

I

(Tájékoztatók)

SZÁMVEVŐSZÉK

2004/8 sz. KÜLÖNJELENTÉS

**a ragadós száj- és körömfájás elleni védekezéssel kapcsolatos
intézkedéseknek és kiadásoknak a Bizottság általi kezeléséről és
felügyeletéről a Bizottság válaszaival együtt**

(az EK-Szerződés 248. cikke (4) bekezdése második albekezdésének alapján)

(2005/C 54/01)

TARTALOMJEGYZÉK

	Bekezdések	Oldal
ÖSSZEFOGLALÓ	I–VII	3
BEVEZETÉS	1–15	4
Történeti háttér	1–5	4
A ragadós száj- és körömfájás elleni védekezés és a járványmegelőzés főbb jellemzői	6–7	5
A költségvetési kihatások	8–11	5
A Számvevőszék ellenőrzése	12–15	8
A BIZOTTSÁG FELLÉPÉSE A VÁLSÁG ELŐTT	16–43	9
Az elemzési eljárás nem volt naprakész	16–20	9
A Bizottság által gyakorolt felügyelet több szempontból elégtelen volt, és a szabályozás hiányosságait nem javították ki időben	21–43	10
Nem történt meg annak rendszeres ellenőrzése, hogy megfelelően ültetik-e át a közösségi irányelveket a nemzeti jogba	22–23	10
Megfelelő volt az Unió határain történő állat-egészségügyi és egészségügyi ellenőrzések felügyelete, de egyes kockázatokra nem terjedt ki a szabályozás	24–25	11
Készt az élelmiszer-hulladék takarmányként való felhasználásának ellenőrzése és betiltása	26–28	11
Elégtelenek voltak a tagállamok vészhelyzeti terveire vonatkozó kritériumok és ellenőrzések	29–34	12
Elégtelen volt a ragadós száj- és körömfájásra fogékony állatfajták azonosítása és nyilvántartása	35–37	13
Az ANIMO-rendszer hiányosságait nem küszöbölték ki a válság előtt	38–41	14
Az állatmozgások korlátozása a tagállamok teljes területén	42–43	14
A BIZOTTSÁG FELLÉPÉSE A VÁLSÁG IDEJÉN	44–58	15
A Bizottság hatékonyan gyakorolt felügyeletet	44–45	15
A védekezési rendelkezések, illetve alkalmazásuk hiányosságai a tagállamokban	46–58	15

	Bekezdések	Oldal
Az állat-egészségügyi szolgálatok korlátozott működése	48–49	15
Elégtelen volt a megbetegedések késelem nélküli bejelentésére és az állatmozgási korlátozások tiszteletben tartására irányuló ösztönzés	50–56	16
A levágásokhoz szükséges időtartamban jelentkező késések	57–58	17
A BIZOTTSÁG FELLÉPÉSE A VISSZATÉRÍTÉSI RENDSZERT ILLETŐEN	59–89	17
A Bizottság nem javasolt irányelveket a tagállamok által a tenyésztőknek fizetendő kártérítés kiszámítására és az azzal kapcsolatos eljárásokra	60–73	18
Különböző kártalanítási rendszerek, az egységesség hiánya az értékelésekben	62–66	18
Az állattartóknak nyújtott jövedelemtámogatás kétszeres kifizetése: dokumentált esetek	67–71	20
A vágási támogatások nem egységes kifizetése	72–73	21
Későn kerültek meghatározásra a tagállamok kiadásainak közösségi visszatéríthetőségére vonatkozó szabályok és eljárások	74–83	21
Késve térítették vissza a tagállamok kiadásait	82–83	23
A támogatási rátákat csak a sertések esetében hangolták össze	84–85	23
A tenyésztők nem járultak hozzá a közösségi járványvédelmi rendszer finanszírozásához	86–89	23
A BIZOTTSÁG IRÁNYÍTÓ SZEREPE A VÁLSÁG UTÁN	90–100	24
A Bizottság fellépése az állategészségügy területén	90–97	24
A Bizottság fellépése pénzügyi téren	98–100	25
KÖVETKEZTETÉSEK ÉS AJÁNLÁSOK	101–106	25
A Bizottság válaszai	101–106	27

ÖSSZEFOGLALÓ

I. Az egységes piac megvalósításának és a tenyészállat-kereskedelem általános elősegítésének szükségessége egyaránt megkövetelték, hogy a Közösség közös politikát dolgozzon ki a ragadós száj- és körömfájás elleni védekezésre és annak megelőzésére. Ezért 1992-től kezdve valamennyi tagállam számára kötelezővé tette, hogy szüntessék be az állatállomány e betegség elleni megelőző vakcinázását, és ezzel párhuzamosan komplex védekezési és megelőzési rendszert hozott létre azzal a kettős céllal, hogy korlátozza a vírus bejutását a Közösség területére, illetve megakadályozza annak továbbterjedését. Járvány esetén e rendszer a fertőzött állatok levágását, tetemük megsemmisítését, a létesítmények és felszerelések fertőtlenítését írta elő. A rendszer a tagállamok ezzel kapcsolatos valamennyi kiadását részlegesen visszatéríteni rendelte, mégpedig az EMOGA garanciaalapon belül külön e célra létrehozott vészhelyzeti állat-egészségügyi alapból.

II. A 2001-es válság hatására a tagállamok 1 616 millió EUR értékben igényeltek visszatérítést a vészhelyzeti állat-egészségügyi alapból. Ez a költség, valamint a járvány kiterjedt volta indokolta a Számvevőszék ellenőrzését, amely a következőkről szándékozott megbizonyosodni: egyrészt arról, hogy a Bizottságnak a betegségfelszámolási stratégia alapját képező elemzési eljárása naprakész volt, másrészt arról, hogy a stratégia megvalósítása hatékonyan bizonyult, végül pedig arról, hogy a tagállamok által a tenyésztőknek állataik levágásáért fizetett visszatérítések rendszere megfelelően, gyorsan és megkülönböztetésmentesen működött. Mivel a korábbi járványos állatbetegségek tapasztalatai tanulságokkal szolgálhattak a ragadós száj- és körömfájás elleni védekezésre és az annak megelőzésére irányuló stratégia számára, a Számvevőszék megvizsgálta, hogyan lépett fel a Bizottság a válság előtt, annak idején, illetve utána.

III. Ez a jelentés hangsúlyozza, hogy a 2001-es válság előtt a Bizottság nem vizsgálta felül stratégiáját a kockázati tényezők változásának fényében.

IV. A jelentés arra is rámutat, hogy mivel a Bizottság 2001 előtt nem végzett alapos értékelést és ellenőrzéseket, ezért nem kerültek időben kijavításra a megelőzési és védekezési rendelkezések egyes hiányosságai, különösen az országhatárokon teendő védintézkedések, a takarmány, a vészhelyzeti tervek, a juhok azonosítása és a tagállamok közti állatmozgás-követő információs hálózat (ANIMO) tekintetében. A Parlament egyrészt bírálta ⁽¹⁾, hogy a Bizottság a válság előtt nem ellenőrizte a vészhelyzeti terveket a tagállamokban, másrészt elismerte a Bizottság válság alatti pozitív fellépését. A válság idején a Bizottság csakugyan gyorsan felmérte, hogy milyen hiányosságok állnak fenn a tagállamokban a rendelkezések és alkalmazásuk terén az állatorvosok létszámihiányával, a megbetegedések bejelentésével és a levágások gyorsaságával kapcsolatban, de e gondok orvoslásához akkor már túl késő volt. A Számvevőszék megállapítása szerint az alkalmazott rendelkezések hatékonysága nagymértékben függött attól, hogy a tenyésztők késedelem nélkül bejelentették-e a megbetegedéseket, és hogy tiszteletben tartották-e az állatmozgás korlátozásait.

V. Az ellenőrzés feltárta, hogy a közösségi finanszírozás rendszere tökéletesítésre szorul. A tagállamok által a tenyésztőknek fizetett kártalanítások összege közösségi szinten nincs mindig kellő pontossággal előírva, bár a Bizottság által támogathatóként elfogadott összegek 60 %-ban visszatérítésre kerülnek. Mivel a vonatkozó közösségi jogszabályok nem elég pontosak, így a tagállamok egymástól eltérő rendszereket hozhattak létre, s ennek következtében az egyes állattenyésztők a Közösségen belül eltérő bánásmódban részesültek.

VI. Időközben a közösségi szabályozás nemrég történt felülvizsgálata számos fogyatékoságot orvosolt. Nem került sor azonban a pénzügyi keret felülvizsgálatára, és alig történtek közösségi intézkedések a megbetegedések bejelentése, a gazdaságok felügyelete és a levágások gyorsasága terén. Fennáll tehát annak a veszélye, hogy egy újabb járvány terjedésének ezen intézkedések alkalmazásával sem lehetne gátat vetni, a Közösség általi visszatérítésekre mégis sor kerülne.

VII. A Számvevőszék ajánlja a Bizottságnak, hogy egy válságtól mentes időszakban tegye naprakészé stratégiájának elemzését és értékelését. A Számvevőszék kívánatosnak tartja továbbá annak megvizsgálását, miként lehetne a tenyésztőket minél szorosabban bevonni a megelőzés rendszerébe, annak érdekében, hogy gyorsan bejelentésük a megbetegedéseket, és tiszteletben tartsák az állatmozgás korlátozásait. A Számvevőszék végül felkéri a Bizottságot, hogy pontosítsa a járványos állatbetegségek esetén felhasználható pénzügyi keretet, ugyanakkor csökkentse a lehető legkisebbre a közösségi költségvetés által viselt pénzügyi kockázatot.

⁽¹⁾ Az Európai Parlament 2002. december 17-ei állásfoglalása, (54) bekezdés.

BEVEZETÉS

Történeti háttér

(1) A ragadós száj- és körömfájás olyan állatbetegség, amely az emberre nem jelent veszélyt, viszont rendkívül fertőző a patás állatfajok körében. A legkevésbé fejlett országokban szinte egy éjszaka alatt képes megsemmisíteni az állattenyésztők táplálékellátását és létfenntartási eszközeit, mert számos patás állatfajt, köztük a szarvasmarhaféléket, sertésféléket és juhféleket támadja meg. A vírus az állatok közötti közvetlen érintkezés útján, illetve a takarmánnyal, különféle eszközökkel, gépkocsikkal, teherautókkal, emberekkel való közvetett érintkezéssel, sőt légi úton, a széllel is terjedhet. A megfertőzött felnőtt állatok között a betegség elhullási aránya alacsony. Annak ellenére, hogy az állatok többsége három-négy hét alatt meggyógyul, további súlyos károsodás éri őket: a fiatal állatok növekedése lelassul, a vetelési arány nő, a tejtermelés pedig jelentős mértékben és folyamatosan csökken. A betegségtől mentes országok kötelesek biztonsági intézkedéseket bevezetni, hogy védekezzenek a vírus ellen és elkerüljék az állati termékek kivitelére vonatkozó embargót.

(2) A Közösségen belüli belső piac megvalósítását 1993 januárjára tervezték. Következésképpen, mivel az állatok és a mezőgazdasági termékek szabad mozgása a közös piacszerzés alapvető elemét képezi, a belső piacon össze kellett hangolni az állatok és állati termékek kereskedelmének szabályait. Ez a ragadós száj- és körömfájás elleni védekezésre és annak megelőzésére irányuló közös politika kidolgozását is magában foglalta. Pedig a tagállamoknak a ragadós száj- és körömfájás elleni védekezéssel kapcsolatos politikáiról szóló jelentésében ⁽²⁾ a Bizottság már 1989-ben jelezte, hogy egyes tagállamok, amelyek nem alkalmazták állatállományuk profilaktikus vakcinázását ⁽³⁾, állatkereskedelmi korlátozásokat írhatnak elő az ezt alkalmazó közösségi partnerekkel történő állatkereskedelmre. Ezeket a korlátozásokat az a tény indokolta, hogy a beoltott állatok, még ha klinikailag rendben látnak is, vírus hordozók lehetnek.

(3) Az állatok és állati termékek Közösségen belüli kereskedelmének fejlődését gátló állat-egészségügyi és állattenyésztési akadályok felszámolása érdekében a Bizottság figyelembe vette az

⁽²⁾ A Bizottság jelentése a Tanács számára a tagállamoknak a ragadós száj- és körömfájás elleni védekezéssel kapcsolatos jelenlegi politikáiról a Bizottság által készített tanulmányról, Európai Közösségek Bizottsága, SEC(89) 1731 végleges, 1989. október 18.

⁽³⁾ A profilaktikus vakcinázás az állatállomány megelőző vakcinázása. Nem szabad összekeverni a járványkitörés esetén lehetséges sürgősségi vakcinázással. 1988-ban két különböző politikát alkalmaztak: nyolc tagállam (Belgium, Németország, Spanyolország, Franciaország, Olaszország, Luxemburg, Hollandia, Portugália) az állatállomány megelőző vakcinázását alkalmazta, amit a betegség megjelenése esetén a fertőzött állatok részleges vagy teljes megsemmisítése követett. Ezzel szemben a többi tagállam (Dánia, Görögország, Írország és az Egyesült Királyság) nem alkalmazta a megelőző vakcinázást, és járványkitörés esetén az összes állatot megsemmisítette.

állatok és állati termékek nemzetközi kereskedelmére vonatkozóan a Nemzetközi Állatjárványügyi Hivatal (OIE) ⁽⁴⁾ által meghatározott egészségügyi előírásokat. Ezen előírások szerint, ragadós száj- és körömfájás járvány esetén a szabad kereskedelem sokkal gyorsabban visszaállítható csupán a levágás alkalmazásával (három hónap), mint bármilyen fajta vakcinázás alkalmazásával (12–24 hónap).

(4) E kereskedelmi megfontolások miatt a Bizottság ugyan-ezen jelentése azzal a következtetéssel zárult, hogy a vakcinázás megelőzésének politikája ajánlatosabb a megelőző vakcinázás politikájánál. Ezért 1990-ben ⁽⁵⁾ a teljes megsemmisítés politikáját a megelőző vakcinázás tilalmával, illetve a beoltott állatoknak a Közösség területére történő behozatala tilalmával egészítették ki közösségi szinten. Mindazonáltal ekkor még lehetett a vakcinázást alkalmazni, de csakis sürgős esetben, akkor, amikor a ragadós száj- és körömfájás felbukkanását megerősítették és fennállt a veszélye, hogy az széles körben terjedni kezd.

(5) Ezen új stratégia elfogadása óta már több járványkitörés történt az Unióban, 1993-ban Olaszországban (57 kitörés), illetve 1994-ben, 1996-ban és 2000-ben Görögországban (95, 39, illetve 14 kitörés). A szomszédos térségekben járványok törtek ki (Albánia, Macedónia, Koszovó, Algéria, Grúzia, Örményország, Azerbajdzsán, Törökország és Irán). Ezenfelül 2001. február 21-étől tíz hónapon keresztül példátlan válság sújtotta az Egyesült Királyságot. 2 034 járványkitörést észleltek, melyek 10 124 gazdaságot érintettek, és mintegy négy milliárd állat levágásával jártak ⁽⁶⁾. Mindemellett több mint kétmillió állatot vágtak le az abból eredő állatjóléti problémák miatt, hogy a mozgáskorlátozások következtében az állatokat elszigetelték a gazdaságokban ⁽⁷⁾. A ragadós száj- és körömfájást nem sikerült az Egyesült Királyságon belül tartani: 2001. március 13-án Franciaországra (két kitörés), 2001. március 20-án Írországra (egy kitörés) és március 21-én Hollandiára (26 kitörés) is áterjedt. Az Egyesült Királyságnak 2001 szeptemberéig kellett a levágásokhoz folyamodnia. 2002 januárjában nyilvánították újra a ragadós száj- és körömfájástól mentes, nem vakcinázó országnak, ami lehetővé tette számára, hogy újra megkezdje a kereskedelmet.

⁽⁴⁾ 1924-ben létrehozott kormányközi szervezet, amelynek előírásait a Kereskedelmi Világszervezet alapvető nemzetközi egészségügyi szabályként ismeri el.

⁽⁵⁾ A Tanács 1990. június 26-i 90/423/EGK irányelve a ragadós száj- és körömfájás elleni védekezésre irányuló közösségi intézkedések bevezetéséről szóló 85/511/EGK irányelv, a szarvasmarhafélék és a sertések Közösségen belüli kereskedelmét érintő állat-egészségügyi problémákról szóló 64/432/EGK irányelv, valamint a harmadik országból származó élő szarvasmarha és sertés, valamint friss hús és húskészítmények behozatalára vonatkozó egészségügyi és állat-egészségügyi vizsgálatokkal összefüggő problémákról szóló 72/462/EGK irányelv módosításáról (HL L 224., 1990.8.18., 13. o.).

⁽⁶⁾ *Statistics on foot and mouth disease*, DEFRA, Egyesült Királyság, 2002. december 12.

⁽⁷⁾ „Livestock Welfare Disposal Scheme”, Az Egyesült Királyság által 2001. március 22-én bevezetett, a „Rural Payments Agency” által kezelt és a Bizottság által elfogadott állami támogatás.

A ragadós száj- és körömfájás elleni védekezés és a járvány megelőzés főbb jellemzői

(6) A komplex megelőzési és védekezési rendszer célja, hogy csökkentse a vírus bejutásának kockázatát a Közösség területére és megakadályozza annak továbbterjedését (lásd az 1. sz. keretes írást). Ezeket a megelőzési és védekezési eszközöket a közösségi irányelvek írják elő⁽⁸⁾. A tagállamok felelőssége ezek hatályba léptetése, és az ezekből eredő szabályok alkalmazása. Ezzel szemben a Bizottság feladata az, hogy ellenőrizze a közösségi előírásoknak a tagállamok általi végrehajtását. Ezenkívül a Bizottság segítséget nyújt harmadik országoknak az állatjárványok ellenőrzésére és felszámolására irányuló erőfeszítéseikben. A Bizottságon belül az Egészségügyi és Fogyasztóvédelmi Főigazgatóság végzi a közösségi állat-egészségügyi kiadások közvetlen kezelését és ellenőrzését⁽⁹⁾.

1. sz. keretes írás

A ragadós száj- és körömfájás elleni védekezésre és annak megelőzésére irányuló közösségi intézkedések

A megelőzési rendszer a nemzetközi szervezetekkel való együttműködésre és a védekezés szempontjából szomszédos országokkal együtt az állattenyésztés és a hús Unión belüli és annak határain történő állat-egészségügyi, állattenyésztési és egészségügyi ellenőrzéseihez nyújtott alapvető támogatásra, az esetleges válság leküzdéséhez szükséges eszközöket magában foglaló vészhelyzeti tervek tagállamok általi kidolgozására, az állatok azonosítási és követési rendszereire vonatkozik.

A védekezési rendszer a betegség haladéktalan bejelentésén, az állatok és az emberek mozgására vonatkozó korlátozások bevezetésén, a gyanús állatok azonosítása céljából a járványügyi nyomozások elindításán, a vészhelyzeti tervek tagállamok általi alkalmazásán és a szükséges levágások végrehajtásán, majd ezt követően az állatok megsemmisítésén és a fertőzött telephelyek és eszközök fertőtlenítésén alapul.

(7) A 2001-es válság után a Bizottság irányelvjavaslatot terjesztett elő a ragadós száj- és körömfájás elleni védekezési rendszer módosításáról⁽¹⁰⁾. Ezt az irányelvet a Tanács 2003. szeptember 29-én fogadta el⁽¹¹⁾.

⁽⁸⁾ A 90/423/EGK irányelv és a Tanács 1985. november 18-i 85/511/EGK irányelve a ragadós száj- és körömfájás elleni védekezésre irányuló közösségi intézkedések bevezetéséről (HL L 315., 1985.11.26., 11. o.).

⁽⁹⁾ A tagállamok által viselt állat-egészségügyi kiadások közösségi visszatérítését támogatásnak tekintik, jóllehet azt az EMOGA garanciarészlégére számolják el. Ebből adódóan a visszatérítés nem vonatkozik sem a tagállamok végső elszámolási eljárása, sem a kifizető ügynökségek elszámolásait hitelesítő szervezetek intézkedése, hanem az Egészségügyi és Fogyasztóvédelmi Főigazgatóság közvetlen kezelése és pénzügyi ellenőrzése alá tartozik.

⁽¹⁰⁾ Tanácsi irányelvjavaslat a ragadós száj- és körömfájás elleni védekezésre irányuló közösségi intézkedések bevezetéséről és a 92/46/EGK irányelv módosításáról – COM (2002) 736 végleges, 2002. december 13.

