

<p>Nazwa: <i>ustawa o zmianie ustawy o ochronie zwierząt oraz niektórych innych ustaw</i></p> <p>Przedstawiciel wnioskodawcy:</p> <p>Osoby odpowiedzialne w Biurze Legislacyjnym: Sławomir Szczepański, legislator, tel. 22 694 9412 Ewelina Słotwińska-Rosłanowska, w zakresie OSR Marian Fałek, ekspert ds. OSR, tel. 22 694 9082</p>	<p>Data sporządzenia: 7 października 2020 r.</p> <p>Źródło: projekt poselski</p> <p>Nr druku: 209</p>
---	--

OCENA SKUTKÓW REGULACJI

1. Jaki problem jest rozwiązywany?

Zgodnie z deklaracją wnioskodawcy, celem projektowanej regulacji jest wzmocnienie ochrony prawnej zwierząt oraz poprawa ich szeroko rozumianego dobrostanu, m.in. w zakresie warunków bytowania zwierząt domowych, zwierząt przebywających w schroniskach oraz zwierząt wykorzystywanych do celów filmowych, sportowych i specjalnych. Ustawa wprowadza zakaz uboju rytualnego zwierząt uznając go za szczególnie okrutny, wprowadzając w tym zakresie wyjątek dla uboju na potrzeby członków związków wyznaniowych o uregulowanej sytuacji prawnej na terytorium RP. Zgodnie z uzasadnieniem do ustawy proponowana regulacja ogranicza również cierpienie zwierząt, wprowadzając zakaz chowu i hodowli zwierząt futerkowych, z wyłączeniem królików, oraz wprowadzając zakaz wykorzystywania zwierząt w pokazach cyrkowych.

2. Rekomendowane rozwiązanie, w tym planowane narzędzia interwencji, i oczekiwany efekt

Ustawa o zmianie ustawy o ochronie zwierząt oraz niektórych innych ustaw wprowadza w szczególności następujące rozwiązania:

1. w odniesieniu do zwierząt domowych - określa warunki trzymania zwierząt domowych, w tym wprowadza zakaz długotrwałego trzymania zwierząt na uwięzi i używania kolczatek oraz wprowadza minimalne standardy dla kojców.
2. w odniesieniu do zwierząt innych niż domowe wprowadza:
 - zakaz chowu i hodowli zwierząt futerkowych (z wyłączeniem królików) w celach komercyjnych, w tym w celu pozyskania futer;
 - zakaz uboju zwierząt bez ich ogłuszenia (wyjątek stanowi ubój na potrzeby polskich związków wyznaniowych);
 - zakaz wykorzystywania zwierząt w celach rozrywkowych, w tym organizowania występów cyrkowych z udziałem zwierząt;
 - standardy dla bytowania zwierząt wykorzystywanych do celów filmowych, sportowych i specjalnych.

W celu poprawy dobrostanu zwierząt ustawa wprowadza dodatkowo m.in. ograniczenia w zakresie podmiotów mogących prowadzić schroniska dla bezdomnych zwierząt, zwiększenie wymagań w zakresie warunków bytowania w schroniskach oraz wzmacnia kontrolę nad tymi placówkami.

Oczekuje się, że wprowadzenie projektowanych rozwiązań poprawi warunki bytowania zwierząt i ich dobrostan.

3. Jak problem został rozwiązany w innych krajach, w szczególności krajach członkowskich OECD/UE?

W systemach prawnych państw europejskich coraz częściej pojawiają się regulacje dotyczące dobrostanu zwierząt, w tym ograniczające hodowle zwierząt futerkowych. Działalność taka zakazana jest obecnie w Europie m.in. w Wielkiej Brytanii, Chorwacji, Czechach oraz częściowo w Austrii i Niemczech. Natomiast m.in. Holandia, Norwegia i Słowacja są obecnie w okresie wygaszania działalności ferm zwierząt futerkowych (okres przejściowy/dostosowawczy przewidziany w ustawie wprowadzającej zakaz hodowli).¹

Zgodnie z informacjami zawartymi w opracowaniu pt. „Legal Restrictions on Religious Slaughter in Europe” przygotowanym po przeprowadzeniu badania w 21 państwach europejskich przez Library of Congress w Waszyngtonie, ubój rytualny dozwolony jest w większości badanych państw europejskich, przy czym poszczególne państwa wprowadzają

¹ <https://www.furfreealliance.com/fur-bans/>

szereg obowiązków w przypadku takiego uboju, w tym konieczność zgłoszenia uboju lub uzyskania na niego zgody. W Szwecji, Danii, Islandii, Norwegii, Belgii, Szwajcarii i Słowenii prawo bezwzględnie wymaga ogłuszenia zwierzęcia przed jego ubojem, przy czym Szwajcaria nie przewiduje takiego obowiązku w przypadku uboju drobiu. W Estonii, Łotwie, Austrii i Grecji prawo wymaga ogłuszenia zwierzęcia po wykonaniu cięcia. Prawo fińskie wymaga znieczulenia zwierzęcia poddawane ubojowi rytualnemu.²

4. Podmioty, na które oddziałuje projekt

Grupa	Wielkość	Źródło danych	Oddziaływanie
producenci drobiu			utrata części przychodów wskutek zakazu eksportu mięsa z uboju rytualnego
hodowcy bydła			utrata części przychodów wskutek zakazu eksportu mięsa z uboju rytualnego
producenci mięsa (w tym ubojnie)			konieczność dostosowania się do zmienionych warunków rynku, w tym w zakresie aktywów i wielkości zatrudnienia
podmioty prowadzące działalność w zakresie chowu i hodowli zwierząt futerkowych w celu pozyskania futer	810	GIW	likwidacja działalności w zakresie chowu i hodowli zwierząt futerkowych w celu pozyskania z nich futer
gminy	2477	GUS	konieczność wzmocnienia nadzoru nad podmiotami prowadzącymi działalność w zakresie schronisk dla zwierząt
podmioty prowadzące schroniska dla zwierząt	234	GIW	<ul style="list-style-type: none"> konieczność dostosowania warunków bytowych zwierząt do wprowadzanych wymagań konieczność zakończenia działalności przez przedsiębiorców prowadzących schroniska dla zwierząt, w tym przekazanie zwierząt uprawnionym podmiotom
podmioty prowadzące działalność cyrkową i widowiskową z użyciem zwierząt			brak możliwości organizowania i prowadzenia występów cyrkowych z udziałem zwierząt
właściciele zwierząt domowych			konieczność dostosowania warunków bytowania zwierzęcia do wymagań ustawy
organizacje społeczne działające w obszarze praw zwierząt			zwiększenie uprawnień w zakresie udziału w kontroli warunków bytowania zwierząt
Rada Ministrów			obowiązek określenia wysokości świadczenia dla opiekuna zwierzęcia wycofanego ze służby
minister właściwy do spraw środowiska			obowiązek określenia – w porozumieniu z ministrem do spraw kultury – warunków bytowania zwierząt wykorzystywanych do celów filmowych
minister właściwy do spraw kultury			obowiązek określenia – w porozumieniu z ministrem do spraw środowiska – warunków bytowania zwierząt wykorzystywanych do celów filmowych
minister właściwy do spraw rolnictwa			<ul style="list-style-type: none"> obowiązek określenia warunków i kwalifikacji osób przeprowadzających ubój rytualny na potrzeby członków polskich gmin i związków wyznaniowych

² <https://www.loc.gov/law/help/religious-slaughter/europe.php>

			<ul style="list-style-type: none"> • obowiązek określenia minimalnych warunków bytowych dla poszczególnych gatunków zwierząt w schroniskach • wypłata odszkodowań, o których mowa w art. 14 projektu
minister właściwy do spraw administracji			<ul style="list-style-type: none"> • wykonywanie obowiązków związanych z funkcjonowaniem Rady do spraw Zwierząt • prowadzenie listy organizacji pozarządowych, o których mowa w dodawanym art. 34 e ustawy o ochronie zwierząt

5. Informacje na temat zakresu, czasu trwania i podsumowanie wyników konsultacji

6. Wpływ na sektor finansów publicznych

(ceny stałe z 2020 r.)	Skutki w okresie 10 lat od wejścia w życie zmian [mln zł]												
	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	Łącznie (0-10)	
Dochody ogółem	0	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.
Wydatki ogółem	0	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.
Saldo ogółem	0	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.

