



EUROPA-
KOMMISSIONEN

Bruxelles, den 6.5.2013
SWD(2013) 160 final

ARBEJDSDOKUMENT FRA KOMMISSIONENS TJENESTEGRENE

RESUMÉ AF KONSEKVENSANALYSEN

Ledsagedokument til

EUROPA-PARLAMENTETS OG RÅDETS FORORDNING

om dyresundhed

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

1. Konstaterede problemer

Baggrund

1. I hele EU er landbrugssektoren den største bruger af dyr med mindst 2 mia. stykker fjerkræ (kyllinger, æglæggende høner, kalkuner osv.) og 334 mio. pattedyr (svin, får, geder, kvæg, pelsdyr osv.). Der er 13,7 mio. husdyrbedrifter i EU. Den årlige værdi af husdyravlen i EU er 149 mia. EUR. Der bruges desuden dyr i akvakulturen, de holdes som kæledyr, opdrættes for pelsens skyld og bruges i forbindelse med forskellige andre aktiviteter som forsøg, zoologiske haver, cirkus, underholdning og væddeløb.
2. EU's indsats er i øjeblikket koncentreret om forebyggelse og bekæmpelse af overførbare sygdomme, som kan have betydelige sundhedsmæssige og økonomiske konsekvenser. Virkningerne af et udbrud af en dyresygdom kan variere meget, men udgør normalt en direkte risiko for dyresundheden og ofte også for folkesundheden. Imidlertid kan der forekomme andre negative indirekte virkninger såsom økonomiske og sociale, herunder omkostninger for husdyravlerne og tilknyttede erhverv i forbindelse med sygdommen og på grund af driftstab, omkostninger i den offentlige sektor til udryddelse og overvågning og ændrede forbrugsmønstre. Ofte får sygdomsudbrud også betydelige følger for den internationale handel med dyr og animalske produkter.
3. Den nugældende EU-retlige ramme for dyresundhed rummer ca. 50 grunddirektiver og -forordninger, hvoraf nogle er vedtaget så langt tilbage som 1964. Veterinærregelværket omfatter i dag over 400 retsakter. Denne samling dyresundhedslovgivning er forbundet med den nugældende retlige ramme for dyrevelfærd, fødevarer sikkerhed, folkesundhed, foder, veterinærlægemidler, miljøbeskyttelse, offentlig kontrol og den fælles landbrugspolitik.

Vurdering af den aktuelle politik og konstaterede problemer

4. I 2004 igangsatte Kommissionen en uafhængig evaluering for at få vurderet resultaterne af Fællesskabets dyresundhedspolitik gennem de foregående 10 år. Som reaktion på udbyttet af denne evaluering blev EU's dyresundhedsstrategi 2007-2013 udarbejdet. Interessenter og kompetente myndigheder i medlemsstaterne blev bedt om at identificere problemer med den nugældende lovgivning om dyresundhed som led i arbejdet i styregruppen for dyresundhedslovgivningen (Animal Health Law Steering Group). Evalueringen af Fællesskabets dyresundhedspolitik og interessenthøringen resulterede i store træk i samme konklusion, nemlig at det bestående system fungerede godt, men at der på en række punkter var brug for forbedringer.
5. De problemer, der primært blev udpeget af interessenterne under evalueringen af dyresundhedspolitikken, var den nugældende dyresundhedspolitik's høje grad af kompleksitet, manglen på en overordnet dyresundhedsstrategi og et utilstrækkeligt fokus på sygdomsforebyggelse (med særligt fokus på behovet for øget biosikring). Der blev også rejst et specifikt politisk spørgsmål vedrørende handel inden for EU med levende dyr. Der gøres nærmere rede for de enkelte problemer nedenfor.

6. Interessenterne påpegede, at der både var behov for forenkling og for ændringer i den politik, der blev foreslået i forbindelse med høringen.

