

I

(Informacje)

TRYBUNAŁ OBRACHUNKOWY

SPRAWOZDANIE SPECJALNE NR 8/2004

na temat zarządzania i nadzoru Komisji w zakresie działań i wydatków
w zwalczaniu pryszczy wraz z odpowiedziami Komisji

(przedstawione na mocy art. 248 ust. 4 akapit drugi, WE)

(2005/C 54/01)

SPIS TREŚCI

	<i>Ustępy</i>	<i>Strona</i>
STRESZCZENIE	I–VII	3
WSTĘP	1–15	4
Informacje ogólne	1–5	4
Główne cechy działań prewencyjnych i zwalczających pryszcycę	6–7	5
Wpływ na budżet	8–11	5
Kontrola Trybunału Obrachunkowego	12–15	8
DZIAŁANIA KOMISJI PRZED KRYZYSEM	16–43	9
Brak odpowiedniej aktualizacji procedury analizy	16–20	9
Brak właściwego nadzoru ze strony Komisji w niektórych obszarach oraz braki w przepisach, nieuzupełnione w terminie	21–43	10
Brak systematycznej kontroli zgodności transpozycji dyrektyw Wspólnoty do prawa krajowego	22–23	10
Właściwy nadzór nad kontrolami weterynaryjnymi oraz sanitarnymi na granicach Unii, jednakże przepisy nie obejmują pewnych obszarów ryzyka w odpowiednim stopniu	24–25	11
Opóźnienia w zakresie kontroli oraz zakazu używania odpadów kuchennych do karmienia zwierząt	26–28	11
Nieodpowiednie kryteria i kontrole planów kryzysowych w Państwach Członkowskich	29–34	12
Brak kompletnej identyfikacji i właściwego monitorowania gatunków zwierząt wrażliwych na pryszcycę	35–37	13
Braki w systemie ANIMO niepoprawione przed kryzysem	38–41	14
Ograniczenia w przemieszczaniu zwierząt na całym terytorium Państw Członkowskich	42–43	14
DZIAŁANIA KOMISJI PODCZAS KRYZYSU	44–58	15
Skuteczny nadzór Komisji	44–45	15
Braki w uregulowaniach dotyczących zwalczania pryszczy i ich wdrażaniu w Państwach Członkowskich	46–58	15

	<i>Ustępy</i>	<i>Strona</i>
Ograniczona opieka weterynaryjna	48–49	15
Brak właściwego sposobu motywowania do bezzwłocznego powiadamiania o chorobie i do przestrzegania ograniczeń w zakresie przemieszczania zwierząt ..	50–56	16
Terminy uboju	57–58	17
DZIAŁANIA KOMISJI W ZAKRESIE SYSTEMU ZWROTU KOSZTÓW	59–89	17
Brak propozycji dyrektyw ze strony Komisji dotyczących procedur i obliczania odszkodowań dla hodowców przez Państwa Członkowskie	60–73	18
Różne systemy odszkodowań oraz brak jednolitych szacunków	62–66	18
Stwierdzone przypadki podwójnej wypłaty premii za zwierzęta	67–71	20
Niejednakowe wypłaty premii ubojowej	72–73	21
Zasady i procedury określające warunki uprawniające Państwa Członkowskie do otrzymania zwrotu kosztów ze strony Wspólnoty zostały zdefiniowane z opóźnieniem	74–83	21
Opóźnienia w zwrocie wydatków poniesionych przez Państwa Członkowskie	82–83	23
Wielkość współfinansowania została wyrównana jedynie dla trzody chlewnej	84–85	23
Brak udziału hodowców we wspólnotowym finansowaniu systemu zwalczania choroby	86–89	23
DZIAŁANIA KOMISJI PO KRYZYSIE	90–100	24
Działania w obszarze weterynarii	90–97	24
Działania w obszarze finansowym	98–100	25
WNIOSKI I ZALECENIA	101–106	25
Odpowiedzi Komisji		27

STRESZCZENIE

I. Konieczność ustanowienia jednolitego rynku oraz promowania handlu zwierzętami hodowlanymi wymagała od Wspólnoty wprowadzenia wspólnej polityki zapobiegania i zwalczania pryszczycy. Dlatego od 1992 r. Wspólnota rozszerzyła na wszystkie Państwa Członkowskie zakaz szczepień zapobiegawczych inwentarza przeciwko tej chorobie, zamiast tego wprowadzając złożony system działań prewencyjnych i zwalczających chorobę, zmierzających do ograniczenia zarówno ryzyka wprowadzenia wirusa, jak i jego rozprzestrzenienia się na terenie Wspólnoty. W przypadku epidemii zarażone zwierzęta powinny zostać ubite, ich tusze zniszczone, a teren i wyposażenie zdezynfekowane. Wszystkie wydatki poniesione przez Państwa Członkowskie podlegają częściowym zwrotom z kryzysowego funduszu weterynaryjnego, stworzonego specjalnie w ramach Sekcji Gwarancji EFOGR.

II. Po epidemii w 2001 r. Państwa Członkowskie wniosowały o zwrot kosztów w wysokości 1 616 mln euro z kryzysowego funduszu weterynaryjnego. Koszty te, podobnie jak rozmiar epidemii, były przyczyną kontroli Trybunału, która miała trzy następujące cele: potwierdzić, że procedura analizy użyta przez Komisję jako podstawa strategii zwalczania choroby była aktualna, że strategia zwalczania choroby była skutecznie realizowana oraz że system zwrotów Państwu Członkowskim kosztów odszkodowań dla hodowców oraz kosztów uboju zwierząt był należyty, szybki i niedyskryminujący. Ponieważ niektóre z wniosków wyciągniętych z poprzednich epidemii mogły okazać się istotne w strategii zapobiegania i zwalczania pryszczycy, Trybunał zbadał działania Komisji przed kryzysem, w trakcie i po jego zakończeniu.

III. Niniejsze sprawozdanie podkreśla, że przed kryzysem z 2001 r. Komisja nie przeanalizowała swojej strategii w świetle zmiany wskaźników ryzyka.

IV. Sprawozdanie pokazuje także, że w wyniku braku pełnej oceny i kontroli przeprowadzonych przez Komisję przed 2001 r., niektóre słabe punkty w przepisach dotyczących zapobiegania i zwalczania pryszczycy, zwłaszcza w zakresie ochrony na granicach, paszy dla zwierząt, planów kryzysowych, identyfikacji owiec oraz systemu informacji pomiędzy Państwami Członkowskimi (ANIMO) na temat przemieszczania się zwierząt nie zostały skorygowane we właściwym terminie. Parlament skrytykował Komisję⁽¹⁾ za brak weryfikacji planów kryzysowych w Państwach Członkowskich przed kryzysem, uznając jednak pozytywne działania Komisji podczas kryzysu. Istotnie, w czasie kryzysu, Komisja szybko zidentyfikowała luki w przepisach prawnych i ich stosowaniu w Państwach Członkowskich w zakresie opieki weterynaryjnej, powiadamiania o chorobie oraz szybkości uboju, było jednak zbyt późno, aby naprawić sytuację. W szczególności, Trybunał stwierdził, że skuteczność wprowadzonych przepisów uzależniona była w dużej mierze od hodowców w zakresie bezwzględnego powiadamiania o chorobie i przestrzegania przez nich ograniczeń w zakresie przemieszczania się zwierząt.

V. Kontrola ujawniła, że wspólnotowy system finansowania mógł zostać udoskonalony. Odszkodowania, które Państwa Członkowskie wypłaciły hodowcom, wciąż nie są odpowiednio określone na poziomie wspólnotowym, chociaż zostały zwrócone na poziomie 60 % kwot uznanych przez Komisję jako kwalifikujące się. W wyniku braku odpowiednio określonych ram wspólnotowych Państwa Członkowskie mogły wprowadzić różne systemy, powodujące różne traktowanie hodowców na terenie Wspólnoty.

VI. Od tego czasu liczne braki zostały usunięte w wyniku najnowszej analizy uregulowań prawnych Wspólnoty. Niemniej jednak ramy finansowe nie zostały zanalizowane, a działania wspólnotowe wciąż mają charakter minimalny w zakresie powiadamiania o chorobie, nadzoru gospodarstw oraz szybkości uboju. Zastosowanie tych działań w Państwach Członkowskich może w konsekwencji nie wystarczyć do powstrzymania kolejnej epidemii, może jednak uprawnić do otrzymania zwrotu ze strony Wspólnoty.

VII. Trybunał zaleca, aby Komisja dokonała aktualizacji swoich analiz i oceny strategii poza okresami kryzysu. Trybunał zaleca zbadanie działań pozwalających na włączenie hodowców do systemu zwalczania choroby, aby nakłonić ich do szybkiego powiadamiania o chorobie i przestrzegania ograniczeń w zakresie przemieszczania się zwierząt. Ponadto Trybunał wzywa Komisję do objaśnienia ram finansowych stosowanych w przypadku epidemii, redukując do minimum ryzyko finansowe dla budżetu Wspólnoty.

(1) Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 17 grudnia 2002 r., ust. 54.

WSTĘP**Informacje ogólne**

1. Pryszczycza jest chorobą zwierzęcą, niegroźną dla człowieka, ale niezwykle zakaźną dla gatunków zwierząt parzystokopytnych. W krajach mniej rozwiniętych choroba ta może zniszczyć w niemal jedną noc środki utrzymania hodowców, jako że na chorobę podatna jest znaczna liczba zwierząt parzystokopytnych, w tym bydło, trzoda chlewna i owce. Wirus może być przekazywany bezpośrednio przez kontakt między zwierzętami oraz w paszy dla zwierząt, za pośrednictwem różnych czynników, takich jak samochody, ciężarówki lub ludzie, a może nawet rozprzestrzeniać się drogą powietrzną — przez wiatr. Wśród zakażonych zwierząt dorosłych choroba odznacza się niską śmiertelnością. Choć większość zwierząt zdrowieje w ciągu trzech lub czterech tygodni, pozostają one jednak ciężko chore: młode zwierzęta rosną wolniej, wzrasta częstość poronień, zaś ilość wytwarzanego mleka wyraźnie i na stałe spada. Kraje wolne od tej choroby są zobowiązane do podjęcia środków bezpieczeństwa, aby chronić się przed wirusem i unikać embarga na wywożone przez siebie produkty pochodzenia zwierzęcego.

2. Ustanowienie rynku wewnętrznego we Wspólnocie miało zakończyć się w styczniu 1993 r. W efekcie, jako że swobodny przepływ zwierząt i produktów rolnych stanowił podstawowy element wspólnej organizacji rynków, zasady handlu zwierzętami i produktami pochodzenia zwierzęcego musiały zostać zharmonizowane. To oznaczało również ustanowienie wspólnej polityki zapobiegania i zwalczania pryszczycy. W sprawozdaniu dotyczącym polityk Państw Członkowskich w zakresie zwalczania pryszczycy (2) Komisja wskazała w 1989 r., że niektóre z nich, które nie stosowały wobec swojego inwentarza szczepień zapobiegawczych (3), mogły wprowadzić ograniczenia w handlu zwierzętami z tymi partnerami wspólnotowymi, którzy takie szczepienia stosowali. Ograniczenia te były uzasadnione, jako że zwierzęta zaszczepione, nawet przedstawiające prawidłowy obraz kliniczny, mogły być nosicielami wirusa.

3. Aby usunąć weterynaryjne i zootechniczne przeszkody w wewnątrzspółnotowym handlu zwierzętami i produktami pochodzenia zwierzęcego, Komisja wzięła pod uwagę zasady sanitarne stosujące się do międzynarodowego handlu zwierzętami

i produktami pochodzenia zwierzęcego, określone przez Światową Organizację Zdrowia Zwierząt (OIE) (4). Zgodnie z tymi zasadami w przypadku wybuchu epidemii pryszczycy powrót do warunków nieograniczonego handlu byłby znacznie szybszy w przypadku zastosowania tylko uboju (trzy miesiące) niż w przypadku stosowania różnego rodzaju szczepień (12 do 24 miesięcy).

4. Z tych względów handlowych Komisja w tym samym sprawozdaniu doszła do wniosku, że politykę nieprowadzenia szczepień należy przedkładać nad politykę szczepień zapobiegawczych. Dlatego też na poziomie wspólnotowym polityka kompletnej eliminacji została uzupełniona 1990 r. (5) zakazem szczepień zapobiegawczych, jak również zakazem przywozu na terytorium wspólnotowe zaszczepionych zwierząt. Pomimo skorzystania ze szczepień nadal było możliwe, ale wyłącznie jako środek awaryjny po stwierdzeniu pojawienia się pryszczycy i groźby rozprzestrzenienia się choroby.

5. Od czasu przyjęcia tej nowej strategii ogniska choroby (ang. outbreaks) pojawiły się jeszcze kilkakrotnie w Unii — w 1993 r. we Włoszech (57 ognisk) i w 1994, 1996 i 2000 r. w Grecji (odpowiednio 95, 39 i 14 ognisk). Epidemie pojawiły się także w strefach sąsiadujących (Albania, Macedonia, Kosowo, Algieria, Gruzja, Armenia, Azerbejdżan, Turcja i Iran). Ponadto 21 lutego 2001 r. w Zjednoczonym Królestwie ujawniła się na przestrzeni dziesięciu miesięcy epidemia na niespotykaną skalę. Stwierdzono 2 034 ogniska choroby, które objęły 10 124 gospodarstw, co doprowadziło do uboju około czterech milionów zwierząt (6). Oprócz tego ponad dwa miliony zwierząt ubito z powodu problemów z dobrostanem wynikających z faktu pozostawiania przez nie w gospodarstwach wskutek nałożonych ograniczeń w przemieszczaniu (7). Zatrzymanie pryszczycy na terytorium Zjednoczonego Królestwa okazało się niemożliwe: epidemia rozszerzyła się 13 marca 2001 r. na Francję (dwa ogniska), 20 marca 2001 r. na Irlandię (jedno ognisko) i 21 marca na Holandię (26 ognisk). Zjednoczone Królestwo musiało stosować ubój do września 2001 r. W styczniu 2002 r. mogło odzyskać status kraju wolnego od pryszczycy, nieprzeprowadzającego szczepień, co pozwoliło mu na odnowienie działalności handlowej.

(2) Sprawozdanie Komisji dla Rady dotyczące analizy przeprowadzonej przez Komisję w zakresie aktualnych polityk Państw Członkowskich w dziedzinie zwalczania pryszczycy, Komisja Wspólnot Europejskich, SEC(89) 1731 wersja ostateczna, z dnia 18 października 1989 r.

(3) Szczepienie zapobiegawcze inwentarza ma charakter prewencyjny. Nie należy go mylić ze szczepieniem interwencyjnym, które jest możliwe w przypadku pojawienia się ogniska choroby. W 1988 r. zastosowano dwie różne polityki: osiem Państw Członkowskich (Belgia, Niemcy, Hiszpania, Francja, Włochy, Luksemburg, Holandia, Portugalia) prowadziły szczepienia zapobiegawcze swojego inwentarza, eliminując częściowo lub w całości zwierzęta zakażone w przypadku pojawienia się choroby. W przeciwieństwie do tej grupy, pozostałe Państwa Członkowskie (Dania, Grecja, Irlandia i Zjednoczone Królestwo) nie stosowały szczepień zapobiegawczych i eliminowały wszystkie zwierzęta w przypadku pojawienia się choroby.

(4) Organizacja międzyrządowa utworzona w 1924 r., której standardy są uznawane przez Światową Organizację Handlu jako odniesienie dla międzynarodowych reguł sanitarnych.

(5) Dyrektywa Rady 90/423/EWG z dnia 26 czerwca 1990 r. zmieniająca dyrektywę 85/511/EWG wprowadzającą wspólnotowe środki zwalczania pryszczycy, dyrektywę 64/432/EWG w sprawie problemów zdrowotnych zwierząt wpływających na handel wewnątrzspółnotowy bydłem i trzodą chlewną oraz dyrektywę 72/462/EWG w sprawie problemów zdrowotnych i inspekcji weterynaryjnej przed przywozem z państw trzecich bydła, trzody chlewnej i świeżego mięsa (Dz.U. L 224 z 18.8.1990, str. 13).

(6) *Statistics on foot and mouth disease*, DEFRA, Zjednoczone Królestwo, 12 grudnia 2002 r.

(7) *Livestock Welfare Disposal Scheme*, pomoc państwa wprowadzona przez Zjednoczone Królestwo, 22 marca 2001 r., kierowana przez Rural Payments Agency i zatwierdzona przez Komisję.

Główne cechy działań prewencyjnych i zwalczających pryszczycę**Wpływ na budżet**

6. Złożony zestaw działań prewencyjnych i zwalczających pryszczycę ma ograniczyć możliwości wprowadzenia wirusa na terytorium Wspólnoty i jego rozprzestrzenienia się (patrz: ramka 1). Te działania prewencyjne i zwalczania są przewidziane w dyrektywach wspólnotowych⁽⁸⁾. Państwa Członkowskie są odpowiedzialne za stosowanie wynikających z nich reguł. Komisja natomiast jest zobowiązana do kontrolowania wdrożenia zaleceń wspólnotowych przez Państwa Członkowskie. Ponadto Komisja wspiera państwa trzecie w ich wysiłkach dotyczących kontroli i likwidacji chorób epizootycznych. W ramach Komisji wydatkami na wspólnotowe cele weterynaryjne bezpośrednio zarządza i sprawuje nad nimi kontrolę Dyrekcja Generalna ds. Zdrowia i Ochrony Konsumentów⁽⁹⁾.

Ramka 1**Wspólnotowe działania prewencyjne i zwalczające pryszczycę**

System prewencyjny obejmuje współpracę z instytucjami międzynarodowymi i zasadnicze wsparcie krajów sąsiadujących w zwalczaniu choroby, kontrole weterynaryjne, zootechniczne i sanitarne hodowli i mięsa w Unii i na jej granicach, opracowanie przez Państwa Członkowskie planów kryzysowych określających działania, które należy koniecznie podjąć, aby sprostać ewentualnemu kryzysowi, systemów identyfikacji i śledzenia przemieszczania się zwierząt.

System zwalczania obejmuje niezwłoczne powiadomianie o chorobie, nałożenie ograniczeń w przemieszczaniu się zwierząt i ludzi, rozpoczęcie badań epidemiologicznych w celu zidentyfikowania podejrzanych zwierząt, stosowanie przez Państwa Członkowskie planów kryzysowych i przeprowadzenie niezbędnego uboju wraz ze zniszczeniem zwierząt i dezynfekcją zakażonych lokali i materiałów.

7. Po kryzysie w 2001 r. Komisja przedstawiła projekt dyrektywy zmieniającej system zwalczania pryszczycy⁽¹⁰⁾. Dyrektywa ta została przyjęta przez Radę dnia 29 września 2003 r.⁽¹¹⁾

8. Warunki dotyczące udziału finansowego Wspólnoty w wydatkach na zwalczanie niektórych zakaźnych chorób zwierząt, w tym pryszczycy, zostały określone przez Radę w 1990 r.⁽¹²⁾. Udział ten, który jest obowiązkowy, jeżeli Państwa Członkowskie wdrożyły przewidziane środki wspólnotowe, przyjmuje postać zwrotu w wysokości 60 % kosztów poniesionych przez Państwa Członkowskie w związku z pryszczycą na odszkodowania dla hodowców z tytułu uboju i zniszczenia zwierząt, jak również dezynfekcji lokali i wyposażenia. Udział ten jest wpisany do budżetu⁽¹³⁾ w linii pt. „Fundusz nadzwyczajny na działania weterynaryjne oraz inne zakażenia zwierzęce, stanowiące zagrożenie dla zdrowia publicznego”⁽¹⁴⁾.

9. Od czasu przyjęcia nowej strategii środki funduszu na wszystkie choroby zwierzęce zostały czterokrotnie zwiększone w 1999 r., następnie podwojone w 2000 r., aby osiągnąć łączną kwotę 978,1 mln euro w latach obrachunkowych 2001, 2002 i 2003⁽¹⁵⁾, co było spowodowane przede wszystkim epidemią pryszczycy w 2001 r. W odniesieniu wyłącznie do epidemii z 2001 r. łączna kwota wydatków zadeklarowanych przez Państwa Członkowskie na odszkodowania z tytułu uboju, zniszczenia zwierząt, dezynfekcji lokali i materiału sięgnęła blisko 2 693,4 mln euro, z czego 1 616 mln euro to kwota zwrotów wspólnotowych. Kwota zadeklarowana tylko na odszkodowania z tytułu uboju sięgnęła 1 775,1 mln euro, z czego 1 065,2 mln było przedmiotem ubiegania się o zwrot (patrz: Tabela).

⁽⁸⁾ Dyrektywa 90/423/EWG i dyrektywa Rady 85/511/EWG z dnia 18 listopada 1985 r. w sprawie wspólnotowych środków zwalczania pryszczycy (Dz.U. L 315 z 26.11.1985, str. 11).

⁽⁹⁾ Chociaż zwroty wspólnotowe wydatków weterynaryjnych poniesionych przez Państwa Członkowskie są zapisane w Sekcji Gwarancji EFOGR, są traktowane jako subwencje. Z tego powodu nie są objęte procedurą sprawdzania zgodności rachunków Państw Członkowskich, ani też nie jest zakładany udział organów certyfikujących rachunki ich agencji płatniczych. Podlegają one bezpośrednio zarządzeniu i kontroli finansowej Dyrekcji Generalnej ds. Zdrowia i Ochrony Konsumentów.

⁽¹⁰⁾ Projekt dyrektywy Rady ustanawiającej wspólnotowe środki zwalczania pryszczycy i zmieniającej dyrektywę 92/46/EWG, COM (2002) 736 wersja ostateczna, z dnia 13 grudnia 2002 r.

⁽¹¹⁾ Dyrektywa Rady 2003/85/WE z dnia 29 września 2003 r. w sprawie wspólnotowych środków zwalczania pryszczycy, uchylająca dyrektywę 85/511/EWG i decyzje 89/531/EWG i 91/665/EWG oraz zmieniająca dyrektywę 92/46/EWG (Dz.U. L 306 z 22.11.2003, str. 1).

⁽¹²⁾ Decyzja Rady 90/424/EWG z dnia 26 czerwca 1990 r. w sprawie wydatków w dziedzinie weterynarii (Dz.U. L 224 z 18.8.1990, str. 19).

⁽¹³⁾ Pozycja budżetowa B1-332. W roku obrachunkowym 2004 r. została zmieniona nomenklatura budżetowa. Fundusz nadzwyczajny jest obecnie objęty art. 17 04 03 budżetu.

⁽¹⁴⁾ Ta seria chorób nie obejmuje bydłowej gąbczastej encefalopatii (BSE).

⁽¹⁵⁾ Z pięciu milionów euro między 1995 i 1998 r., roczny budżet funduszu nadzwyczajnego na działania weterynaryjne wynosił 20 mln euro w 1999 r. przed osiągnięciem kwoty 41 mln euro w latach obrachunkowych 2000 i 2001. Kryzys pryszczycy spowodował konieczność dokonania dodatkowego przelewu w kwocie 400 mln euro oprócz początkowych wpłat na fundusz w wysokości 41 mln na rok 2001, czyli uzupełnienia niemal dziesięciokrotnie przewyższającego kwotę wyjściową. W latach obrachunkowych 2001, 2002 i 2003 ostateczne kwoty składek wpisane do budżetu wynosiły 978,1 mln euro.

Tabela
Wnioski o zwrot złożone przez Państwa Członkowskie dotyczące wydatków na odszkodowania z tytułu uboju zwierząt

Państwo	Liczba zwierząt objętych odszkodowaniem				Ogółem	Wysokość odszkodowań (w euro)				Ogółem	
	Owce	Kozy	Bydło	Świnie		Inne	Owce	Kozy	Bydło		Świnie
Francja	48 573	206	1 406	10 138	—	5 739 074	23 651	1 697 635	1 868 433	—	9 328 794
Irlandia	50 172	98	1 172	70	15	7 359 366	18 658	859 862	9 800	11 443	8 259 129
Holandia	39 011	9 654	90 842	136 545	1 134	3 965 380	1 363 801	65 247 745	16 339 358	586 037	87 502 322
Zjednoczone Królestwo (1)	2 449 424	—	579 637	135 084	2 438	625 586 405	—	1 018 384 592	22 415 862	3 660 692	1 670 047 551
Ogółem	2 587 180	9 958	673 057	281 837	3 587	642 650 225	1 406 110	1 086 189 835	40 633 454	4 258 172	1 775 137 795

(1) Kurs wymiany: 1 EUR = 0,62380 GBP (3.12.2001 r.).

Uwagi:

Wnioski o zwrot złożone przez Państwa Członkowskie obejmują 3,5 mln zwierząt.

Największa liczba dotyczy Zjednoczonego Królestwa i wynosi 3 166 583 zwierząt, co stanowi 89 % całkowitej liczby zwierząt.

Wysokość wypłaconych odszkodowań wynosi 1 775,1 mln euro, z czego 1 670 dla Zjednoczonego Królestwa, co stanowi 94 % całkowitej kwoty odszkodowań dla państw dokonujących przyszczy w 2001 r.

Owce należą do zwierząt najbardziej dotkniętych przyszczy w 2001 r., w liczbie 2 587 180. Liczba owiec objętych odszkodowaniem w Zjednoczonym Królestwie stanowi 94,53 % liczby całkowitej.

Najwyższe odszkodowania, według gatunków zwierząt, były przyznawane za bydło, które ogółem wyniosły 1 086 189 835 euro, z czego 93,8 % wypłacono Zjednoczonemu Królestwu.

Źródło:

FR/wnioski o zwrot (5.10.2001 r. i 6.12.2002 r.).

IE/wniosek o zwrot (6.2.2002 r.).

NL/wniosek o zwrot (kwiecień 2002 r.).

UK/wnioski o zwrot (grudzień 2001 r. oraz 26.2.2003 r.) i wniosek o zwrot z Irlandii Północnej.

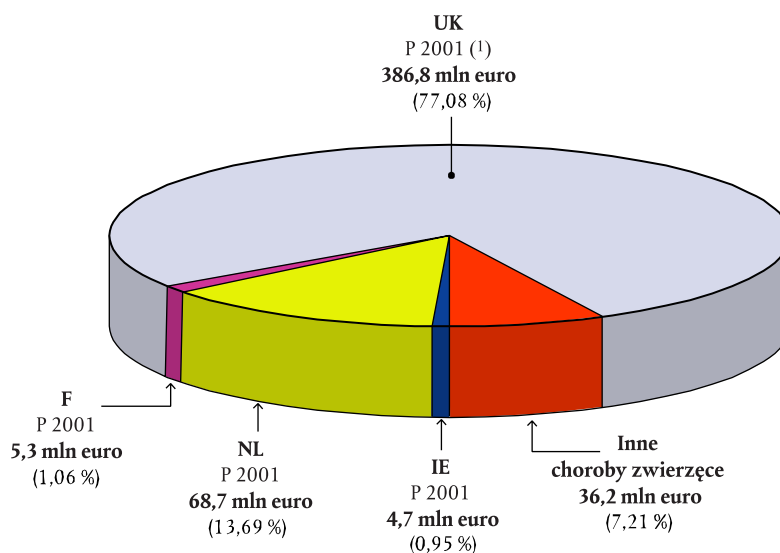
10. Po podjęciu decyzji o przyznaniu pomocy ⁽¹⁶⁾ dotyczącej przyszczy Komisja przyznała Państwom Członkowskim płatności w wysokości 433,5 ⁽¹⁷⁾ mln euro na pokrycie kosztów uboju i 32,1 mln euro na pokrycie pozostałych kosztów, co daje łączny zwrot wspólnotowy na dzień 31 grudnia 2003 r. w wysokości 465,6 mln euro (patrz: Wykres 1).

