



EURÓPAI
BIZOTTSÁG

Brüsszel, 2013.5.6.
SWD(2013) 160 final

BIZOTTSÁGI SZOLGÁLATI MUNKADOKUMENTUM

A HATÁSVIZSGÁLAT ÖSSZEFOGLALÓJA

amely a következő dokumentumot kíséri

Javaslat

AZ EURÓPAI PARLAMENT ÉS A TANÁCS RENDELETE

az állategészségügyről

{COM(2013) 260 final}

{SWD(2013) 161 final}

1. Feltárt problémák

Előzmények

1. Európa-szerte a mezőgazdasági ágazat használja fel a legtöbb állatot, vagyis legalább 2 milliárd szárnyast (csirkét, tojtyúkot, pulykát stb.) és 334 millió emlőst (sertést, bárányt, kecskét, szarvasmarhát, prémes állatokat stb.). Az Unióban 13,7 millió állattartó gazdaság van. Az állattartás termelésének értéke az Unióban 149 milliárd euró. Az állatok között vannak tenyésztett víziállatok, kedvtelésből tartott állatok, a szőrméjükért tenyésztett állatok és egyéb különféle tevékenységhez használt állatok, mint például kísérletek, állatkertek, cirkuszok, szórakozás és sporttevékenységek.
2. Az uniós beavatkozás jelenleg elsősorban az olyan átvihető betegségek megelőzésére és leküzdésére összpontosít, amelyek jelentős egészségügyi és gazdasági hatással járnak. Egy állatbetegség kitörésének különféle hatásai lehetnek – ezek az állatok egészségére általában mindig, a közegészség tekintetében pedig gyakran jelentenek közvetlen kockázatot. Lehetnek azonban más negatív közvetett hatásai is, mint a gazdasági vagy a szociális hatások, beleértve az állattartókra és a kapcsolódó iparágakra a betegségből és az üzletmenet fennakadásából adódóan háruló költségeket, a betegség felszámolásának és nyomon követésének a közszférára háruló költségeit, a fogyasztási szokások változásait. A betegségek kitörései gyakran jelentős hatással vannak az állatok és az állati termékek nemzetközi kereskedelmére is.
3. Az állategészségügy jelenlegi uniós jogi keretrendszere közel 50 alapirányelvet és -rendeletet foglal magába, amelyek némelyikét még 1964-ben fogadták el. Az állat-egészségügyi közösségi vívmányok jelenleg több mint 400 jogszabályt foglalnak magukban. Ezen állat-egészségügyi jogszabályok kölcsönhatásban vannak az állatjólétre, az élelmiszerbiztonságra, a közegészségre, az állatok takarmányozására, az állatgyógyászati készítményekre, a környezetvédelemre, a hatósági ellenőrzésekre, valamint a közös mezőgazdasági politikára vonatkozó jelenlegi jogi kerettel.

A jelenlegi politika figyelembevétele és az azonosított problémák

4. A Bizottság 2004-ben a közösségi állat-egészségügyi politika elmúlt évtizedben elért eredményeinek értékelése céljából független értékelés elvégzését kezdeményezte. Ennek eredménye az Európai Unió új állat-egészségügyi stratégiájának (2007–2013) kialakítása. Az érdekelt feleket és a tagállamok illetékes hatóságait felkérték, hogy az állat-egészségügyi jogszabályok irányítócsoportja (Animal Health Law Steering Group) keretében azonosítsák a jelenlegi állat-egészségügyi jogszabályokban megmutató problémákat. A közösségi állat-egészségügyi politika értékelése és az érdekelt felekkel folytatott konzultáció során széleskörű volt az egyetértés abban, hogy a jelenlegi rendszer jól működik, noha számos területen fejlesztésre van szükség.
5. A közös állat-egészségügyi politika értékelése során az érdekelt felek a következő fő problémákat azonosították: a jelenlegi közösségi állat-egészségügyi politika nagyfokú összetettsége, az általános állat-egészségügyi

stratégia hiánya és az a tény, hogy a betegségek megelőzése kisebb hangsúlyt kap a kelletténél (különös tekintettel a fokozottabb biológiai védelem szükségességére). Az élő állatok Unión belüli kereskedelmével kapcsolatban egy konkrét politikai kérdés is felmerült. A továbbiakban ezek mindegyike részletesebb kifejtésre kerül.

6. Az érintett felek e vizsgálat során azonosították és kiemelték a javasolt politikai egyszerűsítések és módosítások szükségességét.