Høj grad af kompleksitet i den aktuelle politik

7. Den aktuelle dyresundhedspolitik er meget kompleks på en række måder. For det første betyder det meget store antal retsakter om dyresundhed, at det er vanskeligt for dem, der direkte berøres heraf (f.eks. landbrugere), at forstå deres ansvar uden at rådføre sig med juridiske eksperter. For det andet er det ansvar og de pligter, der pålægges personer, der holder dyr, ikke altid klart defineret. Visse typer ansvar, der er gældende i dag, er ikke ens defineret i de forskellige retsakter, og nogle tolkes forskelligt i forskellige medlemsstater. Det kunne potentielt give problemer, hvis lovgivningen ikke i tilstrækkelig grad afspejler roller og behov hos personer, der holder dyr. Derudover kan forskelle mellem medlemsstater føre til uensartede spilleregler for personer, der holder dyr, med hensyn til overholdelsen af deres retlige forpligtelser. For det tredje gælder reglerne for kommercielt landbrug ikke altid på en forholdsmæssig måde for ikke-kommercielt dyrehold. Ikke-kommercielt dyrehold (som hobby eller i baghaven) medfører sædvanligvis en anden type og et andet omfang af sygdomsrisiko sammenlignet med industrielt landbrug, og de administrative byrder, der lægges på ikke-kommercielt dyrehold, står ikke altid i et rimeligt forhold til sygdomsrisikoniveauet. For det fjerde er definitionen af veterinærtjenestens rolle behæftet med en vis retsikkerhed, som skal afhjælpes for at sikre, at dyrlæger har klare retlige forpligtelser, for at undgå interessekonflikter og for at fremme udviklingen af bedre veterinærnetværk. For det femte mangler der i øjeblikket regler om embedsdyrlægers og godkendte dyrlægers faglige kvalifikationer og uddannelse, hvilket kan medføre forskelle i sundhedsbeskyttelsesniveauet i de forskellige medlemsstater og inden for det indre marked. For det sjette er de specifikke dyresundhedsmæssige importbetingelser vanskelige at forstå og anvende. Dette skaber kompleksitet og administrative byrder for kompetente myndigheder, importører og tredjelande, som kan finde det vanskeligt at forstå deres retlige forpligtelser.

Mangel på overordnet dyresundhedsstrategi

8. Der mangler en overordnet dyresundhedsstrategi. Den endelige rapport over evalueringen af den fælles dyresundhedspolitik understregede manglen på en fælles generel tilgang til dyresundhedspolitikken. I stedet opfattes dyresundhedspolitikken som et kludetæppe af specifikke foranstaltninger og aktioner med usammenhængende målsætninger og en uklar overordnet retning. Det ressource-, personale- og ledelsesmæssige fokus har generelt været rettet mod dyresundhedskriser med en efterfølgende tendens til, at der bliver mindre fokus på definition og opfyldelse af langsigtede strategiske målsætninger. Det er der fire hovedproblemer i. For det første manglen på kategorisering og prioritering af dyresygdomspolitiske foranstaltninger. Dette har ofte medført en taktisk frem for en strategisk og derfor (på langt sigt) suboptimal tildeling af ressourcer til sygdomsbekæmpelse. For det andet fortsat ringe koordinering af dyresygdomsovervågning med forskellige overvågningssystemer og -aktører, der ikke samarbejder så effektivt som muligt. En bedre koordineringsindsats kunne reducere risikoen og virkningen af sygdomsudbrud. For det tredje utilstrækkelig harmonisering af EU-

lovgivningen med aftalte internationale standarder (Verdensorganisationen for Dyresundhed (OIE)). Større konvergens kunne udløse bedre konkurrenceevne i internationale markeder og ville hindre handelstvister (og samtidig opfylde behovet for at bevare de forventede høje sundhedsstandarder i EU). For det fjerde en utilstrækkelig hensyntagen i den nugældende EU-lovgivning til nyfremkomne, genopdukkende og eksotiske sygdomme. Der er brug for at fremme et mere strategisk syn med det formål at reagere på, bekæmpe og overvåge fremtidige sygdomstrusler.

Forebyggelse er bedre end helbredelse

9. Endelig er der utilstrækkelig fokus i den aktuelle EU-retlige ramme på sygdomsforebyggelse frem for helbredelse. Frihed for dyresygdomme opfattes generelt som et globalt offentligt gode, da det beskytter dyresundheden og folkesundheden, som det understreges i begrebet "One World – One Health", der er udviklet af WHO (Verdenssundhedsorganisationen), OIE (Verdensorganisationen for Dyresundhed) og FAO (De Forenede Nationers Fødevare- og Landbrugsorganisation). Frihed for dyresygdomme betyder ikke kun noget for økonomien i landdistrikterne, men har indflydelse på hele samfundet. Selv om dyresundhedskriser altid vil forekomme, understregede evalueringen af dyresundhedspolitikken behovet for sætte mere fokus på sygdomsforebyggelse og hurtig og effektiv risikostyring for at reducere forekomsten og omfanget af dyresygdomsudbrud. Denne mangel manifesterer sig i ringe koordinering af dyresygdomsovervågning og -tilsyn som nævnt ovenfor, mangel på fremme på EU-plan af biosikringsforanstaltninger på bedrifterne til forebyggelse af sygdomsudbrud, mangel på en vaccinationsstrategi til bedre forebyggelse og bekæmpelse af dyresygdomme samt inkonsekvente bestemmelser om uddannelse i dyresundhed for personer, der arbejder med dyr.