11. Komisja jeszcze nie skończyła analizy wydatków Państw Członkowskich i nie dokonała zwrotu kwot należnych z tytułu wydatków poniesionych w 2001 r., z wyjątkiem Francji i Irlandii. W konsekwencji środki budżetowe dostępne w ramach funduszu nadzwyczajnego na działania weterynaryjne pozostały niewykorzystane w ponad 48 % w latach obrachunkowych od 2001 do 2003 (patrz: Wykres 2).

Wykres 1

Łączne płatności z funduszu nadzwyczajnego na działania weterynaryjne na dzień 31 grudnia 2003 r.

na podstawie ostatecznych środków wpisanych do budżetu na 2001, 2002 i 2003 r.



(¹) P 2001: Pryszczyca w roku 2001.

Uwagi:

Płatność rządu 17 mln euro w 2001 r. z tytułu ptasiej grypy nie została uwzględniona w pozycji „Inne choroby”, gdyż środki na nią pochodziły z przeniesienia z roku 2000.

Wydatki na przyszcycę w roku 2000 w Grecji, rządu 2,5 mln euro, dodano do pozycji „Inne choroby”.

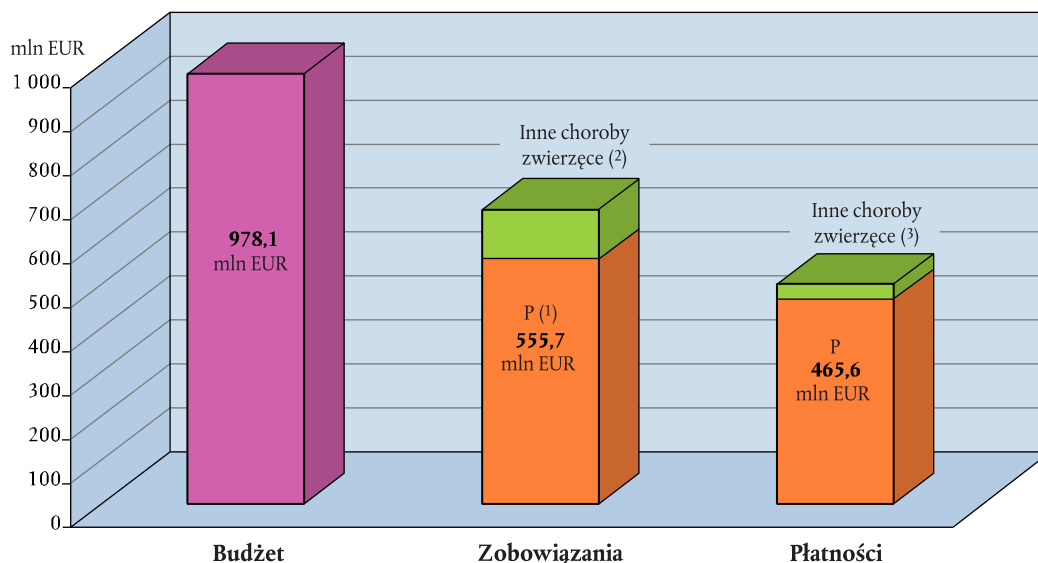
Zródło: Komisja.

⁽¹⁶⁾ Decyzje Komisji 2001/646/WE (Dz.U. L 228 z 24.8.2001, str. 24), 2001/652/WE (Dz.U. L 230 z 28.8.2001, str. 8), 2001/653/WE (Dz.U. L 230 z 28.8.2001, str. 12) i 2001/654/WE (Dz.U. L 230 z 28.8.2001, str. 16) dotyczące przyznania pomocy finansowej na zwalczanie przyszczy we Francji, Irlandii, Niderlandach i Zjednoczonym Królestwie.

⁽¹⁷⁾ Płatności wykonane na dzień 31 grudnia 2003 r.

Wykres 2

Wykorzystanie budżetu funduszu nadzwyczajnego na działania weterynaryjne w latach 2001, 2002 i 2003



(¹) P 2001: Pryszczycy w roku 2001.

(²) Zobowiązania dotyczące „Innych chorób zwierzęcych”: 114,38 mln euro.

(³) Płatności na „Inne choroby zwierzęce”: 36,2 mln euro.

Uwagi:

Środki na płatności nie uwzględniają środków przeniesionych w wysokości około 17 mln euro, pochodzących z roku 2000.

Wydatki na pryszczycę z roku 2000 w Grecji, rzędu 2,5 mln euro, dodano do pozycji „Inne choroby”.

Źródło: Komisja.

Kontrola Trybunału Obrachunkowego

12. Po epidemiach klasycznego pomoru świń i bydłowej gąbczastej encefalopatii Trybunał zbadał wspólnotowe działania zwalczające choroby zwierząt (¹⁸).

13. W świetle rozmiaru epidemii pryszczycy i jej kosztów budżetowych, Trybunał postanowił przeprowadzić nową kontrolę, której celem było ustalenie, czy:

- metoda analityczna stosowana przez Komisję do określenia strategii zapobiegania i zwalczania pryszczycy była wystarczająco aktualna;
- Komisja na podstawie swoich kontroli i ocen przedstawiła Radzie dostosowania strategii wspólnotowej;

(¹⁸) Sprawozdanie roczne za rok obrachunkowy 1995 (Dz.U. C 340 z 12.11.1996, str. 1). Sprawozdanie specjalne nr 19/98 dotyczące wspólnotowego finansowania niektórych środków podjętych w związku z kryzysem bydłowej gąbczastej encefalopatii (BSE) (Dz.U. C 383 z 9.12.1998, str. 1). Sprawozdanie specjalne nr 1/2000 dotyczące klasycznego pomoru świń (Dz.U. C 85 z 23.3.2000, str. 1). Sprawozdanie specjalne nr 14/2001. Kontynuacja sprawozdania specjalnego nr 19/98 dotyczącego bydłowej gąbczastej encefalopatii (Dz.U. C 324 z 20.11.2001, str. 1).

- system zwrotu kosztów poniesionych przez Państwa Członkowskie, wdrożony przez Komisję, był należyty, szybki i niedyskryminujący.

14. Aby sformułować odpowiedzi na te pytania, Trybunał ocenił działania Komisji w świetle przyjętych przez nią metod analitycznych, sprawowanego nadzoru nad wdrażaniem środków wspólnotowych przez Państwa Członkowskie, jak również ewentualnych propozycji dostosowania przepisów wspólnotowych. W zakresie, w którym wnioski wyciągnięte z poprzednich epidemii mogą mieć znaczenie dla strategii zapobiegania i zwalczania pryszczycy, Trybunał najpierw dokonał analizy działania Komisji przed i podczas epidemii. Następnie zbadał system zwrotów, w szczególności w świetle wcześniejszych zaleceń. Analiza ta ograniczała się do wydatków z tytułu odszkodowań za ubój zwierząt (¹⁹). Wreszcie, Trybunał dokonał przeglądu wniosków wyciągniętych przez Komisję po epidemii w 2001 r.

(¹⁹) Do momentu zakończenia negocjacji Komisji z Państwami Członkowskimi i przyjęcia ostatecznej decyzji w zakresie przyznawanych zwrotów, Trybunał nie będzie mógł się wypowiedzieć na temat innych wydatków związanych z pryszczycą, związanych ze zniszczeniem tusz zwierzęcych, dezynfekcją pomieszczeń i urzędów, ani także w zakresie kontroli finansowych Komisji.

15. Działania kontrolne zostały przeprowadzone na poziomie Komisji i Państw Członkowskich⁽²⁰⁾ dotkniętych pryszczycą (Francji, Irlandii, Niderlandów i Zjednoczonego Królestwa). Wizyty kontrolne składano głównie ministerstwom rolnictwa właściwym ds. weterynaryjnych i zdrowia zwierząt, jak również ich służbom regionalnym⁽²¹⁾. W niniejszym sprawozdaniu uwzględniono wyniki pracy wykonanej w odwiedzanych instytucjach, jak również działania Parlamentu Europejskiego, międzynarodowej konferencji dotyczącej zapobiegania i zwalczania pryszczy i innych państwowych opracowań sporządzonych w Państwach Członkowskich⁽²²⁾.

DZIAŁANIA KOMISJI PRZED KRYZYSEM

Brak odpowiedniej aktualizacji procedury analizy

16. W swoim sprawozdaniu z 1989 r.⁽²³⁾, o którym już była mowa (patrz: ust. 2), Komisja przeprowadziła analizę kosztów i korzyści różnych polityk stosowanych przez Państwa Członkowskie w walce z pryszczycą (polityka szczepień zapobiegawczych lub polityka systematycznego uboju), aby określić strategię, jaką należy przyjąć na poziomie wspólnotowym. Komisja w szczególności oceniła możliwości wystąpienia pryszczy we Wspólnocie w zależności od tego, czy po 1992 r. stosowano

⁽²⁰⁾ Trzy z tych wizyt kontrolnych zostały przeprowadzone razem ze służbami Komisji.

⁽²¹⁾ Jednocześnie przeprowadzono rozmowy z beneficjentami i rzeczoznawcami, którzy szacowali wartość zwierząt kierowanych do uboju. Wizyty złożono także w Światowej Organizacji Zdrowia Zwierząt (OIE) w Paryżu, Laboratorium Pirbright oraz w National Audit Office (NAO) w Londynie.

⁽²²⁾ *International Conference on Control and Prevention of Foot-and-Mouth Disease, Final Report*, Bruksela, 12–13 grudnia 2001 r., organizowana przez prezydentkę belgijską w Radzie, Komisja Europejska, Holandia i Zjednoczone Królestwo;

The 2001 Outbreak of Foot-and-Mouth Disease, Report by the Comptroller and Auditor General, 21 czerwca 2002 r., The Stationery Office, Londyn;

Rapport d'information n° 405, J.-P. Émorine z francuskiego Senatu, przyjęty na posiedzeniu Senatu w dniu 21 czerwca 2001 r.;

Foot-and-Mouth Disease 2001: Lessons to be learned Inquiry, 22 lipca 2002 r., dr Iain Anderson CBE, The Stationery Office, Londyn;

Infectious diseases in livestock, The Royal Society, lipiec 2002 r.;

Odpowiedzi na sprawozdania „Foot and Mouth Disease Inquiries”, HM Government with the Welsh Assembly Government, listopad 2002 r.;

Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 17 grudnia 2002 r. w sprawie zwalczania pryszczy w Unii Europejskiej w 2001 r. i działań, które należy podjąć, aby uniknąć chorób zwierzęcych i je zwalczać w Unii Europejskiej oraz sprawozdanie tymczasowej komisji Parlamentu Europejskiego ds. pryszczy, dokument nr A5-0405/2002.

⁽²³⁾ *Sprawozdanie Komisji dla Rady dotyczące analizy przeprowadzonej przez Komisję w zakresie aktualnych polityk Państw Członkowskich w dziedzinie zwalczania pryszczy*, Komisja Wspólnot Europejskich, SEC(89) 1731 wersja ostateczna, z dnia 18 października 1989 r.

jedną czy drugą politykę, jak również skutki ekonomiczne obu możliwości. Komisja rozplanowała koszty w okresie dziesięciu lat (od 1993 do 2002 r.) zgodnie z trzema różnymi scenariuszami w zależności od rozmiaru epidemii. W odniesieniu do polityki nieprowadzenia szczepień posłużyła się scenariuszem przejściowym zakładającym wystąpienie 13 epidemii o 20 ogniskach. Przewidywany koszt w tym okresie wyniósł 35 mln euro. Natomiast koszt scenariusza optymistycznego został oszacowany na 0,3 mln euro, zaś scenariusza pesymistycznego — na 955 mln euro.

17. Ponadto w sprawozdaniu z 1989 r. położono nacisk przede wszystkim na kwestie handlowe oraz koszty i korzyści dla rolnictwa i dla budżetu, nie biorąc pod uwagę szerszych kosztów społecznych i środowiskowych.

18. Przed 2001 r. charakter epidemii zwierzęcych pojawiających się w Unii nie był w stanie uświadomić Komisji konieczności sprawdzenia skuteczności przepisów wspólnotowych. Z jednej strony trzy epidemie składały się z ponad dwudziestu ognisk (maksymalna liczba zakładana w scenariuszach Komisji), z drugiej strony w ciągu ośmiu lat wystąpiły tylko cztery epidemie (w porównaniu z trzynastoma w ciągu dziesięciu lat zgodnie z tym samym scenariuszem). Tymczasem od 1993 r. wzrosła liczba zagrożeń prowadzących do rozprzestrzenienia się wirusa: wraz z ustanowieniem jednolitego rynku zwiększyła się liczba przemieszczanych zwierząt⁽²⁴⁾, spadła liczba rzeźni⁽²⁵⁾, co sprzyjało zakażeniu zwierząt i w konsekwencji wzrostowi ryzyka zakażenia, podczas gdy wzrosła liczebność pogłowia, w szczególności owiec, kóz i trzody chlewnej⁽²⁶⁾. Od lutego 1998 r. FAO⁽²⁷⁾ zwróciło uwagę 33 Państw Członkowskich należących do Komisji zwalczania pryszczy na fakt, iż „transport zwierząt na długich dystansach i coraz większa gęstość pogłowia mogą w każdej chwili wywołać w Europie nowe niszczące epidemie”⁽²⁸⁾.

⁽²⁴⁾ W przypadku bydła liczbę zwierząt przemieszczanych szacuje się na około trzech milionów sztuk rocznie.

⁽²⁵⁾ Liczba rzeźni w Zjednoczonym Królestwie zmalała z 1 400 w 1990 r. do 400 w 1999 r.

⁽²⁶⁾ Między 1987 i 1997 r. gęstość pogłowia trzody chlewnej w gospodarstwie wzrosła ponadtrzykrotnie w Irlandii i o ponad 50 % w Niderlandach, Zjednoczonym Królestwie i Francji. Gęstość pogłowia owiec w gospodarstwie także znacząco wzrosła w Hiszpanii, Irlandii i szczególnie w Zjednoczonym Królestwie, gdzie osiągnęła blisko 500 sztuk na gospodarstwo, przekraczając czterokrotnie średnią gęstość w Unii (137,9 sztuk na gospodarstwo). Podobnie w tym okresie wzrosła także gęstość pogłowia kóz, szczególnie w Grecji, Hiszpanii, Francji, Włoszech i Niderlandach. (Struktura gospodarstw rolnych Rezultaty historyczne — Badania z 1966/1967 do 1997 — Wersja ostateczna: październik 2000 r. Eurostat, str. 88, 89 i 92).

⁽²⁷⁾ Organizacja Narodów Zjednoczonych do spraw Wyżywienia i Rolnictwa (Food and Agriculture Organization).

⁽²⁸⁾ Komunikat prasowy FAO 98/05.

19. Ponadto w latach 1997/1998 epidemia pomoru świń pociągnęła za sobą wysokie koszty dla Wspólnoty ⁽²⁹⁾, Państw Członkowskich i hodowców. W świetle tego doświadczenia działania przeciw pryszczycy przewidziane w dyrektywie 85/511/EWG zostały uznane za niepełne przez samą Komisję ⁽³⁰⁾. W oparciu o opinie ekspertów służby Komisji rozpoczęły wówczas przegląd tej dyrektywy, gdy 20 lutego 2001 r. prace te przerwał wybuch epidemii w Zjednoczonym Królestwie.

20. Od chwili przyjęcia strategii w 1990 r. Komisja nie dokonała jej całościowej oceny. Ponadto Komisja nie przedłożyła Radzie i Parlamentowi sprawozdania z warunków stosowania decyzji 90/424/EWG dotyczącej wspólnotowych działań zwalczania chorób i pomocy finansowej udzielanej w tym celu ⁽³¹⁾, które to sprawozdanie miała sporządzać w okresach trzyletnich. Nie dokonała także aktualizacji opracowania sporządzonego przez DG ds. Rolnictwa w 1992 r. dotyczącego służb weterynaryjnych Państw Członkowskich, podczas gdy aktualizacja tego dokumentu pozwoliłaby sprawdzić, czy stan tych służb mógł zapewnić powodzenie strategii (patrz: ust.48–49).

Brak właściwego nadzoru ze strony Komisji w niektórych obszarach oraz braki w przepisach, nieuzupełnione w terminie

21. Zazwyczaj nadzór Komisji w dziedzinie weterynaryjnej i zdrowia zwierząt przyjmuje dwojaką postać: z jednej strony, obejmuje sprawdzenie przez służby Komisji w Brukseli transpozycji dyrektyw do prawa krajowego, z drugiej strony, obejmuje kontrole na miejscu, powierzone inspektorom Biura ds. Żywności i Weterynarii (HVO) w Dublinie ⁽³²⁾. Według Trybunału w okresie poprzedzającym epidemię w 2001 r. kontrole przewidziane w przepisach powinny były dotyczyć najważniejszych środków zapobiegania i zwalczania pryszczycy, określonych w dyrektywach wspólnotowych wraz z ich transpozycją do prawa krajowego Państw Członkowskich. Do środków tych należą:

- a) kontrole weterynaryjne i zdrowotności zwierząt na granicach dotyczące przywozu zwierząt i produktów pochodzenia zwierzęcego;
- b) kontrole paszy dla zwierząt w celu uniknięcia zakażenia zwierząt lub produktów zwierzęcych;

⁽²⁹⁾ Budżet wspólnotowy został obciążony w latach 1997 i 1998 łączną kwotą w wysokości 650,5 mln euro. Sprawozdanie specjalne Trybunału nr 1/2000, ust. 1.

⁽³⁰⁾ COM (2002) 736 wersja ostateczna z dnia 13 grudnia 2002, str. 4.

⁽³¹⁾ Artykuł 43a decyzji 90/424/EWG wymaga od Komisji składania sprawozdania co trzy lata Parlamentowi i Radzie z warunków jej stosowania.

⁽³²⁾ Dyrekcja F Dyrekcji Generalnej ds. Zdrowia i Ochrony Konsumentów.

c) sporządzenie przez Państwa Członkowskie planów kryzysowych pozwalających na mobilizację ludzi, sprzętu i odpowiednią organizację w przypadku wybuchu epidemii;

d) uruchomienie przez Państwa Członkowskie systemów identyfikacji i śledzenia przemieszczania się zwierząt, jak również systemu informacji między Państwami Członkowskimi (ANIMO), koniecznych do szybkiego odnalezienia i uboju zakażonych zwierząt.

Brak systematycznej kontroli zgodności transpozycji dyrektyw Wspólnoty do prawa krajowego

22. Komisja niemal systematycznie sprawdza formalną transpozycję prawa przez Państwa Członkowskie w terminach określonych w dyrektywach wspólnotowych. Natomiast kontrole ich zgodności są przeprowadzane nieregularnie. W praktyce przeprowadzane są wyłącznie przy inspekcjach HVO ⁽³³⁾ w Państwach Członkowskich lub wskutek skarg złożonych przez osoby trzecie. Z tego powodu ryzyko transpozycji niezgodnej z przepisami jest wysokie i może istnieć nawet obecnie.

23. Komisja skierowała do Państw Członkowskich znaczną liczbę ostrzeżeń dotyczących nietransponowania dyrektyw w terminie. Po otrzymaniu tekstów przyjętych środków krajowych Komisja archiwizowała je, nie sprawdzając ich zgodności. W efekcie Komisja nigdy nie wniosła żadnej sprawy o przekroczenie prawa w stosunku do Państw Członkowskich za brak zgodności z prawem. W zakresie dyrektywy w sprawie identyfikacji zwierząt, w szczególności odnośnie do owiec, która miała zostać transponowana przez Państwa Członkowskie do 1 stycznia 1995 r., Komisja wystosowała do Państw Członkowskich między 1993 i 1996 r. ostrzeżenia z powodu nieprzekazania tekstów przyjętych środków krajowych. Między 1994 i 1997 r. Komisja zarchiwizowała akta, po formalnej transpozycji prawa wspólnotowego w Państwach Członkowskich, bez sprawdzania zgodności tych przepisów. Jednakże w trakcie epidemii w 2001 r. HVO wskazała, że we wszystkich Państwach Członkowskich dotkniętych pryszczycą (z wyjątkiem Niemiec) wykazano poważne uchybienia dotyczące tej dyrektywy, które miały negatywny skutek na rozprzestrzenianie się epidemii w 2001 r. (patrz: ust. 35).

⁽³³⁾ W trakcie inspekcji na miejscu HVO sprawdza także skuteczność krajowych środków transpozycji i formułuje zalecenia skierowane do Komisji, szczególnie jeżeli uzna, że przepisy krajowe są niezgodne z normami wspólnotowymi.

Właściwy nadzór nad kontrolami weterynaryjnymi oraz sanitarnymi na granicach Unii, jednakże przepisy nie obejmują pewnych obszarów ryzyka w odpowiednim stopniu

24. HVO przeprowadził przed epidemią wiele kontroli weterynaryjnych i zdrowia zwierząt na punktach kontroli granicznej (PKG) Państw Członkowskich, aby sprawdzić, że na terytorium wspólnotowe poprzez PKG przedostaną się jedynie produkty, które spełniają normy wspólnotowe w zakresie zdrowotności zwierząt i bezpieczeństwa żywności. Środki zaradcze postulowane przez HVO, takie jak wzmocnienie zarówno kadr, jak i kontroli weterynaryjnych, poprawa warunków higieny pomieszczeń i wyposażenia, wzmocnienie systemów rejestracji wprowadzanych partii, świadectw weterynaryjnych i rejestrów, zostały przyjęte stosunkowo szybko przez Państwa Członkowskie w celu zniesienia czasowego zawieszenia zatwierdzania PKG, nakładanego przez Komisję w przypadku stwierdzenia uchybień.

25. Chociaż zapewnienie całkowitej ochrony przed zewnętrznymi źródłami zakażenia jest niemożliwe, w przepisach wspólnotowych w momencie wybuchu epidemii było jednakże wiele luk dotyczących ochrony granic, w szczególności w zakresie transportu żywności przez podróżujących i możliwości składowania w strefach wolnocłowych produktów niezgodnych z prawem wspólnotowym (patrz: ust. 91 lit. a)). Przed wybuchem epidemii Komisja zaproponowała, aby zezwolić na wprowadzanie na terytorium wspólnotowe wyłącznie produktów pochodzenia zwierzęcego, które spełniają normy europejskie w zakresie zdrowotności zwierząt, ale ta propozycja została przyjęta dopiero w 2002 r. ⁽³⁴⁾. Dopiero po opanowaniu epidemii, w listopadzie 2002 r. Komisja zaproponowała wzmocnienie kontroli przywozu produktów pochodzenia zwierzęcego przeznaczonych do indywidualnego spożycia; zaś odpowiednią decyzję przyjęła w grudniu 2002 r. ⁽³⁵⁾.

Opóźnienia w zakresie kontroli oraz zakazu używania odpadów kuchennych do karmienia zwierząt

26. Inspekcje HVO dotyczące paszy dla zwierząt zostały przeprowadzone późno, częściowo po zażegnaniu epidemii. HVO podkreśliło braki w kontrolach Państw Członkowskich

⁽³⁴⁾ Dyrektywa Rady 2002/99/WE z dnia 16 grudnia 2002 r. ustanawiająca przepisy sanitarne regulujące produkcję, przetwarzanie, dystrybucję oraz wprowadzanie produktów pochodzenia zwierzęcego przeznaczonych do spożycia przez ludzi (Dz.U. L 18 z 23.1.2003, str. 11).

⁽³⁵⁾ Decyzja Komisji 2002/995/WE z dnia 9 grudnia 2002 r. ustanawiająca tymczasowe środki bezpieczeństwa w odniesieniu do przywozu produktów pochodzenia zwierzęcego przeznaczonych do indywidualnego spożycia (Dz.U. L 353 z 30.12.2002, str. 1).

w zakresie przetwarzania odpadów używanych do żywienia zwierząt. W ten sposób zwrócono uwagę na zagrożenia związane z tego typu paszą, ale częściowo dopiero po zażegnaniu epidemii.

27. Jednakże już w latach 1997/1998 r. zagrożenia związane z tego typu paszą dla zwierząt ukazały się przy pojawieniu się pomoru świń w Niemczech, wskutek karmienia świń zlewkami i odpadami kuchennymi, przetworzonymi w niewystarczający sposób, co stało w sprzeczności z prawem wspólnotowym. Z tego powodu niektóre Państwa Członkowskie przed epidemią pryszczycy w 2001 r. zabroniły stosowania nawet przetworzonych odpadów kuchennych (Francja i Niemcy), podczas gdy inne Państwa tego nie uczyniły (Niemcy i Zjednoczone Królestwo). Na szczeblu wspólnotowym jeszcze w lutym 2001 r. używanie odpadów kuchennych do karmienia świń było legalne ⁽³⁶⁾ i to pomimo propozycji Komisji.

28. W Zjednoczonym Królestwie hodowca, u którego rozpoczęła się epidemia, miał zezwolenie na karmienie świń przetworzonymi odpadami kuchennymi. W praktyce hodowca ten zbierał odpady kuchenne w pobliskich restauracjach, hotelach, szkołach i koszarach i składował je koło swojego gospodarstwa przed przesłaniem ich do znajdujących się nieopodal zakładów przetwarzania. Po przetworzeniu odpady kuchenne dawane były świnom. Jednakże kontrole przeprowadzone przez ministerstwo po wybuchu epidemii wykazały, że w pojemnikach na żywność znajdowały się odpady nietypowe, wyraźnie niewystarczająco przetworzone ⁽³⁷⁾. Niemożliwe było dokładne ustalenie pochodzenia wirusa typu „panazjatycki O” z całkowitą pewnością. Możliwość przedostania się wirusa przez PKG została ogólnie wykluczona, a podejrzenie ⁽³⁸⁾ padło na nielegalny przywóz produktów, przedstawionych jako niespożywcze, sprzedawanych hurtowo restauracjom lub stołówkom.

⁽³⁶⁾ W 2000 r. Komisja przedstawiła Parlamentowi i Radzie projekt (COM (2000) 574) dotyczący zakazu używania w żywieniu zwierząt odpadów kuchennych i zlewk, ale został on przyjęty dopiero w 2002 r. (rozporządzenie (WE) nr 1774/2002 (Dz.U. L 273 z 10.10.2002, str. 1)). W styczniu 2001 r., tuż przed kryzysem, Komisja przedstawiła także propozycję zakazu używania odpadów kuchennych w żywieniu świń, ale ten projekt został przyjęty dopiero 23 października 2001 r. Dyrektywa Rady 2001/89/WE z dnia 23 października 2001 r. w sprawie wspólnotowych środków zwalczania klasycznego pomoru świń (Dz.U. L 316 z 1.12.2001, str. 5).

