО) № 1255/97, ОВ L 3, 5.1.2005 г., стр. 1.

В контекста на настоящия доклад следва също да бъдат разгледани специфичните проблеми и действия във връзка с транспортирането на риба, установени в рамките на стратегията на Комисията за устойчиво развитие на европейската аквакултура³.

В края на настоящия доклад е представен кратък речник с технически термини.

³ COM (2009) 162 окончателен.

2. ВЪЗДЕЙСТВИЕ НА РЕГЛАМЕНТА

Регламент (ЕО) № 1/2005 на Съвета влезе в сила през януари 2005 г., като стана приложим на 5 януари 2007 г. С цел да се установи дали приемането на регламента е оказало въздействие върху споменатите в глава 1 фактори (търговия, хуманно отношение към животните и т.н.), и ако е така — в каква степен, е направена съпоставка на данните преди и след прилагането на регламента (2007 г.)⁴. В допълнение към вътрешните данни на Комисията основните източници на информация за настоящия доклад са следните:

- „*Научно становище относно хуманното отношение към животните по време на транспортиране*“, прието от Европейския орган за безопасност на храните (ЕОБХ) през декември 2010 г.⁵;
- официалните доклади относно проверките на държавите-членки⁶;
- официална информация, предоставена от заинтересовани страни от ЕС;
- доклад на Комисията относно нарушения на социалните разпоредби в автомобилния транспорт⁷;
- получена информация от официални жалби и производства за нарушения.

През 2010 г. Комисията възложи провеждането на външно проучване, за да бъде оценено на въздействието на регламента^{8 9}. На уебсайта на Комисията е публикуван окончателният доклад от проучването¹⁰, включително обхвата и ограниченията на въпросното проучване.

Констатациите от проучването и информацията, получена от изброените по-горе източници, са анализирани с цел да се определят общите тенденции и въздействията, които са настъпили след прилагането на регламента през 2007 г.¹¹, и по-специално следното:

- (1) въздействието върху търговията с живи животни в рамките на Съюза;
- (2) регионалното и социално-икономическото влияние на регламента;

⁴ България и Румъния се присъединиха към ЕС през 2007 г. Според Евростат тези държави-членки осигуряват около 2,5 % от общото производство на месо в ЕС, поради което в настоящия доклад въздействието на това разширяване върху транспортирането вътре в Съюза на живи животни, различни от коне, се счита за незначително.

⁵ Бюлетин на ЕОБХ, 2011 г.; 9(1):1966 [125 стр.].

⁶ Съгласно член 27 от регламента държавите-членки представят всяка година доклад за техните инспекции във връзка с регламента.

⁷ СОМ (2009) 225 окончателен, Доклад на Комисията „Анализ на наказанията за сериозни нарушения на социалните разпоредби в автомобилния транспорт, предвидени в законодателството на държавите-членки“.

⁸ Проучване на въздействието на Регламент (ЕО) № 1/2005 относно защитата на животните по време на транспортиране, SANCO/2010/D5/116733.

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

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

¹¹ Регламентът се прилага от 5 януари 2007 г. с изключение на член 6, параграф 5, вж. член 37 от регламента.

- (3) съпоставяне на качеството на хуманното отношение към животните по време на транспортиране преди и след прилагането на регламента;
- (4) оценката на изискванията на регламента с отчитане на научното становище, прието от Европейския орган за безопасност на храните през декември 2010 г.;
- (5) анализа на използването на навигационни системи;
- (6) равнището на съответствие и правоприлагане.

Допълнителни обяснения по изброените по-горе въпроси са поместени в раздели 2.1—2.6.

2.1. Въздействие върху търговията с живи животни в рамките на Съюза

Всяка година голям брой живи животни се транспортират между държавите-членки, както и към и от трети държави¹². За тази търговия има редица основания и моделите на търговия са запазени след прилагането на регламента и разширяването на ЕС през 2007 г.¹³ Движението на животни в рамките на държавите-членки не е обект на задължително деклариране и следователно няма данни за общия брой животни, които се транспортират в отделните държави-членки на ЕС.

Данните за търговията с живи животни в рамките на Съюза и за вноса в/износа от ЕС показват, че общият брой на транспортираните живи животни през 2005 г. е бил почти същия както през 2009 г. Както обаче е видно от **таблица 1**, съществуват определени различия между видовете. Значително е спаднал броят на конете, които са транспортирани за повече от 24 часа, докато през същия период броят на транспортираните свине се е увеличил със 70 %. Причините за въпросните промени не са анализирани в рамките на настоящия доклад и следователно не могат да бъдат направени окончателни заключения.

¹² Според външния доклад през 2009 г. в рамките на държавите-членки и за и от трети държави са транспортирани приблизително 37 милиона живи животни — едър рогат добитък, свине, овце, кози и коне. Освен това през същата година са транспортирани повече от 1 милиард птици.

