EUROOPAN
KOMISSIO

Bryssel 6.7.2026
COM(2026) 352 final

KOMISSION KERTOMUS NEUVOSTOLLE JA EUROOPAN PARLAMENTILLE

tarttuvista eläintaudeista sekä tiettyjen eläinterveyttä koskevien säädösten muuttamisesta ja kumoamisesta annetun asetuksen (EU) 2016/429 (”eläinterveyssäännöstö”) arvioinnista

{SWD(2026) 179 final}

JOHDANTO

Tarttuvista eläintaudeista annetun asetuksen (EU) 2016/429 (”eläinterveyssäännöstö”)[1] 282 artiklan mukaisesti Euroopan komissio, jäljempänä ’komissio’, arvioi kyseistä asetusta ja sen 264 artiklassa tarkoitettuja delegoituja säädöksiä ja toimittaa arvioinnin tulokset Euroopan parlamentille ja neuvostolle annettavassa kertomuksessa. Tämän asiakirjan tarkoituksena on täyttää tämä oikeudellinen velvoite ja toimia kertomuksena arvioinnin tuloksista.

Tämä kertomus perustuu näin ollen arviointiprosessin aikana tehtyihin päätelmiin ja saatuihin kokemuksiin. Kertomus perustuu tuloksiin, jotka on esitetty eläinterveyssäännöstön arviointia koskevassa komission yksiköiden valmisteluasiakirjassa, ja siinä esitetään osa-alueet, jotka kaipaavat erityishuomiota, ja tietyt tulevat toimet, jotka komission ja jäsenvaltioiden on toteutettava.

2. TAUSTA, LÄHTEET JA POLIITTINEN TAUSTA

Tarttuvat eläintaudit eivät pysähdy valtioiden rajoilla, ja vaikka ne kohdistuvatkin pääasiassa eläimiin ja niiden aiheuttamat menetykset ovat taloudellisia, osa taudeista voi vaikuttaa myös ihmisiin. Tällaisten eläintautien torjumiseksi EU:ssa on säädetty yhdenmukaistetuista säännöistä ja toimenpiteistä vuosikymmenten ajan: ensimmäisiä eläinterveyttä koskevia säädöksiä hyväksyttiin jo vuonna 1964. EU:n sisämarkkinoiden myötä näitä sääntöjä laajennettiin ja vahvistettiin entisestään 1990-luvulla.

Eläinterveyssäännöstö hyväksyttiin vuonna 2016, ja se tuli voimaan 21. huhtikuuta 2016, ja sitä on sovellettu 21. huhtikuuta 2021 alkaen. Sen tavoitteena on luoda yksinkertaisempi ja joustavampi sääntelykehys, jolla varmistetaan riskiperusteinen lähestymistapa eläinterveyttä koskevien vaatimusten asettamiseen, tehostetaan varaututumista tautien varalta ja ehkäistään ja torjutaan luetteloituja tarttuvia eläintauteja.

Lisäksi säännöstöllä kevennetään maataloustuottajien, muiden toimijoiden ja toimivaltaisten viranomaisten hallinnollista rasitetta vaarantamatta kuitenkaan eläinten terveystilannetta EU:ssa. Sillä tarjotaan myös tarkoituksenmukaisempia välineitä terveyskriisien (esimerkiksi uusien tautien) hoitamiseen tai erityisten olosuhteiden käsittelyyn ja vähennetään osaltaan taudinpurkausten aiheuttamia taloudellisia menetyksiä.

Tämän sääntelykehyksen hyväksymisen pohjana on EU:n eläinten terveyttä koskeva strategia ”Mieluummin ennaltaehkäisy kuin hoito”[2], jota edelsi kattava arviointi eläinten terveyttä koskevasta EU:n politiikasta vuosina 1995–2004 ja arvio tulevaisuuden vaihtoehdoista.[3]

Eläinterveyssäännöstö korvasi 39 erillistä säädöstä, ja sillä otettiin käyttöön eläinterveyttä koskeva yhtenäinen ja riskiperusteinen kehys kaikkialla Euroopan unionissa. Uudistukseen sisältyi nykyaikainen riskiperusteisten toimenpiteiden järjestelmä (esim. tautien luokitus), selkeämpi vastuunjako toimivaltaisten viranomaisten ja toimijoiden kesken, ennaltaehkäisyn tehostaminen erityisesti vahvistamalla bioturvaamista, tehostettu valmius, rokotusten

---

1 Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2016/429, annettu 9 päivänä maaliskuuta 2016, tarttuvista eläintaudeista sekä tiettyjen eläinterveyttä koskevien säädösten muuttamisesta ja kumoamisesta (”eläinterveyssäännöstö”), EUVL L 84, 31.3.2016, s. 1.

2 EU Animal Health Strategy 2007–2013 – Elintarviketurvallisuus – Euroopan komissio.

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

mahdollistaminen ja varautumissuunnitteluvaatimusten parantaminen. Kaupankäynnin jatkuvuus pyritään varmistamaan näillä keskeisillä välineillä ja käyttämällä järjestelmällisesti alueellistamista.

Tämän rakenteen ansiosta eläinterveyssäännöstöllä voidaan toteuttaa ”mieluummin ennaltaehkäisy kuin hoito” -periaatetta, kuten vuoden 2007 eläinterveyttä koskevassa EU:n strategiassa[4] esitetään. Tämä merkitsee siirtymistä reaktiivisesta kriisinhallinnasta ennakoivaan, riskiperusteiseen lähestymistapaan, joka sisältää valvonnan, varautumisen, ennaltaehkäisyn, varhaisen havaitsemisen, nopean reagoinnin ja elvytystoimet yhtenäisen lainsäädäntökehyksen puitteissa.

Eläinterveyssäännöstöllä edistetään myös laajempia unionin poliittisia tavoitteita. Sillä tuetaan ”yhteinen terveys” -lähestymistapaa ottamalla huomioon eläinterveyden, kansanterveyden ja ympäristön välinen yhteys. Säännöstö mukautuu EU:n laajempiin tavoitteisiin edistämällä kestäviä ja selviytymiskykyisiä maatalous- ja elintarvikejärjestelmiä. Lisäksi sillä edistetään maatalous- ja elintarvikealan kestävää kilpailukykyä ja vahvistetaan kriisinsietokykyä sisämarkkinoilla varmistamalla yhdenmukaistetut standardit ja koordinoidut toimet rajat ylittävien eläintautien torjumiseksi.

Komissio arvioi asetusta (EU) 2016/429 EU:n paremman sääntelyn periaatteiden mukaisesti ja esitteli tulokset eläinterveyssäännöstön arviointia koskevassa komission yksiköiden valmisteluasiakirjassa ja sitä tukevassa tutkimuksessa[5]. Komissio arvioi, missä määrin eläinterveyssäännöstö on saavuttanut tavoitteensa sen jälkeen, kun se tuli voimaan 21. huhtikuuta 2016 ja erityisesti sen jälkeen, kun sitä on sovellettu 21. huhtikuuta 2021 lähtien. Tutkimus kattoi 31. joulukuuta 2023 päättyneen ajanjakson, mutta komission yksiköiden valmisteluasiakirja sisältää joitakin tuoreempia kokemuksia vuoden 2026 alkupuolelle asti. Molemmissa asiakirjoissa hyödynnetään laajaa näyttöä, muun muassa seurantatietoja ja sidosryhmien näkemyksiä, jotka on kerätty useiden kuulemisten kautta osana tutkimusta ja sen ulkopuolella, erityisesti johtavien eläinlääkintäviranomaisten foorumilla, eläinterveyttä käsittelevissä neuvoa-antavissa komiteoissa ja muissa asiantuntijaryhmissä. Arviointi perustuu myös jäsenvaltioiden täytäntöönpanokertomuksiin ja ilmoituksiin, komission tarkastuksiin, eläintautien tietojärjestelmän (ADIS) tietoihin, Euroopan elintarviketurvallisuusviranomaisen (EFSA) tieteellisiin lausuntoihin ja EU:n eläinlääkinnällisen kriisiryhmän havaintoihin.