⁽³⁷⁾ *Origin of the UK Foot-and-Mouth Disease Epidemic in 2001*, Department for Environment, Food and Rural Affairs, czerwiec 2002 r.

⁽³⁸⁾ *Foot-and-Mouth Disease 2001: Lessons to be learned Inquiry*, str. 47.

Nieodpowiednie kryteria i kontrole planów kryzysowych w Państwach Członkowskich

29. W 1990 r. Rada ⁽³⁹⁾ zwróciła się do Państw Członkowskich o przygotowanie planów kryzysowych określających działania, które należy podjąć w przypadku pojawienia się ogniska pryszczycy. Plany te miały ułatwić dostęp do zakładów, maszyn, personelu i wszelkich innych właściwych materiałów niezbędnych do szybkiego i skutecznego wyeliminowania ogniska choroby. Komisja miała określić kryteria, które należy stosować przy sporządzaniu planów, zbadać te plany w celu ustalenia, czy pozwalają na osiągnięcie pożądanego celu, i zaproponować Państwu Członkowskiemu ewentualne zmiany. Rada przewidziała możliwość późniejszego uzupełnienia lub zmiany planów, aby uwzględnić rozwój sytuacji.

30. W 1991 r. Komisja określiła kryteria minimalne, które powinny spełniać plany kryzysowe Państw Członkowskich ⁽⁴⁰⁾. Kryteria te miały zapewnić, że plany kryzysowe pozwolą na podjęcie koniecznych działań, aby umożliwić w przypadku pojawienia się pryszczycy, jej szybką i skuteczną likwidację. Chociaż Komisja wymagała od Państw Członkowskich utworzenia podstawowej struktury zarządzania kryzysowego, składającej się z centrów kryzysowych, lokalnych centrów kryzysowych, personelu odpowiedzialnego za działania interwencyjne, Trybunał stwierdził, że Komisja nie wymagała szeregu informacji lub przestrzegania warunków koniecznych dla skutecznego zwalczania i organizacji finansowej i administracyjnej, w szczególności:

- a) informacji dotyczących personelu i koniecznych działań w różnych scenariuszach (optymistycznym, pośrednim i pesymistycznym) oraz sposobu mobilizacji personelu i podjęcia działań;
- b) przeglądu planów kryzysowych w świetle nabytych doświadczeń, przekazania ich hodowcom oraz regularnego przeprowadzania ćwiczeń symulacyjnych;
- c) kryteriów decydujących o zastosowaniu szczepień interwencyjnych;
- d) informacji o wdrożonych procedurach rejestracji liczby ubitych zwierząt, ich wartości, dokonanych płatnościach i kontrolach krzyżowych z istniejącymi bazami danych dotyczącymi weterynarii i identyfikacji;

⁽³⁹⁾ Dyrektywa 90/423/EWG.

⁽⁴⁰⁾ Decyzja Komisji 91/42/EWG z dnia 8 stycznia 1991 r. ustanawiająca kryteria stosowane przy sporządzaniu planów interwencyjnych w zakresie kontroli zwalczania pryszczycy, w zastosowaniu art. 5 dyrektywy Rady 90/423/EWG (Dz.U. L 23 z 29.1.1991, str. 29).

e) systemu awaryjnego rekrutowania rzeczoznawców i ogólnych zasad ich wynagradzania;

f) systemu zwrotów dla hodowców i jego zastosowania przed lub po uboju.

31. Od 1991 r. Komisja nie dokonała przeglądu kryteriów. Między 1993 i 1995 r. przyjęła plany Państw Członkowskich. Jednakże podczas tego procesu Komisja ograniczyła się do sprawdzenia dokumentów, nie sprawdzając w terenie skuteczności opisanych działań. W przeciwieństwie do odpowiedzi Komisji w odniesieniu do ust. 33, jej wytyczne z 1995 r. w zakresie przygotowywania programów kryzysowych ⁽⁴¹⁾ ograniczały się do wymagania od Państw Członkowskich, aby ich służby weterynaryjne były w stanie obsłużyć w każdej chwili do dziesięciu ognisk choroby i nie wymagała od nich wzmocnienia kadrowego zależnego od sytuacji epidemiologicznej. Ponadto pierwsze kontrole na miejscu w ramach tych planów zostały przeprowadzone przez Komisję (HVO) w krajach dotkniętych pryszczycą dopiero pod koniec 2001 r. i w trakcie 2002 r., po epidemii. Parlament także zauważył, że przed epidemią Komisja nie „dokonała przeglądu planów kryzysowych Państw Członkowskich w odpowiednim czasie”. Dodał także, że „abstrahując od oceny przeprowadzonej w związku z zatwierdzeniem planów kryzysowych, wdrożenie planów Zjednoczonego Królestwa czy też Niemiec i Francji zostało sprawdzone dopiero po wybuchu epidemii w 2001 r.” ⁽⁴²⁾.

32. W efekcie, planów Państw Członkowskich, chociaż zostały przyjęte przez Komisję, nie można było zastosować do epidemii o wyjątkowej i niespotykanej skali. W planach nie zakładano wystarczająco pesymistycznego scenariusza, nie określono sposobu zintensyfikowania działań do walki z epidemią ani też niezbędnej organizacji administracyjnej i finansowej.

⁽⁴¹⁾ Guidelines for the preparation of contingency plans for epidemic diseases, paragraph 6.12: „Each Member State should ensure that it has immediately available sufficient trained staff to deal with, at any time, up to 10 outbreaks of disease and to properly maintain surveillance in the 3 km radius protection zone associated with each. It has been estimated that a trained veterinarian can visit and examine stock at no more than 5 holdings on one day if he/she properly undertakes the required disinfection procedures at each place.”

⁽⁴²⁾ Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 17 grudnia 2002 r., ust. 54.

33. Na przykład po przyjęciu przez Komisję w 1991 r. planu Zjednoczonego Królestwa nie dokonano jego gruntownego przeglądu. Zgodnie z wytycznymi Komisji nie przewidywał on pesymistycznego scenariusza ⁽⁴³⁾, zaś nawet w planie krajowym, w perspektywie lokalnej, scenariusz przewidywał tylko wybuch choroby w dziesięciu ogniskach jednocześnie ⁽⁴⁴⁾ bez wdrażania procedur prowadzących do szybkiego zwiększenia zasobów potrzebnych do uboju i niszczenia tusz. Awaryjny system rekrutowania rzeczoznawców i ogólne zasady ich wynagradzania nie zostały określone. Plan nie został przekazany hodowcom lub ich przedstawicielom. W przypadku Francji plan pozwalał na skuteczne zajęcie się dwoma ogniskami choroby jednocześnie, ale brakowało postanowień w zakresie zwiększenia zasobów koniecznych w przypadku zaistnienia bardziej pesymistycznego scenariusza. Irlandzki plan kryzysowy przewidywał walkę z dziesięcioma ogniskami choroby jednocześnie. Jedyne Niemcy wyciągnęły wnioski z epidemii pomoru świń, przewidując w planie w razie konieczności zwiększenie zasobów, w celu zwalczania choroby w dwudziestu sześciu ogniskach, wprowadzając szacunki interwencyjne, o ile tylko zasoby w dyspozycji okazałyby się niewystarczające do przeprowadzenia niezwłocznego uboju.

34. Kontrola wewnętrzna Komisji wykazała, że Dyrekcja Generalna ds. Zdrowia i Ochrony Konsumentów, która ma stałe do czynienia z epidemiami w sektorze zwierzęcym, wprowadziła znormalizowane sposoby postępowania, uznane za skuteczne, jednak bez dokumentowania tych poczynań na piśmie. Ponadto niedostępne były także materiały i podręczniki dotyczące zarządzania kryzysowego. Chociaż Komisja zareagowała błyskawicznie podczas epidemii (patrz: ust. 44), Trybunał jest zdania, że dobre przygotowanie Komisji, w szczególności w zakresie przepisów finansowych dotyczących zwrotów przyznawanych Państwom Członkowskim (patrz: ust. 74–81), pozwoliłoby uniknąć niektórych problemów napotkanych podczas epidemii w 2001 r.

Brak kompletnej identyfikacji i właściwego monitorowania gatunków zwierząt wrażliwych na pryszczycę

35. Na poziomie wspólnotowym system identyfikacji i rejestracji bydła jest obowiązkowy ⁽⁴⁵⁾. Pomimo to Trybunał stwierdził, że system ten nie zapewnia możliwości pełnego

monitorowania bydła przemieszczającego się w obrębie Wspólnoty lub przekraczającego jej granice, przy czym dotyczy to ok. 3 milionów sztuk rocznie (ok. 4 % pogłowia). Ponadto system ten został wdrożony w Państwach Członkowskich w sposób niedoskonały ⁽⁴⁶⁾. W odniesieniu do owiec, gatunku głównie dotkniętego epidemią z 2001 r., jak i świń identyfikacja była obowiązkowa od 1 stycznia 1995 r. do listopada 2003 r., ale jedynie partiami zwierząt ⁽⁴⁷⁾. W trakcie epidemii HVO wskazało, że system identyfikacji zwierząt partiami był niewłaściwie stosowany w trzech z czterech Państw Członkowskich dotkniętych pryszczycą ⁽⁴⁸⁾.

36. Fakt, iż prawo wspólnotowe nie wymagało indywidualnej identyfikacji owiec oraz że zaobserwowano braki w rejestracji tych zwierząt partiami, utrudnił monitorowanie podejrzanych zwierząt i opóźnił ich ubój. W Zjednoczonym Królestwie owce, które powinny były zostać skierowane do uboju, nie zostały ubite, zwiększając ryzyko rozprzestrzenienia się wirusa.

⁽⁴⁶⁾ Sprawozdanie specjalne nr 6/2004 Trybunału dotyczące stworzenia systemu identyfikacji i rejestracji bydła (SIRB) w Unii Europejskiej (Dz.U. C 29 z 4.2.2005, str. 1).

⁽⁴⁷⁾ Dyrektywa Rady 92/102/EWG z dnia 27 listopada 1992 r. w sprawie identyfikacji i rejestracji zwierząt (Dz.U. L 355 z 5.12.1992, str. 32). Indywidualna identyfikacja owiec stała się obowiązkowa na mocy dyrektywy Rady 2003/85/EWG (Dz.U. L 306 z 22.11.2003, str. 1). Decyzja Komisji 2000/678/WE zobowiązała Państwa Członkowskie do utworzenia bazy danych zawierającej gospodarstwa posiadające świnię i informacje o przemieszczaniu świń.

⁽⁴⁸⁾ Sprawozdanie HVO z wizyty kontrolnej w Irlandii w dniach 14–17 maja 2001 r.: „Przed pojawieniem się pryszczycy dyrektywa Rady 92/102/EWG nie była wdrożona w Irlandii, w zakresie identyfikacji owiec i kóz”.

Patrz też: sprawozdanie końcowe HVO z wizyty kontrolnej w Zjednoczonym Królestwie w dniach 12–16 marca, str. 9 i 10: „Council Directive 92/102/CEE requires identification of small ruminants (sheep and goats) as to their holding of origin (although not on an individual basis). This Directive should have been transposed into national legislation by 1 January 1995. Official identification of small ruminants in UK, by means of an ear tag bearing the registration number of the holding of birth, has only been compulsory for animals born since 1 January 2001 (the date upon which the Directive was actually transposed for these animals in the UK). In the absence of an official tagging system, a mixture of unofficial permanent means of identification and temporary identification is used. The vast majority of animals moving through markets are marked with coloured dyes. There is no compulsory requirement for sheep to be accompanied by any form of official documentation during routine movements.”.

Patrz także: sprawozdanie HVO z wizyty kontrolnej we Francji w dniach 2–6 kwietnia 2001 r.: „Krajowe centrum kryzysowe (jednostka pryszczycy) we współpracy z lokalnymi centrami kryzysowymi, włożyło wiele wysiłku w śledzenie losów zwierząt we Francji i za granicą. (...) Wysiłki te nie powiodły się z następujących przyczyn: a) słabości kontroli na różnych poziomach (...), b) niepełnego wdrożenia dyrektywy Rady 92/102/EWG (obecność małych niezarejestrowanych stad złożonych z niezidentyfikowanych zwierząt) i c) braku dostępu do informacji, jej niekompletności lub błędów w systemie ANIMO.”.

⁽⁴³⁾ *The 2001 Outbreak of Foot-and-Mouth Disease, Report by the Comptroller and Auditor General*, 21 June 2002, The Stationery Office, Londyn, pkt 2 tiret trzecie: „The plans were based on the most likely scenario and other scenarios were not considered. In line with Europe guidance, the Department's plans were based on the supposition that there would not be more than 10 infected premises at one time”.

⁽⁴⁴⁾ *The 2001 Outbreak of Foot-and-Mouth Disease, Report by the Comptroller and Auditor General*, 21 June 2002, The Stationery Office, Londyn, ust. 2.30.

⁽⁴⁵⁾ Rozporządzenie (WE) nr 1760/2000 Parlamentu Europejskiego i Rady (Dz.U. L 204 z 11.8.2000, str. 1) ustanawia system indywidualnej identyfikacji i rejestracji bydła.

37. Ponadto przepisy wspólnotowe ⁽⁴⁹⁾ zezwalały Państwu Członkowskim na niemieszczanie w obowiązkowym wykazie wszystkich gospodarstw na swoim terytorium posiadających zwierzęta (wykazu małych gospodarstw, w których hodowano do trzech owiec lub kóz, za które hodowcy nie ubiegali się o premie, a który to wykaz muszą sporządzić i stale aktualizować). Tak też w Niderlandach właściwe władze odkryły w trakcie epidemii, że 18 000 małych gospodarstw lub osób indywidualnych posiadających bardzo małą liczbę zwierząt, nie było zarejestrowanych ani znanych, stanowiąc dodatkowe ryzyko zmniejszające szanse na błyskawiczną identyfikację wszystkich zwierząt, które należało skierować do uboju. HVO napotkało ten sam problem we Francji.

Braki w systemie ANIMO nieoprawione przed kryzysem

38. W 1990 r. w przepisach wspólnotowych ⁽⁵⁰⁾ wprowadzono skomputeryzowany system łączący organy weterynaryjne, m.in. w celu ułatwienia wymiany informacji o przemieszczaniu się zwierząt między właściwymi władzami regionu pochodzenia i Państwem Członkowskim przeznaczenia. System ten nazywa się ANIMO ⁽⁵¹⁾. W 1991 r. Komisja określiła wzór wiadomości, którą można przekazać za pomocą tego systemu ⁽⁵²⁾.

39. Jeszcze przed wybuchem epidemii w 2001 r. HVO wskazało, że w wiadomościach ANIMO brakowało informacji o punktach tranzytowych przekraczanych w trakcie transportu zwierząt między Państwem Członkowskim nadania i Państwem Członkowskim przeznaczenia. Gospodarstwo pochodzenia także nie zostało zamieszczone we wzorze wiadomości. W swoim sprawozdaniu specjalnym dotyczącym pomoru świń ⁽⁵³⁾ Trybunał także zwrócił uwagę na braki w tym systemie. Pomimo wskazania przez HVO i Trybunał, iż zmiany w przepisach byłyby potrzebne, Komisja nie wystąpiła z żadną propozycją przeglądu systemu ANIMO.

⁽⁴⁹⁾ Dyrektywa Rady 90/425/EWG z dnia 26 czerwca 1990 r. dotycząca kontroli weterynaryjnych i zootechnicznych mających zastosowanie w handlu wewnątrzspółnotowym niektórymi żywymi zwierzętami i produktami w perspektywie ustanowienia rynku wewnętrznego, art. 18 (Dz.U. L 224 z 18.8.1990, str. 29).

⁽⁵⁰⁾ Artykuł 20 dyrektywy 90/425/EWG.

⁽⁵¹⁾ System ANIMO został utworzony w 1990 r. po zniesieniu kontroli weterynaryjnych w obrębie Unii. Dotyczy wszystkich zwierząt (nie tylko bydła) i produktów z nich pochodzących. System opiera się na wysyłaniu wiadomości przez jednostkę weterynaryjną pochodzenia do jednostki weterynaryjnej przeznaczenia. W wiadomości zawarta jest informacja o łącznej liczbie różnych kategorii zwierząt przemieszczanych, bez podawania identyfikacji poszczególnych zwierząt.

⁽⁵²⁾ Decyzja Komisji 91/637/EWG z dnia 3 grudnia 1991 r. ustanawiająca wzór wiadomości, która ma być przekazana za pomocą systemu komputerowego ANIMO (Dz.U. L 343 z 13.12.1991, str. 46).

⁽⁵³⁾ Sprawozdanie specjalne nr 1/2000 dotyczące klasycznego pomoru świń, ust. 29.

40. Podczas epidemii w 2001 r., po potwierdzeniu pierwszego ogniska choroby w Zjednoczonym Królestwie, pozostałe Państwa Członkowskie potrzebowały właśnie odnaleźć owce, które zostały sprowadzone z tego kraju w ciągu ostatniego miesiąca, aby zwiększyć nadzór nad zwierzętami, które potencjalnie mogły być nosicielami wirusa. Informacje o gospodarstwie pochodzenia i punktach tranzytowych okazały się kluczowe. Natomiast wiadomości ANIMO nadal nie zawierały tych koniecznych danych.

41. Te dwa braki opóźniły zlokalizowanie i ubój zwierząt, które podejrzewano, że są zakażone, podczas epidemii w 2001 r. (patrz: ramka 2). Ministerstwo rolnictwa Niderlandów przekazało Trybunałowi, że obowiązkowe podawanie punktów tranzytu przyczyniłoby się do większej skuteczności w zwalczaniu choroby, w szczególności w początkowej krytycznej fazie epidemii.

Ramka 2

Trudności z monitorowaniem zwierząt stwierdzone przez Trybunał

Podczas epidemii władze Zjednoczonego Królestwa napotkały na trudności z odnalezieniem gospodarstwa pochodzenia owiec wywiezionych do innych Państw Członkowskich oraz z określeniem, czy te owce pochodziły z jednego zakażonego gospodarstwa, zważywszy iż dane te nie były ujawniane w wiadomościach ANIMO. Możliwe było ustalenie tego związku dopiero po upływie 6–16 dni po uzyskaniu potwierdzenia o zakażeniu gospodarstwa pochodzenia. Z tego powodu niezwłoczne ostrzeżenie Państw Członkowskich, które sprowadziły owce, o ryzyku zakażenia nie było możliwe. Z powodu braku odpowiednich informacji Państwa Członkowskie przeznaczenia musiały dokonać uboju prewencyjnego wszystkich owiec sprowadzonych ze Zjednoczonego Królestwa, które udało się im zidentyfikować, jako że odróżnienie owiec podejrzanych od pozostałych nie było możliwe.

Brak możliwości monitorowania owiec ukazał trudności właściwych władz we Francji z odnalezieniem francuskich gospodarstw, które były końcowym odbiorcą owiec ze Zjednoczonego Królestwa. Ponadto ministerstwo nie było pewne, czy wszystkie przywiezione owce zostały ubite, co oznaczało, że mogło nadal istnieć ryzyko zakażenia. W Niderlandach z powodu braku informacji o punkcie tranzytowym w wiadomościach ANIMO identyfikacja zwierząt z Irlandii zajmowała jeden dzień. Zwierzęta te odbywały podróż tranzytową, zatrzymując się w punkcie postojowym znajdującym się nieopodal gospodarstwa we Francji (Mayenne), które trzy tygodnie później okazało się ogniskiem choroby, wskutek przywozu zakażonych owiec brytyjskich. Czas potrzebny do odszukania dokumentów opóźnił podjęcie środków zapobiegawczych.

Ograniczenia w przemieszczaniu zwierząt na całym terytorium Państw Członkowskich

42. Aby ograniczyć ryzyko rozprzestrzenienia się epidemii, dyrektywa 85/511/WE wymaga niezwłocznego ograniczenia przemieszczania się zwierząt w strefach ochronnych i dozoru o promieniu minimalnym 10 km od zakażonych gospodarstw. Te działania zostały wdrożone w Zjednoczonym Królestwie, ale nie były same w sobie wystarczające, aby powstrzymać rozprzestrzenienie się epidemii ze względu na rozmiar zakażenia, nawet jeszcze przed odkryciem pierwszego ogniska choroby.

43. Zjednoczone Królestwo wprowadziło ogólnokrajowy zakaz przemieszczania się zwierząt dopiero w trzy dni po oficjalnym potwierdzeniu wybuchu epidemii. Komisja z kolei, na podstawie przepisów art. 10 ust. 4 dyrektywy 90/425/EWG, przyjęła decyzję 2001/190/WE zakazującą przemieszczania zwierząt w innych Państwach Członkowskich, poza Zjednoczonym Królestwem. Zgodnie ze sprawozdaniem NAO w okresie między potwierdzeniem pierwszego ogniska choroby i wprowadzeniem zakazu przemieszczania zwierząt w Zjednoczonym Królestwie zostały zakażone ponad 62 gospodarstwa w siedmiu innych hrabstwach⁽⁵⁴⁾, przyczyniając się do zwiększenia epidemii, a także kosztów, do rozmiarów szacowanych przez epidemiologów uniwersyteckich jako dwukrotnie wyższe, niż gdyby ograniczenie zostało wprowadzone w dniu potwierdzenia choroby⁽⁵⁵⁾.

DZIAŁANIA KOMISJI PODCZAS KRYZYSU

Skuteczny nadzór Komisji

44. Podczas epidemii służby Komisji działały 24 godziny na dobę. Komisja mogła podjąć konieczne działania awaryjne, na przykład powiadamiając Państwa Członkowskie o wykryciu choroby, nadzorując prowadzone działania włącznie z ubojem owiec przywiezionych przed wybuchem epidemii, zamykając rynki itp. Wiele decyzji Komisji w obszarze weterynarii podjętych podczas epidemii zostało uznanych przez Państwa Członkowskie za właściwe i podjęte we właściwym czasie.

45. Porównanie dat inspekcji przeprowadzonych przez HVO i pojawienia się epidemii wskazuje, że HVO udało się — w odniesieniu do samej epidemii — przeprowadzić kontrole we właściwym momencie, nawet jeśli wymagało to przełożenia innych wizyt kontrolnych na termin późniejszy. W trakcie epidemii przyspieszono normalne procedury, zaś sprawozdania z inspekcji HVO były dostępne w ciągu dwóch miesięcy, po uwzględnieniu uwag innych służb Dyrekcji Generalnej ds. Zdrowia i Ochrony Konsumentów, jak również odpowiedzi Państw Członkowskich.

Braki w uregulowaniach dotyczących zwalczania pryszczycy i ich wdrażaniu w Państwach Członkowskich

46. Niektóre braki w systemie zwalczania choroby wykryte przez HVO w Zjednoczonym Królestwie — kraju najbardziej dotkniętym epidemią — nie mogły jednakże zostać naprawione na

czas, ponieważ wymagałoby to przeprowadzenia przez Komisję i Państwa Członkowskie dogłębnej weryfikacji działań. Te niedociągnięcia wymagają szczególnej uwagi, ponieważ mogą ewentualnie dotyczyć innych Państw Członkowskich. Są to przede wszystkim:

- a) wyraźny brak wystarczającej liczby urzędowych weterynarzy;
- b) uzależnienie skuteczności systemu zwalczania choroby od niezwłocznego powiadamiania o chorobie przez hodowców;
- c) w niektórych przypadkach zbyt długie terminy identyfikacji podejrzanych zwierząt, ich potwierdzenia, uboju i zniszczenia⁽⁵⁶⁾.

47. W trakcie kontroli Trybunał także wskazał na braki podobne do zaobserwowanych przez HVO. Zostały opisane poniżej.

Ograniczona opieka weterynaryjna

48. W swoim sprawozdaniu z 1989 r. Komisja stwierdziła⁽⁵⁷⁾, że powodzenie zaniechania szczepień zapobiegawczych zależało od istnienia skutecznego systemu państwowego nadzoru weterynaryjnego. Chociaż Rada wprowadziła serię kontroli chorób, kwalifikujących się do wspólnotowej pomocy finansowej, nie przewidywano żadnego wspólnotowego finansowania na pokrycie kosztów kontroli weterynaryjnych chorób niendemicznych, wyłączając tym samym pryszczycę. Po epidemii w 2001 r., która wykazała ogólny spadek liczby urzędowych weterynarzy, Parlament Europejski⁽⁵⁸⁾ i uczestnicy międzynarodowej konferencji w grudniu 2001 r.⁽⁵⁹⁾ poruszyli kwestię nadzoru epidemiologicznego pogłowia i jego finansowania jako skutecznego środka zapobiegania chorobom. Kwestia ta, która dotyczy w rzeczywistości wszystkich chorób zwierząt, nie doczekała się jeszcze rozwiązania na poziomie wspólnotowym.

⁽⁵⁴⁾ *The 2001 Outbreak of Foot-and-Mouth Disease, Report by the Comptroller and Auditor General*, 21 czerwca 2002 r., str. 14, ust 1.8: „Between confirmation and a national movement ban being imposed on 23 February another 62 premises are believed to have been infected.”

⁽⁵⁵⁾ *Foot-and-Mouth Disease 2001: Lessons to be learned Inquiry*, dr Iain Anderson przytaczający prof. Woolhouse'a z Uniwersytetu w Edynburgu, str. 60.

⁽⁵⁶⁾ Zob. wnioski ze sprawozdania końcowego HVO z kontroli przeprowadzonej z dniach od 12 do 16 marca 2001 r. w Zjednoczonym Królestwie: „In some cases, there had been unacceptable delays in dealing with infected premises, from the identification of suspect disease, through to its confirmation, and the slaughter and disposal of animals. These have not only led to an increased risk of spread of the disease, but also undermined public confidence in the slaughter programme.”

⁽⁵⁷⁾ *Sprawozdanie w sprawie polityk Państw Członkowskich w dziedzinie zwalczania pryszczycy*, ust. 4.10.

⁽⁵⁸⁾ Rezolucja Parlamentu Europejskiego 2002/2153 w sprawie zwalczania pryszczycy w Unii Europejskiej w 2001 r. i działań, które należy podjąć w celu zapobiegania i zwalczania chorób zwierząt w Unii Europejskiej (A5-0405/2002), ust. 99 i 100.

⁽⁵⁹⁾ Sprawozdanie końcowe, międzynarodowa konferencja w sprawie kontroli i zapobiegania pryszczycy, Bruksela 12 i 13 grudnia 2001 r., ust. 3.1 konkluzji i zaleceń.