Samhandel inden for EU med levende dyr

10. Selv om de tidligere beskrevne problemer passer ind under de tematiske overskrifter, satte både styregruppen for evaluering af dyresundhedspolitikken og den brede offentlige høring fingeren på problemer med samhandelen inden for EU, som faldt ind under flere af disse forskellige kategorier. For det første står de nugældende dyresundhedsregler for samhandel inden for EU ikke altid i et rimeligt forhold til de dyresundhedsrisici, som flytningerne udgør. F.eks. skal visse lavrisikoflytninger overholde strengere krav end nødvendigt. For det andet er der i mange tilfælde procedurer, der gentages, hvilket øger den administrative byrde, der er forbundet med flytningerne. For det tredje har konceptet med afgrænsning af segmenter været brugt med held på visse områder, men er endnu ikke udvidet til at omfatte andre relevante dele af EU's dyresundhedslovgivning og kunne blive det i fremtiden.

2. Analyse af nærhedsprincippet: Er en EU-indsats berettiget ud fra nærhedsprincippet?

11. Artikel 43, 114 og 168 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde danner retsgrundlag for EU's lovgivningsmæssige foranstaltninger vedrørende dyresundhed, idet de er en væsentlig del af EU's landbrugspolitik, politikken

for folkesundhed og forbrugerbeskyttelse, handelspolitikken og politikken for det indre marked.

12. En indsats er ifølge analysen både nødvendig og tilfører merværdi. Målsætningerne for dyresundhedspolitikken kan ikke opfyldes ved medlemsstaternes indsats alene, men kan bedre opfyldes ved en harmoniseret EU-indsats. I meget generelle vendinger giver god dyresundhed ikke kun personlige fordele for den enkelte person, der holder dyr, og den berørte ejer med hensyn til de enkelte dyr, men er et offentligt gode med bredere samfundsmæssige fordele. Mange dyresygdommes overførbare og grænseoverskridende natur betyder, at en fælles tilgang frem for en række enkeltaktioner sandsynligvis vil have den største samlede gavnlige virkning. Derfor er omkostningen ved ikke at gøre en indsats på EU-plan potentielt meget større end ved at arbejde sammen – såvel i "fredstid" som i tilfælde af udbrud.
13. Fordelene ved harmoniserede regler for forebyggelse, anmeldelse, bekæmpelse og udryddelse af dyresygdomme på EU-plan er blevet påvist i forbindelse med dyresygdomsudbrud i nyere tid. Disse kriser demonstrerede EU's evne til at reagere hurtigt, begrænse spredningen af sygdommene og minimere deres virkninger. Dette skyldes hovedsagelig den harmoniserede tilgang til sygdomsbekæmpelse. Det aktuelle system beforder også udviklingen af bæredygtige overvågningsprogrammer ved at sikre samfinansiering på EU-plan. Førhen gjorde den harmoniserede EU-tilgang til sygdomsbekæmpelse det muligt for EU at forsvare sine medlemsstaters interesser internationalt.
14. Grænseoverskridende spredning af dyresygdomme er en permanent trussel mod personer, der holder husdyr, og medlemsstater, da det kan få store økonomiske konsekvenser for både den private og den offentlige sektor. Mange sygdomme kan let spredes fra et land til et andet og antage pandemisk størrelse. Vildtlevende dyr kan spille en vigtig epidemiologisk rolle i overførslen af dyresygdomme, og deres bevægelser mellem medlemsstaterne er yderst vanskelige at kontrollere eller begrænse (f.eks. klassisk svinepest hos vildsvin, der er en potentiel trussel mod tamsvin). Derfor er der brug for kontrolforanstaltninger og harmoniserede overvågningssystemer på EU-plan.
15. På baggrund af ovenstående bør fremtidens lovgivning bekræfte den vide kompetence, der allerede er tildelt EU på området i løbet af de sidste årtier, hvilket er bredt accepteret af medlemsstater såvel som interessenter.