A jelenlegi szakpolitika nagyfokú összetettsége

7. A jelenlegi közösségi állat-egészségügyi szakpolitika számos szempontból nagyfokú összetettséget mutat. Először is az állat-egészségügyi jogszabályok nagy száma miatt a közvetlenül érintettek (mint például a gazdálkodók és más érdekelt felek) jogi szakértő megkérdezése nélkül nehezen tudják megfelelően értelmezni kötelezettségeiket. Másodsor, az állattartók felelőssége és kötelezettségei nem mindig egyértelműek. Néhány jelenlegi felelősségi kör meghatározása nem következetes a különféle jogszabályokban, amelyeket az egyes tagállamok eltérő módon értelmeznek. Potenciálisan problémákhoz vezethet, ha a jogszabályok nem tükrözik megfelelően az állattartók feladatait és szükségleteit. Ezenfelül a tagállamok közötti eltérések miatt egyenlőtlen feltételek adódhatnak az állattartók számára jogi kötelezettségeik teljesítése során. Harmadszor, a kereskedelmi célú gazdálkodás szabályait nem minden esetben alkalmazzák arányos módon a nem kereskedelmi célú állattartásra. A nem kereskedelmi célú állattartás (mint például a hobbi vagy háztáji gazdaságokban) rendszerint más típusú és szintű betegségi kockázattal jár, mint az ipari gazdálkodás, és a nem kereskedelmi célú állattartásra nehezedő adminisztratív terhek nem minden esetben arányosak a betegség kockázatának szintjével. Negyedszer, az állat-egészségügyi szolgálatok szerepének meghatározását olyan jogi bizonytalansági tényezők övezik, amelyeket helyesbíteni kell annak érdekében, hogy az állatorvosok tisztában legyenek jogi kötelezettségeikkel az érdekkonfliktusok elkerülése és a jobb állatorvosi hálózat kialakításának ösztönzése érdekében. Ötödször, jelenleg a hatósági és az engedéllyel rendelkező állatorvosok képzésének és képesítésének jogszabályi hiányosságai vannak, ami a tagállamok között és az egységes piacon belül eltérő egészségvédelemi szintekhez vezethet. Hatodszor, a behozatalra vonatkozó speciális állat-egészségügyi feltételek nehezen érthetők és alkalmazhatók. Ez bonyolulttá teszi a rendszert, és adminisztratív terhet ró az illetékes hatóságokra, az importőrökre és a harmadik országokra, amelyek ezáltal jogi kötelezettségeiket nehezen érthetőnek találhatják.

Egyetlen, általános állat-egészségügyi stratégia hiánya

8. Hiányzik az egyetlen, általános állat-egészségügyi stratégia. A közösségi állat-egészségügyi szakpolitika értékeléséről szóló végleges jelentés kiemelte a közösségi állat-egészségügyi szakpolitika mögött húzódó egységes általános megközelítés hiányát. Ehelyett a közösségi állat-egészségügyi szakpolitika inkább egyedi intézkedések és cselekvések sokaságaként fogható fel, amelyeknek céljai ellentmondóak és általános irányuk nem világos. Az állat-egészségügyi válságokat általában figyelem övezi erőforrási, személyzeti és irányítási oldalról, ami viszont a hosszabb távú stratégiai célok meghatározására és elérésére való összpontosítás gyengülését vonja maga

után. Itt négy fő probléma említhető meg. Először is hiányzik az állatbetegségekre vonatkozó politikai intézkedések kategorizálása és fontossági sorrendjének meghatározása. Ez gyakran az állat-járványügy erőforrásainak inkább taktikai, mintsem stratégiai alapon történő, és ennek következtében (hosszú távon) az optimális szintet el nem érő elosztásához vezet. Másodsor, még mindig rossz az állatbetegségek megfigyelésének koordinációja, mivel a különféle megfigyelési rendszerek és szereplők közötti együttműködés nem elég hatékony. A betegségek kitörésének kockázatát és hatását csökkenthetné a jobb koordinációra való törekvés. Harmadsor, nem kellően összehangolt az uniós jogalkotás a nemzetközi szinten elfogadott szabványokkal (a Nemzetközi Állatjárványügyi Hivatal – OIE – szabányaival). A nagyobb fokú konvergencia a nemzetközi piacok jobb versenyképességét eredményezné és elkerülhetővé tenné a kereskedelmi vitákat (az Unióban elvárt magas szintű egészségügyi előírások tiszteletben tartása mellett). Negyedsor, az új, az újból megjelenő és az egzotikus betegségeket a jelenlegi uniós jogalkotás nem eléggé hosszú távon veszi figyelembe. A jövőbeli betegségek veszélyének megfékezése és nyomon követése érdekében szükség van egy fokozottabban stratégiai jellegű, perspektivikus megközelítés ösztönzésére.

Gyógyítás helyett megelőzés

9. Végül, a jelenlegi uniós keretrendszer nem megfelelően összpontosít a „jobb megelőzni, mint gyógyítani” elvre. Az állatbetegségektől való mentesség széles körben elismerten a globális közjavakhoz tartozik, mivel védi az állatok egészségét és a közegészséget, amint azt a WHO (Egészségügyi Világszervezet), az OIE (Nemzetközi Állatjárványügyi Hivatal) és a FAO (az ENSZ Élelmezési és Mezőgazdasági Szervezete) által kialakított „egy világ – egy egészség” megközelítés is kiemeli. Jelentősége nem korlátozódik a vidék gazdaságára, hanem az egész társadalomra hatással van. Mivel állat-egészségügyi válságok bármikor előfordulhatnak, a közösségi állat-egészségügyi politika értékelése kiemelte annak a fontosságát, hogy jobban kell összpontosítani a betegségmegelőzésre és a gyors és hatékony kockázatkezelésre azért, hogy csökkenjen az állatbetegségek kitörésének gyakorisága és mértéke. Ennek a hiányosságnak megjelenési formája lehet az állatbetegségek megfigyelésének és nyomon követésének fent említett nem megfelelő koordinációja, a betegségek kitörését megakadályozó biológiai védelmi intézkedések uniós szintű ösztönzésének hiánya, az állatbetegségek jobb megelőzése és felszámolása érdekében alkalmazandó vakcinázási stratégia hiánya és az állatokkal foglalkozó dolgozók állat-egészségügyi képzésére vonatkozó rendelkezések következetlensége.