⁽¹¹⁾ A Tanács 2003. szeptember 29-i 2003/85/EK irányelve a ragadós száj- és körömfájás elleni védekezésre irányuló közösségi intézkedésekről, valamint a 85/511/EGK irányelv és a 84/531/EGK és a 91/665/EGK határozat hatályon kívül helyezéséről, és a 92/46/EGK irányelv módosításáról (HL L 306., 2003.11.22., 1. o.)

A költségvetési kihatások

(8) A Tanács 1990-ben meghatározta az egyes súlyos fertőző állatbetegségek, köztük a ragadós száj- és körömfájás felszámolásával kapcsolatos kiadásokhoz a Közösség által nyújtandó pénzügyi hozzájárulásra vonatkozó feltételeket⁽¹²⁾. Ez a hozzájárulás, amely kötelező, ha a tagállamok végrehajtották az előírt közösségi intézkedéseket, visszatérítés formájában jár azon kiadások 60 %-a erejéig, amelyeket a tagállamok a ragadós száj- és körömfájással kapcsolatban az állatok levágásáért és megsemmisítéséért, valamint a berendezések és felszerelések fertőtlenítéséért az állattenyésztők kártalanítására fordítanak. A hozzájárulás szerepel a költségvetésben⁽¹³⁾, az „Állat-egészségügyi, valamint a közegészségügyi veszélyt jelentő egyéb állatbetegségekre vonatkozó vészhelyzeti alap”⁽¹⁴⁾ megnevezésű sorban.

(9) Az új stratégia elfogadása óta az Alap előirányzatait – az összes állatbetegségekre vonatkozóan – 1999-ben a négyszeresére, majd 2000-ben a kétszeresére növelték, míg a 2001-es, 2002-es és 2003-as gazdasági évre vonatkozó halmozott összegük elérte a 978,1 millió EUR⁽¹⁵⁾, elsősorban a 2001-es ragadós száj- és körömfájás válság miatt. Ami magát a 2001-es válságot illeti, az állatok levágásáért, megsemmisítéséért, a gazdaságok és a felszerelések fertőtlenítéséért történő kártalanítás címén a tagállamok által bejelentett kiadások teljes összege elérte a 2 693,4 millió EUR-t, melyből 1 616 millió EUR-t igényeltek a közösségi visszatérítésre. Csupán a levágások utáni kártalanításra bejelentett összeg 1 775,1 millió EUR-t tett ki, melyből 1 065,2 milliót igényeltek visszatérítésként. Ez az *táblázatban* szerepel.

⁽¹²⁾ A Tanács 1990. június 26-i 90/424/EGK határozata az állat-egészségügyi kiadásokról (HL L 224., 1990.8.18., 19. o.).

⁽¹³⁾ A költségvetés B1-332 soráról van szó. A költségvetési nomenklatúrát a 2004. gazdasági évre vonatkozóan módosították. A vészhelyzeti alap azóta a költségvetés 17 04 03 tételcsoportjában szerepel.

⁽¹⁴⁾ Ezen állatbetegségek sora nem foglalja magában a szarvasmarhák szivacsos agyvelőbántalmát (BSE).

⁽¹⁵⁾ Az állat-egészségügyi vészhelyzeti alap éves költségvetése, amely az 1995 és 1998 közötti időszakban ötmillió EUR volt, 1999-ben 20 millió EUR-ra emelkedett, megelőzte a 2000. és 2001. gazdasági évben elérte volna a 41 millió EUR összeget. A ragadós száj- és körömfájás válság miatt további 400 millió EUR-t kellett átcsoportosítani az alap 2001-re vonatkozó, eredetileg 41 millió EUR előirányzataihoz, ami az eredeti összeg közel tízszeresét kitevő kiegészítést jelent. A 2001-es, 2002-es és 2003-as gazdasági évekre a költségvetésben szereplő végleges előirányzatok összege elérte a 978,1 millió EUR-t.

Táblázat
A tagállamok által benyújtott, vágási költségek utáni kártalanításra vonatkozó visszatérítési igények

Ország	Érintett állatiállomány				A kártalanítások mértéke (EUR)							
	Juh	Kecske	Marha	Sertés	Egyéb	Összesen	Juh	Kecske	Marha	Sertés	Egyéb	Összesen
Franciaország	48 573	206	1 406	10 138	—	60 323	5 739 074	23 651	1 697 635	1 868 433	—	9 328 794
Írország	50 172	98	1 172	70	15	51 527	7 359 366	18 658	859 862	9 800	11 443	8 259 129
Hollandia	39 011	9 654	90 842	136 545	1 134	277 186	3 965 380	1 363 801	65 247 745	16 339 358	586 037	87 502 322
Egyesült Királyság (1)	2 449 424	—	579 637	135 084	2 438	3 166 583	625 586 405	—	1 018 384 592	22 415 862	3 660 692	1 670 047 551
Összesen	2 587 180	9 958	673 057	281 837	3 587	3 555 619	642 650 225	1 406 110	1 086 189 835	40 633 454	4 258 172	1 775 137 795

(1) Váltási arány: 1 EUR = 0,62380 font sterling (2001.1.2.3-án).

Méj:

A tagállamok által benyújtott visszatérítési igények 3,5 millió állatot érintettek.

A legnagyobb mértékben érintett tagállam az Egyesült Királyság, ahol 3 166 583 állatot érintettek a rendelkezések, az összes állat 89 %-át.

A kártalanítás összege 1 775,1 millió EUR, amelyből 1 670 milliót kapott az Egyesült Királyság, amely a ragadós száj- és körömfájás által érintett országok részére 2001-ben kifizetett összegek 94 %-át teszi ki.

A ragadós száj- és körömfájás által leginkább érintett állatfaj a juh volt, 2001-ben összesen 2 587 180 fertőzött juhot találtak. Az Egyesült Királyságban levágott állatok aránya az összes állathoz képest 94,53 % volt.

A kártérítési igények az állatfajok közül a marhafélék esetében a legmagasabbak, összesen 1 086 189 835 EUR, amelyből 93,8 % az Egyesült Királyság igénye.

Forrás:

FR/visszatérítési igények (2001.10.5. és 2002.1.2.6.).

IRL/visszatérítési igények (2002.2.6.).

NL/visszatérítési igények (2002. április).

RU/visszatérítési igények (2001. december és 2003.2.26.) és Észak-írország visszatérítési igényei.

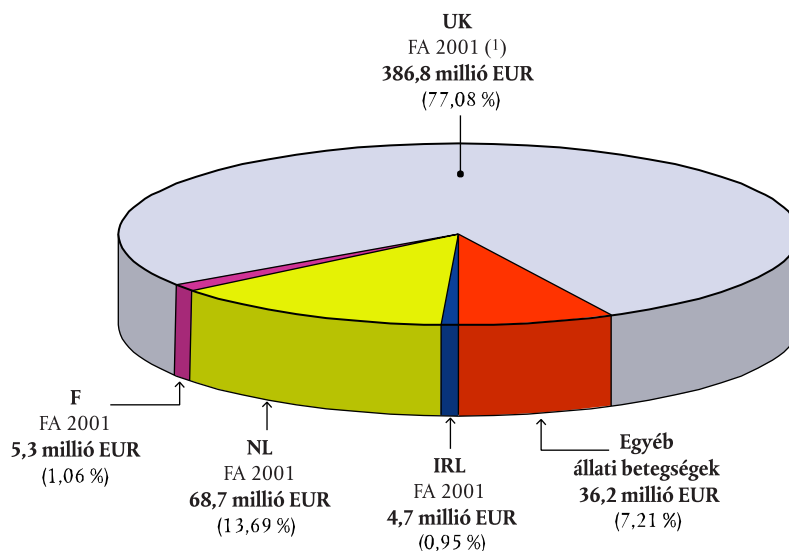
(10) A ragadós száj- és körömfájással kapcsolatos támogatásokról szóló határozatait ⁽¹⁶⁾ követően a Bizottság a levágási kiadásokért 433,5 ⁽¹⁷⁾ millió EUR, az egyéb költségekért pedig 32,1 millió EUR összegű kifizetést hagyott jóvá a tagállamok részére, így a teljes közösségi visszatérítés 2003. december 31-én 465,6 millió EUR volt (lásd az 1. sz. grafikont).

(11) A Bizottság még nem fejezte be a tagállamok kiadásainak vizsgálatát és az ilyen kiadások kompenzálása címén járó egyenlegek visszatérítését 2001-re vonatkozóan, kivéve Franciaország és Írország esetében. Ennek következtében a 2001–2003-as gazdasági évekre vonatkozóan több mint 48 %kal alulteljesítették az állat-egészségügyi alap rendelkezésére álló költségvetési előirányzatokat (lásd a 2. sz. grafikont).

1. sz. grafikon

Az állat-egészségügyi sürgősségi helyzetek esetére létrehozott szükségalap [Fonds d'urgence vétérinaire] halmozott kifizetései, 2003.12.31-i állapot

a 2001-es, 2002-es és 2003-as költségvetésben szereplő véglegesített hitelek alapján



(¹) FA 2001: Fièvre Aphteuse de l'année 2001 (ragadós száj- és körömfájás 2001-ben).

Megi:

A 2001-ben madárinfluenzára kifizetett 17 millió EUR nem szerepel, mivel az erre vonatkozó előirányzatok a 2000. évi előirányzatok átviteléről szóló határozatokban szerepelnek.

A 2000. évi 2,5 millió EUR értékű ragadós száj- és körömfájás miatti görögországi kiadások az „Egyéb betegségek” rovatban szerepelnek.

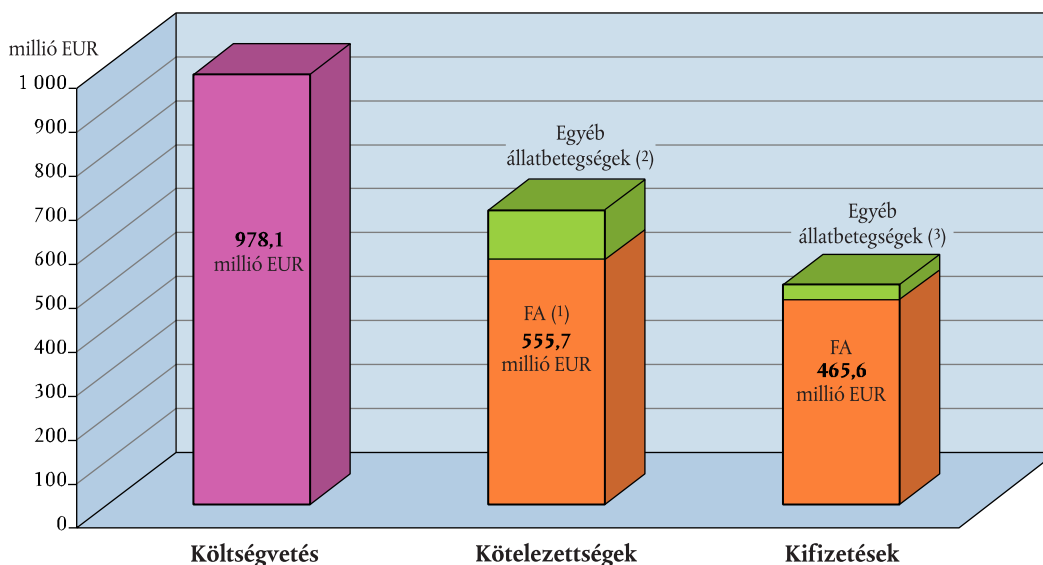
Forrás: Bizottság.

⁽¹⁶⁾ A Bizottság 2001. augusztus 14-i és 16-i határozatai a ragadós száj- és körömfájásnak Franciaországban, Írországban, Hollandiában és az Egyesült Királyságban történő felszámolásához nyújtandó pénzügyi támogatásról (HL L 230., 2001.8.28., 8., 12. és 16. o. és HL L 228., 2001.8.24., 24. o.).

⁽¹⁷⁾ Teljesített kifizetések 2003. december 31-én.

2. sz. grafikon

Az állat-egészségügyi sürgősségi helyzetek esetére létrehozott szükségalap költségvetésének felhasználása 2001-ben, 2002-ben és 2003-ban



(1) FA 2001: Fièvre Aphteuse de l'année 2001.

(2) „Egyéb állatbetegségek” kötelezettségvállalások: 114,38 millió EUR.

(3) „Egyéb állatbetegségek” kifizetések: 36,2 millió EUR.

Megj.:

A kifizetési előirányzatokban a 2000. évről származó 17 millió EUR nem szerepel.

A 2000. évi 2,5 millió EUR értékű ragadós száj- és körömfájás miatti görögországi kiadások az „Egyéb betegségek” rovatban szerepelnek.

Forrás: Bizottság.

A Számvevőszék ellenőrzése

(12) A sertéspestis és a szarvasmarhák szivacsos agyvelőbántalma miatt kirobbant válságokat követően a Számvevőszék megvizsgálta az ilyen állatbetegségek elleni védekezésre irányuló közösségi intézkedéseket ⁽¹⁸⁾.

(13) A ragadós száj- és körömfájás okozta válság és költségvetési teher nagyságát látva a Számvevőszék úgy döntött, hogy újabb ellenőrzést végez annak megállapítása céljából, hogy:

- kellően naprakész volt-e a Bizottság azon elemzési eljárása, amelynek eredményeképpen meghatározták a ragadós száj- és körömfájás elleni védekezésre és annak megelőzésére irányuló stratégiát;
- ellenőrzései és értékelései alapján a Bizottság nyújtott-e be módosításokat a Tanácsnak a közösségi stratégiára vonatkozóan;

⁽¹⁸⁾ Az 1995-ös gazdasági évre vonatkozó éves jelentés (HL C 340., 1996.11.12., 1. o.). 19/98. sz. különjelentés a szarvasmarhák szivacsos agyvelőbántalma (BSE) okozta válságot követően hozott egyes intézkedések közösségi finanszírozásáról (HL C 383., 1998.12.9., 1. o.). 2000/1. sz. különjelentés a klasszikus sertéspestisről (HL C 85., 2000.3.23., 1. o.). 2001/14. sz. különjelentés, a szarvasmarhák szivacsos agyvelőbántalmáról szóló 19/98. sz. különjelentés nyomán követéséről (HL C 324., 2001.11.20., 1. o.).

- a tagállamok kiadásainak visszatérítésére a Bizottság által bevezetett rendszer megfelelő, gyors és megkülönböztetéstől mentes volt-e.

(14) E kérdések megválaszolása céljából a Számvevőszék a Bizottság fellépését az elemzési eljárás, a közösségi intézkedések tagállamok általi végrehajtásának felülvizsgálata, valamint a közösségi jogszabályok esetleges módosítására irányuló javaslatok alapján értékelte. Mivel a korábbi állatjárványok tanulságokkal szolgálhattak a ragadós száj- és körömfájás elleni védekezésre és az annak megelőzésére irányuló stratégia számára, a Számvevőszék először azt vizsgálta meg, hogyan lépett fel a Bizottság a válság előtt és annak idején. Ezután elemezte a visszatérítési rendszert, különösen a korábbi ajánlásai tükrében. Ez a vizsgálat az állatok levágása utáni kártalanításra fordított kiadásokra korlátozódott ⁽¹⁹⁾. Végetül a Számvevőszék azt tekintette át, hogy a Bizottság milyen tanulságokat vont le a 2001-es válságot követően.

⁽¹⁹⁾ Amíg a Bizottság nem zárja le a tárgyalásokat a tagállamokkal és nem fogad el végleges határozatot a megítélendő visszatérítésről, a Számvevőszék nem tud nyilatkozni a ragadós száj- és körömfájásra az állatok megsemmisítésével, illetve a berendezések és a felszerelések fertőtlenítésével kapcsolatban fordított egyéb kiadásokról, sem a Bizottság pénzügyi ellenőrzéseiről.

(15) Az ellenőrzések a Bizottságban, illetve a ragadós száj- és körömfájással érintett tagállamokban ⁽²⁰⁾ folytak (Franciaország, Írország, Hollandia és Egyesült Királyság). Ezek a küldetések az állat-egészségügyi és egészségügyi vonatkozások tekintetében elsősorban az illetékes földművelésügyi minisztériumokat, valamint ezek decentralizált regionális hivatalait ⁽²¹⁾ érintették. Ebben a jelentésben figyelembe vettük ⁽²²⁾ a meglátogatott szervek munkáját, valamint az Európai Parlament és a ragadós száj- és körömfájás elleni védekezéssel és annak megelőzésével foglalkozó nemzetközi konferencia, illetve a tagállamokban végzett egyéb nyilvános vizsgálatok eredményeit.

A BIZOTTSÁG FELLÉPÉSE A VÁLSÁG ELŐTT

Az elemzési eljárás nem volt naprakész

(16) A már idézett 1989-es ⁽²³⁾ jelentésében (lásd a (2) bekezdést) a Bizottság a közösségi szinten követendő stratégia meghatározása céljából elvégezte a tagállamok ragadós száj- és körömfájás elleni küzdelem terén követett különböző politikáinak (a megelőző vakcinázás politikája vagy a szisztematikus levágás politikája) költség-haszon elemzését. Aszerint, hogy 1992 után

⁽²⁰⁾ A küldetések közül hármat a Bizottság szervezeti egységeivel közösen hajtottak végre.

⁽²¹⁾ Ezzel egyidejűleg megbeszélésekre került sor a kedvezményezettekkel és azokkal az értékelőkkel, akik a levágott állatok értékét megállapították. Küldetésekre került sor a Nemzetközi Állatjárványügyi Hivatalnál Párizsban, a Pirbright-i Laboratóriumban és Londonban, a National Audit Office-nél (NAO) is.

⁽²²⁾ A Tanács belga elnöksége, az Európai Bizottság, Hollandia és az Egyesült Királyság által szervezett *International Conference on Control and Prevention of Foot and Mouth Disease, Final Report*, Brüsszel, 2001. december 12–13.;

The 2001 Outbreak of Foot and Mouth Disease, Report by the Comptroller and Auditor General, 2002. június 21., The Stationery Office, London;

405. sz. tájékoztató jelentés, J-P Émorine a francia szenátusból, a szenátus 2001. június 21-i ülésén került elfogadásra;

Foot and Mouth Disease 2001: Lessons to be learned Inquiry, 2002. július 22., Dr Iain Anderson CBE, The Stationery Office, London;

Infectious diseases in livestock, The Royal Society, 2002. július;

A „Foot and Mouth Disease Inquiries” jelentésekre adott válaszok, HM Government with the Welsh Assembly Government, 2002. november;

Az Európai Parlament 2002. december 17-i állásfoglalása a ragadós száj- és körömfájás elleni küzdelemről az Európai Unióban 2001-ben és az Európai Unióban a járványos állatbetegségek megelőzése és leküzdése érdekében meghozandó intézkedésekről, valamint az Európai Parlament ideiglenes bizottságának jelentése a ragadós száj és körömfájásról (A5-0405/2002).

⁽²³⁾ A Bizottság jelentése a Tanács számára a tagállamoknak a ragadós száj- és körömfájás elleni védekezéssel kapcsolatos jelenlegi politikáiról a Bizottság által készített tanulmányról, Európai Közösségek Bizottsága, SEC(89) 1731 végleges, 1989. október 18.

melyik politikát alkalmazzák majd, értékelte többek között a ragadós száj- és körömfájásnak a Közösség területére történő bejutásával kapcsolatos kockázatokat, valamint a két lehetséges választás gazdasági következményeit. A Bizottság egy tízéves időszakra (1993-tól 2002-ig) vonatkozóan három különböző nagyságrendű válság-forgatókönyv szerint vetítette előre a költségeket. A vakcinázás megelőzésének politikáját illetően egy köztes forgatókönyv mellett döntött, amelyben 13 állatjárvány felbukkanása szerepelt 20 járványkitöréssel. Ugyanezen időszak tervezett költsége 35 millió EUR volt. Ezzel szemben az optimista forgatókönyv költségét 0,3 millió EUR-ra, míg a pesszimista forgatókönyvét 955 millió EUR-ra becsülték.

(17) Másfelől az 1989-es jelentés elsődlegesen a kereskedelmi szempontokra, a mezőgazdasági és költségvetési költségekre és nyereségekre helyezte a hangsúlyt, és nem vette figyelembe a legnagyobb szociális és környezetvédelmi költségeket.