49. W Kumbrii, regionie najbardziej dotkniętym pryszczycą, a w którym przebywały cztery miliony owiec, ponad 880 000 sztuk bydła i 170 000 świń, liczba urzędowych weterynarzy spadła z 27 w 1967 r. do zaledwie dziewięciu w 2001 r. ⁽⁶⁰⁾. Statystyki ⁽⁶¹⁾ wskazują, że w Zjednoczonym Królestwie na każdy milion zwierząt (bydła, owiec i trzody chlewnej) przypadało 9,5 urzędowych weterynarzy, podczas gdy średnia w pozostałych Państwach Członkowskich wynosiła powyżej 20. Z powodu zmniejszenia liczby urzędowych weterynarzy w Zjednoczonym Królestwie i opóźnień w angażowaniu dodatkowego personelu ⁽⁶²⁾ wyraźnie zmalała skuteczność środków zwalczania epidemii. NAO stwierdził ⁽⁶³⁾, że do kwietnia 2001 r. wzrost liczby urzędowych weterynarzy zatrudnionych w Zjednoczonym Królestwie w trakcie epidemii pozostawał niższy od liczby ognisk choroby. Stąd wynikały także opóźnienia w uboju, opisane w ust. 57–58 i w ramce 3.

Brak właściwego sposobu motywowania do bezwzględnego powiadamiania o chorobie i do przestrzegania ograniczeń w zakresie przemieszczania zwierząt

50. Niezwłoczne powiadamianie o chorobie ma podstawowe znaczenie dla jej szybkiego zwalczania. Celem przepisów wspólnotowych jest zapewnienie, iż hodowca powiadamia o chorobie właściwy organ nadzoru, zaś Państwa Członkowskie — Komisję. W odniesieniu do pierwszego z tych powiadomień dyrektywa 85/511/EWG nakłada na Państwa Członkowskie obowiązek czuwania nad tym, że informacja o podejrzeniu wystąpienia lub rzeczywistym wystąpieniu pryszczycy zostanie im niezwłocznie przekazana.

51. Paradoksalnie, chociaż powodzenie wspólnotowej kontroli pryszczycy w rzeczywistości zależy od samych hodowców, jako że są pierwszymi osobami, które są w stanie cenić stan fizyczny zwierząt w swoim stadzie i powiadomić o wystąpieniu chorób, przepisy wspólnotowe nie wymagały od Państw Członkowskich, aby włączały hodowców do systemu walki z chorobą, konsultowały z nimi plany kryzysowe, informowały ich o charakterze różnych chorób zwierząt i środków, które należy niezwłocznie podjąć, wskazywały im na ich odpowiedzialność lub zachęcały ich do szybkiego powiadamiania o chorobie w inny sposób.

52. W wyniku szczegółowego badania epidemiologicznego przeprowadzonego przez ekspertów z krajowego laboratorium referencyjnego, okazało się, że hodowca, którego gospodarstwo zostało wskazane jako początek epidemii w 2001 r., nie

powiadomił właściwych władz Zjednoczonego Królestwa o zakażeniu inwentarza. Choroba została wykryta w około miesiąc po jej wystąpieniu w innym regionie, kiedy to, zgodnie z szacunkami poczynionymi od tamtego czasu, było już 57 zakażonych gospodarstw ⁽⁶⁴⁾. W tym czasie (między 1 i 21 lutego 2001 r.) 49 796 sztuk zwierząt zostało wywiezionych do innych Państw Członkowskich, zwiększając ryzyko rozszerzenia się epidemii poza granice Zjednoczonego Królestwa.

53. W odniesieniu do powiadamiania Komisji i pozostałych Państw Członkowskich konieczne było, aby w trakcie epidemii były one powiadamiane możliwie jak najszybciej, aby mogły podjąć niezbędne środki zapobiegawcze. Ponadto obowiązkowe powiadamianie Komisji i pozostałych Państw Członkowskich jest prawnie wymagane ⁽⁶⁵⁾. Pomimo to w przypadku pierwszego ogniska choroby informacja została przekazana dopiero po 24 godzinach od potwierdzenia choroby, uzyskanym na podstawie analizy próbek pobranych od zwierząt, przeprowadzonej w specjalnym laboratorium krajowym. Ta 24-godzinna zwłoka może zatem wydłużyć czas potrzebny do przeprowadzenia badań, nawet jeśli uzyskano już naukowe potwierdzenie.

54. Aby zrównoważyć ten mankament, Rada ⁽⁶⁶⁾ dała Komisji możliwość stworzenia systemu ostrzegania, pozwalającego Państwu Członkowskiemu dotkniętemu chorobą zwierząt szybko zasygnalizować Komisji i pozostałym Państwom Członkowskim pojawienie się ogniska pryszczycy. 20 lutego, pięć godzin po oficjalnym potwierdzeniu choroby przez krajowe laboratorium referencyjne, Zjednoczone Królestwo, zgodnie z zaleceniami ujętymi w prawie wspólnotowym, powiadomiło Komisję o pierwszym ognisku choroby, wykazując tym samym, że 24-godzinny okres przewidziany w przepisach mógł być skrócony dzięki zastosowaniu nowoczesnych metod komunikacji. Komisja niezwłocznie powiadomiła służby weterynaryjne pozostałych Państw Członkowskich i zablokowała następnego dnia wywóz zwierząt ze Zjednoczonego Królestwa. Do tego czasu około 287 świń zostało przewiezionych z Irlandii Północnej do Republiki Irlandii, przed faktycznym zastosowaniem zakazu wywozu, który nastąpił 21 lutego o godzinie 17.00.

55. Podobnie jak powiadamianie o chorobie, do powstrzymania pryszczycy konieczne jest przestrzeganie przez hodowców ograniczeń w przemieszczaniu zwierząt. Państwa Członkowskie stwierdziły złamanie prawa w tym zakresie i wystąpiły przeciwko tym hodowcom na drogę sądową.

⁽⁶⁰⁾ *Inquiry into Infectious Diseases in Livestock*, The Royal Society, visits to Cumbria and Galloway 1 i 2 listopada 2001 r.

⁽⁶¹⁾ Eurostat and Royal College of Veterinary Surgeons, rok 2000.

⁽⁶²⁾ *Foot-and-Mouth Disease 2001: Lessons to be learned Inquiry*, dr Ian Anderson, sekcje 9.2, 9.7 i 9.8.

⁽⁶³⁾ *The 2001 outbreak of Foot-and-Mouth Disease, Report by the Comptroller and Auditor General*, National Audit Office, Zjednoczone Królestwo, 14 czerwca 2002 r., str. 52, ust. 3.37.

⁽⁶⁴⁾ Źródło: *Origin of the U.K. Foot-and-Mouth Disease Epidemic in 2001*, DEFRA, United Kingdom, czerwiec 2002 r.

⁽⁶⁵⁾ Dyrektywa Rady 82/894/EWG (Dz.U. L 378 z 31.12.1982, str. 58). Artykuł 3 ust. 1 wymaga, aby Państwa Członkowskie powiadamiały Komisję i pozostałe Państwa Członkowskie w ciągu dwudziestu czterech godzin o pojawieniu się na jego terytorium pierwotnego ogniska jednej z chorób wymienionych w załączniku I do dyrektywy.

⁽⁶⁶⁾ Dyrektywa Rady 90/423/EWG.

56. W Zjednoczonym Królestwie i we Francji hodowcy, którzy nie powiadomili o chorobie lub nie zastosowali się do ograniczeń w przemieszczaniu zwierząt, zostali postawieni przed sądami tych Państw Członkowskich i skazani na grzywny. Wobec braku przepisów w prawie wspólnotowym uzależniających wypłatę odszkodowań od spełnienia podstawowych warunków systemu zwalczania choroby, takich jak powiadamianie lub przestrzeganie ograniczeń w przemieszczaniu zwierząt, hodowcy ci mieli prawo do odszkodowań w pełnej wysokości⁽⁶⁷⁾. Brak takich przepisów umożliwił Państwom Członkowskim zwrócenie się do Komisji o zwrot kwot wypłaconych hodowcom (patrz: ust. 77).

Terminy uboju

57. Aby móc ubiegać się o zwrot wspólnotowy, Państwa Członkowskie muszą przystąpić do niezwłocznego uboju zarażonych zwierząt, zgodnie z wymaganiami dyrektywy 85/511/EWG, po uzyskaniu urzędowego potwierdzenia choroby. Natychmiastowy ubój jest niezbędny, aby zapobiec rozprzestrzenianiu się wirusa.

58. Jednakże w przypadku wtórnych ognisk choroby przepisy wspólnotowe zezwalają, ale nie wymagają, aby Państwa Członkowskie przystępowały do uboju po potwierdzeniu objawów klinicznych choroby przez urzędowego weterynarza, w przypadku rozprzestrzeniania się epidemii. Przepisy nie narzucają także uboju zwierząt przed ich wyceną i zakończeniem odpowiednich procedur administracyjnych. W konsekwencji tempo przeprowadzania uboju różniło się w zależności od Państwa Członkowskiego i liczby dostępnych weterynarzy (patrz: ramka 3), zwiększając ryzyko rozprzestrzeniania się epidemii.

Ramka 3

Terminy uboju w Państwach Członkowskich

W Zjednoczonym Królestwie właściwe władze zgodnie z przepisami wspólnotowymi czekały z ubojem zwierząt z pierwszego ogniska choroby do czasu urzędowego potwierdzenia zakażenia przez laboratorium: w tym czasie pojawiły się trzy kolejne ogniska choroby. W przypadku stu pierwszych ognisk choroby okres między potwierdzeniem zakażenia i ubojem przekraczał w większości przypadków dwadzieścia cztery godziny, osiągając nawet siedem dni. Następnie Zjednoczone Królestwo przyjęło za podstawę do uboju rozpoznanie objawów klinicznych zakażenia. W 78 % takich przypadków wykonane badania potwierdziły diagnozy weterynarzy (patrz: sprawozdanie NAO, tabela 38, str. 63).

⁽⁶⁷⁾ Jedynie Niemcy przewidziały obniżenie odszkodowań wypłacanych hodowcom w przypadku stwierdzenia przez nich złamania przepisów weterynaryjnych i sanitarnych, do wysokości 100 % kwoty odszkodowania. Te wyroczenia nie obejmowały powiadamiania ani przestrzegania ograniczeń w przemieszczaniu zwierząt, ale dotyczyły nieprzestrzegania systemów identyfikacji zwierząt (75 %) i zasad higieny (18 %), jak również utrudniania uboju zaszczepionych zwierząt. Jednakże władze niderlandzkie, mając na uwadze trudności, z którymi borykali się poszkodowani, zniósła te kary a posteriori.

Natomiast w innych Państwach Członkowskich dokonywano uboju, jak tylko pojawiało się podejrzenie zakażenia, przed otrzymaniem ostatecznych wyników analiz z laboratorium. W Niderlandach, Francji i Irlandii zastosowano ubój prewencyjny, w szczególności w odniesieniu do owiec sprowadzonych ze Zjednoczonego Królestwa.

W Zjednoczonym Królestwie uboju zwierząt dokonywano po wycenie i uzyskaniu zgody hodowcy, opóźniając ubój zakażonych zwierząt. We Francji natomiast wycena wartości zwierząt miała miejsce po uboju, aby nie opóźniać likwidacji choroby.

DZIAŁANIA KOMISJI W ZAKRESIE SYSTEMU ZWROTU KOSZTÓW

59. Trybunał i organ udzielający absolutorium z wykonania budżetu przekazały Komisji zalecenia, z których część pokrywała się z ustaleniami HVO, wspomnianymi w ust. 46. W dziedzinie finansowej Komisja nie skorzystała z zaleceń Trybunału sformułowanych w 1996 r. ani tych określonych przez organ udzielający absolutorium z wykonania budżetu w odniesieniu do pomoru świń i BSE, w celu dostosowania ich do przyszczy (patrz: ramka 4).

Ramka 4

Dalsze działania Komisji odnośnie do poprzednich zaleceń Trybunału i organu udzielającego absolutorium z wykonania budżetu

Uściślić zasady i procedury dotyczące kwalifikowania się wydatków Państw Członkowskich i odszkodowań wypłacanych hodowcom (sprawozdanie specjalne nr 1/2000, ust. 80): w odpowiedzi na sprawozdanie roczne Trybunału w 1995 r. Komisja zobowiązała się skierować do Państw Członkowskich dyrektywy dotyczące procedur odszkodowań i ich obliczania; nie zostało to wykonane.

Wyróżnić stawki współfinansowania dotyczące środków weterynaryjnych i środków wspierania rynku (sprawozdanie specjalne nr 1/2000, ust. 79): Komisja zobowiązała się to uczynić w odniesieniu do pomoru świń; pomimo to stawki współfinansowania nadal są zróżnicowane w zależności od charakteru choroby zwierzęcej.

Przedstawić Radzie propozycję przeglądu przepisów w celu zwiększenia udziału właścicieli gospodarstw intensywniej hodowli świń w walce z chorobą (sprawozdanie specjalne nr 1/2000, ust. 81): Komisja wykonała analizę porównawczą innych form finansowania, ale nie wpłynęła na wprowadzenie w Państwach Członkowskich systemów uwzględniających udział hodowców w przypadku przyszczy.

Brak propozycji dyrektyw ze strony Komisji dotyczących procedur i obliczania odszkodowań dla hodowców przez Państwa Członkowskie

60. Przepisy⁽⁶⁸⁾ nakładają na Komisję obowiązek przyjęcia odpowiednich przepisów wykonawczych dotyczących szczególnego wkładu finansowego Wspólnoty na zwalczanie pryszczycy. Uzależniają one wspólnotowy zwrot wydatków Państw Członkowskich od „odpowiedniego odszkodowania” wypłaconego hodowcom, nie precyzując jednak znaczenia tego wyrażenia. W grudniu 2000 r. Rada powierzyła⁽⁶⁹⁾ bezpośrednie zarządzanie tymi wydatkami wyłącznie Komisji. Paradoksalnie, chociaż Komisja podjęła się zadania przygotowania dyrektyw określających system rekompensat dla hodowców w Państwach Członkowskich, jest jednak zdania, że zadanie to wykracza poza jej kompetencje prawne. W efekcie przepisy są niekompletne tam, gdzie brakuje dyrektyw, których projekty miała przedstawić Komisja. W oparciu o obecne podstawy prawne Komisja ogranicza się do stwierdzenia, czy Państwa Członkowskie są uprawnione do zwrotu kosztów, nie określając sposobu obliczania odszkodowań, które należy wypłacić hodowcom.

61. Z drugiej strony, w ramach obowiązkowego uboju bydła dotkniętego bydłą gąbczastą encefalopatią⁽⁷⁰⁾ Komisja określiła granice odszkodowań, które Państwa Członkowskie mogą wypłacić hodowcom⁽⁷¹⁾. Państwa Członkowskie są uprawnione do zapłaty obiektywnej bieżącej wartości rynkowej za każde zwierzę, określonej w oparciu o zatwierdzony przez nie system indywidualnej i obiektywnej oceny. Nawet jeżeli system ten nie

jest w pełni zharmonizowanym, sprawiedliwym i ekonomicznym systemem odszkodowań, lepszy jest taki system niż zupełny brak definicji odszkodowań Państw Członkowskich dla hodowców w obszarze pryszczycy. W rzeczywistości to właśnie brak uregulowań dotyczących odszkodowań umożliwił niespójności i nierówne traktowanie hodowców w zależności od ich lokalizacji geograficznej i/lub obranej metody uboju, tak jak to opisano poniżej.

Różne systemy odszkodowań oraz brak jednolitych szacunków

62. Odszkodowania za bezpośrednie straty hodowców, tj. wartość brutto ubitego inwentarza, nie zostały zawczasu określone (z wyjątkiem Niemiec), co zmusiło Państwa Członkowskie do ustalania jej w trakcie epidemii, kiedy to niektóre odniesienia cenowe były niedostępne z powodu zamknięcia rynków. Większość Państw Członkowskich ustanowiła tabele cenowe, które miały służyć za odniesienie dla urzędowych rzeczoznawców odpowiedzialnych za wycenę zwierząt, nie wskazując jednakże, że liczby te wyznaczały górny pułap cen. Brakowało odniesień cenowych dla niektórych kategorii zwierząt.

63. W odniesieniu do strat pośrednich⁽⁷²⁾ trzy Państwa Członkowskie (Irlandia, Niemcy, Zjednoczone Królestwo) ich nie rekompensowały, pozostawiając hodowców bez środków przez minimum trzy tygodnie od uboju zwierząt i całkowitej dezynfekcji ich gospodarstw. Natomiast we Francji straty te były pokrywane hodowcom przez władze francuskie, które uznały, że „odpowiednie odszkodowanie” hodowców powinno objąć całość poniesionych strat (zwierzęta i dochody). Pomimo to Komisja nie objęła ich zwrotem wspólnotowym.

64. Umowy zawarte przez Państwa Członkowskie z rzeczoznawcami różniły się między sobą, zaś w niektórych przypadkach instrukcje dla rzeczoznawców były niewystarczające. Wobec braku wytycznych Komisji dla Państw Członkowskich w zakresie wyceny bydła, System Identyfikacji i Rejestracji

⁽⁶⁸⁾ Decyzja 90/424/EWG, art. 3 i art. 11 ust. 2.

⁽⁶⁹⁾ Decyzja Rady 2001/12/WE z dnia 19 grudnia 2000 r. zmieniająca decyzję 90/424/EWG w sprawie wydatków w dziedzinie weterynarii (Dz.U. L 3 z 6.1.2001, str. 27).

⁽⁷⁰⁾ W przypadku bydła gąbczastej encefalopatii odszkodowaniami dla hodowców z tytułu obowiązkowego uboju bydła zarządza Dyrekcja Generalna ds. Rolnictwa. Podział kompetencji między Dyrekcję Generalną ds. Rolnictwa, Podział kompetencji między Dyrekcję Generalną ds. Zdrowia i Ochrony Konsumentów i Dyrekcję Generalną ds. Rolnictwa w zakresie zarządzania chorobami zwierząt ma przyczyny historyczne. Przeniesienie programów obowiązkowego selektywnego uboju z „Gwarancji — rynków” do „Gwarancji — weterynarii” zostało wspomniane, ale związane z tą kwestią problemy kadrowe nie zostały jeszcze w Komisji rozwiązane.

⁽⁷¹⁾ Rozporządzenie Komisji (WE) nr 164/97 z 30 czerwca 1997 r. (Dz.U. L 29 z 31.1.1997, str. 1). Rozporządzenie to opiera się na art. 37 Traktatu dotyczącym wspólnej polityki rolnej, tak jak decyzja 90/424/EWG w sprawie wydatków w dziedzinie weterynarii.

⁽⁷²⁾ Po uboju zwierząt i przez trzy tygodnie od całkowitej dezynfekcji gospodarstwa hodowców obowiązuje zakaz ponownego obsadzenia gospodarstw. W tym okresie pozostają bez dochodów.

Bydła (SIRB) ⁽⁷³⁾, który zawiera dane istotne dla określenia wartości zwierzęcia (rasa, wiek, płeć), nie był wykorzystywany przez hodowców do wyceny bydła, dopuszczając w znacznym stopniu uznaniowość. Identyfikacja bydła nie była zamieszczana na arkuszach oceny, nie było także śladu po ocenie przeprowadzonej przez starszych rzeczoznawców lub ministerstwa.

65. Systemy przyjęte przez Państwa Członkowskie zostały opisane w ramce 5.

Ramka 5

Systemy odszkodowań wprowadzone przez Państwa Członkowskie

Zjednoczone Królestwo, Irlandia i Niemcy opowiedziały się za systemem odszkodowań opartym na wartości zwierząt, z wyłączeniem strat pośrednich, podczas gdy we Francji systemem tym objęto także te straty, co oznacza podwyższenie wartości zwierząt o ok. 30 %.

W Zjednoczonym Królestwie system przechodził od wyceny zwierząt wyłącznie przez rzeczoznawców do systemu mieszanego, w którym hodowcy mogli wybrać albo wycenę opartą na tabeli cen lub wycenę dokonaną przez rzeczoznawców. Ta standardowa tabela cen nie zawierała odniesień cenowych dla wszystkich zwierząt ani górnych pułapów. Po znacznym wzroście kwot wynikających z szacunków zarzucono stosowanie tabeli cen. Rzeczoznawcom nie przekazano szczegółowych wytycznych, zaś nieprecyzyjne informacje, dotyczące włączania należnych premii za zwierzęta do kwoty odszkodowania, doprowadziły do różnych sposobów postępowania.

W Irlandii właściwe władze sporządziły miesięczny wykaz dokładnych cen dla wszystkich kategorii bydła. Natomiast w przypadku owiec tabela cen sporządzona przez właściwe władze była niekompletna i nie przewidywała pułapów.

W Niemczech tabela cen odniesienia, określona wcześniej przez właściwe władze, oraz procedury oceny, które należy stosować, które zostały ujęte już w planie interwencyjnym, przyczyniły się do bardziej dokładnej i jednolitej wyceny zwierząt.

We Francji ustalono ryczałt dla owiec, ale dla innych kategorii zwierząt niewystarczające ramy krajowe pozwoliły prefekturom obrać różne systemy.

⁽⁷³⁾ System Identyfikacji i Rejestracji Bydła obejmuje kolczykowanie i wydawanie paszportów w ramach indywidualnej identyfikacji bydła, prowadzenie rejestrów w każdym gospodarstwie oraz utworzenie skomputeryzowanych baz danych przez Państwa Członkowskie. Baza danych powinna umożliwić w każdej chwili sprawdzenie numerów identyfikacyjnych wszystkich sztuk bydła przebywających w gospodarstwie, jak również wykazać przemieszczanie całego поголівья bydła od narodzin. Pomimo słabości wykrytych w funkcjonowaniu tego systemu (patrz: Sprawozdanie Specjalne nr 6/2004 w sprawie SIRB), wykazy bydła przebywającego w gospodarstwie mogły być drukowane i wykorzystane przez weterynarzy i rzeczoznawców do sprawdzenia liczby zwierząt, przeprowadzenia ich uboju i określenia ich wartości.

66. Wobec braku szczegółowych przepisów wspólnotowych systemy wprowadzone przez Państwa Członkowskie doprowadziły do braku jednolitości w odszkodowaniach dla hodowców. NAO, podobnie jak Komisja i Trybunał, wykrył, że w Zjednoczonym Królestwie wartość zwierząt przewyższała wartości oszacowane na początku epidemii. Dodatkowe płatności wynoszące 4,2 mln euro w stosunku do początkowej wartości zwierząt zostały przyznane niektórym hodowcom (Francja, Irlandia, Zjednoczone Królestwo). W innych przypadkach odszkodowania były zmniejszane (Niemcy). Średnia wysokość odszkodowań wypłacanych hodowcom za bydło i owce była wyraźnie wyższa w Zjednoczonym Królestwie niż w innych Państwach Członkowskich, podczas gdy we Francji najwięcej płacono za świnie (patrz: ramka 6 i Wykres 3).

Ramka 6

Odszkodowania wypłacone przez Państwa Członkowskie

W Zjednoczonym Królestwie wypłacane odszkodowania były wysokie: National Audit Office stwierdził, że znormalizowana tabela cen, którą posługiwano się podczas części epidemii do wyceny zwierząt, została oparta na najwyższych cenach zanotowanych tuż przed epidemią. Umowa zawarta z rzeczoznawcami, łącząca wynagrodzenie z oszacowaną wartością zwierząt, niosła ryzyko nieuzasadnionego zawyżania wartości i jednocześnie wypłacanych odszkodowań. Komisja obliczyła, że średnia wielkość odszkodowania wypłacona za bydło przekraczała dwukrotnie jego wartość, za owce — ponaddwukrotnie, a świnie — niemal dwukrotnie, co doprowadziło do przeszacowania o 811,7 mln euro kwoty zadeklarowanej przez właściwy organ.

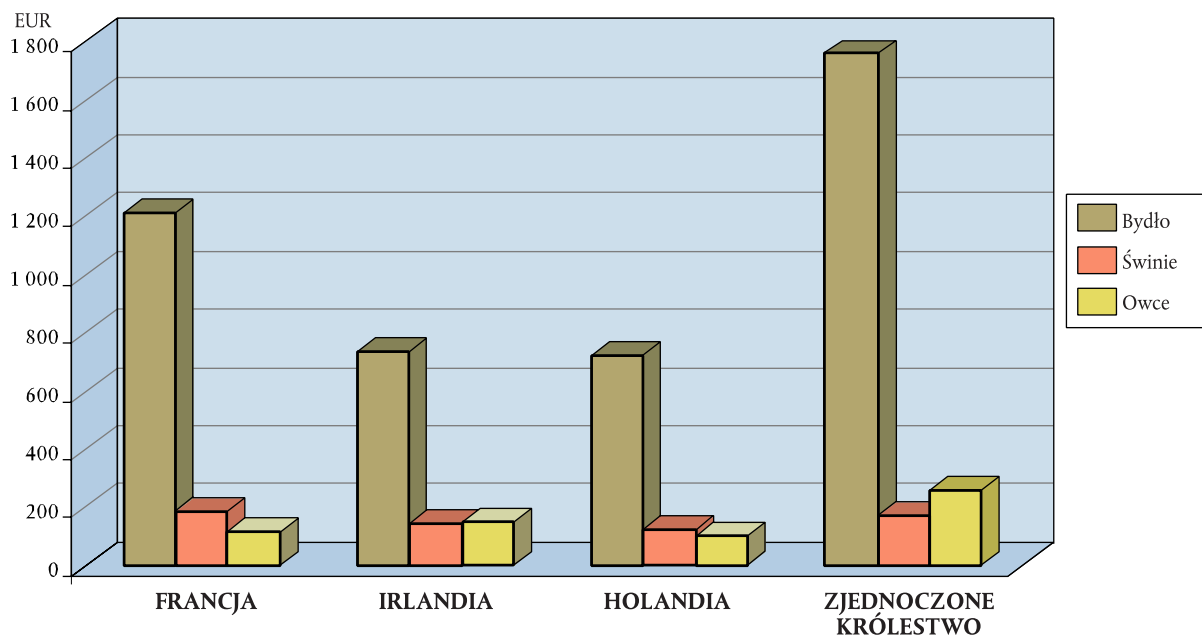
W odniesieniu do Francji Komisja oceniła, że przeszacowanie wartości zwierząt, wynikające głównie z włączenia strat pośrednich do kwoty odszkodowania i zawyżonej wartości świnie, wyniosła 1,1 mln euro zadeklarowanej kwoty.

W Irlandii (0,5 mln euro) i Zjednoczonym Królestwie (1,7 mln euro) rolnikom, którzy wnieśli odwołanie od wyceny, wypłacono dodatkowe kwoty, ale kwota wypłacanych odszkodowań nie została zmniejszona w przypadkach, w których właściwe władze odkryły, że wycena została zawyżona. We Francji kwota ryczałtu dla owiec została podwyższona, co spowodowało dodatkowe wypłaty w kwocie blisko 2 mln euro dodane do odszkodowania za zniszczenie tusz.

W Niemczech ministerstwo postanowiło zmniejszyć wysokość odszkodowań za zwierzęta zakażone o 50 % ich wartości. W efekcie hodowca otrzymywał w tym samym gospodarstwie 50 % wartości zakażonych zwierząt i 100 % wartości pozostałych zwierząt. Tabela cen, która służyła za odniesienie przy wycenie, została utworzona z wyprzedzeniem.

Wykres 3

Średnia wartość odszkodowania za ubój jednego zwierzęcia w zależności od rodzaju zwierząt w 2001 r.



Kurs wymiany: 1 EUR = 0,62380 GBP (na dzień 3.12.2001 r.).