Źródła finansowania	
Dodatkowe informacje, w tym wskazanie źródeł danych i przyjętych do obliczeń założeń	<p>Przedmiotowa ustawa będzie oddziaływała na sektor finansów publicznych, zarówno na stronę dochodową (spadek wpływów) i wydatkową (wzrost wydatków). W konsekwencji wpływ na sektor finansów publicznych (saldo) będzie negatywny.</p> <p>Regulacja spowoduje ograniczenie działalności w zakresie produkcji mięsa drobiowego i wołowego oraz likwidację działalności polegającej na chowie i hodowli zwierząt futerkowych. W konsekwencji nastąpi spadek (utrata) wpływów z podatków i innych obciążeń publicznoprawnych (w tym składek na ubezpieczenia społeczne i zdrowotne). Dodatkowo ograniczenie produkcji spowoduje redukcję liczby miejsc pracy, co oznaczać będzie konieczność wypłaty świadczeń dla osób bezrobotnych. Dodatkowo, podmiotom objętym zakazem chowu i hodowli zwierząt futerkowych oraz zakazem uboju rytualnego przysługiwać będzie rekompensata z budżetu państwa. Ponadto regulacja wprowadza zapisy, których celem jest poprawa warunków bytowania zwierząt, co będzie się wiązać z koniecznością poniesienia wydatków w celu dostosowania się do nowych wymagań przez podmioty zaliczane do sektora finansów publicznych, w tym jednostki samorządu terytorialnego.</p> <p>Wiarygodne oszacowanie skutków regulacji wymagałoby opracowania w tym celu specjalnego modelu ekonometrycznego, który wiązałby skalę produkcji tych branż z przepływami dla sektora finansów publicznych. Jednakże sposób klasyfikacji danych przez statystykę publiczną powoduje, że mało prawdopodobne jest opracowanie modelu, który w sposób wiarygodny przedstawiłby skutki projektowanych zmian w sposób ilościowy. Ponadto należy dodać, że oszacowanie wysokości wydatków w związku z projektowaną rekompensatą dla podmiotów, które obejmą projektowane zakazy, jest niemożliwe z uwagi na brak wskazania w ustawie sposobu wyznaczania wysokości tej rekompensaty.</p>

7. Wpływ na konkurencyjność gospodarki i przedsiębiorczość, w tym funkcjonowanie przedsiębiorców oraz na rodzinę, obywateli i gospodarstwa domowe

		Skutki						
Czas w latach od wejścia w życie zmian		0	1	2	3	5	10	Łącznie (0-10)
W ujęciu pieniężnym (w mln zł, ceny stałe z 2020 r.)	duże przedsiębiorstwa	0	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.
	sektor mikro-, małych i średnich przedsiębiorstw	0	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.
	rodzina, obywatele oraz gospodarstwa domowe	0	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.
W ujęciu niepieniężnym	duże przedsiębiorstwa	Skutki wprowadzenia projektowanych zmian wystąpią zarówno w przypadku małych, średnich i dużych przedsiębiorców, dlatego skutki omówiono poniżej łącznie dla wszystkich podmiotów.						
	sektor mikro-, małych i średnich przedsiębiorstw							
	rodzina, obywatele oraz gospodarstwa domowe							

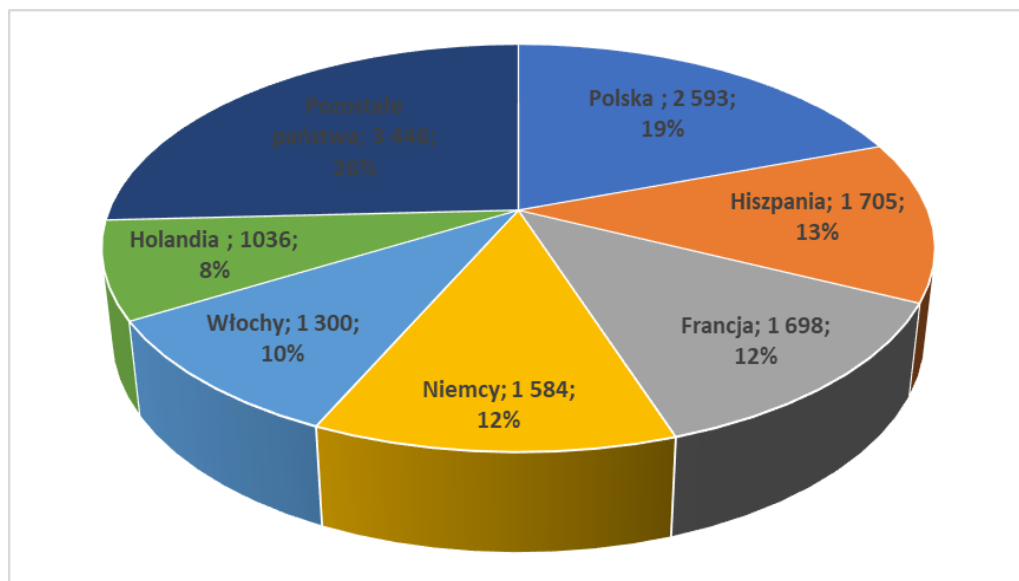
Dodatkowe informacje, w tym wskazanie źródeł danych i przyjętych do obliczeń założeń

Ocena Skutków Regulacji musi być oparta na wiarygodnych parametrach i rzetelnych danych. Zakresy oraz przede wszystkim stopień szczegółowości danych zbieranych przez statystykę publiczną nie jest wystarczający do wskazania dokładnych skutków w ujęciu ilościowym. W związku z powyższym w analizie wykorzystano inne dostępne dane krajowe i międzynarodowe, które przybliżają funkcjonowanie tych branż i pozwalają na szacunkowe określenie wybranych skutków regulacji. W OSR wskazano skutki ilościowe jedynie w przypadku, gdy można je było oszacować w sposób wiarygodny. Pozostałe skutki ujęto w sposób jakościowy.

Z dokonanej ekonomicznej analizy projektowanych przepisów oraz analizy rynku wynikają następujące wnioski:

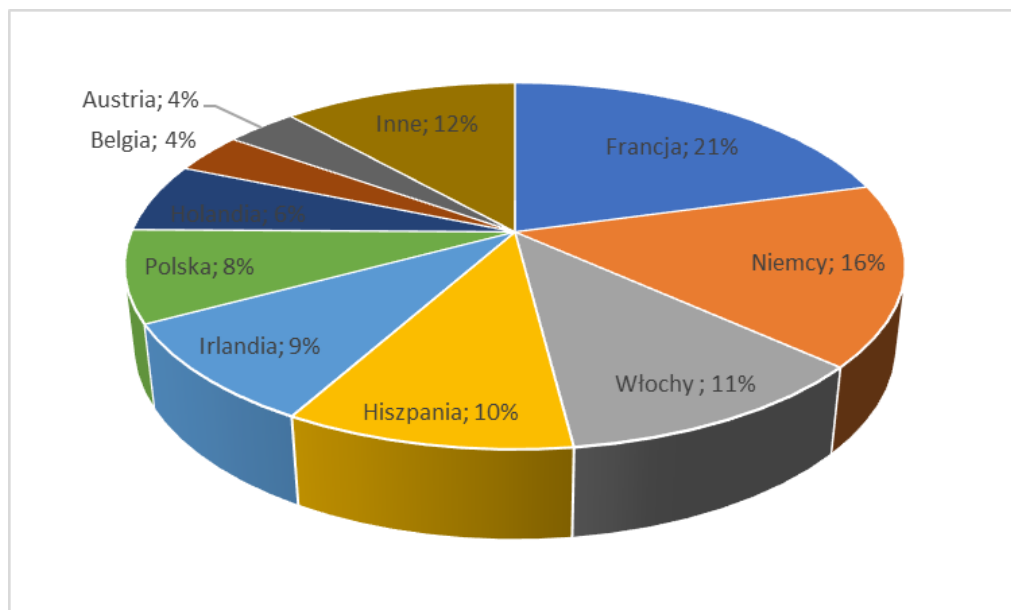
1. Polska jest jednym z głównych producentów i eksporterów mięsa drobiowego, wołowego oraz skór futerkowych w UE.

- produkcja drobiu stanowiła w 2019 roku 19% produkcji w UE,



https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/food-farming-fisheries/farming/documents/poultry-meat-dashboard_en.pdf (3.10.2020)

- produkcja wołowiny stanowiła w 2019 roku 8% produkcji UE,



- w 2016 roku Polska była drugim producentem skór futerkowych w Europie.