(18) 2001 előtt az Unióban bekövetkezett állatjárványok jellegükből adódóan nem hívták fel a Bizottság figyelmét arra, hogy szükség van a közösségi rendszer érvényességének ellenőrzésére. Egyrésztől ugyanis három állatjárvány valójában több mint húsz kitörést foglalt magában (a Bizottság által elfogadott forgatókönyvben ez a lehetséges maximum), másrésztől viszont nyolc év alatt csak négy válság következett be (az ugyanebben a forgatókönyvben tíz évre vonatkozóan meghatározott tizenhárommal szemben). Ezzel szemben 1993-ban bizonyos, a vírus elterjedését elősegítő kockázatok nagyobbak lettek: az egységes piac létrehozásával több lett az állatmozgás ⁽²⁴⁾, csökkent a vágóhidak száma ⁽²⁵⁾, ami növelte az odakerülő állatok mennyiségét és ezáltal a fertőzésveszélyt, míg a gazdaságokban lévő állatállományok, különösen a juh-, kecske- és sertésállományok sűrűsége megnőtt ⁽²⁶⁾. A FAO ⁽²⁷⁾ már 1998 februárjában felhívta a ragadós száj- és körömfájás elleni védekezéssel foglalkozó bizottság 33 tagállamának figyelmét arra, hogy „az állatok nagy távolságra történő szállítása és az állatpopulációk növekvő sűrűsége bármikor újabb pusztító állatjárványokat idézhet elő Európában” ⁽²⁸⁾.

⁽²⁴⁾ A szarvasmarhák esetében az éves mozgás évi hárommillió állat nagyságrendű.

⁽²⁵⁾ Az Egyesült Királyságban a vágóhidak száma az 1990. évi 1 400-ról 1999-ben 400-ra csökkent.

⁽²⁶⁾ 1987 és 1997 között a sertésállomány gazdaságonkénti sűrűsége több mint a háromszorosára nőtt Írországban, és több mint 50 %-kal növekedett Hollandiában, az Egyesült Királyságban és Franciaországban. A juhállomány gazdaságonkénti sűrűsége szintén jelentős mértékben nőtt Spanyolországban, Írországban és különösen az Egyesült Királyságban, ahol gazdaságonként több mint 500 állatot ért el, amely több mint a négyszerese az uniós átlagsűrűségnek (gazdaságonként 137,9 állat). A kecskeállomány gazdaságonkénti sűrűsége szintén hasonlóképpen nőtt az időszak folyamán, nevezetesen Görögországban, Spanyolországban, Franciaországban, Olaszországban és Hollandiában. (A mezőgazdasági üzemek szerkezet Történelmi eredmények – Felmérések 1966/1967-től 1997-ig – Végleges változat: Eurostat, 2000. október, 88., 89. és 92. o.).

⁽²⁷⁾ Az ENSZ Élelmiszeri és Mezőgazdasági Szervezete (Food and Agriculture Organization).

⁽²⁸⁾ FAO 98/05. sajtóközlemény.

(19) Ezenkívül 1997–98-ban a sertéspestis-járvány jelentős költségeket okozott a Közösségnek ⁽²⁹⁾, a tagállamoknak és az állattenyésztőknek. E tapasztalat fényében a 85/511/EGK irányelvben a ragadós száj- és körömfájás ellen meghatározott intézkedéseket maga a Bizottság is hiányosnak ítélte meg ⁽³⁰⁾. A Bizottság szervezeti egységei a szakértői vélemények alapján már hozzáláttak az irányelv felülvizsgálatához, amikor az Egyesült Királyságban 2001. február 20-án kitört állatjárvány megszakította a munkájukat.

(20) A Bizottság azóta nem értékelte teljeskörűen a stratégiát, amióta azt 1990-ben elfogadták. Másfelől, a felszámolásra irányuló közösségi fellépésekre és az ezen a címen jóváhagyott pénzügyi támogatásra vonatkozóan a Bizottság nem terjesztett háromévenként jelentést a Tanács és az Európai Parlament elé a 90/424/EGK határozat végrehajtásának állásáról ⁽³¹⁾. A Mezőgazdasági Főigazgatóság által a tagállamok állat-egészségügyi szolgáltatásairól 1992-ben készített tanulmányt sem frissítette, holott e tanulmány naprakésszé tétele lehetővé tehetné számára annak ellenőrzését, hogy a fenti szolgáltatások állapota elégséges volt-e a stratégia sikerének biztosításához (lásd a (48)–(49) bekezdést).

A Bizottság által gyakorolt felügyelet több szempontból elégtelen volt, és a szabályozás hiányosságait nem javították ki időben

(21) Rendes körülmények között a Bizottság által az állat-egészségügy és az egészségügy területén gyakorolt felügyelet lényegében két formát ölt: egyrészt a Bizottság brüsszeli szervezeti egységei ellenőrzik az irányelveknek a nemzeti jogba történő átültetését, másrészt a dublini Élelmiszerügyi és Állat-egészségügyi Hivatal (ÉÁH) ⁽³²⁾ felügyelői helyszíni ellenőrzéseket hajtanak végre. A Számvevőszék véleménye szerint a 2001-es válságot megelőző időszakban ezeknek a szabályszerű ellenőrzéseknek a ragadós száj- és körömfájás elleni védekezésre és annak megelőzésére irányuló, a közösségi irányelvekben meghatározott leglényegesebb intézkedésekre és ezeknek a tagállamok nemzeti jogrendszerébe történő beépítésére kellett volna vonatkozniuk. A következők számitanak ezen intézkedések közé:

- a) az állat- és állattermék-kivitelekre vonatkozóan a határokon végzett állat-egészségügyi és egészségügyi ellenőrzések;
- b) az állatok vagy az állati termékek fertőzésének megelőzésére szolgáló takarmány-ellenőrzések;

⁽²⁹⁾ 1997-re és 1998-ra összesen 650,5 millió EUR-t számoltak el a közösségi költségvetés terhére. A Számvevőszék 1/2000. sz. különjelentésének (1) bekezdése.

⁽³⁰⁾ COM (2002) 736 végleges, 2002. december 13., 4. o.

⁽³¹⁾ A 90/424/EGK határozat 43a. cikke megköveteli a Bizottságtól, hogy háromévenként jelentést terjesszen a Tanács és az Európai Parlament elé a határozat végrehajtásának állásáról.

⁽³²⁾ Az Egészségügyi és Fogyasztóvédelmi Főigazgatóság F Igazgatósága.

- c) válság kirobbanása esetén a felszerelt és megfelelően szervezett emberi eszközök mozgósítását lehetővé tevő vészhelyzeti tervek tagállamok általi bevezetése;

- d) az állatmozgások azonosítási és nyomonkövetési rendszereinek, valamint a tagállamok közötti információs rendszernek (ANIMO) a tagállamok által történő létrehozása, melyek elengedhetetlenek a fertőzött állatok gyors megtalálásához és levágásához.

Nem történt meg annak rendszeres ellenőrzése, hogy megfelelően ültetik-e át a közösségi irányelveket a nemzeti jogba

(22) A Bizottság szinte rendszeres módon ellenőrzi azt, hogy a tagállamok a megszabott határidőkön belül formálisan átültetik-e a közösségi irányelveket. A megfelelőségi ellenőrzéseket azonban nem rendszeresen végzik. A gyakorlatban ezeket csak az ÉÁH ⁽³³⁾ által a tagállamokban végzett felülvizsgálatok alkalmával vagy harmadik személyek által benyújtott panaszokat követően végzik el. Ebből adódóan a nem megfelelő átültetés kockázata nagy és még jelenleg is fennállhat.

(23) A Bizottság nagyszámú felszólítást küldött a tagállamoknak amiatt, hogy az irányelveket nem ültették át időben. Az elfogadott nemzeti intézkedések bejelentésekor a Bizottság anélkül teszi *ad acta* az ügyeket, hogy ezek megfelelőségét ellenőrizné. Ennek következtében a Bizottság a nem megfelelőség okán soha nem indított szabálysértési vizsgálatot. Az állatok, különösen a juhok azonosításáról szóló irányelvet illetően, amelyet a tagállamoknak 1995. január elsejéig kellett átültetniük, a Bizottság 1993 és 1996 között felszólításokat küldött a tagállamoknak amiatt, hogy nem közölték a nemzeti intézkedéseket. 1994 és 1997 között, miután a tagállamokban formálisan átültették a közösségi jogot, az ügyeket a Bizottság anélkül tette *ad acta*, hogy ezek megfelelőségének ellenőrzését elvégezte volna. Mindazonáltal a 2001-es válság során az ÉÁH a ragadós száj- és körömfájással érintett összes tagállamban (Hollandia kivételével) megállapította, hogy ezt az irányelvet súlyosan megszegték, ami 2001-ben kedvezőtlenül hatott a járvány terjedésére (lásd a (35) bekezdést).

⁽³³⁾ A helyszíni felülvizsgálatok során az ÉÁH ezen felül ellenőrzi az átültetésre irányuló nemzeti intézkedések hatékonyságát, és ajánlásokat fogalmaz meg a Bizottság számára, különösen olyankor, amikor úgy ítéli meg, hogy a nemzeti intézkedések nem felelnek meg a közösségi előírásoknak.

Megfelelő volt az Unió határain történő állat-egészségügyi és egészségügyi ellenőrzések felügyelete, de egyes kockázatokra nem terjedt ki a szabályozás

(24) A válságot megelőzően az ÉÁH számos állat-egészségügyi és egészségügyi ellenőrzést hajtott végre a tagállamok állat-egészségügyi határállomásain (ÁEH) annak ellenőrzésére, hogy e határállomásokon keresztül csak az állat-egészségügyi és élelmiszer-biztonsági közösségi szabványoknak megfelelő termékek jutnak be a Közösség területére. Az ÉÁH által kért reorganizációs intézkedéseket – mint a személyzet és az állat-egészségügyi ellenőrzések megerősítése, a berendezések és a felszerelések higiénijának javítása, a behozott tételek, az állat-egészségügyi bizonyítványok, valamint a lajstromok nyilvántartási rendszereinek megerősítése – a tagállamok viszonylag gyorsan meghozták annak érdekében, hogy megszüntessék az állat-egészségügyi határállomások engedélyének ideiglenes felfüggesztését, amelyet a Bizottság akkor rendelt el, ha hiányosságokat tapasztaltak.

(25) Amellett, hogy a külső fertőzési források elleni teljes körű védekezés csaknem lehetetlen, a válság idején a közösségi szabályozás bizonyos hiányosságokat mutatott a határok védelmére, különösen az utazók által szállított élelmiszerek és a közösségi szabályozásnak nem megfelelő termékeknek a vámszabad területeken történő tárolási lehetőségei terén (lásd a 91a. bekezdést). A Bizottság a válság előtt azt javasolta, hogy a Közösség területére történő beléptetést korlátozzák csak azokra az állati eredetű termékekre, amelyek állat-egészségügyi szempontból megfelelnek az európai szabványoknak, de ezt a javaslatot csak 2002-ben fogadták el⁽³⁴⁾. A Bizottság csak a válság után, 2002 novemberében javasolta, hogy erősítsék meg a személyes fogyasztásra szánt állati eredetű termékek behozatalának ellenőrzését, és ezt a határozatot 2002 decemberében fogadta el⁽³⁵⁾.

Készt az élelmiszer-hulladék takarmányként való felhasználásának ellenőrzése és betiltása

(26) Az állati takarmánnyal kapcsolatos ÉÁH ellenőrzéseket későn, részben a válság után végezték el. Az ÉÁH kiemelte azokat a hiányosságokat, amelyek az állati takarmányozásra használt

élelmiszer-hulladékok kezelésének a tagállamok által végzett ellenőrzéseiben mutatkoztak. Az ilyen fajtájú takarmánnyal kapcsolatos kockázatokat tehát feltárták, de részben csak a válság után.

(27) Pedig az ilyen fajtájú állati takarmánnyal kapcsolatos kockázatokat már 1997/1998-ban példákkel támasztották alá, amikor Németországban sertéspestis tört ki annak következtében, hogy a sertések takarmányozására nem megfelelően kezelt és ennélfogva a közösségi jogszabályokat sértő üzemi moslékot és élelmiszer-hulladékot használtak. Ennek következtében egyes tagállamok a 2001-es ragadós száj- és körömfájás válság előtt megtiltották, hogy a területükön akár csak kezelt élelmiszer-hulladékot is használjanak (Franciaország és Hollandia), míg mások ezt nem tették meg (Németország és az Egyesült Királyság). 2001 februárjában a kezelt élelmiszer-hulladékok sertések takarmányozására történő felhasználása – a Bizottság javaslatai ellenére – közösségi szinten továbbra is törvényes maradt⁽³⁶⁾.

(28) Az Egyesült Királyságban a válságot okozó tenyésztő engedéllyel rendelkezett arra, hogy élelmiszer-hulladékot használjon sertései takarmányozására, mindössze azzal a feltétellel, hogy azt kezeljék. Ez a tenyésztő az élelmiszer-hulladékot gyakorlatilag a környékbeli éttermektől, szállodáktól, iskoláktól és laktanyáktól szerezte be, és azt a gazdaságához közeli két kezelő létesítménybe történő elszállítás előtt a gazdasága előtt tárolta. A kezelés után az élelmiszer-hulladékot a sertéseknek adta. A válság kirobbanását követően a minisztérium által végzett ellenőrzések azonban megállapították, hogy a vályúkban olyan rendellenes hulladékok maradtak, amelyek nyilvánvalóan bizonyították az élelmiszer-hulladék nem megfelelő kezelését⁽³⁷⁾. A „pán-ázsiai O” vírus pontos származását nem lehetett teljes bizonyossággal megállapítani. A vírusnak az állat-egészségügyi határállomásokon keresztül történő bejutását általánosságban véve elvetették, és a gyanú⁽³⁸⁾ a nem élelmiszerként bemutatott, és az éttermeknek vagy étkezdéknek nagy tételben értékesített illegális termék-szállítmányokra terelődött.

⁽³⁴⁾ A Tanács 2002. december 16-i 2002/99/EK irányelve az emberi fogyasztásra szánt állati eredetű termékek termelésére, feldolgozására, forgalmazására és behozatalára irányadó állat-egészségügyi szabályok megállapításáról (HL L 18., 2003.1.23., 11. o.).

⁽³⁵⁾ A Bizottság 2002. december 9-i 2002/995/EK határozata a személyes fogyasztásra szánt állati eredetű termékek behozatala tekintetében ideiglenes védintézkedések megállapításáról (HL L 353., 2002.12.30., 1. o.).

⁽³⁶⁾ A Bizottság 2000-ben javaslatot terjesztett a Parlament és a Tanács elé (COM (2000) 574) az élelmiszer-hulladékoknak a tenyészállatok takarmányozására történő használata tilalmáról, de ezt csak 2002-ben fogadták el (1774/2002/EK rendelet (HL L 273., 2002.10.10., 1. o.). 2001 januárjában, közvetlenül a válság előtt, javaslatot nyújtott be az élelmiszer-hulladékoknak a sertések takarmányozására történő használata tilalmára is, de ezt csak 2001. október 23-án fogadták el. A Tanács 2001. október 23-i 2001/89/EK irányelve a klasszikus sertéspestis elleni védekezésre irányuló közösségi intézkedésekről (HL L 316., 2001.12.1., 5. o.).

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

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

Élgtelenek voltak a tagállamok vészhelyzeti terveire vonatkozó kritériumok és ellenőrzések

(29) A Tanács⁽³⁹⁾ 1990-ben megkövetelte a tagállamoktól, hogy dolgozzanak ki vészhelyzeti terveket, amelyek pontosan meghatározzák a ragadós száj- és körömfájás járvány kitörése esetén végrehajtandó intézkedéseket. Ezeknek a terveknek lehetővé kellett tenniük a kitörés gyors és hatékony felszámolásához szükséges berendezések, felszerelések, személyzet és bármilyen más megfelelő eszköz elérhetőségét. A Bizottságnak meg kellett határoznia az e tervek kidolgozásakor követendő kritériumokat, el kellett végeznie a tervek vizsgálatát annak megállapítására, hogy lehetővé teszik-e a kitűzött cél elérését, és javaslatot kellett tennie a tagállamnak az esetleges módosítások elvégzésére. Másfelől a Tanács azt írta elő, hogy a helyzet alakulásának figyelembevételével a terveket később ki lehet egészíteni vagy módosítani.

(30) A Bizottság 1991-ben rögzítette azokat a minimumkritériumokat, amelyeknek a tagállamok vészhelyzeti terveinek meg kellett felelniük⁽⁴⁰⁾. A kritériumok célja az volt, hogy a vészhelyzeti tervek lehetővé tegyék a szükséges eszközök gyors mozgósítását, hogy ragadós száj- és körömfájás felbukkanása esetén biztosítsák annak gyors és hatékony felszámolását. Noha a válságok kezelésére a Bizottság megkövetelte a tagállamoktól egy alapszervezet létrehozását – úgymint válságkezelő központok, helyi járványvédelmi központok, a vészhelyzeti intézkedésekkel megbízott személyzet –, a Számvevőszék azt állapította meg, hogy a Bizottság egy sor, a védekezéshez vagy a hatékony pénzügyi és adminisztratív szervezéshez fontos információt vagy feltételt nem követelt meg ekkor, nevezetesen a következőket:

- a) a különböző forgatókönyvekhez (optimista, közbülső és pesszimista) szükséges személyek és eszközök megjelölését, illetve annak meghatározását, hogy ezeket a személyeket és eszközöket hogyan mozgósítják;
- b) a vészhelyzeti tervek felülvizsgálatát a szerzett tapasztalatok fényében, ezek terjesztését az állattenyésztők körében, valamint rendszeres szimulációs gyakorlatok végzését;
- c) azokat a kritériumokat, amelyek alapján a sürgősségi vakcinázást alkalmazni fogják;
- d) információkat a levágott állatok számának, ezek értékének nyilvántartásához bevezetett eljárásokról, a teljesített kifizetésekről és az állatorvosok meglévő adatbázisaival végzett keresztellenőrzésekről vagy az állatok azonosításáról;

⁽³⁹⁾ A 90/423/EGK irányelv.

⁽⁴⁰⁾ A Bizottság 1991. január 8-i 91/42/EGK határozata a 90/423/EGK tanácsi irányelv 5. cikke alkalmazásában a ragadós száj- és körömfájás elleni védekezés készenléti terveinek kidolgozásakor alkalmazandó kritériumok megállapításáról (HL L 23., 1991.1.29., 29. o.).

- e) az értékelők sürgősségi toborzásának rendszerét és a javadalmazásuk általános elveit;

- f) az állattenyésztők kompenzációs rendszerét és ennek szerepét a levágás előtt vagy azt követően.

(31) A Bizottság 1991 óta nem vizsgálta felül ezeket a kritériumokat. 1993 és 1995 között elfogadta a tagállamok terveit. Ezen eljárás során azonban a Bizottság a papír alapján végzett ellenőrzésre szorítkozott, a bejelentett intézkedések ténylegességének helyszíni ellenőrzése nélkül. A Bizottságnak a (33) bekezdésben szereplő válaszával ellentétben, a vészhelyzeti programok elkészítéséhez adott 1995-ös iránymutatásai⁽⁴¹⁾ mindössze annyit kértek a tagállamoktól, hogy rendelkezzenek olyan állategészségügyi szolgálatokkal, amelyek bármikor akár tíz kitörés kezeléséhez elegendő kapacitással rendelkeznek és nem kérte tőlük, hogy írják elő a szolgálataiknak a járványügyi helyzettől függő bővítését. Ráadásul e tervek első helyszíni vizsgálatait a Bizottság (az ÉÁH) csak a válság után, 2001 végén és 2002 folyamán végezte el a ragadós száj- és körömfájással érintett tagállamokban. A Parlament szintén megállapította, hogy a Bizottság a válság előtt nem „végezte el kellő időben a tagállamok riadóterveinek ellenőrzését”. Ezenkívül leszögezte, hogy „a riadótervek jóváhagyásakor elvégzett ellenőrzésektől eltekintve sem az egyesült királysági végrehajtást, sem a hollandiai és franciaországi végrehajtást nem ellenőrizték a járvány 2001-es kitörése előtt”⁽⁴²⁾.

(32) Ennek következtében a tagállamok tervei, a Bizottság jóváhagyása ellenére, nem voltak alkalmazhatóak egy példátlanul nagy kiterjedésű és nehezen megjósolható válságra. Valójában sem a pesszimista forgatókönyvet, sem az annak leküzdéséhez szükséges eszközök teljesítménynövelését, sem pedig a szükséges adminisztratív és pénzügyi szervezetet nem tervezték be kellőképpen.

⁽⁴¹⁾ Guidelines for the preparation of contingency plans for epidemic diseases, paragraph 6.12: „Minden tagállamnak biztosítania kell, hogy azonnal rendelkezésre álló, megfelelően képzett személyzet tud bármikor, akár 10 járványkitörés esetében eljárni, és mindegyik esetében 3 km-es sugarú védelmi körzetben megfigyelést tud fenntartani. Egy képzett állatorvos a becslések szerint nem tud ötnél több üzemet felkeresni és megvizsgálni, ha megfelelően elvégzi a szükséges fertőtlenítési eljárásokat mindegyik helyen.”

