

Marzec 2022



Raport

Finansowanie przejęcia na chów bezklatkowy w Europie

Institute for European Environmental Policy



Instytut Europejskiej Polityki Środowiskowej (IEEP) jest ośrodkiem analitycznym zajmującym się tematyką zrównoważonego rozwoju. Współpracując z różnymi podmiotami w obrębie instytucji UE, organów międzynarodowych, środowiska akademickiego, organizacji społeczeństwa obywatelskiego oraz przemysłu, nasz zespół ekonomistów, naukowców i prawników opracowuje wyniki badań oparte na dowodach oraz wnioski w wymiarze politycznym.

Nasza działalność obejmuje dziewięć obszarów badawczych, w tym zarówno krótkoterminowe kwestie polityczne, jak i długoterminowe badania strategiczne. Jako organizacja non-profit z ponad 40-letnim doświadczeniem, jesteśmy zaangażowani w rozwój efektywnej polityki zrównoważonego rozwoju ukierunkowanej dla UE oraz poza jej granicami.

Więcej informacji na temat IEEP na www.ieep.eu oraz na Twitterze [@IEEP_eu](https://twitter.com/IEEP_eu) i [LinkedIn](#).

KLAUZULA INFORMACYJNA

Argumenty wyrażone w niniejszym raporcie są argumentami jego autorów i nie odzwierciedlają opinii żadnej innej strony.

RAPORT NALEŻY CYTOWAĆ W NASTĘPUJĄCY SPOSÓB

J. Urios, D. Baldock, J.-F. Hulot i F. Bas-Defossez (2022) „Finansowanie przejścia na chów bezklatkowy w Europie”, raport z realizacji polityki, Institute for European Environmental Policy (Instytut na Rzecz Europejskiej Polityki Środowiskowej)

WSPÓŁAUTORZY

Jesus Urios (juriors@ieep.eu)

PODZIĘKOWANIA

Jesteśmy wdzięczni za pomocne uwagi i komentarze ze strony organizacji Compassion in World Farming (CIWF) EU.

Niniejszy raport sporządzono na zlecenie organizacji Compassion in World Farming (CIWF) EU.

© Zdjęcie [Nighthawk Shoots](#) w serwisie [Unsplash](#)



Opracowanie powstało ze wsparciem finansowym Programu LIFE Unii Europejskiej. Niniejsza publikacja odzwierciedla jedynie poglądy jej autorów, a nie darczyńców.

Główne biuro IEEP

Rue Joseph II 36-38,
1000 Bruksela, Belgia
Tel: +32 (0) 2738 7482
Faks: +32 (0) 2732 4004

Biuro w Londynie

IEEP
25EP, 25 Eccleston Place
Belgravia SW1W 9NF
Tel: + 44 (0)204 524 9900

SPIS TREŚCI

1. Streszczenie	1
2. Wprowadzenie i kontekst polityczny	6
3. Najważniejsze formy produkcji zwierzęcej z wykorzystaniem klatek w UE: Krótki przegląd	10
4. Przejście na hodowlę bezklatkową i jego potencjalne koszty	18
5. Finansowanie unijne odejścia od stosowania klatek	24
5.1 Potencjalne źródła finansowania unijnego przejścia na systemy bezklatkowe	24
5.2 Fundusze UE mające bezpośredni wpływ na systemy produkcji zwierzęcej	26
5.2.1 Wnioski z doświadczeń związanych z działaniem M14 (dobrostan zwierząt) w okresie WPR 2014 – 2020	27
5.2.2 Inne działania w ramach Programów Rozwoju Obszarów Wiejskich	31
5.3 Nowe możliwości finansowania WPR i wprowadzenie programów ekologicznych	32
5.4 Możliwości II filaru w ramach nowej WPR	36
5.5 Inne środki i przepisy UE mające bardziej pośredni wpływ na zaprzestanie stosowania klatek w produkcji zwierzęcej	38
5.5.1 Warunki płatności w ramach WPR: Zasada współzależności i warunkowość	38
5.5.2 Instrument finansowania po stronie popytowej: Polityka promocyjna	39
5.5.3 Rolnictwo ekologiczne	40
5.5.4 Znakowanie żywności	43
5.5.5 Badania i innowacje (B&I)	46
6. Instrumenty finansowania i podejścia na poziomie państw członkowskich wspierające rezygnację z klatek	48
6.1 Kompetencje państw członkowskich i ich rola w procesie odejścia od klatek	48
6.2 Wykorzystanie polityki rolnej UE na szczeblu krajowym	49
6.3 Wykorzystanie funduszy krajowych do realizacji celów w zakresie dobrostanu zwierząt i odejście od chowu klatkowego	52
6.4 Krajowe wykorzystanie środków po stronie popytowej, takich jak podatki, znakowanie żywności, zamówienia publiczne	53
7. Wnioski i zalecenia dotyczące wspierania przejścia na chów bezklatkowy	60

1. STRESZCZENIE

W czerwcu 2021 roku, w odpowiedzi na europejską inicjatywę obywatelską (European Citizens' Initiative, ECI) "Koniec epoki klatkowej", Komisja Europejska (KE) zobowiązała się do przedstawienia wniosków legislacyjnych dotyczących zaprzestania stosowania klatek w hodowli zwierząt w UE przed końcem 2023 roku. Ocenę wpływu takiej inicjatywy oraz proces konsultacji zaplanowano na 2022 rok. Przepisy obejmować będą stosowanie klatek dla wszystkich zwierząt, w tym królików, kur niosek i niosek hodowlanych, a także kojców porodowych dla loch, boksów dla loch, których stosowanie nie jest jeszcze zabronione, oraz kojców dla cieląt, których stosowanie nie jest jeszcze zabronione.

Przejście na chów bezklatkowy

Proponuje się stopniowe wycofywanie klatek i ostateczny zakaz ich stosowania od określonego terminu, czyli rozpoczęcie okresu przejściowego. Będzie to część obecnego przeglądu i potencjalnej zmiany przepisów UE dotyczących dobrostanu zwierząt w ramach strategii "Od pola do stołu" (Farm to Fork Strategy, F2F). W czerwcu 2021 roku KE zamierzała "ocenić wykonalność prac zmierzających do wejścia w życie proponowanych przepisów od 2027 roku". Oznacza to, że nowe przepisy UE przyspieszą zmiany, które w wielu państwach członkowskich już się rozpoczęły. W kilku krajach niemalże zrezygnowano ze stosowania klatek, jednak w innych pozostaje jeszcze wiele do zrobienia.

Koszty zmiany i wsparcie finansowe

Koszt netto przejścia na chów bezklatkowy mogą się znacznie różnić dla poszczególnych gospodarstw w zależności od wymaganych zmian, wieku posiadanego sprzętu, zmieniających się warunków rynkowych i cen, innego zapotrzebowania na paszę i wielu innych czynników. Nie opublikowano jeszcze szacunkowych kosztów dostosowania się do proponowanych przepisów. Dalsze prace nad tym zagadnieniem mają charakter priorytetowy. Oczywiście koszty mogą stanowić przeszkodę, obejmując zarówno jednorazowe inwestycje, np. w nowe budynki, sprzęt i szkolenia, jak i wydatki bieżące, np. wyższe koszty paszy i pracy w niektórych gospodarstwach.

W ogłoszeniu KE przewidziano udzielenie pomocy producentom, którzy muszą dokonać zmian, oraz zastosowanie innych środków wsparcia w formie polityk, w tym ewentualnych dostosowań polityki handlowej. Zasada pomocy finansowej spotkała się również z poparciem Parlamentu Europejskiego i innych instytucji.

Niniejszy raport bada, jakie unijne i krajowe źródła finansowania publicznego można wykorzystać w celu wsparcia przejścia na chów bezklatkowy, a także jaki

wkład mogą wnieść sami producenci i inne podmioty w obrębie łańcucha produkcji żywności, takie jak przetwórcy, detaliści i konsumenci.

Fundusze UE

Przegląd aktualnych funduszy unijnych wskazuje, że najbardziej bezpośrednim i znaczącym źródłem potencjalnych środków finansowych, które mogą pomóc w przejściu na chów bezklatkowy, jest Wspólna Polityka Rolna (WPR). Nowo zmieniona WPR, obowiązująca od 2022 r., może odegrać ważną rolę we wspieraniu postępu w przejściu na chów bezklatkowy. Opracowano ją w tak, że obecnie to państwa członkowskie UE ponoszą odpowiedzialność za realizację swoich krajowych planów strategicznych WPR (CSP), w tym za wybór środków podejmowanych celem ochrony dobrostanu zwierząt oraz skalę przeznaczanych na nie funduszy unijnych i krajowych. Proces zatwierdzania projektów planów przez Komisję Europejską jest obecnie w toku. W związku z tym państwa członkowskie mogą wykorzystywać fundusze aby zwiększać liczbę gospodarstw spełniających wyższe standardy dobrostanu zwierząt oraz pomagać we wprowadzeniu systemów bezklatkowych.

Jednym ze szczegółowych celów nowej WPR jest poprawa dobrostanu zwierząt. Do konkretnych środków WPR lub "interwencji", które można zastosować, aby pomóc w spełnieniu tego celu, należą:

- Nowy program ekologiczny w I filarze WPR stanowiący system płatności obszarowych służąc do rekompensowania rolnikom kosztów podpisania dobrowolnych rocznych umów na dostarczanie dóbr publicznych. Jest to bardzo elastyczna forma pomocy, obejmująca praktyki, które przynoszą korzyści w zakresie dobrostanu zwierząt hodowlanych i zmniejszają oporność na środki przeciwdrobnoustrojowe oraz zapewniają wygenerowanie dobra publicznego w zakresie ochrony środowiska. Państwa członkowskie odpowiadają za opracowywanie i wdrażanie programów ekologicznych i mają dużą swobodę decydowania o alokacji tej części budżetu, dlatego odgrywają główną rolę w określaniu, jak wysoki priorytet należy nadać działaniom na rzecz dobrostanu zwierząt w tym elemencie wsparcia gospodarstw.
- Grupa środków w II filarze WPR, w ramach których koszt płatności na rzecz gospodarstw rolnych i innych podmiotów dzieli się pomiędzy WPR a budżet państwa członkowskiego.
- Spośród form pomocy w ramach II filaru najbardziej bezpośrednie zastosowanie jeśli chodzi o przejście na chów bezklatkowy ma zapewne program podziału kosztów nowych inwestycji w gospodarstwach rolnych. Umożliwia on państwom członkowskim przyznawanie pomocy hodowcom

na pokrycie znacznej części kosztów nowych inwestycji, o ile spełnią oni określone warunki. (Stanowi on kontynuację działania M4 z poprzedniego okresu programowania.) Inwestycje na rzecz poprawy dobrostanu zwierząt co do zasady kwalifikują się do otrzymania pomocy. Wsparcie może dotyczyć nowych budynków, jak również remontu budynków istniejących zgodnie z nowymi normami dotyczącymi systemów bezklatkowych. Programy pomocy można będzie wprowadzać od 2023 r., na długo przed wejściem w życie przyszłego rozporządzenia UE zakazującego stosowania klatek, które potencjalnie może obowiązywać od 2027 r. Decyzja o tym, czy i jak stosować ten środek na potrzeby związane z dobrostanem zwierząt, leży w gestii władz krajowych lub, w niektórych przypadkach, władz regionalnych. Aby zachęcić do korzystania z programu, rządy powinny oferować wysokie budżety i korzystne wskaźniki wsparcia. Maksymalny dopuszczalny pułap określony w rozporządzeniu wynosi 75% kosztów kwalifikowalnych.

- Do innych istotnych środków wsparcia gospodarstw w II filarze należą działania rolno-środowiskowe i klimatyczne (agri-environmental and climate measures, AECM), które nie ograniczają się do celów środowiskowych i mogą obejmować także programy wspierające poprawę dobrostanu zwierząt w gospodarstwach. W tej samej kategorii znajduje się od dawna stosowane działanie wspierające zarówno przejście na rolnictwo ekologiczne i związane z nim koszty, jak i umowy o utrzymaniu rolnictwa ekologicznego przez okres wieloletni. Ponieważ prowadzący gospodarstwa ekologiczne zobowiązują się do przestrzegania znacznie wyższych norm dobrostanu zwierząt niż w przypadku gospodarstw konwencjonalnych, rozwój tego sektora może przyczynić się do ograniczenia stosowania klatek.

Oprócz tych opcji finansowania w ramach WPR, inne polityki UE mogą również pomóc w procesie przejścia na systemy bezklatkowe obecnie i w przyszłości. Należą do nich:

- Zapisy dotyczące „warunkowości” w WPR, które wymagają od rolników otrzymujących główne instrumenty pomocowe przestrzegania pewnych warunków prawnych, w tym dotyczących dobrostanu zwierząt hodowlanych.
- Politykę promowania na rynku żywności pochodzącej z unijnych gospodarstw finansowaną przez WPR, która do tej pory nie była wykorzystywana do faworyzowania produktów o wyższym poziomie dobrostanu, ale może być w tym celu wykorzystywana w przyszłości.

- Nowy proponowany unijny system znakowania żywności, który w większym stopniu niż obecny system uwzględniałby kwestię dobrostanu zwierząt.
- Polityka UE w zakresie badań i innowacji oraz pozycje budżetowe, które mogą wesprzeć proces przejścia na chów bezklatkowy np. poprzez określenie, które systemy hodowli bezklatkowej najlepiej odpowiadają danym warunkom.

Fundusze krajowe

Władze krajowe i regionalne mogą na wiele sposobów wspierać odchodzenie od stosowania klatek wykorzystując fundusze unijne i środki krajowe. Konkretnie warunki w poszczególnych krajach są różne, ale wszędzie w UE w najbliższej przyszłości trzeba będzie dokonać nowych wyborów politycznych, a zachowania przetwórców, sprzedawców detalicznych i innych uczestników łańcucha dostaw żywności będą się zmieniać w miarę doprecyzowywania harmonogramu czasowego przejścia na chów bezklatkowy. Rolnicy i firmy produkujące żywność będą poddawane presji rynkowej, aby inwestować w alternatywne systemy utrzymania, a rządy - coraz większej presji na wprowadzanie polityk wspierających te systemy, zwłaszcza w celu utrzymania pozycji na rynku UE.

Przy opracowywaniu podejść krajowych kluczowym krokiem winna być ocena wyzwań, możliwości i potencjalnych kosztów, która pomoże w opracowaniu odpowiednich i dobrze ukierunkowanych form i poziomów pomocy. Niektóre rządy krajowe będą poszukiwać środków finansowych w sektorze spożywczym i wśród konsumentów, inne zdecydują się na udzielenie znacznej pomocy ze środków publicznych, w tym ze źródeł unijnych. Wymagane będzie stosowanie się do wymogów UE dotyczących pomocy państwa. Nie istnieje jeden wzorzec pozyskiwania i wykorzystywania funduszy krajowych. Wśród dostępnych opcji jest m.in. zmiana stawek VAT na żywność. Komisja Borcherta w Niemczech przeanalizowała szereg opcji. Otrzymany materiał może stanowić użyteczne źródło informacji dla innych krajów.

Jeśli chodzi o finansowanie publiczne dla sektora rolnego, kluczowym środkiem może być ukierunkowana pomoc inwestycyjna na nowe budynki inwentarskie i wyposażenie pomocnicze niezbędne ze względu na odejście od chowu klatkowego. Mogą być potrzebne także inne formy pomocy finansowej dla gospodarstw, zwłaszcza na pokrycie wydatków przejściowych i ewentualnego wzrostu długoterminowych kosztów bieżących. Co do zasady można by ją zapewnić w ramach jednego zintegrowanego programu pomocy przejściowej lub zestawu odrębnych środków. Biorąc pod uwagę znaczenie sektora produkcji ekologicznej władze państw członkowskich powinny niezwłocznie opracować i wdrożyć krajowy plan działań w zakresie rolnictwa ekologicznego.

W niektórych krajach szersze inicjatywy strategiczne dotyczące przyszłości produkcji zwierzęcej mogą przyczynić się do wprowadzenia i określenia ram działań zmierzających do stopniowego wycofywania chowu klatkowego. Takie inicjatywy rozważa nowy rząd koalicyjny w Niemczech w związku z kwestiami dotyczącymi dobrostanu zwierząt i klimatu. Podnosi się je również w odpowiedzi na wysoki poziom zanieczyszczenia w Holandii. Niektóre rządy analizują lub zmierzają w kierunku poszerzenia zastosowań etykiet żywności tak, aby rozróżnić różne standardy dobrostanu. Te i inne środki mogą stanowić bezpośrednie wsparcie dla producentów.

Krajowe programy pomocowe powinny uwzględniać wykorzystanie opisanych tu funduszy unijnych, a państwa członkowskie powinny w najbliższych miesiącach skorzystać z możliwości jak najlepszego wykorzystania odpowiednich środków dostępnych w ramach WPR. Mimo że brak jeszcze zobowiązań prawnych do zaprzestania stosowania klatek, należy ów cel uwzględniać w planach z dużym wyprzedzeniem. Plany strategiczne WPR można modyfikować w miarę postępu prac, co może znaleźć odzwierciedlenie w pierwszym rocznym sprawozdaniu wynikowym, które państwa członkowskie będą musiały przedłożyć Komisji Europejskiej w 2024 roku.

Podsumowanie

Podsumowując, niezbędny jest program środków wspierających przejście na chów bezklatkowy, który połączy zarówno działania UE, jak i państw członkowskich, tworząc wzajemnie zazębiający się pakiet interwencji, wykorzystujących dostępne fundusze unijne, jak również środki krajowe i inwestycje sektora prywatnego. Jednym z pierwszych kroków, jakie należy podjąć, winny być konkretniejsze wnioski legislacyjne w obrębie UE oraz ocena ich wpływu, a także aktywne działania przygotowawcze w państwach członkowskich, zachęcające producentów do wyprzedzania obowiązkowych wymagań, zamiast czekania na termin końcowy. Niektóre środki WPR, w tym programy ekologiczne i wsparcie dla rolnictwa ekologicznego, rządy mogą wdrażać już teraz. Podstawowym elementem programu wsparcia będą musiały być odpowiednie i dobrze ukierunkowane formy pomocy uwzględniające zarówno początkowe inwestycje, jak i długookresowe koszty zmian. Pomoc taka powinna być jednak stosowana w ramach szerszego spektrum polityk, w tym np. etykiet i inicjatyw ukierunkowanych na konsumenta.

2. WPROWADZENIE I KONTEKST POLITYCZNY

W niniejszym raporcie omówiono potencjalne metody realizacji podjętego niedawno zobowiązania do zakończenia epoki klatkowej w hodowli zwierząt w UE, a w szczególności dokonano przeglądu kluczowych źródeł finansowania publicznego, które są lub mogłyby być dostępne w celu wsparcia tego celu. Głównym punktem skupienia są unijne źródła finansowania oraz towarzyszące im prawodawstwo i kontekst polityczny. Konieczne będzie jednak również finansowanie ze strony państw członkowskich, dlatego opisywany jest również szereg opcji, które można by zastosować na poziomie krajowym. Struktura raportu jest następująca:

- Wprowadzenie i kontekst polityczny
- Krótki przegląd najważniejszych form produkcji zwierzęcej, w których stosuje się klatki
- Przejście na systemy chowu bezklatkowego i jego koszty
- Przegląd źródeł funduszy unijnych, które mogą w jakimś stopniu pokryć koszt zmian, w tym najnowszych możliwości w tym zakresie
- Przegląd niektórych możliwości finansowania na poziomie państw członkowskich
- Zbiór zalecanych działań, które państwa członkowskie mogłyby podjąć w celu przyspieszenia zmian w zakresie dobrostanu zwierząt oraz osiągnięcia powiązanych celów
- Wnioski

Zasadnicze znaczenie dla kontekstu politycznego niniejszego raportu ma ogłoszenie wystosowane przez Komisję Europejską (KE) w czerwcu 2021 roku w odpowiedzi na Europejską Inicjatywę Obywatelską (ECI) „Koniec Epoki Klatkowej”. Stanowiło ono jasne zobowiązanie do przedstawienia przed końcem 2023 r. wniosków legislacyjnych w sprawie zaprzestania stosowania klatek w UE, po przeprowadzeniu oceny skutków i procesu konsultacji w 2022 r. Przepisy takie mają objąć stosowanie klatek dla królików, kur niosek, niosek hodowlanych, brojlerów, młodych niosek, przepiórek, kaczek i gęsi. Obejmą one również kojce porodowe dla loch, kojce dla loch, które nie są jeszcze objęte zakazem, oraz indywidualne kojce dla cieląt, które nie są jeszcze objęte zakazem.

Wniosek będzie miał na celu stopniowe wycofanie i ostateczny zakaz stosowania klatek i będzie stanowił część obecnego przeglądu i potencjalnej zmiany prawodawstwa UE w zakresie dobrostanu zwierząt w ramach strategii “Od pola

do stołu” (Farm to Fork Strategy, F2F).¹ Określi on również czas trwania okresu przejściowego. W czerwcu 2021 roku KE zamierzała “ocenić wykonalność prac zmierzających do wejścia w życie proponowanych przepisów od 2027 roku”. Nie zaproponowano jeszcze terminu zakończenia procesu wycofywania klatek. Ocena wpływu przepisów, która ma zakończyć się do końca 2022 r., „określi w szczególności długość rozsądnego okresu przejściowego oraz środki towarzyszące i wspierające, które ułatwią zmianę”. Nie określono charakteru tych środków towarzyszących i wspierających, ale kwestia pomocy finansowej zostanie prawdopodobnie poruszona w ramach całego pakietu polityk. Komisja Europejska zaznacza jednak, że proponowane podejście będzie „indywidualne dla poszczególnych gatunków, co oznacza, że uwzględni i oceni cechy charakterystyczne poszczególnych gatunków lub kategorii zwierząt, które powinny korzystać z systemów utrzymania dostosowanych do ich szczególnych potrzeb”.