Az élő állatok Unión belüli kereskedelme

10. Míg az előzőekben vázolt problémák konkrét tematikus csoportba sorolhatók, mind a közösségi állat-egészségügyi politika értékelését irányító csoport, mind a széleskörű nyilvános konzultáció kiemelte az Unión belüli kereskedelem azon problémáit, amelyek e különféle kategóriák közül többet is érintenek. Először is az Unión belüli kereskedelemre vonatkozó jelenlegi állat-egészségügyi szabályok nem mindig arányosak a mozgatásból és szállításból adódó állat-egészségügyi kockázatokkal. Egyes alacsony kockázatú mozgatás- és szállítástípusok esetében a szükségesnél szigorúbb

követelményeknek kell megfelelni. Másodszor, sok esetben az eljárásokat ismételtelen elvégzik, ami a mozgatáshoz és szállításhoz kapcsolódó adminisztratív terhet fokozza. Harmadszor, a területi egységekre osztást sikeresen alkalmazták egyes területeken, de még nem terjesztették ki az uniós állat-egészségügyi jogszabályok egyéb megfelelő részeire, ami a jövőben várható.

2. A szubszidiaritás elemzése: indokolt-e az uniós szintű fellépés a szubszidiaritás elve alapján?

11. Az állat-egészségügyre kiterjedő uniós jogalkotás alapját az Európai Unió működéséről szóló szerződés 43., 114. és 168. cikke jelenti; e cikkek az Unió mezőgazdasági, közegészségügyi, fogyasztóvédelmi, kereskedelmi és egységes piacra vonatkozó politikájának lényeges elemei.
12. Az intézkedés teljesíti a szükségességi és a hozzáadottérték-kritériumot. Az állat-egészségügyi politika céljai nem valósíthatók meg egyedül a tagállamok fellépései által: könnyebben megvalósíthatók az Unió összehangolt fellépése révén. Nagy általánosságban az állatok jó egészségi állapota nemcsak egyéni hasznot teremt az egyes állatokkal foglalkozó állattartók és tulajdonosok számára, hanem a szélesebb társadalmi előnyökkel járó közjavak közé sorolható. Számos állatbetegség fertőző és határokon átnyúló természetű, ami azt jelenti, hogy nem az egymástól független fellépéseknek, hanem egy közös megközelítésnek lehet a legnagyobb általános hozadéka. Ezért mind betegségmentes időszakban, mind járvány kitörése esetén az uniós szintű fellépés elmulasztásának költsége sokkal nagyobb, mint az együttműködésé.
13. A közelmúltban kitört állatbetegségek során megmutatkozott, milyen előnyökkel jár, ha uniós szinten harmonizált szabályok vannak érvényben az állatbetegségek megelőzésére, bejelentésére, leküzdésére és felszámolására vonatkozóan. Ezek a válsághelyzetek azt igazolták, hogy az EU képes gyorsan reagálni: meg tudja fékezni a betegségek terjedését, és képes a lehető legkisebbre csökkenteni hatásaikat. Ez nagyrészt az állat-járványügy harmonizált megközelítésének köszönhető. A jelenlegi rendszer lehetővé teszi fenntartható megfigyelési és nyomonkövetési programok kialakítását azáltal, hogy uniós szintű társfinanszírozást biztosít. Az állat-járványügy harmonizált uniós megközelítése korábban már lehetővé tette az Unió számára, hogy nemzetközi viszonylatban megvédje tagállamai érdekeit.
14. Az állatbetegségek határokon túlra terjedése folyamatos veszélyt jelent az állattartók és a tagállamok számára, mivel jelentős gazdasági hatással járhat mind a magán-, mind pedig a közszférára. Sok betegség könnyen átterjedhet egyik országból a másikba és akár világméretűvé válhat. A vadon élő állatok jelentős járványügyi szerepet játszhatnak az állatbetegségek terjesztésében, és tagállamok közötti mozgásuk különösen nehezen ellenőrizhető vagy korlátozható (például a vaddisznó klasszikus sertéspestise potenciális veszélyt jelent a tenyésztett sertésekre). Ezen oknál fogva uniós szintű állat-járványügyi intézkedésekre és harmonizált megfigyelési rendszerekre van szükség.

15. A fentiek alapján a jövőbeli jogalkotás során figyelembe kell venni az elmúlt évtizedekben az Uniónak e területen tulajdonított magas szintű kompetenciát, amelyet mind a tagállamok, mind pedig az érintett felek elismernek.