2. Łączna wartość eksportu tych trzech branż w 2019 roku wyniosła 17,8 mld zł.

	wartość eksportu [w mld zł]
drób	11,1
wołowina	6
skóry futerkowe	0,7
ogółem	17,8

3. Udział eksportu tych produktów był w 2019 roku bardzo wysoki:

- 50% dla drobiu,
- 63% dla wołowiny,
- 95% dla skór futerkowych.

Skutki regulacji:

- w przypadku zakazu chowu i hodowli zwierząt futerkowych – całkowita likwidacja ferm zwierząt futerkowych oraz utrata przychodów producentów skór w szacowanej wysokości **0,7 mld zł**. Ponadto wystąpią skutki pośrednie dla podmiotów współpracujących z producentami skór futerkowych, które są trudne do oszacowania w sposób wiarygodny z uwagi na brak udokumentowanego współczynnika określającego stopień powiązania branży z innymi sektorami gospodarki,
- w przypadku zakazu uboju rytualnego – brak możliwości eksportu mięsa z uboju rytualnego, a w konsekwencji utrata przychodów z eksportu tego mięsa szacowana na **co najmniej 2,6 mld zł**. Skutki mogą być większe, gdyż opinie ekspertów odnośnie do udziału eksportu mięsa pochodzącego z uboju rytualnego są bardzo rozbieżne.

Ponadto wystąpią dodatkowe skutki, w tym w szczególności zakłócenie rynku krajowego poprzez zwiększoną podaż mięsa (a w konsekwencji prawdopodobnie spadek cen) oraz efekty pośrednie dla podmiotów współpracujących z branżą, które są niemożliwe do oszacowania w sposób wiarygodny z uwagi na brak udokumentowanego współczynnika określającego stopień powiązania branży z innymi sektorami gospodarki

Należy jednak zaznaczyć, że projekt przewiduje rekompensaty dla podmiotów objętych zakazem, zarówno zakazem chowu i hodowli zwierząt futerkowych, jak i zakazem uboju rytualnego. Wypłata rekompensat powodowałaby zmniejszenie skali negatywnych skutków dla podmiotów objętych zakazem. Jednak z uwagi na brak wskazania w projekcie sposobu wyznaczania wysokości rekompensaty, oszacowanie tego skutku jest niemożliwe.

Szczegółowe informacje dotyczące produkcji, eksportu oraz potencjalnego wpływu regulacji zawarto w załącznikach do OSR.

8. Zmiana obciążeń regulacyjnych (w tym obowiązków informacyjnych) wynikających z projektu

Wystąpi zwiększenie obciążeń regulacyjnych, m.in. w związku ze wzmocnieniem kontroli w zakresie warunków bytowania zwierząt.

9. Wpływ na rynek pracy

Projektowane przepisy będą miały wpływ na poziom zatrudnienia w wybranych branżach. W przypadku wytwórców skór futerkowych nastąpi likwidacja branży. W przypadku branży produkującej mięso, największe skutki w obszarze zatrudnienia wystąpią w tych przedsiębiorstwach, których działalność związana jest obecnie z ubojem rytualnym. Brak szacunków w tym zakresie wynika z opisanego w pkt 7 braku danych oraz z niemożności przewidzenia sposobu i skali działań dostosowawczych, jakie podmioty z dotkniętych branż podejmą w celu minimalizacji strat.

10. Wpływ na pozostałe obszary

- | | | |
|--|---|---|
| <input checked="" type="checkbox"/> środowisko naturalne | <input type="checkbox"/> demografia | <input type="checkbox"/> informatyzacja |
| <input type="checkbox"/> sytuacja i rozwój regionalny | <input type="checkbox"/> mienie państwowe | <input type="checkbox"/> zdrowie |
| <input checked="" type="checkbox"/> inne: dobrostan zwierząt | | |

Omówienie wpływu Projektowane przepisy przyczynią się do poprawy warunków bytowania zwierząt.

11. Planowane wykonanie przepisów aktu prawnego

Planuje się wejście w życie przepisów po upływie 30 dni od dnia ogłoszenia z wyjątkiem:

1. przepisów projektowanych art. 1 pkt 4, 6, 8-11 oraz art. 9 ust. 2, regulujących w szczególności warunki przetrzymywania zwierząt domowych, wykorzystywanie zwierząt w pokazach oraz działalność schronisk dla zwierząt, które wejdą w życie po upływie 6 miesięcy od dnia ogłoszenia;
2. przepisów projektowanych art. 1 pkt 5 i 7 oraz art. 11 i art. 13, regulujących w szczególności obrót zwierzętami oraz chów i hodowlę zwierząt futerkowych, które wejdą w życie po upływie 12 miesięcy od dnia ogłoszenia.

12. W jaki sposób i kiedy nastąpi ewaluacja efektów projektu oraz jakie mierniki zostaną zastosowane?

Przedmiotowa ustawa powinna podlegać ewaluacji po upływie 5 lata jej obowiązywania. Ocena ex-post ustawy powinna w szczególności koncentrować się na pokazaniu skutków zmian dla producentów mięsa drobiowego i wołowego, poziomu i wartości eksportu tych mięs oraz skutków dla sektora finansów publicznych, w tym w zakresie spadku dochodów z tytułu podatków i innych obciążeń publicznoprawnych. Ocena ex-post powinna również adresować kwestie skutków społecznych, w tym w zakresie zatrudnienia. W ocenie tej należy również pokazać wpływ regulacji na dobrostan zwierząt.

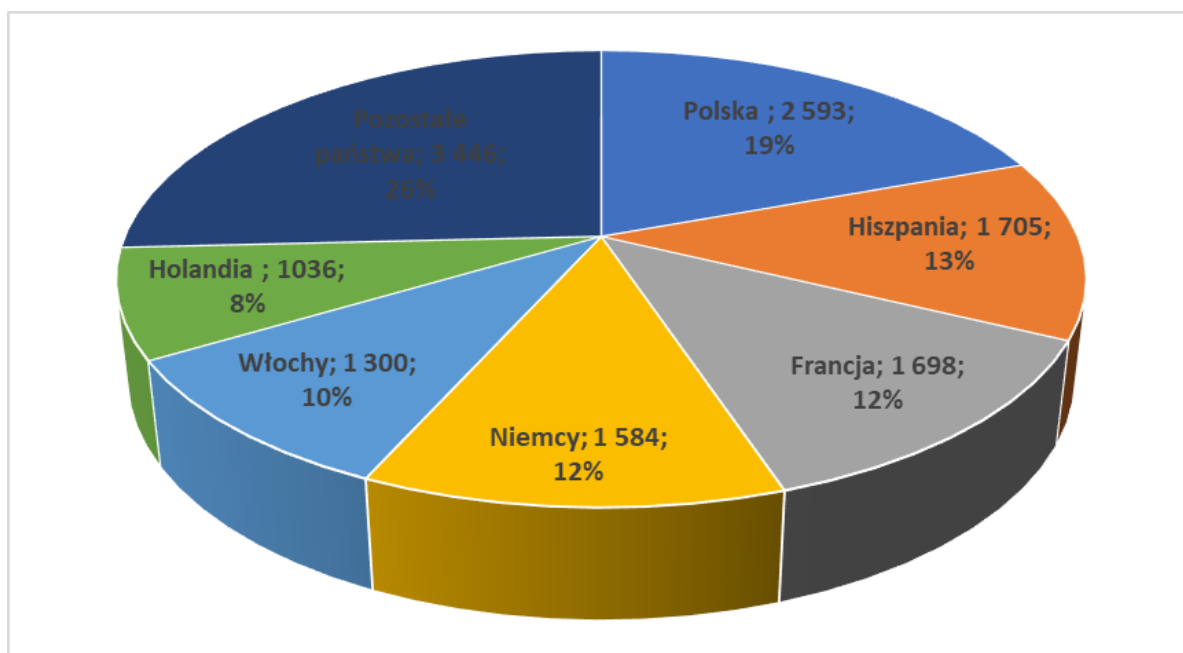
13. Załączniki (istotne dokumenty źródłowe, badania, analizy itp.)

Załącznik 1 – Informacja dot. produkcji i eksportu mięsa drobiowego i wołowego oraz skutków wprowadzenia zakazu uboju rytualnego dla wielkości tego eksportu
Załącznik 2 - Informacja dot. chowu i hodowli zwierząt futerkowych oraz głównych skutków wprowadzenia zakazu takiej hodowli

Informacja dot. produkcji i eksportu mięsa drobiowego i wołowego oraz skutków wprowadzenia zakazu uboju rytualnego dla wielkości tego eksportu.