Dokładne wymogi zawarte w planowanych przepisach i związane z nimi terminy nie są jeszcze pewne, a proces przyjmowania nowego prawa UE będzie przebiegał w sposób zwyczajowy, z uwzględnieniem istotnej roli Parlamentu Europejskiego i Rady Europejskiej, z uwzględnieniem opinii państw członkowskich. Nie można zagwarantować tu konkretnych wyników ani harmonogramu czasowego. Intencja jest jednak jasna, a orientacyjny harmonogram wycofywania się ze stosowania klatek do 2027 r. nie jest tak ambitny, jak harmonogram przyjęty już przez kilka państw członkowskich, w tym przez liderów w tej dziedzinie, takich jak Austria. Kilka firm spożywczych, w tym największe koncerny, takie jak Nestle, wyraziło swoje poparcie dla inicjatywy. Czynniki te będą miały znaczenie, podobnie jak obawy rolników i reprezentujących ich grup. KE jasno stwierdziła, że producenci otrzymają wsparcie w okresie przejściowym. Oprócz przepisów, których celem jest ułatwienie „zrównoważonego i wykonalnego gospodarczo przejścia na chów bezklatkowy”, Komisja Europejska stwierdziła, że będzie „poszukiwać konkretnych środków wsparcia w kluczowych powiązanych obszarach polityk, takich jak handel oraz badania i innowacje”. Komisarz Kyriakides w przemówieniu wygłoszonym we wrześniu 2021 r. powtórzył zamiar dążenia do zrównoważonego przejścia na chów bezklatkowy „z uwzględnieniem skutków gospodarczych, w tym możliwości rynkowych”. Hodowcy otrzymają niezbędny do dostosowania się czas i stosowne wsparcie.

W ocenie skutków przeanalizowane zostaną możliwości handlowe, w tym etykiety produktów uwzględniające kwestie dobrostanu zwierząt oraz wymogi dotyczące importu. Wyniki badania dotyczącego etykiet produktów uwzględniających

¹ KE (2020). *Strategia “Od pola do stołu”*. https://ec.europa.eu/food/horizontal-topics/farm-fork-strategy_en.

kwestie dobrostanu zwierząt powinny być dostępne przed końcem bieżącego roku.

Komisja Europejska odniosła się również do roli niedawno uzgodnionej nowej Wspólnej Polityki Rolnej, sugerując, że będzie ona „kluczowym czynnikiem” pomagającym hodowcom w przejściu na systemy bezklatkowe i podjęciu wymaganych inwestycji. Należy również pamiętać, że państwa członkowskie będą mogły wziąć pod uwagę dobrostan zwierząt hodowlanych przy opracowywaniu krajowych planów strategicznych WPR. Na chwilę pisania tego tekstu większość powyższych planów przekazano do Komisji Europejskiej i rozpoczął się proces ich weryfikacji. Oprócz możliwości pomocy inwestycyjnej w ramach filaru rozwoju obszarów wiejskich, w ramach WPR istnieją również środki, które umożliwiają wsparcie przyjęcia odpowiedniego systemu zarządzania gospodarstwem w celu spełnienia standardów dobrostanu przekraczających te wymagane prawnie, a także płatności za przejście na rolnictwo ekologiczne oraz pomoc na cele szkoleniowo-doradcze.

Rolę powyższych systemów WPR została omówiona w rozdziale 5.4 poniżej. Choć ich znaczenie jest istotne biorąc pod uwagę status WPR jako głównego źródłem finansowania UE w obszarze rolnictwa i produkcji żywności, państwa członkowskie będą mogły korzystać zarówno z innych funduszy UE, jak i z inicjatyw krajowych, i w ten sposób udzielać wsparcia hodowcom.

Od czasu ogłoszenia komunikatu Komisji Europejskiej z różnych stron słychać było głosy poparcia dla idei wprowadzenia nowych przepisów, jak również poparcie polityczne dla wykorzystania środków publicznych w celu ułatwienia przejścia na nowy system. Podkreśliła to Rada Ministrów w lipcu 2021 r., zgadzając się z propozycją KE, by przedstawić propozycje nowych przepisów w 2023 r. Potrzebę określenia właściwego połączenia środków finansowych i regulacyjnych w okresie przejściowym potwierdziła Komisja Petycji Parlamentu Europejskiego (PETI), która stwierdziła, że „przejście na systemy chowu bezklatkowego można osiągnąć za pomocą środków finansowych i politycznych w perspektywie krótkoterminowej oraz przepisów prawnych w perspektywie długoterminowej”.²

Norbert Lins, przewodniczący Komisji Rolnictwa i Rozwoju Wsi Parlamentu Europejskiego (AGRI), podczas wysłuchania publicznego europejskiej inicjatywy obywatelskiej „Koniec epoki klatkowej” podkreślił potrzebę połączenia zmian legislacyjnych z odpowiednimi planami wsparcia finansowego: „Niezwykle ważne jest, aby (...) przed planowaniem jakiegokolwiek radykalnej zmiany [na hodowlę w

² Parlament Europejski (2020), *Koniec epoki klatkowej: Poszukiwania alternatyw*, badanie zlecone przez komitet PETI, listopad 2020.

pełni bezklatkową] przeanalizować koszty takiej zmiany” oraz “zastanowić się nad zapewnieniem wystarczającego wsparcia finansowego, rekompensat lub innych zachęt dla rolników”. O ile uznanie znaczenia związanych z tym kosztów oraz gotowość do rozważenia i opracowania odpowiednich form wsparcia na niezbędną skalę ma zasadnicze znaczenie, o tyle ważne jest także, by nie wykorzystywać kosztów odejścia od klatek jako powodu do opóźniania postępu legislacyjnego. Więcej informacji na temat kosztów i sposobów radzenia sobie z nimi będzie można uzyskać po zakończeniu i opublikowaniu oceny wpływu proponowanych przepisów przeprowadzonej przez Komisję Europejską. Biorąc jednak pod uwagę, że kilka państw członkowskich i wiodących firm spożywczych zobowiązało się do wprowadzenia systemu bezklatkowego jeszcze przed przyjęciem jakichkolwiek przepisów unijnych, wydaje się, że w Europie jest to zarówno rozwiązanie wykonalne, jak i kierunek działań cieszący się poparciem opinii publicznej.

Jednym z zagrożeń, które pojawia się wraz z wprowadzeniem bardziej wymagających standardów dobrostanu zwierząt w UE, jest fakt, że ich wpływ może ograniczyć wzrost importu z krajów o niższych standardach, zwłaszcza produkty są wówczas dostarczane po znacznie niższych kosztach. Kwestia ochrony unijnych rolników i unijnych norm przed tego rodzaju konkurencją wchodzi obecnie do programu polityki handlowej, a obecna francuska prezydencja UE podkreśla potencjalną rolę tzw. „klausul lustrzanych”, polegających na stosowaniu standardów unijnych do dóbr importowanych. Może to dotyczyć standardów w zakresie dobrostanu, ochrony środowiska i innych mających wpływ na system żywnościowy. Tego rodzaju klauzule to obszar polityki wymagający dalszych badań.

3. NAJWAŻNIEJSZE FORMY PRODUKCJI ZWIERZĘCEJ Z WYKORZYSTANIEM KLATEK W UE: KRÓTKI PRZEGLĄD

Według organizatorów petycji „Koniec epoki klatkowej”, w UE ponad 300 milionów zwierząt hodowlanych utrzymywanych jest w systemach klatkowych.³ W ujęciu liczbowym najważniejsze kategorie systemów, w których stosuje się klatki, dotyczą:

- Kury, w szczególności kury nioski i nioski hodowlane
- Lochy, w tym zarówno kojce porodowe, jak i boksy dla loch
- Króliki
- Kaczki i gęsi (przy produkcji foie gras)
- Przepiórki
- Cielęta

Poniżej przedstawiono krótki profil produkcji dotyczący pierwszych trzech grup zwierząt. Przygotowano go w oparciu o wcześniejszy raport IEEP,⁴ przy czym niektóre dane zaktualizowano na podstawie danych Eurostatu⁵ i innych źródeł.⁶ Zakres, w jakim klatki są nadal stosowane, oraz rodzaje systemów alternatywnych stosowanych zamiast klatek różnią się w zależności od gatunku zwierząt i danego państwa członkowskiego UE. Poniższy wykres pochodzący ze strony internetowej „Koniec epoki klatkowej” przedstawia różnice między państwami członkowskimi na podstawie różnych źródeł danych.

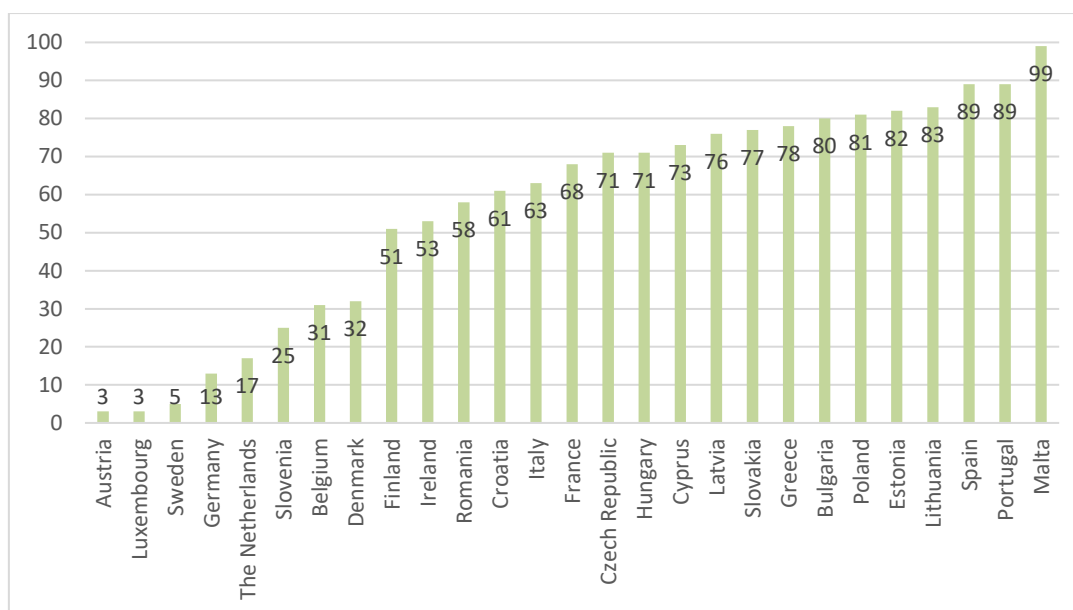
³ Koniec epoki klatkowej (2021). „Hodowla klatkowa to koszmar, któremu wspólnie kładziemy kres”. <https://www.endthecageage.eu/>

⁴ Kollenda, E., Baldock, D., Hiller, N. and Lorant A. (2020) Transformacja ku chowowi bezklatkowemu w UE: Ocena skutków środowiskowych i społeczno-gospodarczych podwyższonych norm w zakresie dobrostanu zwierząt. Raport z realizacji polityki Instytutu na Rzecz Europejskiej Polityki Środowiskowej, Bruksela i Londyn.

⁵ Eurostat (2021). „Rolnicza baza danych” <https://ec.europa.eu/eurostat/web/agriculture/data/database>

⁶ KE (2021). „Jaja” https://ec.europa.eu/info/food-farming-fisheries/animals-and-animal-products/animal-products/eggs_en

Rycina 1: Odsetek zwierząt utrzymywanych w klatkach w poszczególnych państwach członkowskich UE (2021)



Źródło: CIWF⁷

Sektor kur niosek

W 2020 r. na terenie UE hodowane było około 372,4 milionów kur niosek (poza Wielką Brytanią). Zdecydowana większość z nich jest utrzymywana w jednym z czterech poniższych systemów: w klatkach „ulepszonych”, kurnikach (w tym wolierach), systemach wolnowybiegowych oraz ekologicznych. W 2020 roku około 52% kur niosek utrzymywanych było w klatkach, a 48% w systemach alternatywnych.⁸

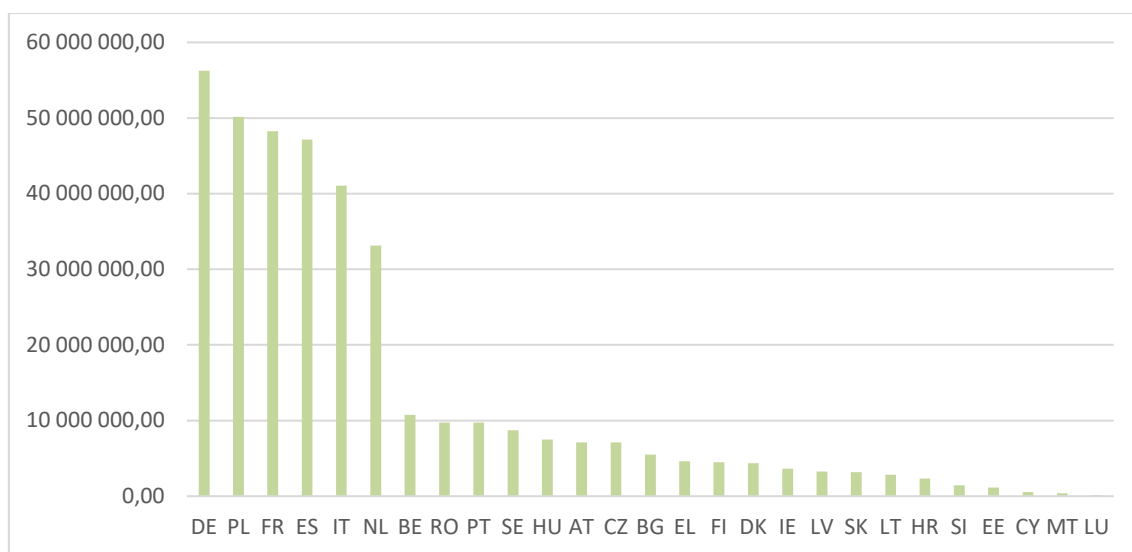
Około 65% kur niosek znajduje się w zaledwie pięciu krajach członkowskich UE (Niemcy, Polska, Francja Hiszpania i Włochy). Istnieje duże zróżnicowanie popularności poszczególnych systemów utrzymania w poszczególnych krajach UE, od wykorzystania klatek ulepszonych dla 99,4% populacji kur niosek na Malcie po 0% w Austrii i Luksemburgu. Klatki ulepszone w dalszym ciągu przeważają w większości wschodnich, środkowych i południowych państw członkowskich EU, podczas gdy ich wykorzystanie w wąskiej grupie państw północno-zachodnich zostało poważnie ograniczone, do niewielkiego ułamka całości.

⁷ Koniec epoki klatkowej (2021). „Jak blisko jesteśmy Europy bez klatek?”

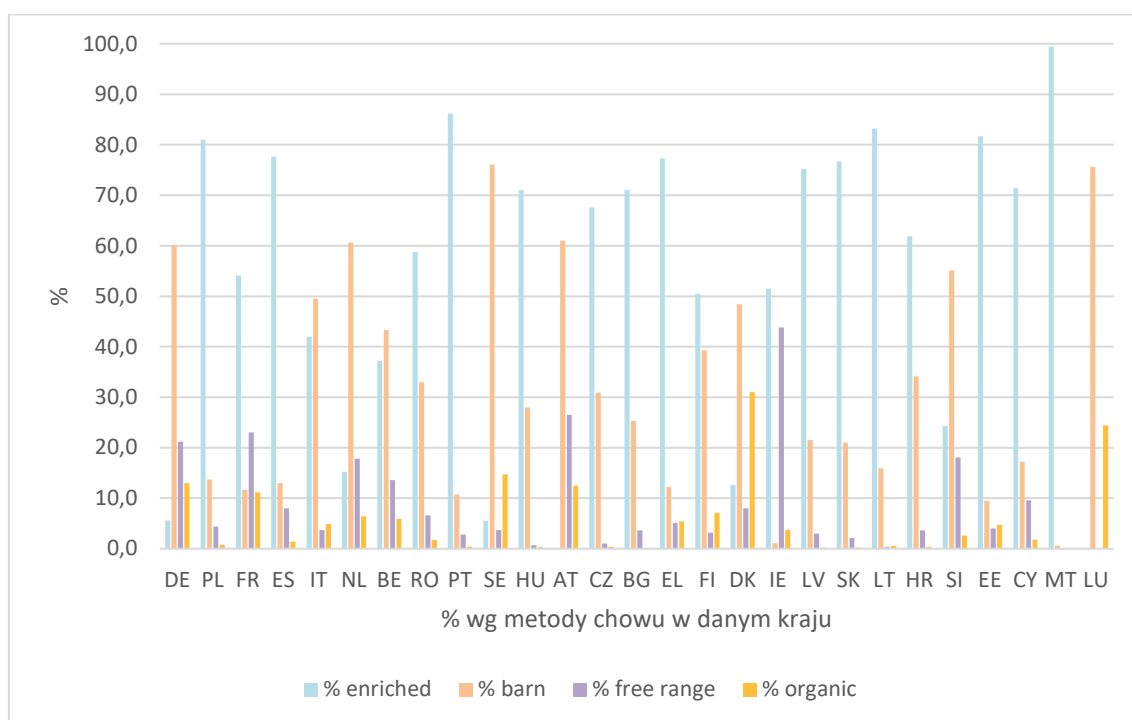
<https://www.endthecageage.eu/how-close-are-we-to-a-cage-free-europe/>

⁸ KE (2021). „Jaja” https://ec.europa.eu/info/food-farming-fisheries/animals-and-animal-products/animal-products/eggs_en

Rycina 2: Łączna liczba kur niosek w państwach członkowskich UE (miliony kur niosek, 2020)



Rycina 3: Kury nioski wg metody chowu w poszczególnych państwach członkowskich UE (2020)



Źródło: Komisja Europejska⁹

⁹ Komisja Europejska (2022) „Sytuacja na rynku jaj w UE” https://ec.europa.eu/info/food-farming-fisheries/animals-and-animal-products/animal-products/eggs_en

Kilka państw członkowskich poczyniło postępy przewyższające normy ustalone na szczeblu UE:

- Stosowania klatek ulepszonych zabroniono w Luksemburgu i Austrii (w Austrii okres przejściowy dla już istniejących klatek ulepszonych zakończył się w styczniu 2020 r.).
- W **Niemczech** zakaz stosowania klatek ulepszonych wejdzie w życie od 2025 roku, a w wyjątkowych przypadkach od 2028 roku.
- W Walonii (**Belgia**) zakaz stosowania klatek dla kur niosek wejdzie w życie do 2028 roku (Region Walonii – Le Code Wallon Du Bien-Être Animal, 2018).
- We wrześniu 2020 roku niższa izba parlamentu **Czech** przegłosowała wprowadzenie zakazu stosowania klatek dla kur niosek od 2027 roku.
- Na **Słowacji** rząd i organizacje branżowe podpisały porozumienie o zaprzestaniu stosowania hodowli klatkowej kur do 2030 roku.

Sektor trzody chlewnej w UE

W grudniu 2020 roku w UE hodowano około 146 miliony sztuk trzody chlewnej, przypisywanej do następujących trzech kategorii w unijnym badaniu struktury gospodarstw rolnych:

- 42,08 milionów prosiąt (do 20 kg)
- 11,49 milionów sztuk zwierząt hodowlanych (11,32 milionów loch, 0,16 milionów knurów)
- 92,44 milionów sztuk pozostałych zwierząt (31,23 młodych świń, 59,42 tuczników i świń „wybrakowanych”)

Produkcja trzody chlewnej koncentruje się w coraz większym stopniu w kilku państwach członkowskich, a hodowle stają się coraz bardziej wyspecjalizowane i intensywne. Wiodącymi producentami trzody chlewnej w UE są Hiszpania i Niemcy.¹⁰

Na chwilę obecną większość loch w UE jest trzymana w kojcach przez dużą część cyklu reprodukcyjnego. Większość loch hodowlanych w UE zamykanych jest w

¹⁰ Eurostat (2021). „Populacja trzody chlewnej”

https://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=apro_mt_lspig&lang=en

wąskich kojcach przez około 5 tygodni w okresie inseminacji. Po tym są utrzymywane w grupach (nie w kojcach pojedynczych) z innymi lochami. Przed wyproszeniem w większości przypadków lochę umieszcza się w kojcu porodowym z metalowymi prętami. Kojec taki w poważny sposób ogranicza możliwość poruszania się zwierzęcia oraz jego naturalne zachowanie.

Obecnie około 3,5 miliona loch utrzymywanych jest w systemach alternatywnych przez cały cykl reprodukcyjny.¹¹ Alternatywne systemy porodowe często w ogóle nie wykorzystują kójców indywidualnych, zamiast tego utrzymując pojedynczą lochę razem z jej miotem lub grupując lochy ze sobą. Metoda ta daje zwierzętom przestrzeń do swobodnego obracania się i poruszania.

Dyrektywa 2008/120/WE definiuje minimalne wymagania dla systemów, w których świnie utrzymywane są w grupach. Lochy należy trzymać w grupach od czterech tygodni po pokryciu do jednego tygodnia przed przewidywanym terminem oproszenia. W UE brak jest prawnej definicji „wieprzowiny wolnowybiegowej”, a systemy utrzymania loch na wolnym powietrzu mogą różne formy. Ogólnie rzecz biorąc, lochy utrzymywane na wolnym powietrzu cieszą się największą swobodą ruchu, a jednocześnie mogą zajmować własne wydzielone obszary. Jako ochronę przed zimnem i schronienie stosuje się wiaty. Tego rodzaju formy utrzymania stosuje się głównie w Danii, Włoszech i Wielkiej Brytanii. Często świnie przebywają wolnym powietrzu przez cały rok, na wszystkich etapach cyklu reprodukcyjnego. W niektórych przypadkach lochy są utrzymywane w pomieszczeniach w okresie laktacji.

