



EUROOPAN
KOMISSIO

Bryssel 6.5.2013
SWD(2013) 160 final

KOMISSION YKSIKÖIDEN VALMISTELUASIAKIRJA

TIIVISTELMÄ VAIKUTUSTEN ARVIOINNISTA

Oheisasiakirja

ehdotukseen

EUROOPAN PARLAMENTIN JA NEUVOSTON ASETUKSEKSI

eläinten terveydestä

{COM(2013) 260 final}

{SWD(2013) 161 final}

1. Havaitut ongelmat

Tausta

1. Eläimiä käytetään EU:ssa eniten maatalousalalla – lintuja on ainakin kaksi miljardia (esim. kananpoikia, munivia kanoja ja kalkkunoita) ja nisäkkäitä 334 miljoonaa (esim. sikoja, lampaita, vuohia, nautaeläimiä ja turkiseläimiä). EU:n alueella on 13,7 miljoonaa tuotantoeläintilaa. EU:n kotieläintuotannon tuotos on arvoltaan 149 miljardia euroa vuodessa. Eläimiä pidetään myös vesiviljelyssä, lemmikkieläiminä ja turkiseläiminä, ja niitä käytetään moniin muihin tarkoituksiin, joita ovat esimerkiksi kokeet, eläintarhat, sirkukset sekä viihde- ja urheilutapahtumat.
2. Nykyisin EU:n toimet kohdistuvat ennen kaikkea sellaisten tartuntatautien ehkäisemiseen ja valvontaan, joilla voi olla merkittäviä terveyteen ja talouteen kohdistuvia vaikutuksia. Eläintaudin taudinpurkauksen vaikutukset voivat vaihdella suuresti, mutta yleensä ne aiheuttavat välittömän riskin eläinten terveydelle ja usein myös kansanterveydelle. Toisaalta voi ilmetä myös muita, välillisiä (esim. taloudellisia tai yhteiskunnallisia) negatiivisia vaikutuksia. Sellaisia ovat muun muassa kotieläintuottajille ja kotieläintuotantoon liittyville aloille koituvat kustannukset, jotka aiheutuvat tautitilanteen hoitamisesta ja toiminnan keskeytymisestä, julkiselle sektorille taudin hävittämisestä ja seurannasta aiheutuvat kustannukset sekä kulutustapojen muutokset. Taudinpurkauksista seuraa usein merkittäviä vaikutuksia myös eläinten ja eläintuotteiden kansainväliseen kauppaan.
3. Eläinten terveyttä koskeva EU:n nykyinen lainsäädäntökehys sisältää noin 50 perusdirektiiviä ja -asetusta, joista osa on annettu jo vuonna 1964. Eläinlääkinnällinen yhteisön säännöstö kattaa nykyisin yli 400 säädöstä. Tämä eläinten terveyttä koskeva lainsäädäntökokonaisuus on yhteydessä nykyiseen eläinten hyvinvointia, elintarvikkeiden turvallisuutta, kansanterveyttä, eläinten ruokintaa, eläinlääkkeitä, ympäristönsuojelua, virallista valvontaa ja yhteistä maatalouspolitiikkaa koskevaan säädöskehykseen.

Nykyisen politiikan tarkastelu ja havaitut ongelmat

4. Komissio aloitti vuonna 2004 riippumattoman arvioinnin, jonka tavoitteena oli mitata eläinten terveyttä koskevan yhteisön politiikan toimivuutta viimeksi kuluneen vuosikymmenen aikana. Arvioinnin tuloksena laadittiin eläinten terveyttä koskeva EU:n strategia vuosiksi 2007–2013. Sidosryhmiä ja jäsenvaltioiden toimivaltaisista viranomaisista pyydettiin eläinten terveyttä koskevan lainsäädännön ohjausryhmässä nimeämään nykyisen eläinten terveyteen sovellettavan lainsäädännön ongelmia. Eläinten terveyttä koskevan yhteisön politiikan arvioinnissa ja sidosryhmien kuulemisessa oltiin yleisesti ottaen samaa mieltä siitä, että nykyinen järjestelmä toimii hyvin, mutta joitain asioita on tarpeen parantaa.
5. Sidosryhmät katsoivat eläinten terveyttä koskevan yhteisön politiikan arvioinnissa, että keskeiset ongelmat ovat nykyisen eläinten terveyttä koskevan yhteisön politiikan monimutkaisuus, eläinten terveyttä koskevan kokonaisstrategian puuttuminen ja riittämätön panostus tautien ennaltaehkäisyyn (etenkin bioturvaamista on tarpeen parantaa). Lisäksi

ongelmana mainittiin eräs EU:n sisäiseen elävien eläinten kauppaan liittyvä poliittinen kysymys. Nämä kaikki selostetaan jäljempänä yksityiskohtaisemmin.

6. Sidosryhmät mainitsivat tarpeen sekä yksinkertaistaa että muuttaa nykyistä politiikkaa ja korostivat näiden merkitystä.