Kaiken kaikkiaan tulokset osoittavat, että eläinterveyssäännöstöllä on pääosin saavutettu sille asetetut päätavoitteet, vaikkakin tuloksissa näkyy vaihtelua. Kaikki keskeiset sidosryhmät pitävät asetusta vahvana perustana yhdenmukaistetulle eläinterveyttä koskevalle politiikalle EU:ssa.

3. YHTEENVETO TÄRKEIMMISTÄ HAVAINNOISTA, RAJOITUKSET

Arviointijakson aikana sidosryhmillä ja jäsenvaltioilla oli useita täytäntöönpanoon liittyviä haasteita. Vaikka eläinterveyssäännöstöllä vahvistetaan yhdenmukaistettu kehys, sen soveltaminen ei ole ollut yhdenmukaista kaikkialla unionissa. Kuten komission yksiköiden valmisteluasiakirjassa on kuvattu, taustatutkimuksessa toteutettu kuuleminen osoittaa, että erot

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.

hallinnollisissa valmiuksissa, hallintorakenteissa ja resursseissa ovat vaikuttaneet kansallisten yhdenmukaistamistoimien tahtiin ja laajuuteen, ja joidenkin jäsenvaltioiden on vielä saatettava tarvittavat mukautukset päätökseen. Monimutkaista oikeudellista kehystä, delegoidut säädökset ja täytäntöönpanosäädökset mukaan lukien, on kuvattu vaativaksi erityisesti pienille toimijoille. Erot tulkinta- ja täytäntöönpanokäytännöissä vaikuttavat käsitykseen yhdenvertaisesta kohtelusta sidosryhmien välillä. Näitä havaintoja on tulkittava tilanteeseen vaikuttavien merkittävien rajoitusten valossa. Eläinterveyssäännöstöä on sovellettu vasta huhtikuusta 2021 lähtien, joten rakenteellisten ja pitkän aikavälin vaikutusten arvioinnille on jäänyt vain suhteellisen lyhyt aika. Kansalliset yhdenmukaistamisprosessit ovat edenneet vaihtelevilla nopeuksilla, ja useissa tapauksissa aikaisempia sääntöjä sovellettiin edelleen eläinterveyssäännöstön vaatimusten rinnalla, mikä vaikeutti vaikutusten arvioimista.

Arviointijakso osui myös samaan aikaan covid-19-pandemian, geopoliittisten häiriöiden, kasvaneiden kustannusten ja merkittävien taudinpurkauksien, kuten korkeapatogeenisen lintuinfluenssan ja afrikkalaisen sikaruton, kanssa. Nämä tekijät vaikeuttavat vaikutusten määrittelyä ja rajoittavat lopullisten päätelmien tekemistä. Arvioinnissa esitetään kuitenkin alustavia näkemyksiä, vaikka perusteellisempi arviointi vaatii vielä lisää aikaa ja tietoja.

3.1 VAIKUTTAVUUS

Eläinterveyssäännöstö on tunnustettu laajalti merkittäväksi edistysaskeleeksi EU:n eläinterveyttä koskevan toimintatavan yhdenmukaistamisessa ja siirtymisessä reaktiivisesta järjestelmästä ennaltaehkäisevään järjestelmään. Eläinterveyssäännöstön nykyistä vaikuttavuutta on arvioitava sen meneillään olevan täytäntöönpanon perusteella. Useimmat jäsenvaltiot eivät ole vielä saattaneet kansallista lainsäädäntöään asetuksen mukaiseksi, kun taas jotkin jäsenvaltiot ovat edistyneet huomattavasti. Esimerkiksi komission analyysi siitä, miten jäsenvaltiot ovat saattaneet eläinterveyssäännöstön mukaiset seuraamukset osaksi kansallista lainsäädäntöään, osoittaa, että kesäkuuhun 2023 mennessä vain kymmenen jäsenvaltiota ilmoitti hyväksyneensä tai työstävänsä sääntöjä, joihin sisältyy eläinterveyssäännöstön rikkomisesta aiheutuvia seuraamuksia. Viivästykset johtuvat kansallisten oikeusjärjestelmien ja hallinnollisten rakenteiden monimutkaisuudesta. Lisäksi kaikkien toimijoiden sopeutuminen eläinterveyssäännöstön vaatimaan toimintatapaan vie aikaa, mikä vaikuttaa sidosryhmien käsitykseen säännöstön vaikuttavuudesta. Tämä prosessi selittää myös asteittaisen siirtymän.

Eläinterveyssäännöstöllä on otettu käyttöön jäsennelty ja tieteeseen perustuva järjestelmä tautien luokitukseen. Tarttuvat eläintaudit jaotellaan viiteen luokkaan (A–E) niiden epidemiologisen profiilin, vaikutuksen ja niiden torjumiseksi toteutettavien toimenpiteiden tyypin perusteella. Tämä luokittelu mahdollistaa oikeasuhteiset toimet ja resurssien priorisoinnin, minkä ansiosta jäsenvaltiot voivat räätälöidä seuranta- ja valvontastrategiansa kansallisten toimintaympäristöjen mukaisiksi. Tällä toimintatavalla on laaja kannatus, mutta epävarmuutta aiheuttavat edelleen järjestelmän kyky reagoida uusiin uhkiin sekä se, olisiko tietoja aiheellista päivittää useammin, erityisesti kun otetaan huomioon ilmastosta johtuvat muutokset tautidynamiikassa.

Eläinterveyssäännöstössä korostetaan ennaltaehkäisyä paremman bioturvaamisen kautta. Asetuksessa vahvistetaan toimijoille ja toimivaltaisille viranomaisille selkeät vastuualueet, jotka edellyttävät bioturvaamistoimenpiteiden toteuttamista tiloilla ja koko tuotantoketjussa. Vaikka tämä on parantanut ymmärrystä riskeistä ja riskien vähentämistä, täytäntöönpano on edelleen vaihtelevaa eri toimintojen välillä (esim. suuren vs. pienen mittakaavan toiminnot).

Yhdenmukaistetun ohjauksen ja koulutuksen puute on vaikeuttanut järjestelmän käyttöönottoa joissakin jäsenvaltioissa entisestään.

