



EVROPSKA
KOMISIJA

Bruselj, 6.5.2013
SWD(2013) 160 final

DELOVNI DOKUMENT SLUŽB KOMISIJE

POVZETEK OCENE UČINKA

Spremni dokument

k predlogu

UREDBE EVROPSKEGA PARLAMENTA IN SVETA

o zdravju živali

{COM(2013) 260 final}
{SWD(2013) 161 final}

1. Ugotovljeni problemi

Ozadje

1. Kmetijski sektor v EU je z vsaj 2 milijonoma ptic (piščanci, kokoši nesnice, purani idr.) in 334 milijoni sesalcev (prašiči, ovce, koze, govedo, kožuharji idr.) največji uporabnik živali. V EU je 13,7 milijona gospodarstev, ki se ukvarjajo z živinorejo. Vrednost živinorejske proizvodnje v EU znaša 149 milijard EUR letno. Živali pa so tudi del akvakulture, so hišne živali, lahko se gojijo zaradi krzna in se uporabljajo pri različnih drugih dejavnostih ali so del njih, na primer preskušanje na živalih, uporaba v živalskih vrtovih in cirkusih, v zabavnih in športnih prireditvah.
2. Pri ukrepih EU gre trenutno predvsem za preprečevanje in obvladovanje prenosljivih bolezni, ki imajo lahko velike zdravstvene in gospodarske posledice. Posledice izbruha živalskih bolezni se lahko zelo razlikujejo, običajno pa pomenijo neposredno tveganje za zdravje živali in javno zdravje. Vendar pa se lahko pojavijo tudi drugi posredni negativni učinki, denimo gospodarski ali družbeni, med katerimi so stroški rejcev in povezanih industrij zaradi obvladovanja bolezni in motenj poslovanja, stroški javnega sektorja zaradi izkoreninjenja in spremljanja ter spremembe vzorcev porabe. Izbruhi bolezni pogosto tudi znatno vplivajo na mednarodno trgovino z živalmi in živalskimi proizvodi.
3. Sedanji zakonodajni okvir EU za zdravje živali vključuje približno 50 osnovnih direktiv in uredb, od katerih so bile nekatere sprejeti že leta 1964. Pravni red Skupnosti na področju veterine trenutno zajema več kot 400 aktov. Ta skupina pravil za zdravstveno varstvo živali je povezana s trenutnim pravnim okvirom na področju dobrobiti živali, varnosti hrane, javnega zdravja, prehrane živali, veterinarskih zdravil, varstva okolja, uradnega nadzora in skupne kmetijske politike.

Pomisleki v zvezi s sedanjo politiko in ugotovljene težave

4. Komisija je leta 2004 začela neodvisno oceno, s katero je želela oceniti učinkovitost politike Skupnosti na področju zdravja živali v prejšnjem desetletju. Rezultat te ocene je bila strategija EU za zdravje živali za obdobje 2007–2013. Zainteresirane strani in pristojni organi držav članic so bili pozvani, naj v okviru usmerjevalne skupine za pravila o zdravstvenem varstvu živali sporočijo težave v trenutni zakonodaji o zdravju živali. Zaključki ocene politike Skupnosti na področju zdravja živali in posvetovanja zainteresiranih strani so bili v glavnem enotni glede tega, da sedanji sistem sicer dobro deluje, vendar so bile ugotovljene številne pomanjkljivosti, ki jih je treba odpraviti.
5. Glavne težave, ki so jih zainteresirane strani ugotovile pri oceni politike Skupnosti na področju zdravja živali: zapletenost sedanje politike Skupnosti na področju zdravja živali; odsotnost skupne strategije za zdravje živali; nezadosten poudarek na preprečevanju bolezni (s posebnim poudarkom na potrebi po večji biološki zaščiti). Poleg tega je bila ugotovljena tudi posebna težava politike na področju trgovine z živimi živalmi znotraj EU. Vsaka od teh težav je podrobneje razložena spodaj.

6. Zainteresirane strani so opredelile in poudarile nujno poenostavitev in spremembo politike, ki sta predlagani v tej oceni.

