EUROPSKA
KOMISIJA

Bruxelles, 6.7.2026.
COM(2026) 352 final

IZVJEŠĆE KOMISIJE VIJEĆU I EUROPSKOM PARLAMENTU

o evaluaciji Uredbe (EU) 2016/429 o prenosivim bolestima životinja te o izmjeni i stavljanju izvan snage određenih akata u području zdravlja životinja („Zakon o zdravlju životinja”)

{SWD(2026) 179 final}

UVOD

U skladu s člankom 282. Uredbe (EU) 2016/429 o prenosivim bolestima životinja („Zakon o zdravlju životinja”)[1] Europska komisija („Komisija”) mora evaluirati tu uredbu i delegirane akte iz članka 264. te uredbe i rezultate evaluacije predati u izvješću Europskom parlamentu i Vijeću. Ovaj dokument trebao bi ispuniti tu pravnu obvezu i služiti kao izvješće.

U skladu s tim, ovo se izvješće temelji na zaključcima i iskustvima stečenima tijekom te evaluacije. Nadovezuje se na rezultate predstavljene u Radnom dokumentu službi Komisije o evaluaciji Zakona o zdravlju životinja te se u njemu dodatno navode konkretna područja na koja treba obratiti posebnu pozornost i određene mjere koje Komisija i države članice trebaju poduzeti u budućnosti.

2. POZADINA, IZVORI I KONTEKST POLITIKE

Prenosive bolesti životinja ne poznaju granice, a iako uglavnom pogađaju životinje i uzrokuju gospodarske gubitke, neke od njih mogu utjecati i na ljude. U EU-u su usklađena pravila s mjerama za suzbijanje takvih bolesti životinja regulirana već desetljećima pa su tako neki od prvih akata o zdravlju životinja doneseni još 1964. Kad je uvedeno jedinstveno tržište EU-a, ta su pravila dodatno proširena i poboljšana 90-ih godina prošlog stoljeća.

Zakon o zdravlju životinja donesen je 2016., na snagu je stupio 21. travnja 2016., a primjenjuje se od 21. travnja 2021. Nastoji omogućiti jednostavniji i fleksibilniji regulatorni okvir kojim se zahtjevi u pogledu zdravlja životinja utvrđuju na temelju procjene rizika, povećava pripravnost na bolesti te sprečavaju i suzbijaju prenosive bolesti životinja s popisa.

Njime se smanjuje i administrativno opterećenje za poljoprivrednike, druge subjekte i nadležna tijela, a da se pritom ne ugrožava zdravstveni status životinja u Uniji. Zakon uključuje i prikladnija rješenja za sanitarne krize (npr. nove bolesti) ili posebne okolnosti te za smanjenje gospodarskih gubitaka zbog izbijanja bolesti.

Taj regulatorni okvir donesen je kao rezultat Strategije EU-a za zdravlje životinja: „Bolje spriječiti nego liječiti”[2], koja je uslijedila nakon sveobuhvatne evaluacije politike EU-a o zdravlju životinja za razdoblje 1995. – 2004. i alternativa za budućnost[3].

Zakonom o zdravlju životinja zamijenjeno je 39 zasebnih pravnih akata te je uveden jedinstven i usklađen okvir za zdravlje životinja u cijeloj Europskoj uniji koji se temelji na procjeni rizika. Reformom je uveden modernizirani sustav mjera koje se temelje na procjeni rizika (npr. kategorizacija bolesti) i jasnija raspodjela odgovornosti među nadležnim tijelima i subjektima, čime se poboljšava prevencija, osobito pojačanom biosigurnošću, većom pripravnošću, omogućivanjem cijepljenja i poboljšanjem zahtjeva za krizno planiranje. To su ključni alati za suzbijanje bolesti i strukturiranu primjenu regionalizacije kako bi se zajamčio kontinuitet trgovine.

---

1 Uredba (EU) 2016/429 Europskog parlamenta i Vijeća od 9. ožujka 2016. o prenosivim bolestima životinja te o izmjeni i stavljanju izvan snage određenih akata u području zdravlja životinja (Zakon o zdravlju životinja), SL L 084, 31.3.2016., str. 1.

2 Strategija EU-a za zdravlje životinja 2007. – 2013. – Sigurnost hrane – Europska komisija.

3 CAHP evaluation Final Report-Part I final.doc.

Zahvaljujući tome Zakonom o zdravlju životinja može se provesti načelo „bolje spriječiti nego liječiti”, kako je utvrđeno u strategiji EU-a za zdravlje životinja iz 2007.[4] Riječ je o prelasku s reaktivnog upravljanja krizama na proaktivan pristup temeljen na procjeni rizika koji unutar jedinstvenog zakonodavnog okvira obuhvaća mjere nadzora, pripravnosti, prevencije, ranog otkrivanja, brzog odgovora i oporavka.

Zakon o zdravlju životinja doprinosi i širim ciljevima politike Unije. Podupire pristup „jedno zdravlje” jer se bavi pitanjem povezanosti zdravlja životinja, javnog zdravlja i okoliša. Usklađen je sa širim ciljevima EU-a jer promiče održive i otporne poljoprivredno-prehrambene sustave. Zahvaljujući tome što osigurava usklađene standarde i koordinirane odgovore na prekogranične bolesti životinja, Zakon promiče i održivu konkurentnost poljoprivredno-prehrambenog sektora i jača otpornost na krize na unutarnjem tržištu.

Komisija je Uredbu (EU) 2016/429 evaluirala u skladu s načelima EU-a za bolju regulativu i rezultate predstavila u radnom dokumentu službi Komisije o evaluaciji Zakona o zdravlju životinja i njegovoj popratnoj studiji[5]. U evaluaciji se procjenjuje u kojoj su mjeri ciljevi Zakona o zdravlju životinja ostvareni od njegova stupanja na snagu 21. travnja 2016., a posebno nakon što se počeo primjenjivati 21. travnja 2021. Studijom je obuhvaćeno razdoblje do 31. prosinca 2023., a radni dokument službi Komisije uključuje neka novija iskustva, među ostalim do početka 2026. Oba se dokumenta temelje na opsežnim dokazima, uključujući podatke o praćenju i doprinose dionika prikupljene tijekom savjetovanja provedenih u okviru studije i šire, posebno foruma ravnatelja veterinarskih uprava, savjetodavnih odbora za zdravlje životinja i drugih stručnih skupina. Evaluacija se temelji i na izvješćima i obavijestima država članica o provedbi, revizijama Komisije, podacima iz Informacijskog sustava za bolesti životinja (ADIS), znanstvenim mišljenjima Europske agencije za sigurnost hrane (EFSA) i nalazima veterinarskog tima EU-a za hitne intervencije (EUVET).

Općenito, rezultati upućuju na to da su glavni ciljevi Zakona o zdravlju životinja uglavnom ostvareni, iako postoje određene razlike. Svi ključni dionici smatraju da se Uredbom stvaraju čvrsti temelji za usklađenu politiku zdravlja životinja u EU-u.