¹³ България и Румъния се присъединиха към ЕС през 2007 г.

Таблица 1: Общ брой транспортирани живи животни по видове (търговия в рамките на Съюза и внос в/износ от ЕС) — 2005 г. и 2009 г.

Източник: Външен доклад (използвани данни от системата TRACES)

		2005 г.	2007 г.	2009 г.	% изменение 2005— 2009 г.
Едър рогат добитък	Общо	3 973 008	4 222 859	4 299 255	+ 8 %
Свине	Общо	16 438 637	21 696 563	27 802 500	+ 70 %
Овце	Общо	4 209 196	9 112 233	4 335 078	+ 3 %
Коне	Общо	176 348	224 449	147 122	- 17 %
Коне	> 24 часа	58 224	67 739	39 371	- 33 %

Анализът на данните за производствените разходи и движенията между пазарите, предоставени от външния доклад, потвърди, че една от основните причини за тази търговия все още е да се използват ценовите разлики между държавите-членки. Един от най-важните ценови фактори в животновъдството е цената на фуража, а тази цена е различна в отделните държави-членки и региони. Освен това ограниченият капацитет на клиниците или преработващите предприятия в някои държави-членки, както и фактът, че производството на месо на регионално равнище в рамките на ЕС не отговаря на регионалното потребление, също може да са сред факторите, насърчаващи търговията с живи животни в рамките на Съюза. Следва да се отбележи обаче, че по-голямата част от транспортирането на живи животни в рамките на Съюза се извършва между малко на брой държави-членки. Търговията на седем държави-членки¹⁴ възлиза на 60 % от търговията с едър рогат добитък в рамките на Съюза, почти 70 % от свинете са транспортирани от Дания или от Нидерландия, докато повече от 50 % от всички транспортирани свине се получават в Германия.

В периода 2005—2009 г. се наблюдава увеличаване на общия брой на пратките с живи животни за внос/износ и за търговия в рамките на Съюза. През този период броят на пратките за транспортиране както на къси, така и на дълги разстояния, е нараснал, докато броят на пратките с транспортиране на много дълги разстояния, което налага разтоварване и 24-часова почивка на животните преди пътуването да продължи, е останал почти непроменен. Както е посочено в **таблица 2**, приблизително 65—70 % от трансграничното транспортиране на животни се формира от пътувания с кратка продължителност. Пратките, чието транспортиране е с дълга продължителност, представляват 25—30 %, докато пътуванията с много дълга продължителност възлизат на 5 %. При съпоставяне на данните от 2005 г. и 2009 г. се вижда, че тези съотношения са останали почти непроменени. Следва да се отбележи, че макар общият обем на търговията с живи животни в рамките на Съюза да не е засегнат от прилагането

¹⁴

Белгия, Франция, Германия, Полша, Италия, Нидерландия и Испания.

на регламента, не е правена задълбочена оценка, за да се установи евентуалното въздействие върху отделните държави-членки.

Следва да се отбележи също така, че според тези данни се оказва, че много пратки са извършвани без конкретно отбелязване на времето за пътуване, а при съпоставянето на 2005 г. и 2009 г. се вижда, че броят на тези пратки е нараснал петкратно (в сравнение с общия брой на пратките).

Таблица 2: Брой на пратките с живи животни¹⁵ (търговия в рамките на Съюза и внос в/износ от ЕС-27) през 2005 г. и 2009 г., представени според продължителността на транспортирането

Източник: Външен доклад (използвани данни от системата TRACES)

	2005 г.	% от пратките	2009 г.	% от пратките	% разлика 2005—2009 г.
Общо	315 237	100 %	399 988	100 %	+ 27 %
Време за пътуване					
<8 часа	214 831	68 %	261 387	65,5 %	+ 21 %
8-19/24/29 часа	83 513	26,5 %	114 820	28,5 %	+ 37 %
>19/24/29 часа	15 731	5 %	16 619	4 %	+ 5 %
Без налични данни за времето	1 162	< 0,5 %	7 162	< 2 %	

Както е видно от **таблица 3**, броят на пратките с коне е нараснал с 31 %, като в същото време броят на транспортираните коне е намалял, както е посочено в **таблица 1**. Възможно е този факт да е следствие от въведеното с регламента изискване за отделяне на конете при транспортиране, което би довело до намаляването на средния брой животни, които се транспортират в един камион. Няма обаче достатъчно данни, за да се потвърди това заключение.

¹⁵

Едър рогат добитък, свине, овце, кози, домашни птици и коне.

Таблица 3: Общ брой на пратките по видове животни (търговия в рамките на Съюза и внос в/износ от ЕС) за 2005 г. и 2009 г.