Produkcja ekologiczna uwzględnia dodatkowe zasady mające na celu zapewnienie zwierzętom zdrowego trybu życia i umożliwienie im zachowań właściwych dla danego gatunku, określonych w stosownych zapisach do 2021 r. w rozporządzeniu 834/2007 i rozporządzeniu 889/2008. Nowe rozporządzenie UE w sprawie rolnictwa ekologicznego (2018/848), które weszło w życie w styczniu 2022 z opóźnieniem spowodowanym Covid, przewiduje również utrzymywanie loch w grupach za wyjątkiem ostatnich etapów ciąży i okresu laktacji, i dodaje dalej, że w tym czasie "locha musi mieć możliwość swobodnego poruszania się w swoim kojcu, a jej ruch jest ograniczony tylko na krótkie okresy". Ponadto, na kilka dni przed przewidywanym terminem wyproszenia lochom należy zapewnić wystarczającą ilość słomy, co pozwoli im na zbudowanie gniazda.

¹¹ Compassion in World Farming (2018). „Koniec epoki klatkowej. Dlaczego UE musi przestać zamykać zwierzęta hodowlane w klatkach.” <https://www.ciwf.org.uk/media/7434596/end-the-cage-age-why-the-eu-must-stop-caging-farm-animals.pdf>

Kilka państw członkowskich przyjęło bardziej ambitne przepisy, wykraczające poza poziom bazowy ustalony na szczepku Organizator UE, na przykład:

- **Szwecja** całkowicie zakazała stosowania indywidualnych kojców dla loch i porodowych w 1994 roku. Zakaz ten został podtrzymano w niedawno zaktualizowanych szwedzkich przepisach dotyczących dobrostanu zwierząt (ustawa o dobrostanie zwierząt 2018:1192 i jej rozporządzenie 2019:66).
- **Holandia** od 2013 rok ograniczyła możliwość trzymania loch w kojcach indywidualnych do czterech dni po inseminacji.
- **Niemcy** wyeliminują stosowanie indywidualnych kojców dla loch do 2029 roku i ograniczą czas, jaki lochy mogą spędzić w kojcu porodowym do 5 dni począwszy od 2036 r.

Sektor hodowli królików w UE

W Unii Europejskiej hoduje się na mięso około 170 milionów królików, z czego stosunkowo duża część (około jednej trzeciej) w gospodarstwach przydomowych, a nie przez dużych producentów komercyjnych. Hodowla prowadzona jest głównie w kilku państwach członkowskich, szczególnie w Hiszpanii, Francji i Włoszech, wspólnie wytwarzających 83% całkowitej produkcji mięsa króliczego w UE (EFSA, 2020). Inne państwa członkowskie, w których poziom produkcji jest stosunkowo wysoki, to Niemcy, Portugalia, Węgry, Polska, Grecja i Belgia. Króliki często dzieli się na trzy kategorie:

- Królice hodowlane: samice reprodukcyjne od pierwszego wykotu (porodu) do uboju
- Króliczeta: oseski od urodzenia do odsadzenia
- Króliki w okresie wzrostu: od odsadzenia do uboju

Na chwilę obecną brak jest rozporządzenia UE odnoszącego się konkretnie do dobrostanu królików hodowlanych, chociaż dyrektywa 98/58/WE w sprawie ochrony zwierząt hodowlanych obejmuje wszystkie gatunki hodowane lub utrzymywane w celach hodowlanych, w tym króliki, ustanawiając pewne minimalne normy w tym zakresie. Wobec braku przepisów europejskich istnieje wyraźne ryzyko, że wielu producentów będzie przestrzegać jedynie minimalnych norm.

Istnieje sześć rodzajów systemów utrzymania dla królików: klatki konwencjonalne, klatki ulepszone konstrukcyjnie, kojce podwyższone, kojce podłogowe, systemy utrzymania na wolnym powietrzu/częściowo na wolnym powietrzu, i ekologiczne systemy utrzymania. Większość hodowanych komercyjnie królików trzymany jest w klatkach.

Konwencjonalne klatki jałowe, odpowiadające około 85% całkowitej produkcji w UE, są najbardziej rozpowszechnioną formą systemów utrzymania królików, w których zwierzęta trzymane są bądź pojedynczo (lub parami w przypadku samic), bądź lub w małych grupkach (typowo w okresie tuczu), bez ściółki i z ograniczoną przestrzenią do przemieszczania się.

W porównaniu z konwencjonalnymi klatkami jałowymi, klatki ulepszone odpowiadające 9% produkcji całkowitej w UE zapewniają zwierzętom więcej przestrzeni oraz muszą zawierać gryzaki, na przykład drewniane pałeczki, co pozwala królikom na wykazywanie pewnych zachowań normalnych dla gatunku. Dostępna powierzchnia i właściwości techniczne klatek ulepszonych są jednak zróżnicowane ze względu na brak ogólnounijnych wymogów prawnych ich dotyczących.

Alternatywne systemy bezklatkowe odpowiadają niewielkiej części produkcji. Przeprowadzono w tym zakresie mniej prac rozwojowych niż jeśli chodzi o systemy bezklatkowe hodowli trzody chlewnej czy drobiu. Obiektywne dane na temat wpływu różnych systemów na dobrostan zwierząt są ograniczone. Konieczne są dalsze badania na ten temat, a także na temat najbardziej odpowiednich systemów utrzymania i hodowli, które należy wprowadzić po wycofaniu klatek.

W niektórych państwach członkowskich króliki hodowlane prawo krajowe chroni lepiej niż podstawowe normy UE:

- Stosowanie klatek nieulepszonych jest zabronione w **Austrii, Niemczech i Holandii**.
- **Belgia** zabroniła stosowania wszelkiego rodzaju klatek dla królików w okresie wzrostu.
- **W Niemczech** króliki muszą mieć dostęp do platformy, gryzaków i paszy objętościowej.
- **W Holandii** króliki hodowane na ubój należy kwaterować parami, z dostępem do platformy i gryzaków.

Niemniej jednak w Hiszpanii, Francji i Włoszech, gdzie koncentruje się większość produkcji w UE, klatki konwencjonalne pozostają najbardziej rozpowszechnioną formą utrzymania.

4. PRZEJŚCIE NA HODOWLĘ BEZKLATKOWĄ I JEGO POTENCJALNE KOSZTY

Chociaż ostatnie zmiany wskazują na spadek popularności niektórych systemów klatkowych w UE, są one nadal powszechne i dominują w wielu państwach członkowskich, zwłaszcza w Europie południowej i środkowej, jak wynika z danych zawartych w Rycinie 1. Stosowanie klatek stanowiło zasadniczy element rozwoju intensywnej wielkoskalowej hodowli zwierząt i charakteryzowało się dużym zagęszczeniem zwierząt i wysokim stopniem ograniczenia ich ruchu. Dlatego też odejście od ich stosowania wymagać będzie szeroko zakrojonych zmian w systemach produkcyjnych, w tym potencjalnie odejścia w znacznym stopniu od obecnego modelu produkcji.

Jednak konkretne zmiany co do struktur, systemów, wyposażenia i praktyk hodowlanych, które prawdopodobnie nastąpią po zmianie prawa, nie zostały jeszcze przedstawione w ogólnounijnym badaniu lub ocenie skutków. Potrzebna jest szersza ocena długoterminowych konsekwencji, jakie dla produkcji zwierzęcej w Europie będzie miało zarówno przejście na system bezklatkowy, jak i inne zmiany prawne, które prawdopodobnie zostaną zaproponowane w ramach trwającego obecnie szerszego przeglądu prawodawstwa UE w tej dziedzinie. Na tym etapie potrzebne jest dalsze wyjaśnienie krótko- i długoterminowych wymaganych zmian w formie harmonogramu, który ma zostać ustalony. Również poziom kosztów ponoszonych przez producentów pozostaje na razie niepewny. Nie należy również zapominać, że skutki wprowadzonych przepisów będą wykraczać poza poziom poszczególnych gospodarstw, wpływając na inne elementy łańcucha dostaw, w tym na handel różnymi produktami.

Konsekwencje poniosą również konsumenci. Zmiany w zachowaniach konsumenckich i wyborach zakupowych będą musiały stanowić element udanego odejścia od chowu klatkowego zwłaszcza, jeśli w dalszym ciągu możliwy będzie import do UE produktów z gospodarstw w innych krajach, w których chów klatkowy będzie nadal dozwolony. Reakcje konsumentów na przejście na systemy bardziej przyjazne dla dobrostanu zwierząt oraz ewentualny długoterminowy wzrost cen jaj i mięsa można do pewnego stopnia przewidzieć na podstawie trendów w krajach-liderach względem chowu bezklatkowego, o których mowa powyżej. Obszar ten wymaga jednak weryfikacji na drodze badań. Powyższy wymiar konsumencki wykracza jednak poza zakres niniejszego raportu.

Mimo niepewności co do dokładnego harmonogramu czasowego i alternatywnych rozwiązań, które zostaną przyjęte, można z wyprzedzeniem przewidzieć pewne bardziej ogólne aspekty przejścia na chów bezklatkowy i związane z nim koszty. Zaprzestanie stosowania klatek wiąże się z szeregiem

zmian w strukturze gospodarstw, budynkach, wyposażeniu, metodach hodowlanych, umiejętnościach i wymaganiach względem pracowników.

Zmiany te należy rozpatrywać w odniesieniu do poszczególnych gatunków zwierząt i w zależności od zróżnicowanych warunków panujących w poszczególnych państwach członkowskich. Istnieją znaczne różnice w stosowaniu klatek zarówno jeśli chodzi o poszczególne gatunki zwierząt, jak i gospodarstwa o różnych systemach utrzymania, a typy i rozmiary samych klatek. Podczas gdy kurczaki i króliki trzyma się w klatkach przez większą część ich życia, w produkcji trzody chlewnej klatki są stosowane głównie dla loch w okresie proszenia przez okresy różniące się znacznie w zależności od gospodarstwa. W związku z tym zróżnicowane będą również czynności niezbędne do wyeliminowania klatek.

Podczas gdy niektóre gospodarstwa będą musiały całkowicie zmienić systemy hodowli i wykorzystywane budynki, inne, na przykład niektóre grupy producentów trzody chlewnej, będą w stanie zaprzestać stosowania klatek wprowadzając bardziej ograniczone zmiany w niektórych podstawowych konstrukcjach gospodarstwa, inwestując jednocześnie w znaczące zmiany w systemach hodowli. W niektórych gospodarstwach mogą nastąpić również zmiany ilościowe i jakościowe w zakupach paszy, ale nie dotyczy to wszystkich. Podobnie można się spodziewać, że zapotrzebowanie na grunty pod hodowlę zwierząt obecnie utrzymywanych w klatkach w pewnym stopniu wzrośnie, w zależności od przyjętych systemów alternatywnych i od tego, czy liczebność zwierząt pozostanie taka sama, co nie jest wcale pewne. Niektóre zmiany, takie jak przyjęcie systemów swobodnego przebywania dla loch w okresie proszenia, wiążą się z większym ryzykiem niż inne. Brak jednak jednego wzorca, który można by zastosować w całej UE.

Ponadto poziom zadłużenia i dostępu do finansowania będzie różny w poszczególnych gospodarstwach, stanowiąc dla niektórych z nich znacznie większe ograniczenie niż dla innych. Przykładowo niektóre gospodarstwa mogą mieć kredyty zabezpieczone na obiektach, które nie będą nadawały się do dalszego wykorzystywania. Niektórzy hodowcy mogą uznać, że aby utrzymać się na rynku muszą ograniczyć lub - wręcz przeciwnie - poszerzyć działalność. Opłacalność finansowa przejścia na chów bezklatkowy dla hodowców będzie wieloaspektowa, przy czym koszty będą stanowiły czynnik istotny, ale nie jedyny.

Same koszty netto zależą od skali koniecznych i pożądaných zmian oraz od konkretnej sytuacji danego producenta, wahając się od znacznych do stosunkowo niewielkich.

Ogólnie rzecz biorąc, koszty związane z odejściem od stosowania klatek w gospodarstwach można podzielić na wydatki jednorazowe, takie jak inwestycje w

nowe budynki i sprzęt (a także szkolenia), oraz bieżący wzrost kosztów produkcji związany z prowadzeniem bezklatkowych systemów hodowli. Koszty takie mogą obejmować:

- Inwestycje kapitałowe w nowe budynki, w tym koszty kredytów i spłat kredytów, tam gdzie ma to zastosowanie;
- Inwestycje w nowe wyposażenie, w tym m.in. wyposażenie dla zwierząt, urządzenia do zadawania paszy i gospodarowania odpadami;
- Infrastrukturę towarzyszącą, np. instalacje ściekowe, wodociągowe, elektryczne i hodowlane;
- Nabycie lub najem dodatkowego terenu, zwłaszcza w przypadku przejścia na zewnętrzny system utrzymania;
- Szkolenie i zdobywanie wiedzy;
- Dodatkowe koszty zakupionych środków produkcji tam, gdzie występują: w niektórych przypadkach mogą one obejmować dostawy paszy i energii. Z niektórymi systemami wiązą się wyższe koszty paszy;
- Dodatkowe koszty zakupu odpowiednich zwierząt do innego systemu, jeśli występują;
- Dodatkowe koszty pracy jeśli występują;
- Dodatkowe koszty sprzedaży produktów gospodarstwa jeśli występują;
- Dodatkowe koszty związane z niższym współczynnikiem konwersji paszy, a więc w niektórych przypadkach wyższe koszty jednostkowe.

Przykładem możliwych zmian kosztowych jest przejście z klatek ulepszonych na systemy ściółkowe lub wolierowe dla kur niosek. W raporcie przygotowanym na zlecenie stowarzyszenia branżowego przez Uniwersytet Wageningen przedstawiono dane liczbowe, które zakładają, że dzięki przejściu na nowy system liczba kur przypadających na jednego pracownika może spaść z 70 000 do 40 000, a zużycie paszy zwiększyć się ze 110 do 120 gramów na kurę dziennie. Przyjęto też, że inwestycje niezbędne do pokrycia kosztów kurnika na kurę wzrosną z 8,16 EUR do 12 EUR.¹²

Ogólnie rzecz biorąc, rolnicy będą poszukiwać nowych systemów hodowli, które nie pociągają za sobą kosztów wyższych niż konieczne. Ważną decyzją będzie też moment wprowadzenia zmian. Wielu hodowców będzie czekać z wprowadzeniem

¹² Saatkamp, H. W., Vissers, L. S. M., van Horne, P. L. M., & de Jong, I. C. (2019). Transition from Conventional Broiler Meat to Meat from Production Concepts with Higher Animal Welfare: Experiences from The Netherlands. *Animals*, 9(8), 483. MDPI AG.

zmian do samego końca okresu, w którym klatki będą dozwolone. Inni będą jednak otwarci na szybszą reakcję, zwłaszcza jeśli otrzymają zachęty od rządów, partnerów w obrębie łańcucha produkcji żywności i innych. Za szybszym działaniem mogą przemawiać zarówno względy ekonomiczne, jak i etyczne. Na przykład, jeśli główni nabywcy mięsa i jaj w danym miejscu, np. sieci handlowe i przetwórcy, zdecydują się na przyjęcie nowych norm przed upływem terminu określonego prawnie, ich dostawcy mogą być zmuszeni do przejścia na nowe normy w tym samym czasie lub znalezienia innych rynków zbytu.

Zwiększenie efektywności nowych inwestycji aby przynajmniej w pewnym stopniu zrównoważyć wzrost kosztów również będzie stanowić istotny czynnik. Określony w przepisach termin odejścia od klatek wpływa na producentów w różny sposób. Niektórzy przyspieszą inwestycje w nowe systemy, które i tak planowali wkrótce zrealizować, na przykład ze względu na rosnący popyt na produkty bezklatkowe lub ze względu na to, że sprzęt i budynki osiągały kres swojej użyteczności ekonomicznej. Pewien wzrost wydajności nastąpi prawdopodobnie po zainstalowaniu ulepszanego wyposażenia. Wzrost kosztów, jeśli w ogóle nastąpi, dla tych producentów będzie mniejszy niż w przypadku konieczności wymiany stosunkowo nowych systemów klatkowych – choć i tu może wystąpić wzrost wydajności. W związku z tym pomiędzy poszczególnymi producentami będą występować znaczne różnice w skali kosztów, z jakimi muszą się zmierzyć, nawet w obrębie tego samego sektora i przy wprowadzeniu tych samych zmian technicznych. Dla niektórych obciążenie kosztowe będzie znacznie większe niż dla innych. Różnica ta może się pogłębić, jeśli niektórzy producenci będą w stanie odzyskać zwiększone koszty poprzez podnoszenie cen, podczas gdy innym to się nie uda. Przy opracowywaniu planu pomocy finansowej w celu ułatwienia przejścia na chów bezklatkowy powyższe czynniki należy uwzględnić.

Hodowcy muszą być w stanie uzasadnić nową inwestycję pod względem ekonomicznym i mieć dostęp do koniecznego kapitału, na przykład w postaci kredytów bankowych. Niektórzy mogą zdecydować się na zaprzestanie produkcji zamiast wprowadzania zmian, nawet jeśli mogliby odzyskać poniesione koszty. Inni z kolei uznają, że jest to okazja do rozszerzenia działalności. Dostępność finansowania publicznego mającego na celu zmniejszenie obciążeń związanych z nowymi inwestycjami może być czynnikiem decydującym dla hodowców rozważających dostępne możliwości.

Drugim pytaniem ściśle związanym z poprzednim, jest to, czy rolnicy będą w stanie wygenerować wystarczający zysk z produktów bezklatkowych, aby pokryć wzrost kosztów, w tym odsetki od nowych kredytów, które będą musieli zaciągnąć. Kluczowym czynnikiem będą tu względy rynkowe oraz potencjalna dostępność wsparcia w ramach WPR dla niektórych form hodowli. Ważny jest

również poziom gotowości konsumentów do płacenia więcej za produkty bezklatkowe. Podobnie jeśli chodzi o stanowisko detalistów i innych firm pośredniczących w zakupie produktów takich jak jaja i mięso, o czym już wspomniano wcześniej. Jeśli po pewnym czasie przestaną być skłonni do kupowania produktów związanych z chowem klatkowym, rolnicy nie będą mieli takiej możliwości kontynuowania tego rodzaju produkcji. Mogą również przyczynić się do przyspieszenia i wsparcia procesu przechodzenia na chów bezklatkowy, oferując rolnikom lepsze ceny lub warunki i dając im pewność, że w przyszłości będzie dla nich rynek zbytu.

Oceniając prawdopodobne koszty transformacji i to, jak się rozłożą na poszczególnych hodowców, należy wziąć pod uwagę zarówno początkowe inwestycje i dostosowania, jak i długoterminowe warunki rynkowe dla różnych rodzajów produktów bezklatkowych.

W perspektywie krótkoterminowej istnieje ryzyko, że ciężar finansowy dostosowania do nowych systemów spadnie nieproporcjonalnie na producentów, chociaż z czasem większość kosztów dodatkowych zostanie prawdopodobnie przeniesiona w dół łańcucha wartości i obciąży konsumentów. Dla wielu hodowców dysponujących ograniczoną nadwyżką finansową potrzeba wsparcia dla początkowych inwestycji i kosztów dostosowania będzie, na przykład zmian w budynkach, nowych konstrukcji i wyposażenia oraz być może zabezpieczenia większej powierzchni dla zwierząt trzymanyh na wolnym powietrzu, jeśli będzie to konieczne, będzie miała charakter naglący. W związku z tym wsparcie finansowe przejścia na wyższe standardy, pociągające za sobą wyższe koszty dla producentów, będzie prawdopodobnie potrzebne przynajmniej w niektórych gospodarstwach i przez ograniczony czas tak, aby zapewnić bezpieczną podstawę finansową i umożliwić im rozpoczęcie poważnych zmian w metodach produkcji. Ponieważ wiele ferm trzody chlewnej pracuje na niewielkich marżach, od pewnego czasu wiadomo, że odejście od kojców może wpłynąć na ich stabilność finansową.¹³ Z drugiej strony, szacuje się, że w dłuższej perspektywie czasowej koszty pracy i wymagania czasowe nie różnią się znacząco w porównaniu z systemami konwencjonalnych z boksami porodowymi.¹⁴

Rynek z czasem dostosuje się, aby pokryć koszty produkcji, jeśli po odejściu od klatek będą one wyższe niż uprzednio, co może wynikać na przykład z większego

¹³ Harvey, D., Hubbards, C., Majewski, E., & Malak-Rawlikowska, A. (2013). Impacts of improved animal welfare standards on competitiveness of EU animal production (Nr 1021-2016-81789, pp. 251-274).

¹⁴ Guy, J. H., Cain, P. J., Seddon, Y. M., Baxter, E. M., & Edwards, S. A. (2012). Economic evaluation of high welfare indoor farrowing systems for pigs. *Animal Welfare-The UFAW Journal*, 21(1), 19

zużycia paszy i dodatkowych wymagań obsługowych, a także z potrzeb w zakresie inwestycji kapitałowych. Nie musi to koniecznie oznaczać ogólnego wzrostu cen; niektóre firmy już teraz kupują wyłącznie produkty bezklatkowe i z powodzeniem konkurują na rynku. Jest zbyt wcześnie, aby móc stwierdzić w jakim stopniu wyższe koszty zostaną przeniesione na konsumentów lub przynajmniej częściowo przejęte przez przetwórców, sprzedawców detalicznych i inne podmioty w łańcuchu produkcji żywności.

Może się okazać, że pomoc finansową należy zapewnić nie tylko samym hodowcom zwierząt, ale także niektórym podmiotom działającym na dalszych etapach łańcucha produkcji żywności, np. zajmującym się przetwarzaniem, dystrybucją i handlem. Niemniej jednak koszty te mogą być niskie w porównaniu z kosztami niezbędnymi w produkcji podstawowej w gospodarstwach rolnych i mogą być związane głównie z koniecznością wprowadzenia mechanizmów rozdzielających w okresie przejściowym przepływy między produktami wytwarzanymi bezklatkowo/z zachowaniem wysokiego poziomu dobrostanu zwierząt a pozostałymi.