Zapletenost sedanje politike

7. Sedanja politika Skupnosti na področju zdravja živali je v številnih pogledih zelo zapletena. Prvič, zaradi številnih zakonodajnih aktov na področju zdravja živali neposredno vpleteni (na primer kmetje in druge zainteresirane strani) brez pomoči pravnih strokovnjakov težko razumejo svoje odgovornosti. Drugič, odgovornosti in obveznosti imetnikov živali niso vedno jasne. Nekatere obstoječe odgovornosti v različnih zakonodajnih aktih niso usklajene in nekatere se v posameznih državah članicah različno razlagajo. To bi lahko povzročilo težave, če zakonodaja ustrezno ne odraža nalog in potreb imetnikov živali. Poleg tega lahko zaradi razlik med državami članicami pride do tega, da imajo imetniki živali glede izpolnjevanja pravnih obveznosti neenake pogoje. Tretjič, pravila za tržno kmetijstvo se ne uporabljajo vedno sorazmerno tudi za nekomercialno gojenje živali. Nekomercialno gojenje živali (npr. gojenje živali za prosti čas ali dvoriščna reja) običajno pomeni drugačno vrsto in raven tveganja za bolezni v primerjavi z industrijskimi kmetovanjem, upravno breme za nekomercialno gojenje živali pa ni vedno sorazmerno s stopnjo tveganja za bolezni. Četrto, opredelitev naloge veterinarskih služb je v nekaterih pogledih še pravno negotova, kar je treba popraviti, da se zagotovi, da veterinarji poznajo svoje pravne obveznosti, s čimer se preprečijo navzkrižja interesov in spodbuja razvoj boljših veterinarskih omrežij. Petič, trenutna pravila o poklicnih kvalifikacijah in usposabljanju uradnih in odobrenih veterinarjev niso zadostna, kar lahko povzroči razlike med ravnmi varovanja zdravja v državah članicah in na enotnem trga. Šestič, posebne pogoje za zdravstveno varstvo živali, ki se nanašajo na uvoz, je težko razumeti in uporabljati. Zaradi tega prihaja do zapletenosti in velikega upravnega bremena za pristojne organe, uvoznike in tretje države, ki morda težko razumejo svoje pravne obveznosti.

Neobstoj skupne strategije za zdravje živali

8. Trenutno ni skupne strategije za zdravje živali. Končno poročilo o oceni politike Skupnosti na področju zdravja živali je opozorilo na neobstoj enotnega splošnega pristopa v politiki Skupnosti na področju zdravja živali. Zdi se celo, da je politika Skupnosti na področju zdravja živali skupek posameznih posebnih ukrepov in dejanj z nedoslednimi cilji ter nejasno splošno usmerjenostjo. Pokazalo se je, da so viri, osebje in pozornost vodstva namenjeni izrednim razmeram v zvezi z zdravjem živali, posledica česar je manjša usmerjenost v opredelitev in doseganje dolgoročnih strateških ciljev. Pri tem gre za štiri glavne težave. Prva je odsotnost kategorizacije živalskih bolezni in prednostnih ukrepov politike za živalske bolezni. Zato je pogosto prišlo do taktične in ne strateške dodelitve sredstev za obvladovanje bolezni, kar (dolgoročno) ni bilo optimalno. Druga težava je še vedno slabo usklajevanje spremljanja živalskih bolezni z različnimi sistemi spremljanja in akterji, ki med sabo ne sodelujejo najbolj učinkovito. Z boljšim usklajevanjem bi lahko zmanjšali tveganje in učinek izbruhov bolezni. Tretja težava je nezadostna uskladitev zakonodaje EU z dogovorjenimi mednarodnimi standardi (OIE, Mednarodna organizacija za zdravje živali). Večja usklajenost bi izboljšala konkurenčnost na mednarodnih trgih in

preprečila trgovinske spore (ob upoštevanju potrebe po ohranitvi visokih standardov za zdravstveno varstvo v EU). Četrta težava je ta, da v sedanjo zakonodajo EU ni v zadostni meri vključen dolgoročni vidik v zvezi s porajajočimi se boleznimi, ponavljajočimi se boleznimi in redkimi boleznimi. Zaradi odzivanja na prihodnja tveganja za bolezni, njihovo obvladovanje in spremljanje je potrebna bolj strateško usmerjena vizija.