⁽⁴²⁾ Az Európai Parlament 2002. december 17-i állásfoglalásának (54) bekezdése.

(33) Azt a tervet például, amit az Egyesült Királyság adott be a Bizottságnak, lényegében 1991-es elfogadása óta nem vizsgálták felül. A terv a Bizottság iránymutatásainak megfelelően nem tartalmazott pesszimista forgatókönyvet⁽⁴³⁾, és a forgatókönyv még a helyi tervre lebontott nemzeti tervben is csak tíz kitorést fedett le egyidejűleg⁽⁴⁴⁾, az állatok levágásához és megsemmisítéséhez szükséges erőforrások gyors növelésére irányuló eljárások bevezetése nélkül. Az értékelők sürgősségi toborzási rendszerét és javadalmazásuk általános elveit nem jelölték meg. A tervet nem osztották ki az állattenyésztőknek vagy azok képviselőinek. Ami Franciaországot illeti, a terv lehetővé tette az egyidejűleg kialakult két kitorés sikeres kezelését, hiányzott viszont a még pesszimistább forgatókönyvhöz szükséges eszközök teljesítménynövelése. Az írországi vészhelyzeti tervet tíz kitorés egyidejű kezelésére készítették el. Egyedül a sertéspestisválság tanulságaiból okuló Hollandia volt az, aki a 26 kitorés kezeléséhez szükséges eszközök teljesítménynövelését úgy tervezte be, hogy a sürgősségi vakcinázáshoz folyamodott, amint az erőforrások elégtelennek bizonyultak a levágások haladéktalan elvégzéséhez.

(34) A Bizottság belső ellenőrzése megállapította, hogy az Egészségügyi és Fogyasztóvédelmi Főigazgatóság, amely az állattenyésztési ágazatban állandóan válságokkal néz szembe, szabványosított és hatékonyan ítélt normalizált rutinmódszereket vezetett be, anélkül azonban, hogy ezeket a munkaeljárásokat írásban dokumentálta volna. Másfelől nem álltak rendelkezésre a válságok kezelésére szolgáló felszerelések és kézikönyvek. Annak ellenére, hogy a Bizottság körültekintően járt el a válság ideje alatt (lásd a (44) bekezdést), a Számvevőszék úgy véli, hogy a Bizottság megfelelő felkészülésével – különösen a tagállamoknak nyújtandó visszatérítés pénzügyi módzatai vonatkozásában (lásd a (74)–(81) bekezdést) – egyes, a 2001-es válság során felmerült problémák elkerülhetőek lettek volna.

Elégtelen volt a ragadós száj- és körömfájásra fogékony állatfajták azonosítása és nyilvántartása

(35) A Közösségben kötelező a szarvasmarhák egyedi azonosítási és nyilvántartási rendszere⁽⁴⁵⁾. A Számvevőszék mindazonáltal megállapította, hogy ez a rendszer nem képes garantálni

a szarvasmarhák Közösségen belüli vagy azon kívüli mozgásainak nyomon követhetőségét, ami nagyságrendileg évi 3 millió állatot érint (az állomány körülbelül 4 %-a). Ráadásul a tagállamokban történő végrehajtása is mutat még hiányosságokat⁽⁴⁶⁾. A 2001-es válságban leginkább érintett juhfélel esetében, valamint a sertésfélel esetében az azonosítás 1995. január 1-jétől 2003 novemberéig csak tételenként volt kötelező⁽⁴⁷⁾. A válság során az ÉÁH megállapította, hogy a tételenkénti azonosítási rendszert a ragadós száj- és körömfájással érintett négy tagállam közül háromban helytelenül alkalmazták⁽⁴⁸⁾.

(36) Az, hogy a közösségi szabályozás nem követelte meg a juhok egyedi azonosítását, továbbá az, hogy a tételes azonosításuk is hiányosságokat mutatott, akadályozták a gyanús állatok nyomon követését és ezáltal késleltették azok levágását. Az Egyesült Királyságban elmaradt olyan juhok vágása, amelyeket le kellett volna vágni, ami növelte a vírus elterjedésének kockázatát.

⁽⁴⁶⁾ A Számvevőszék különjelentése a szarvasmarhafélék azonosítási és nyilvántartási rendszerének létrehozásáról az Európai Unióban (HL L 29., 2005.2.2., 1. o.).

⁽⁴⁷⁾ A Tanács 1992. november 27-i 92/102/EGK irányelve az állatok azonosításáról és nyilvántartásáról (HL L 355., 1992.12.5., 32. o.). A juhok egyedi azonosítását a Tanács 2003/85/EK irányelve tette kötelezővé (HL L 306., 2003.11.22., 1. o.). A 2000/678/EK bizottsági határozat a sertéstartó gazdaságokat és a sertések mozgásait tartalmazó adatbázis létrehozására kötelezte a tagállamokat.

⁽⁴⁸⁾ Lásd az ÉÁH 2001. május 14–17-i írországi küldetését követően készített jelentését: „A ragadós száj- és körömfájás felbukkanása előtt a Tanács 92/102/EGK irányelvét a juhfélel és a kecskefélel azonosítása tekintetében nem hajtották végre Írországbán”.

Lásd továbbá az ÉÁH által március 12. és 16. között az Egyesült Királyságban végrehajtott ellenőrzési küldetést követően készített végleges jelentést, 9. és 10. o.: „A 92/102/EGK tanácsi irányelv a kiskérődzők (juhok és kecskék) azonosítását a származási telephelyhez köti (bár nem egyenként). Ezt az irányelvet 1995. január 1-jéig át kellett volna ültetni a nemzeti jogba. Az Egyesült Királyságban a kiskérődzők hivatalos azonosítása füljelzővel történik, amely tartalmazza a születési telephely regisztrációs számát. Ez a 2001. január 1-je után született állatokra nézve vált kötelezővé (amikor az irányelvet ténylegesen átültették az Egyesült Királyságban ezekre az állatokra nézve). Hivatalos jelzőrendszer hiányában a nemhivatalos azonosítási módok és az ideiglenes azonosítás kombinációját használják. A vásárokról szállított állatok nagy része színezékekkel van megjelölve. Rutinszállítások esetében nincs semmiféle kötelező követelmény a juhokat kísérő hivatalos dokumentációra nézve.”

Lásd továbbá az ÉÁH jelentését a Franciaországban 2001. április 2. és 6. között végzett vizsgálatról: „Az országos járványvédelmi központ (a ragadós száj- és körömfájás központ) a helyi járványvédelmi központokkal együttműködésben nagyon sok erőfeszítést tett az állatok Franciaországban és külföldön történő nyomon követése érdekében. (...) Ezeket az erőfeszítéseket az alábbiak veszélyeztetették: a) a különböző szinteken bevezetett ellenőrzések erőtlensége (...) b) a 92/102/EGK tanácsi irányelv hiányos végrehajtása (a nyilvántartásban nem szereplő kis nyájak, azonosítatlan állatokkal) és c) nem álltak rendelkezésre, hiányoztak vagy téves adatok voltak az ANIMO-rendszerben.”

⁽⁴³⁾ *The 2001 Outbreak of Foot and Mouth Disease, Report by the Comptroller and Auditor General*, 2002. június 21., The Stationery Office, London, 3. francia bekezdés, 2. pont: „A tervek a legvalószínűbb forgatókönyvön alapultak, és más lehetséges helyzetet nem mérlegeltek. Az európai iránymutatással összhangban az egység tervei azon a feltételezésen alapultak, hogy egyidejűleg nem lesz 10-nél több fertőzött telephely.”

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

⁽⁴⁵⁾ Az Európai Parlament és a Tanács 1760/2000/EK rendelete minden szarvasmarhára vonatkozóan egyedi azonosítási és nyilvántartási rendszert vezet be.

(37) Ezen felül a közösségi szabályozás ⁽⁴⁹⁾ lehetővé tette a tagállamoknak, hogy a területükön található összes állattartó gazdaság kötelező listáján – amelyet nekik kell összeállítaniuk és naprakészen tartaniuk – ne szerepeltessek azokat a kis gazdaságokat, amelyek legfeljebb hármat tartanak azokból a juh- és kecskékélekhez tartozó állatokból, amelyekre a tenyésztők nem igényelnek támogatást. Hollandiában például az illetékes hatóság a válság során felfedezte, hogy 18 000 olyan kis gazdaságot vagy magán-személyt nem tartottak nyilván és nem is ismertek, amelyek csak nagyon kevés állatot tartanak, ami tovább növelte annak kockázatát, hogy nem találják meg időben az összes levágandó állatot. Az ÉÁH ugyanezt a problémát állapította meg Franciaországban.

Az ANIMO-rendszer hiányosságait nem küszöbölték ki a válság előtt

(38) A közösségi szabályozás ⁽⁵⁰⁾ 1990-ben számítógépes összeköttetési rendszert vezetett be az állat-egészségügyi hatóságok között, többek között az állatmozgásokkal kapcsolatos információcseré megkönnyítése érdekében a származási régiók illetékes hatóságai és a rendeltetési tagállam illetékes hatóságai között. A rendszer neve ANIMO ⁽⁵¹⁾. 1991-ben a Bizottság kidolgozta az e rendszer révén továbbítandó üzenetmintát ⁽⁵²⁾.

(39) Az ÉÁH azonban már a 2001-es válság előtt megállapította, hogy az ANIMO-üzenetekből hiányzik a feladó tagállam és a rendeltetési tagállam közötti állatszállítások során igénybe vett tranzithelyek megjelölése. A származási gazdaság szintén nem szerepelt az üzenetmintán. A Számvevőszék a sertéspestisről szóló különjelentésében szintén megállapította a rendszer hiányosságait ⁽⁵³⁾. Az ÉÁH és a Számvevőszék által ezzel kapcsolatban ajánlott jogszabály-módosítások ellenére a Bizottság nem tett javaslatot az ANIMO-rendszer felülvizsgálatára.

⁽⁴⁹⁾ A 90/425/EKG irányelv 18. cikke.

⁽⁵⁰⁾ Az egyes élő állatok és állati termékek Közösségen belüli kereskedelmében a belső piac megvalósításának céljával alkalmazandó állat-egészségügyi és tenyésztéstechnikai ellenőrzésekről szóló, 1990. június 26-i 90/425/EKG tanácsi irányelv 20. cikke (HL L 224., 1990.8.18., 29. o.).

⁽⁵¹⁾ Az ANIMO-rendszert 1990-ben vezették be azt követően, hogy az Unión belül megszüntették az állat-egészségügyi ellenőrzéseket. A rendszer az összes állatra (nem csupán a szarvasmarhákra) és ezek termékeire vonatkozik. A rendszer alapja az, hogy a származási állat-egészségügyi egység üzeneteket küld a rendeltetési egységnek. Az üzenetekben csak az elszállított állatok kategóriánkénti teljes számát jelölik meg, ezen állatok egyedi azonosításának megjelölése nélkül.

⁽⁵²⁾ A Bizottság 1991. december 3-i 91/637/EKG határozata az ANIMO számítógépes hálózat révén továbbítandó üzenetek mintájának létrehozásáról (HL L 343., 1991.12.13., 46. o.).

⁽⁵³⁾ A klasszikus sertéspestisről szóló 2000/1. sz. különjelentés (29) bekezdése.

(40) A 2001-es válság ideje alatt, miután az Egyesült Királyságban megerősítették az első kitérőt, a többi tagállamnak éppen arra volt szüksége, hogy megtalálja azokat a juhokat, amelyeket az előző hónap folyamán ebből az országból hoztak be, hogy ezeket a potenciálisan vírus hordozó állatokat fokozottabb felügyelet alá helyezhessék. Az állatok származási gazdaságának és tranzithelyeinek megismerése döntő fontosságú volt. Mindeközben az ANIMO-üzenetek nem mindig tartalmazták ezeket a nélkülözhetetlen információkat.

(41) Ez a két hiányosság késleltette azon állatok felkutatását és levágását, amelyeknél a 2001-es válság ideje alatt felmerült a fertőzés gyanúja (lásd a 2. sz. keretes írást). A hollandiai mezőgazdasági minisztérium kifejtette a Számvevőszéknek, hogy a tranzithelyek kötelező megjelölése sokkal hatékonyabbá tette volna a betegség elleni küzdelmet, különösen a válság kezdeti kritikus szakaszában.

2. sz. keretes írás

Az állatnyilvántartás nehézségei a Számvevőszék megállapításai szerint

A válság ideje alatt az Egyesült Királyság hatóságai nehézségekbe ütköztek a többi tagállamba exportált juhok származási gazdaságának visszakeresésében és annak meghatározásában, hogy ezek a juhok fertőzött gazdaságból származnak-e, mivel ezeket az adatokat nem tüntették fel az ANIMO-üzenetekben. Ezt az összefüggést csak egy 6 naptól 16 napig terjedő időszakot követően tudták megállapítani, miután a származási gazdaságok fertőzöttsége megerősítést nyert. Ennélfogva a juhokat importáló tagállamokat nem tudták időben értesíteni a fennálló fertőzésveszélyről. Elegendő információ híján a rendeltetési tagállamok kénytelenek voltak az Egyesült Királyságból importált összes olyan juh megelőző levágásához folyamodni, amelyet azonosítani tudtak, mivel képtelenek voltak különbséget tenni a gyanús és a nem gyanús juhok között.

A juhok nyilvántartásának hiánya nyilvánvalóvá tette a franciaországi illetékes hatóságok azon nehézségeit, hogy felkutatassák az Egyesült Királyságból importált juhok végső francia rendeltetési gazdaságait. Másfelől a minisztérium nem volt biztos abban, hogy az összes importált juhot levágták, így a fertőzésveszély továbbra is fennállhatott. Annak következtében, hogy a tranzithelyeket nem jelölték meg az ANIMO-üzenetekben, Hollandiában csak egy teljes nap alatt lehetett felkutatni az Írországból származó juhokat. Pedig Franciaországban ezeket az állatokat egy, a fertőzött brit juhok behozatala következtében három héttel később fertőzési gócnak bizonyult gazdasággal (Mayenne) szomszédos megállóhelyen szállították keresztül. Az okmányok felkutatásához szükséges idő késleltette az övintézkedéseket.

Az állatmozgások korlátozása a tagállamok teljes területén

(42) Az állatjárványok továbbterjedésével kapcsolatos kockázatok korlátozása érdekében a 85/511/EKG irányelv előírja, hogy a fertőzött gazdaságok körül létesített legalább 10 km sugarú védőkörzetekben és megfigyelési körzetekben azonnal korlátozni kell az állatok mozgását. Ezeket az intézkedéseket végrehajtották ugyan az Egyesült Királyságban, de tekintettel arra, hogy a fertőzés már az első kitérés felfedezése előtt rendkívül kiterjedt volt, önmagukban nem voltak elegendők ahhoz, hogy az állatjárvány továbbterjedését megakadályozzák.

(43) Az Egyesült Királyság az állatmozgásokat csak három nappal a járvány hivatalos megerősítése után szüntette be a teljes területén. A Bizottság a maga részéről a 90/425/EGK irányelv 10. cikke (4) bekezdésének rendelkezései alapján elfogadta a 2001/190/EK határozatot, amely az Egyesült Királyságon kívüli többi tagállamban tiltotta meg az állatmozgásokat. A NAO jelentése szerint az Egyesült Királyságban az első kitörés megerősítése és az állatmozgások beszüntetése között több mint 62 gazdaság fertőződött meg hét másik megyében⁽⁵⁴⁾, és ezzel a járvány – és ennél fogva annak költsége is – az egyetemi járványkutatók becslése szerint több mint a kétszeresére növekedett annak, amilyen abban az esetben lett volna, ha a korlátozást a betegség megerősítésének napján bevezetik⁽⁵⁵⁾.

A BIZOTTSÁG FELLÉPÉSE A VÁLSÁG IDEJÉN

A Bizottság hatékonyan gyakorolt felügyeletet

(44) A válság ideje alatt a Bizottság szervezeti egységei napi 24 órában rendelkezésre álltak. A Bizottság körültekintően meg tudta hozni azokat az intézkedéseket, amelyekre sürgősen szükség volt, mint például a tagállamok értesítése a betegség fennállásáról, a válság kirobbanása előtt importált juhok felügyelete, ezek levágását is beleértve, a piacok lezárása stb. A Bizottság által a válság idején hozott számos állat-egészségügyi döntést a tagállamok gyorsnak és megfelelőnek ítélték.

(45) Az ÉÁH által végzett vizsgálatok időpontjainak és a bekövetkező válságok időpontjainak összevetéséből kiderül, hogy az ÉÁH-nak a megfelelő időben sikerült elvégeznie vizsgálatait magával a válsággal kapcsolatban, és készen állt arra, hogy a tervezett egyéb küldetéseket későbbi időpontokra halassza el. A válság ideje alatt felgyorsították a szokásos eljárásokat, és az Egészségügyi és Fogyasztóvédelmi Főigazgatóság egyéb szervezeti egységeitől kapott kommentárok, valamint a tagállamok válságainak figyelembevétele után az ÉÁH vizsgálati jelentései két hónapon belül rendelkezésre álltak.

A védekezési rendelkezések, illetve alkalmazásuk hiányosságai a tagállamokban

(46) Mindazonáltal, a védekezési rendszer néhány hiányosságát, amelyet az ÉÁH az Egyesült Királyságban – a válsággal leginkább sújtott országban – állapított meg, nem lehetett időben

kijavítani, mivel azok az érintett intézkedések mélyreható vizsgálatát szücséltették a Bizottság és a tagállamok részéről. Ezekre érdemes figyelmet fordítani, hiszen esetlegesen más tagállamokat is érinthetnek. Főként a következő hiányosságokról van szó:

- a) állami állatorvosok jelentős hiánya;
- b) olyan védekezési rendszer, amelynek hatékonysága attól függ, hogy a tenyésztők haladéktalanul bejelentik-e a betegséget;
- c) egyes esetekben elfogadhatatlan határidők a gyanús esetek azonosítására, ezek megerősítésére, az állatok levágására és megsemmisítésére⁽⁵⁶⁾.

(47) Ellenőrzése során a Számvevőszék szintén az ÉÁH által tapasztalt hiányosságokhoz hasonló hiányosságokat állapított meg. Ezeket lejjebb ismertetjük.

Az állat-egészségügyi szolgálatok korlátozott működése

(48) 1989-es jelentésében a Bizottság úgy vélte⁽⁵⁷⁾, hogy a megelőző vakcinázás elhagyásának sikere a hatékony állami állat-egészségügyi felügyeleti rendszer létezésétől függ. Míg azonban a Tanács egy sor ellenőrzést vezetett be a közösségi finanszírozásra jogosult betegségek vonatkozásában, semmilyen közösségi finanszírozást sem irányoztak elő a nem endémikus betegségek állat-egészségügyi ellenőrzéseire, ami kizárja a ragadós száj- és körömfájást. A 2001-es válságot követően, amely során fény derült az állami állat-egészségügyi szolgálatok létszámának általános csökkenésére, az Európai Parlament⁽⁵⁸⁾ és a 2001 decemberében tartott nemzetközi konferencia⁽⁵⁹⁾ az állatállományok járványügyi felügyeletének és a felügyelet finanszírozásának kérdését a betegség megelőzésének hatékony eszközeként vetették fel. Erre a kérdésre, amely valójában az összes állatjárványra vonatkozik, közösségi szinten azóta sem született válasz.

⁽⁵⁶⁾ Lásd az ÉÁH által 2001. március 12. és 16. között az Egyesült Királyságban végzett vizsgálatról készült végleges jelentés következtetéseit: „Egyes esetekben elfogadhatatlan késések történtek a fertőzött telephelyekkel kapcsolatos intézkedésekben, a feltehető betegség felismerésétől a megerősítésig és az állatok lemeszárlásáig és ártalmatlanításáig. Ez nemcsak a betegség terjedésének fokozott kockázatához, de a meszárlási programba vetett közbizalom megrendüléséhez is vezetett.”

⁽⁵⁷⁾ A tagállamoknak a ragadós száj- és körömfájás elleni védekezéssel kapcsolatos politikáiról szóló jelentés 4.10. bekezdése.

⁽⁵⁸⁾ A ragadós száj- és körömfájás ellen az Európai Unióban 2001-ben folytatott küzdelemről, és a járványos állatbetegségek megelőzése és leküzdése érdekében az Európai Unióban meghozandó intézkedésekről szóló 2002/2153 európai parlamenti állásfoglalás (A5-0405/2002) (99) és (100) bekezdése.

⁽⁵⁹⁾ A ragadós száj- és körömfájás ellenőrzésével és megelőzésével foglalkozó nemzetközi konferencia zárójelentése, Brüsszel 2001. december 12. és 13., a következtetések és ajánlások 3.1. bekezdése.