3. SAŽETAK GLAVNIH REZULTATA, OGRANIČENJA

U evaluiranom razdoblju dionici i države članice suočili su se s nekoliko problema u provedbi. Iako se Zakonom o zdravlju životinja uspostavlja usklađeni okvir, njegova primjena nije ujednačena u cijeloj Uniji. Kako je opisano u radnom dokumentu službi Komisije, savjetovanje provedeno u okviru popratne studije upućuje na to da su razlike u administrativnim kapacitetima, upravljačkim strukturama i resursima utjecale na brzinu i opseg nacionalnog usklađivanja, pri čemu neke države članice još nisu dovršile potrebne prilagodbe. Istaknuto je da je pravni okvir, uključujući njegove delegirane i provedbene akte, zahtjevan, posebno za manje subjekte. Razlike u tumačenju i provedbi utječu na percepciju jednakog postupanja među dionicima. Pri tumačenju tih rezultata moraju se uzeti u obzir znatna ograničenja. Zakon o zdravlju životinja primjenjuje se tek od travnja 2021. pa je vremenski okvir za procjenu strukturnih i dugoročnih učinaka relativno kratak. Usklađivanje na nacionalnoj razini odvijalo se različitom brzinom, a u nekoliko slučajeva postojeća pravila nastavila su se primjenjivati

[4] https://food.ec.europa.eu/document/download/7820a76d-d19d-4a35-b223-caae0f7143da_en?filename=ah_policy_strategy_2007-13_en.pdf.

[5] https://data.europa.eu/doi/10.2875/0446681.

usporedno sa zahtjevima Zakona o zdravlju životinja, zbog čega je bilo teško odrediti njegove učinke.

Evaluirano razdoblje podudaralo se i s pandemijom bolesti COVID-19, geopolitičkim poremećajima, povećanim troškovima i značajnijim slučajevima izbijanja bolesti kao što su visokopatogena influenca ptica i afrička svinjska kuga. Zbog tih je čimbenika teško odrediti koji se učinci mogu pripisati Zakonu o zdravlju životinja te je ograničena mogućnost donošenja konačnih zaključaka. U okviru ove evaluacije prikupljeni su rani uvidi i okvirne informacije, a za pouzdaniju procjenu potrebni su dodatno vrijeme i podaci.

3.1. DJELOTVORNOST

Zakon o zdravlju životinja općenito je prepoznat kao važan korak prema usklađivanju pristupa EU-a zdravlju životinja prelaskom s reaktivnog na preventivni sustav. Trenutačna djelotvornost Zakona o zdravlju životinja mora se ocijeniti s obzirom na njegovu trenutačnu provedbu. Većina država članica još nije dovršila usklađivanje svojeg nacionalnog zakonodavstva s Uredbom, a u nekima je vidljiv znatan napredak. Na primjer, Komisijina analiza prenošenja sankcija iz Zakona o zdravlju životinja u zakonodavstva država članica pokazuje da je do lipnja 2023. samo 10 država članica izvijestilo da su donijele ili da rade na pravilima koja uključuju sankcije za kršenja Zakona o zdravlju životinja. Kašnjenja su posljedica složenosti nacionalnih pravnih sustava i administrativnih struktura. Svim će dionicima trebati vremena da se prilagode novom pristupu uvedenom Zakonom o zdravlju životinja, što utječe na percepciju o njegovoj djelotvornosti. To objašnjava i postupnu tranziciju.

Zakonom o zdravlju životinja uveden je strukturiran i znanstveno utemeljen sustav za kategorizaciju bolesti. Prenosive bolesti životinja grupirane su u pet kategorija (od A do E) na temelju njihova epidemiološkog profila, utjecaja i vrste mjera koje treba provesti za njihovo suzbijanje. Zahvaljujući toj kategorizaciji države članice mogu primijeniti proporcionalne mjere i prioritizirati resurse te svoje strategije nadzora i suzbijanja bolesti prilagoditi nacionalnom kontekstu. Većina dionika podržava taj pristup, ali su i dalje zabrinuti oko sposobnosti sustava da reagira na nove prijetnje i potrebe za češćim ažuriranjima, posebno uzimajući u obzir utjecaj klimatskih promjena na dinamiku razvoja bolesti.

U Zakonu o zdravlju životinja fokus je na prevenciji koja se postiže pojačanom biosigurnošću. Uredbom se utvrđuju jasne odgovornosti subjekata i nadležnih tijela te propisuje provedba biosigurnosnih mjera na razini poljoprivrednog gospodarstva i u cijelom proizvodnom lancu. Iako se time poboljšavaju informiranost i ublažavanje rizika, provedba različitih operacija i dalje je neujednačena (npr. velikih u odnosu na male). Primjena u nekim državama članicama dodatno je otežana zbog nedostatka usklađenih smjernica i osposobljavanja.

Jačanje uloga dionika i zajedničkih odgovornosti još je jedna ključna značajka. U Uredbi se pojašnjavaju dužnosti poljoprivrednika, veterinara, nadležnih tijela i drugih aktera u lancu zdravlja životinja. Time su se poboljšale koordinacija i odgovornost, posebno u područjima obavješćivanja o bolestima, nadzora i odgovora na izbijanje bolesti. Međutim, u evaluacijskoj studiji[6] ističe se potreba za boljim informiranjem o odgovornostima svakog aktera i izgradnjom kapaciteta, posebno među manjim subjektima i dionicima koji nisu nadležna tijela. Unatoč inicijativama za osposobljavanje na razini EU-a u okviru inicijative „Bolja izobrazba za

[6] Vanjska studija, str. 84.

sigurniju hranu”, razmjena informacija na nacionalnoj razini i dalje je ograničena, a brojni dionici izvješćuju o poteškoćama u snalaženju u pravnom okviru i razumijevanju svojih obveza. Stoga i krizno planiranje i simulacijske vježbe mogu biti važni za uključivanje subjekata i informiranje.

Kašnjenja u usklađivanju nacionalnog zakonodavstva dovela su do razlika u primjeni određenih novih odredaba, kao što su odredbe o veterinarskim pregledima koji se temelje na procjeni rizika. Ti su pregledi važni za sprečavanje bolesti i rano otkrivanje. Iako su neke države članice te preglede uključile u postojeće programe, zbog nedostatka podataka i dalje je teško procijeniti u kojoj se mjeri ta odredba provodi. Osim toga, potpuna provedba dodatno je otežana zbog nepostojanja provedbenih mehanizama i manjka veterinarskog osoblja, posebno u ruralnim i udaljenim područjima.

Zakonom o zdravlju životinja jača se kapacitet EU-a za suzbijanje i iskorjenjivanje bolesti strukturiranim programima iskorjenjivanja i priznavanjem područja sa statusom „slobodno od bolesti”[7], što je ključno za održavanje sigurne trgovine i smanjenje tereta endemskih bolesti. Međutim, njihov puni potencijal ograničen je zbog neujednačene provedbe na nacionalnoj razini. Važno je napomenuti da su regionalizacijom izbjegnuti veliki poremećaji u trgovinskim tokovima tijekom izbijanja bolesti. Zakon o zdravlju životinja omogućio je državama članicama da primjenjuju ciljana ograničenja umjesto općih zabrana, čime je omogućeno sigurno premještanje životinja i proizvoda iz zona sa statusom „slobodno od bolesti”.