Polska jest dużym producentem i eksporterem mięsa drobiowego i wołowego w UE. Zgodnie z danymi Komisji Europejskiej w 2019 roku w Polsce wyprodukowano 2 593 tys. ton takiego mięsa, co stanowiło 19% produkcji UE (z wyłączeniem Wielkiej Brytanii). Zgodnie z danymi GUS wartość produkcji sprzedanej mięsa drobiowego w Polsce wyniosła w 2019 roku 2 815 tys. ton. 50% sprzedanego mięsa, tj. 1 404 tys. ton mięsa, zostało wyeksportowane.

Wykres 1: Główni producenci mięsa drobiowego w UE (bez Wielkiej Brytanii) w tys. ton.

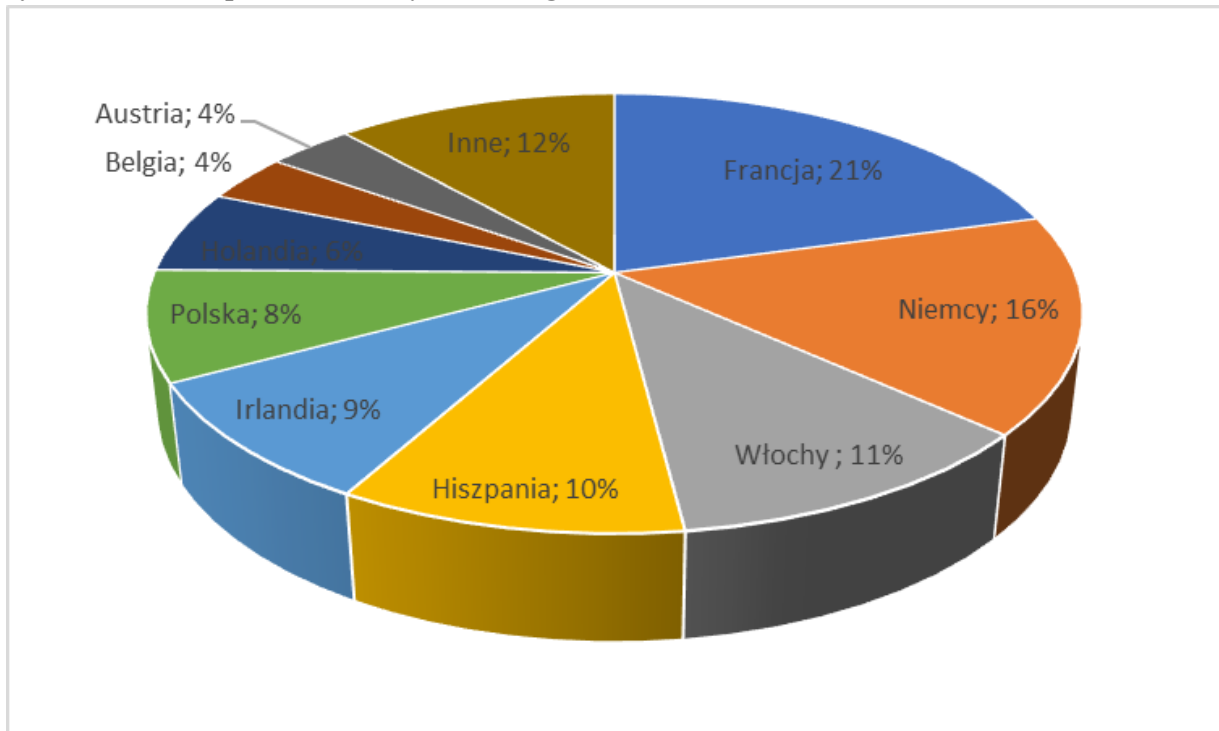


Źródło: opracowanie własne na podstawie publikacji KE

https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/food-farming-fisheries/farming/documents/poultry-meat-dashboard_en.pdf (3.10.2020)

Produkcja mięsa wołowego w Polsce w 2019 roku wyniosła – według GUS – 604 tys. ton (z czego 540 tys. ton stanowiło mięso świeże i schłodzone, a 64 tys. ton mięso mrożone). 63% produkcji (tj. 382 tys. ton) przeznaczono na eksport. Według danych Komisji Europejskiej Polska jest szóstym producentem wołowiny w Europie – z udziałem w produkcji na poziomie 8,1%.

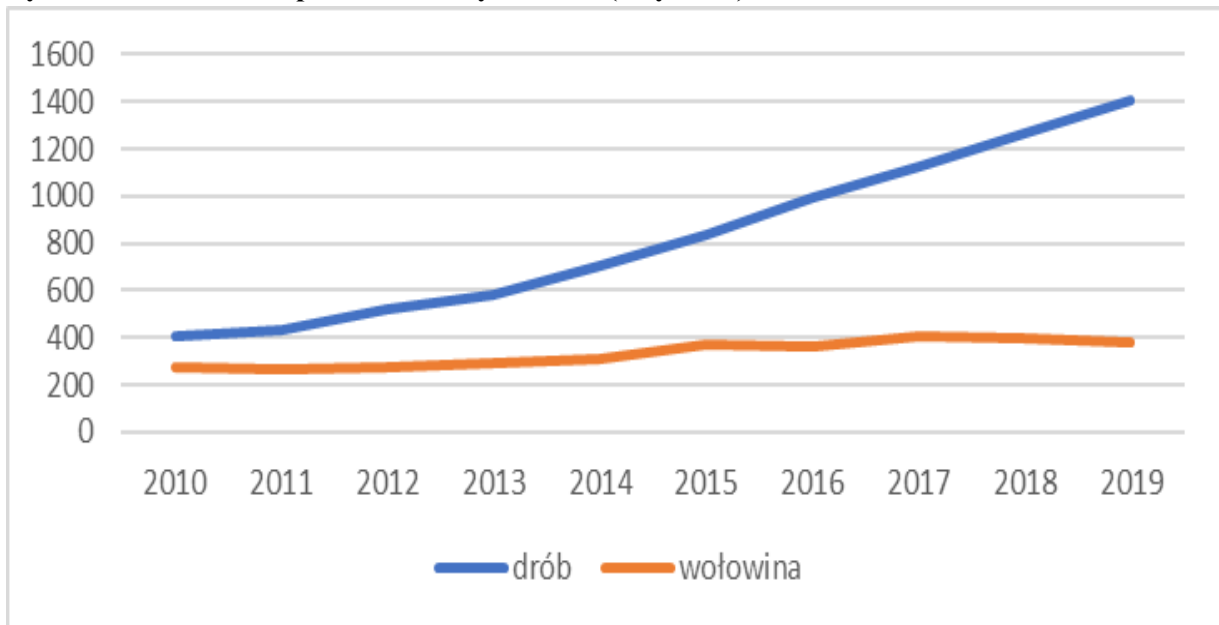
Wykres 2: Główni producenci mięsa wołowego w UE.



Źródło: opracowanie własne na podstawie publikacji <https://agridata.ec.europa.eu/extensions/DashboardBeef/BeefProduction.html> (3.10.2020)

Łącznie w 2019 Polska wyeksportowała 1 786 tys. ton mięsa drobiowego oraz wołowego, z czego 79% stanowiło mięso drobiowe. Wartość tego eksportu wyniosła 17,1 mld zł, z czego 65% stanowiła wartość eksportu drobiu.

Wykres 3: Wielkość eksportu wołowiny i drobiu (w tys. ton).



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Głównego Urzędu Statystycznego

Warto jednak zwrócić uwagę na różną dynamikę wzrostu eksportu drobiu i wołowiny. Ilość eksportowanej wołowiny wzrosła z poziomu 276 tys. ton w 2010 roku do 382 tys. ton w 2019 roku (wzrost o 39%). Natomiast ilość eksportowanego drobiu wzrosła z poziomu 404 tys. ton w 2010 roku do poziomu 1404 tys. ton w 2019 roku (wzrost o 248%).

Zmieniał się również udział eksportu w produkcji obu rodzajów mięs. W przypadku drobiu udział produkcji na eksport systematycznie rósł, z poziomu 29% w 2010 roku do 50% w 2019 roku. W przypadku wołowiny udział eksportu w produkcji wahał się. Jeszcze kilka lat temu Polska eksportowała blisko 80% wyprodukowanej wołowiny, podczas gdy dla 2019 roku udział ten wyniósł 63%.