3. EU-initiativets målsætninger: Hvilke politiske hovedmålsætninger forventes opfyldt?

16. EU arbejder som helhed på at opfylde målsætningerne for Europa 2020-strategien¹. Dyresundhedsmålsætningerne bør understøtte disse afgørende overordnede målsætninger ved at reducere risikoen for negative økonomiske, sociale (herunder folkesundhedsmæssige) og miljømæssige virkninger af ringe dyresundhed eller dyresygdomsudbrud og dermed støtte økonomisk

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

sikkerhed og succes for personer, der holder dyr, især landbrugere, og således bidrage til intelligent, inklusiv og bæredygtig vækst.

17. Det er værd at gentage, at dyresundhedsmålsætninger ikke står alene. God dyresundhed er en kritisk faktor med hensyn til at sikre det indre markeds funktion og bæredygtighed og især fødevaresektoren, som er den største økonomiske enkeltsektor i EU. Der vil uundgåeligt være et overlap og et samspil med andre politikområder såsom dyrevelfærd, fødevaresikkerhed, foder, veterinærlægemidler og offentlig kontrol, men også bredere landbrugs- og miljøpolitiske spørgsmål såsom invasive ikke-hjemmehørende arter.
18. De generelle målsætninger for EU's dyresundhedspolitik er som beskrevet i EU's dyresundhedsstrategi 2007-2013:
 - at sikre et højt folkesundheds- og fødevaresikkerhedsniveau ved at minimere de biologiske og kemiske risici for mennesker
 - at forbedre dyresundheden ved at forebygge/reducere forekomsten af dyresygdomme og derigennem støtte landbruget og økonomien i landdistrikterne
 - at fremme økonomisk vækst, samhørighed og konkurrenceevne ved at sikre frie varebevægelser og et passende omfang af transport af dyr
 - at fremme landbrugspraksis og dyrevelfærd, der forebygger dyresundhedsrelaterede farer og minimerer konsekvenserne for miljøet, til støtte for EU's strategi for en bæredygtig udvikling.
19. Især dyrevelfærd har tætte forbindelser til dyresundhed, og i enhver målsætning for dyresundhed skal der tages fuldt hensyn til velfærdskrav vedrørende dyr i overensstemmelse med artikel 13 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde.
20. Disse generelle målsætninger viser, at grundlaget for EU's indsats er bredere end blot at hindre folke- eller dyresundhedsproblemer i at opstå eller sikre landbrugernes økonomiske sikkerhed. Anvendelsesområdet for nye foranstaltninger skal ikke kun omfatte opdrættede dyr (herunder produktionsdyr og dyr, der bruges til arbejde, sport, rekreative aktiviteter, udstilling, forskning og som kæledyr), men også til en vis grad vildtlevende dyr, hvis deres ringe sundhedstilstand risikerer at sætte nogen af disse målsætninger på spil.
21. Formålet med lovforenklingen er at opbygge en forenklet og mere sammenhængende lovramme for dyresundhed baseret på god forvaltningspraksis og i overensstemmelse med internationale standarder (f.eks. OIE).
22. I rapporten beskrives de specifikke og operationelle mål for dyresundhedslovgivningen nærmere.