U evaluaciji je prepoznata i pozdravljena promjena paradigme u Zakonu o zdravlju životinja kojom se predviđa šira i fleksibilnija primjena cjepiva protiv bolesti životinja. U Zakonu o zdravlju životinja pojašnjeni su uvjeti pod kojima se cijepljenje može primijeniti kao preventivna ili hitna mjera. To je omogućilo strateški usmjerenije uvođenje cjepiva, primjerice kad je riječ o visokopatogenoj influenci ptica (HPAI)[8], kad su ciljane kampanje cijepljenja pridonijele smanjenju ozbiljnosti izbijanja bolesti i ograničavanju gospodarskih gubitaka. Tom novom politikom znatno su ograničeni negativni učinci nekoliko bolesti životinja. Primjeri koji se najčešće spominju su visokopatogena influenca ptica, nedavno preventivno cijepljenje u Francuskoj koje se provodi od 2024., virus bolesti plavog jezika (BPJ) u nekoliko država članica, bolest kvrgave kože u Italiji, Francuskoj i Španjolskoj u razdoblju 2025. – 2026. te bolest slinavke i šapa u Slovačkoj, Mađarskoj (2025.) i Cipru (2026.). Međutim, neki su zatražili dodatnu potporu za cijepljenje, kao što su proširene banke antigena i cjepiva u EU-u koje ne obuhvaćaju samo bolesti kategorije A, te strukturiraniji i koordiniraniji plan cijepljenja protiv bolesti životinja u EU-u.

Nadogradnja digitalnih alata kao što su TRACES za sljedivost i premještanje životinja te ADIS za izvješćivanje i obavješćivanje smatra se poboljšanjem i prepoznata je kao korak prema pojednostavnjenju postupaka, iako i dalje postoje tehnički problemi i problemi s interoperabilnošću[9].

Iako je svrha provedbe Zakona o zdravlju životinja uskladiti i pojednostavniti zahtjeve u pogledu zdravlja životinja u cijelom EU-u, uočeni su neki neželjeni učinci, posebno za male subjekte, kao što su držatelji životinja iz hobija. Konkretno, u određenim slučajevima zahtjevi uvedeni na nacionalnoj razini, koji ponekad nadilaze ono što je utvrđeno u Zakonu o zdravlju

---

7 Vanjska studija, str. 111.
8 Radni dokument službi Komisije, t. 2.3.3.
9 Vanjska studija, t. 4.12., str. 69.

životinja, doveli su do povećanog administrativnog i financijskog opterećenja. Osim toga, iako se Zakonom o zdravlju životinja ne uređuje financijska potpora, dionici su primijetili da je nepostojanje odgovarajućih kompenzacijskih mehanizama prepreka učinkovitoj provedbi.

Djelotvornost Zakona o zdravlju životinja vidljiva je u područjima u kojima je provedba napredovala, posebno u kategorizaciji bolesti, nadzoru na temelju procjene rizika, biosigurnosti i iskorjenjivanju bolesti. Međutim, provedba je općenito još u prijelaznoj fazi. Kontinuirana potpora državama članicama, pojednostavnjenje pravnih instrumenata i šire uključivanje dionika bit će ključni za potpuno ostvarivanje potencijala Uredbe. Budući da se nacionalni sustavi nastavljaju usklađivati sa Zakonom o zdravlju životinja, moći će se provesti sveobuhvatnija procjena njegova dugoročnog učinka.

3.2. UČINKOVITOST

Evaluacijom učinkovitosti Zakona o zdravlju životinja ispituje se jesu li troškovi država članica, dionika i Komisije razmjerni koristima ostvarenima od njegove provedbe. Međutim, ta je evaluacija znatno ograničena jer države članice još nisu u potpunosti uskladile svoje nacionalno zakonodavstvo sa Zakonom o zdravlju životinja niti su u potpunosti iskoristile fleksibilnost koju on nudi. Zbog toga je i dalje teško razdvojiti učinak Zakona o zdravlju životinja od učinka još uvijek neusklađenog nacionalnog zakonodavstva. Možda će trebati nekoliko godina prije nego što učinci Zakona o zdravlju životinja budu vidljivi u stvarnim promjenama zdravstvenog statusa životinja, posebno s obzirom na to da vanjski čimbenici znatno utječu na epidemiološko okruženje.

Općenito se očekuje da će omjer troškova i koristi Zakona o zdravlju životinja dugoročno biti pozitivan iako će biti znatnijih odstupanja. U kratkoročnom i srednjoročnom razdoblju Zakon o zdravlju životinja podrazumijevao je znatne troškove i administrativna opterećenja za razne dionike, a ti su početni troškovi u nekim slučajevima bili viši nego što se prvotno očekivalo. Očekuje se da će ti troškovi i opterećenja u budućnosti rezultirati vidljivim napretkom u sprečavanju i suzbijanju bolesti, regulatornom usklađivanju i olakšavanju trgovine. Očekuje se da će te koristi s vremenom rasti. Budući da je u Zakonu o zdravlju životinja fokus na prevenciji (kao što su biosigurnosne mjere i nadzor), očekuje se da će se idućih godina smanjiti visoki troškovi zbog izbijanja bolesti i time omogućiti uštede koje će opravdati sadašnje izdatke. Neovisno o tome, potpuna učinkovitost još nije ostvarena jer je regulatorna tranzicija još u tijeku. U ovoj ranoj fazi provedbe koristi od Zakona o zdravlju životinja neravnomjerno su se ostvarile, dok su određeni troškovi pojačano financirani na početku razdoblja.

Neka nacionalna nadležna tijela snosila su znatne jednokratne i tekuće troškove usklađivanja nacionalnih sustava sa Zakonom o zdravlju životinja. To uključuje rad na ažuriranju ili konsolidaciji nacionalnog zakonodavstva, nadogradnji informatičkih sustava (npr. za obavješćivanje o bolestima i sljedivost bolesti), zapošljavanju ili osposobljavanju osoblja te obavješćivanju dionika o novim zahtjevima. Brojna nacionalna tijela morala su preusmjeriti znatna sredstva kako bi prilagodila svoju infrastrukturu za nadzor i izvješćivanje.

Pojavili su se i novi troškovi usklađivanja za subjekte. Oni proizlaze iz obveza kao što su pojačano nadziranje bolesti i biosigurnost, vođenje evidencije o premještanjima životinja te, u nekim slučajevima, iz zahtjeva kao što su veterinarski pregledi i registracije novih objekata. Međutim, ti troškovi nisu bili potpuno novi za sve subjekte i ovisili su o konkretnim mjerama. Na primjer, neki poljoprivrednici u određenim sektorima i zemljama već su zbog nacionalnog zakonodavstva ili zbog sudjelovanja u privatnim programima certificiranja obavljali

veterinarske preglede i prije provedbe Zakona o zdravlju životinja. Stoga se razmjer novih troškova uvedenih na temelju Zakona o zdravlju životinja razlikuje među subjektima, sektorima i državama članicama.

U studiji se navodi da koristi koje su opažene ili predviđene u okviru Zakona o zdravlju životinja uključuju učinkovitije i djelotvornije suzbijanje bolesti i usklađenije regulatorno okruženje. Svrha Zakona o zdravlju životinja bila je zamijeniti 39 pravnih akata jedinstvenom uredbom te tako pojednostavniti pravila i smanjiti pravnu rascjepkanost. Time se u načelu povećala pravna sigurnost te bi se dugoročno trebali pojasniti i smanjiti administrativni zahtjevi. Brojni dionici navode da je jedinstveni okvir poboljšao koordinaciju između nadležnih tijela i dionika te omogućio brži i ujednačeniji odgovor na prekogranične prijetnje bolestima. Postoje dokazi da su mjere iz Zakona o zdravlju životinja (kao što su nadziranje na temelju procjene rizika i regionalizacija) pridonijele učinkovitijem ograničavanju nedavnih unosa bolesti životinja (npr. influence ptica i afričke svinjske kuge), čime su smanjeni razmjeri usmrćivanja, zabrana trgovine i drugih skupih hitnih mjera. Podaci o trgovini i povratne informacije dionika upućuju na to da je unutarnje tržište i dalje otporno. Trgovina unutar Unije dobro se oporavila nakon 2021. unatoč aktualnim izbijanjima bolesti životinja, što upućuje na to da je okvir Zakona o zdravlju životinja pridonio kontinuitetu trgovine[10]. Usklađivanjem standarda i metoda u cijelom EU-u Zakon o zdravlju životinja pomaže u održavanju povjerenja u trgovinu životinjama i proizvodima životinjskog podrijetla unutar EU-a i sprečava neopravdane prepreke trgovini tijekom bolesti (određivanja zona/regionalizacija bolesti umjesto zabrana na nacionalnoj razini). Iako ih je teže odmah kvantificirati, te koristi doprinose stabilnijem i predvidljivijem okruženju za rad poduzeća i nadležnih tijela. Sve navedeno upućuje na to da Zakon o zdravlju životinja stvara dodanu vrijednost zbog koje će se s vremenom troškovi ulaganja isplatiti.