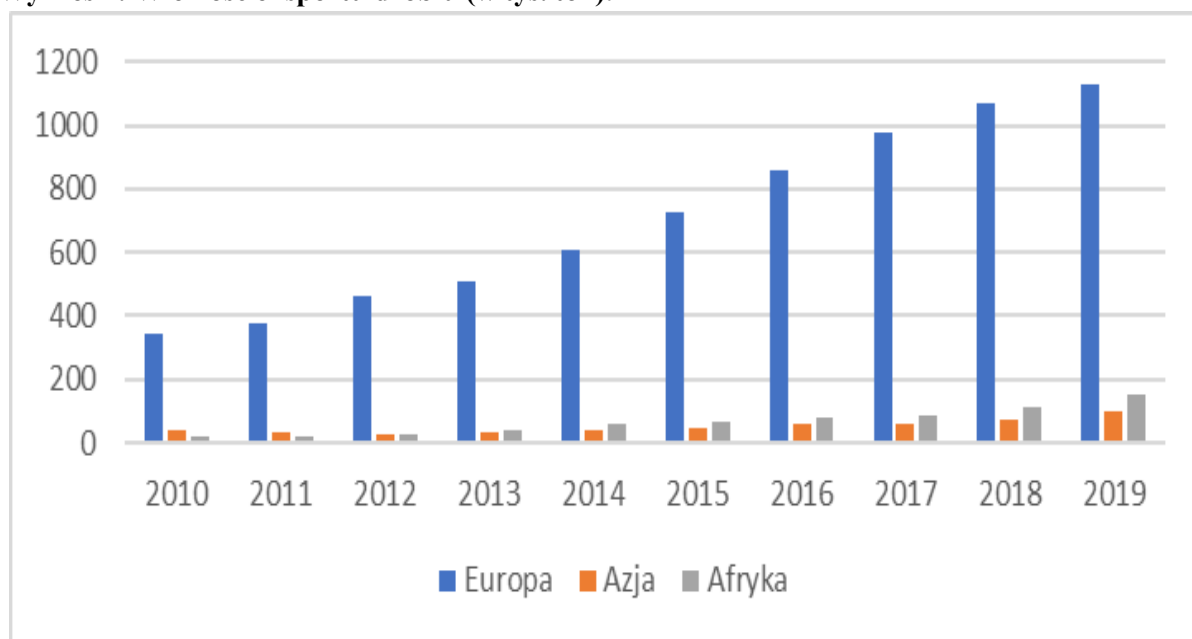
Tabela 1: Udział eksportu w produkcji mięsa (w ujęciu ilościowym) w Polsce.

	drób	wołowina
2010	29%	71%
2013	35%	78%
2016	44%	72%
2019	50%	63%

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Głównego Urzędu Statystycznego oraz danych R. Mroczek, „Ubój zwierząt rzeźnych w Polsce na potrzeby religijne”.

Głównymi kierunkami eksportu drobiu z Polski są państwa Europy. Do państw tych wyeksportowano w 2019 roku 1 129 tys. ton mięsa drobiowego (wobec 345 tys. ton w roku 2010), co stanowiło 80% eksportu tego produktu (wobec blisko 85,5% w roku 2010). Głównymi odbiorcami mięsa drobiowego w Europie są obecnie: Niemcy (219 tys. ton), Wielka Brytania (122 tys. ton) oraz Holandia (116 tys. ton). Na początku dekady wśród głównych odbiorców mięsa drobiowego były również Czechy. Na rynki pozaeuropejskie polski drób trafia głównie do Afryki (11% polskiego eksportu mięsa drobiowego w 2019 roku wobec 5% w roku 2010) i Azji (odpowiednio: 7% i 10%). Państwami, do których Polska eksportuje najwięcej, są obecnie w Azji: Chiny i Malezja oraz w Afryce: RPA i Ghana.

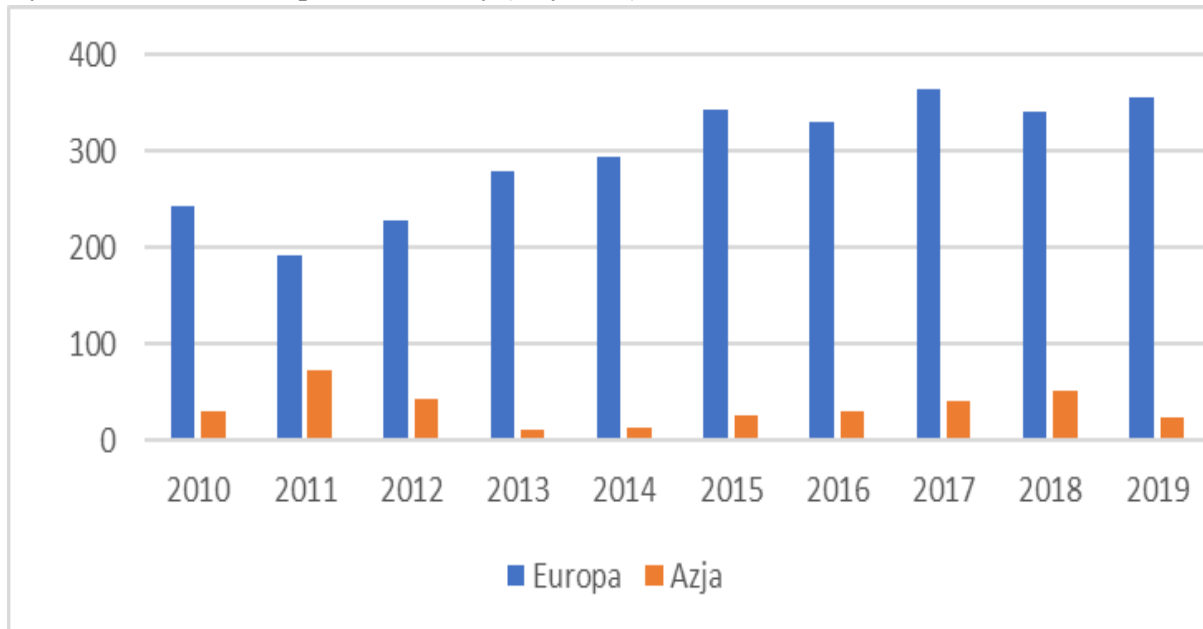
Wykres 4: Wielkość eksportu drobiu (w tys. ton).



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Głównego Urzędu Statystycznego

Wołowinę Polska eksportuje głównie do państw europejskich (93% w 2019 roku) oraz do Azji (6% w 2019 roku). Zarówno wielkość, jak i udział eksportu mięsa wołowego do państw europejskich stopniowo rośnie. Głównymi rynkami zbytu w Europie są obecnie: Włochy (87 tys. ton, co stanowi 25% eksportu do Europy i 23% eksportu mięsa wołowego ogółem), Niemcy (62 tys. ton) oraz Holandia (40 tys. ton). W Azji głównym odbiorcą polskiej wołowiny jest Izrael (14,4 tys. ton mięsa, co stanowi 61% eksportu na rynki azjatyckie).

Wykres 5: Wielkość eksportu wołowiny (w tys. ton).



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Głównego Urzędu Statystycznego.

Udział mięsa koszerne i halal w produkcji i eksporcie. Brak jest oficjalnych statystyk pozwalających na identyfikację obrotu produktami pochodzącymi z uboju zwierząt bez ogłuszania. Szacunki w zakresie skali uboju rytualnego w Polsce różnią się nawet kilkukrotnie. W zakresie udziału mięsa koszerne i halal w eksporcie drobiu udział ten szacowany jest w przedziale od 15% do nawet 47%. W przypadku wołowiny przedział ten szacuje się od 16% do 32%.

Szacunki w tym zakresie dla lat 2015-2017 zostały zaprezentowane przez Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi w odpowiedzi na interpelację poselską w 2018 roku.³ Ministerstwo powołuje się na 3 źródła danych wskazując następujące oszacowania:

1. Zgodnie z szacunkami Instytutu Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej – Państwowego Instytutu Badawczego w latach 2015-2017 z uboju rytualnego mogło pochodzić ok. 15% eksportu mięsa drobiowego ogółem, dla wołowiny udział ten – w zależności od rynku zbytu i roku – został oszacowany na 12-18%. Według przytoczonych w piśmie szacunków Instytutu, w 2017 roku Polska wyeksportowała 70,4 tys. ton wołowiny koszer i halal, z czego 16,1 tys. ton do Turcji.
2. Polskie Zrzeszenie Producentów Bydła Mięsnego szacuje, że udział wołowiny koszer i halal w eksporcie wołowiny z Polski wyniósł ok. 32% (w ujęciu ilościowym).
3. Zgodnie z danymi przekazanymi przez Związek Polskie Mięso Polska wyeksportowała w 2017 roku 500 tys. ton mięsa drobiowego pochodzącego z uboju rytualnego oraz ok. 100 tys. ton mięsa wołowego.