Източник: Външен доклад (използвани данни от системата TRACES)

Вид	2005 г.	2009 г.	% разлика
Едър рогат добитък	118 142	127 685	+ 8 %
Свине	85 336	125 889	+ 47,5 %
Коне	29 740	38 930	+ 31 %

2.2. Регионално и социално-икономическо влияние на регламента

От данните може да се предположи, че регламентът не е оказал особено въздействие върху животновъдството в отдалечените райони на Европейския съюз, включително в най-отдалечените региони¹⁶. В повечето от отдалечените райони животновъдството е останало на същото равнище, както е било преди въвеждането на регламента. Въз основа на данните например за популациите на овце в определени отдалечени региони на ЕС, като Шотландия и Сицилия, при съпоставяне на 2005 г. и 2009 г. не може да се открие голяма промяна в броя на отглежданите овце.

Както е посочено раздел 2.1, не е настъпила голяма промяна в броя на животните, транспортирани през граница. Следователно може да се приеме, че въздействието върху отрасъла не е голямо. Все пак регламентът е оказал икономическо влияние, по-конкретно върху транспортните дружества. Разходите са свързани с административни мерки и с инвестиции за модернизиране на превозните средства за пътувания с дълга продължителност. (Подробно описание на въпросните мерки и съответните разходи е представено в подраздели 2.2.1 и 2.2.2.) Оказва се, че транспортните дружества не са били в състояние да прехвърлят тези разходи към други участници в производството и търговията с храни. Може да се приеме, че това се дължи на факта, че в сектора на транспортирането на животни има голяма конкуренция. В периода 2005—2009 г. пазарните цени за транспортиране на живи животни са останали непроменени или дори са понижени. Следователно маржовете на печалбата на транспортните дружества са намалели. Различията между държавите-членки по отношение на тълкуването на регламента и неговото прилагане са довели до някои пазарни нарушения, както по-подробно е обяснено в подраздел 2.6.1. Ако това обстоятелство се разгледа във връзка с намалелите маржове на печалбата, може да се приеме, че има отрицателно въздействие върху предприятията за транспортиране на животни.

Като се отчитат увеличените разходи за отрасъла, свързан с транспортирането на животни, трябва да се подчертае, че основните фактори, които оказват въздействие върху разходите за транспортиране на животни, като например закупуването на превозни средства и разходите за труд и гориво, нямат връзка с настоящия регламент. Законодателството в областта на здравето на животните също налага извършването на разходи, пряко свързани с транспортирането на животни, като например разходи за почистване и

¹⁶ Посочени в член 349 от ДФЕС (а именно. Гваделупа, Френска Гвиана, Мартиника, Реюнион, Сен-Бартелеми, Сен-Мартен, Азорските острови, Мадейра и Канарските острови).

дезинфекциране на превозните средства, както и разходи за административните мерки, описани в подраздел 2.2.1.

Според групата на високо равнище от независими заинтересовани страни относно административните тежести (наричана по-долу „групата на високо равнище“)¹⁷ регламентът е довел до значителни административни разходи¹⁸. Според външния доклад обаче увеличението на разходите, което се дължи на регламента, за повечето видове животни се изчислява на по-малко от 1 % от общите разходи за транспортиране на животни. Изпълнителят е изчислил, че увеличението на разходите при транспортирането на коне, което представлява най-голямото увеличение на разходите, е не повече от 3 % от общото увеличение на разходите.

2.2.1. Разходи, произтичащи от административни изисквания

Както е установено във външния доклад и е показано в **таблица 4**, между държавите-членки съществуват големи разлики в административните разходи, свързани със спазването на регламента. Един пример за това са очакваните разходи за получаване на разрешителни от превозвачите¹⁹. Различието по отношение на очакваните административни разходи вследствие на регламента би могло отчасти да се обясни с факта, че в разходите, изчислени от групата на високо равнище, явно са включени и други разходи, освен свързаните с Регламент (ЕО) № 1/2005 относно защитата на животните по време на транспортиране²⁰, докато в изчислението на изпълнителя се включват само разходите, направени на база на регламента.

Таблица 4: Средни стойности на административни разходи. Източник: Външен доклад²¹

Позиция	Административни разходи (средно за ЕС)
Разходи, които се правят приблизително на всеки пет години²²	
Одобрение на превозно средство	26 EUR (диапазон 1,65 EUR — 30 EUR)

¹⁷ Вж. Решение на Комисията от 31 август 2007 г. за създаване на група на високо равнище от независими заинтересовани страни относно административните тежести, C(2007) 4063.

¹⁸ „Административните разходи само за две от задълженията за информирание — „Изготвяне и поддържане в наличност на информацията за транспорта и планирането“ и „Изготвяне на регистър за дезинфекцирането“ — възлизат на 1,6 милиарда EUR, което представлява 30 % от общите административни разходи, произтичащи от задълженията за информирание в ЕС. И двете задължения произтичат от Регламент (ЕО) № 1/2005 относно защитата на животните по време на транспортиране и свързаните с него операции“, вж. Становище на групата на високо равнище за намаляване на административната тежест в приоритетна област „безопасност на храните“ от 4 март 2009 г., стр. 3.