Toinen keskeinen piirre on sidosryhmäroolien ja jaettujen vastuiden vahvistaminen. Asetuksessa selvennetään eläintenpitäjien, eläinlääkäreiden, toimivaltaisten viranomaisten ja muiden eläinterveysketjun toimijoiden tehtäviä. Tämä on parantanut koordinointia ja vastuuvelvollisuutta erityisesti taudeista ilmoittamisen, seurannan ja taudinpurkauksiin reagoinnin osalta. Arviointitutkimuksessa[6] tuodaan kuitenkin esiin tarve laajemmalle ymmärrykselle kunkin toimijan vastuista ja valmiuksien kehittämisestä erityisesti pienempien toimijoiden ja muiden kuin viranomaissidosryhmien keskuudessa. Huolimatta EU:n tason koulutusaloitteista osana ”Koulutuksen parantaminen elintarvikkeiden turvallisuuden lisäämiseksi” -ohjelmaa tiedottaminen kansallisella tasolla on edelleen vähäistä, ja monet sidosryhmät raportoivat vaikeuksista tulkita oikeudellista kehystä ja ymmärtää omat velvoitteensa. Tämä huomioiden myös varautumissuunnittelulla ja simulaatioharjoituksilla voidaan osallistaa toimijoita ja lisätä ymmärrystä.

Viivästykset kansallisen lainsäädännön yhdenmukaistamisessa ovat johtaneet eroihin tiettyjen uusien säännösten, kuten riskiperusteisia eläinterveyskäyntejä koskevien säännösten, soveltamisessa. Nämä käynnit ovat tärkeä väline tautien ennaltaehkäisyssä ja varhaisessa havaitsemisessa. Vaikka jotkin jäsenvaltiot ovat sisällyttäneet käynnit nykyisiin ohjelmiinsa, tämän säännöksen täytäntöönpanoa on edelleen vaikea arvioida tietojen vähäisyyden vuoksi. Lisäksi täytäntöönpanomekanismien puuttuminen ja pula eläinlääkintähenkilöstöstä erityisesti maaseudulla ja syrjäisillä alueilla heikentävät edelleen laaja-alaista täytäntöönpanoa.

Eläinterveyssäännöstöllä vahvistetaan EU:n valmiuksia torjua ja hävittää tauteja käyttämällä jäsenneltyjä hävittämisohjelmia ja tunnustamalla taudeista vapaat alueet[7], jotka ovat välttämättömiä turvallisen kaupan ylläpitämiseksi ja endeemisten tautien aiheuttaman taakan vähentämiseksi. Vaihteleva kansallinen täytäntöönpano on kuitenkin rajoittanut toimien täyden potentiaalin hyödyntämistä. Alueellistamisella on pystytty merkittävällä tavalla välttämään kauppavirtojen merkittävät häiriöt taudinpurkauksien aikana. Eläinterveyssäännöstössä annettiin jäsenvaltioille mahdollisuus soveltaa kohdennettuja rajoituksia yleisten kieltojen sijasta, mikä mahdollistaa eläinten ja tuotteiden turvallisen siirtämisen taudista vapailta vyöhykkeiltä.

Arvioinnissa tunnustettiin eläinterveyssäännöstön tuoma muutos, joka mahdollistaa eläintautien vastaisten rokotusten laajemman ja joustavamman käytön, ja suhtauduttiin siihen myönteisesti. Eläinterveyssäännöstö on selventänyt olosuhteita, joissa rokotuksia voidaan käyttää ennaltaehkäisevänä tai kiireellisenä toimenpiteenä. Tämä on mahdollistanut rokotteiden strategisemman käyttöönoton esimerkiksi korkeapatogeenisen lintuinfluenssan[8] tapauksessa, jossa kohdennetut rokotuskampanjat ovat auttaneet vähentämään taudinpurkausten vakavuutta ja rajoittamaan taloudellisia menetyksiä. Tämä uusi toimintalinja on auttanut merkittävästi vähentämään useiden eläintautien kielteisiä vaikutuksia. Useimmin mainittuja esimerkkejä ovat korkeapatogeeninen lintuinfluenssa (viimeisin ennaltaehkäisevä rokotus Ranskassa vuodesta 2024 lähtien), sinikielivirus useissa jäsenvaltioissa, lumpy skin -tauti Italiassa, Ranskassa ja Espanjassa vuosina 2025–2026 sekä suu- ja sorkkatauti Slovakiassa, Unkarissa (2025) ja Kyproksella (2026). Jotkin jäsenvaltiot ovat vaatineet

6 Taustatutkimus, s. 84.
7 Taustatutkimus, s. 111.
8 Valmisteluasiakirjan 2.3.3 kohta.

enemmän tukea rokotuksille, kuten EU:n antigeeni- ja rokotepankkien laajentamista koskemaan muitakin kuin luokan A tauteja, sekä jäsennellympää ja koordinoidumpaa rokotussuunnitelmaa eläintauteja vastaan EU:ssa.

Jäljitettävyyttä ja eläinten siirtoja koskevan Traces-järjestelmän ja raportointia ja ilmoittamista koskevan ADIS-järjestelmän kaltaisten digitaalisten välineiden päivittämistä pidetään parannuksena, ja ne nähdään edistysaskeleena menettelyjen yksinkertaistamisessa, vaikka tekniset ja yhteentoimivuuteen liittyvät ongelmat jatkuvatkin.[9]

Eläinterveyssäännöstön täytäntöönpanolla on pyritty yhdenmukaistamaan ja yksinkertaistamaan eläinterveyttä koskevia vaatimuksia kaikkialla EU:ssa, mutta joitakin tahattomia vaikutuksia on havaittu erityisesti pienten toimijoiden, kuten harrastajien, kannalta. Joissain tapauksissa kansallisella tasolla käyttöön otetut vaatimukset, jotka joskus ylittävät eläinterveyssäännöstön asettamat vaatimukset, ovat lisänneet hallinnollisia ja taloudellisia rasitteita. Sidosryhmät ovat lisäksi todenneet, että vaikka eläinterveyssäännöstöllä ei säännellä taloudellista tukea, riittävien korvausmekanismien puuttuminen on esteenä vaikuttavalle täytäntöönpanolle.

Eläinterveyssäännöstön vaikuttavuus näkyy osa-alueilla, joilla täytäntöönpano on edennyt, erityisesti tautien luokituksessa, riskiperusteisessa seurannassa, bioturvaamisessa ja hävittämistoimissa. Yleisesti ottaen täytäntöönpano on kuitenkin vielä siirtymävaiheessa. Asetuksen tarjoamien mahdollisuuksien kokonaisvaltainen hyödyntäminen edellyttää jatkuvaa tukea jäsenvaltioille, oikeudellisten välineiden yksinkertaistamista ja sidosryhmien laajempaa osallistumista. Sitä mukaa kun kansallisia järjestelmiä yhdenmukaistetaan eläinterveyssäännöstön kanssa, säännöstön pitkän aikavälin vaikutuksia voidaan arvioida kattavammin.

3.2 TEHOKKUUS

Eläinterveyssäännöstön tehokkuuden arvioinnissa tarkastellaan, ovatko jäsenvaltioille, sidosryhmille ja komissiolle siitä aiheutuneet kustannukset olleet oikeassa suhteessa sen täytäntöönpanon jälkeen saavutettuihin hyötyihin. Arvioinnin merkittävä rajoitus on kuitenkin se, että jäsenvaltiot eivät ole vielä täysin yhdenmukaistaneet kansallista lainsäädäntöään eläinterveyssäännöstön kanssa eivätkä hyödyntäneet täysin eläinterveyssäännöstön tarjoamaa joustavuutta. Tämän vuoksi on edelleen haastavaa erottaa eläinterveyssäännöstön vaikutukset vielä vajavaisesti yhdenmukaistetun kansallisen lainsäädännön vaikutuksista. Saatetaan tarvita vielä useita vuosia, ennen kuin eläinterveyssäännöstön vaikutukset näkyvät todellisena muutoksena eläinten terveystilanteessa, erityisesti kun otetaan huomioon, että ulkoiset tekijät vaikuttavat merkittävästi epidemiologiseen tilanteeseen.