4. Politiske løsningsmodeller

23. For at løse de konstaterede problemer og opfylde ovennævnte operationelle målsætninger har vi set på følgende fem politiske løsningsmodeller:
24. Løsningsmodel 1: Ikke foretage noget (dvs. fortsætte med den aktuelle politik). De nugældende sundhedsregler ville bestå med tekniske ajourføringer og tilpasninger i nødvendigt omfang, men uden en horisontal ramme for de overordnede strategiske målsætninger. Når det er muligt, vil de eksisterende lovgivningsmæssige instrumenter blive brugt til at afhjælpe konstaterede problemer.
25. Løsningsmodel 2: Forenkling af eksisterende lovgivning uden større indholdsmæssige eller politiske ændringer. Denne løsningsmodel ville gøre det muligt at samle al eksisterende dyresundhedslovgivning i én stor lov, men ville ikke ændre væsentligt ved selve indholdet af lovgivningen. Der ville kun blive foretaget ændringer i nødvendigt omfang og for at overholde Lissabontraktaten.
26. Løsningsmodel 3: Eksisterende retlig ramme med mere selvregulering. Denne model ville supplere den aktuelle dyresundhedspolitik og eksisterende lovgivning med yderligere initiativer af ikke-regulerende art (selvregulering defineres af Kommissionen som frivillige aftaler mellem private organer om at løse problemer ved at påtage sig forpligtelser hver især).
27. Løsningsmodel 4: En ny og forenklet fleksibel generel retlig ramme for dyresundhed baseret på opfyldelse af visse dyresundhedsresultater. Ifølge denne model ville man med en ny forenklet retlig ramme kunne fastlægge de principper og målsætninger for dyresundhedspolitikken, der er nødvendige for at opnå de ønskede resultater. Resultaterne såsom visse standarder for dyresundhed og tilhørende folkesundhed ville blive aftalt på EU-plan. Imidlertid ville rammen være fleksibel, så medlemsstaterne kunne anvende EU-reglerne efter behov i overensstemmelse med lokale omstændigheder for at opnå de ønskede resultater.
28. Løsningsmodel 5: En ny præskriptiv retlig ramme for dyresundhed baseret på fastlæggelse af specifikke processer og standarder for dyresundhedspolitik. Ifølge denne model ville man med en ny samlet retlig ramme kunne fastlægge principper og målsætninger for dyresundhedspolitikken. Denne ramme ville fastlægge specifikke standarder for dyresundhedsregler og -procedurer, som ville blive obligatoriske i alle medlemsstater med kun en beskeden fleksibilitet for medlemsstaterne til at tilpasse deres regler til hver sine forskellige omstændigheder.

5. Konsekvensanalyse

Model 1 – Ingen ændring

29. For at muliggøre en ordentlig sammenligning mellem mulighederne bruges model 1 – fortsættelse af den aktuelle dyresundhedspolitik – som politisk udgangssituation, og virkningerne af de øvrige modeller vil blive vurderet i forhold til den.

30. Modellen med uændret situation er allerede blevet afvist i såvel konsekvensanalysen af dyresundhedsstrategien som i vurderingen af Fællesskabets dyresundhedspolitik og ville derfor være yderst vanskelig at begrunde. Ingen ændring vil betyde en fortsættelse af den nuværende EU-tilgang til håndtering af dyresundhedsproblemer og de problemer, der er konstateret i rapporten.

Model 2 – Forenkling af eksisterende retlig ramme uden betydelige politiske ændringer

31. Denne model går ud på, at der sker en forenkling af den eksisterende retlige ramme ved at samle mange forskellige stykker af den eksisterende lovgivning i én samlet lov, men uden at tage fat på politiske målsætninger og udvikling som fastsat i dyresundhedsstrategien.
32. Dyresundhedspolitikken ville ikke ændre sig materielt. Fordelene ved denne model er udelukkende dem, der hidrører fra forenklingen af lovgivningen. Ved at samle al eksisterende lovgivning under ét ville man opnå en noget større forenkling og undgå overlapninger.
33. Imidlertid rummer den eksisterende lovgivning ikke noget sæt af principper for overordnet sammenhæng, hvorfor en samling af al lovgivning i én lov ville resultere i en lang liste over det eksisterende regelværk og dermed udløse meget lidt reel forenkling, og målsætningerne i dyresundhedsstrategien ville ikke blive opfyldt.

Model 3 – Eksisterende retlig ramme med mere selvregulering

34. Denne model er sammensat af primært ikke-lovgivningsmæssige aktioner, som vil blive udført med de aktuelt tilgængelige ressourcer og ikke skabe yderligere administrative byrder. Disse aktioner ville involvere Kommissionen og/eller medlemsstaterne, der enten udarbejder retningslinjer og bedste praksis med henblik på at forbedre dyresundhedsforanstaltninger eller tilskynder interessenterne til at gøre det. Disse ville være et supplement til den eksisterende dyresundhedsmæssige retlige ramme og sigte mod bedre forebyggelse af dyresygdomme. Lovene ville blive ajourført individuelt i nødvendigt omfang for at opfylde nye krav (f.eks. de nye beslutningsprocesser efter indførelsen af Lissabontraktaten) eller for at følge med den teknologiske udvikling.
35. Generelt vil tilbud om vejledning og fremme af bedste praksis for dyresundhedsforanstaltninger gøre personer, der holder dyr, og andre aktører i fødevarekæden mere vidende om dyresundhedsforanstaltninger og dyresygdomsrisici og om ansvaret for deres handlinger. Hvis personer, der holder dyr, er mere bevidste om bedste praksis for forebyggelse af sygdomme, er det mere sandsynligt, at de gennemfører foranstaltninger såsom biosikring og overvågning, hvilket ville kunne betale sig for dem i kraft af mindre hyppige udbrud af dyresygdomme med færre følger.
36. Disse aktioner vil imidlertid ikke være obligatoriske. De bygger på interessenternes vilje til i første omgang at udarbejde vejledninger og på samarbejdet fra de personer, der holder dyr, i form af, at de frivilligt følger disse vejledninger under omstændigheder, hvor det måske ikke altid er i deres