¹⁹ Във Франция превозвачът трябва да плати 605 EUR, а в България — 33 EUR, за да получи едно и също разрешително (18 пъти повече).

²⁰ Пример за това е, че Регламент (ЕО) № 1/2005 не съдържа изискване за водене на регистър за дезинфекцирането.

²¹ Източниците на информация, използвани от IBF за оценяване на административното въздействие, са Евростат и проучване на IBF.

²² Вж. членове 6 и 7 от регламента.

Получаване на разрешително за превозвачи	515 EUR (диапазон 33 EUR — 605 EUR)
Разходи на товар	
Например разходи за изготвяне и представяне на дневници за пътуване на компетентните органи	22 EUR (диапазон 1,37 EUR — 25,21 EUR)

С оглед намаляване на административните разходи групата на високо равнище препоръчва: „преминаване към електронни технологии, така че държавите-членки да могат да облекчат задълженията на предприятията, като улеснят съхранението и предаването на данните, които се изискват от администрациите“²³. Една от причините за включване на изисквания за навигационни системи в регламента всъщност е да се даде възможност на транспортния отрасъл и на компетентните органи да намалят административната тежест, свързана с използването на дневници за пътуване. На практика обаче, както ще бъде подробно разгледано в раздел 2.5, изглежда, че нито отрасълът, нито компетентните органи изцяло са се възползвали от възможностите за намаляване на административната тежест, предлагани от навигационните системи. Както вече беше отбелязано, съществуват също така административни разходи, които се извършват в съответствие със законодателството в областта на здравето на животните. Те включват разходи за извършване на проверки на здравословното състояние на животните, както и издаването на сертификати и изпращането на уведомления за движението на животните за целите на проследяемостта²⁴.

Също така в хода на текущия преглед на законодателството на ЕС в областта на здравето на животните допълнително ще бъде обсъдена възможността за по-нататъшното интегриране на административните задължения, произтичащи от законодателството в областта на здравето на животните и хуманното отношение към тях²⁵.

2.2.2. *Разходи за модернизиране на превозните средства*

Освен административните разходи с регламента се въвеждат и разходи за модернизиране на превозните средства. Основните разходи, свързани с модернизирането на превозните средства, са представени накратко в **таблица 5**. Тези разходи също варират в зависимост от различни фактори. Според външния доклад разходите за инсталиране на спътникова система за навигация варират между 250 EUR и 6 000 EUR. В рамките на настоящия доклад не е направена задълбочена оценка на причините за посочените разлики. Една от причините за посочените разлики обаче вероятно е, че в някои

²³ Становище на групата на високо равнище за намаляване на административната тежест в приоритетна област „безопасност на храните“ от 4 март 2009 г., стр. 3.

²⁴ TRACES (TRAdE Control and Expert System) — трансевропейска мрежа за здравето на животните, чрез която се уведомява, издават се сертификати и се упражнява мониторинг върху вноса и износа на животни и животински продукти, както и на търговията с тях в рамките на Съюза.

²⁵ Понастоящем се извършва преглед на законодателството на ЕС в областта на здравето на животните и е възможно определени разходи за проверки и административни разходи, свързани с посоченото законодателство, да бъдат преразгледани.

случаи се инсталира навигационна система, която е по-усъвършенствана, отколкото се изисква по регламента.

Таблица 5: Разходи за модернизиране на камион с ремарке. Източник: Външен доклад²⁶

Изискване по регламента	Изчислени разходи (средно за ЕС)
Покрив с изолация и устройства за поене с резервоар	5 000 EUR
Спътникова система за навигация, включително система за мониторинг на температурата и записващо оборудване	3 800 EUR
Вентилационна система	2 300 EUR
Общо разходи за модернизиране на превозно средство	11 900 EUR

2.3. Съпоставяне на качеството на хуманното отношение към животните по време на транспортиране преди и след прилагането на регламента

Въпреки че не е възможно да бъдат направени окончателни заключения, наличните данни показват, че след 2005 г. общото качество на транспортирането на животни при пътувания с дълга продължителност се е подобрило, което се дължи особено на подобренията в превозните средства и на по-добрата работа с животните. Последното се явява резултат от правилното прилагане на по-строгите задължения за обучение на персонала, натоварен да работи с животните, които са въведени с регламента²⁷.

Данните²⁸ в подкрепа на посочените заключения показват също така, че процентът на транспортираните животни с куцане, травми, обезводняване и изтощение е намалял или е останал непроменен през периода 2006²⁹—2009 г.