3. Az Unió kezdeményezésének céljai: melyek a legfontosabb politikai célok?

16. Az Unió egésze az Európa 2020 stratégia¹ céljainak megvalósítására törekszik. Az állat-egészségügyi célkitűzések elősegíthetnék ezeket a jelentős átfogó célokat azáltal, hogy csökkentenék a rossz állat-egészségügyi helyzetnek vagy a betegségek kitörésének a gazdasági, a szociális (beleértve a közegészséget) és a környezetre gyakorolt negatív hatásait; ennek következtében a gazdasági biztonság és az állattartók, különösen a gazdálkodók sikeressége révén hozzájárulnának az intelligens, fenntartható és inkluzív növekedéshez.
17. Érdemes itt újra megemlíteni, hogy az állat-egészségügyi célkitűzések nem elszigetelten léteznek. Az állatok jó egészségi állapota a belső piac életképességének és fenntarthatóságának alapvető tényezője; ez különösen az élelmiszer-ágazatra vonatkozik, amely az Unióban a legnagyobb különálló gazdasági ágazat. Szükségszerű átfedésben és kölcsönhatásban áll más politikai területekkel, mint például az állatjólét, az élelmiszer-biztonság, a takarmányozás, az állatgyógyszerek és a hatósági ellenőrzések területe, de a szélesebb mezőgazdasági és környezeti témakörökkel is, mint például az idegenhonos özönfajok.
18. Az Unió állat-egészségügyi politikájának általános célkitűzéseit az Unió állat-egészségügyi stratégiájában (2007–2013) körvonalazták, amelyek a következők:
- A közegészség és az élelmiszer-biztonság magas színvonalának biztosítása az emberre jelentett biológiai és vegyi kockázatok előfordulásának lehető legkisebbre csökkentésével;
 - Az állatbetegségek előfordulásának megelőzése/csökkentése által az állatok egészségének javítása, és ily módon a mezőgazdaság és a vidéki gazdaság támogatása;
 - A gazdasági növekedés/kohézió/versenyképesség növelése az áruk szabad mozgásának és az állatok ésszerű mozgatásának biztosításával;
 - A gazdálkodási módszerek és az állatjólét támogatása, hogy ezzel elejét vegyék az állatok egészségével kapcsolatos veszélyeknek, és a lehető legkisebbre csökkentsék a környezeti hatásokat, így segítve az EU fenntartható fejlődésre vonatkozó stratégiáját.

¹ http://ec.europa.eu/europe2020/index_hu.htm

19. Az állatjólét gyakorlatilag szoros kapcsolatban áll az állategészségüggyel, és az Európai Unió működéséről szóló szerződés (EUMSZ) 13. cikke értelmében az állategészségügy minden célkitűzésének teljes mértékben figyelembe kell vennie az állatok jólétének követelményeit.
20. Ezek az általános célok jelzik, hogy az uniós intézkedések szélesebb alapokon állnak, mint egyszerűen a köz- és állat-egészségügyi problémák megelőzése vagy a gazdálkodók gazdasági biztonsága. Az új intézkedések céljának nemcsak a tartott állatokra kell kiterjednie (beleértve a feldolgozásra szánt állatokat, a munkavégzés, sport, szabadidő vagy bemutatás céljára felhasznált állatokat, a kedvtelésből tartott állatokat és a tudományos célokra felhasznált állatokat is), hanem bizonyos mértékig a vadon élő állatokra is, amennyiben rossz egészségi állapotuk e célok valamelyikét veszélyeztetheti.
21. E gyakorlat célja az állategészségügy egyszerűsített és koherensebb, jó kormányzáson alapuló, a nemzetközi normáknak (pl. az OIE-szabványoknak) megfelelő jogi keretének létrehozása.
22. Ez a jelentés részletesebben körvonalazza az állat-egészségügyi jogszabály speciális és operatív célkitűzéseit.

4. Politikai lehetőségek

23. A felmerült problémák megoldása és a fent említett operatív célkitűzések elérése érdekében az alábbi 5 politikai lehetőséget vettük figyelembe:
24. 1. lehetőség: a jelenlegi helyzet fenntartása (vagyis a jelenlegi politika folytatódik). A jelenlegi állat-egészségügyi szabályok hatályban maradnának a szükséges technikai aktualizálás és kiigazítások elvégzése mellett, de az általános stratégiai célokat létrehozó horizontális keret kialakítása nélkül. Az azonosított problémák megoldására, ahol lehetséges, a jelenlegi szabályozási eszközök kerülnének felhasználásra.
25. 2. lehetőség: a jelenlegi jogalkotás egyszerűsítése a tartalom vagy a politika nagymértékű módosítása nélkül. Ez a lehetőség lehetővé tenné a jelenlegi állat-egészségügyi jogszabályok egyetlen jogszabályban történő egyesítését, de a jogszabály tartalmát nem módosítaná jelentősen. Változtatásokat kizárólag akkor végeznének, ha a körülmények megkövetelik, valamint a Lisszaboni Szerződésnek való megfelelés érdekében.
26. 3. lehetőség: a jelenlegi jogi keret nagyobb önszabályozással. Ez a lehetőség nem szabályozási jellegű további kezdeményezésekkel egészítené ki a jelenlegi állat-egészségügyi politikát és a hatályos jogszabályokat (önszabályozás a Bizottság meghatározása szerint: önkéntes megállapodások a magánjogi szervezetek között a problémák megoldására a saját maguk közti kötelezettségvállalással).
27. 4. lehetőség: az állat-egészségügyi kérdések bizonyos állat-egészségügyi eredmények elérésén alapuló, új, egyszerűsített, rugalmas általános jogi kerete. Az e lehetőség keretében létrehozandó új, egyszerűsített jogi keret meghatározná az állat-egészségügyi politikának az elvárt eredmények eléréséhez szükséges elveit és céljait. Az eredményekről – mint például bizonyos állat-egészségügyi és kapcsolódó közegészségi normákról – uniós