Unatoč njegovim dugoročnim prednostima, određeni subjekti tvrde da je njegova provedba donijela administrativno opterećenje, posebno u početnoj fazi. Izrazili su zabrinutost zbog povećane papirologije, složenosti novih postupaka, kao što su registracija objekata, vođenje evidencije, veterinarski pregledi, te zbog preklapanja zahtjeva država članica i zahtjeva EU-a. Posebno su pogođene određene ciljne skupine. Konkretno, mali poljoprivrednici i držatelji životinja iz hobija izvijestili su da je usklađivanje sa zahtjevima Zakona o zdravlju životinja (kao što su dobivanje certifikata o zdravlju životinja za premještanja životinja ili ispunjavanje novih pravila o vođenju evidencije i biosigurnosti) prema njihovu mišljenju zahtjevno i nerazmjerno opsegu njihova poslovanja. Veći komercijalni subjekti također primjećuju određene povećane troškove usklađivanja, ali se oni obično lakše apsorbiraju u većim poduzećima.

Učinkovitost i iskustvo s troškovima i koristima od Zakona o zdravlju životinja znatno se razlikuju među državama članicama i skupinama subjekata. Države članice koje su u trenutku donošenja Zakona o zdravlju životinja imale razvijenu veterinarsku infrastrukturu, napredne informatičke sustave i uprave s dovoljno resursa općenito su lakše upravljale tranzicijom te je čak i iskoristile. Na primjer, zemlje koje su uvele nacionalnu računalnu bazu podataka za sljedivost životinja prije Zakona o zdravlju životinja nadovezale su se na taj sustav i izvijestile o poboljšanim kapacitetima za nadzor i rano otkrivanje. To pokazuje da se operativna učinkovitost Zakona o zdravlju životinja može djelotvornije postići ako se ulaže u infrastrukturu i izgradnju kapaciteta. S druge strane, države članice s ograničenijim resursima ili slabije razvijenim sustavima suočavaju se s većim izazovima i višim relativnim troškovima.

[10] Radni dokument službi Komisije, t. 4.1.1., str. 44.

Takve razlike utječu i na dionike kao što su poljoprivrednici; na primjer, ako neka zemlja odgađa izdavanje ažuriranih smjernica, poljoprivrednici i veterinari u toj zemlji mogli bi se dulje boriti sa zbunjujućim postupcima.

Raspodjela troškova i koristi među kategorijama dionika ovisi i o tome u kojoj se mjeri države članice koriste fleksibilnošću odobrenom Zakonom o zdravlju životinja[11] [12]. U državama članicama koje nisu u potpunosti prihvatile pristup koji se temelji na procjeni rizika poljoprivredna zajednica osjećala je veće opterećenje. U drugim državama članicama koje su primijenile fleksibilne mogućnosti iz Zakona o zdravlju životinja kako bi mjere prilagodile lokalnom riziku (na primjer, izuzimanje vrlo malih držatelja životinja od određenih obveza) privatni sektor bio je relativno manje opterećen. Zbog različitih javnih politika i gospodarskih struktura (velika komercijalna poljoprivredna gospodarstva u odnosu na brojne male poljoprivrednike) percepcija učinkovitosti Zakona o zdravlju životinja u pojedinim zemljama ili sektorima može se razlikovati.

3.3. USKLAĐENOST

Rezultati evaluacije pokazuju da je Zakon o zdravlju životinja interno usklađen. Razina nadziranja, uvjeti premještanja i mjere za suzbijanje određuju se prema popisu i kategorizaciji bolesti u Uniji, čime se stvara strukturirana veza između procjene rizika i operativnog odgovora. Međutim, u praksi i dalje postoje razlike u načinu na koji države članice uspostavljaju sustave nadzora, postupaju prema divljim vrstama i primjenjuju odstupanja tijekom izbijanja bolesti. Budući da nekoliko država članica još nije dovršilo usklađivanje na nacionalnoj razini, još nije postignuta potpuna operativna dosljednost.

Iz perspektive šireg pravnog okvira Zakon o zdravlju životinja komplementaran je s drugim zakonodavstvom Unije. Uredba o službenim kontrolama horizontalni je okvir za provjeru i provedbu u EU-u u cijelom poljoprivredno-prehrambenom lancu. Učinak Zakona o zdravlju životinja prethodi učinku općih propisa o hrani[13] i zakonodavstva o zoonozama[14] jer se bavi rizicima za zdravlje životinja prije nego što oni počnu utjecati na sigurnost hrane ili javno zdravlje. Usklađen je i sa zakonodavstvom EU-a o veterinarskim lijekovima[15], posebno ako su cijepljenje ili liječenje dio strategija suzbijanja bolesti. Zakon o zdravlju životinja nastoji dosljedno primjenjivati koncept „jedno zdravlje” utvrđivanjem međusobne povezanosti zdravlja životinja i javnog zdravlja, divljih vrsta, okoliša, sigurnosti hrane i hrane za životinje i dobrobiti životinja te uzimanjem u obzir drugih vanjskih čimbenika kao što su sigurnost opskrbe hranom, gospodarski čimbenici i socijalna pitanja[16].

Općenito je ocijenjeno da je Zakon o zdravlju životinja usklađen sa zakonodavstvom o sigurnosti hrane i dobrobiti životinja[17], iako su stajališta dionika o praktičnom usklađivanju sa

---

11 Vanjska studija, Prilog 3., str. L.

12 Radni dokument službi Komisije, t. 4.1.2., str. 46.

13 Uredba (EZ) br. 178/2002 Europskog parlamenta i Vijeća od 28. siječnja 2002. o utvrđivanju općih načela i uvjeta zakona o hrani, osnivanju Europske agencije za sigurnost hrane te utvrđivanju postupaka u područjima sigurnosti hrane, http://data.europa.eu/eli/reg/2002/178/2026-01-01.

14 Direktiva 2003/99/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 17. studenoga 2003. o praćenju zoonoza i uzročnika zoonoza, o izmjeni Odluke Vijeća 90/424/EEZ i o stavljanju izvan snage Direktive Vijeća 92/117/EEZ, http://data.europa.eu/eli/dir/2003/99/oj.

15 Uredba (EU) 2019/6 Europskog parlamenta i Vijeća od 11. prosinca 2018. o veterinarskim lijekovima i stavljanju izvan snage Direktive 2001/82/EZ, http://data.europa.eu/eli/reg/2019/6/oj.

16 Vanjska studija, str. 78.

17 Radni dokument službi Komisije, str. 59.

zakonodavstvom o dobrobiti životinja različita, posebno ako mjere za suzbijanje bolesti na temelju Zakona o zdravlju životinja mogu utjecati na dobrobit životinja.