⁽⁵⁴⁾ *The 2001 Outbreak of Foot and Mouth Disease*, Report by the Comptroller and Auditor General, „A megerősítés időpontja és a február 23-án bevezetett nemzeti szállítási tilalom között még 62 telephely állománya fertőződött meg minden valószínűség szerint.”

⁽⁵⁵⁾ *Foot and Mouth Disease 2001: Lessons to be learned Inquiry*, Dr. Iain Anderson idézi Woolhouse professzort az Edinburgh-i Egyetemről, 60. o.

(49) A ragadós száj- és körömfájással leginkább sújtott és négy millió juhot, több mint 880 000 szarvasmarhát és 170 000 sertést számláló Cumbria térségben az állami állatorvosok száma az 1967. évi 27-ről 2001-re mindössze kilencre csökkent⁽⁶⁰⁾. A statisztikákból⁽⁶¹⁾ az derül ki, hogy az Egyesült Királyság egymillió állatra (szarvasmarhára, juhra és sertésre) 9,5 állami állatorvossal rendelkezett, ezzel szemben a többi tagállamban egymillió állatra átlagosan több mint 20 állatorvos jutott. Azzal, hogy az Egyesült Királyságban csökkent az állami állatorvosok száma és hogy késlekedtek a kisegítő állomány igénybevételével⁽⁶²⁾, jelentős mértékben csökkent a járvány elleni védintézkedések hatékonysága. A NAO megállapította⁽⁶³⁾, hogy az Egyesült Királyságban a válság ideje alatt alkalmazott állami állatorvosok számának növekedése egészen 2001 áprilisáig elmaradt a fertőzési góccok számának növekedésétől. Az állatok levágása ezért szennvedte el az (57)–(58) bekezdésben és a 3. sz. keretes írásban leírt késedelmeket.

Elégtelen volt a megbetegedések késedelem nélküli bejelentésére és az állatmozgási korlátozások tiszteletben tartására irányuló ösztönzés

(50) A betegség gyors felszámolásához alapvető fontosságú annak haladéktalan bejelentése. A közösségi szabályozás célja az, hogy a tenyésztő a felügyelő hatóságának, illetve a tagállam a Bizottságnak egyaránt jelentse be a betegséget. Ami ezen értesítések közül az elsőt illeti, a 85/511/EGK irányelv szerint a tagállamoknak kell ügyelniük arra, hogy a ragadós száj- és körömfájás gyanúját vagy létezését haladéktalanul bejelentsék számukra.

(51) Annak ellenére, hogy a ragadós száj- és körömfájás elleni közösségi küzdelem sikere nagyrészt konkrétan magukon a tenyésztőkön múlik, mivel elsőként ők észlelhetik állataik fizikai állapotát és jelenthetik be azok megbetegedéseit, a közösségi szabályozás paradox módon mégsem írta elő a tagállamoknak, hogy a tenyésztőket vonják be a védekezési rendszerbe, hogy konzultáljanak velük a vészhelyzeti tervekről, tájékoztassák őket a különböző állatjárványok természetéről és a késedelem nélkül bevezetendő intézkedésekről, illetve, hogy felelősséggel ruházzák fel, vagy bármilyen más eszközzel ösztönözzék őket a betegség gyors bejelentésére.

(52) 2001-ben az a tenyésztő, akinek a gazdaságát a nemzeti referencialaboratórium szakértői – részletes járványügyi vizsgálatot követően – az állatjárvány kiindulási pontjának minősítették,

nem tájékoztatta az Egyesült Királyság illetékes hatóságát állatállományára megfertőződéséről. Egy másik régióban a betegséget körülbelül egy hónappal a felbukkanása után fedezték fel, holott az azóta készített értékelések szerint akkor a megfertőzött gazdaságok száma már 57 volt⁽⁶⁴⁾. Időközben pedig (2001. február 1. és 2001. február 21. között) 49 796 darab állatot exportáltak a többi tagállamba, ami növelte annak kockázatát, hogy az állatjárvány az Egyesült Királyság határain túlra terjed tovább.

(53) Ami a tagállam részéről a Bizottságnak és a többi tagállamnak történő bejelentést illeti, a válság ideje alatt elengedhetetlenül fontos volt, hogy a szükséges óvintézkedések meghozatala érdekében ez utóbbiak a lehető legkorábban megkapják az értesítést. Másfelől a betegségnek az érintett tagállam részéről a Bizottság és a többi tagállam felé történő kötelező bejelentését meg is követelik⁽⁶⁵⁾. Elsődleges kitérés esetén azonban ezt csak az azt követő 24 órán belül követelik meg, hogy az állatoktól levett mintáknak egy különleges nemzeti laboratóriumban elvégzett elemzése alapján a betegséget megerősítik. Ez a 24 órás határidő tehát még hozzáadódhat az elemzések elvégzéséhez szükséges időhöz, még akkor is, ha a megerősítés tudományosan megállapítást nyert.

(54) E nehézség elhárítására a Tanács⁽⁶⁶⁾ lehetőséget adott a Bizottságnak egy olyan riasztási rendszer létrehozására, amely lehetővé teszi, hogy az állatjárvánnyal érintett tagállam gyorsan jelezze a Bizottságnak és a többi tagállamnak a ragadós száj- és körömfájás kitérés felbukkanását. Február 20-án, öt órával azután, hogy a nemzeti referencialaboratórium megerősítette a betegséget, az Egyesült Királyság a közösségi jogszabályi előírásoknak megfelelően bejelentette a Bizottságnak az elsődleges kitérés határidő, bizonyítva, hogy a jogszabályban előírt 24 órás határidő a korszerű kommunikációs eszközöknek köszönhetően lerövidíthető. A Bizottság ekkor azonnal értesítette a többi tagállam állat-egészségügyi szolgálatait, és másnap leállította az Egyesült Királyság kiviteleit. Időközben még mintegy 287 északír sertést exportáltak az Ír Köztársaságba, mielőtt február 21-én 17 órakor a gyakorlatban is leállították a kiviteleket.

(55) A betegség azonnali bejelentése mellett az is elengedhetetlen a ragadós száj- és körömfájás megfékezéséhez, hogy a tenyésztők tiszteletben tartásuk az állatmozgások korlátozásait. A tagállamok ezzel kapcsolatban szabálysértéseket tapasztaltak a területükön és bíróság elé állították az érintett tenyésztőket.

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

⁽⁶¹⁾ Eurostat és Royal College of Veterinary Surgeons, 2000. év.

⁽⁶²⁾ *Foot and Mouth Disease 2001: Lessons to be learned Inquiry*, 9.2, 9.7 és 9.8 szakasz.

⁽⁶³⁾ *Report on the 2001 Outbreak of Foot and Mouth Disease*, 3.37. bekezdés, 2002. június 14., National Audit Office, Egyesült Királyság.

⁽⁶⁴⁾ Forrás: *Origin of the U.K. Foot and Mouth Disease Epidemic in 2001*, DEFRA, United Kingdom, 2002. június.

⁽⁶⁵⁾ A 82/894/EGK tanácsi irányelv 3. cikkének (1) bekezdése megköveteli a tagállamoktól, hogy 24 órán belül jelentsék be mind a Bizottságnak, mind a többi tagállamnak az I. mellékletben felsorolt betegségek bármelyikének a tagállam területén történő elsődleges kitérését.

⁽⁶⁶⁾ A 90/423/EGK irányelv.

(56) Az Egyesült Királyságban és Franciaországban e tagállamok illetékes bíróságai elé állították és pénzbírságra ítélték azokat a tenyésztőket, akik nem jelentették be a betegséget vagy nem tartották tiszteletben az állatmozgások korlátozására irányuló intézkedéseket. Mivel nincsenek olyan közösségi jogszabályi rendelkezések, miszerint a fizetés a védekezési rendszer lényeges feltételeinek tiszteletben tartásához kötött, úgymint a bejelentés vagy az állatmozgások korlátozásainak tiszteletben tartása, ezek a tenyésztők a kompenzációjuk teljes összegére jogosultak maradtak⁽⁶⁷⁾. A tagállamok e hiány következtében igényelhetik a Bizottságtól az ezeknek a tenyésztőknek kifizetett összegeket (lásd a (77) bekezdést).

A levágásokhoz szükséges időtartamban jelentkező késések

(57) Ahhoz, hogy a közösségi visszatérítésre jogosultak legyenek, a tagállamoknak a betegség hivatalos megerősítésekor haladéktalanul le kell vágniuk a fertőzött állatokat, amit a 85/511/EGK irányelv ír elő. Az azonnali levágás elengedhetetlenül fontos a vírus továbbterjedésének megakadályozására.

(58) A másodlagos kitérők esetében azonban a közösségi szabályozás az állatjárvány továbbterjedésekor lehetővé teszi, de nem írja elő a tagállamoknak, hogy elkezdjék az állatok levágását, amint egy engedéllyel rendelkező állatorvos észleli a betegség klinikai tüneteit. Azt sem írja elő, hogy az állatok levágását az értékük meghatározása előtt és a vonatkozó adminisztratív eljárások lezárása előtt elvégezzék. Ebből következik, hogy a levágásokat a tagállamok által követett gyakorlattól és a rendelkezésre álló állat-egészségügyi személyzettől függően csupán többé-kevésbé gyorsan végezték el (lásd a 3. sz. keretes írást), ezzel is növelve a járvány továbbterjedésének kockázatát.

3. sz. keretes írás

A levágásokhoz szükséges időtartamban jelentkező késések a tagállamokban

Az Egyesült Királyságban az illetékes hatóság a közösségi szabályozásnak megfelelően az első kitérés állatainak levágásához megvárta, míg a laboratórium megerősítette a fertőzést: időközben három másik kitérés bukkant fel. Az első száz kitérésnél a fertőzés megerősítése és a levágás között eltelt időtartam az esetek többségében meghaladta a huszonnégy órát, a késedelem akár a hét napot is elérhette. Az Egyesült Királyság később a fertőzés klinikai tünetei alapján végezte el a levágásokat. A későbbi elemzés az esetek 78 %-ában megerősítette az állatorvosok diagnózisát (lásd a NAO jelentésének 38. sz. táblázatát, 63. o.).

⁽⁶⁷⁾ Egyedül Hollandia rendelkezett a tenyésztőknek szánt kompenzációk csökkentéséről, az állat-egészségügyi és egészségügyi jogszabályi rendelkezések megsértése esetén, az átutalt kompenzáció akár teljes egészében visszavonható. Ezek a szabálysértések nem vonatkoznak a bejelentésre vagy az állatmozgások korlátozásainak tiszteletben tartására, vonatkoznak ellenben az állatok azonosítási rendszerének (75 %) és a higiéniai szabályok (18 %) megsértésére továbbá a beoltott állatok levágásának korlátozására. Mindenesetre a holland hatóságok visszamenőleg megszüntették a büntetések kiszabását, miután szembesültek az érdekelt felek nehézségeivel.

Ezzel szemben a többi tagállamban a kitérőseknél a levágásokat már a gyanú felmerülésekor, a laboratóriumi elemzések végleges eredményeinek megszületése előtt elvégezték. Hollandiában, Franciaországban és Írországból megelőző levágásokat hajtottak végre, nevezetesen az Egyesült Királyságból importált juhok esetében.

Az Egyesült Királyságban az állatok levágását az értékelés és annak a tenyésztő általi elfogadása után végezték el, ami ennél fogva késleltette a fertőzött állatok levágását. Ezzel szemben Franciaországban az állatok értékének felmérése a levágásuk után történt, hogy az állatjárvány felszámolása ne szenvedjen késedelmet.

A BIZOTTSÁG FELLÉPÉSE A VISSZATÉRÍTÉSI RENDSZERT ILLETŐEN

(59) A Számvevőszék és a mentesítésért felelős hatóságok a válságot megelőzően ajánlásokat tettek a Bizottságnak, amelyek közül néhány megegyezett az ÉÁH-nak a (46) bekezdésben említett megállapításaival. A Számvevőszék által 1996-tól megfogalmazott, valamint a mentesítésért felelős hatóságok által a sertéspestis és a BSE kapcsán megfogalmazott ajánlásokat a Bizottság pénzügyi szempontból nem használta fel arra, hogy ezeket a ragadós száj- és körömfájásra alkalmazza (lásd a 4. sz. keretes írást).

4. sz. keretes írás

A Számvevőszék, illetve a mentesítésért felelős hatóságok korábbi ajánlásainak a Bizottság általi nyomon követése

Pontosan meg kell határozni a tagállamok kiadásainak támogatathatóságával és a tenyésztőknek folyósítandó kártalanítással kapcsolatos szabályokat és eljárásokat (az 1/2000. sz. különjelentés (80) bekezdése): a Számvevőszék 1995-re vonatkozó éves jelentésére adott válaszában a Bizottság kötelezettséget vállalt arra, hogy a tagállamok részére irányelveket dolgoz ki az eljárásokról és a kártalanítás kiszámításáról; ezt nem valósította meg.

Össze kell hangolni az állat-egészségügyi intézkedésekre, illetve a piacátmozgató intézkedésekre alkalmazandó társfinanszírozás mértékeit (az 1/2000. sz. különjelentés (79) bekezdése): a Bizottság kötelezettséget vállalt arra, hogy ezt a sertéspestisre vonatkozóan megteszi; a társfinanszírozás mértéke azonban továbbra is az állatbetegségek fajtájától függően változó.

A szabályozás felülvizsgálatára vonatkozó javaslatot kell a Tanács elé terjeszteni az intenzíven tartott sertések tulajdonosai által a védintézkedésekhez nyújtott hozzájárulás növelése céljából (az 1/2000. sz. különjelentés (81) bekezdése): a Bizottság összehasonlító tanulmányt készített az egyéb finanszírozási formákról, de nem segítette elő azon rendszerek bevezetését a tagállamokban, amelyek a tenyésztőknek a ragadós száj- és körömfájásra vonatkozó hozzájárulásait foglalják magukban.

A Bizottság nem javasolt irányelveket a tagállamok által a tenyésztőknek fizetendő kártérítés kiszámítására és az azzal kapcsolatos eljárásokra

(60) A jogszabály ⁽⁶⁸⁾ a Bizottságot bízta meg azzal, hogy a ragadós száj- és körömfájás felszámolásához a Közösség által nyújtandó különleges pénzügyi hozzájárulással kapcsolatban hozza meg a szükséges végrehajtási intézkedéseket. A tagállamok kiadásainak közösségi visszatérítését nevezetesen a tenyésztők „megfelelő kártalanításának” feltételéhez köti, anélkül azonban, hogy e kifejezés jelentését pontosan meghatározná. 2000 decemberében a Tanács egyedül a Bizottságot bízta meg ⁽⁶⁹⁾ az ilyen kiadások közvetlen kezelésével. Noha kötelezettséget vállalt arra, hogy irányelveket nyújt be a tenyésztők kártérítési rendszerének a tagállamokban történő szervezéséről, a Bizottság paradox módon úgy véli, hogy ehhez nem rendelkezik jogkörrel. Ennek következtében a szabályozási rendszer továbbra is hiányos, mivel a Bizottság nem nyújtotta be ezeket az irányelveket. A jelenlegi jogrendszer alapján a Bizottság annak meghatározására szorítkozik, hogy a tagállamok kiadásai jogosultak-e a közösségi visszatérítésre, és nem határozza meg a tenyésztőknek fizetendő kártérítések kiszámításának keretszabályát.

(61) Ezzel szemben a szivacsos agyvelőbántalommal sújtott szarvasmarhák kényszervágásai során ⁽⁷⁰⁾ a Bizottság megszabta a tagállamok által a tenyésztőknek fizetendő kártalanítások összegét ⁽⁷¹⁾. Minden állat után az általuk jóváhagyott egyedi és objektív értékelési rendszer alapján meghatározott aktuális objektív piaci értéket jogosultak folyósítani. Annak ellenére, hogy ez

⁽⁶⁸⁾ A 90/424/EKG határozat 3. cikke és 11. cikkének (2) bekezdése.

⁽⁶⁹⁾ A Tanács 2000. december 19-i 2001/12/EK határozata az állat-egészségügyi kiadásokról szóló 90/424/EKG határozat módosításáról (HL L 3., 2001.1.6., 27. o.).

⁽⁷⁰⁾ A szarvasmarhák szivacsos agyvelőbántalma esetében továbbra is a Mezőgazdasági Főigazgatóság kezeli a tenyésztőknek a szarvasmarhák kényszervágásáért fizetendő kompenzációkat. Az állatbetegségek kezelése tekintetében az Egészségügyi és Fogyasztóvédelmi Főigazgatóság és a Mezőgazdasági Főigazgatóság közötti hatáskörmegosztásnak történelmi okai vannak. Felvetették annak kérdését, hogy a szelektív kényszervágási programokat a „piaci garanciától” az „állat-egészségügyi garanciához” helyezik át, de ez a Bizottságon belül olyan létszámproblémákba ütközik, amelyeket még nem oldottak meg.

⁽⁷¹⁾ A Bizottság 1997. június 30-i 164/97/EK rendelete (HL L 29., 1997.1.31., 1. o.). Ez a rendelet a közös agrárpolitikáról szóló szerződés 37. cikkén nyugszik, csakúgy mint az állat-egészségügyi kiadásokról szóló 90/424/EKG határozat.

a rendszer nem teljesen felel meg egy harmonizált, méltányos és gazdaságos kártalanítási rendszernek, még mindig jobb, mint az, ami a ragadós száj- és körömfájás terén érvényesül, azaz hogy hiányzik a tagállamok által a tenyésztőknek nyújtandó kártalanítások meghatározása. Valójában a kártalanítások keretszabályának hiánya tette lehetővé a tenyésztőkkel szemben alkalmazott bánásmód lejjebb leírt következtelenségeit és különbözőségeit, a földrajzi elhelyezkedésüktől és/vagy a választott levágási módszertől függően.

Különböző kártalanítási rendszerek, az egységesség hiánya az értékelésekben

(62) Ami a tenyésztők közvetlen veszteségeinek, azaz levágott állatállományuk bruttó értékének kártalanítását illeti, ezt (Hollandia kivételével) nem határozták meg előre, aminek következtében a tagállamoknak ezt a válság ideje alatt kellett rögzíteniük, akkor, amikor a piacok lezárása miatt bizonyos árreferenciák nem álltak rendelkezésre. A legtöbb tagállam ártáblázatokat készített, hogy ezek szolgáljanak referenciaként az állatok értékelésének elvégzésével megbízott, hiteles értékelők számára, azt azonban nem jelezték, hogy ezek felső határokat jelentenek. Egyes állatkategóriák esetében hiányoztak az árreferenciák.

(63) Ami az üzemi (közvetett) veszteségeket illeti ⁽⁷²⁾, ezeket három tagállam (IRL, NL, UK), nem térítette meg, és ezzel az állatok levágását és a gazdaságuk teljes fertőtlenítését követően legálább három hétig forrás nélkül hagyták a mezőgazdasági termelők. Franciaországban viszont a francia hatóságok visszatérítették ezeket a tenyésztőknek, mivel úgy ítélték meg, hogy a tenyésztők „megfelelő kártalanításának” az összes veszteséget fedeznie kell (állatok és jövedelem). A Bizottság azonban ezeket nem fogadta el közösségi visszatérítésre.

(64) A tagállamok eltérő szerződéseket kötöttek az értékelőkkel, és az értékelőknek adott utasítások bizonyos esetekben hiányosak voltak. Mivel a Bizottság nem adott utasításokat a tagállamoknak a szarvasmarhák értékének meghatározásával kapcsolatban, a szarvasmarhák értékének meghatározásához az értékelők nem használták a szarvasmarhafélék azonosítási

⁽⁷²⁾ A tenyésztők az állataik levágását követően, illetve a gazdaságuk teljes fertőtlenítése után három hétig nem tölthetik fel újra a gazdaságuk készleteit. Ezen időszak alatt nincs jövedelmük.

és nyilvántartási rendszerét (SIEB) ⁽⁷³⁾, amely fontos adatokat tartalmaz az állatok értékére vonatkozóan (fajta, életkor, nem), és ez nagy mozgásteret hagyott számukra az értékelésben. A szarvasmarhák azonosítását nem vezették át az értékelési űrlapokra, és nem volt nyoma annak, hogy az értékeléseket a vezető értékelők vagy a minisztérium láttamozták.

(65) A tagállamok által alkalmazott rendszereket az 5. sz. keretes írás ismerteti.

5. sz. keretes írás

A tagállamok által létrehozott kártalanítási rendszerek

Az Egyesült Királyság, Írország és Hollandia az állatok értékén alapuló kártalanítási rendszert választott, amely figyelmen kívül hagyta az üzemi (közvetett) veszteségeket, míg Franciaország ezeket is beszámította, ami az állatok értéke 30 %-ának megfelelő különbözetet jelentett.