szinten állapotodnának meg. A keret azonban rugalmas lenne, hogy az elvárt eredmények elérése érdekében adott esetben lehetővé tegye a tagállamok számára az uniós jogszabályoknak a helyi körülmények szerint történő alkalmazását.

28. 5. lehetőség: Az állat-egészségügyi kérdéseknek az állat-egészségügyi politikák bizonyos folyamatainak és normáinak meghatározásán alapuló, új, előíró jogi kerete. Az e lehetőség keretében létrehozandó új, átfogó jogi keret meghatározná az állat-egészségügy elveit és céljait. Ez a keret speciális normákat határozna meg a tagállamokban megkövetelendő állat-egészségügyi szabályok és eljárások tekintetében, kevés rugalmasságot hagyva a tagállamoknak arra, hogy a szabályokat sajátos körülményeikhez igazítsák.

5. A hatások vizsgálata

1. lehetőség – a jelenlegi helyzet fenntartása

29. A lehetőségek megfelelő összehasonlításának lehetővé tétele érdekében az 1. lehetőség, azaz a jelenlegi állat-egészségügyi politika fenntartása politikai kiindulási alapként szolgál, és az értékelés során ezzel vetették össze a többi lehetőséget.
30. A jelenlegi helyzetet fenntartó lehetőséget mind az állat-egészségügyi stratégia hatásvizsgálata, mind a közösségi állat-egészségügyi politika értékelése elutasította, ezért különösen nehezen igazolható. A jelenlegi helyzet fenntartása az állat-egészségügyi kérdések és a jelentésben azonosított problémák jelenlegi, uniós szinten való megközelítésének folytatását jelenti.

2. lehetőség – a jelenlegi jogi keret egyszerűsítése a politika jelentős változtatása nélkül

31. Ez a lehetőség feltételezi a hatályos jogi keret egyszerűsítését azáltal, hogy a nagyszámú jelenlegi jogszabályt egyetlen jogszabályban egyesítené, de nem követné az állat-egészségügyi stratégiában meghatározott politikai célokat és fejlesztéseket.
32. Az állat-egészségügyi politika lényegében nem változna; csupán a jogszabály egyszerűsítése jelentene előnyöket e lehetőség keretében. Az összes hatályos jogszabály egységesítése révén javulás érhető el az egyszerűsítés és az átfedések elkerülése terén.
33. A jelenlegi jogszabályok azonban nem rendelkeznek átfogó koherenciájú elvekkel, emiatt az egyetlen jogszabályban való egységesítésük a jelenlegi vívmányok hosszú jegyzéke lenne, ami csekély előrelépés lenne a valós egyszerűsítés terén, így nem valósulnának meg az állat-egészségügyi stratégiában meghatározott célok.

3. lehetőség – a jelenlegi jogi keret nagyobb önszabályozással

34. Ez a lehetőség főleg nem szabályozó jellegű intézkedésekből áll, amelyeket a jelenleg rendelkezésre álló erőforrásokkal valósítanak meg, és nem hozna létre további adminisztratív terhet. Ezek az intézkedések azt jelentenék, hogy a Bizottság és/vagy a tagállamok maguk fejlesztenének ki iránymutatást és dolgoznák ki a legjobb gyakorlatokat az állat-egészségügyi intézkedések

javítása érdekében, vagy az érintett feleket ösztönöznék erre. Ezáltal kiegészítenék a jelenlegi állat-egészségügyi jogi keretet, és az állatbetegségek jobb megelőzésére törekednének. A jogszabályokat annak függvényében egyénileg aktualizálnák, hogy ez milyen mértékben szükséges az új követelményeknek (mint például a Lisszaboni Szerződés bevezetését követő új döntéshozatali eljárások) vagy a technológiai fejlődésnek való megfelelés érdekében.