Zródło:

FR/wnioski o zwrot (5.10.2001 r. i 6.12.2002 r.).

IE/wnioski o zwrot (6.2.2002 r.).

NL/wniosek o zwrot (kwiecień 2002 r.).

UK/wnioski o zwrot (grudzień 2001 r. oraz 26.2.2003 r.) i wniosek o zwrot z Irlandii Północnej.

Stwierdzone przypadki podwójnej wypłaty premii za zwierzęta

67. Pięć miesięcy po wybuchu epidemii pryszczycy, gdy Państwa Członkowskie już zaczęły przyznawać odszkodowania, Komisja przygotowała rozporządzenie ustanawiające odstępstwo⁽⁷⁴⁾ dotyczące wypłacania przez Państwa Członkowskie wspólnotowych premii za zwierzęta i premii ubojowych za każde zwierzę⁽⁷⁵⁾, w ramach środków wsparcia rynku. To rozporządzenie uprawniało Państwa Członkowskie do wypłacania premii hodowcom, oprócz odszkodowań z tytułu pryszczycy, nie zobowiązując ich do spełniania warunków w zakresie zatrzymania zwierząt w gospodarstwach, co w normalnych okolicznościach byłoby konieczne (identyfikacja i zliczenie zwierząt).

⁽⁷⁴⁾ Rozporządzenie Komisji (WE) nr 1458/2001 (Dz.U. L 194 z 18.7.2001, str. 4). To rozporządzenie zostało sporządzone przez Dyрекję Generalną ds. Rolnictwa.

⁽⁷⁵⁾ Rozporządzenia dotyczące premii za zwierzęta (rozporządzenie Rady (WE) nr 1254/1999 (Dz.U. L 160 z 26.6.1999, str. 21), rozporządzenie wykonawcze Komisji (WE) nr 2342/1999 (Dz.U. L 281 z 4.11.1999, str. 30) dla bydła i rozporządzenie Rady (WE) nr 2467/98 (Dz.U. L 312 z 20.11.1998, str. 1) dla owiec), które są środkami wsparcia rynku, zostały sporządzone i są zarządzane przez Dyрекję Generalną ds. Rolnictwa. Premie są przyznawane hodowcom posiadającym bydło i owce pod warunkiem, że przestrzegane są pewne okresy wstrzymania.

68. Jednakże przy przygotowaniu tego rozporządzenia ustanawiającego odstępstwo Komisja nie wzięła pod uwagę typowych praktyk w zakresie sprzedaży, w szczególności w Irlandii i Zjednoczonym Królestwie, które w cenę sprzedaży zwierzęcia wliczały wysokość premii za zwierzęta jeszcze należnych, z których skorzysta nabywca. W rzeczywistości, stosując typowe praktyki sprzedaży i uznając, że „odpowiednie odszkodowanie” hodowców powinno uwzględniać wysokość premii jeszcze należnych hodowcy, hodowcy w Irlandii i Zjednoczonym Królestwie włączyli je w wycenę zwierząt, do celów odszkodowań z tytułu pryszczycy. Komisja jednakże nie wzięła tych praktyk pod uwagę i nie zabroniła Państwom Członkowskim wypłacania premii za zwierzęta, jeżeli zostały one uwzględnione w odszkodowaniach z tytułu pryszczycy.

69. Po przyznaniu hodowcom odszkodowań z tytułu pryszczycy, Państwa Członkowskie, stosując rozporządzenie ustanawiające odstępstwo, przystąpiły do wypłacania należnych premii za zwierzęta. Zważywszy iż Irlandia i Zjednoczone Królestwo już wliczyły kwotę niektórych premii w odszkodowanie z tytułu pryszczycy uprzednio wypłacone hodowcom, oznaczało to, że niektórzy z nich mogli pobrać premie w podwójnej wysokości.

70. Jako że w praktyce arkusze oceny zwierząt podawały tylko ogólną kwotę, nie czyniąc rozróżnienia między premiami i samą wartością zwierząt, kontrolerzy mieli trudności z dokładną oceną skali podwójnych wypłat. Jednakże, mając na uwadze, że rzeczoznawcy zostali pouczeni, aby kwotę premii wliczać do oceny zwierzęcia oraz że to wliczenie zostało bezpośrednio potwierdzone przez niektórych z nich, Trybunał mógł ocenić, że premie za zwierzęta⁽⁷⁶⁾ wypłacone w Zjednoczonym Królestwie, które pokrywały się z odszkodowaniami z tytułu pryszczycy, mogły sięgnąć kwoty rzędu 10 mln funtów brytyjskich (ponad 16 mln euro)⁽⁷⁷⁾.

71. W Irlandii premie za bydło wypłacane oprócz odszkodowań także zostały wykryte przez Trybunał, jednakże dotyczyły mniejszych kwot⁽⁷⁸⁾. We Francji niektóre prefektury wliczyły premie za bydło do odszkodowań, inne zaś nie. Z kolei holenderskie ministerstwo rolnictwa sygnalizowało Trybunałowi, że nie wliczyło żadnej premii w odszkodowania z tytułu pryszczycy.

Niejednokrotne wypłaty premii ubojowej

72. Także w ramach środków wsparcia rynku wypłata premii ubojowej bydła jest przewidziana w rozporządzeniu Rady⁽⁷⁹⁾, które wymaga zaświadczenia z rzeźni potwierdzającego ubój zwierzęcia. Jednakże to rozporządzenie nie określa charakteru uboju, tj. czy chodzi o ubój w celu pozyskania mięsa przeznaczonego do spożycia przez ludzi (EFOGR-Sekcja Gwarancji — wsparcie rynku) czy ubój sanitarny (EFOGR — Sekcja Gwarancji — weterynaria). W zależności od interpretacji możliwe było wypłacenie premii ubojowej oprócz odszkodowania z tytułu pryszczycy, ale wyłącznie małej liczbie hodowców, których zakażone zwierzęta zostały ubite w rzeźni. To prowadziło do nierównego traktowania hodowców wśród Państw Członkowskich, w zależności od miejsca uboju.

73. Komisja, zapytana w odniesieniu do tej kwestii przez jedno z Państw Członkowskich, nie udzieliła jednoznacznej odpowiedzi na to pytanie, ani też nie wskazała interpretacji, którą należy przyjąć przed upływem terminu przewidzianego na wypłatę premii ubojowych określonego w przepisach, a który przypadał 30 czerwca 2002 r. W efekcie Państwa Członkowskie przyjęły różne decyzje, doprowadzając do nierównego traktowania hodowców. Niderlandy, w której znacząca większość uboju miała

miejsce w rzeźniach, nie wypłacała premii ubojowych hodowcom oprócz odszkodowań z tytułu pryszczycy, oszczędzając tym samym w budżecie wspólnotowym kwotę ok. 3,5 mln euro. W Irlandii natomiast, w której część uboju także została przeprowadzona w rzeźniach, premie były wypłacane; zostały jednakże odzyskane po wizycie kontrolnej Trybunału. W Zjednoczonym Królestwie premie nie były wypłacane, aby uniknąć nałożenia się z odszkodowaniami z tytułu pryszczycy, które już je uwzględniały. We Francji kwestia ta nie pojawiła się, jako że zakażone zwierzęta nie były zabijane w rzeźni, tak więc premie ubojowe także nie były wypłacane.

Zasady i procedury określające warunki uprawniające Państwa Członkowskie do otrzymania zwrotu kosztów ze strony Wspólnoty zostały zdefiniowane z opóźnieniem

74. Na mocy decyzji 90/424/EWG Komisja jest zobowiązana, przy wsparciu ze strony Stałego Komitetu Weterynaryjnego⁽⁸⁰⁾, do przyjęcia przepisów wykonawczych dotyczących wkładu finansowego Wspólnoty w wydatki Państw Członkowskich. Komisja, ponownie korzystając z pomocy wspomnianego Komitetu, jest zobowiązana określić charakter wszelkich dodatkowych środków, które mogłyby się okazać niezbędne do zwalczania epidemii oraz oszacować związane z tym wkład finansowy Wspólnoty.

75. Komisja nie wystąpiła z propozycją przepisów wykonawczych w zakresie wkładu finansowego Wspólnoty przed epidemią, pomimo swojego zobowiązania podjętego wskutek sprawozdania rocznego Trybunału z 1995 r., zgodnie z którym powinna „przekazać Państwom Członkowskim wytyczne dotyczące procedur obliczania odszkodowania w perspektywie wspólnotowego współfinansowania działań weterynaryjnych” (patrz: ramka 4). Ponadto nie przekazała także Państwom Członkowskim szczegółów w zakresie charakteru dokumentów pomocniczych, które powinny mieć, jeżeli ich wydatki miały kwalifikować się do zwrotu wspólnotowego. W ten sposób pozbawiła się instrumentów, które były cenne dla sprawowanej przez nią kontroli.

76. W sześć miesięcy po wybuchu epidemii Komisja poinformowała Państwa Członkowskie⁽⁸¹⁾, że dokona zwrotu łącznie kwoty „wartości zwierzęcia zgodnej z wartością, jaką zwierzę miało tuż przed zakażeniem”, podczas gdy wszystkie Państwa Członkowskie, których to dotyczyło, już wypłaciły hodowcom znaczną część odszkodowań, posługując się różnymi metodami (patrz: ust. 62–66). Nie wskazała także, w jaki sposób wartość tą należy określać ani na podstawie jakich dokumentów.

⁽⁸⁰⁾ Komitet, ustanowiony w drodze decyzji Rady 68/361/EWG (Dz.U. L 255 z 18.10.1968, str. 23), wydaje opinie o proponowanych przez Komisję projektach działań, które należy podjąć.

⁽⁸¹⁾ Państwa Członkowskie zostały powiadomione prawie na końcu epidemii, a mianowicie:

— w przypadku Irlandii: decyzja Komisji 2001/646/WE,

— w przypadku Francji: decyzja Komisji 2001/653/WE,

— w przypadku Niderlandów: decyzja Komisji 2001/652/WE,

— w przypadku Zjednoczonego Królestwa: decyzja Komisji 2001/654/WE.

⁽⁷⁶⁾ Premie za bydło i owce maciorki.

⁽⁷⁷⁾ Oficjalny kurs wymiany stosowany przez Komisję (1 euro = 0,62380 GBP) jest kursem z grudnia 2001 r., kiedy to Zjednoczone Królestwo przedstawiło swój wniosek o zwrot.

⁽⁷⁸⁾ Łącznie ok. 800 zwierząt odpowiadających całkowitej kwocie 38 000 euro.

⁽⁷⁹⁾ Rozporządzenie Rady (WE) nr 1254/1999.

77. Podobnie, skutek braku instrukcji ze strony Komisji Państwa Członkowskie utrzymały w swoich wnioskach o zwrot odszkodowania wypłacone hodowcom, którzy nie przestrzegali krajowych przepisów wdrażających dyrektywy wspólnotowe w zakresie powiadamiania i ograniczenia przemieszczania zwierząt (ok. 972 876 euro w Zjednoczonym Królestwie i 58 769 euro we Francji — patrz: pkt 56).

78. Z powodu braku wytycznych Komisji w zakresie kontroli, które powinny przeprowadzać Państwa Członkowskie oraz dodatkowej informacji, która powinna być przechowywana, akta beneficjentów skontrolowane na miejscu były niekompletne: w wielu przypadkach brakowało świadectw uboju, nie wykonano kontroli krzyżowych w odniesieniu do liczby sztuk bydła zidentyfikowanego i liczby sztuk bydła skierowanego do uboju lub też kontrole te wykazywały znaczną liczbę niezgodności w większości kontrolowanych Państw Członkowskich. Nawet jeżeli liczbę niedociągnięć można przypisać rozmiarowi epidemii, obszerniejsze plany kryzysowe (patrz: ust. 30–32) i dokładniejsze kryteria Komisji mogły zmniejszyć ich znaczenie. W odniesieniu do zwierząt innych kategorii, niezarejestrowanych, ponieważ przepisy wspólnotowe wprowadziły obowiązek rejestrowania wyłącznie bydła⁽⁸²⁾, nie można było uzyskać pewności co do wiarygodności deklarowanych danych.

79. Po epidemii Komisja określiła w decyzji 90/424/EWG kryteria uprawniające do zwrotu wspólnotowego, jak również wymagane dokumenty (patrz: ramka 7). Według Komisji — w swojej odpowiedzi na niniejszy ustęp od 1990 r. nie zmieniła ona znacząco zasad kwalifikowalności określonych w decyzji 90/424/EWG. Ta decyzja nie jest wystarczająco dokładna i pozwala na różne interpretacje.

Ramka 7

Określenie a posteriori kryteriów i dokumentów koniecznych do uzyskania zwrotu

Prewencyjny ubój przeprowadzony w Państwach Członkowskich, które sprowadziły owce ze Zjednoczonego Królestwa w miesiącu poprzedzającym wybuch epidemii; we Francji dokonywano zwrotów za ten ubój pomimo braku decyzji Komisji dotyczącej zwrotów.

Częściowy ubój prewencyjny, stosowany wokół ognisk choroby w Irlandii, Francji i Zjednoczonym Królestwie (strefa uboju wielkości 3 km w Kumbrii spowodowała wydatki w całkowitej kwocie rzędu 112,3 mln euro); decyzje o zwrotach zostały podjęte przez Komisję w lipcu 2002 r. w odniesieniu do Francji, w grudniu 2003 r. w odniesieniu do Zjednoczonego Królestwa i Irlandii, a w chwili sporządzania niniejszego sprawozdania nadal były w przygotowaniu dla Niderlandów.

Ubój prewencyjny stosowany przez Państwa Członkowskie, które nie wykryły u siebie ognisk choroby (Belgia, Niemcy, Hiszpania i Portugalia): decyzja została podjęta przez Komisję dopiero w sierpniu 2003 r., niemal w dwa lata po opanowaniu epidemii⁽⁸³⁾.

Decyzje w sprawie finansowania kosztów powiązanych, szczególnie określające informacje, które należy przedłożyć Komisji (koszty weterynaryjne, koszty zniszczenia, dezynfekcji): zostały dopiero przyjęte w 2003 r.⁽⁸⁴⁾.

80. Finansowy udział Wspólnoty w wydatkach Państw Członkowskich jest uzależniony od natychmiastowego wdrożenia przez nie środków wspólnotowych, takich jak izolacja gospodarstw od momentu podejrzenia choroby, w połączeniu z ubojem wszystkich zwierząt, zniszczeniem tusz, oczyszczeniem i dezynfekcją pomieszczeń po urzędowym potwierdzeniu choroby⁽⁸⁵⁾. Niemniej jednak sprawozdania finansowe wymagane przez Komisję w decyzjach o przyznaniu pomocy finansowej Państwom Członkowskim, a które służą określeniu kwoty należnego zwrotu, zawierają tylko część elementów koniecznych do oceny kwalifikowalności wydatków, określonych w decyzji Rady 90/424/EWG⁽⁸⁶⁾.

81. Państwa Członkowskie wielokrotnie występowały z prośbą o korekty swoich wniosków o zwrot. Wnioski różniły się ogromnie i zawierały także liczne błędy, tak iż służby Komisji były zmuszone do wydłużenia kontroli i w konsekwencji do opóźnienia ostatecznych zwrotów.

⁽⁸³⁾ Decyzje Komisji 2003/619/WE (Dz.U. L 216 z 28.8.2003, str. 42), 2003/620/WE (Dz.U. L 216 z 28.8.2003, str. 45), 2003/621/WE (Dz.U. L 216 z 28.8.2003, str. 48), 2003/622/WE (Dz.U. L 216 z 28.8.2003, str. 53) dotyczące wkładu finansowego Wspólnoty w środki zapobiegawcze przeciw pryszczycy, podjęte przez Belgię, Niemcy, Hiszpanię i Portugalię.

⁽⁸⁴⁾ Komisja przyjęła decyzje dotyczące zwrotów wydatków Państw Członkowskich z tytułu kosztów powiązanych, zniszczenia tusz, dezynfekcji i oczyszczenia gospodarstw dopiero 14 marca 2003 r. w odniesieniu do Niderlandów (decyzja 2003/182/WE (Dz.U. L 71 z 15.3.2003, str. 19)), Francji (decyzja 2003/183/WE (Dz.U. L 71 z 15.3.2003, str. 22)), Irlandii (decyzja 2003/184/WE (Dz.U. L 71 z 15.3.2003, str. 25)) i 24 września 2003 r. w odniesieniu do Zjednoczonego Królestwa (decyzja 2003/676/WE (Dz.U. L 249 z 1.10.2003, str. 45)).

⁽⁸⁵⁾ Decyzja 90/424/EWG, art. 3 ust. 2.

⁽⁸⁶⁾ Wśród informacji wymaganych od Państw Członkowskich, czy to w ramach dyrektywy 82/894/EWG (dyrektywa Rady 82/894/CEE z 21 grudnia 1982 r. w sprawie zgłaszania chorób zwierząt we Wspólnocie, Dz.U. L 378 z 31.12.1982, str. 58), czy to w ramach decyzji o przyznaniu pomocy, nie zostały wspomniane daty potwierdzenia ognisk choroby, wdrożenia ograniczeń w przemieszczaniu, uboju, zniszczenia tusz, oczyszczenia i dezynfekcji, koniecznych do oceny szybkości podjęcia działań przez Państwa Członkowskie.

⁽⁸²⁾ Rozporządzenie Parlamentu i Rady (WE) nr 1760/2000.

Opóźnienia w zwrocie wydatków poniesionych przez Państwa Członkowskie

82. Z powodu różnorodności systemów odszkodowań przyjętych przez Państwa Członkowskie (patrz: ust. 62–73) i korekt wniosków o zwrot przedstawionych przez Państwa Członkowskie, określenie przez Komisję w oparciu o te wnioski wartości poszczególnych zwierząt, uprawniającej do zwrotu lub przynajmniej każdej kategorii zwierząt, okazało się zadaniem złożonym. Do tego dochodzi brak pewności co do dokładnej liczby ubitych zwierząt.

83. Z tego powodu jeszcze 1 października 2003 r., ponad dwa lata po wygaśnięciu epidemii, ani Irlandia, ani Niderlandy, ani Zjednoczone Królestwo, które zgodnie z ogólną zasadą wypłaciły hodowcom odszkodowania w ciągu trzech miesięcy, zgodnie z ubojem przeprowadzonym w 2001 r., nie otrzymały zwrotu wspólnotowego.

Wielkość współfinansowania została wyrównana jedynie dla trzody chlewnej

84. Decyzja Rady 90/424/EWG określa wielkość udziału wspólnotowego w wysokości 60 % kwalifikujących się kosztów poniesionych przez Państwo Członkowskie (patrz: *Tabela*) na zwalczanie pryszczycy.

85. Zarządzanie i szczegółowe przepisy dotyczące wielkości zwrotu i odszkodowań, które należy wypłacić hodowcom, są podzielone między Dyрекję Generalną ds. Rolnictwa i Dyрекję Generalną ds. Zdrowia i Ochrony Konsumentów: DG ds. Zdrowia i Ochrony Konsumentów zarządza odszkodowaniami za większość chorób zwierzęcych, z wyjątkiem odszkodowań za bydło ubite z powodu zakaźnej gąbczastej encefalopatii, którymi zarządza DG ds. Rolnictwa. Wielkość zwrotu stosowana przez Dyрекję Generalną Ds. Rolnictwa oraz Dyрекję Generalną ds. Zdrowia i Ochrony Konsumentów została wyrównana w sektorze trzody chlewnej, nie została zaś wyrównana w odniesieniu do pryszczycy i BSE: udział ten wynosi 60 % dla pryszczycy, zaś dla BSE — 70 %. W przypadku innych chorób zwierzęcych, włącznie z pomorem świń, wynosi on 50 %. W konsekwencji, wielkość zwrotu dla tych samych kategorii zwierząt różni się w zależności od choroby, która była przyczyną uboju. Trybunał nie był w stanie odkryć przyczyn zróżnicowania między tymi wielkościami, które obowiązują od 1996 r.

Brak udziału hodowców we wspólnotowym finansowaniu systemu zwalczania choroby

86. W odpowiedzi na sprawozdanie specjalne Trybunału dotyczące pomoru świń⁽⁸⁷⁾ Komisja przyznała, że „producenci powinni być bardziej zaangażowani w finansowanie kosztów zwalczania chorób zwierzęcych” i miała zamiar „sprawdzić możliwość udzielenia pomocy Państwom Członkowskim przy wprowadzaniu takich systemów przy przeglądzie przepisów wspólnotowych w tej dziedzinie”. Komisja nie proponowała takiej pomocy ani przy pomorze świń ani przy pryszczycy.

87. Nikt w tej dziedzinie rolnictwa (hodowcy dotknięci epidemią lub nie) nie uczestniczy we wspólnotowych kosztach zwalczania choroby, chociaż część z nich, tj. hodowcy, których nie objęły ograniczenia przemieszczania lub ubój, mogli skorzystać na wzroście cen, zgodnie z opracowaniem uniwersyteckim wykonanym dla irlandzkiego ministerstwa rolnictwa⁽⁸⁸⁾. W opracowaniu tym oszacowano korzyści związane z rolnictwem w Irlandii na około 107 mln euro za 2001 r., przede wszystkim z powodu zwiększenia ilości i cen wywozu do Zjednoczonego Królestwa.

88. Jednakże, niezależnie od Komisji, w niektórych Państwach Członkowskich wystąpiono z inicjatywą, czy to ze strony sektora publicznego czy rolnego, częściowo w celu zmniejszenia lub uzupełnienia krajowych wydatków związanych ze zwalczaniem chorób. W Niderlandach po epidemii pomoru świń utworzono fundusz zdrowia zwierząt, który miał wypłacać odszkodowania w przypadku epidemii. Fundusz ten jest zasilany z trzech źródeł: przez hodowców, z budżetu europejskiego (w stosownym przypadku) oraz budżetu krajowego. Największa część środków pochodzi od hodowców. W Zjednoczonym Królestwie opracowywany jest obecnie podobny system. We Francji hodowcy, którzy należą do stowarzyszeń ochrony zdrowotności zwierząt (fr. groupements de défense sanitaire), dobrowolnie tworzą kasy wyrównawcze przeznaczone na rekompensatę dla tych członków, którzy w trakcie epidemii poniosą straty z powodu działań ograniczających przemieszczanie zwierząt, jeżeli Wspólnota nie przewiduje za nie zwrotów⁽⁸⁹⁾.

⁽⁸⁷⁾ Sprawozdanie specjalne nr 1/2000, ust. 81.

⁽⁸⁸⁾ *Economic Evaluation of Foot-and-Mouth Disease*, wykonana przez Trinity College Dublin, Department of Agriculture and Food, Irlandia, marzec 2002 r.

⁽⁸⁹⁾ Systemy ubezpieczeń zostały także przygotowane w Hiszpanii i Niemczech.

89. W Państwach Członkowskich są w toku inicjatywy ciekawe, acz o różnorodnym charakterze. Zachodzi ryzyko, że przy braku ram wspólnotowych mogą przyczynić się do nierówności traktowania hodowców. Ponadto, chociaż niektóre z tych inicjatyw mogą skutkować zmniejszeniem wkładu Państwa Członkowskiego w system zwalczania choroby, żadna z nich nie zapewnia, że koszt ponoszony przez Wspólnotę może zostać zmniejszony.

DZIAŁANIA KOMISJI PO KRYZYSIE

Działania w obszarze weterynarii

90. W grudniu 2002 r. Komisja przedstawiła nowy projekt dyrektywy. Przyjęty przez Radę we wrześniu 2003 r. ⁽⁹⁰⁾, wprowadza on poważne zmiany do niekompletnych działań przewidzianych w dyrektywie 85/511/EWG, a w szczególności:

- a) bez uszczerbku dla polityki obowiązującej od 1992 r., a która przyznaje pierwszeństwo ubojowi zwierząt zakażonych wirusem, nowa dyrektywa przedstawia szereg interwencyjnych jako ważny środek w walce z epidemią i określa warunki ewentualnego wprowadzenia na rynek mięsa zwierząt szczepionych na terytorium Unii podczas epidemii;
- b) uzupełnia wymagania wspólnotowe w zakresie planów kryzysowych i wymaga od Państw Członkowskich ich aktualizacji co pięć lat w świetle ćwiczeń gotowości w czasie rzeczywistym ⁽⁹¹⁾; ze swojej strony, większość Państw Członkowskich już dokonała przeglądu swoich planów, czerpiąc z doświadczeń uzyskanych w trakcie epidemii;
- c) określa pięć oddzielnych kryteriów, które mogą być podstawą do stwierdzenia ogniska pryszczycy w gospodarstwie ⁽⁹²⁾; powinny one sprzyjać szybszemu podjęciu środków prewencyjnych;
- d) zobowiązuje Państwa Członkowskie do wprowadzenia systemu kar nakładanych w przypadku złamania przepisów krajowych przyjętych w zastosowaniu dyrektyw wspólnotowych ⁽⁹³⁾;
- e) wymaga od Państw Członkowskich przedłożenia informacji dotyczących dat, w których zostały wdrożone środki wspólnotowe, co powinno pozwolić Komisji na określenie zakresu, w jakim należy zwrot wspólnotowy.

⁽⁹⁰⁾ Dyrektywa Rady 2003/85/WE.

⁽⁹¹⁾ Dyrektywa 2003/85/WE, art. 72 ust. 10.

⁽⁹²⁾ Dyrektywa 2003/85/WE, art. 2 i załącznik I.

⁽⁹³⁾ Artykuł 86 dyrektywy 2003/85/WE wymaga od Państw Członkowskich, aby określiły system kar. Kary muszą być skuteczne, proporcjonalne i odstraszające.

91. Jednocześnie podjęto działania uzupełniające, które powinny wzmocnić środki zapobiegania i zwalczania choroby:

- a) w zakresie kontroli na granicach Komisja wprowadziła po epidemii dodatkowe zabezpieczenia, wzmacniając kontrolę bagażu pasażerskiego i informując szerzej podróżujących ⁽⁹⁴⁾;
- b) zakaz składowania w strefach wolnocłowych produktów, które nie spełniają wspólnotowych wymogów weterynaryjnych, został przyjęty po epidemii w oparciu o wcześniejsze propozycje Komisji ⁽⁹⁵⁾;
- c) w odniesieniu do żywności dla zwierząt Komisja jeszcze przed epidemią zaproponowała uogólniony zakaz używania odpadów kuchennych i zlewk ⁽⁹⁶⁾; Komisji udało się spowodować przyjęcie jej propozycji na szczeblu unijnym;
- d) po epidemii Komisja wprowadziła propozycję indywidualnej identyfikacji owiec ⁽⁹⁷⁾, która została przyjęta w grudniu 2003 r. ⁽⁹⁸⁾.