Pomoc dobrze ukierunkowana na rezygnację z klatek i nowe inwestycje pozwoliłaby rozwiązać problem największych bezpośrednich skutków finansowych dla producentów. Co do zasady powinna ona również ograniczyć zakres, w jakim wyższe ceny będą przenoszone na konsumentów. Niektóre z opisanych w niniejszym raporcie unijnych źródeł finansowania koncentrują się wyłącznie na poziomie pojedynczych gospodarstw, ale inne mają szerszy zakres i mogą wspierać działania poza nie wykraczające.

5. FINANSOWANIE UNIJNE ODEJŚCIA OD STOSOWANIA KLATEK

W tym rozdziale przyjrzymy się źródłom finansowania i związanym z nimi działaniom na poziomie UE, które są lub mogą być ukierunkowane na poprawę dobrostanu zwierząt, a w szczególności na eliminację klatek w gospodarstwach. Zaczynamy od przeglądu źródeł, a następnie koncentrujemy się na kluczowych środkach w ramach WPR, z których wiele funkcjonuje już od pewnego czasu, ale kilka jest nowych, zawartych w obecnej wersji polityki aktualnie wdrażanej na szczeblu poszczególnych państw członkowskich. Uwzględniamy także wybrane doświadczenia w stosowaniu poszczególnych środków. W ostatniej części omawiamy pokrótce szersze polityki niezapewniające źródeł finansowania, ale je uzupełniające, np. politykę w zakresie badań i innowacji oraz etykietowania żywności. Pozwala to uzyskać bardziej całościowy obraz zagadnienia.

5.1 Potencjalne źródła finansowania unijnego przejścia na systemy bezklatkowe

Najbardziej bezpośrednim i znaczącym źródłem finansowania przejścia na bezklatkowe systemy produkcji zwierzęcej w UE jest Wspólna Polityka Rolna (WPR),¹⁵ co podkreślali przy różnych okazjach komisarze UE. Większość budżetu WPR przeznaczana jest na płatności dla producentów i innych podmiotów po stronie podaży. Tylko niewielka część wydatków w ramach WPR jest kierowana do strony popytu, np. na wsparcie dla oznaczeń geograficznych, produktów ekologicznych i innych programów promocyjnych. Wydatki te towarzyszą głównym środkom UE ukierunkowanym na konsumenta, takim jak przepisy dotyczące etykietowania żywności, które stanowią politykę regulacyjną UE nie posiadającą znaczącego budżetu.

Poza obszarami polityki żywnościowej i rolnej UE dysponuje funduszami o znacznie szerszej określonych celach, takich jak rozwój regionalny oraz badania i rozwój, czyli sfera obejmująca zagadnienia naukowe, technologiczne i społeczno-gospodarcze. Te właśnie fundusze mniej skoncentrowane na rolnictwie stanowią potencjalne źródło wsparcia dla niektórych działań i inicjatyw ukierunkowanych na dobrostan zwierząt, pod warunkiem, że spełniają one konkretne kryteria poszczególnych instrumentów finansowania. Nie będą one jednak raczej

¹⁵ KE (2021). „Wspólna Polityka Rolna w skrócie.” https://ec.europa.eu/info/food-farming-fisheries/key-policies/common-agricultural-policy/cap-glance_en

odgrywały głównej roli w finansowaniu procesu odchodzenia od systemów klatkowych, co leży raczej w gestii funduszy rolnych.

Oprócz tych funduszy z długą historią istnieje nowy, krótkoterminowy fundusz unijny, który powstał bardzo niedawno. W ramach porozumienia budżetowego UE z lipca 2020 r.¹⁶ utworzono nowy fundusz tymczasowy, który ma wspierać odbudowę i odporność gospodarek państw członkowskich po Covid: Next Generation EU (NGEU).¹⁷ Ten pakiet wsparcia finansowego w wysokości 750 mld euro (w cenach z 2018 r.) ma na celu pomoc gospodarkom państw członkowskich w przezwyciężeniu trudności gospodarczych i społecznych spowodowanych pandemią Covid-19.

Państwa członkowskie zaproszono do przedstawienia KE swojego „krajowego planu odbudowy”, przy czym minimum 37% wydatków powinno zostać przeznaczone na środki związane z klimatem, a minimum 20% na środki służące przyspieszeniu transformacji cyfrowej. Plany zostały przedłożone na poziomach przekraczających określone powyżej cele. Wspomniane obszary tematyczne pochłaniają około dwóch trzecich środków w ramach instrumentu na rzecz odbudowy i odporności. Pozostała część środków może być wykorzystana na kwestie społeczne lub na rozwiązywanie konkretnych problemów ekonomicznych związanych z pandemią. Zgodnie z rozporządzeniem UE nr 2021/241, ustanawiającym instrument na rzecz odbudowy i odporności, cały plan powinien być pomyślany jako krajowa odpowiedź na pandemię i być spójny z zaleceniami półrocznymi UE, krajowym planem na rzecz energii i klimatu, planem dotyczącym mechanizmu sprawiedliwej transformacji oraz innymi programami operacyjnymi finansowanymi z budżetu UE. Ponieważ przejście na chów bezklatkowy jest nową inicjatywą UE niewynikającą bezpośrednio z pandemii wirusa Covid-19, a przepisy UE mające na celu przyspieszenie tego przejścia nie zostały jeszcze przyjęte, nie stanowi ono głównego przedmiotu zainteresowania tego funduszu i nie zostało szerzej omówione w niniejszym sprawozdaniu. Niemniej jednak, jeśli państwo członkowskie zdecyduje się wprowadzić nową inicjatywę, która poprawi dobrostan, ograniczy stosowanie klatek i zmniejszy emisję gazów cieplarnianych, może ona zostać zaproponowana jako kwalifikująca się do komponentu klimatycznego UOIG.

Wreszcie należy wspomnieć o strategii „Od pola do stołu”, której celem jest stworzenie nowego, zrównoważonego systemu żywnościowego w UE. Chociaż

¹⁶ Rada Europejska (2020). „Długoterminowy budżet UE na lata 2021-2027 i pakiet odbudowy.” <https://www.consilium.europa.eu/en/policies/the-eu-budget/long-term-eu-budget-2021-2027/>

¹⁷ KE (2021). „Europejski plan odbudowy.” https://ec.europa.eu/info/strategy/recovery-plan-europe_en

poprawa dobrostanu zwierząt jest wymieniana obok innych potrzeb społecznych, Komisja Europejska nie określa żadnych celów ilościowych w tym zakresie w przeciwieństwie do innych priorytetów polityki, takich jak ograniczenie stosowania pestycydów czy rolnictwo ekologiczne, dla których cele na rok 2030 są określone ilościowo. W swojej strategii Komisja Europejska nadal uważa stanowienie prawa za główny sposób działania na rzecz poprawy dobrostanu zwierząt i będzie „zmieniać przepisy dotyczące dobrostanu zwierząt, w tym transportu i uboju zwierząt, tak, aby dostosować je do najnowszych dowodów naukowych, rozszerzyć ich zakres, ułatwić ich egzekwowanie i ostatecznie zapewnić wyższy poziom dobrostanu zwierząt.”¹⁸ Na obecnym etapie w ramach samej strategii „od pola do stołu” brak jest nowych możliwości finansowania przejścia na system bezklatkowy. Oczywiście nie wyklucza to przyszłych propozycji finansowania przez Komisję Europejską, na przykład w kontekście przygotowywanych nowych przepisów dotyczących dobrostanu zwierząt.

W tym kontekście w najbliższej przyszłości dostępne są istniejące fundusze rolne, zwłaszcza WPR, które omówiono bardziej szczegółowo w rozdziałach 5.2, 5.3, oraz 5.4 poniżej.

5.2 Fundusze UE mające bezpośredni wpływ na systemy produkcji zwierzęcej

WPR składa się z dwóch „filarów” o różnych mechanizmach i zasadach finansowania. Filar I, większy z dwóch, koncentruje się na płatnościach obszarowych dla rolników oraz środkach regulujących rynki rolne UE. W jego ramach brak jest środków, które można by wykorzystać na pokrycie kosztów transakcyjnych czy na wsparcie inwestycji strukturalnych. Tego rodzaju koszty częściowo mogą pokryć dotacje wypłacane z Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW), funduszu WPR na rzecz rozwoju obszarów wiejskich, znanego powszechnie jako II filar. Środki budżetowe na ten cel są jednak znacznie mniejsze niż na I filar, gdyż na II filar przeznaczają się w przybliżeniu tylko 24% całej puli środków na WPR. Jest on realizowany poprzez szereg działań zebranych w 7-letnich planach rozwoju obszarów wiejskich (PROW), które państwa członkowskie są zobowiązane sporządzać. Plany te zatwierdza Komisja Europejska; stanowią one drogę do zabezpieczenia funduszy unijnych na różne działania wybierane przez państwa członkowskie i regiony. UE nie pokrywa wszystkich kosztów pomocy udzielanej rolnikom w ramach działań II filaru; państwa członkowskie muszą pokrywać część tych kosztów samodzielnie z funduszy krajowych. Poziom finansowania przez UE różni się znacznie w

¹⁸ Op. Cit.

zależności od danego działania i państwa członkowskiego. Przykładem działania związanego z celami w zakresie dobrostanu zwierząt i potencjalnie przydatnego w procesie odchodzenia systemów klatkowych jest działanie 4 (M4). Jest ono przeznaczone do wspierania inwestycji w gospodarstwach rolnych i mogłoby, jeśli zostanie zaprogramowane w ramach planów krajowych, pokryć część kosztów inwestycji w nowe budynki bardziej dostosowane do potrzeb zwierząt oraz eliminację klatek. Oczywiście w większości przypadków beneficjenci pomocy inwestycyjnej, często rolnicy indywidualni, muszą sami ponosić część kosztów.

WPR jest poddawana regularnym przeglądom, zwykle w cyklu siedmioletnim, choć czasami mogą się one wydłużać. Po wyjątkowo długim okresie niedawno uzgodniono nową WPR na lata 2023-2027. Większość indywidualnych działań w ramach poprzedniej WPR pozostaje aktualna, ale wprowadzono też kilka nowych elementów. W szczególności poprzednie PROW z II filaru zostały zastąpione nowymi planami strategicznymi WPR składającymi się z jednolitych krajowych planów strategicznych i budżetowych dla każdego państwa członkowskiego oraz dla dwóch regionów belgijskich. Obecnie obejmują one środki zawarte w obu filarach i dają państwom członkowskim więcej swobody niż uprzednio.

Ponadto II filar został uproszczony: z listy 20 różnych działań i licznych poddziałań w latach 2014-2020, obecnie pozostaje 8 szerszych "interwencji", które będą miały znacznie mniej nakazowy charakter niż uprzednio.

Oprócz zmian w II filarze, w I filarze wprowadzono nowy, znaczący roczny program rolnośrodowiskowy, znany jako program ekologiczny WPR. Temat ten omówiony jest szerzej w rozdziale 5.3 poniżej.

Ten zmieniony zestaw działań i większa swoboda w stosowaniu ich w różnych zestawieniach i na różnych poziomach skali budżetowej tworzy nowe warunki dla wykorzystania funduszy WPR i otwiera przed państwami członkowskimi możliwość opracowania spójnego zestawu działań wspierających pokrycie istotnych kosztów przejścia na system chowu bezklatkowego, które mogą obejmować część kosztów inwestycyjnych w II filarze oraz wiele początkowych kosztów bieżących w ramach programu ekologicznego w I filarze.

5.2.1 Wnioski z doświadczeń związanych z działaniem M14 (dobrostan zwierząt) w okresie WPR 2014 – 2020

W swoich Planach Rozwoju Obszarów Wiejskich (PROW) na powyższy okres (który następnie został przedłużony) państwa członkowskie mogły zdecydować się na wdrożenie konkretnego działania WPR mającego na celu poprawę dobrostanu zwierząt hodowlanych. Podstawą prawną tego działania, znanego jako M14 (działanie 14), było rozporządzenie w sprawie rozwoju obszarów wiejskich (art. 33

rozporządzenia 1305/2013). Wymaga ono, aby finansowane działania obejmowały konieczność przyjęcia przez beneficjentów standardów dobrostanu zwierząt wykraczających poza odpowiednie standardy obowiązkowe. Finansowania nie można przeznaczyć dla działań, które jedynie dostosowują gospodarstwo do aktualnych wymogów prawnych, np. dotyczących minimalnej wielkości klatek. Wzór pozwalający wyznaczyć możliwy poziom płatności opiera się na tym samym modelu co dla działania rolnośrodowiskowo-klimatycznego (AECM, M10). Płatności są przyznawane raz do roku i stanowią rekompensatę dla hodowców tytułem całości lub części poniesionych dodatkowych kosztów i utraconych dochodów w związku z podjętym zobowiązaniem dotyczącym dobrostanu zwierząt. Płatności mogą również pokryć do 20% kosztów transakcyjnych, ale nie mogą stanowić dodatkowego wynagrodzenia finansowego dla hodowcy, który zdecydował się przystąpić do tego dobrowolnego programu. W rozporządzeniu określono maksymalny limit tego środka w wysokości 500 EUR na jednostkę przeliczeniową inwentarza (DJP).

Stwierdzono, że systemy płatności z tytułu dobrostanu zwierząt w ramach M14 uwzględniono tylko w 34 z 118 PROW. Wprowadzono je w 18 państwach członkowskich, jak pokazano w Tabeli 1 poniżej. Był to wzrost w porównaniu z poprzednim okresem finansowania, który zakończył się w 2013 roku (wówczas w działaniu wzięło udział tylko 10 państw członkowskich). Jednak zdecydowana większość środków z EFRROW przeznaczonych na M14 w PROW, na kwotę około 1,5 mld EUR lub 2,5 mld EUR po uwzględnieniu wkładów krajowych, została skierowana do zaledwie 5 państw członkowskich: Rumunii, Finlandii, Włoch, Austrii i Węgier. Większość państw członkowskich zaplanowała stosunkowo niewielkie wydatki. Ponadto na moment badania pod koniec 2017 r. postępy w wydatkowaniu uzgodnionych przydziałów dla M14 były opóźnione i wydawało się mało prawdopodobne, aby wydatki osiągnęły pierwotnie zakładany poziom.¹⁹

Tabela 1: Wykorzystanie środków na rzecz dobrostanu zwierząt i działań ekologicznych w programach rozwoju obszarów wiejskich (2018)

Kraj członkowski	M14 (Dobrostan zwierząt)	M11 (Rolnictwo ekologiczne)
Austria	X	X
Belgia FL	-	X

¹⁹ ECA (2018) *Animal welfare in the EU: closing the gap between ambitious goals and practical implementation*. Raport specjalny nr 31/2018, Luksemburg, listopad 2018 r.

Belgia WL	-	X
Bułgaria	X	X
Chorwacja	X	X
Cypr	X	X
Republika Czeska	X	X
Dania	-	X
Estonia	X	X
Finlandia	X	X
Francja	-	X
Niemcy	X	X
Grecja	X	X
Węgry	X	X
Irlandia	X	X
Włochy	X	X
Łotwa	-	X
Litwa	-	X
Luksemburg	-	X
Malta	-	X
Holandia	-	-
Polska	-	X
Portugalia	-	X
Rumunia	X	X
Słowacja	X	X
Słowenia	X	X

Hiszpania	X	X
Szwecja	X	X
Wielka Brytania²⁰	X	X

Oprócz kwestii stosunkowo w praktyce niskich nakładów na M14, Trybunał Obrachunkowy UE zakwestionował również jakość i wartość dodaną tego działania. W niektórych państwach członkowskich, np. we Włoszech, badania wskazały, że przynajmniej część finansowanych ulepszeń w zakresie dobrostanu zwierząt mogłaby zostać wdrożona bez przyznanej pomocy. Mogło się tak zdarzyć na przykład dlatego, że zainteresowani rolnicy przystąpili do systemu certyfikacji, który wymagał od nich przestrzegania standardów wyższych niż minimum prawne, ale oferował wyższe ceny rynkowe za certyfikowane produkty. Mogłoby to stanowić wystarczającą zachętę do wprowadzenia ulepszeń bez pomocy udzielonej w ramach M14.

Trudniej jest ustalić, w jakim stopniu państwa członkowskie wykorzystywały w tym okresie inne działania w ramach PROW w celu poprawy standardów dobrostanu zwierząt, poza ogólnym zachęcaniem do przechodzenia na rolnictwo ekologiczne. W sprawozdaniu Trybunału Obrachunkowego z 2018 r. zasugerowano, że rzadko wykorzystywano je do wspierania dobrostanu zwierząt, co znalazło odzwierciedlenie w ogólnym wniosku, że „istnieje możliwość poprawy koordynacji z kontrolami zasady współzależności, a środki finansowe WPR można by lepiej wykorzystać do promowania wyższych standardów dobrostanu zwierząt”.²¹ Jest to powtórzenie wcześniejszej oceny Komisji Europejskiej dotyczącej Strategii UE w zakresie ochrony i dobrostanu zwierząt na lata 2012-2015.²² Stwierdzono, iż państwa członkowskie w niewystarczającym stopniu wykorzystują możliwości finansowania działań na rzecz dobrostanu zwierząt w ramach drugiego filaru WPR, zauważając jednocześnie, że możliwości współfinansowania stanowią „najważniejsze źródło finansowania działań na rzecz dobrostanu zwierząt w UE”.²³

²⁰ Uwzględniono Wielką Brytanię, ponieważ tabela odnosi się do okresu programowania, kiedy Wielka Brytania była jeszcze członkiem UE.

²¹ Ibid

²² Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady i Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego oraz Komitetu Społecznego ds. Strategii UE w zakresie ochrony i dobrostanu zwierząt na lata 2012-2015. COM/2012/06 (2012)

²³ KE (2021), Ocena strategii Unii Europejskiej na rzecz ochrony i dobrostanu zwierząt na lata 2012-2015. Dokument roboczy służb Komisji {SWD(2021) wersja 77 ostateczna}

Warto zauważyć, że wiele państw członkowskich o większych ambicjach w zakresie dobrostanu zwierząt hodowlanych nie korzystało w zbyt dużym stopniu z M14, lecz przyjęło własne podejście. Dotyczy to Niemiec, Francji i Wielkiej Brytanii (która należała do UE, gdy podejmowano decyzje dotyczące programów rozwoju obszarów wiejskich i rozdzielano fundusze między 28 ówczesnych państw członkowskich). Jak omówiono poniżej, Niemcy opracowały aktywne podejście do poprawy dobrobytu zwierząt, w niewielkim stopniu wykorzystując M14.

Pole 1: Wnioski dotyczące działania M14

- Działanie to nie było szeroko stosowane w PROW, chociaż istniały możliwości szerszego jego zastosowania w celu wspierania poprawy dobrobytu zwierząt, w tym w programach promujących liderów zmian.
- W niektórych państwach członkowskich zamiast tego działania zastosowano środki krajowe
- Samo działanie M14 było często nadużywane do wsparcia hodowców zwierząt niezbyt przekładające się na dobrostan zwierząt.
- Działanie to jednak, zwłaszcza w połączeniu z innymi, mogłoby pomóc w finansowaniu przejścia na chów bezklatkowy i nadal ma pewne znaczenie.

5.2.2 Inne działania w ramach Programów Rozwoju Obszarów Wiejskich

Podobnie jak w przypadku M14, państwa członkowskie nie wykorzystały w szerokim zakresie M4, działania pomocowego przeznaczonego do finansowania inwestycji w gospodarstwach rolnych w ramach EFRROW wspierających dobrostan zwierząt.²⁴ Chociaż Trybunał Obrachunkowy znalazł kilka przykładów działań ukierunkowanych na poprawę dobrostanu zwierząt w ramach działania pomocy inwestycyjnej M4, nie były one powszechne.

Wsparcie w ramach WPR miało i nadal ma potencjał, by przyczynić się do poprawy dobrostanu zwierząt hodowlanych, ale wykorzystanie różnych środków dostępnych dla państw członkowskich w ramach tej polityki nie było jak dotąd

²⁴Op. cit. ECA 2018

optymalne. Wsparcie dla inwestycji z pomocą funduszy WPR musi być lepiej ukierunkowane i lepiej zaprojektowane, aby skutecznie stymulować odchodzenie od hodowli klatkowej. Ponadto, zgodnie z zaleceniami zawartymi w analizie przeprowadzonej na zlecenie komisji PETI Parlamentu Europejskiego, takie dotacje *„należy wykorzystywać wyłącznie na potrzeby systemów bezklatkowych, a nie do poprawy warunków bytowych w systemach klatkowych lub tworzenia nowych systemów klatkowych.”*²⁵

5.3 Nowe możliwości finansowania WPR i wprowadzenie programów ekologicznych

Przyszła WPR, obowiązująca od 2022 r., może odegrać ważną rolę we wspieraniu przejścia na chów bezklatkowy. Zważywszy, że państwa członkowskie znajdują się w centrum nowej struktury zmienionej WPR, odpowiedzialnej za wdrażanie krajowych programów wsparcia, tworzenie działań na rzecz dobrostanu zwierząt oraz wielkość środków finansowych przyznawanych w ramach tych planów dają możliwość wykorzystania funduszy do zwiększenia liczby gospodarstw spełniających wyższe standardy dobrostanu zwierząt oraz pomocy we wprowadzaniu systemów bezklatkowych.

Komisja Europejska odgrywa tu istotną rolę strażnika, który bada spójność krajowych programów wsparcia, stosowane w nich podejścia i ich zgodność z celami UE, przed zatwierdzeniem takich planów i dopuszczeniem ich do realizacji. Rolę tę wyraźnie wskazano w strategii na rzecz różnorodności biologicznej: *„zadba, aby plany strategiczne WPR podlegały ocenie na podstawie solidnych kryteriów klimatycznych i środowiskowych oraz aby państwa członkowskie ustaliły konkretne wartości krajowe dla odpowiednich celów określonych w tej strategii, jak również w strategii „od pola do stołu”. Plany te powinny skutkować stosowaniem zrównoważonych praktyk, takich jak rolnictwo precyzyjne, rolnictwo ekologiczne, agroekologia, agroleśnictwo, niskointensywne trwałe użytki zielone oraz bardziej rygorystyczne normy dobrostanu zwierząt.”*²⁶ KE musi nadać odpowiednią wagę temu ostatniemu punktowi podczas oceny krajowych programów wsparcia w 2022 roku. Ponieważ nie istnieją jeszcze wiążące przepisy unijne dotyczące rezygnacji z chowu klatkowego, KE nie będzie naciskać na uwzględnienie tej kwestii w krajowych dokumentach strategicznych, ale może podkreślić znaczenie

²⁵ EP, 2020, *Koniec epoki klatkowej: Poszukiwania alternatyw*, badanie zlecone przez komitet PETI, listopad 2020.