35. Általánosságban elmondható, hogy az állat-egészségügyi intézkedésekhez javasolt iránymutatások és a legjobb gyakorlatok előmozdítása révén az állattartók és az élelmiszerlánc egyéb szereplői tájékozottabbak lennének az állat-egészségügyi intézkedésekről és az állatbetegségek kockázatairól, valamint az intézkedéseikhez kapcsolódó kötelezettségekről. Ha az állattartók tájékozottabbak a betegségek megelőzésének legjobb gyakorlatairól, nagyobb valószínűséggel alkalmazzák a biológiai védelmi és a megfigyelési intézkedéseket, amelyek számukra az állatbetegségek gyakoriságának és hatásának csökkentése szempontjából hasznosak.
36. Ezek az intézkedések azonban nem lennének kötelezőek. Megvalósításuk elsősorban azon múlik, hogy az érintett felek mennyire hajlandók útmutatások készítésére, továbbá az állattartók arra irányuló együttműködésétől is függ, hogy önkéntes alapon kövessék ezeket az útmutatásokat olyan körülmények között, amikor nem mindig állna érdekükben az együttműködés. E lehetőség tényleges megvalósításának hatásai ezért nagyon bizonytalanok, amelyek a hatástalanságtól a meglehetősen pozitív hatásokig terjednek.

4. lehetőség – az állat-egészségügyi kérdések rugalmas általános jogi kerete

37. A 4. lehetőség gazdasági és közegészségügyi hatásai az elvárások szerint nagyon pozitívak. Először is ott vannak a betegségek előfordulásának csökkenésétől várt előnyök. Az erőforrások általánosságban jobban irányulnának az adott kockázatra, ami idő és pénz megtakarítását eredményezi. Kialakításra kerül a vakcinák lehető legjobb hasznosításának stratégiája, amelynek pozitív gazdasági hatásai lehetnek az állatbetegségek előfordulásának csökkenése szempontjából, valamint egyéb pozitív hatások kapcsolódhatnak hozzá.
38. Kezdetben kétségtelenül arra lenne szükség, hogy a gazdálkodók és más állattartók, valamint az illetékes hatóságok megismerkedjenek az új jogi kerettel. Ez a kezdeményezés mindazonáltal a hatályos jogszabályok egyszerűsítésére törekszik, ezért célszerűnek látszik, hogy minden teher jelentősen korlátozott legyen, és emellett adott esetben eltéréseket vezetnek be. Ahol új intézkedéseket vezetnének be, mint például a biológiai védelmi intézkedések, ezek lehetőségek és ösztönzések biztosításán alapulnának, mintsem kötelező intézkedések bevezetésén. Ez például azt jelenti, hogy a gazdálkodó vagy a felelős személy saját elhatározásán múlik, hogy további ismereteket kíván-e szerezni és végre akarja-e hajtani az intézkedéseket a pozitív (gazdasági és állat-egészségügyi) haszon megteremtése érdekében. Az állatbetegségek természetéből adódóan az érvényes szabályok rendszeres frissítése már szokásos eljárásnak számít; az egyszeri tájékoztatói költségek valószínűleg a működési költségekbe kerülnének beépítésre. Az egyszerűsített, egységesebb stratégiai keret hosszú távon mindenkinek

hasznára válhatna, különösen azok (például a gazdálkodást most kezdők) számára, akik ekkor tájékozódnak kötelezéseikről először.

39. Általánosságban és hosszú távon helyes azt feltételezni, hogy egy egyszerűsített, rugalmas és eredményeken alapuló keret alacsonyabb adminisztratív terhet ró a gazdálkodásra és a kapcsolódó ágazatokra, valamint az állattartókra, mint az 5. lehetőségnél vázolt előíró keret. Ennek az az oka, hogy rugalmassága olyan kötelezettségeket és követelményeket jelent, amelyeket a nemzeti vagy regionális körülményekhez lehet igazítani, adott esetben alacsony kockázatú helyzetekben eltérések bevezetésével és a tagállamok számára lehetővé téve, hogy adminisztratív kötelezettségeiknek csupán az ésszerű kockázatelemzéshez feltétlenül szükséges mértékben tegyenek eleget.
40. Három olyan példa merült fel, amelyeket különösen fontos volt részletesebben elemezni: biológiai védelem, kereskedelem és vakcinázás, amelyeket a jelentés szövege és bizonyos részletességgel e jelentés mellékletei határoznak meg. Az adminisztratív teherre gyakorolt potenciális hatást bemutató példa a fő jelentés 5.2. táblázatában található.
41. Ez a lehetőség a fent említettek alapján az állat-egészségügyi munkaerőpiac rugalmassága tekintetében, valamint különösen az állatok és állati termékek egységes biztonságossági szintje eléréséből adódóan enyhén pozitív szociális hatással járna.
42. Feltételezve azt, hogy csökkenő mértékben törnének ki állatbetegségek, számos más pozitív környezeti hatással is számolhatunk. A tartott állatokban előforduló állatbetegségek negatív hatással lehetnek a vadon élő állatokra (például a madárinfluenzát nemcsak a vadon élő madarak terjeszthetik a házi baromfira, hanem ők is megfertőződhetnek a házi baromfi által). Ennélfogva előfordulásuk csökkentése általános pozitív hatással járna a vadon élő állatokra.