Zakon o zdravlju životinja primjenjuje se na divlje vrste samo ako je epidemiološki relevantan za sprečavanje ili suzbijanje bolesti s popisa. Određena područja, posebno transmisivne spongiformne encefalopatije i većina pravila o nusproizvodima životinjskog podrijetla, i dalje su uređena posebnim pravnim okvirima izvan Zakona o zdravlju životinja.

3.4. RELEVANTNOST

Zakon o zdravlju životinja i dalje je vrlo relevantan s obzirom na razvoj epidemiološke situacije, što uključuje ponovnu pojavu određenih bolesti, kontinuirano širenje drugih bolesti kao što su afrička svinjska kuga i visokopatogena influenca ptica (HPAI) te širenje vektorskih bolesti. Budući da je fokus regionalizacije i drugih alata kao što su cjepiva na prevenciji, primjereni su za suočavanje sa sve složenijom dinamikom bolesti.

Općenito se Zakon o zdravlju životinja smatra prikladnim za trenutačne potrebe i dovoljno prilagodljivim novim prijetnjama zbog jedinstvenih minimalnih zahtjeva za bolesti grupirane u kategorije A i B te fleksibilnijih pristupa za bolesti grupirane u kategorije C, D i E. Međutim, subjekti navode nekoliko izazova u tom pogledu. Zahvaljujući fleksibilnosti predviđenoj za bolesti kategorizirane kao C, D i E države članice mogu mjere prilagoditi nacionalnim okolnostima, no to može dovesti i do njihove heterogene primjene (na primjer, cijepljenje protiv bolesti plavog jezika); te mjere mogu biti korisne za suzbijanje bolesti u državama članicama, ali mogu i utjecati na trgovinu unutar EU-a i predvidljivost tržišta. Dionici su smatrali i da su biosigurnosne obveze i zahtjevi u pogledu veterinarskih pregleda u načelu jasno utvrđeni, ali da bi detaljnije i usklađenije operativne smjernice u tim područjima omogućile dosljedniju provedbu.

3.5. DODANA VRIJEDNOST ZA EU

Rezultati evaluacije potvrđuju jasnu dodanu vrijednost za EU. Uspostavom usklađenih pravila za zdravlje životinja, a posebno za nadzor, sprečavanje i suzbijanje bolesti, ovaj okvir omogućuje koordinirano postupanje u svim državama članicama i doprinosi jednakim uvjetima na unutarnjem tržištu. Instrumenti na razini Unije, kao što su popis i kategorizacija bolesti, banke antigena i cjepiva, sustav EU-a za obavješćivanje i izvješćivanje o bolestima, mreža laboratorija EU-a za zdravlje životinja, regionalizacija i zajednička pravila za premještanje i ulazak u Uniju, temelj su predvidljive prekogranične koordinacije i olakšavaju sigurnu trgovinu. Na temelju okvira Zakona o zdravlju životinja zahtjevi za ulazak u Uniju jednako su strogi kao i oni koji se primjenjuju u EU-u, čime se stvaraju jednaki uvjeti za subjekte iz EU-a. Ti zahtjevi za ulazak u skladu s međunarodnim standardima WOAH-a omogućuju međunarodnu trgovinu u skladu s načelima WTO-a/SFS-a. Države članice ne bi mogle u jednakoj mjeri samostalno postići te rezultate[18][19].

Mjere EU-a i nacionalne mjere uglavnom su uravnotežene. Međutim, rezultati pokazuju da je dodana vrijednost za EU u praksi u određenoj mjeri ograničena. Razlike u nacionalnoj provedbi i primjena odredbi o fleksibilnosti mogu utjecati na predvidljivost premještanja životinja i stvoriti nejednake uvjete za određene subjekte. U tom je pogledu u savjetovanju istaknuto da

[18] Vanjska studija, str. 139.
[19] Radni dokument službi Komisije, str. 69.

bi se daljnjom koordinacijom na razini Unije mogle poboljšati dosljednost i predvidljivost tržišta uz istodobno zadržavanje potrebne fleksibilnosti.

4. STEČENA ISKUSTVA I SLJEDEĆI KORACI

Kako je navedeno, iako se Zakon o zdravlju životinja u potpunosti primjenjuje tek od 2021., općenito je pozitivno ocijenjen i dionici ga pozdravljaju. Općenito se smatra da je Zakon o zdravlju životinja znatno poboljšao prethodni rascjepkani okvir jer je uspostavio moderniziranu pravnu strukturu koja se temelji na procjeni rizika te da pruža čvrst i dosljedan temelj za usklađenu i preventivnu politiku zdravlja životinja u EU-u koja se temelji na procjeni rizika. Zahvaljujući njemu fokus se preusmjerava s iskorjenjivanja na prevenciju, pripravnost i proporcionalno dugoročno upravljanje bolestima, čime se jačaju predvidljivost i održivost politike EU-a o zdravlju životinja.

Unatoč općenito pozitivnim povratnim informacijama i prihvaćenosti, zbog složenosti tercijarnog zakonodavstva, neujednačene provedbe i kašnjenja u usklađivanju na nacionalnoj razini njegov potencijal nije se u potpunosti ostvario. Komisija je utvrdila određena područja kojima je potrebno posvetiti dodatnu pozornost. Ta su područja, koja su utvrđena na temelju evaluacijskih kriterija i kojima Komisija i države članice trebaju posvetiti dodatnu pozornost, detaljnije opisana u nastavku.

4.1. Jačanje jedinstvenog političkog i pravnog okvira

Zakon o zdravlju životinja smatra se jasnijom i moderniziranom pravnom strukturom kojom se jamči dosljednija primjena pravila o zdravlju životinja u cijelom EU-u. Općenito se smatra strukturnim poboljšanjem u usporedbi s prethodnim okvirom. Njime se dodatno smanjuje oslanjanje samo na hitne mjere iskorjenjivanja i podupire održivije, predvidljivije i fleksibilnije dugoročno upravljanje bolestima.

S druge strane, u evaluaciji se upućuje na složenost tercijarnog zakonodavstva, neujednačenu provedbu ili još neprovedena pravila u državama članicama. Navodi se i da je usklađivanje s nacionalnim zakonodavstvom bilo složenije nego što se očekivalo. U studiji je utvrđena i određena razina frustracije zbog vremena potrebnog za donošenje delegiranih akata, što je dulje nego što su određeni dionici prvotno pretpostavili.

Stoga bi Komisija radi lakšeg snalaženja i korištenja trebala nastaviti usklađivati i pojednostavnjivati tercijarno zakonodavstvo. Uz to, Komisija bi trebala svoje internetske stranice dodatno prilagoditi korisnicima te dodati objašnjenja o integraciji i učincima različitih zakonodavnih akata i njihovoj međusobnoj povezanosti. Ako je potrebno, Komisija može izraditi smjernice o različitim elementima zakonodavstva te ih, prema potrebi, donijeti u obliku „obavijesti Komisije”. Osposobljavanje u okviru inicijative „Bolja izobrazba za sigurniju hranu” mora se nastaviti, a prijenos znanja među državama članicama poboljšati.