92. Pomimo to działania przyjęte do tej pory nie uwzględniały w wystarczającym stopniu niektórych aspektów i pod tymi względami nadal mają charakter minimalny:

- a) konieczność szybkiego powiadomienia przez hodowców nie została wzmocniona przez działania zachęcające lub wypłatę odszkodowań;
- b) termin na powiadomienie Komisji przez Państwa Członkowskie o pojawieniu się pierwszego ogniska choroby nie został skrócony i nadal wynosi 24 godziny od momentu potwierdzenia choroby, podczas gdy doświadczenie wykazało, że okres ten mógłby zostać skrócony;
- c) ubój zwierząt jest obowiązkowy po potwierdzeniu ogniska choroby, które to potwierdzenie jest uzyskiwane obecnie szybciej, ale nie ma informacji o tym, iż ubój powinien zostać przeprowadzony niezwłocznie, przed zakończeniem procedur administracyjnych dotyczących wyceny zwierząt.

⁽⁹⁴⁾ Decyzja 2002/995/WE.

⁽⁹⁵⁾ Dyrektywa Rady 2002/99/WE.

⁽⁹⁶⁾ Rozporządzenie (WE) nr 1774/2002.

⁽⁹⁷⁾ COM (2002) 729 wersja ostateczna, z dnia 13 grudnia 2002 r.

⁽⁹⁸⁾ Rozporządzenie Rady (WE) nr 21/2004 z dnia 17 grudnia 2003 r. ustanawiające system identyfikacji i rejestracji owiec i kóz (Dz.U. L 5 z 9.1.2004, str. 8).

93. Ponadto, tak jak w przypadku pomoru świń⁽⁹⁹⁾, Komisja nie zaktualizowała swojego pierwszego opracowania, chociaż część danych, których wówczas brakowało, jest było dostępne po epidemii w 2001 r.⁽¹⁰⁰⁾ Analiza kosztów i korzyści strategii wspólnotowej opartej na szczepieniach interwencyjnych i zezwalającej na spożycie mięsa zwierząt zaszczepionych na terytorium europejskim nie została zaktualizowana, pomimo zmian wprowadzonych przez Światową Organizację Zdrowia Zwierząt (patrz: ust. 3) w zakresie terminów przewidzianych dla ponownego podjęcia działalności handlowej po epidemii.

94. W efekcie w 2002 r. organizacja ta skróciła do sześciu miesięcy okres poprzedzający ponowne podjęcie działalności handlowej, w przypadku stosowania szczepionek w trakcie epidemii, co zbliżyło, w sensie skutków handlowych, praktykę szczepienia do uboju bez stosowania szczepień, w którego przypadku okres ten wynosi tylko trzy miesiące. Ten czynnik ma znaczenie o tyle, o ile zmiana w polityce, która się dokonała na poziomie wspólnotowym nadaje szczepieniom interwencyjnym większe znaczenie niż poprzednio.

95. W trakcie kontroli Trybunał wskazał, że wiele krajów, z których część zawarła umowy weterynaryjne ze Wspólnotą, nadal blokowała wywóz z państw UE, pomimo iż kraje te odzyskały status krajów wolnych od chorób⁽¹⁰¹⁾.

96. Komisja jednakże nie oszacowała na poziomie wspólnotowym kosztów blokad wywozu. Blokad te mogą się wzmocnić przy stosowaniu przez UE szczepień interwencyjnych, jako że Państwa trzecie, które ich nie stosują, mogą odczuwać większą trudność przed przyjęciem towaru pochodzącego ze stref stosujących szczepienie.

⁽⁹⁹⁾ Sprawozdanie specjalne nr 1/2000, ust. 82.

⁽¹⁰⁰⁾ *The 2001 Outbreak of Foot-and-Mouth Disease, Report by the Comptroller and Auditor General*, 21 czerwca 2002 r., The Stationery Office, Londyn, ust. 1.23–1.29. Na przykład obecnie jest dostępny szacunek strat w turystyce. W przypadku epidemii z 2001 r. straty te zostały ocenione na kwotę między 4 500 a 5 400 mln funtów brytyjskich w samym Zjednoczonym Królestwie (tj. między 7 213 i 8 656 mln euro, wg kursu z grudnia 2001 r.).

⁽¹⁰¹⁾ Ograniczenia w wywozie z Państw Członkowskie zostały zniesione bardzo późno, a niektóre z nich nadal jeszcze obowiązują. I tak, Niemcy we wrześniu 2002 r. miały trudności z wywozem do USA, chociaż rok wcześniej oficjalnie odzyskały status kraju wolnego od pryszczycy. Podobne trudności napotkano we Francji, w Irlandii i Zjednoczonym Królestwie.

97. Ponadto Komisja nadal nie zaktualizowała swojego opracowania dotyczącego służb weterynaryjnych Państw Członkowskich. Pomimo zaleceń Parlamentu⁽¹⁰²⁾ dotyczących wprowadzenia przez Państwa Członkowskie regularnych kontroli w gospodarstwach oraz zaleceń konferencji międzynarodowej, Komisja do dnia dzisiejszego nie przedstawiła propozycji zachęcającej Państwa Członkowskie do wdrożenia takiego systemu.

Działania w obszarze finansowym

98. W memorandum z kwietnia 2002 r.⁽¹⁰³⁾ prezydencja hiszpańska Rady stwierdziła, że programy ubezpieczeń rolniczych w sektorze hodowlanym, mogłyby stanowić rozwiązanie dla mechanizmów obecnie objętych funduszem nadzwyczajnym. W reakcji na to memorandum oraz wcześniejsze zalecenia Trybunału i organu udzielającego absolutorium z wykonania budżetu (patrz: ust. 59 i ramka 4) Komisja w styczniu 2003 r. zamówiła dokonanie analizy dotyczącej ubezpieczeń przeciwko ryzyku związanemu z chorobami zwierząt.

99. Wykazując niespójności obecnego systemu, w analizie wyraźnie opowiedziano się za wdrożeniem ogólnym w Państwach Członkowskich systemów finansowania zarządzanych przez samych hodowców, przy ich udziale finansowym, zachęcając ich do zaangażowania się w walkę z chorobą. W odniesieniu do odszkodowań za straty pośrednie, w analizie sugeruje się wprowadzenie systemu dobrowolnych ubezpieczeń między hodowcami, w postaci funduszu wzajemnego.

100. Ze względu na niedawne sporządzenie tej analizy (maj 2003 r.) Komisja nie zdążyła jeszcze zaproponować zmian w obecnym systemie, ani też nie przyjęła przepisów wykonawczych dotyczących udziału finansowego w wydatkach Państw Członkowskich.

WNIOSKI I ZALECENIA

101. Konieczność ustanowienia jednolitego rynku zmusiła Wspólnotę do wprowadzenia zakazu szczepień prewencyjnych zwierząt przeciw pryszczycy. Ten wybór, mający swe uzasadnienie handlowe, zakładał współpracę z systemem prewencji i zwalczania choroby, co umożliwiłoby szybkie ponowne uzyskanie statusu strefy wolnej od choroby. W związku z tym Wspólnota wprowadziła system zapobiegania i zwalczania, który bierze pod uwagę rzeczywiste ryzyko związane ze swobodnym przemieszczaniem zwierząt i produktów pochodzenia zwierzęcego, a którego celem jest ograniczenie ryzyka wprowadzenia i rozprzestrzenienia się wirusa na terytorium Wspólnoty (patrz: ust. 6).

⁽¹⁰²⁾ Sprawozdanie dotyczące projektu dyrektywy Rady ustanawiającej wspólnotowe środki zwalczania pryszczycy i zmieniającej dyrektywę 92/426/EWG, dok. A5-0141/2003.

⁽¹⁰³⁾ Dok. 6270/02/AGRI 33.

102. Chociaż taki system nie może zapewnić całkowitej skuteczności we wszystkich okolicznościach, oczywistym jest, że brak pełnej oceny i kontroli przeprowadzonych we właściwym czasie przez Komisję uniemożliwił Państwom Członkowskim terminowe skorygowanie niektórych niedociągnięć systemu i uchybień w jego wdrożeniu. W istocie, przed epidemią w 2001 r. braki w przepisach wspólnotowych nie zostały uzupełnione, pomimo że niektóre propozycje Komisji datowały jeszcze sprzed epidemii (patrz: ust. 18–43). W trakcie kryzysu w 2001 r., mając do czynienia z epidemią na wielką skalę, Komisja szybko określiła braki w systemie prewencji i zwalczania choroby, jak również braki w jego stosowaniu przez niektóre Państwa Członkowskie, w szczególności w odniesieniu do liczby urzędowych weterynarzy i systemów powiadamiania o chorobie oraz przeprowadzania uboju. Jednakże natychmiastowe poprawienie tych braków było niemożliwe (patrz: ust. 48–58). Słabości te jedynie przyczyniły się do zwiększenia kosztów finansowych epidemii z 2001 r. Ponadto jedno Państwo Członkowskie utraciło status kraju wolnego od choroby na mocy kodeksu zdrowia zwierząt OIE na okres jedenastu miesięcy, zaś Unia utraciła go praktycznie na ponad rok, w którym to okresie wywóz z jej terytorium był blokowany przez państwa trzecie.

103. Kontrola wykazała, że skuteczność systemu zwalczania choroby zależała w dużej mierze od szybkiego powiadamiania o chorobie przez hodowców i ich przestrzegania ograniczeń w przemieszczaniu zwierząt.

104. Trybunał także wykazał, że w systemie finansowania można by wprowadzić ulepszenia: zakres odszkodowań i zwrotów jest słabo określony, niektóre Państwa Członkowskie nadal nie uzyskały zwrotów, a hodowcy są niejednakowo traktowani w zależności od miejsca, w którym znajduje się gospodarstwo lub stosowanej metody uboju (patrz: ust. 60–73). Zasady i procedury rządzące kwalifikowalnością wydatków Państw Członkowskich do zwrotu wspólnotowego zostały określone z opóźnieniem (patrz: ust. 74–83). Po kontrolach Komisji płatności dla

Zjednoczonego Królestwa i Francji zostały zmniejszone odpowiednio o 58,1 % i 2,7 %, tj. 573,2 mln euro i 0,1 mln euro.

105. Od tego czasu Rada i Komisja uzupełniły wiele luk legislacyjnych (patrz: ust. 90–91). Przyjęte teksty świadczą o tym, że Komisja wyciągnęła i nadal wyciąga wnioski z epidemii. Niemniej jednak niektóre słabości nadal pozostały i mogą zagrozić skuteczności wspólnotowej prewencji i zwalczania chorób. Dotyczy to w szczególności programów nadzoru, powiadamiania o przyszłości, jak również szybkości uboju (patrz: ust. 92). Przepisy wspólnotowe obecnie wymagają, aby Państwa Członkowskie wprowadziły kary za nieprzestrzeganie przepisów krajowych wdrażających dyrektywy wspólnotowe. Nie obejmują jednakże zachęt dla hodowców do aktywnego udziału w zapobieganiu i zwalczaniu choroby. Szczególnie nie biorą oni udziału we wspólnotowym finansowaniu systemu prewencji i zwalczania chorób. Ponadto system finansowania nadal nie został zaktualizowany. Pomimo tych braków obecny system pozwala na uruchomienie zwrotów Państwom Członkowskim, przy stałym ryzyku finansowym dla budżetu wspólnotowego.

106. Na podstawie tych ustaleń Trybunał zaleca:

- a) przeprowadzać regularną ocenę, poza okresami epidemii, systemu zapobiegania i zwalczania choroby oraz wzmocnić nadzór nad jego stosowaniem;
- b) zbadać możliwości większego zaangażowania hodowców w szybkie powiadamianie o chorobie i przestrzeganie ograniczeń w przemieszczaniu zwierząt;
- c) wyjaśnić ramy finansowe mające zastosowanie do epidemii chorób zwierzęcych, zmniejszając do minimum ryzyko finansowe dla budżetu wspólnotowego.

Sprawozdanie zostało przyjęte przez Trybunał Obrachunkowy w Luksemburgu na posiedzeniu w dniu 21 lipca 2004 roku.

W imieniu Trybunału Obrachunkowego
Juan Manuel FABRA VALLÉS
Prezes

ODPOWIEDZI KOMISJI

STRESZCZENIE

I. Dyrektywa 90/423/EWG, zmieniająca dyrektywę 85/511/EWG dotyczącą środków kontroli pryszczycy, wprowadza kompleksowy system zapobiegania, kontroli i zwalczania tej choroby.

Ze względów technicznych i ekonomicznych dyrektywa zakazuje wprowadzenia szczepień profilaktycznych, wprowadza jednakże planowanie awaryjne na wypadek pryszczycy, polegające na stworzeniu systemu rezerw antygenów w celu przygotowania się do ewentualnej konieczności prowadzenia szczepień doraźnie, i jednocześnie zmienia inne przepisy dotyczące zdrowia zwierząt w celu uniemożliwienia rozprzestrzeniania się choroby.

III. W roku 1990 Komisja sformułowała ogólną strategię Wspólnoty w następujący sposób: „Utrzymanie statusu Wspólnoty jako obszaru wolnego od pryszczycy i zakażeń bez prowadzenia szczepień profilaktycznych”.

Po jej sformułowaniu realizację strategii wspierały Państwa Członkowskie, Parlament Europejski i zainteresowane sektory gospodarki. Strategia ma naukowe podstawy, jest realizowana zgodnie z ustalonymi międzynarodowymi standardami i uwzględnia zarówno ryzyko wprowadzenia wirusa, jak i techniczne i ekonomiczne możliwości reakcji na pojawienie się choroby.

Ponadto Komisja uznaje, że strategia ta, pomimo iż formalnie nie została uaktualniona, zawierała wystarczającą ilość prawidłowych informacji naukowych, by można ją było wykorzystać ⁽¹⁾.

⁽¹⁾ Po epidemiach pryszczycy we Włoszech i Grecji, o których Trybunał wspomina poniżej, Komisja wraz z Państwami Członkowskimi przeanalizowała sytuację epidemiologiczną oraz efekty zastosowanych środków kontroli w Stałym Komitecie Weterynaryjnym; na podstawie wyników prac grup roboczych obejmujących wszystkie Państwa Członkowskie sporządzono w 1998 r. raport zarysowujący zasady przyszłej polityki w zakresie kontroli pryszczycy. Również Komitet Naukowy przygotował raport o szczepieniach doraźnych w 1999 r. Rokrocznie Komisja uzgadnia wspólne stanowisko Państw Członkowskich podczas Sesji Generalnej Światowej Organizacji Zdrowia Zwierząt (OIE), w tym stanowiska dotyczące rozdziału Kodeksu Zdrowia Zwierząt poświęconego pryszczycy. Państwa Członkowskie wspólnie z Komisją jako obserwatorem co dwa lata omawiają sytuację w zakresie pryszczycy w Europie i na świecie z Organizacją Narodów Zjednoczonych do Spraw Wyżywienia i Rolnictwa (FAO), co stanowi część działań Komisji Europejskiej w zakresie kontroli pryszczycy. Opierając się na doświadczeniach wcześniejszych kryzysów, Dyrektywa Rady 2001/89/EC podsumowała wnioski wyciągnięte z epidemii klasycznego pomoru świń w części WE w latach 1996/97 i stworzyła szerokie możliwości omówienia kluczowych strategii kontroli i zwalczania głównych chorób zakaźnych inwentarza żywego. Jeszcze później, w związku z epidemią w roku 2001, ustalona w 1990 r. strategia Wspólnoty została jednogłośnie ponownie zatwierdzona przez Międzynarodową Konferencję w roku 2001, uchwałą Parlamentu Europejskiego z grudnia 2002 r., przedstawioną Radzie w grudniu 2002 r. przez Komisję propozycją nowej Dyrektywy, i wreszcie przez Radę, która przyjęła Dyrektywę 2003/85/EC po zasięgnięciu opinii Parlamentu Europejskiego, Europejskiego Komitetu Społeczno-Ekonomicznego i Europejskiego Komitetu Regionów.

W odniesieniu do oceny działania Komisji przed kryzysem, raport brytyjskiego Krajowego Urzędu Audytowego na temat pryszczycy, w pkt 9c, podaje: „jeżeli plany awaryjne nie wystarczyły do opanowania tak szerokiej epidemii, to nie można realistycznie oczekiwać, że ktokolwiek mógłby poradzić sobie z wszystkimi zaistniałymi problemami i trudnościami lub że władze mogły przewidzieć bezprecedensowy charakter epidemii z roku 2001”.

Jakkolwiek w czasie kryzysu wywołanego pryszczycą w 2001 r. nie wszystkie przygotowywane środki były gotowe do wprowadzenia w życie, to jednak raport nie uwzględnia w należyty sposób i nie docenia postępu osiągniętego przez Komisję od utworzenia wspólnego rynku w 1993 r.

IV. Komisja na bieżąco analizuje sytuację w zakresie zdrowia zwierząt w Państwach Członkowskich i innych krajach, a w szczególności podjęła następujące działania dotyczące kwestii podniesionych przez Trybunał:

a) *Kontrole prowadzone przez Komisję w Państwach Członkowskich*

Służby kontroli weterynaryjnej Komisji przeprowadziły w Państwach Członkowskich misje w celu stwierdzenia, w jaki sposób wprowadzane jest w życie prawo wspólnotowe w zakresie środków kontroli najważniejszych chorób epidemicznych.

b) *Przepisy dotyczące zapobiegania pryszczycy i jej kontroli*

Dla Wspólnoty pryszczycy jest chorobą egzotyczną. W celu uniemożliwienia wprowadzenia wirusa na jej terytorium Komisja stworzyła system wymagań i kontroli importowych. Ponadto działając we współpracy z organizacjami międzynarodowymi, Komisja wspiera działania zmierzające do kontroli i zwalczania choroby w krajach sąsiednich.

Zapisy Dyrektywy 85/511/EEC oraz inne szczególne środki przyjęte przez Komitologię przyczyniły się do wytypienia pryszczycy w 2001 r.

c) *Ochrona granic*

Już przed wybuchem epidemii w 2001 r. funkcjonowały rygorystyczne zasady. Część z nich została jeszcze zaostrzona w trakcie lub wkrótce po kryzysie 2001 r.

d) *Karmienie zlewkami*

W roku 1980 karmienie świń zlewkami zostało zakazane, chyba że zlewki są zbierane, przetwarzane i podawane w ustalonych warunkach i pod kontrolą właściwych władz.

e) *Plany awaryjne*

Kontrola wprowadzania w życie zatwierdzonych planów działań awaryjnych rozpoczęła się jeszcze przed kryzysem.

f) *Identyfikacja małych przeżuwaczy*

Kwestia identyfikacji małych przeżuwaczy pozwalającej na określenie ich pochodzenia została już uregulowana dyrektywą 92/102/EWG.

g) *System ANIMO*

System ANIMO okazał się bardzo pomocny do wstępnego wyśledzenia zwierząt wysłanych ze Zjednoczonego Królestwa do innych Państw Członkowskich w okresie 3 tygodni poprzedzających wykrycie pierwszej epidemii. Stwierdzone problemy związane były przede wszystkim z szybkim ruchem zwierząt i recertyfikacją owiec opasowych.

h) *Zgodność z ograniczeniami dotyczącymi ruchu zwierząt*

Ograniczenia dotyczące ruchu zwierząt nałożone zgodnie ze wspólnotowym i krajowym prawem w zakresie środków kontroli chorób muszą być egzekwowane przez poszczególne Państwa Członkowskie.

Dyspozycyjność służb Komisji oraz decyzje podjęte podczas kryzysu zostały ocenione jako wnikliwe i odpowiednie.

Komisja zwraca się do Trybunału o rozważenie oświadczeń Rady z czasu kryzysu, a także wniosków Międzynarodowej Konferencji o zapobieganiu i kontroli pryszczycy, która odbyła się 12–13 grudnia 2001 r. w Brukseli.

Ponadto w ust. 53 rezolucji Parlamentu Europejskiego z 17 grudnia 2002 r., zatwierdzającej zmieniony raport, o którym mowa w przypisie (1), stwierdza się: „Komisja niezwłocznie zareagowała na kryzys i podjęła niezbędne decyzje. W obliczu rozwoju wypadków w czasie trwania kryzysu podejmowała i dokumentowała swoje decyzje szybko, opierając się na opiniach stałych komitetów. Nie stwierdzono żadnych uchybień w zarządzaniu kryzysem przez Komisję. Wysoka jakość pracy Komisji przy kontroli kryzysu została wyraźnie podkreślona przez krajowe władze weterynaryjne poszczególnych Państw Członkowskich”.

V. Komisja nie ma uprawnień prawnych, by na poziomie wspólnotowym dokonać harmonizacji odszkodowań wypłacanych hodowcom przez Państwa Członkowskie w przypadku epidemii.

(1) Raport na temat walki z pryszczycą w Unii Europejskiej w 2001 r. i środki do podjęcia w celu zwalczania epizootii w Unii Europejskiej – Raport Parlamentu Europejskiego z dnia 28 listopada 2002 r. (WERSJA OSTATECZNA A5-0405/2002).

Komisja czuwała natomiast nad harmonizacją warunków zwrotu wspólnotowego dla Państw Członkowskich. W tym zakresie kwoty przedstawione przez Państwa Członkowskie zostały ogólnie pomniejszone o 583 miliony (z przedstawionych łącznie 1 051 milionów).

VI. Ramy finansowe: od 2004 r. Komisja pracuje nad zmianami warunków współfinansowania wspólnotowego, w celu ograniczenia, między innymi, nadmiernego przeszacowywania wartości zwierząt, co miało miejsce szczególnie w Zjednoczonym Królestwie podczas kryzysu, a tym samym powstrzymania rosnących koszty usunięcia epizootii. W najbliższym czasie zostanie przedstawiona odnośna propozycja.

Z punktu widzenia służb weterynaryjnych należy zauważyć, że:

Po pierwsze, nie ma alternatywy dla systemu informowania o chorobach. Standardy UE są zgodne ze standardami międzynarodowymi.

Po drugie, żywy inwentarz podlega nadzorowi weterynaryjnemu, który zostaje wzmocniony poprzez wprowadzenie bardziej rygorystycznych wymogów w zakresie zapewnienia dobra zwierząt, kontrole gospodarstw hodowlanych mające na celu zapewnienie zgodności z wymaganiami w zakresie zdrowia publicznego (podejście łańcucha żywieniowego), a także w kontekście zwalczania choroby lub programów kontroli.

Wreszcie, Komisja podjęła szereg działań zmierzających do dalszego wzmocnienia kontroli ruchu zwierząt.

Prawo wspólnotowe dotyczące zdrowia zwierząt, a w szczególności środków kontroli chorób pozwala każdemu z Państw Członkowskich wprowadzić optymalne środki do szybkiego zwalczania danej choroby. Ustalone środki stanowią minimum i mogą, a niekiedy nawet muszą zostać uzupełnione w zależności od sytuacji epidemiologicznej.

Komisja pragnie przypomnieć, że duża część łącznych kosztów spowodowanych epidemią, w tym wszelkie koszty pośrednie, ponoszona jest przez dotknięte nią Państwo Członkowskie.

VII. W zakresie ogólnej strategii kontroli dla najpoważniejszych chorób zakaźnych nie istnieją strategie alternatywne wobec środków, jakie obecnie przewiduje prawo wspólnotowe. Celem tych środków jest zwalczanie choroby przy jednoczesnym zapewnieniu wystarczającej elastyczności w zakresie stosowanych instrumentów. Za przykłady takiego elastycznego podejścia mogą służyć środki kontroli dla klasycznego pomoru świń u dzików i choroby niebieskiego języka.

Kładąc więcej nacisku na doraźne szczepienia w przypadku głównych chorób epidemicznych (klasyczny pomór świń, choroba niebieskiego języka, afrykański pomór koni, pryszczycy) prawo wspólnotowe zapewnia instrumenty pozwalające ograniczyć bezpośrednie koszty środków kontroli chorób.

Zdecyzja 90/424/EWG zawiera rozsądną zachętę dla producentów do informowania o przypadkach zwierząt, u których stwierdzono podejrzanym symptomy kliniczne tak wcześnie, jak będzie to możliwe (patrz także: ust. 92). Ponadto funkcjonują środki karne, które mogą zostać podjęte przez Państwa Członkowskie w przypadku niespełnienia wymogów w zakresie środków kontrolnych.

Zgodnie z wnioskiem Parlamentu Europejskiego Komisja zleciła badanie dotyczące obecnych programów odszkodowań w Państwach Członkowskich i otrzymała raport ostateczny w październiku 2003 r. Następne badanie, prowadzone w następstwie pierwszego i zgodnie z założeniami budżetowymi w tym zakresie, powinno przynieść dokładne szacunki i obliczenia ekspertów, umożliwiające dokonanie oceny konsekwencji chorób. Zostaną one omówione z Głównymi Weterynarzami we wrześniu 2004 r., a następnie przedstawione podczas Międzynarodowej Konferencji o zapobieganiu i kontroli zwierzęcych chorób zakaźnych w grudniu 2004 r.

W ramach klarowania ram finansowych i ograniczania zagrożeń dla budżetu wspólnotowego obecnie przyjmuje się wytyczne dotyczące poziomu i charakteru zatwierdzanych wydatków.

INTRODUCTION

2. In preparation for the single market, the Council adopted Directives 89/662/EEC and 90/425/EEC laying down the veterinary controls on intra-Community trade in products of animal origin and live animals.

In accordance with these Directives, veterinary controls at national borders were abolished. However, animals move from one Member State to another under clearly established conditions to be certified by an official veterinarian at the place of dispatch. All necessary and harmonised guarantees are provided at the place of departure and controls en route or at destination are carried out in a non-discriminatory way.

3. As vaccination prevents disease rather than infection, waiting periods are necessary to confirm the absence of circulating virus. The waiting periods established by the OIE reflect the progress made in developing techniques to detect infected animals in a vaccinated population.

Until specific discriminatory tests were mentioned for the first time in the Manual of Standards of the OIE published in August 2001, longer waiting periods were necessary to detect remaining infection through close contact of receptive, i.e. unvaccinated sentinel animals, with vaccinated potentially virus-carrying animals.

4. The harmonised rules for the control of FMD in Member States adopted in 1985 (Directive 85/511/EEC) contributed to the eradication of FMD in the 12 Member States by the end of the 1980s. From that time onwards FMD has been an exotic disease for the EC and prophylactic vaccination was no longer a realistic option, as it would have been a complete lottery to select the appropriate vaccine strain given the multitude of serotypes and strains of the FMD virus.

The introduction of the 'non-vaccination' policy was accompanied by a range of measures including improved movement controls, better protection of borders, import requirements, a system of compensation, a system of antigen reserves for the formulation of vaccines and capacity building for laboratories and also support measures to neighbouring third countries.

5. The Commission considers that the management of the outbreaks reported in various Member States during the years 1993 to 2001 documents the efficiency of the measures adopted by the Commission and the Member States.

In the context of the disease control measures relating to the 2 034 confirmed outbreaks of FMD in the United Kingdom, the animals of over 8 000 premises were killed and destroyed as dangerous contacts, contiguous or on suspicion.

The 2001 FMD epidemic had a significant impact on animal husbandry in the whole of the EC in spite of taking all possible measures to continue trade in safe products with the affected Member States and commencing for the United Kingdom a carefully operated phasing out of the restrictions in October 2001, well before it was recognised as free of the disease by the OIE in January 2002 (see also paragraph 102).