Броят на животните, които се отчитат като „мъртви при пристигането“, значително е намалял през периода 2005—2009 г. Разликата е по-голяма при транспортиране на дълго разстояние, отколкото на късо разстояние. Значително е намалял също така броят на животните, които „при пристигане на местоназначението се отбелязват като „негодни за пътуване“.

Въпреки че хуманното отношение към животните като цяло се е подобрило след прилагането на регламента, наличната информация показва, че все още има сериозни проблеми с хуманното отношение към животните по време на

²⁶ Изпълнителят е използвал следните източници на информация по отношение на въпросните разходи: специализирана литература, проучвания на казуси, проучване на IBF, информация от Съюза на търговците на живи животни и месо в Европа (UECBV), Евростат.

²⁷ В съответствие с член 6, параграф 4 от регламента.

²⁸ Получени въз основа на въпросник, разработен от изпълнителя. Отговори на въпросника са получени от животновъди, кланици, търговски и транспортни дружества, собственици на контролни пунктове, национални компетентни органи, групи за хуманно отношение към животните и учени, работещи в областта на транспортирането на живи животни.

²⁹ Данните, събрани от изпълнителя по този въпрос, не включват информация от 2005 г.

транспортиране. Изглежда повечето от въпросните проблеми се отнасят до недостатъчното спазване на определени изисквания на регламента. Посочените въпроси са разгледани по-подробно в раздел 2.6.

2.4. Оценка на изискванията на регламента с отчитане на научното становище, прието от Европейския орган за безопасност на храните през декември 2010 г.

Регламентът като цяло се основава на научно становище относно хуманното отношение към животните по време на транспортиране, прието от Научния комитет по здравето на животните и хуманното отношение към тях на 11 март 2002 г. Разпоредбите на регламента по отношение на продължителността на пътуванията, периодите за почивка и нормите за допустимите пространства при пътуване са взети обаче от предишната директива³⁰. С цел да получи актуални научни факти и с оглед изготвянето на настоящия доклад през 2010 г. Комисията поиска от Европейския орган за безопасност на храните (ЕОБХ) да предостави научно становище относно хуманното отношение към животните по време на транспортиране.

Становището на ЕОБХ е прието на 2 декември 2010 г.³¹ В заключенията на становището учените признават, че някои части от действащия регламент не отговарят на съвременното научно познание и посочват определени области, за които препоръчват бъдещи проучвания.

Учените препоръчват по-специално времето за транспортиране на коне за клане да бъде по-кратко от предвиденото в регламента. По отношение на други видове животни, по-специално овцете, учените са установили, че при много добри условия на транспортиране, включващи гъстота на настаняване, наличието на слама, фураж, вода и вентилация, хуманното отношение към животните зависи в много по-голяма степен от качеството на управлението на превозното средство, отколкото от продължителността на транспортирането.

Констатациите от становището показват, че нормите за допустимите пространства при пътуване, предвидени в регламента, трябва да се преизчислят, като се използва формула, която да отчита размерите на животното в сравнение с теглото му. Освен това според становището би било целесъобразно да се определят конкретни изисквания за дадени елементи от законодателството, като например за вътрешната височина на товарните отделения на пътните превозни средства.

2.5. Анализ на използването на навигационни системи

С регламента е въведено изискване превозните средства, които са одобрени за пътувания с дълга продължителност, да бъдат оборудвани с навигационна система. При приемането на това конкретно изискване Съветът възложи на Комисията да извърши специален подробен анализ за прилагането на

³⁰ Директива 91/628/ЕИО на Съвета от 19 ноември 1991 г. за защита на животните по време на транспорт и за изменение на Директиви 90/425/ЕИО и 91/496/ЕИО; ОВ L 340, 11.12.1991 г., стр. 17.

³¹ „Научно становище относно хуманното отношение към животните по време на транспортиране“, прието от Европейския орган за безопасност на храните (ЕОБХ) през декември 2010 г., бюлетин на ЕОБХ 2011 г.;9(1):1966 [125 стр.].

въпросната нова технология. Намерението беше по-специално да се подобри качеството на проверките за продължителността на пътуванията и периодите за почивка, като едновременно с това се намали административната тежест. Законодателството изисква системата да записва следната информация: наименование на превозвача и номер на разрешителното; отваряне/затваряне на платформата за товарене/разтоварване и времето и мястото на заминаване и на местоназначението. При поискване записаните данни се предоставят на компетентния орган.

Наличната информация³² показва, че по отношение на изпълнението на изискванията за навигационните системи все още има значителни разлики между държавите-членки, независимо от факта, че регламентът се прилага повече от четири години. Повечето държави-членки все още нямат всеобхватен подход за проверка на съответствието на инсталираните системи на регламента и малко контролни органи използват събраните от навигационната система данни за извършване на проверки съгласно регламента. В много случаи данните се вземат под внимание само след като компетентният орган констатира нарушение при физическа проверка преди или по време на транспортирането или на местоназначението. Това води до извода, че навигационните системи не се използват в достатъчно голяма степен за подобряване на проверките.