Države članice moraju ubrzati i osigurati potpuno prenošenje Zakona o zdravlju životinja tako da uklone zastarjelo nacionalno zakonodavstvo. Ako je to potrebno, trebale bi izraditi nacionalne ili sektorske smjernice relevantne za tu temu kako bi dopunile smjernice Komisije, osobito kako bi obuhvatile posebne okolnosti i situacije. Države članice znanje stečeno osposobljavanjem u okviru inicijative „Bolja izobrazba za sigurniju hranu” moraju učinkovitije i djelotvornije primjenjivati u službenim tijelima i subjektima.

4.2. Jasnije odgovornosti aktera i bolja usklađenost

Rezultati evaluacije pokazali su jasniju raspodjelu obveza i smanjenu nesigurnost oko toga tko je odgovoran za mjere za sprečavanje, obavješćivanje, suzbijanje i oporavak. Zakonom o zdravlju životinja uvedeno je načelo zajedničke odgovornosti i povećana svijest među skupinama dionika, posebno veterinarima i nadležnim tijelima, što je omogućilo organiziraniju suradnju tijekom izbijanja bolesti. To je pridonijelo i boljoj usklađenosti.

Međutim, odgovornosti na lokalnoj operativnoj razini i dalje mogu biti nejasne, posebno u slučaju izbijanja bolesti. Evaluacija je pokazala nedostatke u lokalnom operativnom planiranju, koji proizlaze iz nedostatka osposobljavanja i koordinacije, a ne iz nedostataka u okviru Zakona o zdravlju životinja. Praktična primjena okvira dodatno je otežana kompliciranim delegiranim i provedbenim aktima. Države članice pravno su obvezne Komisiju izvijestiti o sankcijama koje se primjenjuju na povrede odredaba Zakona o zdravlju životinja. Nekoliko država članica izvijestilo je o svojim aktima kojima su propisane sankcije[20].

U tu svrhu, uz elemente navedene u točki 4.4., Komisija namjerava donijeti provedbenu uredbu o kriznim planovima.

Usporedive informacije o nacionalnim sankcijama i provedbenim praksama mogle bi se redovito objavljivati kako bi se povećala transparentnost nacionalnih sustava sankcija te promicala odgovornost i uzajamno povjerenje. S obzirom na to, Komisija bi u okviru Savjetodavnog odbora za zdravlje životinja (AHAC) i Stalnog odbora za bilje, životinje, hranu i hranu za životinje (PAFF) mogla pokrenuti raspravu o dodanoj vrijednosti utvrđivanja zahtjeva za minimalnu razinu sankcija ili drugim smjernicama za države članice o načinu primjene sankcija.

Države članice moraju dodatno raditi na prenošenju pravila i razviti potrebne sankcije kako bi zajamčile pravilnu provedbu Zakona o zdravlju životinja na nacionalnoj razini i nadležnim tijelima osigurale potrebne alate za provedbu zakonodavstva.

4.3. Prilagodljivost kategorizacije / prioriteta bolesti

Na temelju evaluacije zaključeno je da su utvrđivanje prioriteta i kategorizacija bolesti ključni za primjenu razmjernih i znanstveno utemeljenih mjera u EU-u. Međutim, i dalje postoji zabrinutost oko prilagodljivosti i pravodobnosti ažuriranja te prilagodljivosti novim rizicima i bolestima koje predstavljaju posebne izazove kao što su vektorske bolesti.

Komisija će stoga preispitati i provjeriti odgovara li postojeći sustav kategorizacije i dalje trenutačnim okolnostima**.** Preispitat će i jesu li kriteriji kategorizacije primjereni za konkretne izazove (kao što su vektorske bolesti, za koje je već podnesen zahtjev za mišljenje EFSA-e) te prema potrebi može predložiti izmjene zakonodavstva. Komisija će dodatno ovlastiti EFSA-u te razmotriti pokretanje sveobuhvatnije procjene i, prema potrebi, ponovne procjene bolesti životinja radi njihova uvrštavanja na popis za intervenciju Unije i kategorizaciju na temelju Zakona o zdravlju životinja.

4.4. Poboljšanje odgovora na bolesti životinja i krizni planovi

[20] Radni dokument službi Komisije, str. 27.

Na temelju evaluacije zaključeno je da je donošenjem Zakona o zdravlju životinja poboljšana koordinacija odgovora na bolesti životinja. Pravilima za krizne planove dodatno će se unaprijediti odgovor na izbijanje bolesti.

Međutim, mjere za suzbijanje bolesti i dalje se neujednačeno provode u državama članicama. Dionici napominju da ne postoje provedbena pravila za krizne planove, a u studiji[21] je zaključeno da su krizni planovi zastarjeli u nekoliko država članica.

Kako bi poboljšala mjere za suzbijanje bolesti u EU-u, Komisija će nastaviti revidirati i mijenjati delegirane uredbe[22] kako bi ih prilagodila najnovijim znanstvenim dostignućima i potrebama država članica. Komisija će donijeti provedbenu uredbu kako bi ujednačila provedbu kriznih planova. Komisija će dodatno podupirati države članice kontinuiranim osposobljavanjem u okviru inicijative „Bolja izobrazba za sigurniju hranu", s fokusom na kontinuiranoj potpori zdravlju životinja. Pokrenut će i poseban niz revizija u državama članicama kako bi pratila kako države članice provode simulacijske vježbe i pravila o kriznim planovima.

4.5. Unapređenje regionalizacije i kompartmentalizacije

U evaluaciji se pokazalo da su mjere za suzbijanje bolesti uvedene Zakonom o zdravlju životinja pridonijele smanjenju učinka izbijanja bolesti i priznavanju područja sa statusom „slobodno od bolesti" u EU-u te omogućivanju trgovine unutar EU-a i izvoza. To je u EU-u postignuto regionalizacijom, a u manjoj mjeri i novouvedenim konceptima kompartmentalizacije, čime se omogućuje kontinuirana trgovina unutar EU-a i izvoz u zemlje izvan EU-a.

Međutim, zbog nejednakog priznavanja regionalizacije i povezanih instrumenata u trećim zemljama međunarodna trgovina nije se nastavila kako se očekivalo. Nekoliko dionika zatražilo je više praktičnih smjernica, znanja i izgradnje kapaciteta.

Komisija će stoga, radi boljeg razumijevanja u državama članicama, izraditi dodatne smjernice o primjeni regionalizacije i kompartmentalizacije. Internetske stranice Komisije prilagođene korisnicima sadržavat će objašnjenja različitih zakonodavnih akata i vizualizaciju regionalizacije pomoću inovativnih informatičkih alata za mapiranje.

Komisija i države članice nastavit će se zalagati za priznavanje regionalizacije u EU-u na bilateralnim i multilateralnim sastancima s trgovinskim partnerima te u okviru trgovinskih sporazuma, pregovora o sanitarnim i fitosanitarnim mjerama i međunarodnih tijela za normizaciju.

4.6. Neujednačena provedba u državama članicama, mjere koje se temelje na procjeni rizika i fleksibilnost

Slaba i neujednačena provedba Zakona o zdravlju životinja u državama članicama jedan je od najčešće spomenutih rezultata evaluacije i smatra se slabom točkom. Istodobno se mjere iz Zakona o zdravlju životinja temelje na procjeni rizika. U tom pogledu pravni okvir omogućuje fleksibilnost na temelju detaljnijih pravila, tj. delegiranih i provedbenih akata donesenih na

[21] Vanjska studija, str. 66.
[22] http://data.europa.eu/eli/reg_del/2020/687/oj.

temelju Zakona o zdravlju životinja. U skladu sa Zakonom o zdravlju životinja države članice u određenim područjima mogu provoditi stroža pravila. Iako neke države članice uspješno provode novi regulatorni okvir, a dodana je vrijednost osposobljavanja u okviru inicijative „Bolja izobrazba za sigurniju hranu" neupitna, on se u mnogim državama članicama i dalje provodi tek djelomično.