direkte interesse at gøre det. Derfor er de reelle virkninger af denne model meget usikre lige fra ingen ændring overhovedet til potentielt ret positive virkninger.

Model 4 – Fleksibel generel retlig ramme for dyresundhed

37. De økonomiske og folkesundhedsmæssige virkninger af model 4 forventes at være hovedsagelig positive. For det første er der de fordele, man kan forvente, i form af reduceret sygdomsforekomst. Samlet set vil ressourcerne blive bedre målrettet efter risikoen, hvormed der spares tid og penge. Der vil blive udformet en strategi til optimal udnyttelse af vacciner, som kan få positive økonomiske virkninger takket være den nedbragte forekomst af dyresygdomme sammen med alle de tilhørende positive følger.
38. Der ville utvivlsomt være en vis indledende virkning som følge af behovet for at sætte sig ind i den nye retlige ramme for landbrugere og andre personer, der holder dyr, samt kompetente myndigheder. Ikke desto mindre sigter dette initiativ mod at forenkle den eksisterende lovgivning, så enhver byrde menes faktisk at være meget begrænset, og der vil blive indført undtagelser i nødvendigt omfang. Hvis der indføres nye foranstaltninger vedrørende f.eks. biosikring, vil de blive baseret på muligheder og incitamenter til forbedring frem for forskrifter. Dette betyder f.eks., at det ekstra arbejde med at sætte sig ind i og gennemføre ny lovgivning vil være et tilvalg fra landmandens eller den erhvervsdrivendes side af en række positive fordele (økonomiske og dyresundhedsmæssige). Da jævnlige ajourføringer af gældende regler allerede er standardprocedure i kraft af dyresygdommens art, vil omkostningerne ved at sætte sig ind i nye regler sandsynligvis være omfattet af den daglige drift. I det lange løb bør den forenklede, mere sammenhængende strategiske ramme gavne alle og især give mere mening for dem, der hører om deres forpligtelser for første gang (f.eks. nye landbrugere).
39. Overordnet set og i det lange løb er det rimeligt at antage, at en forenklet, fleksibel og resultatbaseret ramme vil lægge en mindre administrativ byrde på landbrug og relaterede erhverv og personer, der holder dyr, end den præskriptive ramme i model 5. Det skyldes, at den indbyggede fleksibilitet betyder, at forpligtelser og krav kunne skræddersys til nationale eller regionale omstændigheder med indførelse af undtagelser for lavrisikosituationer, når det er nødvendigt, og mulighed for medlemsstaterne for at skræddersy administrative forpligtelser til det, der er strengt nødvendigt ifølge en rimelig risikovurdering.
40. Tre eksempler blev opfattet som særlig vigtige at analysere nærmere, nemlig biosikring, handel og vaccination, som er beskrevet i rapporten og nærmere i de ledsagende bilag. Et eksempel på den potentielle virkning for den administrative byrde er resumeret i tabel 5.2 i hovedrapporten.
41. Som det bemærkes ovenfor, forventes der en let positiv social virkning med hensyn til fleksibiliteten på arbejdsmarkedet på veterinærområdet og navnlig visse fordele, i kraft af at der opnås samme sikkerhedsstandard for dyr og animalske produkter.
42. Hvis det antages, at forekomsten af udbrud af dyresygdomme nedbringes, kan vi ekstrapolere flere andre positive miljøvirkninger. Dyresygdomme fundet i opdrættede dyr kan have negative virkninger for vildtlevende dyr (f.eks. aviær

influenza, idet vilde fugle ikke alene aktivt kan sprede denne sygdom til fjerkræ, men også selv blive smittet). Dermed bør en nedbragt forekomst få en samlet positiv virkning for vildtlevende dyr.