2.6. Равнище на съответствие и правоприлагане

Държавите-членки са компетентни за прилагането на регламента. Службата за инспекция на Комисията към Генерална дирекция „Здравеопазване и потребители“ (Хранителната и ветеринарна служба, FVO), намираща се в Grange, Ирландия, извършва одити на работата на компетентните органи от държавите-членки. Докладите³³ от посочените одити представляват основния източник на информация за Комисията при извършване на оценка на състоянието на правоприлагането в целия ЕС.

Освен това в изпълнение на член 27 от регламента държавите-членки предоставят на Комисията годишен доклад относно техните дейности по проверките, както и информация за действията, които държавите-членки предприемат за отстраняване на основните слабости. Със съгласието на всяка отделна държава-членка тези доклади се публикуват на уебсайта на Комисията³⁴.

Докладите от FVO и от държавите-членки показват, че нивото на правоприлагане се различава в значителна степен между държавите-членки. Посоченото се потвърждава от информацията, която се събира от редица неправителствени организации³⁵, работещи в областта на хуманното отношение към животните, и се представя на Комисията под формата на официални доклади. Някои от основни недостатъци и проблеми, които са подчертани в тези доклади, са описани в следващите раздели.

³² Основно на базата на проучване сред държавите-членки, извършено от Комисията през първото полугодие на 2011 г.; SANCO D5 AN/oj (2011)441562.

³³ Докладите от одитите на FVO се публикуват на: http://ec.europa.eu/food/fvo/ir_search_en.cfm.

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

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

2.6.1. Нарушения на пазара и други затруднения за операторите, които се дължат на разлики в тълкуването и правоприлагането

Съществуването на значителни разлики в начина, по който държавите-членки тълкуват някои разпоредби на регламента, се потвърждават от наличната информация. Комисията често се намесва с оглед даването на разяснения и насоки по определени разпоредби на регламента. Въпреки че регламентът се отнася до транспортирането на всички видове живи гръбначни животни, повечето от подробните правила се отнасят до добитъка. Поради това при прилагането на регламента по отношение на транспортирането на животни, които спадат към други категории животни, и по-специално отглежданата в стопанства риба, както бе установено в рамките на стратегията на Комисията за устойчиво развитие на европейската аквакултура³⁶, се срещат някои трудности.

Различията в тълкуването на правилата могат да доведат до нарушения на пазара, които, заедно с намалените маржове на печалба и различните административни разходи, са в състояние да поставят в затруднено положение даден оператор в транспортния сектор. Освен това липсата на решителност в правоприлагането може да постави превозвачите, които спазват правилата, в неравностойно положение. Следователно е важно да се осигурят справедливи конкурентни условия за операторите.

2.6.2. Слабото спазване и неправилното правоприлагане водят до недостатъчно хуманно отношение към животните

Наред с отчитането на важността на справедливите конкурентни условия за операторите, основният риск, свързан с недостатъчното спазване и неправилното правоприлагане, е, че може да не бъдат зачетени потребностите на животните от хуманно отношение.

Липсата на правоприлагане и спазване на правните изисквания могат да имат сериозно отрицателно въздействие върху хуманното отношение към животните. Наличната информация показва, че има някои повтарящи се примери на недостатъчно спазване на изискванията като:

- (1) транспортиране на животни в недобро здравословно състояние;
- (2) препълване на превозните средства;
- (3) транспортиране на животни в превозни средства с неподходяща вътрешна височина на товарните отделения;
- (4) животните не получават достатъчно вода по време на пътуването; и
- (5) животните се транспортират по-дълго време, отколкото е максимално допустимата продължителност.

Често недостатъчното спазване на изискванията се оказва, че се дължи на неправилно правоприлагане. Например в съответствие с регламента компетентните органи имат правомощия за проверка и одобряване на дневниците за пътуване преди пътувания с дълга продължителност, за да се

³⁶

COM (2009) 162 окончателен.

гарантира, че те са реалистични и показват съответствие с регламента. Нееднократно обаче са одобрявани нереалистични дневници за пътуване. В подобни нереалистични дневници за пътувания, за да се достигне до местоназначението според посоченото в тях, е приета средна скорост от повече от 100 km/h. Това може да доведе до пътувания, които продължават много повече часове, отколкото предвидените ограничения в регламента. Когато това се случва в съчетание с липсата на пространство и вода, е доказано, че резултатът има вредни въздействия върху хуманното отношение към животните.

Ако регламентът е бил приведен в действие правилно чрез стриктното прилагане на изискванията за планиране и продължителност на пътуването, неговото въздействие върху хуманното отношение към животните би било по-голямо от посоченото в раздел 2.3.