Iako se u evaluaciji ističe dodana vrijednost Zakona o zdravlju životinja, posebno pri provedbi mjera za suzbijanje bolesti, naglašava se i da fleksibilnost dovodi do neujednačene provedbe i različite primjene odstupanja u državama članicama. Smatra se da to utječe na jedinstveno tržište i stvara nejednake uvjete za određene sektore u različitim državama članicama te se traži dosljednija provedba u cijelom EU-u.

U tu svrhu Komisija može pojačano provoditi revizije u državama članicama kako bi pomno pratila i poticala bolju i ujednačeniju provedbu. Ako to smatra potrebnim, Komisija izmjenom delegiranih i provedbenih akata može ograničiti/urediti primjenu odstupanja u državama članicama i utvrditi preskriptivnija usklađena pravila. Komisija i države članice mogle bi povećati transparentnost tako da im internetske stranice budu ažurirane i transparentne, da pružaju informacije u Stalnom odboru za bilje, životinje, hranu i hranu za životinje (Odbor PAFF) i objavljuju ih na internetskim stranicama Odbora PAFF. Provedbi u državama članicama i dalje će doprinositi kontinuirano osposobljavanje u okviru inicijative „Bolja izobrazba za sigurniju hranu" jer će se u okviru njega širiti znanje, pružati informacije i provoditi praktične vježbe.

4.7. Fokus na mjere prevencije, biosigurnosti i nadzora koje se temelje na procjeni rizika

U evaluaciji je utvrđen važan napredak u dobivanju statusa „područje slobodno od bolesti" za nekoliko bolesti životinja s popisa za koje je iskorjenjivanje obvezno u Uniji, kao što su tuberkuloza, bruceloza ili bjesnoća, čime je uveden prelazak s modela usmjerenog na iskorjenjivanje na model kojem su u fokusu sprečavanje i suzbijanje[23]. Rezultati evaluacije pokazuju da je nadzor poboljšan zahvaljujući pristupu koji se temelji na procjeni rizika. S druge strane, osnovni nadzor koji subjekt provodi u okviru veterinarskih pregleda u skladu s člankom 25. Zakona o zdravlju životinja različito se primjenjuje, neujednačena je provedba biosigurnosti i zabilježeni su problemi s resursima, osobito nedostatak veterinara. Jačanje mreža nadzora na nacionalnoj razini i usklađivanje s pokazateljima na razini EU-a kako bi se održali jednaki uvjeti u svim državama članicama[24] mogli bi olakšati provedbu fleksibilnog pristupa temeljenog na procjeni rizika koji se prilagođava lokalnom kontekstu i koji je opravdan samo ako se temelji na pouzdanim sustavima nadzora.

Kako bi odgovorila na zahtjev koji je ponovljen u okviru evaluacije, Komisija može izraditi pravila s kriterijima i osnovnom učestalošću veterinarskih pregleda te izraditi smjernice o biosigurnosti, pri čemu su države članice u svojim razmatranjima izričito dale prednost smjernicama pred zakonodavstvom.

4.8. Optimizacija primjene cijepljenja u cijelom EU-u

Kako je navedeno u točki 3.1., u evaluaciji je prepoznata i pozdravljena promjena paradigme u Zakonu o zdravlju životinja kojom se predviđa šira i fleksibilnija primjena cijepljenja protiv

[23] Radni dokument službi Komisije, točka 3.4., str. 26.
[24] Vanjska studija, točka 5.6.

bolesti životinja te su navedeni neki dobri primjeri. Nezapamćena količina životinja koje u novije vrijeme treba usmrtiti zbog širenja bolesti opravdava zahtjeve za širom primjenom cijepljenja kao mehanizma za prevenciju kad je to moguće.

Uzimajući u obzir moguće učinke takvih promjena na gospodarstvo, društvo i trgovinu, Komisija će zbog toga provjeriti jesu li postojeća pravila i načela cijepljenja koja su u njima sadržana svrsishodna i odgovara li pristup za različite bolesti kategorije A potrebama. To bi trebalo učiniti u širem međunarodnom multilateralnom kontekstu, uzimajući u obzir ne samo pravila EU-a nego i međunarodne standarde i trgovinske zahtjeve. Komisija će stoga nastaviti surađivati s WOAH-om, trgovinskim partnerima i drugim međunarodnim dionicima na promicanju znanstveno utemeljenih pristupa cijepljenju, doprinosu razvoju međunarodnih standarda i smanjenju neopravdanih prepreka trgovini koje se odnose na primjenu cijepljenja. Komisija će redovito raspravljati s državama članicama i industrijom o tome kako poboljšati dostupnost cjepiva za takve bolesti životinja. Komisija će zatražiti i znanstvene savjete koje će koristiti u postupku donošenja odluka o tome kako najbolje iskoristiti cijepljenje u različitim scenarijima i u različite svrhe, tj. kako poduprijeti mjere za suzbijanje bolesti hitnim cijepljenjem ili ga upotrijebiti kao alat za sprečavanje bolesti.

4.9. Smanjenje administrativnog opterećenja, troškovi, izvješćivanje i složenost određenih mjera

U evaluacijskoj studiji smatralo se da su uvedene mjere koje se temelje na procjeni rizika troškovno učinkovitije. Već su vidljive neke konkretne koristi, kao što su poboljšanja u ranom otkrivanju influence ptica u određenim regijama[25]. Međutim, te koristi još nisu svugdje vidljive. Troškovi su se povećali i zbog osposobljavanja i zbog provedbe novih obveza, kao što su veterinarski pregledi.

U nekim se slučajevima, na primjer za afričku svinjsku kugu, smatralo da su posebna pravila kojima se uz opće okvirne odredbe Zakona o zdravlju životinja uvode dodatni elementi zoniranja i ograničenja premještanja složenija jer je u njima ponovno uveden pristup po bolestima, povećani su zahtjevi za dokumentaciju i stvorene nejasnoće za subjekte i trgovinske partnere. Države članice i subjekti izvijestili su i o povećanom radnom opterećenju povezanom s ranim otkrivanjem i nadzorom bolesti životinja.

S druge strane, u praksi je došlo do određenog pojednostavnjenja. Komisija je izdala pojašnjenja za razlikovanje premještanja niskog rizika (npr. određeni kućni ljubimci i ptice u zatočeništvu), a neke su države članice uvele nacionalne mjere kao što je ukidanje naknada za certifikate o hobijima. Pokazalo se da je pojednostavnjenje moguće unutar postojećeg pravnog okvira. Međutim, u evaluacijskoj studiji istaknute su i različite nacionalne obveze i dodatna pravila EU-a, koje mnogi smatraju problematičnima.

Komisija će stoga i dalje tražiti mogućnosti za pojednostavnjenje izmjenom postojećih delegiranih i provedbenih akata i primjenom pristupa koji se temelji na dokazima i riziku. Komisija može razmotriti i **ograničavanje ili bolje reguliranje primjene odstupanja u državama članicama** izmjenom delegiranih i provedbenih akata te utvrđivanjem usklađenijih pravila.

[25] Radni dokument službi Komisije, t. 4.1.1., str. 39.