³ <http://orka2.sejm.gov.pl/INT8.nsf/klucz/658C47F2/%24FILE/i20392-o1.pdf>

Po dokonaniu przeglądu innych źródeł informacji, w tym opracowań naukowych, jako przykład opracowania, w którym autor dokonał przeglądu i podjął próbę oszacowania skali udziału mięsa kosher i halal w eksporcie, można podać artykuł R. Mrocza⁴, w którym autor przedstawił średnie udziały dla lat 2015-2017.

Tabela 2: Udział mięsa koszernego i halal w produkcji i eksporcie.

źródło danych	mięso drobiowe		mięso wołowe	
	udział w produkcji	udział w eksporcie	udział w produkcji	udział w eksporcie
Związek Polskie Mięso	22%	47%	21%	29%
Polskie Zrzeszenie Producentów Bydła Mięsnego	-	-	23%	32%
szacunek R. Mrocza	9%	20%	12%	16%

Źródło: opracowanie własne na podstawie R. Mroczek, „Ubój zwierząt rzeźnych w Polsce na potrzeby religijne”.

Braku oficjalnych danych w zakresie skali uboju rytualnego w Polsce oraz udziału mięsa kosher i halal w eksporcie mięsa uniemożliwia dokładne wskazanie skutków wprowadzenia zakazu takiego uboju.

Już przy okazji wcześniejszych prac nad zakazem uboju rytualnego, Związek Polskie Mięso wskazywał, że ograniczenie uboju rytualnego spowoduje m.in.:⁵

1. nadpodaż wołowiny oraz drobiu, której skala może wymagać interwencji państwa;
2. spadek cen mięsa wołowego i drobiowego;
3. spadek dochodów rolników i małych gospodarstw rolnych – głównych producentów mięsa na potrzeby religijne – o ok. 20-30%;
4. redukcję zatrudnienia w przemyśle drobiarskim o min. 30%, a łączny spadek zatrudnienia w przemyśle mięsnym i w przedsiębiorstwach współpracujących o ok. 5-6 tys. osób;
5. istotny spadek dochodów państwa z tytułu podatków;
6. dodatkowe obciążenia finansowe przedsiębiorców z tytułu kar umownych w związku z niemożnością realizacji zaciągniętych zobowiązań.

Ograniczenie dopuszczalności uboju rytualnego wyłącznie do uboju na potrzeby członków związków wyznaniowych o uregulowanej sytuacji prawnej funkcjonujących na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej również w przytoczonej wcześniej opinii Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dn. 29 marca 2018 roku wywoła skutki gospodarcze i społeczne. Jak wskazano w stanowisku MRiWR, ograniczenie takie miałyby „negatywny wpływ na opłacalność hodowli bydła i drobiu, produkcji pasz oraz produkcji mięsa w Polsce”.

Analizując wpływ ograniczenia zakazu uboju rytualnego, warto również mieć na uwadze cel, jakiemu miałyby służyć taka regulacja. Z uzasadnienia ustawy wynika bowiem, że głównym celem i powodem projektowanego zakazu jest troska o dobrostan zwierząt, w szczególności w zakresie stopnia bólu i cierpienia zwierząt poddawanych ubojowi rytualnemu. Jak pokazują jednak badania naukowe, wprowadzenie zakazu uboju rytualnego w jednym państwie, nie musi powodować spadku liczby zwierząt zabijanych bez ogłuszania w skali globalnej, powoduje natomiast zmiany w strukturze eksportu poszczególnych państw w odpowiedzi z jednej strony na zakaz, a z drugiej na lukę na rynku, powstałą wskutek wycofania się z eksportu mięsa kosher i halal państwa objętego zakazem.

⁴ Mroczek, R. (2018). *Ubój zwierząt rzeźnych w Polsce na potrzeby religijne*. Roczniki Naukowe Stowarzyszenia Ekonomistów Rolnictwa i Agrobiznesu, 2018, T. 20, z. 5, s. 119-126

⁵ Stanowisko Związku Polskie Mięso z dnia 14 września 2010 roku w sprawie poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o ochronie zwierząt oraz niektórych innych ustaw; <http://polskie-mieso.pl/wp-content/uploads/2020/09/Zmiana-ustawy-o-ochronie-zwierz%C4%85t-stanowisko-Zwi%C4%85tku-Polskie-Mi%C4%99so.pdf>

Studium przypadku

Jak wynika z badań J. Szymczak i A. Sadowskiego⁶ przeprowadzonych dla rynku tureckiego, wprowadzenie zakazu uboju rytualnego, który obowiązywał w Polsce w latach 2013-2014 spowodowało istotny spadek eksportu wołowiny do Turcji. Jak wskazują autorzy, wycofanie się polskich eksporterów z rynku tureckiego w 2013 roku wskutek wprowadzenia zakazu uboju rytualnego spowodowało natychmiastowe wypełnienie tej luki przez eksport z Bośni i Hercegowiny. Mimo przywrócenia możliwości eksportu mięsa pochodzącego z uboju rytualnego w 2014 roku, nie udało się odzyskać rynku tureckiego w zakresie w jakim został on utracony wskutek wprowadzenia zakazu, wzrósł jednak eksport polskiej wołowiny do Bośni i Hercegowiny. Wzrost ten nie kompensował jednak skali utraty rynku tureckiego.

Negatywny wpływ obowiązującego w latach 2013-2014 zakazu uboju rytualnego dostrzeżony został również w uzasadnieniu i ocenie skutków regulacji do rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o ochronie praw zwierząt, który wpłynął do Sejmu w 10 maja 2013 roku (druk nr 1370).⁷ Jak wskazano w ww. dokumencie, wprowadzenie zakazu uboju rytualnego „pogorszyło warunki prowadzenia działalności gospodarczej dla tych podmiotów gospodarczych, w których pozyskiwane było mięso zgodnie z zasadami wymaganymi przez obrzędy religijne.” Wskazywano nie tylko na utratę zysku z powodu braku obrotów mięsem halal i koszer, ale również na niemożność realizacji zawartych umów, a w konsekwencji konieczność wypłaty kar umownych. W przytoczonym dokumencie wskazywano również na fakt, że wobec stosunkowo niskiej, względem innych narodowości, konsumpcji wołowiny przez Polaków, zakaz uboju rytualnego może skutkować ograniczeniem produkcji w niektórych zakładach nawet o 30%. W uzasadnieniu podkreślono również, że zakaz uboju rytualnego może spowodować bezpowrotną utratę wysokiego udziału w rozwijających się rynkach zagranicznych, na których Polska posiada ugruntowaną pozycję. W OSR do projektu zwrócono również uwagę na negatywny wpływ zakazu uboju rytualnego na rynek pracy, wskazując na konieczność redukcji zatrudnienia przez producentów mięsa.

Skutki regulacji. Jak wspomniano wcześniej, sposób gromadzenia danych przez statystykę publiczną uniemożliwia precyzyjne wskazanie skutków wprowadzenia zakazu. Można jednak wskazać główne obszary oddziaływania ograniczenia uboju oraz podjąć próbę oszacowania skali wpływu.

1. **Podstawowym skutkiem wprowadzenia ograniczenia uboju rytualnego** – przynajmniej w perspektywie krótkookresowej - będzie spadek eksportu drobiu i wołowiny, a tym samym spadek przychodów eksporterów z tego tytułu.

Założenia

- Wielkość spadku odpowiadałaby proporcji udziału mięsa koszer i halal w eksporcie odpowiednio drobiu i wołowiny, a zatem że nie nastąpiłby efekt dostosowawczy polegający na kompensacji braku możliwości sprzedaży mięsa koszer i halal poprzez sprzedaż mięsa z uboju innego niż rytualny, wielkość utraconych przychodów wskazano w tabeli poniżej,
- Udział mięsa koszer i halal w eksporcie zarówno drobiu, jak i wołowiny, za szacunkiem Instytutu Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej – Państwowego Instytutu Badawczego dla lat 2015-2017 na poziomie 15%.

Przy powyższych założeniach szacuje się, że wielkość utraconych przychodów z eksportu wyniosłaby ok. 2 563 mln zł, w tym dla drobiu ok. 1 662 mln zł i ok. 901 mln zł dla wołowiny.

Należy jednak wskazać, że zaprezentowany szacunek wartości eksportu narażonej na utratę nie uwzględnia zróżnicowania cen mięsa w zależności od tego, czy eksport dotyczy mięsa pozyskanego z uboju rytualnego, czy w sposób tradycyjny. Przyjmując, że mięso pochodzące z uboju rytualnego jest droższe od mięsa pozyskanego tradycyjnie, spadek przychodów z eksportu byłby wyższy.