Bolje preprečiti kot zdraviti

9. V trenutni zakonodaji EU ni dovolj pozornosti namenjene preprečevanju bolezni, saj se bolj posveča zdravljenju. Odsotnost živalskih bolezni na splošno velja za *globalno javno dobrino*, saj zagotavlja zdravje živali in ljudi v skladu z načelom „en svet, eno zdravje“, ki so ga pripravile SZO (Svetovna zdravstvena organizacija), Mednarodna organizacija za zdravje živali (OIE) in FAO (Organizacija Združenih narodov za prehrano in kmetijstvo). To ni pomembno le za podeželsko gospodarstvo, ampak vpliva tudi na celotno družbo. Do kriz na področju zdravja živali bo sicer vedno lahko prišlo, vendar pa je bilo v oceni politik Skupnosti na področju zdravja živali poudarjeno, da je treba več pozornosti nameniti preprečevanju tveganja ter hitremu in učinkovitemu obvladovanju tveganja, da se zmanjšata pogostost in obseg izbruhov živalskih bolezni. Ta pomanjkljivost se kaže v slabo usklajenem spremljanju in nadzoru živalskih bolezni, kot je navedeno zgoraj, nezadostnem spodbujanju ukrepov za biološko zaščito na kmetijah na ravni EU za preprečevanje izbruhov bolezni, neobstoju strategije za cepljenje za boljše preprečevanje in obvladovanje živalskih bolezni, in v nedoslednih določbah o usposabljanju na področju zdravja živali za tiste, ki delajo z živalmi.

Trgovina z živimi živalmi znotraj EU

10. Medtem ko je že opisane težave mogoče uvrstiti v tematske sklope, pa so bile pri oceni politike Skupnosti na področju zdravja živali in v okviru širokih javnih posvetovanj izpostavljene težave pri trgovini znotraj EU, ki sodijo v več različnih kategorij. Prvič, sedanja pravila o zdravstvenem varstvu živali za trgovino znotraj EU niso vedno sorazmerna s tveganji za zdravje živali pri njihovih premikih. Zlasti se to nanaša na nekatere premike z manjšim tveganjem, ki morajo izpolnjevati strožje zahteve, kot je potrebno. Drugič, v mnogih primerih gre za podvajanje postopkov, kar povečuje upravno breme, povezano s premiki. Tretjič, zamisel o kompartmentalizaciji je bila uspešno uporabljena na nekaterih področjih, a še ni bila razširjena na druge ustrezne dele pravil o zdravstvenem varstvu živali, v katerih bi se v prihodnje lahko uporabljala.

2. Analiza subsidiarnosti: ali so z vidika subsidiarnosti ukrepi EU utemeljeni?

11. Členi 43, 114 in 168 Pogodbe o delovanju Evropske unije so pravna podlaga za zakonodajne ukrepe EU na področju zdravja živali, saj so bistveni del politike EU na področju kmetijstva, javnega zdravja, zaščite potrošnikov, trgovine in enotnega trga.
12. Potreba po ukrepanju ustreza merilu potrebnosti in merilu dodane vrednosti. Države članice ciljev politike na področju zdravja živali ne morejo doseči

same; učinkoviteje jih je mogoče doseči z usklajenim ukrepanjem EU. Zelo splošno gledano, ustrezno zdravstveno varstvo živali ne prinaša le zasebnih koristi za posamezne imetnike in lastnike živali, ki se ukvarjajo s posameznimi živalmi, ampak gre za javno dobrino s širšimi družbenimi koristmi. Zaradi prenosljivosti številnih živalskih boleznih in njihovega prenašanja prek meja bo verjetno imel skupni pristop večje splošne koristi od vrste posameznih ukrepov. Zato so tako v obdobju brez bolezni kakor tudi ob njenem izbruhu stroški neukrepanja na ravni EU potencialno veliko večji kot v primeru sodelovanja.

13. Prednosti usklajenih pravil za preprečevanje, obveščanje, obvladovanje in izkoreninjenje živalskih boleznih na ravni EU so se pokazale med nedavnimi izbruhi živalskih boleznih. Te krize so pokazale, da se je EU sposobna hitro odzivati in omejiti širjenje bolezni ter zmanjšati njihove učinke. To je bilo predvsem posledica usklajenega pristopa k obvladovanju bolezni. Sedanji sistem s sofinanciranjem na ravni EU omogoča tudi razvoj trajnostnih programov spremljanja in nadzora. V preteklosti je lahko EU z usklajenim pristopom k obvladovanju bolezni zaščitila interese svojih držav članic na mednarodni ravni.
14. Čezmejno širjenje živalskih boleznih je nenehna grožnja za živinorejce in države članice, saj ima lahko hude gospodarske posledice za zasebni in javni sektor. Mnoge bolezni se lahko zlahka razširijo iz ene v drugo državo in lahko prerastejo v pandemijo. Divje živali imajo lahko pomembno epidemiološko vlogo pri širjenju živalskih boleznih, njihove premike med državami članicami pa je izjemno težko nadzorovati ali omejevati (na primer klasična prašičja kuga pri divjih prašičih, ki predstavljajo potencialno nevarnost za gojene prašiče). Zaradi tega so potrebni ukrepi za obvladovanje bolezni in usklajeni sistemi spremljanja na ravni EU.
15. Glede na navedeno bi morala prihodnja zakonodaja potrditi visoko stopnjo pristojnosti, ki jo v zadnjih desetletjih EU že ima na tem področju, kar so države članice in zainteresirane strani dobro sprejele.