4.10. Rješavanje pitanja financiranja

U evaluacijskoj studiji istaknuto je nekoliko slučajeva nedostatka odgovarajućih financijskih mehanizama, posebno kako bi se poljoprivrednicima nadoknadili gubici zbog izbijanja bolesti i povezanih troškova. Iako se smatralo da je riječ o neželjenom učinku, napominje se da su nakon pojašnjavanja odgovornosti financijske obveze prenesene na poljoprivrednike.

Iskustvo sa sufinanciranjem sredstvima EU-a pokazalo je da je zbog nepredvidljivosti izbijanja određenih bolesti životinja velikih razmjera, što dovodi do velikih kriza, potrebno osigurati pristup pričuvi za krizne situacije prikladnoj za financiranje hitnih mjera povezanih s bolestima životinja.

Komisija je primila na znanje ta pitanja, koja će se rješavati i u okviru strategije za stočarstvo i novog višegodišnjeg financijskog okvira.

4.11. Jačanje vanjske usklađenosti i povezanosti s drugim zakonodavstvom:

Rezultati evaluacije potvrđuju da je Zakon o zdravlju životinja općenito usklađen s drugim okvirima politike EU-a, kao što je pristup „jedno zdravlje”. Njegovi ciljevi u skladu su s ciljevima jedinstvenog tržišta, javnog zdravlja, sigurnosti hrane i zaštite okoliša. Međutim, i dalje postoje određene nedosljednosti.

4.11.1. Pristup „jedno zdravlje”

Zakon o zdravlju životinja smisleno je usklađen s pristupom „jedno zdravlje”. Sadržava jasnu zakonodavnu obvezu te je i dalje relevantan za opće ciljeve tog pristupa. Razne skupine dionika različito percipiraju opseg njegove praktične usklađenosti i operativne djelotvornosti, a karakteriziraju ga i znatne prednosti i trajni izazovi u provedbi i integraciji[26]. U njegovoj stvarnoj primjeni i dalje postoje problemi, posebno u integraciji zdravlja okoliša i međusektorske suradnje te boljoj koordinaciji zdravstvenih sustava za životinje, ljude i okoliš, posebno za zoonotske rizike i rizike povezane s divljim vrstama.

Komisija će dodatno podupirati nastojanja država članica da povećaju usklađenost i poboljšaju multidisciplinarnu integraciju u zemljama, posebno razmjenom primjera dobre prakse.

U novoj provedbenoj uredbi o kriznim planovima (vidjeti i prethodno navedeno), koja bi se trebala donijeti 2026., Komisija će države članice obvezati da pojasne postupke za suradnju veterinarskih tijela s odgovarajućim tijelima u području javnog zdravlja i, prema potrebi, tijelima u području okoliša i drugim tijelima.

4.11.2. Zakon o zdravlju životinja i povezanost s pravilima o transmisivnim spongiformnim encefalopatijama (TSE) i zoonozama

Unatoč činjenici da je Zakonom o zdravlju životinja uveden dobro strukturiran pristup suzbijanju bolesti životinja koji se temelji na procjeni rizika, on još uvijek nije u potpunosti

[26] Vanjska studija, t. 4.3.7., str. 143.

usklađen s postojećom Uredbom o transmisivnim spongiformnim encefalopatijama (TSE)[27] . Dionici, osobito nadležna tijela, istaknuli su da je zadržavanje odvojenih pravnih okvira za transmisivne spongiformne encefalopatije i druge zoonotske bolesti dovelo do regulatorne rascjepkanosti i poteškoća u provedbi. Činjenica da transmisivne spongiformne encefalopatije nisu uključene u postupak kategorizacije bolesti na temelju Zakona o zdravlju životinja zbunjuje subjekte i nadležna tijela, komplicira utvrđivanje prioriteta bolesti, utječe na odluke o sufinanciranju i slabi komunikaciju o zdravstvenim rizicima[28]. U studiji se navodi da bi uklanjanje tih nedosljednosti doprinijelo većoj usklađenosti zakonodavstva i učinkovitijoj raspodjeli financijskih sredstava EU-a za suzbijanje bolesti.

Komisija već razmatra određene aspekte pravila o transmisivnim spongiformnim encefalopatijama u aktualnom Skupnom paketu za pojednostavnjenje u području sigurnosti hrane i hrane za životinje[29] donesenom u prosincu 2025. Pokrenut će i sveobuhvatnu reviziju pravila o transmisivnim spongiformnim encefalopatijama i razmotriti njihovo uključivanje u Zakon o zdravlju životinja.

Komisija će **preispitati, pojednostavniti i ažurirati i postojeću direktivu o zoonozama** te razmotriti kako uključiti druge uzročnike zoonoza u okvir Zakona o zdravlju životinja.

4.11.3. Pojašnjenje povezanosti s dobrobiti životinja

Iako u evaluacijskoj studiji nije utvrđena nikakva izravna pravna proturječnost/nesuglasje s pravilima o dobrobiti životinja, postoji percepcija neusklađenosti, posebno u područjima prijevoza životinja i praksi usmrćivanja tijekom izbijanja bolesti, osobito u nekim poljoprivrednim sustavima. Obično se takva zabrinutost više odnosi na specifičnu i u mnogim slučajevima lokalnu provedbu određenih privremenih mjera za suzbijanje bolesti i širih poljoprivrednih praksi, a ne na zakonske odredbe.

Komisija ta pitanja može dodatno razmotriti u okviru znanstvenih savjeta EFSA-e i strategije za stočarstvo**.** Komisija može razmotriti i organiziranje posebnog osposobljavanja u okviru inicijative „Bolja izobrazba za sigurniju hranu” za konkretna pitanja koja se odnose na dobrobit životinja i dobrobit životinja u različitim scenarijima izbijanja bolesti, posebno tijekom hitnih situacija koje utječu na prijevoz, uvjete smještaja ili usmrćivanje životinja tijekom izbijanja bolesti.

5. ZAKLJUČCI

U evaluaciji se zaključuje da je Zakon o zdravlju životinja čvrst temelj za usklađenu politiku zdravlja životinja u EU-u. Njegov pomak prema prevenciji, donošenju odluka na temelju procjene rizika i integraciji sa širim ciljevima EU-a znatno je poboljšanje u odnosu na prethodni sustav. Međutim, neujednačena provedba, percipirana složenost pravnih instrumenata i ograničeno razumijevanje dionika i dalje uzrokuju poteškoće.

Komisija je utvrdila područja i mjere kojima bi se ta pitanja mogla riješiti, primjerice pojednostavnjenjem, izgradnjom kapaciteta i pojačanom suradnjom između subjekata te država

---

27 Uredba (EZ) br. 999/2001 Europskog parlamenta i Vijeća od 22. svibnja 2001. o utvrđivanju pravila za sprečavanje, kontrolu i iskorjenjivanje određenih transmisivnih spongiformnih encefalopatija, http://data.europa.eu/eli/reg/2001/999/oj.

28 Vanjska studija, t. 4.4.2., str. 151.

29 Pojednostavnjenje zakonodavstva – sigurnost hrane – Europska komisija.

članica i Europske komisije radi uvođenja pristupa koji bi imao veće preventivno djelovanje. Time bi se mogao ostvariti puni potencijal Zakona o zdravlju životinja u zaštiti zdravlja životinja i javnog zdravlja, promicanju otpornosti i poticanju konkurentnosti poljoprivredno-prehrambenog sektora EU-a. U ovoj fazi prioritet nije temeljna reforma, već konsolidacija, pojašnjenje i dosljedna provedba u cijeloj Uniji. Daljnje praćenje i prikupljanje dokaza bit će temelj za sve buduće zakonodavne prilagodbe.