Nykyisen politiikan monimutkaisuus

7. Nykyinen eläinten terveyttä koskeva yhteisön politiikka on monessa mielessä hyvin monimutkaista. Ensinnäkin eläinten terveyttä koskevien säädösten suuri määrä merkitsee sitä, että esimerkiksi maataloustuottajien ja muiden sidosryhmien on hyvin vaikea ymmärtää velvollisuuksiaan kysymättä neuvoa lakiasiantuntijoilta. Toiseksi eläinten pitäjien velvollisuudet eivät aina ole selkeitä. Jotkin nykyisin voimassa olevat velvollisuudet eivät ole johdonmukaisia eri säädöksissä, ja joitain niistä tulkitaan vaihtelevasti eri jäsenvaltioissa. Tämä saattaa aiheuttaa vaikeuksia, jos lainsäädännössä ei oteta asianmukaisesti huomioon erityyppisten eläinten pitäjien asemaa ja tarpeita. Lisäksi jäsenvaltioiden väliset eroavuudet voivat johtaa siihen, että eläinten pitäjillä ei ole lakisääteisten velvollisuuksien täyttämisen osalta tasavertaiset toimintamahdollisuudet. Kolmanneksi kaupallisen maatalouden harjoittamista koskevat säännöt eivät aina ole oikeassa suhteessa ei-kaupalliseen eläintenpitoon, eikä niitä siksi voi soveltaa siihen. Ei-kaupalliseen eläintenpitoon (kuten harrasteena tai omaan tarpeeseen pidettäviin eläimiin) liittyy yleensä erilainen ja eritasoinen tautiriski kuin teolliseen maatalouteen, ja ei-kaupallisen eläintenpidon hallinnolliset rasitteet eivät aina ole oikeassa suhteessa tautiriskiin. Neljänneksi eläinlääkäripalvelujen aseman määrittelyyn liittyy oikeudellinen epävarmuus, joka on korjattava, jotta eläinlääkärit tuntevat varmasti lakisääteiset velvollisuutensa, jotta vältetään eturistiriidat ja jotta kannustetaan parempien eläinlääkintäalan verkostojen kehittämistä. Viides ongelma on hyväksytyjen ja virkaeläinlääkärien ammattipätevyyttä ja koulutusta koskevien sääntöjen puute, joka voi aiheuttaa terveydensuojelun tasoeroja jäsenvaltioiden välillä ja sisämarkkinoilla. Kuudentena ongelmana on se, että tuontiin sovellettavia yksittäisiä eläinten terveyttä koskevia vaatimuksia on vaikea ymmärtää ja soveltaa. Tämä luo monimutkaisen tilanteen ja hallinnollisia rasitteita toimivaltaisille viranomaisille, tuojille ja kolmansille maille, joiden saattaa olla vaikea ymmärtää lakisääteisiä velvollisuuksiaan.

Eläinten terveyttä koskevan yksittäisen kokonaisstrategian puuttuminen

8. Eläinten terveyden yksittäistä kokonaisstrategiaa ei ole. Eläinten terveyttä koskevan yhteisön politiikan arvioinnin loppuraportissa korostettiin sitä, että tältä politiikan alalta puuttuu yhteinen yleisnäkökulma. Sen sijaan eläinten terveyttä koskeva yhteisön politiikka on monenkirjainen erillisten toimenpiteiden ja toimien yhdistelmä, jolla on epä johdonmukaiset tavoitteet ja epäselvä suunta. Resurssit, henkilöstö ja hallinnon huomio ovat yleensä keskittyneet eläinten terveystilanteisiin, kun taas pidemmän aikavälin strategisten tavoitteiden määrittely ja saavuttaminen ovat jääneet vähemmälle huomiolle. Tähän liittyy neljä ongelmaa. Ensimmäinen niistä on se, että eläintauteja koskevia toimenpiteitä ei ole luokiteltu eikä priorisoitu. Tämä on usein johtanut pikemminkin taktiseen kuin strategiseen resurssien jakoon, ja se on (pitkällä aikavälillä) merkinnyt sitä, että taudintorjunnan resursseja ei

ole kohdistettu parhaalla mahdollisella tavalla. Toiseksi eläintautien seurannan koordinointi on edelleen heikkoa: seurantajärjestelmiä on useita ja niiden toimijat eivät tee yhteistyötä kaikkein tehokkaimmalla tavalla. Tehokkaampi koordinointi voisi vähentää taudinpurkausten riskejä ja vaikutuksia. Kolmas ongelma on se, että EU:n lainsäädäntöä ei ole riittävästi yhdenmukaistettu kansainvälisesti hyväksyttyihin (Maailman eläintautijärjestö OIE:n) stardardeihin nähden. Yhtenäistäminen parantaisi kilpailukykyä kansainvälisillä markkinoilla ja vähentäisi kauppariitoja (siitä huolimatta, että noudatettaisiin EU:ssa edellytetyjä tiukkoja terveysvaatimuksia). Neljäntenä ongelmana nähdään se, että nykyisessä EU:n lainsäädännössä ei oteta riittävästi huomioon pitkän aikavälin näkökulmaa uusiin tauteihin, vanhojen tautien paluuseen ja eksoottisiin tauteihin. Strategisemmän näkökulman edistäminen on tarpeen, jotta tulevaisuuden tautiuhkiin voidaan vastata ja niitä voidaan torjua ja seurata.

Mieluummin ennaltaehkäisy kuin hoito

9. Viimeiseksi voidaan todeta, että EU:n nykyisessä säädöskehityksessä ei keskitytä tarpeeksi tautien ennaltaehkäisyyn vaan pikemminkin hoitoon. Eläintautien puuttumista pidetään laajalti *globaalina julkishyödykkeenä*, koska se suojelee eläinten terveyttä ja kansanterveyttä. Tämä korostuu Maailman terveysjärjestön (WHO), Maailman eläintautijärjestön (OIE) ja YK:n elintarvike- ja maatalousjärjestön (FAO) kehittämässä ”yksi maailma – yksi terveys” -käsitteessä. Sen merkitys ei rajoitu maaseudun talouteen, vaan se vaikuttaa koko yhteiskuntaan. Vaikka eläinten terveyskriisejä tulee aina olemaan, eläinten terveyttä koskevan yhteisön politiikan arvioinnissa korostettiin tarvetta keskittyä enemmän tautien ehkäisemiseen sekä nopeaan ja toimivaan riskinhallintaan, jotta eläintautien taudinpurkausten yleisyyttä ja laajuutta voidaan vähentää. Tämä puute näkyy monessa asiassa: eläintautien valvonnan ja seurannan koordinointi on heikkoa, maataloilla toteutettavia bioturvaamistoimenpiteitä taudinpurkausten ehkäisemiseksi ei edistetä EU-tasolla, eläintauteja tehokkaammin ehkäisevä ja torjuva rokotusstrategia puuttuu ja eläinten parissa työskentelevien eläinterveyskoulutusta koskevat säännökset ovat epä johdonmukaisia.