Az Egyesült Királyságban a rendszer a csak az értékelőkre bízott értékbécslés, illetve egy vegyes rendszer között váltakozott, amelyben a gazdák az ártáblázat alapján készített értékelés vagy az értékelők által készített értékelés közül választhattak. Ez a standard ártáblázat nem tartalmazott árreferenciákat minden állatkategóriára vonatkozóan, sem felső határokat. A becsült összegek rendkívül erőteljes növekedése következtében a standard táblázat használatát abbahagyták. Az értékelőknek nem adtak pontos iránymutatásokat, és az állatok után még járó támogatásoknak a kárterítés összegebe történő beszámításával kapcsolatos pontatlan utasítások miatt eltérő gyakorlatok születtek.

Írországban az illetékes hatóság az összes szarvasmarha-kategóriára vonatkozóan havi listát készített a pontos árakról. A juhok esetében viszont az illetékes hatóság által készített ártáblázat hiányos volt és nem határozott meg felső határt.

Hollandiában az illetékes hatóság által előre rögzített referenciaár-táblázat és a vészhelyzeti tervben már meghatározott, követendő értékelési eljárások elősegítették az állatok értékének pontosabb és egységesebb meghatározását.

Franciaországban a juhokra vonatkozóan egységes átalányban meghatározott díjtáblázatot rögzítettek, a többi állatkategória esetében viszont a nem megfelelő nemzeti keretszabály miatt a prefektusi hivatalok különféle rendszereket választhattak.

⁽⁷³⁾ A szarvasmarhák azonosítási és nyilvántartási rendszere a szarvasmarhák egyedi azonosítására szolgáló füljelzőket és marhaleveleket, az egyes gazdaságokban vezetett egyedi nyilvántartásokat és a tagállamok által létrehozott számítógépes adatbázisokat foglalja magában. Az adatbázisnak bármikor lehetővé kell tennie a gazdaságban lévő összes szarvasmarha azonosító számainak, valamint a születésük óta az összes szarvasmarha összes mozgásának ismeretét. A rendszer alkalmazásában felfedezett hiányosságok ellenére (lásd a szarvasmarhák azonosítási és nyilvántartási rendszeréről szóló 2004/6 különjelentést ki lehetett volna nyomtatni a gazdaságokban lévő szarvasmarhák listáit, és ezeket az állatorvosok és az értékelők az állatok számának ellenőrzésére, az állatok levágásának elvégzésére és értékük meghatározására használhatták volna.

(66) A közösségi jogszabályok pontos meghatározásainak hiánya miatt a tagállamokban bevezetett rendszerek eredménye az lett, hogy a tenyésztők kártalanítása nem volt egységes. Az Egyesült Királyságban a NAO, illetve a Bizottság és a Számvevőszék is talált olyan értékeléseket, amelyeknél az állatok értékét a válság eleji értékükhöz képest felemelték. Az állataik eredeti értékeléséhez képest egyes tenyésztőknek összességében 4,2 millió EUR összegű kiegészítést adtak (Franciaország, Írország, Egyesült Királyság). Más esetekben a kártalanítást csökkentették (Hollandia). A tenyésztőknek fizetett kártalanítások a szarvasmarhákra és a juhokra vonatkozóan átlagban sokkal magasabbak voltak az Egyesült Királyságban, mint a többi tagállamban, míg a sertésekre vonatkozóan Franciaországban voltak magasabbak (lásd a 6. sz. keretes írást és a 3. sz. grafikont).

6. sz. keretes írás

A tagállamok által kifizetett kártalanítások

Az Egyesült Királyságban a kifizetett kártalanítások magasak voltak: a National Audit Office megállapította, hogy a válság egy része alatt az állatok értékeléséhez használt standardizált ártáblázatot a közvetlenül a válság előtt érvényben lévő legmagasabb árakra alapozták. Az értékelőkkel kötött szerződés, amely a javadalmazást az állatok értékbécsléséhez kötötte, magában hordozta a becsült érték és ennélfogva a kifizetett kártalanítások megalapozatlan emelésének kockázatát. A Bizottság kiszámolta, hogy a szarvasmarhák kártalanítása átlagosan az értékük több mint kétszeresén, a juhoké az értékük több mint két és félszeresén, a sertéseké pedig az értékük csaknem kétszeresén történt, ami ahhoz vezetett, hogy az AC által bejelentett összeget 811,7 millió EUR-val értékelték túl.

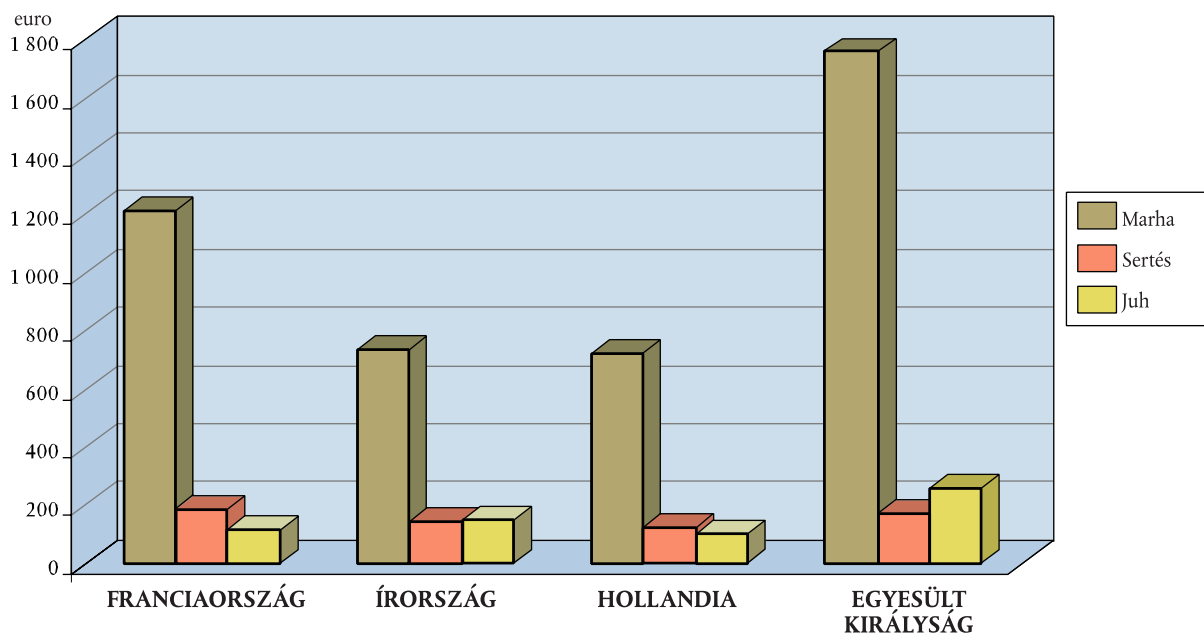
Franciaország esetében a Bizottság úgy vélte, hogy az állatok túlértékelése, amely főként abból eredt, hogy a kártalanításba beleszámították az üzemi (közvetett) veszteségeket, illetve hogy a sertésekre túl magas értéket határoztak meg, a bejelentett összegből 1,1 millió EUR-t tett ki.

A fellebbező mezőgazdasági termelőknek kiegészítéseket fizettek ki Írországban (0,5 millió EUR) és az Egyesült Királyságban (1,7 millió EUR), anélkül azonban, hogy az illetékes hatóság által rendkívül magasnak ítélt értékelések következtében a kifizetett kártalanításokat lefelé korrigálták volna. Franciaországban a juhokra vonatkozó egységes átalányban meghatározott díjtáblázatot felfelé korrigálták, ami az állati tetemek megsemmisítése utáni kártalanításhoz hozzáadva közel 2 millió EUR összegű különbözetet jelentett.

Hollandiában a minisztérium úgy döntött, hogy a fertőzött állatokért járó kártalanítást az értékük 50 %-ával csökkenti. Ennek az lett a következménye, hogy egyazon gazdaságban a tenyésztő megkapta fertőzött állatai értékének az 50 %-át és egyéb állatai értékének a 100 %-át. Az értékeléshez útmutatóul szolgáló előre meghatározott ártáblázatot készítették.

3. sz. grafikon

Átlagolt kártérítési kifizetések levágott állatfajtánként, 2001. évi átutalás



Váltási arány: 1 EUR = 0,62380 font sterling (2001.12.3-án).

Forrás:

FR/visszatérítési igények (2001.10.5. és 2002.12.6.).

IRL/visszatérítési igények (2002.2.6.).

NL/visszatérítési igények (2002. április).

RU/visszatérítési igények (2001. december és 2003.2.26.) és Észak-Írország visszatérítési igényei.

Az állattartóknak nyújtott jövedelemtámogatás kétszeres kifizetése: dokumentált esetek

(67) Öt hónappal a ragadós száj- és körömfájás válság kezdete után, miután a tagállamok már hozzáálltak a kártalanításhoz, a Bizottság a piactámogatási intézkedések értelmében eltérést megállapító rendeletet dolgozott ki⁽⁷⁴⁾ az állattámogatások és az állatonként nyújtott vágási támogatások tagállamok általi kifizetéséről⁽⁷⁵⁾. A rendelet engedélyezte a tagállamoknak, hogy a fenti támogatásokat – a ragadós száj- és körömfájásért járó kártalanításon felül – anélkül fizessék ki a tenyésztőknek, hogy ez utóbbiaknak be kellene tartaniuk az állatok birtokon tartására vonatkozó feltételeket, amelyek normális időszakokban az ellenőrzéshez szükségesek (az állatok azonosítása és leszámlálása).

(74) A Bizottság 1458/2001/EK rendelete (HL L 194., 2001.7.18., 4. o.). A rendeletet a Mezőgazdasági Főigazgatóság dolgozta ki.

(75) A piactámogatási intézkedéseknek minősülő, állattámogatásokra vonatkozó jogszabályokat a szarvasmarhák esetében a Tanács 1254/1999/EK rendelete (HL L 160., 1999.6.26., 21. o.) és a Bizottság 2342/1999/EK végrehajtási rendelete (HL L 281., 1999.11.4., 30. o.), a juhok esetében pedig a Tanács 2467/98/EK rendelete (HL L 312., 1998.11.20., 1. o.) a Mezőgazdasági Főigazgatóság dolgozza ki és kezeli. A támogatásokat a szarvasmarhákat és juhokat tartó tenyésztőknek nyújtják, azzal a feltétellel, hogy bizonyos birtoktartási időszakot tiszteletben tartanak.

(68) A Bizottság azonban az eltérést megállapító rendelet kidolgozásakor nem vette figyelembe a normális időszakokban érvényben lévő értékesítési gyakorlatokat, különösen Írországban és az Egyesült Királyságban, amelyek lényege, hogy az állatok eladási árába beleszámítják a még fennmaradó állattámogatások azon összegét, amelyben a következő vevő részesülne. Írországban és az Egyesült Királyságban az értékelők a megszokott értékesítési gyakorlatoknak megfelelően és azzal az elgondolással, hogy a tenyésztők megfelelő kártalanításának figyelembe kell vennie a tenyésztőknek még járó támogatások összegét, a ragadós száj- és körömfájás kártalanítására elfogadott támogatásokat beleszámították az állatok értékelésébe. Mivel azonban ezeket a gyakorlatokat a Bizottság nem vette figyelembe, így nem tiltotta meg a tagállamoknak, hogy elvégezzék az állattámogatások későbbi kifizetését abban az esetben, ha azokat előzetesen már beleszámították a ragadós száj- és körömfájás utáni kártalanításba.

(69) Miután a ragadós száj- és körömfájás utáni kompenzációkat a tenyésztőknek megadták, a tagállamok – az eltérést megállapító rendelet végrehajtásaként – elkezdtek a még járó állattámogatások kifizetését. Mivel Írország és az Egyesült Királyság e támogatások némelyikének összegét már beleszámította a tenyésztőknek előzőleg fizetett ragadós száj- és körömfájás kártalanításba, a tenyésztők közül néhányan kétszer is megkaphatták a támogatások összegét.

(70) Mivel a gyakorlatban az állatok értékelési lapjain csak egy teljes összeg szerepelt, a támogatások és az állatok saját értékének megkülönböztetése nélkül, minden ellenőr számára nehéz volt pontosan felbecsülni a kétszeres kifizetések nagyságát. Mindazonáltal, minthogy az értékelők azt az utasítást kapták, hogy a támogatások összegét számítsák bele az állatok értékelésébe, és a beszámítás tényét közülik egyesek közvetlenül is megerősítették, a Számvevőszék felbecsülhette, hogy az Egyesült Királyságban a ragadós száj- és körömfájásért járó kártalanításokba beszámított támogatásokkal együtt kétszeresen kifizetett állattámogatások ⁽⁷⁶⁾ 10 millió font sterling (több mint 16 millió EUR) nagyságrendű összeget érthettek el ⁽⁷⁷⁾.

(71) A Számvevőszék Írországban is talált olyan szarvasmarha-támogatásokat, amelyeket a kártérítések kiegészítéseképpen fizettek ki, ezek összege azonban kevésbé volt jelentős ⁽⁷⁸⁾. Franciaországban egyes prefektusi hivatalok beleszámították a kártérítésekbe a szarvasmarha-támogatásokat, mások viszont nem. Ezzel szemben a holland mezőgazdasági minisztérium jelezte a Számvevőszéknek, hogy semmilyen támogatást nem számított bele a ragadós száj- és körömfájás kártalanításaiba.

A vágási támogatások nem egységes kifizetése

(72) A szarvasmarhák vágási támogatásának kifizetését – szintén a piactámogatási intézkedések keretében – egy tanácsi rendelet írja elő ⁽⁷⁹⁾, amely a vágóhíd által kiállított, az állat levágását megerősítő igazolást tesz szükségessé. Ez a rendelet azonban nem pontosítja a vágás fajtáját, azaz azt, hogy emberi fogyasztás céljára történő vágásról (EMOGA – Piactámogatási garancia) vagy egészségügyi célú vágásról (EMOGA – Állat-egészségügyi garancia) van-e szó. A különböző értelmezésektől függően a vágási támogatást a ragadós száj- és körömfájásért járó kompenzáció kiegészítéseképpen is ki lehetett fizetni, de csak a tenyésztők azon kis hányadának, akiknek fertőzött állatait vágóhídon vágták le. Ennek az lett az eredménye, hogy a tagállamokon belül a tenyésztőket az elvégzett levágások helyétől függően különbözőképpen kezelték.

(73) A Bizottság, amelyhez az egyik tagállam ez ügyben kérdést intézett, a 2001. évi vágási támogatások törvényes fizetési határidejének lejártáig, azaz 2002. június 30-ig, nem döntötte el az alkalmazandó értelmezést és nem is adott választ. Ennek következtében a tagállamok különböző határozatokat fogadtak el, amelyek eredménye az lett, hogy a tenyésztőket különbözőképpen kezelték. Hollandiában, ahol a levágások egy jelentős része vágóhídon történt, a vágási támogatásokat nem fizették ki

⁽⁷⁶⁾ Szarvasmarhára és anyajuhra vonatkozó támogatások.

⁽⁷⁷⁾ A Bizottság által alkalmazott törvényes átváltási árfolyam (egy EUR = 0,62380 font sterling) a 2001. decemberi átváltási árfolyam, mivel az Egyesült Királyság ebben az időpontban nyújtotta be visszatérítési kérelmét.

⁽⁷⁸⁾ Összesen körülbelül 800 állat, amely összesen 38 000 EUR összegnek felel meg.

⁽⁷⁹⁾ A Tanács 1254/1999/EK rendelete.

a tenyésztőknek a ragadós száj- és körömfájásért járó kompenzációkon felül, ami ennél fogva egy 3,5 millió EUR nagyságrendű megtakarítást jelentett a közösségi költségvetésnek. Ezzel szemben Írországban, ahol a levágások egy részét szintén vágóhídon végezték, kifizették a támogatásokat; a Számvevőszék felülvizsgálatát követően azonban ezeket visszaszerezték. Az Egyesült Királyságban nem fizették ki a támogatásokat, hogy elkerüljék az ezeket már magában foglaló ragadós száj- és körömfájás kompenzációval együtt történő esetleges kétszeres kifizetést. Franciaországban ez a kérdés nem merült fel, mivel a fertőzött állatokat nem vágóhídon vágták le, így tehát vágási támogatást sem fizettek.

Későn kerültek meghatározásra a tagállamok kiadásainak közösségi visszatéríthetőségére vonatkozó szabályok és eljárások

(74) A 90/424/EGK határozat értelmében a Bizottság feladata, hogy az Állat-egészségügyi Állandó Bizottság ⁽⁸⁰⁾ segítségével rögzítse a tagállamok kiadásaihoz nyújtott közösségi pénzügyi hozzájárulásra vonatkozó végrehajtási szabályokat. A Bizottság feladata továbbá, hogy ugyanezen bizottság segítségével meghatározza az állatjárványok felszámolásához szükséges kiegészítő intézkedések jellegét és az ebből eredő közösségi pénzügyi hozzájárulást.

(75) A válság előtt a Bizottság annak ellenére nem tett javaslatot a közösségi pénzügyi hozzájárulás végrehajtásának szabályaira, hogy a Számvevőszék 1995. évi éves jelentésére adott válaszában korábban kötelezettséget vállalt arra, hogy „az állat-egészségügyi intézkedések közösségi társfinanszírozását tekintetbe véve irányelveket ad meg a tagállamoknak úgy az eljárásokra, mint a kártérítés kiszámítására vonatkozóan [...]” (lásd a 4. sz. keretes írást). Azt sem határozta meg a tagállamok számára, hogy milyen bizonyító erejű információkat kell megőrizniük ahhoz, hogy a kiadásait közösségi visszatérítésére elfogadják, s ezzel a saját ellenőrzéséhez szükséges értékes eszközöktől fosztotta meg magát.

(76) Hat hónappal a válság kirobbanása után jelezte a tagállamoknak ⁽⁸¹⁾, hogy az állat utáni kártérítést csak a „megfertőződésük előtti értékükön” téríti vissza, holott a kompenzációk nagy részét már az összes érintett tagállam – különböző módszerek szerint (lásd a (62)–(66) bekezdést) – kifizette a tenyésztőknek. Azt sem jelezte, hogy hogyan fogják meghatározni ezt az értéket, sem azt, hogy milyen dokumentumok alapján.

⁽⁸⁰⁾ A Tanács 68/361/EGK határozatával (HL L 255., 1968.10.18., 23. o.) létrehozott bizottság véleményt bocsát ki a Bizottság által javasolt intézkedéstervezetetről.

⁽⁸¹⁾ A tagállamok értesítése szinte a járvány legvégén történt meg, nevezetesen:

- Írország esetében: a Bizottság 2001. augusztus 14-i 2001/646/EK határozata,
- Franciaország esetében: a Bizottság 2001. augusztus 16-i 2001/653/EK határozata,
- Hollandia esetében: a Bizottság 2001. augusztus 16-i 2001/652/EK határozata,
- az Egyesült Királyság esetében: a Bizottság 2001. augusztus 16-i 2001/654/EK határozata.

(77) A Bizottság utasításainak hiányában a tagállamok azokat a kompenzációkat is benne hagyták a visszatérítés iránti kérelmeikben, amelyeket azoknak a tenyésztőknek fizettek ki, akik nem tartották tiszteletben a bejelentésre és az állatmozgások korlátozásaira vonatkozó közösségi irányelvek nemzeti végrehajtási rendelkezéseit (ez mintegy 972 876 EUR az Egyesült Királyságban és 58 769 EUR Franciaországban – lásd az (56) bekezdést).

(78) Mivel a Bizottság nem adott iránymutatásokat a tagállamok által végrehajtandó ellenőrzésekre és a megőrizendő bizonyító erejű információkra vonatkozóan, a helyszíni vizsgálatnak alávetett kedvezményezettek aktái hiányosak voltak: számos esetben hiányoztak a levágási igazolások, nem végezték el a nemzeti adatbázisokban azonosított szarvasmarhák számának és a levágott szarvasmarhák számának keresztellenőrzését, vagy ha igen, úgy az az ellenőrzött tagállamok többségében számos eltérést tárt fel. Annak ellenére, hogy e hibák közül sok a válság nagyságának tudható be, a tökéletesebb vészhelyzeti tervek (lásd a (30)–(32) bekezdést) és a Bizottság pontosabb kritériumai csökkenthetők volna ezek jelentőségét. Mivel a szabályozás csak a szarvasmarhák egyedi azonosítását írja elő⁽⁸²⁾, a többi, nem nyilvántartott állat kategóriánál nem lehetett bizonyosságot szerezni a bejelentett szám megbízhatósága felől.