3. Cilji pobude EU: kateri so splošni cilji politike?

16. EU kot celota si prizadeva za doseganje ciljev strategije Evropa 2020¹. Cilji na področju zdravja živali bi morali podpirati te bistvene splošne cilje, tako da bi zmanjšali tveganje za negativne gospodarske, družbene (vključno z javnim zdravjem) in okoljske učinke slabega zdravja živali ali izbruhov živalskih boleznih ter posledično spodbujali gospodarsko varnost in uspešnost imetnikov živali, zlasti kmetov, s čimer bi prispevali k pametni, trajnostni in vključujoči rasti.
17. Tu je treba ponoviti, da ciljev na področju zdravja živali ne gre obravnavati ločeno. Ustrezno zdravstveno varstvo živali je pomemben dejavnik pri zagotavljanju učinkovitega in trajnega notranjega trga, zlasti živilskega sektorja, ki je največji gospodarski sektor v EU. Prihaja do neizogibnih prekrivanj in medsebojne povezanosti z drugimi področji politike, kot so

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

dobrobit živali, varnost hrane, prehrana živali, veterinarska zdravila in uradni nadzor, pa tudi z obširnimi kmetijskimi in okoljskimi vprašanji, kot so invazivne tujerodne vrste.

18. Splošni cilji politike EU na področju zdravja živali, ki so opredeljeni v strategiji EU za zdravje živali za obdobje 2007–2013, so:
 - zagotavljati visoko raven javnega zdravja in varnosti hrane z zmanjšanjem biološkega in kemičnega tveganja za ljudi;
 - promovirati zdravje živali s preprečevanjem/zmanjševanjem pojavljanja živalskih bolezni ter tako podpirati kmetijstvo in podeželsko gospodarstvo;
 - izboljšati gospodarsko rast/kohezijo/konkurenčnost z zagotavljanjem prostega pretoka blaga in sorazmernih premikov živali;
 - spodbujati kmetijske prakse in dobrobit živali, s čimer se preprečujejo nevarnosti, povezane z zdravjem živali, in zmanjšujejo učinki na okolje v skladu s strategijo EU za trajnostni razvoj.
19. Zlasti dobrobit živali je tesno povezana z zdravjem živali, zato morajo cilji na področju zdravja živali v celoti upoštevati zahteve za dobrobit živali v skladu s členom 13 Pogodbe o delovanju Evropske unije (PDEU).
20. Ti splošni cilji kažejo, da je podlaga za ukrepanje EU širša kot zgolj preprečevanje težav v zvezi z zdravjem ljudi ali živali ali zagotavljanje gospodarske varnosti kmetov. Področje uporabe novih ukrepov bo moralo zajemati ne le gojene živali (vključno z živalmi za proizvodnjo, živalmi, ki se uporabljajo za delo, šport, rekreacijo ali predstavitev, hišnimi živalmi in živalmi, ki se uporabljajo za raziskave), ampak do določene mere tudi divje živali, kadar lahko njihovo slabo zdravje ogrozi katerega od teh ciljev.
21. Cilj teh ukrepov je, da se oblikuje poenostavljen in skladnejši zakonodajni okvir za zdravje živali, ki temelji na dobrem upravljanju in je v skladu z mednarodnimi standardi (npr. OIE).
22. V poročilu so podrobneje opisani posebni in operativni cilji pravil o zdravstvenem varstvu živali.

4. Možnosti politike

23. Da bi rešili opredeljene težave in dosegli navedene operativne cilje, smo preučili pet možnosti politike.
24. 1. možnost: Brez ukrepanja (tj. nadaljevati s sedanjo politiko). Ohranila bi se sedanja pravila o zdravstvenem varstvu živali in uvedle nujne tehnične posodobitve in prilagoditve, horizontalni okvir splošnih strateških ciljev pa ne bi bil vzpostavljen. Po možnosti bi se uporabljala obstoječa regulativna orodja za reševanje ugotovljenih težav.
25. 2. možnost: Poenostavitev obstoječe zakonodaje brez večjih vsebinskih sprememb ali sprememb politike. Ta možnost bi omogočila združitev vseh

obstojećih pravil o zdravstvenem varstvu živali v obsežnem zakonodajnem aktu, vendar brez večjih vsebinskih sprememb same zakonodaje. Vsebina aktov bi se spremenila le, če bi bilo to potrebno zaradi okoliščin in zaradi zagotavljanja skladnosti z Lizbonsko pogodbo.