⁶ Szymczak, J., Sadowski, A. (2019). *Trade in polish beef with Muslim countries in the context of the ban on ritual slaughter*. Roczniki Naukowe Stowarzyszenia Ekonomistów Rolnictwa i Agrobiznesu, 2018, T. 21, z. 3, s. 451-458

⁷ <http://www.sejm.gov.pl/sejm7.nsf/PrzebiegProc.xsp?id=B7FCEF76008A3541C1257B730022637A>

Tabela 3: Wartość utraconych przychodów z eksportu.

drób – wartość eksportu w 2019 roku		wołowina - wartość eksportu w 2019 roku	
11 078, 6 (mln zł)		6 008 (mln zł)	
udział mięsa halal i koszer w eksporcie (założenie)	wartość eksportu narażona na utratę [mln zł]	udział mięsa halal i koszer w eksporcie (założenie)	wartość eksportu narażona na utratę [mln zł]
15%	1 662	15%	901

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS.

Analiza wrażliwości na przyjęty poziom parametru. Z uwagi na znaczne rozbieżności opinii ekspertów w zakresie udziału mięsa koszer i halal w eksporcie drobiu i wołowiny, ważnym elementem Oceny Skutków Regulacji jest analiza wrażliwości, która ukazuje wzrost skutków w postaci utraty przychodów z eksportu w przypadku, gdy udział ten jest na wyższym poziomie niż 15%. Zgodnie z metodologią stosowaną w tym obszarze, prezentuje się wzrost skutków, gdy poziom parametru byłby wyższy o 1 p. proc. Z dokonanych wyliczeń wynika, że gdyby udział eksportu mięsa halal i koszer był wyższy o 1 p. proc. wówczas skutki byłyby wyższe o dodatkowe 111 mln zł dla drobiu i 60 mln zł dla wołowiny.

Tabela 4: Analiza wrażliwości.

drób		wołowina	
wzrost udziału mięsa halal i koszer w eksporcie względem przyjętego założenia (15%)	zwiększenie wartości eksportu narażonego na utratę [mln zł]	wzrost udziału mięsa halal i koszer w eksporcie względem przyjętego założenia (15%)	zwiększenie wartości eksportu narażonego na utratę [mln zł]
+ 1 p. proc.	+111	+1 p. proc.	+60

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS

2. **Skutki dodatkowe.** Konsekwencją spadku eksportu, a tym samym spadku przychodów producentów, będzie również niewątpliwie spadek przychodów sektora finansów publicznych, w szczególności spadek wpływów z podatków CIT i PIT oraz wpływów ze składek na ubezpieczenia społeczne i zdrowotne. Można również zakładać, że skutkiem ograniczenia produkcji mięsa będzie spadek zatrudnienia nie tylko w branży produkującej mięso, ale również w innych branżach, których działalność jest powiązana z wytwarzaniem i eksportem mięsa. Oszacowanie skali skutków wymagałoby jednak stworzenia modelu ekonometrycznego, w oparciu m.in. o informacje o dochodach, wielkości produkcji, wielkości zatrudnienia, poziomie i strukturze kosztów działania przedsiębiorstw oraz źródłach finansowania ich działalności.

Informacja dot. chowu i hodowli zwierząt futerkowych oraz głównych skutków wprowadzenia zakazu takiej hodowli

Polska jest czołowym producentem skór futerkowych w UE. Z dokonanego przeglądu opracowań wynika, że brak jest aktualnych danych opisujących stan rynku dla tego sektora. Dostępne raporty ukazują stan rynku światowego i europejskiego do roku 2016 r. Według danych raportu PWC⁸ z 2012 roku państwa europejskie wytwarzały 46% produkcji skór zwierząt futerkowych, a głównymi europejskimi producentami były: Dania (48% europejskiej produkcji futer), Finlandia (17,4%), Holandia (12,7%) oraz Polska (11,6%). Poza Europą produkcja skór odbywa się głównie w Azji (Chiny) – 37% światowej produkcji w 2012 roku. Zwiększenie produkcji skór futerkowych w Polsce w latach 2013-2016 spowodowało, że w 2015 roku Polska była drugim producentem skór futerkowych w Europie.

W 2015 roku w Europie istniały 5072 fermy zwierząt futerkowych⁹, z czego ponad 1000 zlokalizowanych było w Polsce¹⁰. W tabeli nr 1 wskazano – dla poszczególnych państw europejskich – liczbę ferm działających w 2016 roku oraz liczbę wyprodukowanych w tym roku skór.

Tabela nr 5: Liczba ferm zwierząt futerkowych i wielkość produkcji w Europie (2016).

Państwo	Liczba ferm	Produkcja skór
Belgia	19	160 000
Bośnia i Hercegowina	50	9 000
Bułgaria	3	100 000
Czechy	10	20 500
Dania	1 533	17 147 500
Estonia	40	67 000
Finlandia	914	4 390 000
Francja	13	140 000
Grecja	98	1 400 000
Hiszpania	54	750 000
Holandia	185	4 000 000
Irlandia	3	150 000
Islandia	30	174 000
Litwa	131	1 507 500
Łotwa	8	508 000
Niemcy	13	132 000
Norwegia	340	810 000
Polska	1 144	8 640 000
Rumunia	153	258 000
Serbia	52	15 000
Słowacja	1	4 500
Szwecja	80	1 000 000
Węgry	200	14 000
Włochy	30	160 000
Łącznie	5 104	41 557 000

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z raportu Związków Przedsiębiorców i Pracodawców „Fakty o hodowli zwierząt futerkowych w Polsce” (2020) cytowanych za www.fureurope.eu

⁸ „Wpływ ekonomiczny branży hodowli zwierząt futerkowych na gospodarkę Polski”, PWC, 2014

⁹ FurEurope, Annual Report 2015

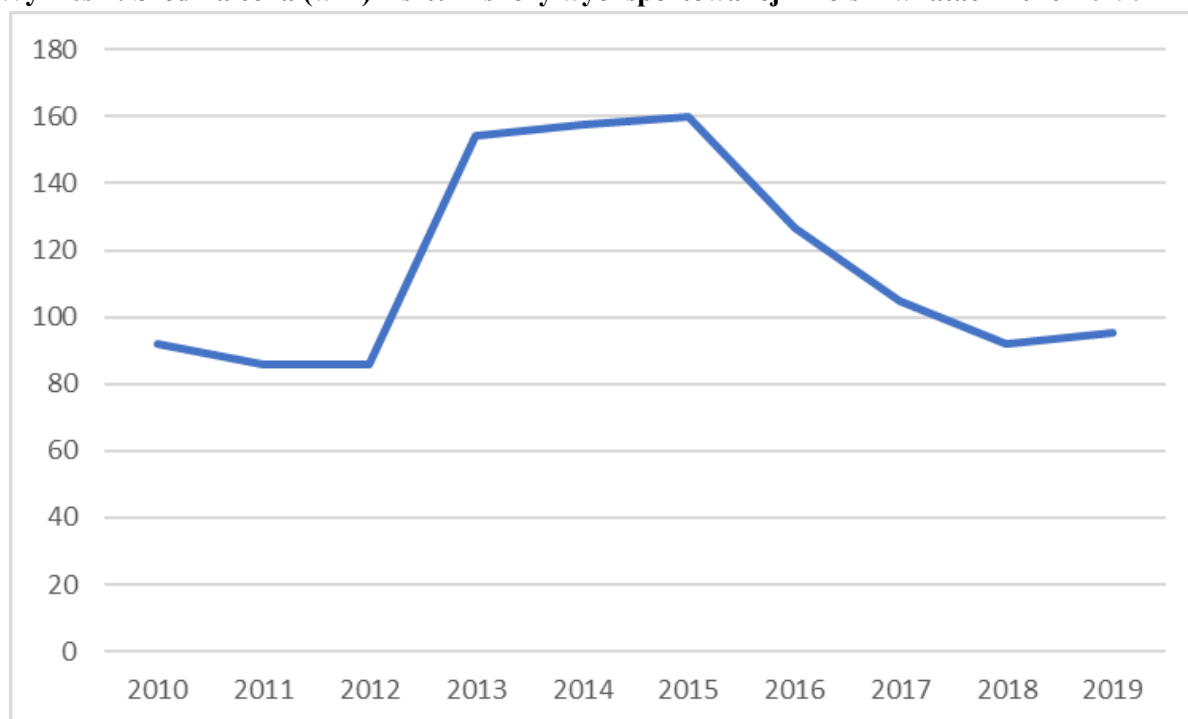
¹⁰ Szolucha M., Palutkiewicz P., Szewczyk I. *Znaczenie hodowli zwierząt futerkowych w Polsce*. Instytut Inicjatyw Gospodarczych i Konsumentkich Instigos, 2017

Liczba ferm w Polsce. Według informacji Głównego Inspektora Weterynarii, wg stanu na wrzesień 2020 w Polsce działa 810 ferm (wobec 1 144 w 2015 roku)¹¹, na których hoduje się 6,5 mln zwierząt futerkowych. Zgodnie z szacunkami prezentowanymi przez Związek Przedsiębiorców i Pracodawców 95% skór produkowanych w Polsce przeznaczonych jest na eksport.¹² Głównym zwierzęciem hodowanym w celu pozyskania futra jest norka amerykańska.