(79) A Bizottság a válság után határozta meg pontosan a 90/424/EGK határozatban megadott támogathatósági feltételeket, valamint a közösségi visszatérítés elnyeréséhez szükséges dokumentumokat (lásd a 7. sz. keretes írást). Amint azt az erre a bekezdésre adott válaszában maga a Bizottság is jelzi, 1990 óta nem változtatott jelentős mértékben a 90/424 határozatban foglalt támogathatósági szabályokon. Ez a határozat nem kellően pontos és többféleképpen értelmezhető.

7. sz. keretes írás

Utólag határozták meg, hogy milyen dokumentumok szükségesek, illetve milyen kritériumoknak kell megfelelni a visszatérítéshez

Megelőző levágások végrehajtása azokban a tagállamokban, amelyek a válságot megelőző hónapban az Egyesült Királyságból importáltak juhokat; ezeket a levágásokat annak ellenére visszatérítették Franciaországban, hogy a visszatérítésükre vonatkozóan a Bizottság nem hozott határozatot.

A kitorések körzetében végzett részleges megelőző levágások Írországban, Franciaországban és az Egyesült Királyságban (3 km-es vágási körzet Cumbriában, 112,3 millió EUR nagyságrendű összkiadás mellett); a Bizottság Franciaországra vonatkozóan 2002 júliusában, illetve az Egyesült Királyságra és Írországra vonatkozóan 2003 decemberében hozta meg a visszatérítésről szóló határozatokat, míg Hollandiára vonatkozóan ezek véglegesítése a jelentés készítésének időpontjában folyamatban van.

Megelőző levágások azokban a tagállamokban, ahol nem voltak kitorések, (Belgium, Németország, Spanyolország és Portugália); a Bizottság a határozatot csak 2003 augusztusában hozta meg, azaz majdnem két évvel a válság vége után⁽⁸³⁾.

A járulékos költségek finanszírozásáról szóló, a Bizottságnak megadandó adatokat meghatározó határozatok (állatorvosi költségek, megsemmisítési, fertőtlenítési költségek): ezeket csak 2003-ban hozták meg⁽⁸⁴⁾.

(80) A tagállamok kiadásaihoz nyújtott közösségi hozzájárulást azzal a feltétellel adják meg, ha a tagállamok haladéktalanul végrehajtották a közösségi intézkedéseket, azaz a gyanú felmerülésekor leállították a kiviteleket és a betegség hivatalos megerősítésekor az összes állatot levágták, ezeket megsemmisítették, illetve elvégezték a tisztítást és fertőtlenítést⁽⁸⁵⁾. Márpedig azok a pénzügyi jelentések, amelyeket a Bizottság a tagállamoknak nyújtott támogatásokról szóló határozataiban a jogos visszatérítés meghatározásához követel meg, csak egy részét tartalmazzák azoknak az adatoknak, amelyek a tagállamoknak a 90/424/EGK tanácsi határozatban⁽⁸⁶⁾ meghatározott kiadásai támogathatóságának értékeléséhez szükségesek.

(81) A tagállamok számos visszatérítési kérelem módosítást nyújtottak be. Kérelmeik nem voltak egységesek és még mindig számos hibát tartalmaztak, aminek következtében a Bizottság szervezeti egységei kénytelenek voltak meghosszabbítani az általuk végzett ellenőrzéseket, és emiatt elhalasztani a végső visszatérítéseket.

⁽⁸³⁾ A Bizottság 2003. augusztus 19-i határozatai a ragadós száj- és körömfájással kapcsolatban Belgiumban, Németországban, Spanyolországban és Portugáliában hozott védintézkedésekhez a Közösség által nyújtandó pénzügyi hozzájárulásról (HL L 216., 2003.8.28., 42–57. o.).

⁽⁸⁴⁾ A járulékos költségek, a megsemmisítési, fertőtlenítési és tisztítási költségek tekintetében a tagállamok kiadásainak visszatérítéséről szóló határozatait a Bizottság Hollandia (2003/182/EK határozat [HL L 71., 2003.3.15., 19., o.]), Franciaország (2003/182/EK határozat [HL L 71., 2003.3.15., 22., o.]) és Írország (2003/182/EK határozat [HL L 71., 2003.3.15., 25., o.]) esetében csak 2003. március 14-én (HL L 71., 2003.3.15., 19–27. o.), illetve az Egyesült Királyság esetében 2003. szeptember 24-én (2003/676/EGK határozat [HL L 249., 2003.10.1., 45. o.]) fogadta el.

⁽⁸⁵⁾ A 90/424/EGK határozat 3. cikkének (2) bekezdése.

⁽⁸⁶⁾ A 82/894/EGK irányelvben (HL L 378., 1982.12.31., 58. o.), vagy a támogatásokról szóló bizottsági határozatokban a tagállamoktól kért információk nem jelölik meg a kitorések megerősítésének, a mozgáskorlátozások bevezetésének, a levágásoknak, a megsemmisítéseknek, a takarításnak és a fertőtlenítésnek az időpontjait, amelyek a tagállamok által hozott intézkedések azonnali voltának felméréséhez szükségesek.

⁽⁸²⁾ 1760/2000/EK rendelet.

Késve térítették vissza a tagállamok kiadásait

(82) A tagállamok által alkalmazott különböző visszatérítési rendszerek (lásd a (62)–(73) bekezdést), illetve a tagállamok által benyújtott visszatérítési kérelemmódosítások miatt bonyolult feladatnak bizonyult, hogy a Bizottság a visszatérítési kérelmeken belül azonosítsa az egyes állatok vagy legalább az egyes állatkategóriák támogatható értékét. Ezt tetézte még, hogy nem volt biztosíték a levágott állatok számának pontosságára.

(83) Ennek következtében a közösségi visszatérítéseket 2003. október 1-jén, azaz több mint két évvel az állatjárvány vége után sem teljesítették sem Írországra, sem Hollandiára, sem pedig az Egyesült Királyságra vonatkozóan, noha a tenyésztőket általában három hónapon belül kártalanították a 2001-ben megvalósított levágásokért.

A támogatási rátákat csak a sertések esetében hangolták össze

(84) A 90/424/EGK tanácsi határozat a közösségi hozzájárulást a tagállamok által a ragadós száj- és körömfájás elleni védekezésre fordított támogatható költségek 60 %-ában határozza meg (lásd táblázat).

(85) A visszatérítési ráták és a tenyésztőknek fizetendő kompenzációk kezelésével és különleges szabályozásával kapcsolatos feladatokon továbbra is a Mezőgazdasági Főigazgatóság, illetve az Egészségügyi és Fogyasztóvédelmi Főigazgatóság osztozik: az Egészségügyi és Fogyasztóvédelmi Főigazgatóság kezeli az állatbetegségek többségével kapcsolatos kompenzációkat, a fertőző szivacsos agyvelőbántalom (TSE) következtében levágott szarvasmarhák kompenzációi kivételével, amelyeket továbbra is a Mezőgazdasági Főigazgatóság kezel. Annak ellenére, hogy a Mezőgazdasági Főigazgatóság, illetve az Egészségügyi és Fogyasztóvédelmi Főigazgatóság által alkalmazott visszatérítési rátákat a sertéságazatra vonatkozóan összehangolták, ezek összehangolása a ragadós száj- és körömfájás és a TSE esetében nem történt meg: a ragadós száj- és körömfájás esetében a ráta 60 %, míg a TSE esetében 70 %. A többi állatbetegség esetében, a sertéspestist is beleértve, a ráta 50 %. Ebből következik, hogy az ugyanazon állatkategóriákra vonatkozó visszatérítési ráták a levágást előidéző betegségtől függően változnak. A Számvevőszék nem tudott magyarázatot találni ezekre az 1996 óta fennálló különböző rátákra.

A tenyésztők nem járultak hozzá a közösségi járványvédelmi rendszer finanszírozásához

(86) A Számvevőszék sertéspestisről szóló jelentésére adott válaszában ⁽⁸⁷⁾ a Bizottság elismerte, hogy „a termelőket jobban be kellene vonni az állatbetegségek felszámolásával kapcsolatos költségek viselésébe”, és szándékában állt az, hogy „a vonatkozó közösségi jogszabályok felülvizsgálata keretében megvizsgálja annak lehetőségét, hogyan lehet támogatást nyújtani a tagállamoknak e rendszerek bevezetésében”. A Bizottság sem a sertéspestis, sem a ragadós száj- és körömfájás esetében nem tett javaslatot ilyen támogatásra.

(87) A felszámolás közösségi költségeihez nem járul hozzá az egész szakma (a járvánnyal érintett, illetve nem érintett tenyésztők), noha annak egy része, azaz azok a tenyésztők, akiket sem a mozgáskorlátozási intézkedések, sem a levágások nem érintettek, az áremelkedésekből eredően nyereséget tudtak realizálni, ahogyan ezt egy Írországból, a Mezőgazdasági Minisztérium részére készült egyetemi tanulmány bizonyítja ⁽⁸⁸⁾. Ez a tanulmány 2001-re mintegy 107 millió EUR-ban határozta meg az írországi mezőgazdasággal kapcsolatos nyereségeket, amely főként az Egyesült Királyságba irányuló kivitelek mennyiségének és árainak köszönhető.

(88) Mindazonáltal egyes tagállamokban – a Bizottságtól függetlenül – az állami szektor vagy a szakma kezdeményezéseket tett, részben a felszámolás nemzeti költségeinek csökkentésére vagy ezek kiegészítésére. Hollandiában a sertéspestisválságot követően létrehoztak egy állat-egészségügyi alapot, hogy járvány esetén ebből fizessék a kártérítéseket. Ezt az alapot három forrás látja el: a tenyésztők, az európai költségvetés (adott esetben) és a holland mezőgazdasági költségvetés. A hozzájárulások legnagyobb részét a tenyésztők adják. Az Egyesült Királyságban jelenleg vizsgálnak egy hasonló rendszert. Franciaországban az egészségvédelmi egyesületekhez csatlakozó tenyésztők önkéntes alapon hoznak létre kiegyenlítő pénztárat, amelyek célja, hogy válság esetén kompenzálják azokat a tagokat, akik az állatok forgalomba hozatalának korlátozására irányuló intézkedések következtében olyan veszteségeket szenvednek el, amelyeket nem kompenzál közösségi visszatérítés ⁽⁸⁹⁾.

⁽⁸⁷⁾ A 2000/1. sz. különjelentés (81) bekezdése.

⁽⁸⁸⁾ *Economic Evaluation of Foot and Mouth Disease*, készítette a Trinity College Dublin, Department of Agriculture and Food, Irelande, 2002. március.

⁽⁸⁹⁾ Spanyolországban és Németországban szintén kialakítottak biztosítási rendszereket.

(89) A tagállamokban tehát érdekes, de egymástól különböző kezdeményezések vannak kialakulóban. Közösségi keret hiányában fennáll a veszélye annak, hogy ezek egyenlőtlenéget idéznek elő a tenyésztők kezelése terén. Másfelől, még ha e kezdeményezések némelyike a tagállamok részéről a védekezési rendszerhez nyújtott hozzájárulás csökkenéséhez vezethet is, mégsem garantálja egyikük sem a közösségi teher csökkentését.

A BIZOTTSÁG IRÁNYÍTÓ SZEREPE A VÁLSÁG UTÁN

A Bizottság fellépése az állategészségügy területén

(90) 2002 decemberében a Bizottság új irányelvjavaslatot nyújtott be. A Tanács által 2003 szeptemberében elfogadott irányelv⁽⁹⁰⁾ jelentős mértékben módosítja a 85/511/EGK irányelv hiányos intézkedéseit, nevezetesen:

- a) anélkül, hogy megkérdőjelezné az 1992 óta érvényben lévő politikát, amely a vírussal fertőzött állatok levágásának adja az elsőbbséget, a sürgősségi vakcinázást állatjárvány esetén a védekezés fontos eszközének tekinti, és rögzíti azokat a feltételeket, amelyeket egy állatjárvány során a beoltott állatok húsának az Unió területén történő esetleges forgalomba hozatalára kell alkalmazni;
- b) kiegészíti a vészhelyzeti tervekkel kapcsolatos közösségi követelményeket és megköveteli, hogy a tagállamok a valós idejű riasztási gyakorlatok fényében ötévente vizsgálják felül ezeket a terveket⁽⁹¹⁾; a maga részéről a legtöbb tagállam elvégezte már a tervek felülvizsgálatát a válság tapasztalatainak fényében;
- c) öt, nem kumulatív kritériumot határoz meg, amelyek alapján a ragadós száj- és körömfájás-kitörés megállapítható egy gazdaságban⁽⁹²⁾; ennek az óvintézkedések gyorsabb elindításához kellene hozzájárulnia;
- d) a közösségi irányelvek végrehajtásaként hozott nemzeti rendelkezések megsértése esetén alkalmazandó szankció-rendszerek bevezetésére kötelezi a tagállamokat⁽⁹³⁾;
- e) adatokat kér a tagállamoktól a közösségi intézkedések végrehajtásának időpontjairól, aminek lehetővé kellene tennie a Bizottság számára, hogy meghatározza a közösségi visszatérítés jogos mértékét.

⁽⁹⁰⁾ A Tanács 2003. szeptember 29-i 2003/85/EK irányelve a ragadós száj- és körömfájás elleni védekezésre irányuló közösségi intézkedésekről, valamint a 85/511/EGK irányelv és a 84/531/EGK és a 91/655/EGK határozat hatályon kívül helyezéséről, és a 92/46/EGK irányelv módosításáról (HL L 306., 2003.11.22., 1. o.).

⁽⁹¹⁾ A 2003/85/EK irányelv 72. cikkének (10) bekezdése.

⁽⁹²⁾ A 2003/85/EK irányelv 2. cikke és I. melléklete.

⁽⁹³⁾ A 2003/85/EK irányelv 86. cikke megköveteli a tagállamoktól a szankciórendszer meghatározását. A szankciónak hatékonynak, arányosnak és visszatartó erejűnek kell lenniük.

(91) Ezzel párhuzamosan kiegészítő intézkedéseket fogadtak el, amelyek célja, hogy erősítsék a megelőző és védekezési intézkedéseket:

- a) a határellenőrzésekkel kapcsolatban a Bizottság a válság után további óvintézkedéseket fogadott el, s ezzel fokozta az utasok poggyászellenőrzését és tájékoztatását⁽⁹⁴⁾;
- b) a válság után a Bizottság korábbi javaslatai alapján elfogadták a közösségi állat-egészségügyi követelményeknek nem megfelelő termékek vámszabad területen történő tárolásának tilalmát⁽⁹⁵⁾;
- c) az állatok takarmányozását illetően a Bizottságnak sikerült az EU szintjén elfogadtatnia az élelmiszer-hulladékok használatának általános tilalmát⁽⁹⁶⁾, amire már a válság előtt javaslatot tett;
- d) a Bizottság a válság után javaslatot terjesztett elő a juhok egyedi azonosítására⁽⁹⁷⁾, amelyet 2003 decemberében fogadtak el⁽⁹⁸⁾.

(92) A mostanáig elfogadott intézkedések azonban egyes vonatkozásokat nem vettek kellően figyelembe, és ezek tekintetében továbbra is minimálisnak tekinthetők:

- a) a tenyésztők általi gyors bejelentés jelentőségét nem fokozták ösztönző intézkedésekkel vagy azzal, hogy a kártérítések fizetését ennek feltételéhez kötik;
- b) nem csökkentették azt a határidőt, amelyen belül az első kitörést a tagállamnak be kell jelentenie a Bizottságnak, így az továbbra is a betegség megerősítését követő 24 óra, jóllehet a tapasztalat bebizonyította, hogy ez a határidő lerövidíthető;
- c) az állatok levágása a kitörés megerősítésének időpontjától – amelyet ezentúl gyorsabban közölnek – kötelező, az viszont nincs leszögezve, hogy a levágásnak haladéktalanul, az állatok értékének meghatározásával kapcsolatos adminisztratív eljárások lezárása előtt meg kell történnie.

⁽⁹⁴⁾ A 2002/995/EK határozat.

⁽⁹⁵⁾ A Tanács 2002/99/EK irányelve.

⁽⁹⁶⁾ 1774/2002/EK rendelet.

⁽⁹⁷⁾ COM (2002) 729 végleges, 2002. december 13.

⁽⁹⁸⁾ A Tanács 2003. december 17-i 21/2004/EK rendelete a juh- és kecskefélék azonosítási és nyilvántartási rendszerének létrehozásáról (HL L 5., 2004.1.9., 8. o.).

(93) Másfelől a Bizottság, csakúgy mint a sertéspestis esetében⁽⁹⁹⁾, nem aktualizálta eredeti tanulmányát, holott az akkori hiányzó adatok közül több is rendelkezésre áll a 2001-es válság óta⁽¹⁰⁰⁾. A sürgősségi vakcinázást alkalmazó, illetve a beoltott állatok hújának fogyasztását Európán belül engedélyező közösségi stratégia költség-haszon elemzését annak ellenére nem aktualizálták, hogy a Nemzetközi Állatjárványügyi Hivatal változtatásokat eszközölt (lásd a (3) bekezdést) azon határidők tekintetében, amelyek egy-egy állatjárványt követően a kereskedelmi tevékenységek újrakezdésére vonatkoznak.

(94) 2002-ben a Hivatal valójában tizenkét hónapról hat hónapra csökkentette a kereskedelmi tevékenységek újrakezdésének határidejét abban az esetben, ha a válság idején vakcinázáshoz folyamodnak, ami a kereskedelmi következmények szempontjából a vakcinázás gyakorlatát közelebb hozta a vakcinázás alkalmazása nélküli levágás gyakorlatához, amelynek határideje csak három hónap. Ez a tényező nagy jelentőségű, mivel a közösségi szinten végrehajtott politikaváltás nagyobb teret enged a sürgősségi vakcinázásnak, mint azt megelőzően.

(95) Az ellenőrzés során a Számvevőszék megállapította, hogy számos ország, amelyek közül egyesek állat-egészségügyi megállapodást kötöttek a Közösséggel, a mentes övezet minősítés visszanyerése után is befagyasztotta az EU kiviteleit⁽¹⁰¹⁾.

(96) A Bizottság azonban közösségi szinten nem határozta meg a kivitelek befagyasztásának költségét. Fennáll a veszélye annak, hogy az ilyen befagyasztások mértéke még nagyobb lesz azzal, hogy az EU a sürgősségi vakcinázást alkalmazza, mivel előfordulhat, hogy azok a harmadik országok, amelyek ezt nem teszik, nehezebben fogadják el a vakcinázást alkalmazó övezetekből származó exportot.

⁽⁹⁹⁾ A 2000/1. sz. különjelentés (82) bekezdése.

⁽¹⁰⁰⁾ *The 2001 Outbreak of Foot and Mouth Disease, Report by the Comptroller and Auditor General*, 2002. június 21., The Stationery Office, London, 1.23–1.29 bekezdések. A 2001-es válsággal kapcsolatban például az idegenforgalmi veszteségekre vonatkozó becslés már rendelkezésre áll; ezeket csak az Egyesült Királyságban 4 500 és 5 400 millió font sterling közötti összegre (azaz a 2001. decemberi árfolyamon 7 213 és 8 656 millió EUR közötti összegre) becsülték.

⁽¹⁰¹⁾ A tagországok kivételére vonatkozó korlátozásokat csak igen későn vonták vissza, sőt egyes korlátozások máig érvényben vannak. Hollandiának az Egyesült Államokba irányuló kivitele például még 2002 szeptemberében is akadályokba ütközött, pedig már egy évvel korábban hivatalosan újra ragadós száj- és körömfájástól mentes országnak nyilvánították. Hasonló nehézségekről számoltak be Franciaországból, Írországból és az Egyesült Királyságból is.

(97) Másfelől a Bizottság még mindig nem tette naprakésszé a tagállamok állat-egészségügyi szolgálatairól szóló tanulmányát. Annak ellenére, hogy a Parlament ajánlásokat fogalmazott meg arra vonatkozóan⁽¹⁰²⁾, hogy a tagállamok vezessék be a gazdaságok rendszeres vizsgálatait, illetve a nemzetközi konferencia ajánlásai ellenére a Bizottság mostanáig nem nyújtott be olyan javaslatot, amely a tagállamokat egy ilyen rendszer bevezetésére ösztönözné.