Kaiken kaikkiaan eläinterveyssäännöstön kustannus-hyötysuhteen odotetaan olevan pitkällä aikavälillä positiivinen, joskin tietyin edellytyksin. Lyhyellä ja keskipitkällä aikavälillä eläinterveyssäännöstö on aiheuttanut merkittäviä kustannuksia ja hallinnollista rasitetta eri sidosryhmille, ja nämä alkuvaiheen kustannukset ovat joissakin tapauksissa olleet odotettua suuremmat. Nämä kustannukset ja toimet ovat investointeja, joiden odotetaan tuottavan selkeitä hyötyjä tautien ehkäisyn ja valvonnan, sääntelyn yhdenmukaistamisen ja kaupan helpottamisen osalta tulevaisuudessa. Tällaisten hyötyjen odotetaan lisääntyvän ajan mittaan. Eläinterveyssäännöstöllä painotetaan ennaltaehkäisyä (esim. bioturvaamistoimenpiteet ja

[9] Taustatutkimuksen kohta 4.12, sivu 69.

seuranta), minkä odotetaan vähentävän kalliita taudinpurkauksia tulevina vuosina. Tästä puolestaan kertyy säästöjä, jotka oikeuttavat nykyiset menot. Tehokkuushyötyjä ei kuitenkaan ole vielä täysin saavutettu, koska sääntelyn muutostyö on edelleen käynnissä. Tässä varhaisessa täytäntöönpanovaiheessa eläinterveyssäännöstön edut ovat toteutuneet epätasaisesti, ja tietyt kustannukset ovat etupainotteisia.

Joillekin kansallisille toimivaltaisille viranomaisille on aiheutunut huomattavia kertaluonteisia ja jatkuvia kustannuksia kansallisten järjestelmien yhdenmukaistamisesta eläinterveyssäännöstön kanssa. Tällaisia kustannuksia on aiheutunut muun muassa pyrkimyksistä saattaa kansallinen lainsäädäntö ajan tasalle tai konsolidoida sitä, päivittää IT-järjestelmiä (esimerkiksi taudeista ilmoittamista ja jäljitettävyyttä varten), rekrytoida tai kouluttaa henkilöstöä ja tiedottaa uusista vaatimuksista sidosryhmille. Monet kansalliset viranomaiset joutuivat suuntaamaan merkittäviä resursseja seuranta- ja raportointi-infrastruktuurinsa mukauttamiseen.

Toimijoille on myös aiheutunut uusia kustannuksia sääntöjen noudattamisesta. Ne johtuvat muun muassa tehostettuun tautien seurantaan ja bioturvaamiseen liittyvistä velvoitteista, eläinten siirtojen kirjaamisesta ja joissakin tapauksissa eläinterveyskäyntejä ja uusien pitopaikkojen rekisteröintejä koskevista vaatimuksista. Toimenpiteistä riippuen velvoitteet eivät kuitenkaan olleet täysin uusia kaikille toimijoille. Esimerkiksi joidenkin alojen ja maiden eläintenpitäjiin kohdistuvia eläinterveyskäyntejä sovellettiin jo ennen eläinterveyssäännöstön täytäntöönpanoa joko kansallisen lainsäädännön tai yksityisiin sertifiointijärjestelmiin osallistumisen vuoksi. Näin ollen se, missä määrin eläinterveyssäännöstö on aiheuttanut uusia kustannuksia, vaihtelee eri toimijoiden, alojen ja jäsenvaltioiden välillä.

Tutkimuksen mukaan eläinterveyssäännöstön havaittuja tai ennakoituja hyötyjä ovat tehokkaampi ja vaikuttavampi tautien torjunta sekä yhtenäisempi sääntely-ympäristö. Eläinterveyssäännöstöllä korvattiin 39 säädöstä tarkoituksena virtaviivaistaa sääntöjä ja vähentää oikeudellista hajanaisuutta. Periaatteessa tämä konsolidointi on lisännyt oikeusvarmuutta, ja sen pitäisi selkeyttää sääntöjä ja keventää hallinnollisia ponnisteluja pitkällä aikavälillä. Monet sidosryhmät ovatkin kertoneet, että yhtenäiset puitteet ovat parantaneet viranomaisten ja sidosryhmien välistä koordinointia ja helpottaneet nopeampaa ja yhtenäisempää reagointia rajat ylittäviin tautiuhkiin. On näyttöä siitä, että eläinterveyssäännöstön edellyttämät toimenpiteet (kuten riskiperusteinen seuranta ja alueellistaminen) ovat auttaneet hillitsemään viimeaikaisia eläintautitapauksia (esimerkiksi lintuinfluenssaa ja afrikkalaista sikaruttoa) tehokkaammin ja siten vähentämään eläinten lopettamisen tarvetta, kauppakieltoja ja muita kalliita kiireellisiä toimenpiteitä. Kauppatiedot ja sidosryhmien palaute osoittavat, että sisämarkkinat ovat pysyneet häiriönsietokykyisinä. Unionin sisäinen kauppa elpyi voimakkaasti vuoden 2021 jälkeen jatkuvista eläintaudinpurkauksista huolimatta, mikä viittaa siihen, että eläinterveyssäännöstön luoma kehys on tukenut kaupan jatkuvuutta.[10] Eläinterveyssäännöstöllä on autettu yhdenmukaistamaan standardeja ja toimintatapoja kaikkialla EU:ssa ja siten ylläpitämään luottamusta EU:n sisäiseen eläinten ja eläintuotteiden kauppaan ja ehkäisemään perusteettomia kaupan esteitä tautiesiintymien aikana (alue-/vyöhykejaon käyttö valtakunnallisten kieltojen sijaan). Vaikka näitä hyötyjä on vaikeampi arvioida määrällisesti välittömästi, edistävät ne kuitenkin vakaampaa ja ennakoitavampaa toimintaympäristöä yrityksille ja viranomaisille.

[10] Valmisteluasiakirjan 4.1.1 kohta, s. 44.

Edellä esitetyt seikat yhdessä viittaavat siihen, että eläinterveyssäännöstö tuottaa sellaista arvoa, jonka pitäisi ajan mittaan tasapainottaa tehtyjä investointeja.

Pitkän aikavälin eduista huolimatta joidenkin toimijoiden mukaan täytäntöönpano on aiheuttanut hallinnollista rasitetta erityisesti alkuvaiheessa. Toimijat ovat ilmaisseet huolensa paperityön lisääntymisestä, uusien menettelyjen, kuten pitopaikkojen rekisteröinnin, kirjanpidon ja eläinterveyskäyntien, monimutkaisuudesta sekä kansallisten ja EU:n vaatimusten päällekkäisyydestä. Vaikutus on kohdistunut erityisesti tiettyihin kohderyhmiin. Erityisesti pienen mittakaavan eläintenpitäjät ja harrastuksenaan eläimiä pitävät ovat ilmoittaneet, että eläinterveyssäännöstön vaatimusten noudattaminen (kuten eläinterveystodistusten hankkiminen eläinten siirtoja varten tai uusien tietojen kirjaamista ja bioturvaamista koskevien sääntöjen noudattaminen) on heidän mielestään työlästä ja suhteetonta toimintansa laajuuteen nähden. Myös suuremmat kaupalliset toimijat ovat ilmoittaneet joidenkin säännösten noudattamisesta aiheutuvien kustannusten lisääntymisestä, mutta nämä kustannukset on yleensä helpompi kattaa suuremmissa yrityksissä.