The Commission wishes to clarify that the outbreaks in France (a total of two outbreaks, the first of which was detected on 13 March 2001) and the outbreaks in the Netherlands (a total of 26 outbreaks, the first of which was detected on 21 March 2001) are related to the movement of incubating sheep from the United Kingdom prior to the adoption of Decision 2001/145/EC.

6. The Commission agrees with the observations of the Court that Community legislation provides a comprehensive system of measures to prevent the introduction of FMD virus onto EU territory.

The agreement with the European Commission for the Control of FMD Disease of the UN with its headquarters at the FAO in Rome and the formalised operation of the Trust Fund maintained in support of that organisation is an impressive example for the support of control measures in neighbouring third countries.

7. Directive 2003/85/EC does not modify the main principles of the control measures.

Various additional measures were also adopted by the Council, reinforcing identification and traceability of animals, exchange of information, and controls on introduction of products of animal origin, and the Commission adopted Decisions to support the FMD-control measures in neighbouring countries.

Furthermore, the stocks of antigen for vaccine formulation have been updated and further research on FMD has been supported.

9. In the first sentence of this comment, the Court refers to the total resources under the budget heading (for all diseases, including FMD). In the remainder of its comment, the Court analyses expenditure by the Member States on FMD. The two sums are not comparable and must be dealt with separately.

11. The underspend is entirely related to the year 2002, for which EUR 400 million were entered in the budget. However, only EUR 50,8 million were committed because the United Kingdom, which should have been the main beneficiary, was unable to submit its request for reimbursement of the operational costs until 2003. The time taken for the Commission to conduct its checks is a result of the intensive nature of its audit, which resulted in applications for EUR 583 million of the total of EUR 1 051 million being rejected.

COMMISSION ACTION BEFORE THE CRISIS

16. The ban on prophylactic vaccination came into force on 1 January 1992. However, most Member States that had practised prophylactic vaccination ceased doing so during 1991.

The central case scenario described in the 1989 report estimates, for a 10-year period without vaccination, i.e. 1993 to 2002, a total of 273 outbreaks, with 13 primary outbreaks related to unknown sources and 20 secondary outbreaks for each primary outbreak.

The best case scenario is based on 13 primary outbreaks related to unknown sources without subsequent secondary infection.

The worst case scenario describes, for a 10-year period without vaccination, a total of 1 963 outbreaks resulting from the above 13 primary outbreaks and 150 secondary outbreaks for each of them.

17. Social and environmental issues had been included in the Community policy only following the Treaty of Maastricht in 1992, and could therefore not have been included explicitly in a study carried out prior to that date.

However, the report reflects on certain direct social consequences and on the effects of the non-vaccination policy on vaccine production plants, laboratories and veterinarians.

As regard environmental measures, they were harmonised subsequently.

18. The actions taken by the Commission in relation to imports of live susceptible animals and their products were effective in restricting virus introduction into the Community and contact between the virus and susceptible animals. This may be attributed in particular to the tightened import conditions and controls and the support for third countries to control FMD.

The outbreaks in Greece occurred under extensive holding conditions, as most of the outbreaks did in 1993 in Italy. FMD is an exotic disease and the incursion is related to illegal or accidental introduction through human activities. The Commission responded to the increase in trade in animals related to the completion of the single market by proposing in particular harmonisation of the trade rules for live animals ⁽¹⁾ by including the conditions for assembly centres, dealers and transporters.

Animals intended for export to a third country are accompanied during their journey on EU territory by an animal health certificate for animals for slaughter.

Animals of susceptible species originating in and coming from third countries are subject to the animal health conditions for imports and the required controls at approved veterinary border inspection posts.

19. The measures provided for in Directive 85/511/EEC have been considered incomplete in so far as that they do not detail in advance the treatment and handling of various animal products and the complete exit strategy following an outbreak. However, the measures described in the case of suspicion or confirmation are the minimum measures to be taken to eradicate an outbreak and these measures were successfully implemented in the past and are recognised by international trading partners and the OIE.

⁽¹⁾ For sheep and goats (Directive 91/68/EEC) and for other biungulates (Directive 92/65/EEC).

20. The strategy review started in 1998 when Council Directive 2001/89/EC was being prepared in the wake of the classical swine fever epidemic in 1996/1997 and was continued in 2002 in particular under a proposal for a new Directive on FMD (2003/85/EC, COM(2002) 736 Final). This strategy was confirmed by all the Member States and the Parliament. Even though a formal report was not produced, all the decisions relating to the financial contributions to the various veterinary activities were subject to the opinion of the Standing Committee on the Food Chain and Animal Health and were approved by the Commission and published in the Official Journal. The various decisions relating to the Community contribution to eradicating FMD were therefore discussed in all transparency in the said Committee. Management of veterinary appropriations is also discussed in the Council and the budgetary guidelines are debated regularly as well.

Since the mid-1990s the FVO has carried out a large number of inspection missions, in particular in the Member States, which included assessments of the competent authorities and their ability to implement Community veterinary legislation.

21. Regulatory checks of essential measures were made and specific reports produced:

- (a) veterinary and health checks at borders on imports of animals and animal products were dealt with in FVO report 9001/02 on inspections carried out in 2000, 2001 and 2002;
- (b) checks on animal feed intended to prevent contamination of animals or animal products were covered by FVO report 9007/02 on inspections carried out in 2001 after the crisis broke out;
- (c) the Member States' contingency plans for mobilising adequate human, material and organisational resources in the event of a crisis breaking out were covered by FVO report 9502/03 on inspections carried out in 1999-2002;
- (d) a report on the Commission's preliminary study on the introduction of the TRACES system covered the Member States' identification and tracing systems for animal movements and a Member State information system (ANIMO), which were essential for locating and rapidly slaughtering contaminated animals.

22. It is difficult to envisage a systematic check of compliance of all national transposing legislation with the Community directives, given the scale of the Community legislation to be checked.

However, the Commission carries out its tasks of surveillance and monitoring with the instruments at its disposal.

During its missions, the FVO checks whether those elements of EU legislation that are relevant to the mission's objectives have been transposed. The recently adopted provisions of Regulation (EC) No 882/2004 on official controls performed to ensure verification of compliance with feed and food law, animal health and animal welfare rules establish a new legal framework whereby the role of the Commission's departments is more focused on ascertaining that appropriate and reliable controls systems are in place and effectively managed at Member State level.

FVO inspections are not the Commission's only source of information on potential infringements of Community legislation, in particular with regard to infringement procedures referred to in Article 226 of the Treaty. A fair number of infringement procedures are initiated following complaints submitted or on the Commission's own initiative.

Occasionally, the Commission also decides to institute infringement proceedings on its own initiative on the basis of information which has come to its notice, regardless of the source.

23. The Commission deems it to be entirely in keeping with existing provisions and procedures for an infringement file, opened as a result of inadequate transposal of a directive, to be closed once the shortcoming has been remedied by the Member State in receipt of the letter of formal notice. The closing of files opened following non-transposal of legislation does not, of course, prevent compliance of national provisions with Community directives being examined or a subsequent procedure being opened.

24. Between 1998 and 2000, the FVO carried out 47 missions in relation to veterinary Border Inspection Posts (BIPs) in the Member States. All reports are available on the website (www.europa.eu.int/comm/food/fs/inspections/index_en.html).

25. Concerning the incompleteness of its legislation existing in 2001, notably in relation to passenger luggage and free warehouses, the Commission makes the following point: Council Directive 90/675/EEC introduced, in modification of the Commission's proposal, provisions for controls on the storage of non-EC standard products of animal origin in free warehouses and free zones. Thereby the veterinary services in the Member States obtained the possibility to carry out checks on these warehouses that existed before, but exclusively under the control of customs services. Consequently, Directive 97/78/EC, which replaced Directive 90/675/EEC in the light of the development of the single market, took over the provisions on controls over free warehouses and free zones. Commission Decision 2000/571/EC laid down the methods of veterinary checks for products from third countries destined for introduction into free zones, free warehouses, customs warehouses or operators supplying cross border means of sea transport.

Directive 90/675/EEC also modified Directive 72/462/EEC to the effect that the general rule requiring all products imported to comply with EC standards was deleted. According to Article 1(2)(c) of Directive 72/462/EEC quantities larger than 1 kg of meat and meat products transported in the personal luggage of travellers must be fully heat-treated. Article 16 of Directive 97/78/EC allows derogation from the veterinary controls for small quantities of products of animal origin for personal consumption that originate in third countries listed for such imports, but does not exclude customs controls to verify these facts.

In 2000 the Commission proposed to the Council a Directive (COM(2000) 438), later adopted as Council Directive 2002/99/EC, that requires all products introduced onto Community territory to comply with the Community animal health requirements, regardless of the customs procedure.

26. Catering waste from international means of transport was banned by Directive 72/462/EEC and Directive 90/675/EEC.

In accordance with Directive 80/217/EEC, the feeding of swill to pigs was forbidden, unless such swill was properly treated under authorisation.

There is no evidence that the feeding of swill in compliance with Community rules has ever caused an outbreak of either CSF or FMD. Illegal swill feeding is, however, by its very nature hard to control.

27. The risks from swill feeding were addressed on various occasions, in the CSF legislation and not least in the context of inspections on the control and supervision of swill feeding which were carried out in relation to CSF in Germany as early as 1994. One of the conclusions at that time was to gradually phase out the on-farm heat treatment. This concept of separating the treatment of the swill from the feeding was confirmed by adopting Decision 2003/328/EC.

30. Decision 91/42/EEC allows the Commission to adopt recommendations and explanatory notes on the criteria to be applied when drawing up contingency plans.

Guidelines for the preparation of contingency plans for epidemic diseases were made available to all Member States in 1995, supplemented specifically for FMD in 1998. The latter document includes a requirement for different scenarios, including the worst case, taking into account the specific risk factors and other characteristics of the Member State.

(a) Contingency plans are based on a risk assessment in relation to both virus incursion and subsequent spread. They are assessed during real-time exercises conducted by the Member States.

In the Decision and the Guidelines the Commission could not indicate to the Member States the number of personnel required to comply with the plans, as it then had little authority, especially in the field of animal health, and therefore scarce expertise to interfere with the organisation of administrative action by the Member States when issues of police, public order and civil liberties were involved.

(b) Missions have been carried out since 1999 to investigate the implementation of the contingency plans. These inspections were carried out in application of Decision 91/42/EEC and the aforementioned Guidelines which address such points as propagation of the plan to the national farming community and regular exercises.

- (c) Article 13(3) of Directive 85/511/EEC provided that a decision on emergency vaccination may be taken by the Commission in collaboration with the Member State concerned (Committee procedure) 'when FMD is confirmed and threatens to become extensive'. Such a decision would specify the conditions under which emergency vaccination would be carried out. In addition, the decision to introduce emergency vaccination around an outbreak could be taken by the affected Member State following notification to the Commission, provided that basic Community interests would not be endangered and these national measures would be reviewed in the Standing Veterinary Committee and harmonised by Commission decision.

Work on laying down criteria at Community level started in 1991 and continued in 1999. In 2001 all the criteria were used to assess whether it was advisable to carry out emergency vaccination in the Member States requesting it.

Directive 2003/85/EC requires preparations to be made for vaccination after the first confirmed outbreak, but for it to be initiated depending on the epidemiological situation and only if there is more than one outbreak. This Directive also provides guidance for the decision-making process on emergency vaccination, based on the report of the Scientific Committee of 1999.

- (d) In the case of suspicion, Directive 85/511/EEC required a census of all animals on the holding in question by species and category, already dead, infected or liable to be infected or contaminated to be prepared and kept up to date, in order to take account of animals born and animals dying. Only these figures are important for the control of the disease.

However, records available on the holding or in a central/veterinary database in accordance with Community systems for the identification and registration of animals should be consulted and cross checked.

- (e) The need to incorporate livestock valuers in the local disease control centres is laid down in document VI/5211/95.
- (f) At the end of 2003 the Commission sent a questionnaire to the Member States and to the accession countries on the system for recruiting assessors, the general principles governing their remuneration and a system for compensating livestock farmers.

31. Contingency plans are to be considered as implementing legislation. The measures provided for in the plans may have a serious impact on the economic and social situation of the rural community and the national economy as a whole. Until evaluated against harmonised criteria and formally approved they can neither be implemented nor tested. Real-time alert exercises cannot be easily carried out within a short time-span.

In addition, the European Commission for the Control of FMD at the FAO, of which all Member States are members and to which the Commission contributes financially, carried out an evaluation of the contingency plans in 1999.

32. An exceptional situation in Member States should not be taken as indicative of potential FMD outbreaks.

33. The contingency plan for FMD of the United Kingdom may have changed little during the years following its adoption. However, by the end of 2000 the United Kingdom was reviewing certain aspects of its contingency planning in the light of the experience with CSF ⁽¹⁾.

The recommendation by the Commission in 1995 was that any veterinary service had to provide the capacity for the instant control of 10 ⁽²⁾ simultaneous outbreaks, with an option to expand should the epidemiological situation so require.

The preliminary results of an Expert Elicitation Workshop on the risk of introduction of FMD to Europe were discussed at the meeting of the Research Group of the European Commission for the Control of FMD at the FAO in 2000. This report estimated the risk of virus introduction into the islands and the northern Member States of the EU as very remote.

It is important to note that the situation in the United Kingdom, with infection already seeded in more than 50 premises prior to the confirmation of the first outbreak, cannot be compared with the situation in other affected Member States that had a sufficient period of warning.

35. The current practice of identifying bovine animals should ensure traceability of these animals both on national territory and in intra-Community trade. Animals intended for export to third countries are accompanied to the exit point by an animal health certificate established for bovine animals for slaughter. If such animals were to be re-imported they would be subject to the established import requirements which include a mandatory residence in the approved country of dispatch as well as pre-export isolation and testing verified by appropriate veterinary certification.

⁽¹⁾ FMD 2001-Lessons to be Learned Inquiry Report (p. 34).

⁽²⁾ Document VI/5211/95 point 6.12.

Traceability of bovine animals in third countries is therefore of concern to the Commission as far as the approval of third countries for exports are concerned, but is from an animal health point of view not a Community responsibility.

Identification of sheep and goats is one of the aspects to be controlled by the FVO during specific missions for the eradication of *B. melitensis*. However, the United Kingdom, Ireland and the Netherlands are free of *B. melitensis* throughout their territories and have therefore been spared from such missions.

36. Identification of sheep and goats allowing the tracing of the holding of origin was already being regulated by Directive 92/102/EEC.

Following difficult discussions in the Council and the European Parliament, in 2003 the Council adopted Regulation (EC) No 21/2004 which requires individual identification of sheep and goats and record keeping on the registered farms.

37. In accordance with Directive 92/102/EEC sheep, goats and pigs were identified as a group so as to allow tracing of the holding of origin. Article 3(2) of that Directive provides for a derogation in relation to small holdings keeping not more than three animals of the ovine or caprine species or one pig, provided that any such animal was subject to the controls laid down by legislation prior to movement. Regulation (EC) No 21/2004 withdrew this derogation in relation to sheep and goats.

38 and 39. The ANIMO system as a management tool operated by the Member States was developed prior to the Internet period. The amount of information exchanged was therefore limited to the essentially necessary information.

As a consequence of the technical developments the Commission adopted Decision 2003/24/EC laying down that the TRACES computer system was to be developed, integrating the functions of the ANIMO and SHIFT systems into a single architecture. Consequently, the necessary resources were mobilised and the Commission adopted Decision 2004/292/EC of 30 March 2004 on the introduction of the TRACES system and amending Decision 92/486/EEC.

40. Following the first outbreak in the United Kingdom in 2001, the information stored in the existing ANIMO system was made immediately available to Member States of potential destination and was subsequently completed.

Difficulties have been encountered in relation to triangular trade in fattening sheep forwarded from the Member State of first destination to another and accompanied by a new certificate recorded in a new ANIMO message. Clarification of such movements required close cooperation between Member States. This problem is related to the particular trade conditions for fattening sheep that had not provided for a mandatory residence before dispatched to another Member State. Directive 2003/50/EC addressed this problem by introducing a residence and stand-still period prior to dispatch to another Member State.

In other cases tracing of sheep was hampered when the sheep originating in the United Kingdom had been moved under national conditions from the holding of destination indicated in the ANIMO message to another holding within the same Member State.

41. The Commission has taken steps to permanently include information on the transit through staging points in the messages issued by the new TRACES computer system, integrating the functions of the ANIMO and SHIFT systems into a single architecture (Decision 2004/292/EC of 30 March 2004). In addition, the sanitary conditions for the operation of staging points were strengthened by the introduction of a sanitary break with compulsory disinfection between the occupation by subsequent consignments (Decision 2003/483/EC and Regulation (EC) No 1040/2003).

42 and 43. The question of a transport ban on a large part or indeed the entire territory of a Member State is already an extremely serious restriction of animal health policy, having wide-ranging consequences for public order and civil liberties. It is applied by the Member State under the responsibility of the competent authorities. The Commission did adopt Decision 2001/190/EC of 8 March 2001 which introduced EC-wide restrictions on the movement of susceptible animals within and between Member States other than the United Kingdom, and which had the above-mentioned effects.

On 19 February 2001 the disease was noticed in sows at the abattoir in Essex and subsequently confirmed on 20 February 2001. Tracing to source farms led on 21 February 2001 to the conclusion that the abattoir was contaminated before these animals had arrived. Also, about 600 holdings that had supplied slaughter pigs, first of all swill-feeders, and their respective contacts had to be visited.

On 23 February 2001 the disease was reported in cattle on a holding from where sheep had been sent to a big livestock market days before. The national movement ban was immediately introduced.

Movement of mainly sheep before the detection of the disease and the installation of movement restrictions accounts for nine out of 12 of the major geographical groups of outbreaks. Eight out of the nine areas, which account for 89 % of the outbreaks diagnosed by 15 June 2001, were infected before the first case of FMD was diagnosed.

The minimum requirements described in Article 9 of Directive 85/511/EEC, which aim to prevent airborne spread or spread through fomites of the FMD virus, have been effective in the context of the outbreaks in other Member States to which the Court referred previously and also in relation to more isolated outbreaks in the United Kingdom.

By contrast with the scientific studies carried out afterwards on archive data of the 2001 epidemic, the competent authorities had to operate at the time of the first outbreaks on a much less complete set of information.

43. The NAO report reads on page 14:

'Between confirmation and a national movement ban being imposed on 23 February 2001 another 62 premises are believed to have been infected, involving another seven counties.'

The NAO in its report on page 56 point 3.53 explains the concerns of the department to introduce on 20 February 2001 on the basis of existing epidemiological evidence a nationwide movement ban. Such a drastic measure, with far-reaching consequences for stranded animals and feed supply, was considered disproportionate, as the disease at that stage existed only in pigs and the pig industry does not tend to move animals through markets.

The NAO also makes it clear that the conclusions quoted by the Court were based on a developing model and that data had been subsequently improved.

COMMISSION ACTION DURING THE CRISIS

44. The responsible services in the Commission have been and are available 24/24 not only during crisis situations, as can be gathered from the rapid response to the notification of the first outbreak.

45. The Commission agrees with the Court that during the crisis the procedures for completing a mission report had been accelerated.

However, during and after missions to affected Member States, the FVO informed the relevant Commission departments immediately about important and relevant findings, notably through direct contact and back-to-office reports. The completion of the reports within two months of the end of the mission is therefore only a formal aspect taking into account the need for careful preparation of the reports intended to be published on the Internet.

46. (b) Compulsory notification of any suspicion of a major infectious disease is an internationally accepted measure, which has for technical reasons no alternative and is required and regulated by Community legislation.

The responsibility of the food chain operators, including livestock keepers, has been clarified in Article 17 of Regulation (EC) No 178/2002 which was based on a Commission proposal (COM(2000) 716 Final) and was re-confirmed by both the European Parliament and the Council when adopting Regulation (EC) No 882/2004 of 29 April 2004 on official controls performed to ensure the verification of compliance with feed and food law, animal health and animal welfare rules.

(c) FMD is usually a disease with clear clinical symptoms in cattle and pigs but may go unobserved in small ruminants. An initial negative result in a laboratory test requires complementary investigations. The report of the NAO (p. 61) details the steps taken by the United Kingdom authorities in March 2001 to accelerate the diagnosis and to shorten the report-to-killing delays.

Killing on clinical grounds has been practised from the very beginning but was formalised on 15 March when up to 50 new outbreaks per day threatened to overwhelm the capacities of both the veterinary services and their laboratory back-up. Shortly after killing on suspicion and the contiguous cull were instituted.

48. The Court rightly observed that the Commission supports a range of programmes for the control and eradication in Member States of both viral and non-viral infectious diseases in livestock and notably of zoonotic diseases and those previously included in list A of the OIE.

In addition, some Member States have been granted additional guarantees in relation to viral diseases and these guarantees require additional on-farm surveillance.

Also Community legislation on animal welfare requires the appropriate level of veterinary supervision and inspections on farms and Member States are obliged to report about the results of their controls.

Furthermore, in accordance with the health legislation on milk production (Directive 92/46/EEC), farms producing milk must comply with specific animal health conditions and hygiene standards. Article 3 of Regulation (EC) No 882/2004 of the European Parliament and the Council on official feed and food controls provides for official controls on all levels of the food chain.

Article 3.8.1.3 of the OIE Terrestrial Animal Health Code provides for Guidelines for the discontinuation of specific surveillance after recognition of freedom from infection:

A country that has been recognised as free from infection in accordance with the provisions of the Terrestrial Code may discontinue specific surveillance while maintaining the infection-free status, provided that:

- (a) it is a notifiable disease;
- (b) an early detection system is in place;
- (c) measures to prevent disease/infection introduction are in place;
- (d) vaccination against the disease is not applied;
- (e) infection is known not to be established in wildlife.

Given the short incubation period of FMD, surveillance on holdings cannot prevent an outbreak, as it is not feasible to have an official or authorised veterinarian permanently on-farm. It is for this reason that the keeper of the animals and any other person in charge of the animals is responsible for notifying any suspicion of a contagious disease. As part of contingency planning, these persons have to be trained to recognise the key diseases.

49. The number of official veterinarians should be compared not only to the total number of livestock, but more importantly to the number of holdings, as most of the diseases in question are herd diseases rather than affecting individual animals, and the contacts between holdings. Such estimates must also consider the general animal health situation in the country and the progress made in infrastructure, logistics, communication, education of farmers and first and foremost the capability to recruit additional staff in case of emergency. The number of official veterinarians in the United Kingdom was based on the minimum requirements for FMD contingency planning.

51. For the success of the measures to be taken in the case of FMD, rapid notification of suspicions is essential, and farmers must be trained in disease recognition as part of contingency planning.

The establishment of measures such as the imposition of penal sanctions in case of failure to notify, or enquiries and public order restrictions affecting private property, were hardly conceivable at Community level under the legal framework then applicable.

Consultation with the various bodies, organisations and other stakeholders involved in the control of a possible disease outbreak is carried out in the preparation of contingency plans and the Commission prepared suitable guidelines well in advance of the outbreak.

Commission Decision 91/42/EEC requires the drawing-up of contingency plans in such a way that would in particular allow rapid contact of persons and organisations directly or indirectly involved. Contingency plans must be exercised to maintain and develop skills in field and administration procedures.

In the case of a suspected or confirmed outbreak the keeper of livestock is instructed by the official veterinarian on the measures to be taken in order to prevent the spread of disease. These measures are of a general nature laid down in national law in transposition of relevant Community law and of a specific nature depending on prevailing circumstances and outlined in the contingency plans.

52. While early notification of suspicious cases is essential to control the spread of FMD, the disease does not in each and every case produce clearly detectable clinical symptoms and farmers have different levels of training and skill in detecting them. It is a challenge for the veterinary profession to work with a biological system embedded in a diversity of social, cultural and economic circumstances. Community legislation therefore provides for a cascade of measures to ensure that the spread of major infectious livestock diseases is avoided or at least minimised. The official veterinarian at the slaughterhouse who carries out the ante-mortem inspection is therefore an essential element in detecting diseases in livestock.

Where a person in charge of animals wilfully fails to report suspicious signs of disease, he or she is subject to the punishment provided for in the respective national legislation.

53. Community legislation requires an immediate notification of any suspicion of FMD by the livestock keeper to the authorities. Equally, Article 4 of Directive 85/511/EEC requires the suspect holding to be placed immediately under restrictions and an epidemiological investigation to be started in order to rule out or confirm the presence of the disease and to trace dangerous contacts. In such cases, a negative result in the initial screening test is the most complicated as this requires time-consuming complementary investigations until a definitive diagnosis can be established. The measures applied to suspect holdings may be extended to other holdings likely to be infected or contaminated.

The notification of the confirmed outbreak to the Commission and the other Member States, and indeed the OIE, is a secondary step. It is an internationally accepted standard to notify other countries within 24 hours.

The United Kingdom authorities informed the Commission before the final results of the ultimate proof, the virus isolation, had become available.

A carefully established diagnosis is essential to justify severe measures such as stamping out and large-scale movement restrictions.

Each year, several dozen suspicions of FMD are notified to the competent authorities in the Member States. Such reporting is strongly encouraged by both the Member States and the Commission. Measures taken in relation to such suspicions must be proportionate. It is unrealistic to shut down the entire livestock industry each time a suspicion is reported.

54. The Commission, using its standard procedures, reacted promptly and according to the legislation using the most direct and modern communication technology.

The Commission informed the Member States within less than one hour of the outbreak notification and adopted the appropriate safeguard measures within less than 24 hours.

In addition the United Kingdom, in accordance with Community legislation had stopped certifying and/or permitting exports of live animals and their products to other Member States.

The Irish authorities suspended imports of susceptible animals and their products on 21 February 2001 and informed the Commission thereof at 15.42. The Irish authorities also traced all animals introduced from the United Kingdom into Ireland and ordered their killing.

56. With the adoption of the 'non-vaccination' policy a system of compensation for animals killed for disease control purposes was established. This system was introduced because the keeper of animals was, in the interest of the farming community and the national and Community economy, no longer in a position to apply all available instruments for the protection of the herd, such as prophylactic vaccination.

At the same time this system of compensation set an incentive for swift notification by excluding from compensation animals that had died from the disease prior to notification.

58. Article 5(3) of Directive 85/511/EEC allows exemption from the taking of samples from animals in a secondary outbreak which has an epidemiological link to a confirmed outbreak for which such samples had already been taken. In other words, in such cases the diagnosis may be established on clinical grounds.

The stamping-out policy applies to all confirmed outbreaks and, in accordance with the contingency plans, to animals suspected of being infected or contaminated (Article 3(2) of Decision 90/424/EEC).

With regard to the organisation of administrative procedures related to the destruction, evaluation and compensation of herds, the Member States should remain entitled to organise themselves according to the requirements of their national legal order concerning administrative police and its interaction with the protection of private property and civil rights.

COMMISSION ACTION CONCERNING THE REIMBURSEMENT SYSTEM

59 and 60. The Commission shares the Court's view that more precise instructions should be given to the Member States on reimbursement of indemnification expenditure. Such instructions are currently being drawn up and a draft regulation laying down expenditure eligible for Community funding will be presented to the Member States soon.

For all market support measures adopted in the pig meat sector since the special report No 1/2000, the Commission has applied the same rate of co-funding (50 %) as for veterinary measures.