EU:n sisäinen elävien eläinten kauppa

10. Vaikka edellä kuvatut ongelmat koskevat jotain tiettyä aihealuetta, sekä eläinten terveyttä koskevan yhteisön politiikan arvioinnin ohjausryhmässä että laajassa kuulemisessa korostettiin sellaisia EU:n sisäisen kaupan ongelmia, jotka koskettavat montaa tällaista aihealuetta. Ensinnäkin nykyiset eläinten terveyttä koskevat, EU:n sisäiseen kauppaan sovellettavat säännöt eivät aina ole oikeassa suhteessa eläinten siirtoihin liittyviin eläinterveysriskeihin. Erityisesti joidenkin alhaisen riskin aiheuttavien siirtojen on oltava tarpeettoman tiukkojen vaatimusten mukaisia. Toiseksi monissa tapauksissa menettelyt ovat päällekkäisiä, mikä lisää siirtoihin liittyvää hallinnollista rasitetta. Kolmanneksi lokeroperusteista lähestymistapaa on käytetty onnistuneesti joillain osa-aloilla, mutta sen käyttöä ei ole vielä laajennettu muihin soveltuviin eläinten terveyttä koskeviin EU-lainsäädännön osiin. Näin voitaisiin kuitenkin tulevaisuudessa tehdä.

2. Toissijaisuuskysymysten analyysi: voidaanko EU:n toimet perustella toissijaisuusperiaatteella?

11. Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 43, 114 ja 168 artikla muodostavat eläinten terveyttä koskevien EU:n lainsäädäntötoimien oikeusperustan, koska ne ovat olennainen osa maataloutta, kansanterveyttä ja kuluttajien suojelua, kauppaa ja sisämarkkinoita koskevia EU-politiikan aloja.
12. Toimintatarve täyttää tarpeellisuuden ja lisäarvon kriteerit. Eläinten terveyttä koskevan politiikan tavoitteita ei voida saavuttaa tehokkaasti pelkästään yksittäisten jäsenvaltioiden toimilla, vaan ne voidaan saavuttaa paremmin EU:n yhdenmukaisilla toimilla. Sen lisäksi, että eläinten hyvästä terveydestä on hyötyä yksityisille eläinten pitäjille ja yksittäisten eläinten omistajille, hyvin yleisellä tasolla se on julkishyödyke, josta on myös laajempaa yhteiskunnallista hyötyä. Monet eläintaudit ovat tarttuvia ja rajatylittäviä, ja sen vuoksi suurin kokonaishyöty saavutetaan pikemminkin laaja-alaisen lähestymistavan avulla kuin toteuttamalla sarja yksittäisiä toimia. Sen vuoksi sekä taudittomana aikana että taudinpurkauksen esiintyessä EU-tason toimien puuttumisesta aiheutuvat kustannukset ovat potentiaalisesti paljon suuremmat kuin yhteistyön kustannukset.
13. Viime aikoina esiintyneet eläintautien taudinpurkaukset ovat osoittaneet, että eläintautien ennaltaehkäisyä, torjuntaa ja hävittämistä sekä eläintaudeista ilmoittamista koskevista yhdenmukaistetuista EU-tason säännöistä on hyötyä. Näissä kriiseissä on käynyt ilmi EU:n kyky reagoida nopeasti, estää tautien leviäminen ja minimoida niiden vaikutukset. Tämä oli enimmäkseen taudintorjunnan yhdenmukaistetun lähestymistavan ansiota. Lisäksi nykyisen järjestelmän avulla voidaan kehittää kestäviä valvonta- ja seurantaohjelmia EU-tason yhteisrahoituksen turvin. Aiemmin EU:n yhdenmukaistettu lähestymistapa taudintorjuntaan mahdollisti sen, että EU puolusti jäsenvaltioidensa etuja kansainvälisissä yhteyksissä.
14. Eläintautien tarttuminen maiden rajojen yli aiheuttaa jatkuvan uhkan jäsenvaltioissa karjaa pitävälle, koska sillä voi olla merkittävät taloudelliset vaikutukset sekä yksityiselle että julkiselle sektorille. Monet taudit leviävät helposti maasta toiseen ja voivat saavuttaa pandemian mittasuhteet. Luonnonvaraisilla eläimillä voi olla tärkeä epidemiologinen osuus eläintautien leviämisessä, ja niiden liikkeitä on äärimmäisen vaikea valvoa tai rajoittaa jäsenvaltioiden välillä (tästä esimerkkinä on tarhatuille sioille mahdollisen uhkan aiheuttava villisioissa esiintyvä sikarutto). Sen vuoksi tarvitaan EU-tasoisia torjuntatoimenpiteitä ja yhdenmukaistettuja seurantajärjestelmiä.
15. Edellä esitetyt seikat huomioon ottaen tulevassa lainsäädännössä olisi vahvistettava EU:lle jo viime vuosikymmeninä myönnetty alan toimivalta, johon sekä jäsenvaltiot että sidosryhmät ovat olleet tyytyväisiä.