Eläinterveyssäännöstön tehokkuuteen ja kustannus-hyötysuhteeseen liittyvät kokemukset vaihtelevat huomattavasti jäsenvaltioiden ja toimijaryhmien välillä. Jäsenvaltiot, joilla oli eläinterveyssäännöstön piiriin siirtyessään kehittynyt eläinlääkintäinfrastruktuuri, edistyneet tietojärjestelmät ja hyvin resursoidut hallinnot, ovat yleensä hallinnoineet siirtymää sujuvammin ja jopa hyödyntäneet sitä. Esimerkiksi maat, jotka ottivat käyttöön kansallisen sähköisen tietokannan eläinten jäljittämiseen ennen eläinterveyssäännöstön täytäntöönpanoa, ovat voineet tukeutua tähän järjestelmään, ja ne ovat ilmoittaneet parannuksista seurannan ja varhaisen havaitsemisen valmiuksissa. Tämä esimerkki osoittaa, että kun infrastruktuuriin ja valmiuksien kehittämiseen on investoitu, eläinterveyssäännöstö saadaan toimimaan tehokkaammin. Sitä vastoin jäsenvaltiot, joilla on rajallisemmat resurssit tai vähemmän kehittyneet järjestelmät, ovat kohdanneet vaikeampia haasteita ja suurempia suhteellisia kustannuksia. Tällaiset erot vaikuttavat myös sidosryhmiin, kuten eläintenpitäjiin. Esimerkiksi jos maa ottaa päivitetyn ohjeistuksen käyttöön myöhemmin, eläintenpitäjät ja eläinlääkärit joutuvat toimimaan pidempään sekavien menettelyiden keskellä.

Lisäksi kustannusten ja hyötyjen jakautuminen sidosryhmäluokkien kesken vaihtelee sen mukaan, missä määrin jäsenvaltiot käyttävät eläinterveyssäännöstön myöntämää joustoa.[11] [12]. Jäsenvaltioissa, joissa ei otettu kokonaisvaltaisesti käyttöön riskiperusteista lähestymistapaa, eläintenpitäjät kantoivat raskaamman taakan. Toisissa jäsenvaltioissa, jotka sovelsivat eläinterveyssäännöstön joustomahdollisuuksia räätälöidäkseen toimenpiteitä paikallisen riskin mukaan (esimerkiksi vapauttamalla hyvin pienen mittakaavan eläintenpitäjät tietyistä velvoitteista), yksityisen sektorin taakka oli suhteellisesti kevyempi. Nämä poliittiset valinnat sekä erilaiset taloudelliset rakenteet (suuret kaupalliset tilat vs. monet pientilat) merkitsevät, että eläinterveyssäännöstön tehokkuus voidaan nähdä eri maissa tai toimialoilla hyvin eri tavoin.

3.3 JOHDONMUKAISUUS

Arviointi osoittaa, että eläinterveyssäännöstö on sisäisesti johdonmukainen. Unionin tautien luettelointi ja luokitus määrittävät seurannan tason, siirto-olosuhteet ja valvontatoimenpiteet ja luovat jäsennellyn yhteyden riskinarvioinnin ja operatiivisen reagoinnin välille. Käytännössä

[11] Taustatutkimuksen liite 3, s. L
[12] Valmisteluasiakirjan 4.1.2 kohta, s. 46.

eroavaisuuksia on kuitenkin edelleen siinä, miten jäsenvaltiot suunnittelevat seurantajärjestelmiä, hallinnoivat kosketuksia luonnonvaraisiin eläimiin ja soveltavat poikkeuksia taudinpurkausten aikana. Koska useat jäsenvaltiot ovat vielä yhdenmukaistamassa kansallista lainsäädäntöään, täydellistä toiminnan johdonmukaisuutta ei ole vielä saavutettu.

Ulkoisesti eläinterveyssäännöstö toimii unionin muun lainsäädännön rinnalla sitä täydentäen. Virallista valvontaa koskeva asetus tarjoaa horisontaalisen kehyksen todentamiselle ja täytäntöönpanolle EU:n elintarvikeketjussa. Eläinterveyssäännöstö toimii ketjun alkupäässä ennen yleistä elintarvikelainsäädäntöä[13] ja zoonooseja koskevaa lainsäädäntöä[14] puuttumalla eläinterveyteen liittyviin riskeihin jo ennen kuin ne pääsevät vaikuttamaan elintarvikkeiden turvallisuuteen tai kansanterveyteen. Säännöstö on yhdenmukainen myös eläinlääkkeitä koskevan EU:n lainsäädännön[15] kanssa erityisesti silloin, kun rokotukset tai hoitomuodot ovat osa taudintorjuntastrategioita. Eläinterveyssäännöstöllä pyritään soveltamaan johdonmukaisesti ”yhteinen terveys” -periaatetta ja ottamaan huomioon eläinterveyden ja kansanterveyden, luonnonvaraisten eläinten, ympäristön, elintarvikkeiden ja rehujen turvallisuuden ja eläinten hyvinvoinnin väliset yhteydet sekä muut ulkoiset tekijät, kuten elintarviketurva, taloudelliset tekijät ja sosiaaliset kysymykset.[16]

Eläinterveyssäännöstön johdonmukaisuus elintarviketurvallisuutta ja eläinten hyvinvointia koskevan lainsäädännön kanssa arvioidaan yleisesti ottaen vahvaksi[17], vaikka sidosryhmien näkemykset säännöstön yhdenmukaistamisesta eläinten hyvinvointia koskevan lainsäädännön kanssa käytännössä ovat vaihtelevia, erityisesti jos säännöstön mukaisilla taudintorjuntatoimenpiteillä voi olla vaikutuksia eläinten hyvinvointiin.

Eläinterveyssäännöstöä sovelletaan luonnonvaraisiin eläimiin vain, jos se on epidemiologisesti merkityksellistä luetteloitujen tautien ehkäisyn tai torjunnan kannalta. Tiettyjä osa-alueita, erityisesti tarttuvia spongiformisia enkefalopatioita ja useimpia eläimistä saatavia sivutuotteita koskevia sääntöjä, säännellään edelleen erityisillä oikeudellisilla kehyksillä eläinterveyssäännöstön ulkopuolella.

3.4 RELEVANSSI

Eläinterveyssäännöstö on edelleen erittäin merkityksellinen kehittyvien epidemiologisten paineiden vuoksi. Tällaisia paineita luovat tiettyjen tautien toistuminen tai esimerkiksi afrikkalaisen sikaruton ja korkeapatogeenisen lintuinfluenssan jatkuva leviäminen sekä vektoriväliteisten tautien leviäminen. Säännöstön ennaltaehkäisevä ote, alueellistaminen ja muut välineet, kuten rokotukset, ovat asianmukaisia välineitä yhä monimutkaisemman tautidynamiikan käsittelemiseksi.