Model 5 – Præskriptiv generel retlig ramme for dyresundhed

43. Model 5 vil sandsynligvis føre til en betydelig nedbringelse af forekomsten af dyresygdomme i EU med alle de tilhørende økonomiske, sociale og miljømæssige fordele, der er analyseret nærmere i denne rapport. Imidlertid vil model 5 sandsynligvis udløse en betydelig administrativ byrde. Derudover bliver mere præskriptive regler oftere forældet meget hurtigere på grund af miljømæssige og teknologiske forandringer.
44. Model 5 bør medføre en nedbringelse af dyresygdomme, men det er vanskeligt at bekræfte med sikkerhed, at et krav over hele linjen som i model 5 om de samme standarder vil have en mere positiv eller mere negativ virkning end en veludført risikobaseret tilgang som i model 4. Det afhænger af, hvilket niveau ressourcerne anvendes på, og standarderne fastlægges på. Man kunne hævde (forudsat at den samme mængde ressourcer anvendes på hver løsningsmodel), at en god risikobaseret anvendelse af ressourcerne vil have en mere gavnlig virkning end en ensartet standard anvendt over hele linjen.
45. Den administrative byrde for medlemsstaterne er potentielt meget stor med denne model. Byrdens størrelse ville afhænge af, nøjagtig hvordan den blev gennemført, men hvis der blev stillet krav til medlemsstaterne om at tilbyde personer, der holder dyr, uddannelse og om, at der blev udviklet, administreret og håndhævet nye dyresundhedsforanstaltninger inden for biosikring og overvågning, ville byrderne være meget betydelige.
46. Den præskriptive retlige ramme vil fastlægge den viden og de kvalifikationer, som skal erhverves i forbindelse med den professionelle uddannelse af embedsdyrlæger og godkendte dyrlæger på EU-plan. Når dyrlæger har den samme viden og de samme kvalifikationer i hele EU, vil det være lettere for embedsdyrlæger og godkendte dyrlæger at arbejde i andre medlemsstater uden at kompromittere sundhedsstandarderne.
47. Gennemførelsen af model 5 forventes at have store positive miljøvirkninger meget lig dem, der er beskrevet i model 4. På den ene side kan flere obligatoriske aktioner forventes at afføde mere positive miljøvirkninger af den type, der er beskrevet i model 4. Men den mindre fleksibilitet i model 5 kan betyde, at foranstaltningerne ikke er så nemme at tilpasse til særlige miljømæssige omstændigheder, hvilket måske kan medføre visse negative miljøvirkninger, herunder velfærdsvirkninger. Det er meget vanskeligt at vurdere selv den relative retning her for slet ikke at tale om at kvantificere de forventede virkninger.

6. Sammenligning af løsningsmodellerne

48. Samlet set synes model 4 at være den bedste løsningsmodel med hensyn til virkningsfuldhed, effektivitet og sammenhæng med EU's målsætninger. Den bør opfylde de primære målsætninger om klarhed og sammenhæng i en overordnet strategi og ramme, men også være fleksibel nok til at give plads til særlige omstændigheder i bestemte medlemsstater eller områder og til at

kunne tilpasses foranderlige omstændigheder. Derfor er det også den model, der bedst overholder nærheds- og proportionalitetsprincippet. Selv om model 2 eller 3 sikrer mere kontinuitet i forhold til den aktuelle situation, mangler der også garantier for positive resultater, og den eksisterende forvirring af love og regler består. Model 5 ville opfylde målsætningen om forenkling med en overordnet strategi og ramme, men vil sandsynligvis være for ufleksibel til med held at kunne tilpasses de forskellige omstændigheder på tværs af EU, så potentielt kan den underminere sine egne målsætninger.

49. Den primære fordel ved model 4 ligger i dens fleksibilitet. Som tidligere nævnt betyder karakteren af den overordnede gennemførelsesramme, at det er muligt for visse specifikke politiske foranstaltningers vedkommende at bruge de værktøjer, der er beskrevet i generelle vendinger i model 3 eller 5. Værktøjerne i model 3 (visse selvreguleringsordninger eller -elementer) kunne indføres eller fremmes, hvis man syntes, det var unødvendigt eller uhensigtsmæssigt at dække et specifikt problem med lovgivning. Den mere præskriptive retlige ramme i model 5 kunne indføres til særlige problemer, arter eller sygdomme i henhold til delegerede retsakter eller gennemførelsesretsakter inden for den fleksible retlige ramme, hvis det var nødvendigt eller hensigtsmæssigt med mere detaljerede foranstaltninger.