Анализът по-горе свидетелства за конкретни и различни нужди от проверки и задължения за извършването им в държавите-членки, от които животните се изпращат, както и в държавите, които са отговорни основно за транзитното преминаване или в държавите на местоназначение.

2.6.3. Санкции

Единствено държавите-членки са компетентни да вземат решения относно санкциите по отношение на частни лица. В съответствие с член 25 от регламента те определят ефективни, пропорционални и разубеждаващи санкции и уведомяват Комисията относно съответните санкции.

Обикновено предоставената информация от държавите-членки се позовава на националните наказателни кодекси. Следователно едно подробно съпоставяне на нивата на санкциите в държавите-членки би било уместно само ако е обвързано с конкретни нарушения или престъпления и е сравнено с тяхната тежест. Комисията не е правила такова съпоставяне. Все пак преценката на базата на наличната информация показва значителни различия в нивата на санкциите за нарушения на регламента в различните части на Европейския съюз.

В това отношение трябва да се подчертае, че въпросът за разликите в санкциите не е ограничен до областта на транспортирането на животни, а е свързан също така с констатациите в доклада на Комисията относно нарушения на социалните разпоредби в автомобилния транспорт³⁷. В посочения доклад Комисията анализира наказания като например наложените за нарушаване на законодателството на ЕС по отношение на максималното време на управление, както и нарушения, свързани с тахографските системи. Комисията счита положението за незадоволително и насърчава държавите-членки да осигуряват по-хармонизирано прилагане на правилата, като същевременно „...се вземат предвид ограниченията на компетентностите, които държавите-членки и законодателите са решили да предоставят на Комисията“.

³⁷

COM (2009) 225 окончателен, Доклад на Комисията, Анализ на наказанията за сериозни нарушения на социалните разпоредби в автомобилния транспорт, предвидени в законодателството на държавите-членки.

3. ЗАКЛЮЧЕНИЕ

На базата на представената в доклада информация могат да бъдат направени следните основни заключения по отношение на въпросите, описани и анализирани в глава 2 от доклада.

- (1) Регламентът е оказал благоприятно въздействие върху хуманното отношение към животните по време на транспортиране.
- (2) С регламента е въведено изискването към одобрените превозни средства за пътувания с дълга продължителност да бъдат оборудвани с навигационни системи. Пълният потенциал на системите обаче не е използван за намаляване на административната тежест за отрасъла, нито за подобряване на официалните проверки.
- (3) Според наличните данни регламентът не е оказал никакво въздействие върху обема на търговията с живи животни в рамките на Съюза.
- (4) Изглежда, че регламентът не е оказал въздействие върху животновъдството в отдалечените региони. Прилагането на регламента е довело до увеличаване на транспортните разходи, но вероятно поради конкуренцията в транспортния сектор въпросното увеличение не е разпределено равномерно по хранителната верига и основно операторите в транспортния сектор поемат допълнителните разходи.
- (5) Според становището³⁸ на ЕОБХ се оказва, че някои части от регламента не отговарят напълно на съвременното научно познание.
- (6) Прилагането на регламента остава основна трудност — отчасти поради разлики в тълкуването на изискванията и поради липсата на проверки от страна на държавите-членки. Освен това качеството на данните от мониторинга, предоставени на Комисията от държавите-членки, често е недостатъчно, за да се осигури прозрачен анализ на положението и да се даде възможност за планирането на корективни мерки на равнището на ЕС.

Както е посочено по-горе, регламентът е оказал благоприятно въздействие върху хуманното отношение към животните по време на транспортиране. Оказва се обаче, че може да се направи повече за подобряване на положението. Подобни подобрения могат да бъдат постигнати с различни действия. Следва да се подчертае, че по отношение на преобладаващата част от животните, попадащи в обхвата на регламента, Комисията не смята, че евентуално изменение е най-подходящият подход за справяне с установените проблеми. Едно устойчиво правно положение ще позволи на държавите-членки и на заинтересованите лица да се съсредоточат върху правоприлагането в рамките на една стабилна правна уредба. По отношение на несъответствията между изискванията на законодателството и наличните научни доказателства

³⁸

Бюлетин на ЕОБХ, 2011; 9(1):1966 [125 стр.].

Комисията смята, че понастоящем е най-подходящо те да бъдат отстранени чрез приемане на ръководства за добри практики.

По отношение на живата риба Комисията ще започне проучване на хуманното отношение към рибата по време на транспортиране, за да се определи дали е целесъобразно, в съответствие със стратегията на Комисията относно аквакултурата, да се преразгледат разпоредбите на регламента с оглед постигане на по-ясна правна уредба относно транспортирането на жива риба за нуждите на операторите в областта на аквакултурата.