²⁶ KE (2020). *„Strategia ochrony różnorodności biologicznej.”*
https://ec.europa.eu/environment/strategy/biodiversity-strategy-2030_en

strategicznego planowania w tym zakresie z myślą o przyszłości gospodarstw hodowlanych, w tym producentów ekologicznych.

W I filarze WPR program ekologiczny jest nowym systemem płatności obszarowych służącym do rekompensowania rolnikom kosztów podpisania specjalnie opracowanych umów rocznych dotyczących dobrowolnego dostarczania dóbr publicznych związanych ze środowiskiem i dóbr pokrewnych. Po stronie państw członkowskich jest opracowanie programów ekologicznych, treści zobowiązań umownych i ich realizacja. Aby je ukierunkować, Komisja Europejska podała pewne wskazówki dotyczące możliwej treści programów ekologicznych oraz określiła szereg praktyk, które mogą w ich ramach uzyskać wsparcie. Wśród nich kilka praktyk jest zgodnych właśnie z celem poprawy dobrostanu zwierząt, który jest jednym z elementów nowej WPR. Komisja Europejska wskazała, że praktyki takie mogą obejmować działania związane z klimatem, środowiskiem, dobrostanem zwierząt i odpornością na środki przeciwdrobnoustrojowe. Na bardziej szczegółowym poziomie wymienione praktyki obejmują:

Plany dotyczące hodowli i dobrostanu zwierząt

- Plany żywieniowe: dopasowanie i dostęp do paszy i wody, analizy jakości paszy i wody (np. zawartość mykotoksyn), optymalne strategie żywieniowe
- Przyjazne warunki utrzymania: zwiększona przestrzeń na jedno zwierzę, ulepszone podłoże (np. ściółka słomiana wymieniana codziennie), swobodny wyproszenie, zapewnienie urozmaiconego otoczenia (np. umożliwienie buchtowania świniom, grzędy i materiały do budowy gniazda dla drobiu itp.), zacienienie/zraszanie/wentylacja jako środki zaradcze względem możliwości przegrzania
- Praktyki i normy określone w przepisach dotyczących rolnictwa ekologicznego
- Praktyki zwiększające wytrzymałość, płodność, długowieczność i zdolności adaptacyjne zwierząt, np. długość życia krów mlecznych; hodowla zwierząt charakteryzujących się niższą emisyjnością; promowanie różnorodności genetycznej i odporności.
- Plany profilaktyki i kontroli zdrowia zwierząt: ogólny plan ograniczania ryzyka zakażeń wymagających stosowania środków przeciwdrobnoustrojowych, obejmujący wszelkie praktyki hodowlane, np. zachowanie wolnej przestrzeni pomiędzy dwoma pasami chowu, szczepienia profilaktyczne i leczenie chorób, zwiększanie bezpieczeństwa biologicznego, stosowanie dodatków paszowych itp.

- Zapewnienie dostępu do pastwisk i wydłużenie okresu wypasu dla zwierząt wypasanych
- Zapewnienie i organizacja regularnego dostępu do wybiegów na wolnym powietrzu

Rolnictwo o wysokiej wartości przyrodniczej (high natural value, HNV)

- Grunty odłogowane, ze składem gatunkowym służącym różnorodności biologicznej (zapyłanie, ptaki, gatunki służące zwierzynie łownej itp.)
- Wypas zwierząt na otwartych przestrzeniach i pomiędzy uprawami trwałymi, wypas sezonowy i wspólny
- Tworzenie i wzbogacanie siedlisk półnaturalnych
- Zmniejszenie zużycia nawozów, gospodarka o niskiej intensywności w uprawach roślinnych

Wszystkie powyższe praktyki muszą wykraczać poza podstawowe wymogi dotyczące ochrony środowiska i dobrostanu zwierząt obowiązujące wszystkich rolników otrzymujących płatności w ramach WPR, zgodnie z zasadami "warunkowości" w ramach nowej WPR. (Patrz 5.5.1 poniżej). Innymi słowy, dobrze opracowane programy ekologiczne mogą zapewnić dodatkową płatność rolnikom wybierającym wyższe standardy dobrostanu zwierząt.

Pole 2: Przykłady ambitnych programów ekologicznych mających na celu poprawę dobrostanu zwierząt

W niedawnym opracowaniu dla PE** sformułowano propozycje programów ekologicznych, w szczególności:

- Dobrostan zwierząt: Płatności w ramach programu ekologicznego nagradzałyby producentów zwierząt hodowlanych za wysiłki wykraczające poza poziom podstawowy SMR, a mianowicie za działania mające na celu zmniejszenie zagęszczenia zwierząt w budynkach inwentarskich, zapewnienie dostępu do naturalnego światła, ułatwienie dostępu do wybiegu zewnętrznego oraz eliminowanie przypadków okaleczeń.
- Antybiotyki: Płatność według wskaźnika stosowania środków przeciwdrobnoustrojowych (AUI) dla każdego gatunku hodowanych zwierząt. Pierwszy poziom płatności dla AUI na jednostkę żywego inwentarza (lub na ha) poniżej mediany krajowej lub regionalnej, drugi poziom dla AUI poniżej pierwszego kwartyla

i trzeci poziom dla AUI poniżej pierwszego 10% percentyla (z czego skorzysta większość gospodarstw ekologicznych).

** Źródło: IPOL, listopad 2020 (INRAE an Agro Paris Tech)²⁷

Programy ekologiczne i inne środki pomagające rolnikom w podejmowaniu działań wykraczających poza wymagania prawne są szczególnie istotne w okresie lat objętych obecną WPR i przed wprowadzeniem i zastosowaniem na poziomie państw członkowskich wiążącego prawodawstwa dotyczącego rezygnacji z klatek. Według obecnych wskazań KE jest mało prawdopodobne, aby nastąpiło to przed 2027 r. Po tym terminie nowe rozporządzenie w sprawie systemów bezklatkowych będzie stanowić część poziomu odniesienia stosowanego względem rolników korzystających z WPR. Gdy poziom odniesienia zostanie ustalony w prawodawstwie UE na tym wyższym poziomie zakazującym stosowania klatek, program ekologiczny nie będzie pomocny, ponieważ programy ekologiczne mogą oferować płatności tylko za spełnienie standardów wyższych niż poziom odniesienia. Dotyczy to w równym stopniu innych kluczowych źródeł obecnego wsparcia w ramach WPR, takich jak środki rolno-środowiskowe i klimatyczne.

Stanowi to dobry argument za tym, by państwa członkowskie przewidziały przejście na nowy system i wykorzystały fundusze WPR w obecnym okresie, zamiast czekać na wprowadzenie nowych przepisów. Dotyczy to inwestycji mających na celu podniesienie standardów dobrostanu w gospodarstwach rolnych oraz wprowadzenie systemów hodowli o wysokim dobrostanie, bezklatkowych, wykraczających poza warunki obowiązkowe.

Dodatkowym argumentem przemawiającym za rozpoczęciem lub przyspieszeniem zmiany systemów klatkowych już teraz, przed wejściem w życie przepisów, jest rozłożenie obciążeń finansowych związanych z odejściem od systemów klatkowych na większą liczbę lat i uniknięcie sytuacji, w której po wejściu w życie nowego standardu obciążenia byłyby zbyt wielkie. W ramach programów ekologicznych oferowane płatności mają na celu nie tylko zrekompensowanie utraconego dochodu gospodarstwa, ale także stworzenie pewnej zachęty do przyłączenia się do danej akcji. Programy ekologiczne stwarzają możliwość rozpoczęcia podwyższania standardów dobrostanu zwierząt na zasadzie dobrowolności zarówno dla rolników, jak i dla państw członkowskich.

²⁷ Guyomard, H., Bureau J.-C. et al. (2020). "Badania dla Komisji AGRI – Zielony Ład i WPR: implikacje polityczne w celu dostosowania praktyk rolniczych i zachowania zasobów naturalnych UE". Parlament Europejski, Departament ds. Polityki Strukturalnej i Spójności, Bruksela.

W tym celu można wykorzystać nowe plany strategiczne WPR, na przykład zapewniając środki łączące szkolenia, wsparcie inwestycyjne, innowacje, rozpowszechnianie, działania stymulujące popyt itp. Z kolei kilka praktyk związanych z dobrostanem zwierząt wymienionych przez Komisję Europejską w dziedzinie hodowli zwierząt może – jeśli zostaną wdrożone wyłącznie w ramach programu ekologicznego – przynieść jedynie marginalną poprawę systemu i nie sprzyjać niezbędnemu przejściu na chów bezklatkowy.

Przejście na chów bezklatkowy będzie wymagało znacznych inwestycji i doradztwa dla hodowców; oba te elementy kwalifikują się do pomocy w ramach programów II filaru (patrz poniżej). Istnieje wiele możliwości opracowania zintegrowanych pakietów wsparcia, w tym środków w ramach ekosystemów, w ramach spójnego i aktualnego planu opracowanego na poziomie krajowym lub regionalnym. Natomiast mało ambitny program ekologiczny wprowadzony samodzielnie mógłby pokryć pewne dodatkowe koszty bieżące i nieznacznie poprawić standardy dobrostanu zwierząt (nieznacznie wykraczając poza obecne regulacje), a nawet być stosowany w intensywnych systemach produkcji zwierzęcej w gospodarstwach. W oparciu o doświadczenia z wdrażania M14 w minionym okresie, tego typu inwestycje i koszty już poniesione mogą być później wykorzystane jako uzasadnienie opóźnienia we wdrażaniu niezbędnych zmian systemowych wynikających ze zbliżających się przepisów zaplanowanych na 2023 rok. Również w tym przypadku rola Komisji Europejskiej jako organu nadzorującego będzie miała decydujące znaczenie. KE będzie musiała przeanalizować poziom ambicji programów ekologicznych związanych z dobrostanem zwierząt proponowanych przez państwa członkowskie oraz ocenić ich komplementarność z innymi interwencjami w ramach krajowych dokumentów strategicznych.

5.4 Możliwości II filaru w ramach nowej WPR

Większa część obecnego podejścia UE do podnoszenia standardów dobrostanu zwierząt gospodarskich polega na ustanawianiu norm prawnych i wprowadzaniu zmian po stronie produkcyjnej. Podejście to jest powiązane z szerszym zbiorem celów, których celem jest zmniejszenie intensywności rolnictwa, w tym sektora hodowlanego, przy czym istotną rolę odegrają również zmiany we wzorcach popytu, takie jak zmniejszenie spożycia mięsa. Pożądany jest cały wachlarz zmian w produkcji zwierzęcej, ale ich głębokość i tempo będą w dużym stopniu zależały od decyzji rolników. Na nich z kolei wpływ będzie miała WPR i dostępność finansowania zmian.

Wsparcie zmian systemowych jest jednym z zadań II filaru WPR. Oprócz zindywidualizowanego doradztwa dla rolników, które należy do segmentu

wymiany wiedzy i informacji w ramach nowych PROW, dla przejścia na produkcję bezklatkową szczególne znaczenie będą miały dwa rodzaje interwencji:

- A. Działania rolnośrodowiskowe i klimatyczne (AECM), ponieważ mogą one również obejmować „inne zobowiązania w zakresie zarządzania”, takie jak wyższe standardy dobrostanu zwierząt (odpowiadające M14 w poprzednim okresie programowania). Obejmują one również przejście na rolnictwo ekologiczne i utrzymanie produkcji ekologicznej. Ważnym warunkiem jest aby płatności dla gospodarstwa były wypłacane na podstawie powierzchni zakontraktowanej w ramach umowy. Okres obowiązywania umowy, który zwykle wynosi od 5 do 7 lat, może zostać skrócony do jednego roku, co stwarza ryzyko pokrywania się z programami ekologicznymi, które obowiązują w cyklu rocznym. Ponadto należy uważać, aby uniknąć podwójnych płatności dla tych samych areałów. Nawet jeśli nie jest to wymagane, prawdopodobnie rozsądnym posunięciem ze strony państw członkowskich będzie podjęcie decyzji o wyborze podejścia opartego na programie ekologicznym lub II filarze WPR jako głównego środka zachęcającego do zawierania porozumień obszarowych dotyczących dobrostanu zwierząt. Jak wskazano powyżej w odniesieniu do programów ekologicznych, AECM mogą mieć największe znaczenie dla zastępowania hodowli klatkowych systemami alternatywnymi w spójnym połączeniu z innymi środkami.
- B. Wsparcie inwestycyjne, która jest kontynuacją M4 z poprzedniego okresu programowania, jest również istotne dla poprawy dobrostanu zwierząt i przejścia na nowy system. Rodzaj wybranych działań może obejmować pomoc dotyczącą nowych budynków, jak również remontu budynków istniejących zgodnie z nowymi normami dotyczącymi systemów bezklatkowych. Można będzie je wprowadzać od 2023 r., na długo przed wejściem w życie przyszłego rozporządzenia zakazującego stosowania klatek być może od 2027 r. Decyzja o tym, czy i jak stosować ten środek na potrzeby związane z dobrostanem zwierząt, leży w gestii władz krajowych lub, w niektórych przypadkach, władz regionalnych. Aby zachęcić do korzystania z oferowanych rozwiązań i budować masę działań ukierunkowanych na bardziej etyczną i bezklatkową hodowlę zwierząt, rządy powinny oferować wysokie budżety i korzystne wskaźniki wsparcia (najlepiej na poziomie maksymalnego pułapu dopuszczalnego w rozporządzeniu na poziomie 75% kosztów kwalifikowalnych). Co ciekawe, inwestycje „nieprodukcyjne” służące ochronie zwierząt gospodarskich przed drapieżnikami (np. ogrodzenia) stanowią uznany wyjątek w ramach zasad pomocy EFRROW, uzasadniający poziom wsparcia do 100%.

5.5 Inne środki i przepisy UE mające bardziej pośredni wpływ na zaprzestanie stosowania klatek w produkcji zwierzęcej

5.5.1 Warunki płatności w ramach WPR: Zasada współzależności i warunkowość

Zasada współzależności była kluczowym elementem WPR 2014-2020, ale sama w sobie nie stanowiła źródła finansowania. Wymaga ona od rolników przestrzegania pewnych zasad, dotyczących w szczególności środowiska, zdrowia i dobrostanu zwierząt, jako warunku zachowania prawa do płatności bezpośrednich. Zasady, których rolnicy muszą przestrzegać w ramach zasady współzależności, dzielą się na dwie grupy. Jedną z nich obejmuje zbiór podstawowych wymogów prawnych dotyczących środowiska i klimatu, znanych jako "Dobre warunki rolnicze i środowiskowe" (Good Agricultural and Environmental Conditions, GAEC), które odnoszą się do zarządzania gruntami i glebą. Drugą, większą grupę zasad to "podstawowe wymogi w zakresie zarządzania" (Statutory Management Requirements, SMR), wśród których znajdują się niektóre wymogi dotyczące dobrostanu zwierząt, w szczególności zgodność z ogólną dyrektywą dotyczącą ochrony zwierząt hodowlanych (dyrektywa Rady 98/58/WE z dnia 20 lipca 1998 r.) oraz z dyrektywami dotyczącymi dobrostanu cieląt i świń (odpowiednio dyrektywa Rady 2008/119/WE z dnia 18 grudnia 2008 r. i dyrektywa Rady 2008/120/WE z dnia 18 grudnia 2008 r.). Inne wymogi prawne związane z dobrostanem zwierząt, np. minimalne standardy dla drobiu, nie zostały uwzględnione w obecnym zestawie wymogów SMR.

Zasada współzależności nie stanowi warunku zastosowanego w ramach polityki aby uzyskać efekt zaprzestania stosowania klatek. Może ona jednak odegrać rolę w podnoszeniu świadomości rolników w zakresie dobrostanu zwierząt, a tym samym przygotować ich do przejścia na inne systemy produkcji, w których więcej uwagi poświęca się zwierzętom i szacunkowi dla ich zachowań.

W nowej WPR system współzależności zastąpiono „warunkowością”, ale wymagania dotyczące dobrostanu zwierząt pozostają niezmiennione. Nie uwzględniono w nich nawet minimalnych standardów ustalonych dla drobiu. Warunkowość obejmuje jedynie podstawowe wymogi w zakresie dobrostanu zwierząt i odgrywa ograniczoną rolę, pomagając w prawidłowym stosowaniu unijnych przepisów dotyczących dobrostanu zwierząt w odniesieniu do zwierząt hodowlanych, jako że nieprzestrzeganie tych przepisów wiąże się z ryzykiem nałożenia kar mających wpływ na płatności rolników w ramach wsparcia WPR (choć w praktyce ryzyko to rzadko się urzeczywistnia). Warunkowość zobowiązuje państwa członkowskie do ustalenia wyraźnego minimalnego poziomu odniesienia dla beneficjentów WPR, co z kolei stanowi punkt wyjścia do wprowadzenia bardziej ambitnych działań dobrowolnych, które mogą uzyskiwać

wsparcie w ramach WPR, jednak sama warunkowość nie może bezpośrednio stymulować przejścia na system bezklatkowy ani zapewniać ukierunkowanego finansowania tego celu.

5.5.2 Instrument finansowania po stronie popytowej: Polityka promocyjna

Polityka promocji rolnictwa koncentruje się na zwiększaniu konkurencyjności produktów rolnych UE, głównie poprzez finansowanie kampanii informacyjnych. Jej budżet na rok 2022 wynosi 185,9 mln EUR. Jej podstawa prawna²⁸ pozwala na elastyczność w zakresie kategorii produktów i ustalania priorytetów w ramach rocznych programów prac. W ostatnich latach w ramach tej polityki aktywnie promowano mięso i produkty mleczne, które w ostatnich latach pochłaniały 32% budżetu.²⁹ Ponieważ nie promowano produktów bezklatkowych w porównaniu z innymi³⁰, polityka ta typowo nagradzała status quo, a przez to stanowiła przeszkodę a nie pomoc w dokonywaniu zmian.

Chociaż w niedawnej ocenie nie stwierdzono większych niespójności między polityką promocji rolnictwa a innymi politykami UE, zauważono, że promowanie określonych rodzajów produktów lub metod produkcji może w pewnych okolicznościach mieć negatywny wpływ na zdrowie, środowisko i klimat.³¹ Obecne ramy mogą jednak stworzyć możliwości zwiększenia spójności między polityką promocyjną a innymi celami polityk UE. Program prac na rok 2021 to początek działań w dobrym kierunku, ponieważ połowę budżetu przeznaczono na promocję produktów rolnictwa ekologicznego, zrównoważonej produkcji rolnej oraz konsumpcji owoców i warzyw w kontekście zrównoważonej i właściwej diety. Kierunek ten będzie utrzymany w 2022 r.³²

Do tej pory polityki promocyjnej nie wykorzystywano do podkreślania standardów dobrostanu zwierząt ani do promowania korzyści płynących z

²⁸ Obecne przepisy określono rozporządzeniu (UE) nr 1144/2014 uzupełnionym rozporządzeniem delegowanym Komisji (UE) 2015/1829 z dnia 23 kwietnia 2015 r. oraz rozporządzeniem wykonawczym Komisji (UE) 2015/1831 z dnia 7 października 2015 r.

²⁹ Eräjää, S. (2021) „Marketing meat. How EU promotional funds favour meat and dairy” Raport dla Greenpeace Europe. <https://www.greenpeace.org/static/planet4-eu-unit-stateless/2021/04/20210408-Greenpeace-report-Marketing-Meat.pdf>

³⁰ Promocja mięsa i przetworów mlecznych nie wprowadza rozróżnienia między rolnictwem konwencjonalnym a bardziej zrównoważonymi sposobami produkcji mięsa i przetworów mlecznych (np. inicjatywami w zakresie chowu wolnowybiegowego).

³¹ Evaluation of the impact of the EU agricultural promotion policy in internal and third countries markets, SWD (2020) wersja 400 ostateczna, Bruksela, grudzień 2020 r.

³² Decyzja Komisji z dnia 15.12.2021 r. w sprawie finansowania działań informacyjnych i promocyjnych dotyczących produktów rolnych, prowadzonych na rynku wewnętrznym i w krajach trzecich, oraz przyjęcia programu prac na rok 2022, COM (2021)9236 wersja ostateczna.