26. 3. možnost: Obstoječ pravni okvir z več samourejanja. Ta možnost bi dopolnila sedanjo politiko na področju zdravja živali ter obstoječo zakonodajo z dodatnimi neregulativnimi pobudami (samourejanje je Komisija opredelila kot „prostovoljni sporazumi med zasebnimi telesni za reševanje težav s prevzemanjem medsebojnih obveznosti“).
27. 4. možnost: Nov poenostavljen prožen splošen zakonodajni okvir na področju zdravja živali, ki temelji na doseganju določenih rezultatov na področju zdravja živali. Po tej možnosti bi načela in cilje politike na področju zdravja živali, potrebne za doseganje zelenih rezultatov, določal nov poenostavljen pravni okvir. O rezultatih, denimo nekaterih standardih za zdravstveno varstvo živali in povezanih standardih za javno zdravje, bi se dogovorili na ravni EU. Vendar pa bi bil okvir dovolj prožen, da bi lahko države članice za doseganje zelenih rezultatov pravila EU po potrebi prilagodile lokalnim razmeram.
28. 5. možnost: Nov zavezujoč zakonodajni okvir na področju zdravja živali, ki temelji na določitvi posebnih postopkov in standardov politike na področju zdravja živali. Pri tej možnosti bi načela in cilje na področju zdravja živali določal nov obsežen pravni okvir. Ta okvir bi določal posebne standarde za pravila in postopke na področju zdravja živali, ki bi bili obvezni v državah članicah, države članice pa bi imele malo možnosti za prilagajanje pravil različnim okoliščinam.

5. Ocena učinkov

1. možnost – neukrepanje

29. Da se zagotovi ustrezna primerjava možnosti, se 1. možnost, tj. nadaljevati s sedanjo politiko na področju zdravja živali, uporablja kot politično izhodišče, na podlagi katerega bodo ocenjeni učinki drugih možnosti.
30. Možnost neukrepanja je že bila zavržena v oceni učinka strategije za zdravje živali in v oceni politike Skupnosti na področju zdravja živali, zato bi jo bilo izjemno težko upravičiti. Neukrepanje bi pomenilo nadaljevanje sedanjega pristopa EU k reševanju vprašanj v zvezi z zdravjem živali in težav, opredeljenih v poročilu.

2. možnost – poenostavitev obstoječega pravnega okvira brez bistvenih sprememb politike

31. Ta možnost predvideva poenostavitev obstoječega pravnega okvira z združitvijo več obstoječih zakonodajnih aktov v en sam splošen zakonodajni akt, vendar pri tem cilji politike in razvoj, opredeljeni v strategiji za zdravje živali, ne bi bili upoštevani.
32. Politika na področju zdravja živali se ne bi bistveno spremenila, koristi te možnosti pa so povezane samo s poenostavitvijo zakonodaje. Združitev vse

obstoječe zakonodaje na enem mestu bi prinesla določeno poenostavitev in odpravo podvajanja.

33. Vendar v obstoječi zakonodaji ni splošno skladnih načel, zato bi se združitev pravil v enem zakonodajnem aktu sprevrgla v dolg seznam obstoječega pravnega reda Skupnosti, kar dejansko ne bi prineslo poenostavitve, tako da cilji iz strategije za zdravje živali ne bi bili izpolnjeni.

3. možnost – obstoječ pravni okvir z več samourejanja

34. Ta možnost večinoma vključuje neregulativne ukrepe, ki bi se izvajali s trenutno razpoložljivimi viri in ne bi povzročili dodatnega upravnega bremena. To pomeni, da bi Komisija in/ali države članice pripravile smernice in najboljše prakse za izboljšanje ukrepov za zdravstveno varstvo živali ali k temu spodbujale zainteresirane strani. Tako bi se dopolnil pravni okvir na področju zdravja živali in zagotovilo učinkovitejše preprečevanje živalskih bolezni. Zakonodaja bi se po potrebi posodabljala posamično zaradi zagotavljanja skladnosti z novimi zahtevami (denimo novi postopki odločanja od uvedbe Lizbonske pogodbe) ali glede na tehnološki razvoj.
35. Na splošno bi se s smernicami in spodbujanjem najboljših praks za ukrepe za zdravstveno varstvo živali zagotovilo, da bi bili imetniki živali in drugi akterji v prehranski verigi bolj obveščeni o ukrepih za zdravstveno varstvo živali in tveganjih za živalske bolezni ter o odgovornostih za svoja dejanja. Če so imetniki živali bolj obveščeni o najboljših praksah za preprečevanje bolezni, je bolj verjetno, da bodo izvajali ukrepe, kot so ukrepi za biološko zaščito in spremljanje, saj bi tako zmanjšali pogostost in učinke živalskih bolezni.
36. Vendar pa ti ukrepi ne bodo obvezni. V prvi vrsti temeljijo namreč na pripravljenosti zainteresiranih strani, da pripravijo smernice, in imetnikov živali, da jih prostovoljno upoštevajo, tudi ko to morda ni v njihovem neposrednem interesu. Zato so dejanski učinki te možnosti v praksi zelo negotovi, in sicer od nobene spremembe do morebitnih precej pozitivnih učinkov.