3. EU:n aloitteen tavoitteet: mitkä ovat tärkeimmät tavoitteet?

16. EU pyrkii kokonaisuutena saavuttamaan Eurooppa 2020 -strategian¹ tavoitteet. Eläinten terveyteen liittyvillä tavoitteilla olisi tuettava näitä keskeisiä yleisperiaatteita. Näin voidaan tehdä vähentämällä huonon eläinterveyden tai eläintautien taudinpurkausten kielteisiä vaikutuksia talouteen, yhteiskuntaan (kansanterveys mukaan luettuna) ja ympäristöön ja tukemalla samalla eläinten pitäjien ja etenkin maataloustuottajien taloudellista turvallisuutta ja menestymistä ja edistään siten älykästä, kestävää ja osallistavaa kasvua.
17. Tässä yhteydessä on syytä muistuttaa, että eläinten terveyttä koskevat tavoitteet eivät ole erillään muista tavoitteista. Hyvä eläinterveys on keskeinen tekijä varmistettaessa sisämarkkinoiden toimivuus ja kestävyys etenkin elintarvikealalla, joka on suurin yksittäinen talouden ala EU:ssa. Päällekkäisyyksiä ja keskinäisvaikutusta syntyy väistämättä muiden politiikan alojen kanssa, esimerkiksi eläinten hyvinvointiin, elintarvikkeiden turvallisuuteen, eläinten ruokintaan, eläinlääkkeisiin ja viralliseen valvontaan nähden, mutta myös laajempien maatalous- ja ympäristökysymysten kuten haitallisten vieraslajien osalta.
18. Eläinten terveyttä koskevan EU:n politiikan yleistavoitteet on esitetty eläinten terveyttä koskevassa EU:n strategiassa vuosiksi 2007–2013, ja ne ovat seuraavat:
- varmistetaan kansanterveyden ja elintarvikkeiden turvallisuuden korkea taso minimoimalla ihmisille aiheutuvat biologiset ja kemialliset riskit,
 - edistetään eläinten terveyttä ehkäisemällä ja vähentämällä eläintautien esiintyvyyttä ja tuetaan samalla tuotantoeläinten kasvatusta ja maaseudun taloutta,
 - parannetaan talouskasvua, koheesiota ja kilpailukykyä varmistamalla tavaroiden vapaa liikkuvuus ja oikeasuhteiset toimet eläinten siirroissa,
 - edistetään sellaisia kasvatusmenetelmiä ja eläinten hyvinvointia, joilla ehkäistään eläinten terveyteen liittyviä uhkia ja minimoidaan ympäristövaikutukset EU:n kestävä kehityksen strategian mukaisesti.
19. Varsinkin eläinten hyvinvointi liittyy kiinteästi eläinten terveyteen, ja kaikissa eläinten terveyttä koskevissa tavoitteissa on otettava täysimääräisesti huomioon eläinten hyvinvointiin liittyvät vaatimukset Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT-sopimuksen) 13 artiklan mukaisesti.
20. Nämä yleiset tavoitteet osoittavat, että EU:n toimien perusta on laajempi kuin se, että yksinkertaisesti ehkäistään kansanterveyden tai eläinten terveyden ongelmia tai taataan maataloustuottajien taloudellinen turva. Kaikkien uusien toimenpiteiden soveltamisalaan on pidettävien eläinten (mukaan luettuna tuotantoeläimet, työeläimet, urheilu-, harraste-, näyttely- tai

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

tutkimustarkoituksiin käytettävät eläimet ja seuraeläimet) lisäksi tarpeen sisällyttää tiettyyn rajaan asti myös luonnonvaraiset eläimet, jos niiden huono terveydentila voi vaarantaa jonkin tällaisen tavoitteen saavuttamisen.

21. Tämän ehdotuksen tavoitteena on luoda eläinten terveyttä koskeva yksinkertaistettu ja johdonmukaisempi säädöskehys, joka perustuu hyvään hallintotapaan ja on kansainvälisten (esimerkiksi OIE:n) standardien mukainen.
22. Raportissa esitetään yksityiskohtaisemmin eläinten terveyttä koskevan säännösten erityiset ja toiminnalliset tavoitteet.

4. Toimintavaihtoehdot

23. Jotta voidaan ratkaista havaitut ongelmat ja saavuttaa edellä mainitut toiminnalliset tavoitteet, olemme tarkastelleet seuraavia viittä toimintavaihtoehtoa.
24. Vaihtoehto 1: Ei muutoksia (toisin sanoen jatketaan nykyistä politiikkaa). Nykyiset eläinten terveyttä koskevat säännöt jäisivät voimaan, ja niihin tehtäisiin tarvittaessa teknisiä päivityksiä ja mukautuksia, mutta sellaista horisontaalista kehystä ei luotaisi, jossa asetetaan strategisia kokonaistavoitteita. Voimassa olevia säädöksiä käytettäisiin havaittujen ongelmien ratkaisemiseksi mahdollisuuksien mukaan.
25. Vaihtoehto 2: Nykyisen lainsäädännön yksinkertaistaminen ilman huomattavia muutoksia sisältöön tai politiikkaan. Tämän vaihtoehdon avulla yhdistettäisiin koko nykyinen eläinten terveyttä koskeva lainsäädäntö yhteen säädökseen, mutta itse sisältöä ei muutettaisi merkittävästi. Muutoksia tehtäisiin vain olosuhteiden niitä edellyttäessä ja silloin, kun ne ovat tarpeen Lissabonin sopimuksen noudattamiseksi.
26. Vaihtoehto 3: Nykyinen säädöskehys ja enemmän itsesääntelyä. Tämä vaihtoehto täydentäisi nykyistä eläinten terveyttä koskevaa politiikkaa ja voimassa olevaa lainsäädäntöä itsesääntelyn luonteisilla lisäaloitteilla (komission määritelmän mukaan itsesääntelyllä tarkoitetaan ”yksityisten toimijoiden vapaaehtoisia sopimuksia, joilla ne pyrkivät ratkaisemaan ongelmia tekemällä keskinäisiä sitoumuksia”).
27. Vaihtoehto 4: Uusi yksinkertaistettu, joustava ja yleinen eläinten terveyttä koskeva lainsäädäntökehys, joka perustuu tiettyjen eläinten terveyteen liittyvien tulosten saavuttamiseen. Tämän vaihtoehdon mukaan uudessa yksinkertaistetussa säädöskehyksessä määritettäisiin eläinten terveyttä koskevan politiikan periaatteet ja tavoitteet, jotka ovat tarpeen toivottujen tulosten saamiseksi. Tulokset, kuten tietyt eläinten terveyttä koskevat standardit ja niihin liittyvät kansanterveysstandardit, hyväksyttäisiin EU:n tasolla. Kehys olisi kuitenkin tarpeeksi joustava, jotta jäsenvaltiot voisivat soveltaa EU-sääntöjä tarkoituksenmukaisesti ja ottaen huomioon paikalliset olosuhteet toivottujen tulosten saavuttamiseksi.
28. Vaihtoehto 5: Uusi eläinten terveyttä koskeva velvoittava lainsäädäntökehys, jossa luodaan erityiset eläinten terveyttä koskevan politiikan prosessit ja standardit. Tämän vaihtoehdon mukaan uudessa kattavassa säädöskehyksessä vahvistettaisiin eläinten terveyttä koskevat periaatteet ja tavoitteet. Siinä