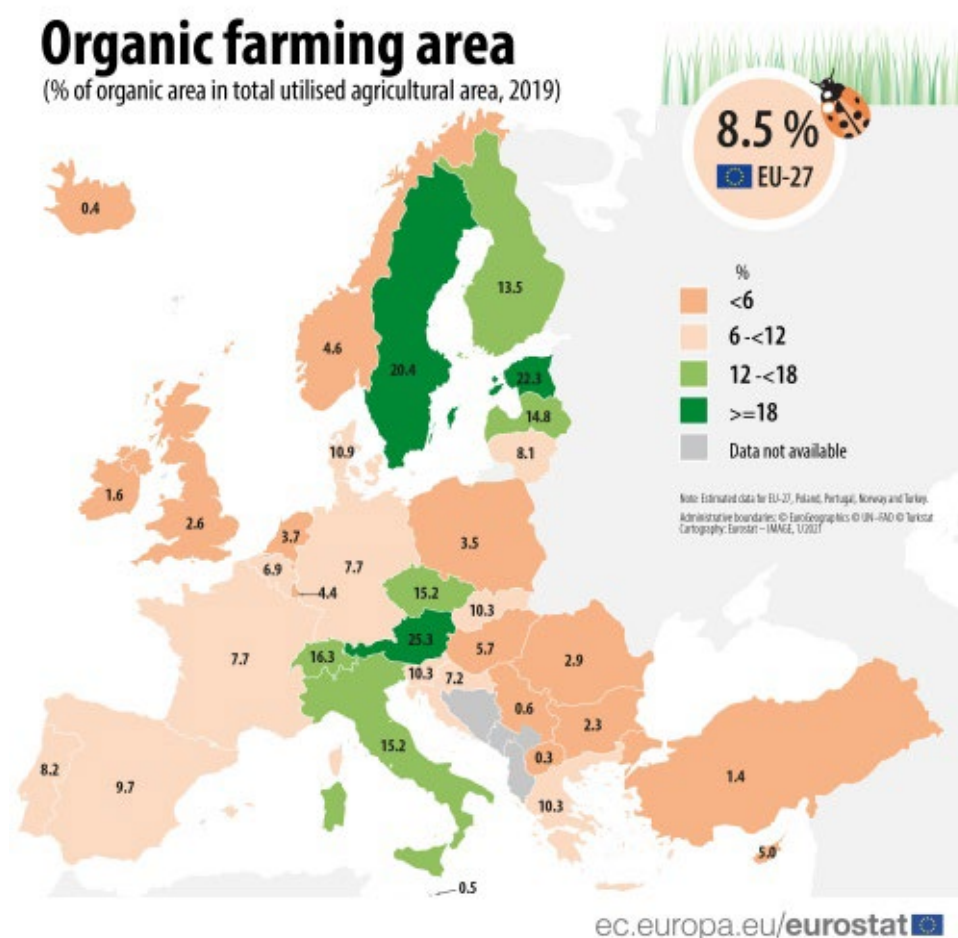
systemów bezklatkowych, ale nic nie stoi na przeszkodzie, aby w przyszłości stało się to priorytetem. W każdym razie musi się ona przestawić na bardziej zrównoważone tory. Jak powiedział komisarz UE ds. rolnictwa Janusz Wojciechowski: *Polityka promocyjna musi wspierać reformę WPR i strategię „od pola do stołu”, „nagradzając tych, którzy już przeszli na praktyki zrównoważone, umożliwiając innym przejście na takie praktyki i tworząc dodatkowe możliwości dla wszystkich przedsiębiorstw rolno-spożywczych”*.³³ Dzięki priorytetowemu traktowaniu finansowania standardów hodowli bezklatkowej polityka promocyjna mogłaby odegrać znaczącą rolę w zwiększaniu świadomości konsumentów na temat rozmaitych stosowanych praktyk oraz umożliwić pośrednikom i konsumentom dokonywanie bardziej świadomych wyborów.

5.5.3 Rolnictwo ekologiczne

WPR wspiera rolnictwo ekologiczne głównie poprzez pomoc udzielaną zarówno na przejście jak i na utrzymanie produkcji ekologicznej w ramach działania w II filarze (M11 PROW). Powierzchnia gruntów uprawianych zgodnie z zasadami rolnictwa ekologicznego w UE stale wzrasta, osiągając w 2019 r. 8,5% powierzchni gruntów rolnych, przy czym występują znaczne różnice między państwami członkowskimi. (patrz Mapa Eurostatu, 2019).³⁴

³³ Dahm, J. (2021, Jul 20). „Stakeholders split over EU food promotional funding for meat, exports.” *Euractiv*. <https://www.euractiv.com/section/agriculture-food/news/stakeholders-split-over-eu-food-promotional-funding-for-meat-exports/>

³⁴ Eurostat (2019). „Statystyki dotyczące rolnictwa ekologicznego” https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Organic_farming_statistics



Gdy cel strategii „od pola do stołu”, jakim jest osiągnięcie w 2030 r. poziomu 25% wszystkich gruntów rolnych w UE objętych zasadami produkcji ekologicznej, stanie się prawnie wiążący, powinno to zapoczątkować dalsze działania państw członkowskich, prowadząc do przyspieszenia procesu przestawiania gruntów na produkcję ekologiczną. To z kolei powinno zwiększyć udział zwierząt hodowanych w warunkach ekologicznych, choć nie jest to obowiązek rządów, a czynnikiem sprawczym będzie popyt ze strony konsumentów. Będzie to stanowiło dalsze pośrednie wsparcie dla przechodzenia na systemy bezklatkowe, ponieważ klatki są zakazane przez przepisy ekologiczne UE (Patrz Pole 3 poniżej, gdzie omówiono szczegółowe zasady ekologicznej produkcji zwierzęcej).³⁵ Skala, tempo i lokalizacja przechodzenia na rolnictwo ekologiczne w ciągu najbliższych 8 lat pomoże określić znaczenie tego czynnika wspierającego. W każdym razie Komisja Europejska powinna ocenić skuteczność krajowych programów pomocy rozwojowej jako wkładu w osiągnięcie wspomnianego celu 25%.

³⁵ KE (2021). 'Organics at a glance' https://ec.europa.eu/info/food-farming-fisheries/farming/organic-farming/organics-glance_en

Pole 3: Zasady ekologicznej produkcji zwierzęcej wykraczają poza ogólne normy UE

Zwierzęta hodowane w gospodarstwach ekologicznych cieszą się wyższym dobrostanem, ponieważ ich potrzeby biologiczne i etologiczne są lepiej uwzględniane w hodowli. Rozporządzenie UE w sprawie rolnictwa ekologicznego określa zasady i przepisy dotyczące produkcji zwierzęcej*, których rolnicy prowadzący produkcję ekologiczną muszą przestrzegać, aby uzyskać certyfikat ekologiczny i prawo do umieszczania unijnego logo ekologicznego na mięsie, mleku, jajach lub innych produktach zwierzęcych, które wytwarzają.

Elementy mające największe znaczenie dla dobrostanu zwierząt, takie jak żywienie, utrzymanie, opieka zdrowotna i praktyki hodowlane, są regulowane za pomocą ogólnych wymogów mających zastosowanie do wszystkich zwierząt i uzupełnionych przepisami dotyczącymi poszczególnych gatunków.

Ogólne wymogi ekologiczne zabraniają produkcji warstwowej, stosowania klatek, boksów i płaskich stanowisk, trzymania na uwięzi i izolowania, klonowania, stosowania stymulatorów wzrostu, aminokwasów syntetycznych, profilaktyki antybiotykowej, środków uspokajających i stymulatorów elektrycznych. Co do zasady zwierzęta muszą mieć stały dostęp do otwartej przestrzeni, schronienia i miejsc zacienionych, stosownie do potrzeb. System utrzymania i zagęszczenie muszą zapewniać wystarczającą przestrzeń dla wszystkich naturalnych postaw i ruchów charakterystycznych dla gatunku. Okaleczanie zwierząt jest zabronione, chyba że za uzasadnionymi wyjątkami, a kastracja fizyczna jest dozwolona pod warunkiem stosowania znieczulenia.

Istnieją dodatkowe przepisy dotyczące przeżuwaczy, jeleniowatych, świń i drobiu, królików i pszczoł, a także szczegółowe przepisy dotyczące ryb i innych zwierząt wodnych. Na przykład, aby uniknąć intensywnych metod produkcji w przypadku drobiu, należy stosować odmiany wolnorosnące, a jeśli nie są one dostępne, należy przestrzegać minimalnego wieku ubojowego. Limity ustala się w odniesieniu do wielkości pomieszczeń lub liczby kur niosek; zwierzęta powinny mieć dostęp do otwartej przestrzeni przez co najmniej jedną trzecią swojego życia i korzystać z co najmniej 8 godzin dziennie bez światła. Zabronione jest skubanie żywych zwierząt, a

przycinanie dziobów jest dopuszczalne w wyjątkowych sytuacjach, z zastrzeżeniem określonych warunków.

Zgodnie z rozporządzeniem czas trwania transportu musi być ograniczony do minimum, a podczas uboju należy unikać wszelkiego cierpienia, bólu i niepokoju. W obu przypadkach nie ustanowiono jednak bardziej rygorystycznych norm dobrostanu w tym zakresie.

*Rozporządzenie Rady 2018/848 (stosowane od 2022 r.), art. 14 i załącznik II, część 2

5.5.4 Znakowanie żywności

Unijne wymogi dotyczące znakowania żywności tylko w ograniczonym stopniu obejmują dobrostan zwierząt hodowlanych. Istnieją normy handlowe dla mięsa drobiowego, ale obowiązują tylko na zasadzie dobrowolności. Jedyny obowiązkowy system znakowania dotyczący dobrostanu zwierząt ma zastosowanie do jaj konsumpcyjnych od 1999 r.: kody metod chowu są podawane na opakowaniach jaj lub stemplowane na jajach w następujący sposób:

- 0: ekologiczne
- 1: wolnowybiegowe
- 2: ściółkowe
- 3: klatkowe

Ten prosty system spowodował zmianę zachowań konsumentów i przesunięcie popytu w kierunku jaj i produktów jajecznych kojarzonych z wyższymi standardami dobrostanu. Rozszerzony system znakowania, umożliwiający identyfikację produktów pochodzących z systemów nieklatkowych, mógłby przyczynić się do dalszej zmiany wzorców zakupu i potencjalnie ułatwić przejście na nowy system. Gdyby konsumenci byli gotowi płacić więcej za produkty, które oznaczono jako bezklatkowe, pomogłoby to pokryć koszty transformacji, zakładając, że wyższe ceny otrzymaliby hodowcy.

Obecny unijny system znakowania żywności, który ma dostarczać informacji na temat standardów dobrostanu zwierząt, ma zdecydowanie niewystarczający zakres. W przyszłości może się to zmienić, ponieważ Komisja Europejska rozważa obecnie możliwości znakowania dotyczącego dobrostanu zwierząt w kontekście przeglądu obecnego pakietu przepisów dotyczących dobrostanu zwierząt (Patrz

Pole 2 wyżej), jak ogłoszono w strategii „od pola do stołu”. Działanie to zaplanowano na czwarty kwartał 2023 r.³⁶

Pole 4: Przegląd przepisów dotyczących dobrostanu zwierząt

Do czwartego kwartału 2023 roku Komisja Europejska dokona oceny i przeglądu obowiązujących w UE przepisów dotyczących dobrostanu zwierząt. Obecnie ramy prawne UE w zakresie dobrostanu zwierząt obejmują pięć dyrektyw UE i dwa rozporządzenia UE określające pewne minimalne wymagania dla wszystkich zwierząt hodowlanych oraz dla poszczególnych gatunków, w tym w szczególnych okolicznościach, takich jak transport i ubój:

1. Dyrektywa Rady 98/58/WE z dnia 20 lipca 1998 r. dotycząca ochrony zwierząt hodowlanych;
2. Dyrektywa Rady 1999/74/WE z dnia 19 lipca 1999 r. ustanawiająca minimalne normy ochrony kur niosek;
3. Dyrektywa Rady 2007/43/WE z dnia 28 czerwca 2007 r. w sprawie ustanowienia minimalnych zasad dotyczących ochrony kurcząt utrzymywanych z przeznaczeniem na produkcję mięsa;
4. Dyrektywa Rady 2008/119/WE z dnia 18 grudnia 2008 r. ustanawiająca minimalne normy ochrony cieląt;
5. Dyrektywa Rady 2008/120/WE z dnia 18 grudnia 2008 r. ustanawiająca minimalne normy ochrony trzody chlewnej;
6. Rozporządzenie Rady (WE) nr 1/2005 z dnia 22 grudnia 2004 r. w sprawie ochrony zwierząt podczas transportu i związanych z nim działań;
7. Rozporządzenie Rady (WE) nr 1099/2009 z dnia 24 września 2009 r. w sprawie ochrony zwierząt podczas ich uśmiercania.

³⁶ Przegląd przepisów UE dotyczących dobrostanu zwierząt będzie przedmiotem konsultacji społecznych w okresie od 15 października 2021 r. do 21 stycznia 2022 r:
https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12950-Animal-welfare-revision-of-EU-legislation_en

Pole 5: Warianty rozważane przez Komisję Europejską w odniesieniu do unijnego systemu dobrostanu zwierząt

Wariant 1: Regulacja oświadczeń dotyczących dobrostanu zwierząt. W ramach tego podejścia ustanowione zostałyby wspólne minimalne wymagania dla wszystkich oświadczeń dotyczących dobrostanu zwierząt umieszczanych na żywności na rynku UE, np. ogólne zasady i warunki stosowania, uzasadnienie naukowe.

Wariant 2: Znak UE dotyczący dobrostanu zwierząt, ograniczony do systemów klatkowych/bezklatkowych. W ramach tego podejścia unijne oznakowanie dotyczące dobrostanu zwierząt rozróżniałoby metody chowu na systemy klatkowe i bezklatkowe, w okresie przechodzenia na systemy bezklatkowe stosując podejście podobne do tego, które obecnie obowiązuje w przypadku jaj. W ramach tej opcji w ocenie skutków przeanalizowany zostanie system obowiązkowy i dobrowolny, z głównym naciskiem na produkty świeże.

Wariant 3: Znak UE dotyczący dobrostanu zwierząt, obejmujący kluczowe kryteria dobrostanu. W ramach tego podejścia unijny znak dobrostanu zwierząt obejmie więcej niż tylko kwestie klatek (np. system hodowli, standardy techniczne, weryfikacja zgodności oraz logo/jednostka wizualna). W ramach tej opcji w ocenie skutków przeanalizowany zostanie system obowiązkowy i dobrowolny, z głównym naciskiem na produkty świeże.

Źródło: KE (2021). Wstępna ocena skutków dotycząca rewizji prawodawstwa UE w zakresie dobrostanu zwierząt.

https://ec.europa.eu/economy_finance/sites/default/files/2021-06/20210601_01_en.pdf

Przy właściwej realizacji ogólnounijne oznakowanie dotyczące dobrostanu zwierząt zwiększy przejrzystość i wiarygodność informacji, a konsumentom pozwoli na dokonywanie bardziej świadomych wyborów. W badaniu przeprowadzonym w 2016 r. większość obywateli UE (59%) odpowiedziała, że jest skłonna zapłacić więcej (w większości przypadków 5%, a w Szwecji nawet 20%)³⁷

³⁷ 59% obywateli UE jest skłonnych płacić więcej za produkty, które są przyjazne zwierzętom i zgodne z zasadami zrównoważonego rozwoju. (...) Większość z tych, którzy są gotowi zapłacić

za produkty przyjazne dobrostanowi zwierząt. Jeśli postawy konsumentów i decyzje zakupowe pójdą w tym kierunku, przyczyni się to do zwiększenia motywacji do przechodzenia na chów bezklatkowy. Część lub całość kosztów pokryliby konsumenci, tak jak to już miało miejsce, gdy w kilku państwach członkowskich w różnym stopniu wycofywano klatki.

Wzrost cen żywności netto stanowi wyraźny problem, chyba że zostanie zrekompensowany przez mechanizmy równoważące, które mogą obejmować ukierunkowane transfery socjalne. Otwiera to jednak pytanie o wpływ odejścia od klatek na ceny żywności, i o to, w jakim stopniu wzrost kosztów na poziomie gospodarstwa zostanie przejęty przez inne podmioty w łańcuchu produkcji żywności. O to, w jakim stopniu import produktów związanych z klatkami będzie dozwolony w Europie, jakim kosztem, o decyzje producentów i sprzedawców detalicznych dotyczące tego, czy po prostu przestaną kupować produkty klatkowe (co w wielu przypadkach wydaje się prawdopodobne), a także o inne czynniki. Istnieją powody, dla których produkcja produktów bezklatkowych może być droższa, zwłaszcza w krótszej perspektywie czasowej. Istnieje także potrzeba dostosowania polityki w taki sposób, by mechanizmy ustalania cen żywności lepiej odzwierciedlały negatywne efekty zewnętrzne żywności niezrównoważonej, tak by żywność mniej zrównoważona, o mniejszej liczbie negatywnych efektów zewnętrznych, była droższa od żywności zrównoważonej. Sposoby realizacji tego celu wymagają dalszej analizy w kontekście przygotowywanego horyzontalnych przepisów ramowych UE dotyczących zrównoważonych systemów żywnościowych, w którym podejście systemowe powinno wysunąć się na pierwszy plan.

Niezależnie od względów cenowych, zharmonizowane oznakowanie dotyczące dobrostanu zwierząt, obejmujące wszystkie gatunki i związane z zakazem stosowania klatek i innych nieetycznych form produkcji, wydaje się być krytycznym elementem w tworzeniu dynamicznego rynku produktów i producentów spełniających wymagania określone w systemie znakowania.

5.5.5 Badania i innowacje (B&I)

Fundusze UE na badania i rozwój nie wspierają działań na poziomie gospodarstwa, takich jak wymiana klatek, ale mogą odegrać mniej bezpośrednią rolę w przejściu na hodowlę bezklatkową i w szerszym zrównoważonym rozwoju systemu żywnościowego. Obecny program badań i innowacji pod nazwą

więcej, będzie skłonna zapłacić dodatkowe 5%. Prawie jedna piąta Szwedów jest skłonna zapłacić 20% więcej". <https://nltimes.nl/2016/03/30/85-percent-willing-pay-sustainable-meat>

„Horyzont Europa” dysponuje budżetem, który wzrósł do 95,5 mld euro, z czego blisko 10 mld euro zostanie przeznaczonych na kwestie żywności, biogospodarki, zasobów naturalnych, rolnictwa i środowiska (tzw. „klaster 6”).

Chociaż wkład tych funduszy w proces przechodzenia na system bezklatkowy będzie prawdopodobnie raczej ograniczony, mogą one odegrać większą rolę w wychodzeniu poza obecne metody produkcji zwierzęcej w Europie oraz pomóc w pogłębianiu wiedzy i jej upowszechnianiu. W poprzednim programie badawczym, Horyzont 2020, realizowano już kilka projektów dotyczących dobrostanu zwierząt, a w programie Horyzont Europa przewidziano kilka kolejnych (np. Dobrostan zwierząt 2.0). W klastrze 6 programu Horyzont Europa, w następnym programie prac na lata 2023-24, jest przestrzeń na realizację tematu badawczego dotyczącego ekonomiki systemów bezklatkowych, oceny nowych kosztów produkcji i kosztów inwestycji, korzyści dla zdrowia zwierząt, dzielenia się wiedzą i wymiany najlepszych praktyk.

6. INSTRUMENTY FINANSOWANIA I PODEJŚCIA NA POZIOMIE PAŃSTW CZŁONKOWSKICH WSPIERAJĄCE REZYGNACJĘ Z KLATEK

6.1 Kompetencje państw członkowskich i ich rola w procesie odejścia od klatek

Chociaż istnieje podział kompetencji w kwestiach dobrostanu zwierząt, gdzie znacząca odpowiedzialność spoczywa na UE, znaczna część kompetencji formalnych i praktycznego kształtowania polityki leży w gestii państw członkowskich.

Ważną rolą UE jest ustanawianie norm prawnych. Dyrektywa Rady 98/58/WE³⁸ ustanawia minimalne standardy dla wszystkich zwierząt hodowlanych, podczas gdy dyrektywy szczegółowe odnoszą się do konkretnych gatunków zwierząt.³⁹ Większość przepisów unijnych dotyczy zwierząt hodowlanych, hodowli, transportu i uboju, ale także dzikich zwierząt, badań laboratoryjnych i zwierząt domowych. Państwa członkowskie mają prawo do wprowadzania bardziej rygorystycznych przepisów, ale tylko wtedy, gdy są one zgodne z prawem UE i nie kolidują z przepisami dotyczącymi jednolitego rynku. Na przykład 13 państw członkowskich przyjęło krajowe przepisy dotyczące norm uboju. Jak już wspomniano, kilka państw członkowskich podjęło kroki w kierunku stopniowego wycofywania klatek.

Państwa członkowskie odpowiadają za egzekwowanie przepisów UE, w tym za wdrażanie wymaganego poziomu i jakości kontroli. KE, a konkretnie Dyrekcja Generalna ds. Zdrowia i Bezpieczeństwa Żywności (DG SANTE), odpowiada za nadzór nad prawidłowym stosowaniem prawodawstwa UE na poziomie krajowym. Ponadto Europejski Urząd ds. Bezpieczeństwa Żywności (EFSA) wydaje opinie naukowe wspierające KE. Państwa członkowskie są zobowiązane do corocznego przekazywania wyników swoich kontroli do Komisji Europejskiej. W

³⁸ Dyrektywa Rady 98/58/WE dotycząca ochrony zwierząt hodowlanych (1998). *Dziennik Urzędowy L 221/23*.

³⁹ KE (2021). „Bezpieczeństwo żywności: Dobrostan zwierząt w praktyce” https://ec.europa.eu/food/animals/animal-welfare/animal-welfare-practice_en#:~:text=Harmonised%20EU%20rules%20are%20in,the%20protection%20of%20individual%20animals.

przypadku naruszenia prawa UE przez państwo członkowskie, UE może podjąć działania prawne.⁴⁰

Nic dziwnego, że już teraz istnieją różnice w standardach państw członkowskich dotyczących dobrostanu zwierząt hodowlanych dopuszczalne w ramach przepisów UE. Dotyczy to zarówno stosowania klatek, jak i innych kwestii, co jasno wynika z podsumowania warunków panujących w różnych państwach członkowskich, przedstawionego na stronie internetowej „Koniec epoki klatkowej”.⁴¹ Istnieją także różnice w zakresie inicjatyw pozalegisłacyjnych, systemów finansowania i środków dobrowolnych. Państwa członkowskie z pewnością odegrają kluczową rolę w opracowywaniu celów, polityk i odpowiednich interwencji, aby urzeczywistnić tę zmianę.