Tabel 6.1: Sammenligning af løsningsmodel 3-5

Målsætninger	Løsningsmodel 3	Løsningsmodel 4	Løsningsmodel 5
Virkningsfuldhed	Model 3 har en række mulige resultater lige fra ingen ændringer i forhold til udgangssituationen til et forholdsvis betydeligt selvreguleringsystem. Modellens virkningsfuldhed med hensyn til at nå målene er derfor sandsynligvis mere positiv end negativ. +	Model 4 er sandsynligvis virkningsfuld med hensyn til at nå eller arbejde frem mod disse mål. +	Model 5 er sandsynligvis virkningsfuld med hensyn til at nå eller arbejde frem mod disse mål, men kan miste sin virkningsfuldhed på længere sigt på grund af sin manglende fleksibilitet. +
Effektivitet	Modellens effektivitet afhænger af den mængde ressourcer, der afsættes til at få det selvregulerende system til at fungere. Imidlertid kræver den ikke tidkrævende lovgivningsændringer. +/-	Den fleksible ramme vil kræve begrænsede omkostninger til at sætte sig ind i loven, fordi dette primært sker i eksisterende uddannelsesnetværk (f.eks. BTSF). Den er sandsynligvis mere forståelig og effektiv på længere sigt for interessenterne, både personer, der holder dyr, og medlemsstater. ++	Model 5 vil sandsynligvis kræve større administrative byrder med hensyn til at sætte sig ind i loven og gennemføre den. Selv om den giver mulighed for mere sammenhæng i lovgivningen og kan give overordnede fordele, betyder den manglende fleksibilitet, at det kræver flere ressourcer at ændre lovgivningen, når omstændighederne ændrer sig. +
Sammenhæng med EU-målsætninger	Modellen ville ikke opfylde de målsætninger, der er fastlagt i EU's dyresundhedsstrategi om at samle al dyresundhedslovgivning i én ramme. -	Modellen ville opfylde EU's dyresundhedsstrategiske målsætninger ved at samle al dyresundhedslovgivning i én sammenhængende og fleksibel ramme. Den er i overensstemmelse med den fleksible tilgang, der er valgt andre steder, og vil sandsynligvis opfylde de operationelle målsætninger i afsnit 3. ++	Den ville opfylde EU's dyresundhedsstrategiske mål om en enkelt retlig ramme, men den manglende fleksibilitet betyder, at den sandsynligvis i mindre grad vil opfylde de operationelle målsætninger, da den ikke så nemt kan tilpasses ændrede omstændigheder i fremtiden. +

7. Overvågning og evaluering

50. Ved hjælp af enkle og pålidelige resultatindikatorer kan man måle fremskridt. Det bør både være hårde indikatorer for dyresundhed og blødere indikatorer for tillid, forventninger og opfattelser hos EU's borgere.
51. Det er meget vanskeligt at foreskrive et sæt præcise indikatorer her, som definitivt kan vise, at så vidtrækkende et initiativ som dyresundhedslovgivningen har opfyldt alle målsætninger for den. Ikke desto mindre bør en række målinger over en rimelig lang tidshorisont kunne give en indikation af den generelle retning.
52. Eksempler på hårde indikatorer:
 - EU's veterinærudgifter til udryddelses- og overvågningsforanstaltninger set i forhold til hasteforanstaltninger
 - restriktioner (antal områder x restriktionernes varighed) på grund af udbrud af regulerede sygdomme, der skal anmeldes
 - antal sygdomsudbrud i stor målestok og antal dyr, der aflives på grund af udryddelsesforanstaltninger
 - samlede omkostninger og tab for EU, medlemsstaterne, landbrugerne og andre interessenter som følge af dyresygdomsudbrud
 - dyrepartier, der flyttes over grænserne i henhold til den forenklede ordning
 - antallet af uddannelsesmoduler, som personer, der holder dyr, følger, især landbrugere.
53. Som nævnt ovenfor giver denne konsekvensanalyse nødvendigvis et bredt overblik. Når der træffes specifikke afledte lovforanstaltninger, vil der blive brug for mere specifikke konsekvensanalyser og som led heri meget mere specifikke indikatorer for hver foranstaltning. Der planlægges en evaluering omtrent hvert femte år efter gennemførelsen af dyresundhedslovgivningen, og resultaterne vil blive offentliggjort med henblik på fremtidig beslutningstagning.