asetettaisiin erityiset eläinten terveyssääntöjä koskevat standardit ja menettelyt, joiden noudattamista edellytettäisiin kaikilta jäsenvaltioilta, ja se ei juurikaan joustaisi jäsenvaltioiden tarpeisiin mukauttaa sääntöjä muuttuviin olosuhteisiin.

5. Vaikutusten arviointi

Vaihtoehto 1 – Ei muutoksia

29. Vaihtoehtojen vertailemiseksi vaihtoehtoa 1 – nykyisen eläinten terveyttä koskevan politiikan jatkaminen – käytetään lähtötilanteena ja muiden vaihtoehtojen vaikutuksia arvioidaan suhteessa siihen.
30. Ei muutoksia -vaihtoehto on jo hylätty sekä eläinten terveyttä koskevan strategian vaikutusten arvioinnissa että eläinten terveyttä koskevan yhteisön politiikan arvioinnissa, ja sen valintaa olisi sen vuoksi hyvin vaikea perustella. Tämä vaihtoehto merkitsisi sitä, että nykyistä EU-tason lähestymistapaa jatketaan eläinten terveyteen liittyvien kysymysten ja raportissa esitettyjen ongelmien ratkaisemiseksi.

Vaihtoehto 2 – Nykyisen lainsäädäntökehyksen yksinkertaistaminen ilman huomattavia muutoksia politiikkaan

31. Tässä vaihtoehdossa oletetaan, että nykyistä säädöskehystä yksinkertaistettaisiin kokoamalla lukuisat voimassa olevat säädökset yhteen yleiseen säädökseen puuttumatta kuitenkaan poliittisiin tavoitteisiin ja eläinten terveyttä koskevassa strategiassa esitettyihin näkökohtiin.
32. Eläinten terveyttä koskeva politiikka ei muuttuisi olennaisesti, vaan tämän vaihtoehdon hyödyt liittyisivät pelkästään lainsäädännön yksinkertaistamiseen. Kaikkien nykyisten säädösten kokoaminen yhteen yksinkertaistaisi hieman tilannetta ja siten vältettäisiin päällekkäisyyksiä.
33. Voimassa oleva lainsäädäntö ei kuitenkaan sisällä kattavasti johdonmukaisia periaatteita, ja jos kyseinen lainsäädäntö yhdistetään yhdeksi säädökseksi, saadaan tulokseksi pitkä nykyisten säännösten luettelo. Se taas ei juurikaan yksinkertaistaisi lainsäädäntöä, eivätkä eläinten terveyttä koskevassa strategiassa esitetyt tavoitteet täyttyisi.

Vaihtoehto 3 – Nykyinen säädöskehys ja enemmän itsesääntelyä

34. Tämä vaihtoehto koostuu lähinnä muista kuin sääntelytoimista, joita toteutettaisiin kulloinkin käytettävissä olevien resurssien puitteissa, eikä siitä aiheutuisi hallinnollisia lisärasitteita. Tällaisiin toimiin kuuluisi esimerkiksi se, että komissio ja/tai jäsenvaltiot laativat ohjeita ja kokoavat parhaita toimintatapoja, joilla parannetaan eläinten terveyttä koskevia toimenpiteitä, tai kannustavat sidosryhmiä tällaiseen toimintaan. Tällaiset ohjeet ja käytännöt täydentäisivät voimassa olevaa eläinten terveyttä koskevaa lainsäädäntöä, ja niiden tavoitteena olisi tehostaa eläintautilien ennaltaehkäisyä. Lainsäädäntöä päivitetäisiin tarpeen mukaan säädös kerrallaan, jotta säädökset olisivat uusien vaatimusten (esimerkiksi Lissabonin sopimuksen seurauksena käyttöön otettu uusi päätöksentekoprosessi) tai tekniikan kehityksen mukaisia.