Władze krajowe i regionalne mogą na wiele sposobów wspierać odchodzenie od stosowania klatek w produkcji zwierzęcej. Niektóre z nich obejmują wykorzystanie funduszy UE dostępnych dla państw członkowskich w ramach bieżących polityk, inne opierają się na zasobach krajowych. Oba te rozwiązania będą prawdopodobnie potrzebne w różnych układach, przy czym należy pamiętać, że dokładny charakter wymaganej zmiany oraz związane z nią koszty będą się znacznie różnić w poszczególnych państwach członkowskich. We wszystkich częściach UE zapowiedź zakończenia stosowania klatek w ich obecnej formie zmieni perspektywę rynkowe dla produktów zwierzęcych oraz zachowania przetwórców, sprzedawców detalicznych i innych uczestników łańcucha produkcji żywności, którzy przygotowują się na znaczące zmiany w dostawach. Rolnicy będą poddawani presji rynkowej, aby inwestować w alternatywne systemy utrzymania, a rządy - coraz większej presji na wprowadzanie polityk wspierających te systemy aby utrzymać pozycję na rynku UE. Nie tylko te rządy, które generalnie popierają wyższe standardy dobrobytu, będą poszukiwały sposobów, aby pomóc w przejściu na chów bezklatkowy.

6.2 Wykorzystanie polityki rolnej UE na szczeblu krajowym

Niedawny przegląd wykorzystania działania M14 przez państwa członkowskie w latach 2014-2020 wykazał, że w 17 PROW uruchomiono systemy, do których kwalifikowały się gospodarstwa zajmujące się hodowlą świń, ale w przypadku drobiu i kur niosek liczba ta była mniejsza – kwalifikowało się do nich tylko 11

⁴⁰Europejski Trybunał Obrachunkowy (2018). „*Animal welfare in the EU: closing the gap between ambitious goals and practical implementation.*” Raport nr 31

⁴¹ Koniec epoki klatkowej (2021). „Jak blisko jesteśmy Europy bez klatek?”
<https://www.endthecageage.eu/how-close-are-we-to-a-cage-free-europe/>

PROW.⁴² W poniższych polach podano kilka przykładów inicjatyw podjętych w ostatnim czasie na podstawie powyższego przeglądu.

⁴² Macri, M. i Scornaienghi, M. (2020). *'Animal welfare in the rural development programme for the 2014-2020 period in the European Union.'*

Pole 6: Wykorzystanie M14 w Niemczech, etykieta "Mehr Tierschutz" (etykieta „większy dobrostan zwierząt”)

Badenia-Wirtembergia w Niemczech powiązała przyznawanie rolnikom płatności M14 z przestrzeganiem specyfikacji etykiety "Für Mehr Tierschutz" dla tuczników i brojlerów. W przypadku trzody chlewnej wiąże się to z zapewnieniem zwierzętom większej przestrzeni i materiałów (słoma, bele, wióry drzewne), a w przypadku hodowców uczestniczących w poziomie premium – dostępu do przestrzeni na zewnątrz i ściółki ze słomy. Płatność wynosi 9 EUR za świnię za etykietę podstawową lub 14 EUR za świnię za etykietę premium⁴³. Rolnicy, którzy zdecydują się podnieść standardy, mają dodatkowe możliwości korzystania z działań PROW finansowanych częściowo ze środków WPR, zwłaszcza w ramach M4 (inwestycje w środki trwałe), M11 (rolnictwo ekologiczne) i M10 (środowisko rolne-klimat).

Pole 7: Więcej miejsca dla świń w Grecji

W Grecji program w ramach działania M14 PROW zapewnia wsparcie na wdrożenie systemów utrzymania ze słomą i miękką ściółką w miejscach polegiwania świń. Ponadto promuje się również zwiększenie o 3% przydziału powierzchni dla wszystkich świń, minimalne zwiększenie o 20% powierzchni dla loch i loszek po 4 tygodniach od oproszenia oraz dodatkowe 6 m² przed oproszeniem. W ramach programu promuje się również zmniejszenie całkowitej liczby zwierząt hodowlanych o 20% (odpowiednie płatności wynoszą 33,93 EUR/szt./rok lub 135,7 LSU/rok). Przy obliczaniu tych płatności dopuszcza się zmniejszenie dochodu z gospodarstwa o 4,5 %, na podstawie zakładanego zmniejszenia liczby zwierząt, które mają być utrzymywane⁴⁴.

⁴³ Ifip (2019). „Les différentes solutions financières pour accompagner l'évolution des élevages de porcs.” <https://www.franceagrimer.fr/content/download/63197/document/ETU-VBL-PORC-Solutions%20financement%20%C3%A9levages%20de%20porcs%20-%202019.pdf>

⁴⁴ Macri, M. i Scornaienghi, M. (2020).

Znaczna swoboda, jaką państwa członkowskie otrzymały w ramach nowej WPR przy opracowywaniu krajowych programów wsparcia, daje możliwość uwzględnienia środków mających na celu dążenie do wyższych standardów dobrostanu zwierząt w gospodarstwach hodowlanych. W poprzednim okresie PROW 2014-2020 organy krajowe lub regionalne wprowadziły szereg działań, na których mogą opierać się przyszłe krajowe dokumenty strategiczne, prowadząc do zwiększenia liczby państw członkowskich korzystających z tej opcji.

6.3 Wykorzystanie funduszy krajowych do realizacji celów w zakresie dobrostanu zwierząt i odejście od chowu klatkowego

Państwa członkowskie mogą swobodnie wykorzystywać własne fundusze do realizacji celów związanych z dobrostanem zwierząt, pod warunkiem, że nie przekroczą limitów określonych w przepisach unijnych, np. dotyczących pomocy państwa. Korzysta z tego wiele państw członkowskich. Ciekawym przykładem są tu Niemcy, m.in. ze względu na dużą liczbę zwierząt hodowlanych. Rząd niemiecki włączył 300 milionów euro na podniesienie standardów dobrostanu zwierząt do swojego programu stymulacji gospodarki w następstwie pandemii.⁴⁵ Doświadczenia niemieckie obejmują znaczną część pracy dochodzeniowej o potencjalnie szerszym znaczeniu, jednak państwa członkowskie będą chciały wybrać własne podejście do wdrażania podobnej polityki, biorąc pod uwagę własne szczególne okoliczności.

Potencjalnie znaczne sumy środków krajowych mogłyby zostać udostępnione na wsparcie różnych zmian w sektorze hodowlanym, w tym na zwiększenie poziomu zrównowżenia i dobrostanu zwierząt. Dobrym przykładem jest dyskusja polityczna tocząca się obecnie w Holandii.

Niedawno utworzony rząd koalicyjny przedstawił plan rozwiązania długotrwałego problemu nadmiernej ilości azotu i szkodliwych dla środowiska emisji amoniaku, spowodowanych szczególnie dużą koncentracją na terenie Holandii gospodarstw hodowlanych prowadzących intensywną produkcję zwierzęcą. W chwili pisania tego tekstu rząd opublikował właśnie dokument, w którym zaproponował "Krajowy program dla obszarów wiejskich", czyli dokument opisujący sposób, w jaki zamierza rozwiązać ten problem oraz szerszą kwestię transformacji rolnictwa. Będzie ona wymagała osiągnięcia celów w zakresie odbudowy przyrody, klimatu i jakości wody, w tym ograniczenia zużycia azotu o 50% do 2030 r. Przewiduje się znaczące zmniejszenie liczby zwierząt hodowlanych oraz technologiczne

⁴⁵ TPistorious, M. (22 marca 2021). „Germany eyes new animal welfare levy to help raise standards in livestock farming.” *Euractiv*. <https://www.euractiv.com/section/agriculture-food/news/stakeholders-split-over-eu-food-promotional-funding-for-meat-exports/>

podejście do redukcji emisji. Znaczne środki mają być przeznaczone na odszkodowania dla rolników, z których część ma zaprzestać produkcji. W ramach całego programu proponuje się wydatki w wysokości 25 mld EUR w okresie do 2035 r., które zostaną poniesione w ramach porozumienia z regionami.⁴⁶ Choć inicjatywa ta nie jest podyktowana głównie troską o dobrostan zwierząt, obejmie ona sektory trzody chlewnej i drobiu, w których nie wyeliminowano stosowania klatek, i jest oczywiste, że do szerszych inicjatyw tego rodzaju, dysponujących znacznymi środkami finansowymi, można dodać silny komponent dotyczący dobrostanu zwierząt.

6.4 Krajowe wykorzystanie środków po stronie popytowej, takich jak podatki, znakowanie żywności, zamówienia publiczne

Państwa członkowskie posiadają większość kompetencji w zakresie interwencji po stronie konsumenckiej lub popytowej, w tym w zakresie stosowania większości instrumentów ekonomicznych, które mają znaczący potencjał wspierania transformacji w kierunku gospodarki bezklatkowej. W niniejszym rozdziale skupiamy się na trzech głównych instrumentach gospodarczych, które można wykorzystać w związku z rezygnacją z klatek, a mianowicie na podatkach, znakowaniu żywności i zamówieniach publicznych.

Należy podkreślić, że również w tym zakresie istnieją istotne różnice między państwami członkowskimi. W niektórych krajach, głównie w Skandynawii, Austrii, Luksemburgu, Holandii i Niemczech, podwyższenie standardów dobrostanu zwierząt stało się elementem programu politycznego i przedstawiono pewne inicjatywy, takie jak specjalne oznaczenia dotyczące dobrostanu w Finlandii i Niemczech lub kryteria dobrostanu zwierząt w wytycznych dotyczących zamówień publicznych (zob. niżej). W wielu innych państwach członkowskich natomiast, zwłaszcza w Europie Wschodniej, gdzie debata publiczna na temat podwyższenia standardów dla zwierząt i hodowli klatkowej była stosunkowo ograniczona, sytuacja jest diametralnie inna.

Podatki krajowe

Opodatkowanie produktów, w tym stosowanie zróżnicowanych stawek w odniesieniu do poszczególnych atrybutów, jest jednym z najpotężniejszych dostępnych instrumentów stymulowania popytu na określone rodzaje produktów ze względu na jego wpływ na ceny, które na ogół są ważnym czynnikiem determinującym wybory konsumenckie. Jest to również kluczowy mechanizm, który należy zastosować w ramach realizacji polityki internalizacji negatywnych

⁴⁶ Agra Facts Nr 105-21 19/11/2021

efektów zewnętrznych. W UE opodatkowanie należy w dużej mierze do kompetencji państw członkowskich.⁴⁷ W związku z tym każdy kraj sam ustala swoje ramy i priorytety budżetowe, co oczywiście prowadzi do rozbieżności między państwami członkowskimi. Na przykład w Rumunii obowiązuje 5% stawka VAT na żywność ekologiczną, natomiast w Austrii obowiązuje standardowa 10% stawka VAT na wszystkie produkty spożywcze.⁴⁸

Jeśli chodzi o dobrostan zwierząt, żadne państwo członkowskie nie wprowadziło specjalnych podatków wspierających dążenie do wyższych standardów w zakresie dobrostanu zwierząt. W ostatnich latach toczy się jednak dyskusja na temat korzyści i kosztów wprowadzenia selektywnego opodatkowania, mającego na celu zmniejszenie ogólnej konsumpcji mięsa i zwiększenie dobrostanu zwierząt, np. w Holandii i w Niemczech.⁴⁹ (Patrz Pole 8 poniżej).

Pole 8: Niemiecki podatek od produktów zwierzęcych proponowany w celu poprawy dobrostanu zwierząt

W ramach szerszej debaty na temat poprawy dobrostanu zwierząt hodowlanych były niemiecki minister rolnictwa szczególnie głośno wypowiadał się na ten temat na szczepku UE. Jednocześnie, w ramach debaty krajowej, 5 marca 2021 roku Rada Federalna Niemiec zwróciła się do rządu o opracowanie strategii finansowania mającej na celu pokrycie kosztów pomocy rolnikom w stworzeniu bardziej przyjaznego dla środowiska i humanitarnego sektora hodowlanego w całych Niemczech (jest to zmiana większa i bardziej kosztowna niż odejście od klatek). Propozycje jeszcze spływają, ale w niezależnym opracowaniu dla Ministerstwa Rolnictwa i Żywności (BMEL) przedstawiono kilka wariantów, w tym możliwość wprowadzenia specjalnej opłaty od wybranych produktów zwierzęcych, takich jak mięso i mleko.⁵⁰

⁴⁷ Parlament Europejski (2021). „Arkusze informacyjne o Unii Europejskiej : Ogólna polityka podatkowa.” <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/en/sheet/92/general-tax-policy>

⁴⁸ Avalara (2021). „European Union VAT rates” <https://www.avalara.com/vatlive/en/vat-rates/european-vat-rates.html>

⁴⁹ Dahm, J. (22 marca 2021). „Stakeholders split over EU promotional funding for meat, exports.” *Euractiv*. <https://www.euractiv.com/section/agriculture-food/news/stakeholders-split-over-eu-food-promotional-funding-for-meat-exports/>

⁵⁰ Archyde (2 marca 2021). „Animal welfare in agriculture: Julia Klöckner does not commit to the implementation of the Borchert plan.” *Archyde*. <https://www.archyde.com/animal-welfare-in-agriculture-julia-klockner-does-not-commit-to-the-implementation-of-the-borchert-plan/>

Publikacja znana pod nazwą raportu Komisji Borcherta⁵¹ opisuje sposoby powszechnego finansowania kosztów zwiększania dobrostanu zwierząt. Szacuje się, że do 2025 roku koszt ten wyniesie około 2,9 mld EUR, a do 2030 roku – 4,3 mld EUR. Komisja rozważyła kilka opcji, które można by wykorzystać w celu pozyskania środków na pokrycie przynajmniej części tych kosztów. Zaproponowano np. czerpanie bezpośrednio z dochodów rządu federalnego, takich jak wpływy z podatków dochodowych i od osób prawnych. Innym możliwym podejściem był transfer środków, które obecnie są wykorzystywane do wspierania rolnictwa poprzez system unijnych płatności bezpośrednich. (Przeniesienie części krajowych środków finansowych przeznaczonych na WPR z filaru I do filaru II jest możliwe dla wszystkich państw członkowskich).

Jednak prawdopodobnie najbardziej uderzającą z rozważanych opcji było wprowadzenie nowej, specjalnej opłaty od wybranych produktów pochodzenia zwierzęcego, takich jak mięso i mleko. Okazało się to kontrowersyjne, ponieważ możliwość wprowadzenia podatku związanego z dobrostanem zwierząt budzi obawy niemieckich rolników, między innymi o to, że będą oni narażeni na nieuczciwą konkurencję ze strony innych państw członkowskich i krajów sąsiadujących. Z drugiej strony, rząd niemiecki ma również nadzieję, że konsumenci będą skłonni płacić więcej za produkty o wyższych standardach dobrostanu zwierząt, ponieważ, jak wynika z badań,⁵² odpowiednio 43% i 36% Niemców jest "bardzo chętnych" i "raczej chętnych", aby tak robić. Ponadto, według Eurobarometru z 2016 r. dotyczącego dobrostanu zwierząt, odpowiednio 61% i 34% obywateli Niemiec uznało, że ochrona dobrostanu zwierząt hodowlanych jest "bardzo ważna" i "dość ważna". 55% respondentów uważa również, że dobrostan zwierząt hodowlanych w Niemczech powinien być lepiej chroniony niż obecnie.⁵³

Zwiększona świadomość konsumentów dzięki znakowaniu żywności

Na poziomie UE nie ma zharmonizowanego systemu oznaczania standardów dobrostanu zwierząt na produktach, a większość oznaczeń dotyczących dobrostanu zwierząt jest dobrowolna, z wyjątkiem tych stosowanych w przypadku

⁵¹ Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft, Empfehlungen des Kompetenznetzwerks Nutztierhaltung (Federalne Ministerstwo Rolnictwa Niemiec, Zalecenia sieci kompetencji w zakresie hodowli zwierząt gospodarskich), „Raport Borcherta”, luty 2020 r.

⁵² Statista (2021). „*Jak oceniasz swoją gotowość do zapłacenia wyższej ceny przy kasie w zamian za większą dbałość o dobrostan zwierząt hodowlanych?*”

<https://de.statista.com/statistik/daten/studie/486415/umfrage/umfrage-zu-mehrzahlungsbereitschaft-fuer-tierschutz-in-deutschland/>

⁵³ KE (2016). „*Postawy Europejczyków wobec dobrostanu zwierząt.*” Eurobarometer 2016
<https://europa.eu/eurobarometer/surveys/detail/2096>

jaj, jak już wyjaśniono powyżej.⁵⁴ Jednak w grudniu 2020 roku ministrowie rolnictwa UE zatwierdzili wprowadzenie ogólnounijnego oznaczenia dotyczącego dobrostanu zwierząt (patrz 5.5.4 powyżej). Obecnie rozważa się możliwość wprowadzenia obowiązkowego oznakowania, które, jeśli zostanie przyjęte, może być istotnym czynnikiem zmian. W międzyczasie kilka europejskich rządów postanowiło podjąć własne działania.

Na poziomie państw członkowskich niektóre kraje już opracowały i wprowadziły własne krajowe oznaczenia dotyczące dobrostanu zwierząt, co skutkuje różnorodnością systemów i poziomów ambicji. Wśród wiodących przykładów można wymienić Danię (Patrz Pole 6 powyżej), Holandię i Niemcy. Inne kraje, takie jak Finlandia, planują wprowadzenie takich systemów w przyszłości.⁵⁵

W przypadku Niemiec nowy minister rolnictwa Cem Özdemir przedstawił swoje zamiary dotyczące stopniowego wprowadzenia obowiązkowego krajowego oznaczenia dot. hodowli zwierząt do końca 2022 r., jednocześnie naciskając na wprowadzenie oznakowania pochodzenia na szczeblu UE. Miałoby ono obowiązywać producentów niemieckich, ale w stosunku do produktów importowanych pozostałoby dobrowolne, aby uniknąć konfliktów z zasadami rynku wewnętrznego UE.⁵⁶

⁵⁴ KE (2021). „Bezpieczeństwo żywności: Oznakowanie dotyczące dobrostanu zwierząt”.

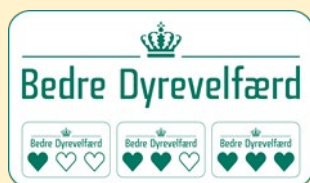
https://ec.europa.eu/food/animals/animal-welfare/other-aspects-animal-welfare/animal-welfare-labelling_en

⁵⁵ Eurogroup for Animals (2020). „Animal Welfare and Food labeling : Initiating the transition through high quality consumer information.”

https://www.eurogroupforanimals.org/files/eurogroupforanimals/2021-05/E4A-AW-Food_Labeling-2020-web-version.pdf

⁵⁶ Dahm, J. (26 stycznia 2022). „Germany favours ‘pragmatic’ approach to animal welfare” *Euractiv*. <https://www.euractiv.com/section/agriculture-food/news/germany-favours-pragmatic-approach-to-animal-welfare-labelling/>

Pole 9: Duński znak dobrostanu zwierząt



W 2017 r. rząd duński wprowadził krajowy znak dobrostanu zwierząt dotyczący mięsa wieprzowego, które jest powszechnie spożywane w Danii. Znak opracował Duński Urząd ds. Weterynarii i Żywności w ścisłej współpracy z interesariuszami w całym łańcuchu wartości.⁵⁷ W 2019 r. program został poszerzono o bydło mięsne i mleczne. Celem znaku jest zwiększenie dobrostanu zwierząt poprzez dokonywanie przez konsumentów bardziej świadomych zakupów. Program obejmuje trzy poziomy standardów dobrostanu zwierząt, które są powiązane z cenami detalicznymi i kosztami produkcji. Chociaż znak nie odzwierciedla bezpośrednio istnienia lub braku praktyki chowu bezklatkowego, stanowi ona przykład skutecznego i wizualnego sposobu przekazywania konsumentom znormalizowanych informacji o poziomie standardów dobrostanu stosowanych przy produkcji danego wyrobu. Bardzo łatwo byłoby rozszerzyć go o stosowanie praktyk bezklatkowych.

Według sondażu przeprowadzonego przez rząd 67% Duńczyków jest gotowych zapłacić więcej za lepszy dobrostan zwierząt, 61% Duńczyków wie o etykietce, a 75% ufa programowi.

Zamówienia publiczne

Administracja publiczna wydaje na zamówienia publiczne około 14% PKB (około 2 bln EUR rocznie). W niektórych sektorach głównymi nabywcami są organy administracji publicznej (np. w służbie zdrowia i edukacji). Prawo unijne określa zestaw minimalnych zharmonizowanych przepisów dotyczących zamówień publicznych, określających sposób, w jaki władze publiczne mogą nabywać towary i usługi. Są one transponowane do prawa krajowego w przypadku

⁵⁷ Ministerstwo Żywności, Rolnictwa i Rybołówstwa Danii (2022). „The governmental animal welfare label”

https://www.foedevarestyrelsen.dk/english/Animal/AnimalWelfare/Pages/New_animal_welfare_label_I_will_win_the_hearts_of_Danes.aspx

przetargów na towary lub usługi, których wartość przekracza pewną kwotę. W przypadku ofert o niższej wartości stosuje się prawo krajowe, zawsze z poszanowaniem ogólnych zasad prawa UE.⁵⁸

Unia Europejska określiła także dobrowolne kryteria dotyczące ekologicznych zamówień publicznych (GPP)⁵⁹ w celu promowania zrównoważonych praktyk konsumpcyjnych i produkcyjnych. Kryteria te zawierają między innymi pewne postanowienia dotyczące standardów dobrostanu zwierząt. Mimo że UE określa minimalne normy, które mają zastosowanie do zamówień publicznych w ogólności, oraz dobrowolne podejście do zamówień zrównoważonych, to każde państwo członkowskie samo określa swoje ambicje w zakresie poziomu wymagań, jakie stosuje w odniesieniu do zrównoważonego rozwoju.