Although there was no working document or formal code of practice on the rules and procedures on eligibility, the Member States had already been given the essential information on slaughtering. In particular, the financing decision stipulated that only compulsory slaughtering would be eligible for Community reimbursement.

The financing decisions also clarified that only the 'market' value of the animals was eligible for Community funding. As far as the specific issue of indemnification of livestock farmers is concerned, the situation is very different from one Member State to another. There is no question of a single sum for a type of animal constituting adequate compensation for farmers whose animals have been slaughtered.

The Commission points out that it does not have the legal authority to harmonise the national indemnification systems in the event of an epidemic.

61. There were four Commission Regulations governing the United Kingdom, Portugal, France and Ireland on the compensation system laid down under measures for monitoring and eradicating bovine spongiform encephalitis (BSE) for animals slaughtered under the selective reform provided for by a Member State eradication plan and approved by the Commission. The same principles regarding the compensation system were enshrined in all four Regulations, including Regulation (EC) No 164/97 on France.

As regards animals which have contracted BSE, the Commission emphasises that indemnification of the owners is not covered by the emergency fund (Articles 3, 4, 6 and 11) of Decision 90/424/EEC⁽¹⁾.

62. It is firstly up to the Member States to decide on compensation depending on actual market conditions. Recent decisions on the Community contribution to costs incurred by Member States stipulated the level of indemnification eligible for Community funding. Only the market value of the animal immediately prior to slaughtering is eligible for Community funding.

63. Adequate compensation was defined as the market value of animals immediately before slaughtering; the losses of income mentioned are therefore not eligible for Community funding and any such applications were rejected.

64. The cattle database established in accordance with Regulation (EC) No 1760/2000 and Article 14 of Directive 64/432/EEC is an important tool for tracing the movement of animals, but is of limited value for valuation purposes. While it provides information on the age, sex, colour or breed and the identification code of the mother, it does not provide information whether or not an animal is a purebred breeding animal entered in a herd book. The Commission proposal to include the herd-book status was not adopted by the Member States.

⁽¹⁾ The principle of transfer of the 'Market guarantee' to 'Veterinary guarantee' of the selective compulsory slaughtering programmes will take effect on 1 January 2005.

66. The Commission has no legal authority to harmonise the Member States' systems for indemnification of livestock farmers nor do the Member States want them to be harmonised.

The differences in the Member States noted by the Court were also noted by the Commission during its *in situ* checks and are the result of the choices made by the Member States. The Commission made appropriate financial adjustments for any irregularities having an impact on the Community budget, as detailed below.

The Commission takes care to preserve the principle of equal treatment of the Member States in all its co-funding decisions.

The fact that the decisions are subject to the opinion of the Standing Committee on the Food Chain and Animal Health helps to ensure that this is the case.

67 to 71. The exemptions granted by Regulation (EC) No 1458/2001 adopted on 17 July 2001 on the application of premium schemes are to be seen in the light of the principle that the direct payment system is designed to compensate for the effects on producers' income of the progressive reduction of the level of market support introduced by the Agenda 2000 reform. The Commission therefore holds that the premiums may be granted to the producer irrespective of any other circumstances linked to the health situation of animals in the Member States.

The Member States affected by the FMD epidemic asked for exemptions to be adopted from the end of April 2001.

In response to these requests, the Commission found that the producers were unable to meet certain obligations under the regulations establishing the premium schemes because of measures which restricted the movements of animals in certain regions, adopted under the provisions for combating the spread of the FMD epidemic.

The Commission granted a temporary exemption from certain rules applicable in normal circumstances, especially with regard to the holding of animals. A series of proposals was put before the Beef Management Committee in mid-May, on which it finally gave a favourable opinion on 29 June 2001.

The process of adopting Regulation (EC) No 1458/2001 hence took two months from the time when the Commission was asked to take action.

As direct payments can be granted under these circumstances, the Commission feels that it is up to the Member States to ensure, during accompanying or subsequent checks of amounts set in another context for indemnification of producers in compliance with veterinary provisions, that producers do not receive the premiums twice.

The Commission considers that, under such circumstances it would in future be advisable to include, either in the rules governing direct payments or in the veterinary decisions conferring entitlement to indemnification, a clause to guarantee that no double payments are made and to place the responsibility for this clearly in the hands of the Member States.

Nevertheless, as part of its task of disease management, the Commission has taken the necessary measures to limit the impact of over-assessment of the price of animals on the Community budget. Following *in situ* checks, the average correction rate for the United Kingdom, France, the Netherlands and Ireland was 55 % or EUR 583 million of a total requested of 1 051 million.

72 and 73. The system of direct payments, including the slaughtering premium, is designed to compensate for the effect on producers' income of the gradual reduction of the level of market support introduced by the Agenda 2000 reform. The Commission took the view that there was good reason for granting a premium for animals slaughtered to combat FMD, if the regulatory conditions for granting the premium were met and the animals were slaughtered in a slaughterhouse.

The regulations in force do not make the application for a slaughtering premium contingent upon veterinary acceptance or the animal's destination and, in particular, fitness for human consumption.

The scope of these regulations was confirmed on several occasions, particularly by the Beef Management Committee at the time of the adoption of Regulation (EC) No 2777/2000 on exceptional measures to support the beef market (purchase for destruction system).

It was communicated in June 2001 to the authorities of the Netherlands in response to their question on the eligibility for the premium of animals slaughtered in the course of a FMD epidemic and was confirmed in February 2004 to the Netherlands Minister of Agriculture, specifying that the premium could be granted for animals slaughtered in a slaughterhouse as long as the sum of the premium was neither included in the evaluation of animals for the purposes of veterinary compensation nor paid on that count, in order to prevent double payment. The procedure followed and the decisions notified were intended not to be detrimental to the interests of the beneficiaries.

Under the regulations in force, the slaughtering premium may be paid beyond the deadline in duly substantiated exceptional cases.

The information supplied by the Netherlands Agricultural Services show that of 1 278 holdings affected, 791 had the animals slaughtered in a slaughterhouse.

74. Council Decision 90/424/EC affords only limited legal scope for establishing the arrangements for the Community to contribute to expenditure incurred by the Member State. To this effect, any draft regulation prepared by the Commission laying down rules for eligibility for Community financing must have Council Regulation (EC) No 1258/1999 as its legal basis.

75. The draft decision laying down rules for eligibility to Community financing of emergency action and combating FMD comprises an annex setting out the supporting documents to be provided on request by the competent supervisory authorities.

Article 9 of Council Regulation (EC) No 1258/1999 is applicable with respect to supporting documents, as is pointed out specifically in each veterinary co-financing decision. The Member States therefore know what information they need to provide and substantiate when checks are carried out.

The examples quoted by the Court, which were also noted by the Commission during its *in situ* audits, do not really indicate a problem in defining supporting documents, but highlight the poor quality of them in certain Member States. Any inconsistencies determined are, as a rule, the result of inadequate administrative organisation by the Member States at the time of the epidemic.

As the Commission has not yet had any problems of access to administrative information with the Member States and each national administrative system and each epidemic is different, it would appear difficult to draw up *a priori* an exhaustive list of supporting documents to be provided. Having said that, the Commission did have a problem with access to the data held by livestock farmers (operating registers, invoices for the purchase of slaughtered animals, etc.) during its checks. This point will be clarified legally with the Member States with a view to future Community reimbursement.

76. In general, the Member States are familiar with the idea of indemnifying animals 'at their value prior to being contaminated', as it had already been used previously for funding purposes.

The Member States did not therefore ask the Commission for any clarification on this notion during the epidemic.

77. The Commission would like to emphasise that it did give instructions to Member States on how to apply for reimbursement.

Also, Article 55 of Regulation (EC) No 882/2004 obliges Member States to lay down rules on sanctions applicable to infringements of feed and food law and other Community provisions relating to the protection of animal health and welfare, and to take all measures necessary to ensure that they are implemented. The sanctions provided for must be effective, proportionate and dissuasive.

In its proposal for a Regulation on feed and food controls (COM(2003) 52), failures to comply with the restrictions imposed by the authorities on the movement of animals or products were listed as criminal offences (Annex VI, Point 7 (b)). These provisions were not maintained by the Council and the European Parliament.

78. In the event of an outbreak it is only important to know which animals of susceptible species are on the holding in order to apply the measures correctly and in particular to prevent or detect illegal movement of potentially infected or contaminated animals.

Therefore, in the case of a suspected or confirmed outbreak Directive 85/511/EEC requires the competent authorities to carry out a census of all animals on the holding, including the animals that died from the disease. These inventories must be kept up-to-date, which cannot be always ensured by other data bases.

The shortcomings identified by the Court are not the result of a lack of guidance by the Commission but by the administrative disorganisation attributable to the Member States, which can be accounted for to some extent by the circumstances of the crisis.

79. The Commission does not share the Court's view that the arrangements for reimbursement were not laid down in good time.

- (i) The Commission has not changed the eligibility rules appreciably since Decision 90/424/EC was adopted.

The Commission's specific financing decisions were always adopted as soon as it was technically possible, i.e. when the Commission had received an application for co-funding, the statement of expenditure supplied by the Member State was sufficiently reliable and the budgetary authority had made provision for financial cover for the funding.

Financing decisions also require time to be taken to study the Member States' financial forecasts, which are often unreliable or imprecise during epidemics, and a favourable vote by the Member States in the veterinary committee followed by formal adoption by the Commission.

The Commission has not received any complaints about the late decisions mentioned by the Court.

- (ii) The Commission has not appreciably changed the eligibility rules, since the costs incurred for preventive slaughter have always been regarded as eligible for Community funding, as they were crucial in combating the epidemic.

The same applies to partial preventive slaughter of the different species.

Community funding for preventive slaughter carried out by the Member States where no outbreaks occurred is not obligatory. The funding provided for by the four decisions is based on Article 5(3) of Decision 90/424/EEC.

- (iii) Finally, priority was given by both the Member States and the Commission to Community financing of indemnification of livestock farmers. It was not until 27 February 2003 that the United Kingdom was able to present a provisional request for reimbursement of operational costs in addition to indemnification.

80. Detailed information on outbreaks is available in the ADNS data base.

The Member States also regularly reported to the Standing Committee the measures that they had taken to combat the disease.

81. The model for applying for reimbursement and the information required have been standardised since the swine fever epidemic in 1997. The model was not included in the annex of the specific financing decisions but was communicated directly to the Member States.

82. This problem was noted by the Commission. However, when it was not possible to obtain an adequate guarantee as to the number of animals for which indemnification had actually been paid, DG SANCO applied a flat-rate financial adjustment in order to cover the financial risk incurred by the Commission.

83. Given the scale and diversity of the expenditure presented, the Commission takes the view that the periods for checks are reasonable.

Moreover, the Court's statement relates only to payment of the balance. In fact, sizable advances were paid to the Member States after the financing decisions were adopted. These were paid in 2002 (EUR 355 million to the United Kingdom on 22 February 2002, EUR 3,3 million to France on 14 March 2002, EUR 2,7 million to Ireland on 1 March 2002 and EUR 39 million to the Netherlands on 26 February 2002). These EUR 400 million represent around 86 % of the total finally paid out.

85. The reimbursement rates for veterinary expenditure were established by a Council decision.

In the past, there was a discrepancy between the rates applied by DG SANCO and DG AGRI in the pig sector. Since the swine fever epidemic in 1997, the rates have been harmonised and set at a co-funding rate of 50 %.

86. Since its first report in 1999 on 'Income Insurance in European Agriculture', the Commission has conducted a follow-up study on 'Financing risk for livestock epidemics' that includes an analysis of current practices in Member States and outlines possible solutions for the future. It appears from that study that there is no simple solution to this complex issue. The complexity of the economic problems posed by animal diseases and the ways of facing the related risks is confirmed by studies done by international organisations such as the OECD and by recent experiences in other countries of the world which have been struck by FMD, BSE or avian influenza.

However, consultations and EU supported research on these matters continue with a view to establishing the sound scientific basis which is necessary to draft a proposal to amend Council Decision 90/424/EEC that can be supported by the EU legislator.

87 and 88. In several Member States, there are arrangements for livestock farmers to make compulsory contributions to a fund which is designed to cover the costs of eradication of animal diseases. The Commission does not think that, on the whole, the sector is profiting from an epidemic.

These profits mainly result from an increase in the volume of meat exports to the United Kingdom and the remainder of the European Union and an increase in market prices due to falling production in the United Kingdom. The part played by the windfall effect after the crisis is impossible to assess.

89. There is no equal treatment for breeders in all aspects throughout the Community. Tax policies remain the responsibility of the Member States.

In 2001 the Commission was acting on the basis of Decision 90/424/EEC.

COMMISSION MANAGEMENT AFTER THE CRISIS

90. On several occasions the Commission has described the new FMD control Directive 2003/85/EC as a prudent reform of the measures in place in 2001. This Directive does not change the main principles of the control measures.

- (a) Emergency vaccination was provided for in Directive 85/511/EEC. However, the absence of a pre-defined exit strategy, the uncertainty about the future of the vaccinated animals and their products, and the consequences for international trade discouraged Member States from simply having recourse to emergency vaccination.

Council Directive 2003/85/EC shifts the emphasis on emergency vaccination from an instrument of last resort more to the forefront of the control measures and reflects the technical developments in laboratory diagnosis and the regulatory modifications made to the OIE Animal Health Code.

- (b) The provisions on contingency planning included in Directive 2003/85/EC are by and large based on the recommendations provided for in the guidelines developed in 1995 and 1998. (Documents VI/5211/95 and VI/6319/98 – Rev.1).

The new requirements for contingency planning request also that account be taken of a worst case scenario which is defined not only by the natural course of the disease but also by the intentional release of FMD virus.

- (c) As clarified in point 58, diagnosing FMD on clinical grounds in conjunction with an epidemiological link to a confirmed outbreak was already provided for in Article 5(3) of Directive 85/511/EEC. Based on the experience in 2001, Directive 2003/85/EC included this option in the definition of an outbreak. In this respect the outbreak definition in Directive 2003/85/EC is different from the definition provided for in the OIE Animal Health Code.

However, in practice, a reasonable clinical diagnosis of FMD, even in the context of an ongoing outbreak, may only be established in animals of certain susceptible species that display clear clinical signs.

- (d) Article 4(3) of Directive 90/425/EEC already requires Member States to take the appropriate measures to penalise any infringement of veterinary legislation in relation to trade by natural or legal persons. However, the Council refused to reinforce further Community provisions on sanctions in case of violation of Community law, as laid down in Article 55 of Regulation (EC) No 882/2004.

(e) As indicated in paragraph 80, the obligation to notify outbreaks through the system of ADNS is laid down in Directive 82/894/EEC, which also specifies the details of the required information.

92. (a) In its proposal for Regulation (EC) No 882/2004 on official feed and food controls (COM(2003) 52), adopted on 29 April 2004, the Commission sought to reinforce the consequences of failure to notify a suspicion of an animal disease by qualifying it as a criminal offence leading to penal sanctions. The European Parliament and the Council have declined such reinforcement in this provision.

Member States shall lay down the rules on sanctions applicable to infringements of feed and food law and other Community provisions relating to the protection of animal health and welfare and shall take all measures necessary to ensure that they are implemented. The sanctions provided for must be effective, proportionate and dissuasive.

Furthermore, Articles 3(2) and 11(4) of Council Decision 90/424/EEC clearly set incentives for early notification and conditions for compensation. In particular it provides for compensation for animals slaughtered or killed for disease control purposes. It is in the economic interest of the farmer to notify possible disease as early as possible because any animals that die before notification are not eligible for compensation. These considerations are also included in the compensation schemes of certain Member States.

(b) This requirement is in line with international standards.

Setting a shorter deadline would only be meaningful to the extent that it would become possible to punish intentional delays. However, it is necessary to acknowledge that outbreaks may occur under various conditions, including in remote areas with poor communication.

It is important to take account of the real situation, where the notification of any suspicion to the competent authorities has to be done immediately. These authorities have to take the necessary steps according to the legislation immediately, and thereby to prevent or at least limit the spread of disease.

(c) Although it is advisable to slaughter the animals quickly, the need for supporting documents on the amounts to be reimbursed make it necessary to compile a detailed financial inventory. Rapid and decisive action is essential to the success of the measures. However, a detailed inventory of the animals of susceptible species was required in Articles 4 and 5 of Directive 85/511/EEC and is required in Article 4(3)(a) of Directive 2003/85/EC.

93. A cost-benefit analysis is particularly useful only if there are alternative strategies. As the EU is recognised as free of FMD and infection, prophylactic vaccination is not a realistic option because of the many different strains and types of the virus and the exorbitant costs. Directive 2003/85/EC does not change the principles of the control policy. A cost-benefit analysis as a follow-up to the one carried out in 1989 was therefore considered unnecessary.

However, conservative estimates only of the costs for the vaccines in case of pan-vaccination of the livestock population registered in the EU in 2001 amount to EUR 150 to 250 million per year. Were the costs for the administration of the vaccines included, this amount could easily double. These estimates do not take account of possible restrictions on exports from Member States, the increase in imports of animal products from countries vaccinating, the disruption of the single market if some Member States would not agree to prophylactic vaccination and the costs of the number of outbreaks still occurring despite vaccination.

The economic impact analysis carried out before submitting the proposal for a new Directive estimated Commission expenditure for maintaining the disease free status and preparing for an emergency at about EUR 4 million per year.

The control measures under Directive 2003/85/EC allow the Member States to use all available and proportionate measures to eradicate the disease as quickly as possible. Such measures could allow the coexistence of pre-emptive killing and emergency vaccination.

94. The most recent modifications made to the FMD Chapter in the OIE Animal Health Code helped the Commission and the Member States to adapt the Community control measures. However, the scientific basis for this move of the OIE comes by and large from the research carried out in Europe and supported by the Commission. It is worth comparing the report of the Scientific Committee of 1999 on emergency vaccination with the current OIE recommendation to acknowledge its pioneering character.

95. The Commission made numerous interventions in multilateral and bilateral forums to promote the principles of regionalisation.

The regionalisation policy dates back to Directive 72/462/EEC and has been at the heart of EC import and trade policy ever since.

The fact that, in an outbreak situation, certain third countries do not recognise the regionalisation proposed by the Commission and impose unjustified restrictions on trade suggests that these restrictions are primarily motivated by commercial considerations.

96. For the Commission and the Member States there are no realistic alternatives to the current provisions. In order to minimise the risks of economic sanctions in case of outbreaks of FMD, Directive 2003/85/EC provides the Member States with a maximum of flexibility as regards the control instruments employed to eradicate the disease quickly.

Moreover, the decision on emergency vaccination will in future be influenced by considerations such as Community legislation on the protection of the environment, on animal welfare and also, very importantly, the lack of public acceptance for the mass killing of animals.

To limit the detrimental impact of international sanctions, the Community has therefore promoted the concept of regionalisation for many years, and not least since its study of 1989, both in the framework of the OIE and of veterinary agreements with important trade partners.

97. Member States are regularly visited by the inspectors of the FVO and relevant aspects of the implementation of Community veterinary legislation are evaluated. The final version of the mission reports is then published on the Internet.

Article 3 of Regulation (EC) No 882/2004 of the European Parliament and the Council on official feed and food controls provides for official controls on all levels of the food chain.

In addition and in line with the request of the European Parliament, Member States are called on to ensure in the context of their contingency planning that farmers are familiar with and are applying the general rules on disease control and biosecurity.

98. The Commission had already alerted the Member States to the issue of agricultural insurance when it presented the Council Presidency's memorandum in 2002.

99. The Commission explained its activities in relation to a critical review of the provisions currently contained in Decision 90/424/EEC in its reply to point 86.

The Commission is aware of the conclusions of the study on current animal health insurance practices in Member States. However, the Commission cannot prioritise one suggested solution before all aspects of any possible new system for the compensation of livestock farmers have been considered, including, for example, the implications for competition.

100. The Commission has arranged for the translation of the study into one more official language in order to supply a copy of the study to the veterinary services in the Member States for reflection.

Under B2004, a specific budget heading 17 01 04 04 is intended to fund a pilot study on a 'Financing model incorporating the risks of diseases affecting cattle'. The purpose of this follow-up study is to obtain expert estimates and calculations in order to complete an impact assessment.

It is envisaged to discuss the issue with the Chief Veterinary Officers in September and to present initial results of this study at the International Conference on the prevention and control of infectious diseases organised by the Netherlands Presidency in December 2004.

CONCLUSIONS AND RECOMMENDATIONS

101. The introduction of the 'non-vaccination' policy was accompanied by a range of measures including improved movement controls, better protection of borders, import requirements, a system of compensation, a system of antigen reserves for the formulation of vaccines and capacity building for laboratories and also support measures to neighbouring third countries.

102. The Commission considers that the legal provisions in place in 2001 were sufficient to keep O1-PanAsia FMD virus out of the Community.

There are limits to the extent that the Commission can interfere with the Member States' authority in matters of police and administrative organisation, which are attributed to the nature of the competences vested to the Community.

The Commission, with its critical analysis of mission findings and its determination to constantly improve both legislation and its implementation, considers that even more surveillance and supervision on its part could not have limited the impact of the 2001 outbreak.

The 2001 FMD epidemic had a significant impact on animal husbandry in the whole of the EC in spite of taking all possible measures to continue trade in safe products, for example certain meat and milk products and a whole range of animal by-products, with the affected Member States and commencing for the United Kingdom, but similarly for the Netherlands, a carefully operated phasing-out of the restrictions in October 2001, for example fresh pig meat from the East Anglia pig areas followed gradually by other products as a consequence of the progress made in the completion of the post-outbreak surveillance.

In 'application' of the OIE code a country may regain its previous disease- and infection-free status 'three months after the last case where a stamping-out policy and serological surveillance are applied....' With the last outbreak in the United Kingdom in September 2001 and the first meeting of the appropriate Commission of the OIE in January 2002, the United Kingdom was recognised as free of the disease by the OIE at the earliest opportunity. The other three Member States affected by FMD also regained their free status within three months of the last outbreak or the slaughter of the last vaccinated animals respectively.

Despite some initial problems with certain trade partners the regionalisation of the EU on the basis of Member States was quickly re-installed and trade resumed from Member States not affected by the disease. The EU as a whole was therefore not blocked for all products for a period of 12 months.

103. Council Decision 90/424/EEC clearly relates the compensation for farmers to the animals that had been killed for disease control purposes. This requirement encourages farmers to report the disease as early as possible for financial reasons. Timely, adequate and fair compensation is therefore essential to ensure cooperation of the farming community.

Farmers are also sanctioned if they disobey veterinary restrictions on movement of animals and products, and the basic provisions for Member States imposing such sanctions are laid down for in vertical and horizontal Community legislation.

104. The Commission shares the Court's view that even more precise directives to the Member States are required for shouldering the burden of indemnification expenditure. Such directives are currently being drafted. A draft regulation formalising the arrangements for granting Community co-funding will be presented to the Member States soon. At present, all the files have been closed except for the one relating to operating costs in the United Kingdom (for which the application for reimbursement was presented only in 2003) and corresponding reimbursements were made as soon as the financial checks, which were intensified owing to the amounts involved and the complexity of the file, had been completed. The results of these checks were that applications for almost EUR 583 million, or 55 % of the total, were rejected without prompting any dispute with the Member States. The discrepancies ascertained by the Court are a result of the Member States' practices which the Commission has no legal authority to harmonise. On the other hand, the Commission has been scrupulous in ensuring that reimbursements to the Member States are corrected if necessary in order to ensure that they are treated equally. Moreover, it is stated under point 70 that any accumulation of premiums and indemnifications should be prohibited explicitly.

The system of direct payments, including the slaughtering premium, is designed to compensate for the effect on producers' income of the gradual reduction of the level of market support introduced by the Agenda 2000 reform. The Commission always took the view that, first, the premium could be granted to producers irrespective of the state of health of their livestock and, second, that there was good reason for granting the premium for animals slaughtered to combat FMD, if the regulatory conditions for granting the premium were met and the animals were slaughtered in a slaughterhouse.

105. The Commission holds that it has learned the financial lessons of each disease, first by establishing an increasingly precise framework for eligible expenditure and now by looking at ways to simplify the rules.

Although the Council has decided that the Member States should benefit from Community financial support to eradicate the disease, this does not alter the fact that the specific financing decisions adopted by the Commission after receiving a request for reimbursement (the general framework is mentioned in Council Decision 90/424/EC) point out that this is contingent on the planned action being taken immediately, such as isolation of the holding from the time of suspicion and, following official confirmation of the disease:

- slaughter of animals of susceptible species,
- their destruction,
- destruction of contaminated feed or materials,
- cleaning, disinfestation and disinfection of the holding and equipment,
- setting up of protection zones.

Moreover, on the strength of the experience gained in the classical swine fever epidemic in the Netherlands in 1997 (and, *a posteriori*, the positive judgment delivered by the Court of Justice at the end of 2003 in the case between the Commission and the Netherlands authorities on the financial corrections made to the request for reimbursement) and its desire to protect Community financial interests, the Commission deliberately laid down more stringent criteria for eligibility of expenditure in the financing decisions applicable to FMD.

These criteria were approved by the States concerned through the Standing Committee on the Food Chain and Animal Health.

Nevertheless, the Commission also learned the lessons of monitoring expenditure on FMD.

As it is always a pain to protect the Community's financial interests and also to simplify monitoring for both the Commission and the Member States, the Commission will shortly present a draft regulation laying down the expenditure that is eligible for Community funding.

106. (a) As control strategies must be scrutinised on a regular basis, Article 72(10) of Council Directive 2003/85/EC contains specific provisions on contingency planning, real-time exercises and in particular reporting to the Commission about the main findings of these exercises and the necessary adjustments to the contingency plans.

In addition, the Commission is following closely the FMD situation in the world and the development of the relevant chapter in the OIE Animal Health Code. Commission funding of major research projects on FMD has been agreed in recent months and this will contribute to the development of the legislation where necessary.

- (b) The Commission considers that the appropriate legal provisions guaranteeing fair and timely compensation are in place to encourage early notification of suspicions and that Member States are bound and economically motivated to enforce the restrictions necessary to contain and eradicate the disease.

- (c) As indicated above, the Commission will shortly present a draft regulation laying down expenditure that is eligible for Community funding.

The ban on export of live animals and their products was introduced on 21 February 2001.

The United Kingdom had therefore some initial problems to provide all the information to recipient Member States for the exports of sheep before that date in relation to holdings of origin that were subsequently, given an incubation period of about a fortnight, identified as outbreaks.

By adopting Decision 2001/190/EC on 8 March 2001, the Commission approved the measures already taken by the Member States, including the pre-emptive killing of all sheep imported from the United Kingdom between 1 and 21 February 2001. The problems relating to the tracing of these animals were thereby solved.

The first outbreak was confirmed on 20 February 2001 at the abattoir in Essex. On 21 February 2001 the second outbreak was confirmed on the farm next to the abattoir and on 22 February another outbreak, both related to the movement of animals from the slaughterhouse to the farm and subsequent contacts. All these outbreaks have *per se* no epidemiological importance with regard to the 2001 FMD epidemic, as they were marginal and dead-end events.