4. možnost – prožen splošen zakonodajni okvir za vprašanja zdravja živali

37. Pričakuje se, da bodo gospodarski učinki ter učinki na javno zdravje pri 4. možnosti v glavnem pozitivni. Pri tem gre predvsem za koristi, ki se pričakujejo zaradi zmanjšanja pojavov bolezni. Na splošno bodo viri prilagojeni tveganju zaradi prihranka denarja in časa. Pripravljena bo strategija za kar najboljšo uporabo cepiv, ki bi lahko zaradi zmanjšanja pojavov živalskih bolezni in vseh s tem povezanih učinkov pozitivno vplivala na gospodarstvo.
38. Začetni učinek te možnosti bi bil nedvomno ta, da bi se morali kmetje in drugi imetniki živali ter tudi pristojni organi najprej seznaniti z novim zakonodajnim okvirom. Kljub temu je cilj te pobude poenostaviti obstoječo zakonodajo, zato naj bi se vsa bremena dejansko zelo omejila, po potrebi pa bodo uvedena odstopanja. Morebitni novi ukrepi, na primer za biološko zaščito, bodo uvedeni v obliki možnosti ter spodbud za izboljšanje, ne pa v obliki obveznih ukrepov. To na primer pomeni, da se bo kmet ali izvajalec dejavnosti sam odločil o dodatnem seznanjanju in izvajanju, in sicer zaradi

doseganja koristi (gospodarske in za zdravje živali). Zaradi same narave živalskih bolezni je redno posodabljanje veljavnih pravil že standardni postopek, zato bodo enkratni stroški seznanjanja najverjetneje vključeni v običajne operativne stroške. Dolgoročno bi moral poenostavljen, bolj usklajen strateški okvir koristiti vsem, zlasti tistim, ki prvič iščejo informacije o svojih obveznostih (na primer novi kmetje).

39. Na splošno in dolgoročno je upravičeno domnevati, da bo poenostavljen, prožen in v rezultate usmerjen okvir določal manjše upravno breme za kmetijstvo in povezane industrije ter imetnike živali kot pa zavezujoč okvir pri 5. možnosti. Predvidena prožnost tega okvira namreč omogoča, da se obveznosti in zahteve prilagodijo nacionalnim ali regionalnim okoliščinam, in sicer z uvedbo odstopanj v primerih z majhnim tveganjem, kjer je to primerno, in možnostjo, da države članice omejijo vse upravne obveznosti le na nujno potrebne v skladu z razumno oceno tveganja.
40. Tri področja se je zdelo še zlasti pomembno podrobneje analizirati: biološko zaščito, trgovino in cepljenje. Ta področja so določena v poročilu in podrobneje opisana v priloženih prilogah k temu poročilu. Primer morebitnega učinka na upravno breme je povzet v preglednici 5.2 glavnega poročila.
41. Kot je navedeno, bi se moral zaradi prožnosti trga dela na področju veterine in zlasti nekaterih koristi, ki jih prinašajo enotni standardi za varnost živali in živalskih proizvodov, pokazati pozitiven družben učinek.
42. Če bi se izbruhi živalskih bolezni zmanjšali, bi lahko predvideli več drugih pozitivnih učinkov na okolje. Bolezni gojenih živali lahko negativno vplivajo na divje živali (divje ptice lahko na primer aktivno prenašajo aviarno influenco na domačo perutnino, po drugi strani pa se lahko tudi okužijo prek domače perutnine). Tako bi zmanjšanje pojavov navedenih bolezni moralo na splošno imeti pozitiven učinek na divje živali.