Jeśli chodzi o dobrostan zwierząt, niektóre kraje uwzględniły w swoich krajowych strategiach zamówień publicznych konieczność uwzględnienia kryteriów dobrostanu zwierząt. Nie określono jednak żadnych szczegółowych przepisów dotyczących hodowli bezklatkowej. Tak jest w Szwecji,⁶⁰ Niemczech i Finlandii (Patrz Pole 7 powyżej). Jednak obecnie ogólne standardy dobrostanu zwierząt nie stanowią priorytetu w strategiach zamówień publicznych w większości państw członkowskich. Niewątpliwie można to zmienić, aby ułatwić rezygnację z klatek. Można tego dokonać poprzez wyraźne uwzględnienie w wytycznych dotyczących zamówień publicznych kryteriów dających pierwszeństwo dostawcom żywności z chowu wolnowybiegowego przed dostawcami z chowu konwencjonalnego.

⁵⁸ KE (2022). „Jednolity rynek i normy: zamówienia publiczne.” https://ec.europa.eu/growth/single-market/public-procurement_en

⁵⁹ KE (2020). „Zielone zamówienia publiczne”. https://ec.europa.eu/environment/gpp/index_en.htm

⁶⁰ Ministerstwo Finansów Szwecji (2019) „Krajowa strategia zamówień publicznych” <https://www.government.se/4aba88/contentassets/9ec42c71c00442a39d67169d3c25faed/national-public-procurement-strategy.pdf>

Pole 10: Zamówienia publiczne dotyczące żywności w Finlandii

Edukacja, a dokładniej usługi cateringowe dla szkół, to ważny sektor w kontekście zamówień publicznych na żywność. Każdego roku w Finlandii wydaje się około 383 mln posiłków, których całkowity koszt wynosi około 350 mln EUR. W 2016 r. Finlandia przyjęła nowe wytyczne mające na celu intensyfikację zrównoważonego rozwoju i jakości posiłków, w tym stosowanie przyjaznych dla środowiska i wyższych standardów dobrostanu zwierząt, choć nie określono konkretnych przepisów dotyczących hodowli bezklatkowej. Aby ułatwić wdrażanie tych zasad w terenie, opracowano przewodnik dla obsługujących zamówienia publiczne.⁶¹ Oprócz promowania zdrowszej diety (w tym mniejszego spożycia czerwonego mięsa, a większego warzyw, owoców i jagód) Ministerstwo Rolnictwa i Leśnictwa w ramach zakupów publicznych promuje również spożywanie żywności ekologicznej i lokalnej.⁶²

Przypadek Finlandii pokazuje, jak odpowiednie ramy zamówień publicznych mogłyby pomóc w promowaniu przejścia na chów wolnowybiegowy, dając rolnikom, którzy stosują takie praktyki, możliwość uzyskania nagrody finansowej. W procesie zamówień publicznych bierze się pod uwagę wiele różnych kryteriów (np. koszty administracyjne, zdolność do realizacji zamówienia itp.). Jako dodatkową kategorię należy uwzględnić stosowanie chowu bezklatkowego.

⁶¹ Motivan hankintapalvelu (2017) Przewodnik odpowiedzialnego zaopatrywania się w żywność. Zalecenia dotyczące wymagań i kryteriów oceny

⁶² European Public Health Alliance (2019). „Jaki wkład może wnieść unijna strategia „Od pola do stołu”? Zamówienia publiczne na rzecz zrównoważonego środowiska żywnościowego” <https://epha.org/wp-content/uploads/2019/12/public-procurement-for-sustainable-food-environments-epha-hcwh-12-19.pdf>

7. WNIOSKI I ZALECENIA DOTYCZĄCE WSPIERANIA PRZEJŚCIA NA CHÓW BEZKLATKOWY

Przygotowania do przejścia na systemy bezklatkowe należy rozpocząć na długo przed ostatecznym porozumieniem w sprawie wiążących przepisów unijnych, których projekt ma zostać przedstawiony w 2023 roku, ponieważ kierunek działań jest jasny, a cel, jakim jest wyeliminowanie klatek, jednoznaczny. Planowanie pomoże w procesie dostosowania na poziomie poszczególnych gospodarstw i w całym łańcuchu produkcji żywności. Wiele gospodarstw będzie rozważać swoje przyszłe cele i cykl inwestycyjny z kilkuletnim wyprzedzeniem, a jasne komunikaty o potrzebie zmian i rodzajach pomocy, która będzie dostępna w określonych okolicznościach, pomogą im wprowadzić zmiany z mniejszymi możliwymi do uniknięcia zakłóceniami.

Istnieje potrzeba przeprowadzenia dalszej analizy w celu dokładniejszego określenia skali i charakteru zmian, które będą wymagane na poziomie gospodarstwa, oraz związanych z nimi kosztów i możliwości. Jednym z elementów tej oceny musi być ocena wpływu, którą przedstawi KE. Powinna ona stanowić próbę uchwycenia kosztów społecznych i środowiskowych niepodjęcia działań oraz zmiany wzorców popytowych, a także konsekwencji interwencji. Konieczna będzie jednak dalsza szczegółowa ocena również na poziomie państw członkowskich, aby uzyskać bardziej precyzyjne informacje i analizy. Oprócz źródeł lokalnych dostępne będą informacje i doświadczenia z tych państw członkowskich, które są już zaawansowane na drodze do rezygnacji z klatek. Takie oceny powinny pomóc w bardziej szczegółowym wyjaśnieniu, jakie rodzaje pomocy są najbardziej potrzebne gospodarstwom hodowlanym oraz w jakim stopniu inni uczestnicy łańcucha dostaw, w tym przetwórcy i detaliści, powinni ponosić ciężar kosztów dostosowawczych. Nie jest jeszcze za wcześnie, aby rozpocząć opracowywanie nowych, ukierunkowanych systemów wsparcia, jeśli są one potrzebne jako uzupełnienie już dostępnych środków, takich jak pomoc inwestycyjna w ramach WPR. Nie jest też za wcześnie na dyskusję o innych sposobach finansowania działań pomocowych, jak ma to obecnie miejsce w Niemczech.

W szerszym ujęciu ambitniejsze cele w zakresie dobrostanu zwierząt oraz rezygnacji z klatek muszą zostać włączone do spektrum wyzwań związanych ze zrównoważonym rozwojem, które w nadchodzących dziesięcioleciach będą musiały podjąć systemy żywnościowe UE w odpowiedzi na szereg priorytetów w zakresie środowiska, zdrowia publicznego i klimatu. Konieczne będą różne podejścia w zależności od warunków i priorytetów regionalnych. Szanse na synergii będą szczególnie duże w sektorze rolnictwa ekologicznego, który – jeśli

zostanie to potwierdzone jako wiążący cel – do 2030 r. ma objąć co najmniej jedną czwartą gruntów rolnych w UE. Zaistnieje możliwość rozszerzenia tego celu ekologicznego na część produktów spożywczych, tak jak to jest obecnie rozważane w Niemczech.

Cel UE, jakim jest osiągnięcie neutralności pod względem emisji dwutlenku węgla do 2050 r., ma bezpośredni wpływ na sektor hodowlany, ponieważ rolnictwo odpowiada za 10,3% emisji gazów cieplarnianych w UE, z czego prawie 70% pochodzi od zwierząt hodowlanych. W związku z tym konieczne są znaczące zmiany w praktykach i systemach stosowanych w rolnictwie, w tym ograniczenie stosowania nawozów azotowych i ogólnej liczby zwierząt hodowlanych, a także zmniejszenie zużycia najważniejszych surowców paszowych, takich jak soja uprawiana na obszarach wylesionych. Jednocześnie odpowiednia hodowla zwierząt, przy odpowiednim poziomie obsady i stosowanych dobrych praktykach, może odegrać pozytywną rolę dla środowiska, na przykład w utrzymaniu użytków zielonych i zarządzaniu różnorodnością biologiczną, a także dostarczać nawozów pochodzenia zwierzęcego, które mogą być potrzebne do zrównoważenia przepływów składników odżywczych przy mniejszym zużyciu nawozów syntetycznych.

Znajdujemy się obecnie w kluczowym momencie debaty nad polityką rozwoju zrównoważonego rolnictwa i systemów żywnościowych zapewniających wyższy poziom dobrobytu. Pewne kroki należy podjąć na szczeblu UE. Należą do nich:

- Uznanie, że odejście od klatek jest częścią szerszej drogi ku zrównoważonym systemom żywnościowym realizowanej w ramach Zielonego Ładu, strategii „od pola do stołu” i unijnej inicjatywy na rzecz zrównoważonych systemów żywnościowych, w ramach której w 2023 r. Komisja Europejska ma przedstawić wnioski dotyczące ram prawnych. Zobowiązanie dotyczące zakończenia epoki klatkowej zainicjował ruch obywatelski – udana inicjatywa ECI – a program Zielonego Ładu. Obie formy zmiany należy jednak rozumieć i realizować raczej razem niż osobno, zwłaszcza że harmonogram prac legislacyjnych jest podobny w obu przypadkach. Przyszłe przepisy dotyczące zrównoważonych systemów żywnościowych muszą uwzględniać odejście od klatek, zarówno pod względem koncepcyjnym, jak i w odniesieniu do bardziej szczegółowych elementów, takich jak monitorowanie, mierniki i ocena zrównoważonego rozwoju, środki odpowiedzialności, nowe standardy i cele, przejrzystość,

spójność polityki, sprawiedliwość w ramach łańcucha dostaw, udział społeczny i inne kwestie.⁶³

- Komisja Europejska winna zadbać, aby państwa członkowskie były w pełni świadome istniejących możliwości wykorzystania funduszy unijnych w celu wsparcia procesu odchodzenia od klatek oraz ich współgrania z Zielonym Ładem i innymi priorytetami. Zapewnienie wsparcia za pośrednictwem pomocy technicznej i sieci, takich jak Europejska Sieć Rozwoju Obszarów Wiejskich, mogłoby pomóc w budowaniu świadomości i zdolności do podjęcia tej kwestii.
- Komisja Europejska powinna także zachęcać państwa członkowskie do planowania tej zmiany z wyprzedzeniem i uwzględnienia jej w myśleniu strategicznym, z wykorzystaniem dostępnej pomocy, zwłaszcza w ramach WPR, zanim zostaną podpisane ostateczne wersje krajowych planów strategicznych. Szczególną uwagę należy zwrócić na krótkoterminowe inwestycje w krańcowy rozwój technologiczny i zyski technologiczne, które mogą skutkować zablokowaniem i przeszkodami w przejściu na hodowlę bezklatkową w późniejszym okresie (np. inwestycje w nowe systemy klatkowe ze względów klimatycznych).
- Wspieranie rozwoju rolnictwa ekologicznego jest jednym ze sposobów poprawy dobrostanu zwierząt i zmniejszenia zależności od klatek w istniejących ramach politycznych. W ramach WPR oraz poza nią dostępne są środki, które mogą być realizowane w ramach polityki krajowej, np. większe wykorzystanie zamówień publicznych w celu wspierania konsumpcji produktów ekologicznych. Komisja Europejska będzie musiała zwrócić szczególną uwagę na to, aby krajowe plany strategiczne WPR zawierały środki wystarczające do wsparcia konwersji ekologicznej na skalę niezbędną do osiągnięcia celu na rok 2030.
- Kiedy w połowie 2020 roku Komisja Europejska rozpocznie prace nad przygotowaniem kolejnej wersji WPR na okres po 2027 roku, powinna uwzględnić w niej środki niezbędne do wsparcia przejścia na system bezklatkowy zgodnie z harmonogramem zawartym w przepisach przejściowych, które powinny zostać przyjęte znacznie wcześniej.
- KE powinna uwzględnić przyszłe rozporządzenie w sprawie zakończenia stosowania klatek w propozycjach przedstawianych w związku z polityką handlową oraz potrzebą ochrony standardów UE i producentów unijnych przed podważaniem ich przez import z krajów o niższych standardach w

⁶³ Niektóre z tych kwestia omawia publikacja Baldock, D. and Hart, K. (2021) Pathways towards a legislative framework for sustainable food systems in the EU. IEEP Brussels

zakresie dobrostanu zwierząt i ochrony środowiska. Jeżeli w odniesieniu do importu żywności wprowadzone zostaną wymogi dotyczące tzw. klauzul lustrzanych w imporcie, normy dotyczące klatek powinny być jednym z tematów potencjalnie włączanych na listę takich klauzul.

Na poziomie państw członkowskich kolejne kroki powinny obejmować:

- Państwa członkowskie powinny już teraz rozpocząć analizę zmian, jakie należy wprowadzić w gospodarstwach rolnych i powiązanych elementach odpowiednich łańcuchów dostaw na ich terytorium, oraz szacowanych kosztów, z wyłączeniem tych, które zostaną zrekompensowane przez rynek. Pozwoli im to określić, w jakich formach najprawdopodobniej będzie potrzebna pomoc, opracować odpowiednie formy ukierunkowanego i na ogół ograniczonego w czasie wsparcia oraz opracować działania przekrojowe, takie jak lepsze doradztwo, upowszechnianie badań, odpowiednie szkolenia i inne środki, np. zmiany w przepisach lokalnych, jeśli stanowią one przeszkodę w dokonywaniu zmian. W takiej analizie można wyjaśnić potencjalną rolę odpowiednich funduszy UE i jasno określić potrzebę podjęcia dodatkowych działań na poziomie krajowym.
- Jednocześnie państwa członkowskie powinny skorzystać z okazji, by w najbliższych miesiącach jak najlepiej wykorzystać odpowiednie środki dostępne w ramach WPR, a także krajowe źródła finansowania, w celu zapewnienia wsparcia niezbędnego w okresie przejściowym. Plany strategiczne WPR na okres do 2027 roku są w trakcie zatwierdzania przez Komisję Europejską. Państwa członkowskie muszą starannie rozważyć włączenie środków, które przyczyniają się do zakończenia epoki klatkowej, do innych priorytetów, w tym tych określonych w Zielonym Ładzie. Interwencje, które najprawdopodobniej będą miały zastosowanie, to środki pomocy inwestycyjnej, środki rolnośrodowiskowe i środki ekologiczne w filarze II oraz program ekologiczny w filarze I. Chociaż państwa członkowskie nie są jeszcze prawnie zobowiązane do odejścia od klatek, cel ten należy uwzględnić w planach z dużym wyprzedzeniem. Plany strategiczne można modyfikować w miarę postępu prac, co może znaleźć odzwierciedlenie w pierwszym rocznym sprawozdaniu wynikowym, które państwa członkowskie będą musiały przedłożyć Komisji Europejskiej w 2024 roku.
- Biorąc pod uwagę znaczenie sektora produkcji ekologicznej władze państw członkowskich powinny niezwłocznie opracować i wdrożyć krajowy plan działań (jeśli jeszcze tego nie zrobiły) w zakresie rolnictwa ekologicznego,

zgodnie z planem działań UE.⁶⁴ Powinny wyznaczyć ambitny cel krajowy na rok 2030 i zapewnić przyznanie wystarczającego budżetu dla rolników przechodzących na rolnictwo ekologiczne, korzystając z możliwości wykorzystania programów ekologicznych i środków II filaru WPR.

- Poza działaniami ekologicznymi można wykorzystać kilka form wsparcia, które w całości opierają się na funduszach państw członkowskich. Rządy muszą wybrać i rozwinąć najbardziej obiecujące możliwości, kierując je do najbardziej potrzebujących producentów. Prawdopodobnie konieczne będzie zastosowanie wielu instrumentów, a nie tylko pojedynczych możliwości. Komisja Borcherta w Niemczech przeprowadziła szczegółową analizę instrumentów finansowych, które można wykorzystać w celu poprawy dobrostanu zwierząt hodowlanych. Analiza ta będzie przydatna dla rozwoju polityki w innych częściach Europy, ponieważ porusza pewne ważne kwestie ogólne, takie jak to, które formy pomocy są zgodne z prawem UE dotyczącym pomocy państwa, konkurencji itp. Są to ważne ograniczenia, których musi przestrzegać każde państwo członkowskie.⁶⁵
- Kluczowym środkiem może być ukierunkowana pomoc inwestycyjna na nowe pomieszczenia dla zwierząt hodowlanych i wyposażenie dodatkowe niezbędne ze względu na odejście od klatek oraz przyjęcie praktyk zapewniających wyższy poziom dobrostanu. Pomoc ta może przybrać formę dotacji kapitałowej pokrywającej znaczną część kosztów inwestycji lub kredytu preferencyjnego o bardzo niskim oprocentowaniu. Wsparcie to byłoby uzależnione od spełnienia określonych warunków, na przykład pełnej zgodności z nowymi przepisami dotyczącymi dobrostanu zwierząt oraz przedstawienia jasnego planu całkowitej rezygnacji z klatek w terminie i w rozsądnych cenach. Warunki obejmowałyby także zgodność z innymi przepisami, np. dotyczącymi utylizacji odpadów. Wymagany byłby też pewien wkład finansowy ze strony hodowcy/beneficjenta. Należy również wziąć pod uwagę interesy rolników, którzy poczynili szybsze postępy i wyeliminowali klatki, nie otrzymując w tym zakresie pomocy. W państwach członkowskich, w których dostęp rolników do kredytu może być trudny lub nieracjonalnie kosztowny, może zaistnieć potrzeba dodatkowego wsparcia rządowego, aby pomóc w zabezpieczeniu kredytów na okres przejściowy.

⁶⁴ EC (2021), Plan działania na rzecz rozwoju produkcji ekologicznej, COM(2021)141 wersja ostateczna, działanie 3.

⁶⁵ Op. cit. Raport Borcherta

- Poza celowaną pomocą inwestycyjną potrzebne mogą być także inne formy pomocy finansowej dla gospodarstw, zwłaszcza na pokrycie wydatków przejściowych i ewentualnego wzrostu długoterminowych kosztów bieżących. Co do zasady można by je zapewnić w ramach jednego zintegrowanego programu pomocy przejściowej lub zestawu odrębnych środków. Dodatkowe koszty mogą obejmować znalezienie nowej lokalizacji dla produkcji, zapewnienie dostępu do większej powierzchni gruntów, na których można hodować zwierzęta, zmianę wzorców żywienia, zapewnienie doradztwa technicznego, rekrutację i inne koszty osobowe, szkolenie lub przekwalifikowanie siły roboczej, jeśli jest to wymagane, zmiany handlowe, usługi weterynaryjne itp. Istnieje możliwość dostosowania takich programów do warunków krajowych i najbardziej dotkniętych sektorów.
- Fundusze krajowe będą potrzebne na takie działania krajowe oraz na opłacenie krajowego wkładu do tych programów WPR, takich jak pomoc inwestycyjna, które wymagają wkładu z funduszy państw członkowskich. Zwykle wydatki takie są finansowane z podatków powszechnych. Możliwe są jednak alternatywne sposoby pozyskiwania funduszy na spełnienie tego rodzaju specjalnych wymogów sektorowych, pozwalające uniknąć ogólnego obciążenia podatników. Istnieją argumenty przemawiające za ich głębszym zbadaniem. Co do zasady istnieją argumenty przemawiające za wprowadzeniem ukierunkowanych opłat, które obciążą kosztami sam sektor, w tym konsumentów danych produktów zwierzęcych. Jest to bardziej zgodne z zasadą internalizacji kosztów zewnętrznych w łańcuchu produkcji żywności oraz z zasadą "zanieczyszczający płaci". Jest to również bardziej uczciwe wobec członków społeczeństwa, którzy nie konsumują danych produktów. Takie podejście jest obecnie dyskutowane w Niemczech.
- Innym możliwym sposobem pozyskiwania funduszy na programy pomocowe oraz wpływania na wzorce konsumpcji w kierunku zdrowszego i bardziej zrównoważonego odżywiania jest różnicowanie stawki podatku VAT. Niektóre państwa członkowskie już to zrobiły. Jest to rozwiązanie warte rozważenia także w innych krajach. Na przykład w 2011 roku Hiszpania podniosła stawkę podatku VAT na mięso z 8 do 10%, obniżając jednocześnie stawkę na warzywa do 4%. Podobne rozwiązanie jest obecnie przedmiotem dyskusji w Niemczech. Jeżeli korekty stawek VAT i wynikających z nich dochodów zostaną zrównoważone w taki sposób, że nie zwiększy się całkowite obciążenie konsumentów, wpływ na ogólną przystępność cenową oraz konsumentów znajdujących się w trudniejszej sytuacji będzie znacznie mniejszy. Dalsze zróżnicowanie stawek VAT na

produkty z chowu klatkowego i bezklatkowego byłoby bardziej precyzyjne, jeśli w ogóle jest wykonalne. Podejście to wymaga głębszego zbadania.

Podsumowując, niezbędny jest program środków wspierających przejście na chów bezklatkowy, który połączy działania UE oraz państw członkowskich, tworząc wzajemnie zazębiający się pakiet interwencji, wykorzystujących dostępne fundusze unijne, jak również środki krajowe i inwestycje sektora prywatnego. Jednym z pierwszych kroków, jakie należy podjąć, winny być konkretniejsze wnioski legislacyjne w obrębie UE oraz ocena ich wpływu, a także aktywne działania przygotowawcze w państwach członkowskich, zachęcające producentów do wyprzedzania obowiązkowych wymagań, zamiast czekania na termin końcowy. Niektóre środki WPR, w tym programy ekologiczne i wsparcie dla rolnictwa ekologicznego, rządy mogą wdrażać już teraz. Podstawowym elementem programu wsparcia będą musiały być odpowiednie i dobrze ukierunkowane formy pomocy uwzględniające zarówno początkowe inwestycje, jak i długookresowe koszty zmian. Pomoc taka powinna być jednak stosowana w ramach szerszego spektrum polityk, w tym np. etykiet i inicjatyw ukierunkowanych na konsumenta.

Należy także uwzględnić szerszy kontekst. Oczekuje się szeregu innych zmian w rolnictwie i łańcuchu produkcji żywności UE w związku z Zielonym Ładem i strategią Od pola do stołu. Wiele z nich ma nastąpić do 2030 r., czyli w podobnej skali czasowej. Odejście od klatek powinno być wyraźniej włączone do strategii opracowywanych w celu uczynienia zrównoważonego rozwoju centralnym elementem europejskich systemów żywnościowych.



www.ieep.eu