35. Yleisesti ottaen antamalla opastusta ja edistämällä parhaita toimintatapoja parannetaan eläinten pitäjien ja muiden eläintarvikeketjun toimijoiden tietämystä eläinten terveyttä koskevista toimenpiteistä ja eläintautien aiheuttamista riskeistä sekä toimiin liittyvästä vastuusta. Jos eläinten pitäjillä on paremmat tiedot parhaista taudintorjuntakäytännöistä, he toteuttavat todennäköisemmin myös esimerkiksi bioturvaamis- ja seurantatoimenpiteitä, joista on heille etua siinä suhteessa, että eläintautien esiintyvyys ja vaikutukset vähenevät.
36. Tällaiset toimet eivät kuitenkaan olisi pakollisia. Ne perustuvat sidosryhmien halukkuuteen laatia ohjeita ja siihen, että eläinten pitäjät noudattavat vapaaehtoisesti tällaisia ohjeita – olosuhteissa, joissa ohjeiden noudattamisesta ei välttämättä aina ole heille välitöntä etua. Sen vuoksi tämän vaihtoehdon käytännön vaikutukset ovat hyvin epävarmoja. Toisessa ääripäässä muutoksia ei tapahdu lainkaan ja toisessa vaikutukset saattavat olla melko positiivisia.

Vaihtoehto 4 – joustava yleinen eläinten terveyttä koskeva lainsäädäntökehys

37. Vaihtoehdon 4 taloudellisten ja kansanterveydellisten vaikutusten odotetaan olevan enimmäkseen positiivisia. Hyötyä odotetaan ensinnäkin siitä, että tautien esiintyvyys vähenee. Yleisesti ottaen resurssit kohdistetaan paremmin riskien perusteella, jolloin säästyy aikaa ja rahaa. Vaihtoehto sisältää strategian, joka laaditaan rokotteiden optimaalista käyttöä varten, ja sillä voi olla eläintautien vähenemiseen liittyviä positiivisia taloudellisia vaikutuksia sekä lukuisia muita siitä edelleen aiheutuvia positiivisia vaikutuksia.
38. Epäilemättä vaihtoehdolla olisi aluksi vaikutus maataloustuottajiin, eläinten pitäjiin ja toimivaltaisiin viranomaisiin, joiden olisi perehdyttävä uuteen lainsäädäntökehykseen. Tämän vaihtoehdon tavoitteena on kuitenkin yksinkertaistaa olemassa olevaa lainsäädäntöä, ja siksi tällainen rasite arvioidaankin pieneksi, etenkin kun ehdotuksessa esitetään soveltuviissa tapauksissa poikkeuksia. Uusia, esimerkiksi bioturvaamiseen liittyviä toimenpiteitä käyttöön otettaessa annetaan mahdollisuuksia ja kannustimia parantaa tilannetta sen sijaan, että esitettäisiin pakollisia toimenpiteitä. Tämä merkitsee esimerkiksi sitä, että maataloustuottaja tai toimija valitsee järjestelmään tutustumisen ja sen soveltamisen saadakseen (taloudellista tai eläinten terveyteen liittyvää) hyötyä. Eläintautien perusluonteen takia jo nyt vallitsevana käytäntönä on säännöllisesti päivittää voimassa olevia sääntöjä, ja siksi kertaluonteiset perehtymiskustannukset voidaan todennäköisesti sisällyttää tavanomaisiin toimintakustannuksiin. Pitkällä aikavälillä yksinkertaistetun johdonmukaisemman strategisen kehyksen odotetaan hyödyttävän kaikkia ja etenkin olevan selvempi niille, jotka tutustuvat velvollisuuksiinsa ensimmäistä kertaa (esimerkiksi uudet maataloustuottajat).
39. Yleisesti ottaen pitkällä aikavälillä on kohtuullista odottaa, että yksinkertaistetusta, joustavasta ja tuloksiin perustuvasta kehyksestä koituu maataloudelle ja siihen liittyville aloille ja eläinten pitäjille vähemmän hallinnollista rasitetta kuin vaihtoehdon 5 mukaisessa velvoittavassa kehyksessä. Tämä johtuu kehyksen joustavuudesta, jonka vuoksi velvoitteet ja vaatimukset voidaan räätälöidä kansallisten tai alueellisten olosuhteiden mukaisiksi. Tarvittaessa voidaan soveltaa poikkeuksia tilanteissa, joissa riskit ovat vähäiset ja annetaan jäsenvaltioille mahdollisuus mukauttaa

hallinnolliset velvoitteet sen mukaisiksi kuin on kohtuullisen riskinarvioinnin perusteella ehdottoman välttämätöntä.

40. Kolme seuraavaa seikkaa katsottiin niin tärkeiksi, että niitä on tarkasteltava yksityiskohtaisemmin: bioturvaaminen, kauppa ja rokottaminen. Niitä käsitellään raportissa ja jossain määrin myös sen liitteissä. Pääraportin taulukossa 5.2 esitetään tiivistelmä tämän vaihtoehdon mahdollisista vaikutuksista hallinnolliseen rasitteeseen.
41. Kuten edellä todetaan, tällä vaihtoehdolla pitäisi olla hienoinen positiivinen vaikutus eläinlääkinnän työmarkkinoiden joustavuuteen, etenkin kun otetaan huomioon eläinten ja eläinperäisten tuotteiden sama turvallisuustaso.
42. Jos oletetaan eläntautien taudinpurkauksia esiintyvän aiempaa vähemmän, tästä voidaan johtaa useita muita positiivisia ympäristövaikutuksia. Pidettävissä eläimissä esiintyvillä eläintauodeilla voi olla negatiivisia vaikutuksia luonnonvaraisiin eläimiin (esimerkiksi lintuinfluenssa, koska sen lisäksi, että luonnonvaraiset linnut voivat tartuttaa taudin siipikarjaan, tauti voi tarttua myös siipikarjasta luonnonvaraisiin lintuihin). Sen vuoksi taudinpurkausten vähentämisellä on yleinen positiivinen vaikutus luonnonvaraisiin eläimiin.