5. lehetőség – az állat-egészségügyi kérdések előíró általános jogi kerete

43. Az 5. lehetőség várhatóan az állatbetegségek Unión belüli előfordulásának jelentős csökkenéséhez vezetne, az ehhez kapcsolódó összes gazdasági, szociális és környezeti előnnyel együtt; az erre vonatkozó részletesebb elemzés a jelentésben található. Az 5. lehetőség azonban valószínűleg jelentős adminisztratív teherrel jár. Ezenfelül az inkább előíró jellegű szabályok a környezeti és technológiai változások következtében valószínűleg sokkal gyorsabban válnának elavulttá.
44. Az 5. lehetőség az állatbetegségek csökkenését vonhatja maga után, de nehezen jelenthető ki teljes bizonyossággal, hogy a minden terület vonatkozásában azonos normák megkövetelése (5. lehetőség) jobb vagy rosszabb hatással jár-e, mint a jól megvalósított, kockázatalapú megközelítés (4. lehetőség). Ez annak a függvénye, hogy milyen szinten használják az erőforrásokat és határozzák meg a normákat. Ki lehet jelenteni, hogy (az egyes lehetőségek azonos szintű erőforrás-felhasználását feltételezve) az erőforrások jó, kockázatalapú felhasználása előnyösebb hatással jár, mint a minden terület vonatkozásában egységes normák alkalmazása.

45. E lehetőség alkalmazása esetén a tagállamokra potenciálisan nagyon nagy adminisztratív teher nehezedne. A teher mértéke a végrehajtás módjától függ; amennyiben azonban a tagállamok kötelesek lennének képzést biztosítani az állattartók számára, továbbá feladatuk lenne a biológiai védelemre és megfigyelésre vonatkozó új állat-egészségügyi intézkedések kidolgozása, irányítása és végrehajtása, akkor a terhek nagyon jelentősek lennének.
46. Az előíró jellegű jogi keret uniós szinten meghatározza a hatósági és engedéllyel rendelkező állatorvosok szakmai képesítése és képzése során megszerzendő tudás és szakértelem tartalmát. Amennyiben sikerül biztosítani, hogy az állatorvosok Unió-szerte azonos tudással és szakértelemmel rendelkezzenek, a hatósági és engedéllyel rendelkező állatorvosok könnyebben vállalhatnák munkát egy másik tagállamban anélkül, hogy sértenék az egészségi normákat.
47. Az 5. lehetőség alkalmazása – a 4. lehetőségénél vázoltakhoz nagyon hasonlóan – valószínűleg nagymértékű pozitív hatást gyakorolna a környezetre. Egyrészt az erősebben előíró jellegű intézkedések a 4. lehetőséggel kapcsolatban körvonalazottakhoz képest várhatóan pozitívabb környezeti hatást idéznének elő. Az 5. lehetőség nagyobb szigorúsága azonban azt jelentheti, hogy az intézkedések kevésbé adaptálhatók a sajátos környezeti feltételekhez és esetleg bizonyos negatív hatásokat gyakorolnának a környezetre és ezzel együtt a jólétre. A felvázolt folyamatnak még a hozzávetőleges irányát is nagyon nehéz lenne meghatározni, nem beszélve a várható hatások felbecsléséről.

6. A lehetőségek összehasonlítása

48. Összességében a 4. lehetőség tűnik a megfelelő szintű eredményességet, hatékonyságot és az uniós célokkal való összhangot biztosító lehetőségnak. Meg kell valósítani az átfogó stratégia és keret egyértelműséget és összhangot biztosító fő céljait, de figyelembe kell vennie az egyes tagállamok vagy területek speciális körülményeit és meg kell hagynia a gyorsan változó körülményekhez való alkalmazkodás rugalmasságát. Ennélfogva ez a lehetőség tartja tiszteletben leginkább a szubszidiaritás és az arányosság elveit. Míg a 2. és a 3. lehetőség nagyobb folyamatosságot biztosít a jelenlegi a kontextussal, egyszerűen nem garantál pozitív eredményeket és fenntartja a jogalkotás jelenlegi zavarkeltő sokféleségét. Az 5. lehetőség átfogó stratégiájával és keretével megvalósítható lenne az egyszerűség célja, de valószínűleg túl szigorú lenne ahhoz, hogy sikeresen alkalmazkodni tudjon az Unióban tapasztalható eltérő körülményekhez, és ezáltal potenciálisan veszélyeztetné saját céljait.
49. A 4. lehetőség fő előnye a rugalmasságában rejlik. A korábbiak alapján az átfogó, megengedő keret azt jelenti, hogy bizonyos politikai intézkedések használhatják a 3. és az 5. lehetőség általános meghatározásában körvonalazott eszközöket. Be lehetne vezetni vagy ösztönözni lehetne a 3. lehetőség eszközeinek (bizonyos önszabályozó rendszereknek vagy elemeknek) a használatát, amennyiben sürgősséget jelentenek vagy nem megfelelőnek bizonyulna jogszabály révén szabályozni egy adott területet. A jogi rugalmasságot biztosító 4. lehetőségénél is alkalmazható lenne az 5. lehetőségben vázolt, jobban előíró jellegű jogi keret bizonyos kérdések, fajok

vagy betegségek esetében – felhatalmazáson alapuló jogi aktusok vagy végrehajtási aktusok révén – akkor, ha több vagy részletesebb intézkedés szükséges vagy helyénvaló.