---

13 Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 178/2002, annettu 28 päivänä tammikuuta 2002, elintarvikelainsäädäntöä koskevista yleisistä periaatteista ja vaatimuksista, Euroopan elintarviketurvallisuusviranomaisen perustamisesta sekä elintarvikkeiden turvallisuuteen liittyvistä menettelyistä, http://data.europa.eu/eli/reg/2002/178/2026-01-01.

14 Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2003/99/EY, annettu 17 päivänä marraskuuta 2003, tiettyjen zoonoosien ja niiden aiheuttajien seurannasta, neuvoston päätöksen 90/424/ETY muuttamisesta ja neuvoston direktiivin 92/117/ETY kumoamisesta, http://data.europa.eu/eli/dir/2003/99/oj.

15 Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2019/6, annettu 11 päivänä joulukuuta 2018, eläinlääkkeistä ja direktiivin 2001/82/EY kumoamisesta, http://data.europa.eu/eli/reg/2019/6/oj.

16 Taustatutkimus, s. 78.

17 Valmisteluasiakirja, s. 59.

Kaiken kaikkiaan eläinterveyssäännöstön katsotaan soveltuvan nykyisiin tarpeisiin ja pystyvän riittävästi mukautumaan uusiin uhkiin yhtenäisillä vähimmäisvaatimuksilla, jotka koskevat luokkiin A ja B luokiteltuja tauteja, sekä joustavammilla lähestymistavoilla, jotka koskevat luokkiin C, D ja E luokiteltuja tauteja. Toimijat kuitenkin mainitsevat useita tähän liittyviä haasteita. Luokkien C, D ja E tautien kohdalla sallitut joustot antavat jäsenvaltioille mahdollisuuden räätälöidä toimenpiteitä kansallisten olosuhteiden mukaan, mutta ne voivat myös johtaa sellaisten toimenpiteiden (esimerkiksi rokotukset sinikielitautia vastaan) vaihtelevaan soveltamiseen, jotka ovat hyödyllisiä taudin torjunnassa jäsenvaltioissa, mutta jotka voivat vaikuttaa EU:n sisäiseen kauppaan ja markkinoiden ennustettavuuteen. Vaikka bioturvaamisvelvoitteet ja eläinterveyskäyntejä koskevat vaatimukset on määritelty periaatteessa selkeästi, sidosryhmät katsoivat, että niitä koskevat yksityiskohtaisemmat ja yhdenmukaisemmat toimintaohjeet tukisivat johdonmukaisempaa täytäntöönpanoa.

3.5 EU:N TASON LISÄARVO

Arviointi vahvistaa, että eläinterveyssäännöstöllä on saavutettu selkeää EU:n tason lisäarvoa. Kehyksessä vahvistetaan yhdenmukaistetut säännöt eläinterveyttä ja erityisesti tautien seurantaa, ennaltaehkäisyä ja valvontaa varten ja siten tuetaan koordinoituja toimia eri jäsenvaltioissa ja edistetään tasapuolisia toimintaedellytyksiä sisämarkkinoilla. Unionin tason välineet, kuten tautien luettelointi ja luokitus, antigeeni- ja rokotepankit, taudeista ilmoittamiseen ja raportointiin tarkoitettu EU:n järjestelmä, EU:n eläinterveyslaboratorioiden verkosto, alueellistaminen ja yhteiset säännöt koskien siirtoja ja unioniin tuloa, tukevat ennakoitavaa rajatylittävää koordinointia ja helpottavat turvallista kauppaa. Lisäksi eläinterveyssäännöstön kehyksellä varmistetaan, että unioniin tuloa koskevat vaatimukset ovat yhtä tiukat kuin EU:ssa sovellettavat vaatimukset, mikä luo tasapuoliset toimintaedellytykset EU:n toimijoille. Nämä maailman eläintautijärjestö WOAHin kansainvälisten standardien mukaiset maahantulovaatimukset mahdollistavat kansainvälisen kaupan WTO:n terveys- ja kasvinsuojeluperiaatteiden mukaisesti. Jäsenvaltiot eivät olisi voineet saavuttaa näitä tuloksia samassa määrin toimiessaan yksin.[18][19]

EU:n ja kansallisen toiminnan välinen tasapaino on suurelta osin oikeasuhteinen. Tulokset kuitenkin osoittavat, että on joitain tekijöitä, jotka rajoittavat EU:n tason lisäarvo toteutumista käytännössä. Erot kansallisessa täytäntöönpanossa ja joustavuussäännösten käytössä voivat vaikuttaa eläinten siirtojen ennustettavuuteen ja luoda epätasapuoliset olosuhteet joillekin toimijoille. Kuulemisessa huomautettiin, että unionin tason koordinoinnilla voitaisiin parantaa johdonmukaisuutta ja markkinoiden ennustettavuutta ja säilyttää kuitenkin samalla tarvittava joustavuus.

4. KERTYNEET KOKEMUKSET JA SEURAAVAT TOIMET

Kuten on todettu, vaikka eläinterveyssäännöstöä on sovellettu kokonaisuudessaan vasta vuodesta 2021 lähtien, se on saanut myönteisen kokonaisarvion ja laajan ymmärryksen sidosryhmien keskuudessa. Eläinterveyssäännöstöä pidetään yleisesti merkittävänä parannuksena aiempaan hajanaiseen kehykseen verrattuna, sillä se tarjoaa nykyaikaistetun, riskiperusteisen oikeudellisen rakenteen, ja sen katsotaan tarjoavan vahvan ja johdonmukaisen perustan yhdenmukaistetulle, ennaltaehkäisevälle ja riskiperusteiselle eläinterveyspolitiikalle EU:ssa. Säännöstöllä tuetaan siirtymää tautien hävittämiseen keskittyvästä toimintatavasta

[18] Taustatutkimus, s. 139.
[19] Valmisteluasiakirja, s. 69.

ennaltaehkäisyyn, valmiuteen ja oikeasuhteiseen pitkän aikavälin tautien hallintaan. Näin vahvistetaan EU:n eläinterveyspolitiikan ennustettavuutta ja kestävyyttä.

Positiivisesta palautteesta ja arvostuksesta huolimatta tertiärilainsäädännön monimutkaisuus, vaihteleva täytäntöönpano ja kansallisen yhdenmukaistamisen viivästyminen ovat rajoittaneet kehyksen potentiaalin kokonaisvaltaista hyödyntämistä. Komissio yksilöi tiettyjä osa-alueita, joihin on kiinnitettävä lisähuomiota. Nämä arviointikriteereissä yksilöidyt osa-alueet, jotka edellyttävät komission ja jäsenvaltioiden lisähuomiota, on kiteytetty jäljempänä esitettyihin kohtiin.

4.1 Vahvistetaan yhteistä poliittista ja oikeudellista kehystä

Arvioinnissa tunnustetaan, että eläinterveyssäännöstö on aiempaa selkeämpi ja nykyaikaistettu oikeudellinen rakenne, jolla varmistetaan eläinterveyttä koskevien sääntöjen yhdenmukaisempi soveltaminen kaikkialla EU:ssa. Eläinterveyssäännöstöä pidetään yleisesti rakenteellisesti parempana kuin edellistä kehystä. Lisäksi se vähentää riippuvuutta pelkästään kiireellisistä hävittämistoimenpiteistä ja tukee kestävämpää, ennakoitavampaa ja joustavampaa pitkän aikavälin tautienhallintaa.