Vaihtoehto 5 – velvoittava yleinen eläinten terveyttä koskeva lainsäädäntökehys

43. Vaihtoehdon 5 avulla todennäköisesti vähennettäisiin merkittävästi eläntautien esiintymistä EU:ssa. Kaikkia siihen liittyviä taloudellisia, yhteiskunnallisia ja ympäristölle koituvia etuja tarkastellaan yksityiskohtaisemmin raportissa. Tästä vaihtoehdosta aiheutuu kuitenkin todennäköisesti huomattava hallinnollinen rasite. Lisäksi velvoittavammat säännöt todennäköisesti vanhenevat paljon nopeammin ympäristön ja teknologian muuttuessa.
44. Vaihtoehdon 5 avulla karsittaisiin eläintaueteja, mutta on vaikea väittää vakuuttavasti, että samojen standardien edellyttämisellä kaikkialla (vaihtoehto 5) on parempi tai huonompi vaikutus kuin hyvin toteutetulla riskipohjaisella lähestymistavalla (vaihtoehto 4). Riippuu siitä, kuinka paljon resursseja ja standardeja on käytössä. Voitaisiin väittää, että (jos kullakin vaihtoehdolla on käytettävissä saman verran resursseja) onnistuneella riskipohjaisella lähestymistavalla on hyödyllisemmät vaikutukset kuin kaikkialla sovellettavalla yhdenmukaisella standardilla.
45. Tämä vaihtoehto saattaa aiheuttaa jäsenvaltioille hyvin suuren hallinnollisen rasitteen. Rasitteen suuruus riippuisi nimenomaan täytäntöönpanosta, mutta jos jäsenvaltioilla olisi velvollisuus antaa koulutusta eläinten pitäjille sekä laatia, hallinnoida ja soveltaa uusia eläinten terveyttä koskevia bioturvaamis- ja seurantatoimenpiteitä, rasitteesta tulisi hyvin raskas.
46. Velvoittavassa lainsäädäntökehyksessä vahvistetaan ammattipätevyyden tiedot ja taidot, jotka EU:ssa toimivien hyväksytyjen ja virkaeläinlääkärien on saatava koulutuksessaan. Kun varmistetaan, että hyväksytyillä ja virkaeläinlääkäreillä on samat tiedot ja taidot kaikkialla unionissa,

eläinlääkärien on helpompi työskennellä toisissa jäsenvaltioissa ilman että terveysstandardit vaarantuisivat.

47. Vaihtoehdolla 5 on todennäköisesti positiiviset ympäristövaikutukset pitkälti samaan tapaan kuin vaihtoehdolla 4. Pakollisilla toimilla saattaisi olla jopa enemmän positiivisia ympäristövaikutuksia, joita kuvataan vaihtoehdon 4 yhteydessä. Vaihtoehdon 5 jäykkyys voi kuitenkin merkitä sitä, että toimenpiteitä on vaikeampi mukauttaa ympäristöoloihin, ja se puolestaan saattaa vaikuttaa negatiivisesti ympäristöön ja hyvinvointiin. On hyvin vaikea arvioida tämän kehityksen suuntaa, puhumattakaan sen odotettujen vaikutusten määrällisestä arvioinnista.

6. Vaihtoehtojen vertailu

48. Kaiken kaikkiaan vaihtoehto 4 näyttää olevan se, joka EU:n tavoitteisiin nähden olisi todennäköisesti vaikuttavin, tehokkain ja johdonmukaisin. Sen odotetaan saavuttavan yleisstrategian ja kehyksen selkeyttä ja johdonmukaisuutta koskevat keskeiset tavoitteet, mutta samalla se on riittävän joustava, jotta voidaan ottaa huomioon eri jäsenvaltioiden tai alueiden erilaiset olosuhteet ja mukautua nopeasti muuttuviin oloihin. Näin ollen tässä vaihtoehdossa noudatetaan parhaiten toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteita. Vaikka vaihtoehdot 2 ja 3 edustavat jatkuvuutta nykytilanteeseen nähden, niiden avulla ei yksinkertaisesti voida varmistaa positiivisia tuloksia, ja niissä säilyy nykyinen sekava säädösten kirjo. Vaihtoehto 5 täyttäisi yleisstrategiallaan ja kehyksellään yksinkertaisuutta koskevan tavoitteen, mutta se on todennäköisesti liian jäykkä mukautuakseen toimivasti erilaisiin olosuhteisiin eri puolilla unionia, ja siten se vaarantaisi omien tavoitteidensa täyttymisen.
49. Vaihtoehdon 4 suuri hyöty on sen joustavuudessa. Kuten edellä todettiin, kaiken kattava ja toiminnan mahdollistava kehys merkitsee sitä, että tietyissä toimenpiteissä on mahdollista käyttää vaihtoehdon 3 tai 5 yhteydessä luonnehdittuja välineitä. Vaihtoehtoon 3 liittyvät välineet (jotkin itsesääntelyjärjestelmät tai -elementit) voitaisiin ottaa käyttöön tai niiden käyttöön voitaisiin kannustaa, jos vaikuttaa sitä, että jostain tietystä seikasta ei ole tarpeen tai asianmukaista säätää lainsäädännössä. Vaihtoehdossa 5 kuvattu velvoittavampi lainsäädäntökehys voisi olla käytössä tiettyjen kysymysten, lajien tai tautien osalta – delegoitujen tai täytäntöönpanosäädösten välityksellä mutta kuitenkin joustavan lainsäädäntökehyksen puitteissa, jos yksityiskohtaisemmat toimenpiteet ovat tarpeen tai asianmukaisia.