A Bizottság fellépése pénzügyi téren

(98) Egy 2002. áprilisi memorandumban⁽¹⁰³⁾ a Tanács spanyol elnöksége kifejtette, hogy az állattenyésztési ágazatban a mezőgazdasági biztosítási programok pótmegoldást jelenthetnek a Vészhelyzeti Alapból fedezett jelenlegi mechanizmusokra. E memorandumnak, illetve a Számvevőszék és a mentesítésért felelős hatóságok korábbi ajánlásainak (lásd az 59. bekezdést és a 4. sz. keretes írást) eleget téve a Bizottság 2003 januárjában tanulmányt rendelt meg azokról a biztosításokról, amelyek az állatbetegségekhez kapcsolódó kockázatok fedezését célozzák.

(99) A tanulmány, amellyel, hogy megállapítja a jelenlegi rendszer következtelenségeit, egyértelműen amellyel szól, hogy a tenyésztők védekezéshez való hozzájárulásának ösztönzése érdekében olyan finanszírozási rendszereket vezessenek be általánosan a tagállamokban, amelyeket maguk a tenyésztők kezelnek, a saját pénzügyi hozzájárulásukkal. Az üzemi (közvetett) veszteségek kompenzálása esetében a tanulmány egy tenyésztők közötti önkéntes biztosítási rendszer, egyfajta kölcsönös segélyegyesület bevezetését ajánlja.

(100) Tekintettel arra, hogy e tanulmány eredményei újjak (2003. május), a Bizottság még nem tett javaslatot a jelenlegi rendszer módosítására, és nem dolgozta ki a tagállamok kiadásaihoz nyújtandó pénzügyi hozzájárulás végrehajtásának módjait.

KÖVETKEZTETÉSEK ÉS AJÁNLÁSOK

(101) Az egységes piac megvalósításának szükségessége vezette arra a közösséget, hogy megszüntesse az állatok ragadós száj- és körömfájás elleni megelőző vakcinázását. A döntés, amelyet akkor kereskedelmi megfontolások indokoltak, megkívánta, hogy ennek ellentételezéseként olyan betegségmegelőzési és védekezési rendszer álljon rendelkezésre, amely gyorsabbá teszi a mentes övezet minősítés visszanyerését. E célból a Közösség olyan megelőzési és védekezési rendszert vezetett be, amely ténylegesen figyelembe veszi az állatok és az állati termékek szabad mozgásával kapcsolatos kockázatokat, és amelynek végső rendeltetése az, hogy csökkentse a vírus bejutásának, illetve a Közösség területén történő elterjedésének kockázatát (lásd a (6) bekezdést).

⁽¹⁰²⁾ Jelentés a ragadós száj- és körömfájás elleni védekezésre irányuló közösségi intézkedésekről és a 92/46/EGK irányelv módosításáról szóló tanácsi irányelv javaslatról, DOC A5-0141/2003.

⁽¹⁰³⁾ Doc. 6270/02/AGRI 33.

(102) Igaz ugyan, hogy egy ilyen rendszer a természeténél fogva nem lehet minden körülmények között teljesen hatékony, azonban az is igaz, hogy a Bizottság teljes körű értékelése és megfelelő időben végzett ellenőrzései híján a rendszer bizonyos gyengeségeit, illetve a tagállamok általi végrehajtásában elkövetett hibákat nem lehetett időben kijavítani. A közösségi szabályozás hiányosságait tulajdonképpen a 2001-es válságig nem pótolták, a Bizottság egyes, a válságot megelőzően tett javaslatai ellenére (lásd a (18)–(43) bekezdést). Mivel nagy kiterjedésű állatjárvánnyal kellett szembenéznie, a Bizottság a 2001-es válság idején hamar feltárta a megelőzési és védekezési rendszer hibáit, valamint a bizonyos tagállamok által a megvalósítás terén elkövetett hibákat, különös tekintettel az állami állatorvosok nem megfelelő keret-szabályozására, illetve a betegség bejelentése és a levágások végrehajtása terén alkalmazandó rendszerekre. Ezeket azonban nem lehetett azonnal orvosolni (lásd a (48)–(58) bekezdést). Ezek a gyengeségek tovább növelték a 2001-es állatjárvány pénzügyi terhet. Egyébiránt a Nemzetközi Állatjárványügyi Hivatal állategészségügyi szabályzata értelmében egy tagállamtól tizenegy hónapon át hivatalosan megvonták a mentes övezet minősítést, az Unió pedig gyakorlatilag több mint egy éven át volt ebben a helyzetben, mivel a harmadik országok befagyasztották a kiviteleit.

(103) Az ellenőrzés nyilvánvalóvá tette, hogy a védekezési rendszer hatékonysága nagyrészt attól függ, hogy a tenyésztők gyorsan bejelentették a betegséget és tiszteletben tartják az állatmozgások korlátozásait.

(104) A Számvevőszék másfelől megállapítja, hogy a finanszírozási rendszer továbbra is tökéletesítésre szorul: a kártalanítás és a visszatérítés hatóköre rosszul meghatározott, egyes tagállamok még mindig nem kapták meg a visszatérítést, és a tenyésztőket a gazdaságuk elhelyezkedése vagy akár a levágás módjától függően különbözőképpen kezelik (lásd a (60)–(73) bekezdést). A tagállamok kiadásainak közösségi visszatéríthetőségére vonatkozó szabályokat és eljárásokat későn határozták meg (lásd a (74)–(83) bekezdést). A Bizottság ellenőrzéseit követően az Egyesült Királyság és Franciaország részére eszközölt

kifizetéseket 58,1 %, illetve 2,7 %-kal, azaz 573,2 millió EUR-val és 0,1 millió EUR-val csökkentették.

(105) A Tanács és a Bizottság azóta számos jogszabályi hiányosságot orvosolt (lásd a (90)–(91) bekezdéseket). Az elfogadott jogszabályszevegek arról tanúskodnak, hogy a Bizottság levonta a válság tanulságait és még ma is tanul belőlük. Egyes hiányosságok azonban hosszan tartóak, és fennáll a veszélye, hogy rontják a betegséggel kapcsolatos megelőzés és közösségi védekezés hatékonyságát. Különösen igaz ez a megfigyelési programok, a ragadós száj- és körömfájás bejelentése, valamint a levágások gyorsasága terén (lásd a (92) bekezdést). A közösségi szabályozás ugyan már megköveteli a tagállamoktól, hogy a közösségi irányelvek végrehajtásaként meghozott nemzeti rendelkezések megszegése esetén szankciókat alkalmazzanak, mindazonáltal nem ír elő olyan jellegű intézkedéseket, amelyek ösztönöznék a tenyésztőket a megelőzésben és a küzdelemben való tevételes részvételre. Különösen a megelőzési és védekezési rendszer közösségi finanszírozásához nem járulnak hozzá. Másfelől a finanszírozási rendszert még mindig nem vizsgálták felül. Márpedig a jelenlegi rendszer a fenti hiányosságok ellenére is lehetővé teszi a tagállamoknak történő visszatérítés megkezdését, ami jelentős pénzügyi kockázatot jelent a közösségi költségvetés számára.

(106) E megállapítások alapján a Számvevőszék a következőket ajánlja:

- a) a megelőzési és védekezési rendszert válságmentes időszakban rendszeresen értékelni kell, és fokozni kell az alkalmazására vonatkozó ellenőrzést;
- b) vizsgálni kell azokat az eszközöket, amelyek révén a tenyésztők minél szorosabban bevonhatók a betegség gyors bejelentésébe és az állatmozgások korlátozásainak tiszteletben tartásába;
- c) pontosítani kell az állatjárványok esetén alkalmazandó pénzügyi keretet, ugyanakkor a lehető legkisebbre kell csökkenteni a közösségi költségvetés által viselt pénzügyi kockázatot.

Ezt a jelentést a Számvevőszék 2004. július 21-ei ülésén, Luxembourgban fogadta el.

a Számvevőszék nevében
Juan Manuel FABRA VALLÉS
elnök

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

ÖSSZEFOGLALÓ

I. A 85/511/EKG irányelvnek az FMD elleni védekezési intézkedések tekintetében történő módosításáról szóló 90/423/EKG irányelv átfogó rendszert hoz létre a betegség megelőzésére, az ellene való védekezésre és felszámolására.

Miközben a megelőző oltást technikai és gazdasági okokból megszüntette, az irányelv bevezette az eseti tervezést az FMD vonatkozásában, az antigéntartalékok rendszerét a sürgősségi vakcinázás lehetőségére, és módosított más állat-egészségügyi jogszabályokat a betegség elterjedésének megakadályozására.

III. 1990-ben a Bizottság a Közösség átfogó stratégiáját a következőképpen határozta meg: „Fenntartani a Közösség FMD- és fertőzőmentes állapotát, megelőző oltások adása nélkül”.

Ezt a stratégiát azóta is támogatják a tagállamok, az Európai Parlament és a lényeges gazdasági ágazatok. Ez a stratégia a tudományon alapul, kialakult nemzetközi szabványok szerint működik, és a vírusok megjelenésének kockázatával a betegség előfordulásaira való reagálás műszaki és gazdasági lehetőségeit állítja szembe.

Egyebekben a Bizottság úgy gondolja, hogy ez a stratégia – annak ellenére, hogy megvalósítása nem hivatalosan történt, kellően integrálja a rendszeres tudományos információkat ahhoz, hogy működőképes legyen ⁽¹⁾.

(1) Az FMD Olaszországban és Görögországban történt kitérését követően – amelyekre a Számvevőszék az alábbiakban utal – a Bizottság, a tagállamokkal együttesen, elemezte az Állat-egészségügyi Állandó Bizottságban a járványügyi helyzetet és az alkalmazott ellenőrzési intézkedések hatását; a valamennyi tagállamot bevonó munkacsoportok eredményeire alapozva jelentés készült 1998-ban, amely az FMD későbbi ellenőrzési szabályait felvázolta. A Tudományos Bizottság a sürgősségi vakcinázásról is készített jelentést 1999-ben. Minden évben a Bizottság az OIE rendes ülészakán koordinálja a tagállamok álláspontját, beleértve az Állat-egészségügyi Szabályzat FMD-vel kapcsolatos fejezetét, a Bizottság, mint megfigyelő részt vesz az FMD helyzetnek megvitatásában – a világban és Európában – a FAO-nak az FMD ellenőrzésével foglalkozó európai bizottságában. Figyelembe véve a korábbi válságok tapasztalatait, a 2001/89/EK tanácsi irányelv összefoglalta az EK egyes részeiben 1996–97-ben lezajlott klasszikus sertéspestis tapasztalatait, és bőségesen adott alkalmat a főbb fertőző állatbetegségek ellenőrzésével és felszámolásával kapcsolatos főbb stratégiák megvitatására. Nemrégiben, a 2001. évi kitérésre is figyelemmel, az 1990-ben meghatározott közösségi stratégia egyhangúlag újbóli megerősítést kapott a 2001. decemberi nemzetközi konferencián, az EP 2002. decemberi határozatában, az új irányelvvel kapcsolatos, a Tanácsnak 2002 decemberében leadott bizottsági javaslatban, és végül abban, hogy a Tanács elfogadta a 2003/85/EK irányelvet, az Európai Parlament, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság és az Európai Régiók Bizottságának véleménynyilvánítása alapján.

Ami a Bizottság által a válságot megelőzően végzett tevékenység értékelését illeti, a brit National Audit Office (*a brit Nemzeti Számvevőszék*), a ragadós száj- és körömfájásról szóló jelentésének 9.c) pontjában megjegyzi: „ha az eseti tervek nem elégségesek az ilyen mértékű kitérés kezelésére, nem reális annak feltételezése, hogy bárki is elbírt volna azokkal a problémákkal és nehézségekkel, amelyek felmerültek, vagy hogy a hatóságok előrejelezhetnék volna a 2001-es kitérés példátlan jellegét”.

Bár a 2001-es FMD-válság idején nem minden, előkészületben lévő intézkedés állt készen a végrehajtásra, ez a jelentés nem ad kellő hitelt vagy elismerést a Bizottság által az egységes piac 1993-ban történt bevezetése óta elért haladásnak.

IV. A Bizottság állandóan elemzi az állat-egészségügyi helyzetet a tagállamokban és a harmadik országokban, és ennek keretében, a Számvevőszék által felhozott pontokat illetően, a következő intézkedéseket tette:

a) *Bizottsági ellenőrzések a tagállamokban*

A Bizottság állat-egészségügyi vizsgálati szolgálatai kiküldetéseket hajtottak végre a tagállamokba a közösségi jogszabályok végrehajtásával kapcsolatban, a főbb járványos betegségekkel kapcsolatos védelmi intézkedésekre való tekintettel.

b) *Előírások az FMD megelőzésére és ellenőrzésére*

Az FMD a Közösség szempontjából egzotikus betegség. A vírus bejutásának megelőzésére a Bizottság létrehozta az importfeltételek és -ellenőrzések rendszerét. Ezenkívül, a Bizottság – együttműködésben a nemzetközi szervezetekkel – támogatást nyújt a szomszédos országoknak a betegség legyőzésével és felszámolásával kapcsolatos erőfeszítéseikhez.

A 85/511/EKG irányelv rendelkezései, a Komitológia által elfogadott konkrét intézkedésekkel együtt, megkönnyítették az FMD felszámolását 2001-ben.

c) *A határok védelme*

Szigorú szabályok voltak életben a 2001. évi kitérés előtt. Ezeknek a rendelkezéseknek némelyike a 2001-es válság alatt, vagy röviddel azután megerősítésre került.

d) *Moslékkal való táplálás*

1980-ban a sertések moslékkal történő táplálása betiltásra került, kivéve, ha a moslékot az illetékes hatóságok által konkrétan engedélyezett és ellenőrzött feltételek szerint szedik össze, dolgozzák fel és használják.

e) *Eseti tervezés*

A jóváhagyott eseti tervek végrehajtásának ellenőrzése még a válság előtt megkezdődött.

f) *Kiskérődzők azonosítása*

A kiskérődzők azonosítása, amelynek célja a származási gazdaság felderítése, már a 92/102/EGK irányelvben szabályozott volt.

g) *ANIMO-rendszer*

Az ANIMO-rendszer nagyon hasznos volt azon állatok eredetének kiderítésére, amelyeket az Egyesült Királyságból más tagállamokba szállítottak az első kitörés felfedezését megelőző háromhetes időszakban. Problémákat elsősorban a hízójuhok gyors mozgásával és újraminősítésével kapcsolatosan tapasztaltak.

h) *A mozgásra vonatkozó korlátozások betartása*

A közösségi és a nemzeti járványvédelmi jogszabályok által előírt mozgási korlátozásokat érvényre kell juttatni az érintett tagállamban.

A Bizottság szolgáltatásainak rendelkezésre állása és a válság során hozott intézkedések kellő időben történtek és helyénvalóak voltak.

A Bizottság felkéri a Számvevőszéket, hogy vegye figyelembe a Tanácsnak a válság idején tett nyilatkozatait, valamint az FMD megelőzéséről és kezeléséről szóló, 2001. december 12–13-án Brüsszelben tartott nemzetközi konferencia következtetéseit.

Ezen túlmenően az Európai Parlament 2002. december 17-i határozata, amely záradékkal látta el a lábjegyzetben említett módosított jelentést⁽¹⁾, 53. bekezdésében elismeri, hogy: „A Bizottság a válságra azonnal reagált, és meghozta a megfelelő döntéseket. A válság során gyorsan meghozta és dokumentálta döntéseit, az állandó bizottság véleményének alapján, az eseményekre figyelemmel. Nem találtak kivetnivalót a Bizottság válságmenedzselésében. A Bizottság által a válság kezelésében végzett jó minőségű munkát az érintett tagállamok nemzeti állat-egészségügyi hatóságai is kifejezetten elismerték.”

V. A Bizottság nem rendelkezik olyan jogkörrel, hogy közösségi szinten összehangolja a tagállamok által saját tenyésztőiknek járvány esetén adott kártalanításokat.

A Bizottság odafigyelt azonban arra, hogy a tagállamok számára a közösségi visszatérítések feltételeit összehangolja. Ennek keretében a tagállamok által beadott igények összességében 583 millióval csökkentek (a benyújtott 1 051 millió helyett).

VI. Pénzügyi vonatkozás: a Bizottság 2002 óta munkálkodik a közösségi társfinanszírozás módjainak felülvizsgálatán, többek között annak érdekében, hogy korlátozza az állatok értékének túlzó felnagyítását, amire különösen az Egyesült Királyságban voltak példák a válság idején, és visszafogja a tömeges járványok felszámolásának növekvő költségeit. Egy ezzel kapcsolatos javaslat hamarosan beadásra kerül.

Állat-egészségügyi szempontból fontos megjegyezni, hogy:

Először is, nincs alternatívája a betegségek bejelentési rendszerének. Az EU szabványai megfelelnek a nemzetközi szabványoknak.

Másodszor, az állatállományok állatorvosi felügyelet alatt állnak, és ez a felügyelet egyre jelentősebb, az állatjóléttel, a közegészségügyi követelményeknek való megfeleléssel kapcsolatban (élelmiszerlánc-megközelítéssel) a gazdaságokban végzett vizsgálatoknak, valamint a betegségek felszámolását vagy kezelését célzó programoknak köszönhetően.

Végül, a Bizottság számos intézkedést tett annak érdekében, hogy tovább erősítse az állatok mozgása felett gyakorolt ellenőrzést.

Az állategészségüggyel kapcsolatos közösségi jogszabályok általában, és a betegségek ellenőrzésével kapcsolatos intézkedések különösen lehetővé teszik a tagállamok számára, hogy a legalkalmasabb eszközöket vegyék igénybe az érintett betegség gyors felszámolása érdekében. A megállapított intézkedések minimumintézkedések, amelyek kiegészíthetők – egyes esetekben kiegészítendő – a járványügyi helyzetnek megfelelően.

A Bizottság emlékeztetni kíván arra, hogy egy járvány összes költségének nagy része, beleértve a közvetett költségeket, az érintett tagállamot terheli.

VII. A főbb fertőző betegségekkel szembeni védekezés általános stratégiáját tekintetbe véve, nincs alternatív stratégia a közösségi jogszabályokban jelenleg előírt intézkedésekkel szemben. Ezek az intézkedések a betegség felszámolását célozzák, miközben kellő rugalmasságot biztosítanak az alkalmazott eszközöket illetően. A CSF ellenőrzésével kapcsolatos intézkedések a vaddisznók esetében és a kéknyelvűségét illetően példát szolgáltatnak erre a rugalmas megközelítésre.

Azáltal, hogy nagyobb hangsúlyt kap a sürgősségi vakcinázás a főbb járványos betegségek esetében (CSF, kéknyelvűség, AHS, FMD), a közösségi jogszabályok biztosítják az eszközöket a járványvédelmi intézkedések közvetlen költségeinek korlátozására.

(1) Jelentés a ragadós száj- és körömfájás elleni harcról az Európai Unióban 2001-ben, és a fogatosítandó intézkedések a tömeges járványok legyőzésére az Európai Unióban. Az Európai Parlament 2002. november 28-i jelentése (végleges A5-045/2002).

A 90/424/EKG határozat érzékelhető ösztönzést ad a termelők számára, hogy a lehető legkorábban bejelentsék a gyanús klinikai tüneteket mutató állatokat (lásd a 92 bekezdést). Ezenkívül vannak büntetőjogi intézkedések is, amelyeket a tagállamok alkalmazhatnak, abban az esetben, ha a védekezési intézkedéseket nem tartják be.

Egyetértve az Európai Parlament kérésével, a Bizottság megindította a tagállamokban meglévő kompenzációs konstrukciók tanulmányozását, és 2003 októberében kapta meg erről a végleges jelentést. Utóvizsgálatként, és az erre a célra szánt költségvetési megállapodások alapján a további tanulmányozás pontos szakértői becsléseket és számításokat tartalmaz majd a hatás felmérésének elvégzéséhez. Ezek majd megvitatásra kerülnek a főállatorvosokkal 2004 szeptemberében, és benyújtásra kerülnek a járványos állatbetegségek megelőzésével és kezelésével kapcsolatos nemzetközi konferencián, 2004 decemberében.

A pénzügyi vonatkozások tisztázása és a közösségi költségvetés számára adódó kockázatok csökkentése érdekében a figyelembe vehető kiadások színvonalával és jellegével kapcsolatos iránymutatások elfogadása most van folyamatban.

INTRODUCTION

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

COMMISSION ACTION BEFORE THE CRISIS

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

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

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

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

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

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

As regard environmental measures, they were harmonised subsequently.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

⁽²⁾ Document VI/5211/95 point 6.12.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

43. The NAO report reads on page 14:

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

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

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

COMMISSION ACTION DURING THE CRISIS

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

COMMISSION ACTION CONCERNING THE REIMBURSEMENT SYSTEM

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

COMMISSION MANAGEMENT AFTER THE CRISIS

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

CONCLUSIONS AND RECOMMENDATIONS

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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