Toisaalta arvioinnissa korostuu monimutkainen tertiärilainsäädäntö, jota on pantu täytäntöön vaihtelevasti tai jota ei ole vielä toimeenpantu kaikissa jäsenvaltioissa. Arvioinnissa on tullut myös esiin, että yhdenmukaistaminen kansallisen lainsäädännön kanssa oli odotettua monimutkaisempaa. Tutkimuksessa havaittiin myös turhautumista delegoitujen säädösten antamiseen tarvittuun aikaan, joka on pidempi kuin jotkin sidosryhmät alun perin olettivat.

Näiden kysymysten ratkaisemiseksi komission olisi jatkettava tertiärilainsäädännön yhdenmukaistamista ja virtaviivaistamista, jotta käyttäjien olisi helpompi tulkita ja noudattaa sitä. Lisäksi komission olisi helpotettava verkkosivustonsa käyttöä ja päivitettävä sitä useammin. Verkkosivustolla olisi selitettävä eri säädösten integrointia ja toimintaa sekä niiden välisiä yhteyksiä. Komissio voi tarvittaessa laatia lainsäädännön eri osia koskevaa ohjeistusta, joka hyväksytään tarvittaessa komission tiedonannon muodossa. ”Koulutuksen parantaminen elintarvikkeiden turvallisuuden lisäämiseksi” -ohjelman koulutuksia on jatkettava ja vahvistettava tiedon siirtymistä jäsenvaltioiden välillä.

Jäsenvaltioiden on varmistettava eläinterveyssäännöstön nopea ja kokonaisvaltainen saattaminen osaksi kansallista lainsäädäntöä poistamalla vanhentunut kansallinen lainsäädäntö. Niiden olisi tarvittaessa laadittava aiheen kannalta merkityksellisiä kansallisia tai alakohtaisia ohjeita, joilla täydennetään komission ohjeita, varsinkin tiettyjen erityisten olosuhteiden ja tilanteiden huomioon ottamiseksi. Lisäksi jäsenvaltioiden on jaettava ”Koulutuksen parantaminen elintarvikkeiden turvallisuuden lisäämiseksi” -ohjelman kautta saatua tietoa jatkossa tehokkaammin ja vaikuttavammin niiden virallisissa yksiköissä ja toimijoiden keskuudessa.

4.2 Selkeytetään eri toimijoiden vastuita ja parannetaan vaatimustenmukaisuutta

Arviointi osoitti, että velvoitteet jakautuivat nyt selkeämmin ja että epävarmuus siitä, kuka on vastuussa ennaltaehkäisy-, ilmoittamis-, valvonta- ja elpymistoimenpiteistä, on vähentynyt. Eläinterveyssäännöstöllä otettiin käyttöön jaetun vastuun periaate, ja sen avulla on lisätty sidosryhmien, erityisesti eläinlääkäreiden ja toimivaltaisten viranomaisten, tietoisuutta, mikä

on tehnyt yhteistyöstä järjestelmällisempää taudinpurkausten aikana. Tämä on myös osaltaan parantanut sääntöjen noudattamista.

Vastuut voivat kuitenkin vielä olla epäselviä paikallisella operatiivisella tasolla, erityisesti kun taudinpurkauksia tapahtuu. Arvioinnin mukaan paikallisessa operatiivisessa suunnittelussa oli puutteita, jotka johtuivat koulutuksen ja koordinoinnin puutteesta eivätkä niinkään eläinterveyssäännöstön kehyksen puutteista. Kehyksen käytännön soveltamista vaikeuttavat entisestään päällekkäiset delegoidut säädökset ja täytäntöönpanosäädökset. Lisäksi jäsenvaltioilla on oikeudellinen velvoite raportoida komissiolle eläinterveyssäännöstön rikkomiseen sovellettavista seuraamuksista. Vain harvat jäsenvaltiot ilmoittivat seuraamuksia sisältävistä säädöksistään.[20]

Näiden kysymysten ratkaisemiseksi komissio pyrkii 4.4 kohdassa mainittujen toimenpiteiden lisäksi antamaan varautumissuunnitelmia koskevan täytäntöönpanoasetuksen.

Seuraamuksia ja täytäntöönpanokäytäntöjä koskevia vertailukelpoisia kansallisia tietoja voitaisiin julkaista säännöllisesti kansallisia seuraamusjärjestelmiä koskevan avoimuuden lisäämiseksi sekä vastuuvelvollisuuden ja keskinäisen luottamuksen edistämiseksi. Tämän pohdinnan perusteella komissio voisi käynnistää eläinterveyttä käsittelevän neuvoa-antavan toimikunnan ja pysyvän kasvi-, eläin-, elintarvike- ja rehukomitean puitteissa keskustelun lisäarvosta, jota saadaan määrittelemällä jäsenvaltioille seuraamusten vähimmäistasoa koskevia vaatimuksia tai muita ohjeita seuraamusten soveltamisesta.

Jäsenvaltioiden on tehostettava ponnistelujaan sääntöjen saattamiseksi osaksi kansallista lainsäädäntöä ja luotava tarvittavat seuraamukset eläinterveyssäännöstön asianmukaisen kansallisen täytäntöönpanon varmistamiseksi ja annettava toimivaltaisille viranomaisille tarvittavat välineet lainsäädännön täytäntöönpanemiseksi.

4.3 Varmistetaan tautien luokituksen/priorisoinnin mukautuvuus

Arvioinnissa todetaan, että tautien priorisointi ja luokitus on arvokas keskeinen toimenpide, jolla tuetaan oikeasuhteisia, tieteeseen perustuvia EU:n toimenpiteitä. Edelleen huolta herättää kuitenkin mukautuvuus sekä päivitysten oikea-aikaisuus ja mukautuminen uusiin riskeihin ja erityisiä haasteita aiheuttaviin tauteihin, kuten vektorivälitteisiin tauteihin.

Näin ollen komissio tarkastelee nykyistä luokittelujärjestelmää ja varmistaa, että se soveltuu edelleen vallitseviin olosuhteisiin. Komissio tarkastelee myös, huomioidaanko luokitteluperusteilla riittävästi tiettyjä haasteita (esim. vektorivälitteiset taudit, joihin liittyvää lausuntoa on jo pyydetty Euroopan elintarvikevirastolta), ja se voi tarvittaessa ehdottaa muutoksia lainsäädäntöön. Komissio aikoo esittää Euroopan elintarvikevirastolle lisää toimeksiantoja, ja se harkitsee kattavamman arvioinnin käynnistämistä ja tarvittaessa eläintautien uudelleenarviointia, jotta ne voidaan sisällyttää luetteloihin eläinterveyssäännöstön mukaisia unionin toimenpiteitä ja luokitusta varten.

4.4 Parannetaan eläintauteihin reagointia ja varautumissuunnitelmia

[20] Valmisteluasiakirja, s. 27.

Arvioinnissa todettiin, että eläinterveyssäännöstön hyväksyminen on johtanut paremmin koordinoituun reagointiin eläintauteihin. Lisäksi varautumissuunnitelmia koskevilla säännöillä parannetaan entisestään reagointia taudinpurkauksiin.