Taulukko 6.1 Vaihtoehtojen 3–5 vertailu

Tavoitteet	Vaihtoehto 3	Vaihtoehto 4	Vaihtoehto 5
Toimivuus	Vaihtoehtojen 3 tulokset vaihtelevat suuresti: on mahdollista, että lähtötilanne ei muutu, tai että tuloksena on suhteellisen merkittävä itsesääntelyyn perustuva järjestelmä. Tavoitteiden saavuttamisen näkökulmasta toimivuus on todennäköisemmin positiivinen kuin negatiivinen. +	Vaihtoehto 4 on todennäköisesti toimiva tavoitteiden saavuttamisen tai niihin pyrkimisen kannalta. +	Vaihtoehto 5 on todennäköisesti toimiva tavoitteiden saavuttamisen tai niihin pyrkimisen kannalta, mutta sen toimivuus saattaa joustavuuden puutteen takia kärsiä pitkällä aikavälillä. +
Tehokkuus	Tehokkuus riippuu siitä, kuinka paljon annetaan resursseja itsesääntelyyn perustuvan järjestelmän luomiseen ja hallinnoimiseen. Vaihtoehto ei kuitenkaan edellytä aikaa vieviä muutoksia lainsäädäntöön. +/-	Joustava kehys aiheuttaa vain vähän perehtymiskustannuksia, koska koulutus voidaan toteuttaa pääasiassa jo olemassa olevia koulutusverkostoja käyttäen (esim. koulutuksen parantaminen elintarvikkeiden turvallisuuden lisäämiseksi (BTSF)). Pitkällä aikavälillä tämä on todennäköisesti helpoiten ymmärrettävä ja tehokkain vaihtoehto sidosryhmille – sekä eläinten pitäjille että jäsenvaltioille. ++	Vaihtoehto 5 aiheuttaa todennäköisemmin perehtymiseen ja täytäntöönpanoon liittyviä hallinnollisia rasitteita. Johdonmukaistaa lainsäädäntöä ja saattaa olla yleisesti ottaen hyödyllinen, mutta joustavuuden puute aiheuttaa sen, että olosuhteiden muuttuessa tarvitaan enemmän resursseja lainsäädännön muuttamiseen. +

Johdonmukaisuus EU:n tavoitteisiin nähden	Ei saavuttaisi eläinten terveyttä koskevassa EU:n strategiassa asetettua tavoitetta siitä, että koko eläinten terveyttä koskeva lainsäädäntö kootaan yhteen säädöskehykseen.	Saavuttaisi eläinten terveyttä koskevassa EU:n strategiassa asetetun tavoitteen siitä, että koko eläinten terveyttä koskeva lainsäädäntö kootaan johdonmukaiseen ja joustavaan säädöskehykseen. Noudattaa muualla omaksuttua joustavaa lähestymistapaa ja saavuttaa todennäköisesti jaksossa 3 esitetyt toiminnalliset tavoitteet.	Saavuttaisi eläinten terveyttä koskevassa EU:n strategiassa asetetun tavoitteen yhdestä säädöskehyksestä, mutta joustavuuden puutteen vuoksi ei todennäköisesti saavuta joitain toiminnallisia tavoitteita, koska ei niin helposti mukaudu muuttuviin olosuhteisiin.
	-	++	+

7. Seuranta ja arviointi

50. Yksinkertaiset ja luotettavat tulosindikaattorit auttavat mittaamaan edistymistä. Indikaattorien olisi sisällettävä sekä kovia eläinten terveyttä koskevia indikaattoreita että pehmeämpiä indikaattoreita, joilla mitataan EU:n kansalaisten luottamusta, odotuksia ja käsityksiä.
51. Tässä yhteydessä on hyvin vaikea kuvata täsmällisiä indikaattoreita, jotka osoittavat varmasti, että eläinten terveyttä koskevan säännösten kaltainen laaja-alainen aloite on saavuttanut tavoitteensa. Suhteellisen pitkällä aikavälillä tehdyn mittaussarjan pitäisi kuitenkin antaa viitteitä siitä, mihin suuntaan ollaan menossa.
52. Kovia tulosindikaattoreita ovat esimerkiksi seuraavat:
- hävittämis- ja seurantatoimenpiteisiin liittyvät EU:n eläinlääkintämenot verrattuna kiireellisistä toimenpiteistä aiheutuneisiin menoihin,
 - lainsäädännön mukaisesti ilmoitettavien tautien taudinpurkauksista aiheutuvat rajoitukset (alueiden lukumäärä kerrottuna rajoitusten kestolla),
 - laajamittaisten taudinpurkausten ja hävittämistoimenpiteiden takia lopetettujen eläinten lukumäärä,
 - EU:lle, jäsenvaltioille, karjankasvattajille ja muille sidosryhmille eläintautien taudinpurkauksista aiheutuneet kokonaiskustannukset ja – tappiot,
 - yksinkertaistetun järjestelmän puitteissa rajojen yli siirrettyjen eläinten lähetysten lukumäärä,
 - eläinten pitäjiä ja erityisesti karjankasvattajien käymien kurssien lukumäärä.
53. Kuten edellä on todettu, tämä vaikutusten arviointi on laaja-alainen yleiskatsaus. Tarkempia vaikutusten arviointeja on todennäköisesti tarpeen laatia siinä vaiheessa, kun johdetun oikeuden säädöksiä hyväksytään, ja silloin on käytettävä kuhunkin toimenpiteeseen soveltuvia selvästi tarkempia indikaattoreita. Arviointi olisi suoritettava noin viiden vuoden kuluttua eläinten terveyttä koskevan säännösten voimaantulosta, ja sen tulosten olisi oltava saatavilla tulevan päätöksenteon tarpeisiin.