Правилното прилагане на действащите правила би следвало да остане приоритет с оглед на отстраняването на установените проблеми. За тази цел Комисията ще разгледа следните действия за близкото бъдеще:

- а) приемане на мерки за прилагане по отношение на навигационните системи съгласно предвиденото в член 6, параграф 9 от регламента и въвеждане на опростена версия на дневника за пътуване в съответствие с точка 8 от приложение II към регламента. Освен това в тясно сътрудничество с Европейската агенция за ГНСС (GSA)³⁹ трябва да се гарантира, че шофьорите са информирани как да извличат най-голяма полза от устройството.

Цел: Подобряване на хармонизацията при прилагането на регламента и подобряване на хуманното отношение към животните чрез по-добра възможност за проверяване на продължителността на пътуванията, допустимите пространства и т.н. при транспортиране на животни. Посоченото действие следва също така да допринесе за намаляване на административната тежест на превозвачите, но може да увеличи административната тежест на органите на държавите-членки. Все пак това следва да доведе до по-добро правоприлагане на законодателството в областта на транспортирането на животни;

- б) приемане на мерки за прилагане по отношение на проверките, които компетентните органи на държавите-членки трябва да извършват в съответствие с член 27, параграф 1 от регламента. Същевременно трябва допълнително да се хармонизира структурата на системата за докладване.

Цел: С увеличаването на броя на проверките, когато е необходимо, следва да се подобри правоприлагането. Получаваната информация от докладите на държавите-членки би могла да предоставя по-добри и по-съпоставими данни, ако е основана на еднаква структура, като по този начин ще бъде предложена по-полезна информация на FVO при извършване на одити на държавите-членки;

- в) Комисията ще започне проучване на хуманното отношение към рибата по време на транспортиране. Ще продължи настоящата работа по започването на проучване на хуманното отношение към рибата по време на нейното зашеметяване.

³⁹

<http://www.gsa.europa.eu/>.

Цел: Да се получи обща представа за настоящото положение по отношение на хуманното отношение към рибата по време на транспортиране с оглед установяване и преодоляване на възможни пропуски в правната уредба в този контекст в съответствие с ангажиментите, поети в рамките на стратегията на Комисията относно аквакултурата;

- г) засилване на сътрудничеството и връзките с компетентните органи на държавите-членки и заинтересованите страни, в това число неправителствените организации, работещи в областта на хуманното отношение към животните. За тази цел могат да бъдат използвани контактните точки за регламента⁴⁰ и съществуващите работни групи като например консултативната група по хранителната верига и здравето на животните и растенията⁴¹.

Цел: Събиране и анализиране на информация за трудностите и обмен на опит относно възможни решения във връзка с прилагането на регламента;

- д) разпространяване на насоките на Комисията във връзка с тълкуването на регламента и оказване на подкрепа за разработване на ръководства за добри практики, както е предвидено в член 29 от регламента. Ръководствата могат да бъдат насочени към различни аспекти на ежедневното управление, които може да са проблематични, и да насърчават добри практики, които отчитат най-новите научни познания.

Цел: Да се обхванат определени неясноти и елементи на неефективност в настоящото законодателство в областта на хуманното отношение към животните и да се подобри хармонизацията на прилагането на правилата. В същото време това би насърчило сектора и други съответни страни да надвишават минималните стандарти за хуманно отношение към животните при транспортиране.

На базата на изложените по-горе елементи Комисията приканва Европейския парламент и Съвета да обсъдят въпросите, посочени в настоящия доклад.

⁴⁰ Контактните точки за целите на регламента са съобщени на Комисията в съответствие с член 24, параграф 2 от регламента.

⁴¹ Описание на консултативната група по хранителната верига и здравето на животните и растенията може да бъде намерено на http://ec.europa.eu/food/committees/advisory/index_en.htm.

РЕЧНИК НА ИЗПОЛЗВАНИТЕ В НАСТОЯЩИЯ ДОКЛАД ТЕХНИЧЕСКИ ТЕРМИНИ

Пратка: Животни от един и същ вид, включени в един и същ ветеринарен сертификат, които се превозват в едно и също транспортно средство и са събрани от едно и също място на заминаване за едно и също местоназначение.

Пътуване: Цялостната транспортна операция от мястото на заминаване до местоназначението, включително всяко разтоварване, настаняване или натоварване, което се случва на междинни точки от пътуването.

Транспортиране на късо разстояние: Пътуване, което не надвишава 8 часа.

Транспортиране на дълго разстояние: Пътуване, което надвишава 8 часа, но е по-кратко от *транспортиране на много дълго разстояние*.

Транспортиране на много дълго разстояние: Пътуване, което надвишава 19 часа за млади животни, 24 часа за коне и свине и 29 часа за възрастни животни от рода на едрия рогат добитък (описани в текста като 19/24/29).

Търговия в рамките на Съюза: Търговия между държавите-членки в ЕС.