Wielkość zatrudnienia na fermach. Wyniki *Badania zatrudnienia oraz źródeł finansowania ferm zwierząt futerkowych w Polsce* przeprowadzonego przez instytut Instigos w 2017 roku¹³ wskazują, że większość ferm to fermy rodzinne. Z informacji przedstawionej w dokumencie podsumowującym badania wynika, że w ciągu roku przeciętna ferma zatrudnia 12,9 pracowników (pracownicy stali i sezonowi).

Kształtowanie się średniej ceny skór futerkowych. Tak duża różnica w poziomie spadku eksportu w latach 2015-2019 w ujęciu ilościowym i wartościowym wynika ze zmian cen na rynku skór futerkowych. Zmianę cen skór futerkowych obrazuje wykres poniżej. Obecna cena 1 sztuki skóry futerkowej na poziomie 96 zł jest niższa od najwyższej w ostatniej dekadzie (2015 rok – 160 zł) o 40%.

Wykres 7: Średnia cena (w zł) 1 sztuki skóry wyeksportowanej z Polski w latach 2010-2019.



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS

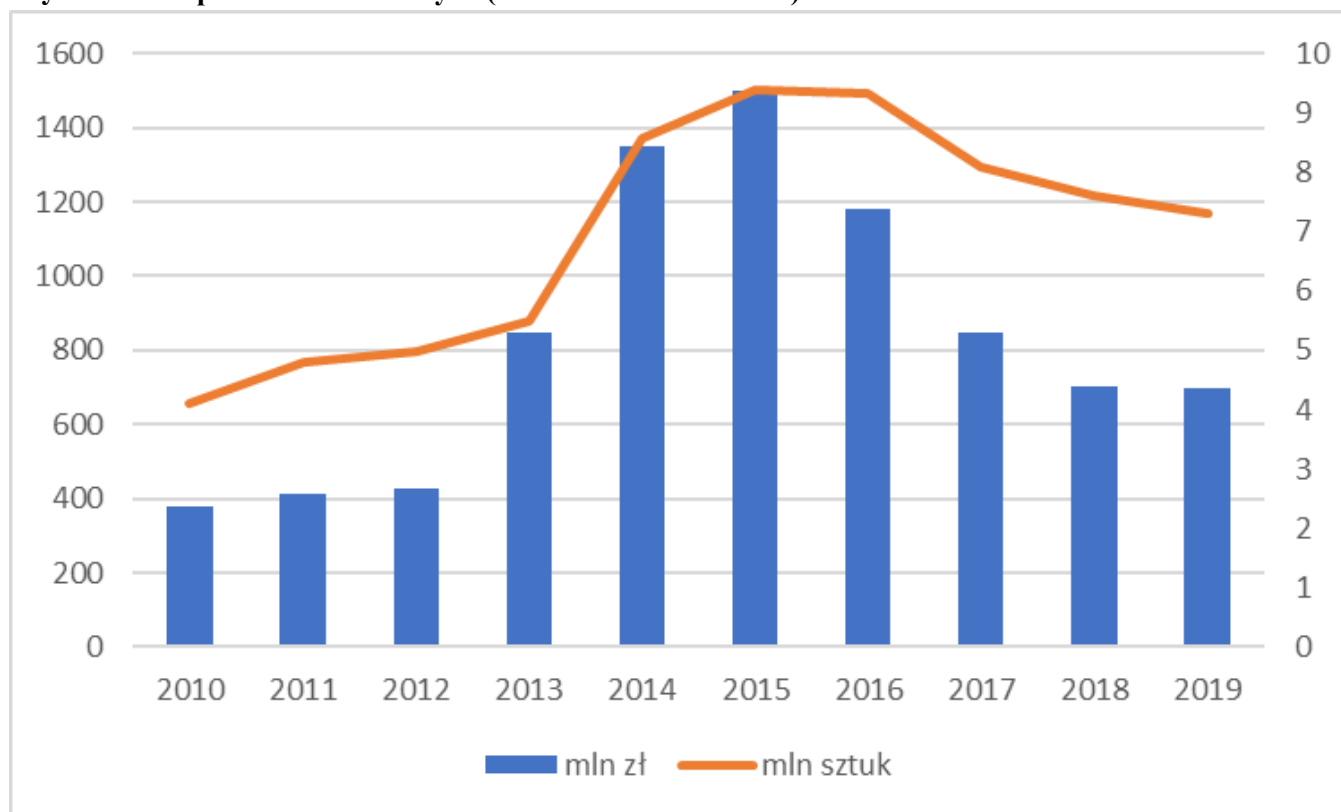
Wielkość eksportu skór futerkowych. W ostatnich latach w Polsce obserwuje się jednak kurczenie branży produkcji skór futerkowych. Od roku 2015 - który był najlepszym rokiem dla tej branży - produkcja skór futerkowych Polsce systematycznie spada. Dane dotyczące eksportu skór z Polski w latach 2012-2019 wskazują na istnienie kryzysu branży. Eksport skór futerkowych w ujęciu wartościowym (w mln zł) w 2019 był o 52% niższy niż w 2015 roku. W ujęciu ilościowym spadek ten był zdecydowanie mniejszy – w 2019 roku Polska wyeksportowała o 22% skór futerkowych mniej niż w 2015 roku.

¹¹ *Fakty o hodowli zwierząt futerkowych w Polsce*, Związek Przedsiębiorców i Pracodawców, 2020

¹² *Fakty o hodowli zwierząt futerkowych w Polsce*, Związek Przedsiębiorców i Pracodawców, 2020

¹³ <https://instigos.org/wp-content/uploads/2017/11/Badanie-zatrudnienia-oraz-%C5%BAr%C3%B3de%C5%82-finansowania-ferm-zwierz%C4%85t-futerkowych.pdf>

Wykres 6: Eksport skór futerkowych (w mln zł oraz w mln sztuk).



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS

Skutki regulacji. Podejmując próbę ukazania skutków wejścia w życie projektowanego zakazu chowu i hodowli zwierząt futerkowych w przeznaczeniu na futra należy przede wszystkim wskazać:

- brak eksportu skór futerkowych (w 2019 roku wartość eksportu wyniosła **699 mln zł**). Wobec faktu, że niemal cała polska produkcja skór futerkowych jest przeznaczona na eksport, można założyć, że spadek przychodów producentów skór futerkowych będzie równy wielkości przychodów z eksportu.

Warto jednak zaznaczyć, że dane GUS w zakresie wielkości eksportu skór futerkowych wskazują, że rok 2020 przyniesie jeszcze głębsze niż w latach poprzednich załamanie rynku, co może wynikać z wpływu światowej pandemii wirusa SARS-CoV-2. W I półroczu 2020 roku wartość polskiego eksportu skór futerkowych wyniosła 158 mln zł, co stanowi 22% wartości eksportu z roku 2019. Uwzględniając takie załamanie rynku, skutek samego wprowadzenia zakazu chowu i hodowli zwierząt futerkowych dla celów komercyjnych będzie niższy niż wskazano w akapicie powyżej,

- skutki dodatkowe: Konsekwencją spadku przychodów producentów tej branży będzie również niewątpliwie brak dochodów sektora finansów publicznych, z podatków CIT i PIT oraz wpływów ze składek na ubezpieczenia społeczne i zdrowotne. Ponadto wystąpi wzrost wydatków na skutek konieczności wypłaty zasiłków dla osób, które stracą zatrudnienie. Z uwagi na brak udokumentowanego parametru nie szacowane są skutki, jakie wystąpią w innych branżach powiązanych z branżą produkcji skór futerkowych.