5. možnost – zavezujoč splošen zakonodajni okvir za vprašanja zdravja živali

43. Pri 5. možnosti bi se verjetno znatno zmanjšali pojavi živalskih bolezni v EU, kar bi prineslo tudi vse druge povezane gospodarske, družbene in okoljske koristi, ki so podrobneje analizirane v poročilu. Vendar pa bi pri tej možnosti verjetno nastalo zelo veliko upravno breme. Poleg tega bi strožja pravila verjetno hitreje zastarela zaradi okoljskih in tehnoloških sprememb.
44. Pri 5. možnosti bi se morale pojavljanje živalskih bolezni zmanjšati, vendar je težko z gotovostjo trditi, ali bi imela zahteva po istih standardih po vsej EU, kot je določena v tej možnosti, boljše ali slabše učinke kot pa dobro izveden pristop, ki temelji na tveganju, kot je določeno v 4. možnosti. To je odvisno od tega, na kateri ravni se uporabljajo viri in določajo standardi. Lahko bi trdili (če bi bila pri vsaki možnosti uporabljena enaka raven virov), da bo učinkovita uporaba virov na podlagi tveganja prinesla več koristi kot enoten standard, ki bi se uporabljal po vsej EU.
45. Upravno breme za države članice je lahko pri tej možnosti zelo veliko. Obseg bremena bi bil odvisen od tega, kako bi se izvajala ta možnost. Če bi države članice morale zagotoviti usposabljanje za imetnike živali ter pripravljati,

voditi in izvajati nove ukrepe za zdravstveno varstvo živali na področju biološke zaščite in spremljanja, bi bilo breme zelo veliko.

46. Zavezujoč zakonodajni okvir bo določal, katera znanja in spretnosti morajo uradni in odobreni veterinarji v EU pridobiti pri poklicnih kvalifikacijah in usposabljanju. Z zagotavljanjem iste ravni znanja in spretnosti veterinarjev v EU bodo uradni in odobreni veterinarji lažje delali v drugih državah članicah, ne da bi bili pri tem ogroženi zdravstveni standardi.
47. Izvajanje 5. možnosti bi moralo v glavnem imeti pozitivne učinke na okolje, ki so zelo podobni tistim iz 4. možnosti. Po eni strani bi lahko več predpisanih ukrepov imelo več pozitivnih učinkov na okolje, ki so opisani pri 4. možnosti. Po drugi strani pa bi večja togost 5. možnosti lahko pomenila, da ukrepov ni mogoče toliko prilagoditi posebnim okoljskim razmeram, kar bi lahko morda povzročilo nekatere negativne učinke na okolje, vključno z dobrobitjo živali. Zelo težko je oceniti že relativno smer razvoja, kaj šele količinsko oceniti pričakovane učinke.

6. Primerjava možnosti

48. Na splošno se zdi, da bo 4. možnost še najverjetneje zagotovila zadovoljivo raven uspešnosti, učinkovitosti in skladnosti s cilji EU. Z njo bi morali doseči glavne cilje, ki so zagotoviti jasnost in skladnost splošne strategije in okvira, hkrati pa omogočiti dovolj prožnosti za prilagajanje posebnim okoliščinam v posameznih državah članicah ali območjih ter hitro spreminjajočim se razmeram. Zato je to tudi možnost, pri kateri so najbolj upoštevana načela subsidiarnosti in sorazmernosti. Čeprav 2. in 3. možnost ponujata več kontinuitete v trenutnih razmerah, preprosto ne dajeta nobenih zagotovil za pozitivne rezultate, prav tako pa ne odpravljata trenutne zmede zaradi številnih zakonodajnih aktov. S 5. možnostjo bi dosegli cilj poenostavitve s krovno strategijo in okvirom, vendar bo verjetno preveč toga, da bi jo bilo mogoče uspešno prilagajati različnim okoliščinam v Uniji, kar bi lahko ogrozilo njene cilje.
49. Glavna prednost 4. možnosti je njena prožnost. Kot je bilo navedeno, omogoča narava splošnega okvira pri nekaterih posebnih ukrepih politike uporabo orodij, ki so na splošno opisana v 3. ali 5. možnosti. Uvedla ali spodbujala bi se lahko orodja iz 3. možnosti (nekateri ureditve ali elementi samourejanja), če bi se pokazalo, da je določeno vprašanje nepotrebno ali neustrezno urejati z zakonodajnim aktom. Strožji zakonodajni okvir, opisan v 5. možnosti, bi se lahko v prožnem zakonodajnem okviru uvedel za posebna vprašanja, vrste ali bolezni v obliki delegiranih ali izvedbenih aktov, če bi bili potrebni ali primerni podrobnejši ukrepi.