6.1. táblázat A 3–5. lehetőség összehasonlítása

Célkitűzések	3. lehetőség	4. lehetőség	5. lehetőség
Eredményesség	A 3. lehetőség eredményei a kiinduláshoz viszonyított változatlanságtól a viszonylag jelentős mértékben önszabályozó rendszerig terjednek. Hatékonysága a célok elérésének vonatkozásában ezért nagyobb valószínűséggel pozitív, mint negatív.	A 4. lehetőség valószínűleg hatékony e célok elérése, vagy elérésükre való törekvés tekintetében.	A 5. lehetőség valószínűleg hatékony e célok elérése, vagy elérésükre való törekvés tekintetében, de a rugalmasság hiánya miatt ezt a hatékonyságot hosszú távon kevésbé valószínűen tudja fenntartani.
	+	+	+
Hatékonyság	Hatékonysága az önszabályozó rendszer létrehozására fordított erőforrások mennyiségétől függ. Ehhez azonban nem szükséges időigényes szabályozási módosítás.	A rugalmas keret korlátozott elsajátítási költséget igényel, mivel ezt főleg a már meglévő képzési hálózatokon keresztül végzik (pl. BTSF stb.). Ez hosszú távon valószínűleg érthetőbb és hatékonyabb lesz az érintett felek számára, legyenek akár állattartók, akár tagállamok.	Az 5. lehetőség valószínűleg nagyobb adminisztratív teherrel jár az elsajátítás és a bevezetés során. Míg nagyobb koherenciát biztosít a jogalkotás során és általánosan előnyös lehet, a rugalmasság hiánya azt eredményezi, hogy a körülmények változásával több erőforrásra van szükség a jogszabályok módosításához.
	+/-	++	+
Az uniós célokkal való összhang	Nem éri el az Unió állat-egészségügyi stratégiájában meghatározott, az összes állat-egészségügyi jogszabályának egyetlen keretbe való foglalására irányuló célokat.	Eléri az Unió állat-egészségügyi stratégiájában meghatározott, az összes állat-egészségügyi jogszabálynak koherens és rugalmas keretbe való foglalására irányuló célt. Összhangban van más rugalmas megközelítésekkel, és nagy valószínűséggel teljesíti a 3. szakaszban meghatározott operatív célkitűzéseket.	Megvalósítaná az Unió állat-egészségügyi stratégiájában meghatározott egységes jogi keret megteremtésének célját, de a rugalmasság hiánya azt jelenti, hogy kisebb valószínűséggel teljesít egyes operatív célkitűzéseket, mivel kevésbé tud alkalmazkodni a jövőbeli változó körülményekhez.
	-	++	+

7. Nyomon követés és értékelés

50. Egyszerű és megbízható teljesítménymutatók segítik az előrehaladási folyamat mérését. Idetartoznának mind a konkrét állat-egészségügyi mutatók, mind az olyan elvontabb mutatók, amelyek az európai polgárok bizalmát, elvárásait és közfelfogását követik nyomon.
51. Nagyon nehéz meghatározni azokat a pontos mutatókat, amelyek egyértelműen mutatják, hogy egy olyan nagyszabású kezdeményezés, mint az állat-egészségügyi rendelet sikeresen végrehajtotta kitűzött céljait. Egy meglehetősen nagyvonalú időkereten belüli intézkedéssorozat azonban jelezhetné az általános útirányt.
52. Példák a siker konkrét mutatóira:
- az Unió mentesítési és nyomonkövetési intézkedéseire fordított állat-egészségügyi kiadásainak a sürgősségi intézkedések költségeivel szembeállított aránya;
 - korlátozások (területek száma x korlátozás időtartama) a szabályozott, bejelenthető betegségek kitörései következtében;
 - a nagymértékű kitörések, valamint a mentesítési intézkedések következtében kiselejtezett állatok száma;
 - az állatbetegség kitöréséből adódó általános költségek és veszteségek az Unió, a tagállamok, a gazdálkodók és más érintett felek számára;
 - az egyszerűsített rendszer keretében a határokon átvitt állatok szállítmányai;
 - az állattartók, különösen a gazdálkodók által elvégzett képzések száma.
53. A fentiek szerint ez a hatásvizsgálat szükségszerűen széleskörű áttekintést nyújt. Konkrétabb másodlagos jogalkotási intézkedések bevezetése esetén nagy valószínűséggel még sajátosabb hatásvizsgálatok elvégzésére és ennek részeként az egyes intézkedések még részletesebb mutatóira lesz szükség. A tervek szerint az állat-egészségügyi rendelet végrehajtását követően körülbelül öt év múlva értékelést kell végezni, és az eredményeket jövőbeli döntéshozatal céljából hozzáférhetővé kell tenni.