Preglednica 6.1: Primerjava možnosti 3–5

Cilji	3. možnost	4. možnost	5. možnost
Uspešnost	Možni rezultati pri 3. možnosti segajo od nobenih sprememb v primerjavi z izhodiščem do razmeroma pomembnega sistema samourejanja. Zato bo verjetno uspešnost te možnosti pri doseganju ciljev prej večja kot manjša. +	4. možnost bo verjetno uspešna pri doseganju teh ciljev ali delovanju v smeri teh ciljev. +	5. možnost bo verjetno uspešna pri doseganju ciljev ali delovanju v smeri teh ciljev, toda verjetno ta uspešnost ne bo dolgoročna zaradi pomanjkanja prožnosti. +
Učinkovitost	Njena učinkovitost je odvisna od ravni virov, namenjenih vzpostavitvi sistema samourejanja. Vendar pa ne bo potrebna dolgotrajna sprememba pravil. +/-	Zaradi vzpostavitve prožnega okvira bodo nastali omejeni stroški za seznanitev, saj bo to v glavnem potekalo v okviru že obstoječih mrež usposabljanja (npr. pobuda „Boljše usposabljanje za varnejšo hrano“ itd.). Verjetno je, da bo dolgoročno razumljivejša in učinkovitejša za zainteresirane strani, tako za imetnike živali kakor tudi države članice. ++	Pri 5. možnosti bo verjetno upravno breme višje zaradi seznanitve in izvajanja. Sicer bo zagotovila večjo skladnost zakonodaje in bo tako lahko prinesla skupne koristi, vendar pa bo zaradi pomanjkanja prilagodljivosti v spremenjenih okoliščinah potrebnih več virov za spremembo zakonodaje. +
Skladnost s cilji EU	Cilji strategije EU za zdravje živali, ki so združitev vse zakonodaje na področju zdravja živali v en okvir, ne bi bili doseženi. -	Dosežen bi bil cilj strategije EU za zdravje živali združiti vso zakonodajo na področju zdravja živali v skladen in prožen okvir. Je v skladu s prilagodljivim pristopom, ki se uporablja drugje, najverjetneje pa bodo tudi doseženi operativni cilji iz oddelka 3. ++	Dosežen bi bil cilj strategije EU za zdravje živali oblikovati enoten zakonodajni okvir, toda zaradi pomanjkanja prožnosti verjetno ne bodo doseženi nekateri operativni cilji, saj bo navedeni okvir težje prilagajati spreminjajočim se razmeram v prihodnosti. +

7. Spremljanje in ocenjevanje

50. Napredek se bo meril s preprostimi in zanesljivimi kazalniki uspešnosti. Ti bi morali vključevati „trde“ kazalnike zdravja živali in „mehke“ kazalnike za merjenje zaupanja, pričakovanj in odnosa evropskih državljanov.
51. Zelo težko je predpisati niz točno določenih kazalnikov, ki bodo nedvomno pokazali, ali je tako obsežna pobuda, kot so pravila o zdravstvenem varstvu živali, uspešno dosegla svoje cilje. Kljub temu pa bi moral niz meritev v daljšem časovnem obdobju pokazati splošno smer razvoja.
52. Primeri „trdih“ kazalnikov uspešnosti:
- delež odhodkov EU na področju veterine za ukrepe za izkoreninjenje in spremljanje v primerjavi z odhodki za ukrepe v nujnih primerih;
 - omejitve (zmnožek števila področij in trajanja omejitev) zaradi izbruhov reguliranih bolezni, o katerih je treba obveščati;
 - število izbruhov bolezni velikih razsežnosti in število živali, izločenih zaradi ukrepov za izkoreninjenje;
 - skupni stroški in izgube za EU, države članice, kmete in druge zainteresirane zaradi izbruhov živalskih bolezni;
 - pošiljke živali, ki se premikajo prek meja v okviru poenostavljenega režima;
 - število usposabljanj, ki se jih udeležijo imetniki živali, zlasti kmetje.
53. Kot je navedeno, gre pri tej oceni učinka nujno za obsežen pregled. Pri uvedbi posebnih ukrepov sekundarne zakonodaje bo verjetno treba pripraviti bolj specifično oceno učinka in v okviru tega za vsak ukrep določiti tudi veliko več specifičnih kazalnikov. Predvideno je, da bi ocena morala biti izvedena približno pet let po uvedbi pravil o zdravstvenem varstvu živali, rezultati pa bodo na voljo za prihodnje odločanje.