Taudintorjuntatoimenpiteiden täytäntöönpano jäsenvaltioissa on kuitenkin edelleen vaihtelevaa. Varautumissuunnitelmien osalta sidosryhmät ovat panneet merkille täytäntöönpanosääntöjen puuttumisen, ja tutkimuksessa[21] todettiin, että useissa jäsenvaltioissa varautumissuunnitelmat ovat vanhentuneita.

Taudintorjuntatoimenpiteiden vahvistamiseksi EU:ssa komissio jatkaa delegoitujen asetusten[22] tarkistamista ja muuttamista. Tarkoituksena on mukauttaa asetukset viimeisimpään tieteelliseen tietoon ja jäsenvaltioiden tarpeisiin. Komissio antaa täytäntöönpanoasetuksen, jolla varmistetaan varautumissuunnitelmien yhdenmukainen täytäntöönpano. Komissio tukee jäsenvaltioita edelleen jatkuvilla ”Koulutuksen parantaminen elintarvikkeiden turvallisuuden lisäämiseksi” -ohjelman koulutuksilla, joissa keskitytään eläinterveyttä edistävään jatkuvaan tukeen. Komissio käynnistää jäsenvaltioissa erityisen sarjan komission tarkastuksia seuratakseen simulaatioharjoitusten täytäntöönpanoa jäsenvaltioissa ja varautumissuunnitelmia koskevien sääntöjen täytäntöönpanoa.

4.5 Tehostetaan alueellistamista ja lokerointia

Arvioinnissa todettiin, että eläinterveyssäännöstöllä käyttöön otetut taudintorjuntatoimenpiteet ovat auttaneet minimoimaan taudinpurkausten vaikutuksia ja tukeneet taudeista vapaiden alueiden tunnustamista EU:ssa siten, että EU:n sisäistä kauppaa ja vientiä on voitu jatkaa. Tämä on saavutettu käyttämällä EU:n alueellistamista ja vähemmässä määrin myös hiljattain käyttöön otettua lokeroihin jakamista, jotka mahdollistavat kaupan jatkumisen EU:n sisällä ja viennin EU:n ulkopuolisiin maihin.

Kolmannet maat tunnustivat alueellistamisen ja siihen liittyvät välineet kuitenkin vaihtelevasti, mikä vähensi odotettuja hyötyjä kansainvälisen kaupan jatkuvuudelle. Useat sidosryhmät peräänkuuluttivat käytännönläheistä ohjausta, tietoa ja valmiuksien kehittämistä.

Näiden kysymysten ratkaisemiseksi komissio tukee jäsenvaltioita edelleen laatimalla ohjeita alueellistamiseen ja lokeroihin jakamiseen niiden parempaa ymmärtämistä varten. Säädöksiä selittämään ja alueellistamista visualisoimaan on tulossa innovatiivisia tietoteknisiä kartoitustyökaluja helppokäyttöiselle komission verkkosivustolle.

Komissio ja jäsenvaltiot edistävät edelleen EU:n alueellistamisen tunnustamista kauppakumppaneidensa kanssa järjestettävissä kahden- ja monenvälisissä kokouksissa sekä kauppasopimusten, terveys- ja kasvinsuojelutoimia koskevien neuvottelujen ja kansainvälisten standardien laatimisesta vastaavien elinten puitteissa.

4.6 Puututaan täytäntöönpanoeroihin, riskiperusteisiin toimenpiteisiin ja joustavuuteen jäsenvaltioissa

Eläinterveyssäännöstön vähäinen ja vaihteleva täytäntöönpano jäsenvaltioissa on yksi arvioinnissa useimmin mainittuja havaintoja, ja sitä pidetään kehyksen heikkona kohtana.

---

21 Taustatutkimus, s. 66.

22 http://data.europa.eu/eli/reg_del/2020/687/oj.

Eläinterveyssäännöstön mukaiset toimenpiteet ovat kuitenkin riskiperusteisia. Tältä osin oikeudellinen kehys tarjoaa mahdollisuuksia joustavuuteen yksityiskohtaisempien sääntöjen eli eläinterveyssäännöstön perusteella annettujen delegoitujen säädösten ja täytäntöönpanosäädösten avulla. Eläinterveyssäännöstön mukaisesti jäsenvaltioilla on myös mahdollisuus panna täytäntöön tiukempia sääntöjä tietyillä osa-alueilla. Vaikka joillakin jäsenvaltioilla on hyviä käytäntöjä, joilla varmistetaan uuden sääntelykehyksen asianmukainen täytäntöönpano, ja ”Koulutuksen parantaminen elintarvikkeiden turvallisuuden lisäämiseksi” -ohjelman koulutuksista saadaan selkeää lisäarvoa, täytäntöönpano on edelleen monissa jäsenvaltioissa vain osittaista.

Joustavuuden osalta arvioinnissa korostuu eläinterveyssäännöstön tuoma lisäarvo erityisesti tautien torjuntatoimenpiteitä toteutettaessa, mutta siinä huomautetaan myös, että joustot johtavat täytäntöönpanoeroihin ja poikkeusten erilaiseen käyttöön jäsenvaltioissa. Tämän nähtiin vaikuttavan sisämarkkinoihin ja luovan epätasa-arvoiset olosuhteet tietyille aloille eri jäsenvaltioissa. Tilanteen korjaamiseksi vaadittiin johdonmukaisempaa täytäntöönpanoa kaikkialla EU:ssa.

Komissio voi puuttua tilanteeseen tehostamalla jäsenvaltioissa suoritettavia komission tarkastuksia. Näin voidaan seurata tiiviisti ja edistää parempaa ja tasapuolisempaa täytäntöönpanoa. Komissio voi tarvittaessa rajoittaa/rajata jäsenvaltioiden poikkeusten käyttöä muuttamalla delegoituja säädöksiä ja täytäntöönpanosäädöksiä ja luoda entistä ohjaavammat yhdenmukaistetut säännöt. Komissio ja jäsenvaltiot voisivat lisätä avoimuutta pitämällä kansalliset ja komission verkkosivustot ajan tasalla ja avoimina ja tarjoamalla tietoa pysyvän kasvi-, eläin-, elintarvike- ja rehukomitean puitteissa sekä asettamalla tietoa julkisesti saataville komitean verkkosivustolla. Lisäksi ”Koulutuksen parantaminen elintarvikkeiden turvallisuuden lisäämiseksi” -ohjelman jatkuvilla koulutuksilla, joilla lisätään tietoisuutta, tarjotaan tietoa ja toteutetaan käytännön harjoituksia, tuetaan edelleen jäsenvaltioiden täytäntöönpanotyötä.

4.7 Korostetaan riskiperusteisia ennaltaehkäisy-, bioturvaamis- ja seurantatoimenpiteitä

Arvioinnissa todettiin merkittävää edistymistä taudista vapaan aseman saavuttamisessa useiden sellaisten luetteloitujen eläintautien osalta, joiden hävittäminen on unionissa pakollista (tuberkuloosi, luomistauti ja raivotauti), ja siirtyminen hävittämistoimenpiteisiin keskittyvästä mallista ennaltaehkäisyyn ja valvontaan.[23] Arviointi osoittaa, että tässä kehyksessä seurantaa toteutetaan soveltamalla riskiperusteista lähestymistapaa. Toisaalta arvioinnissa havaittiin, että tavanomaista toimijoiden suorittamaa seurantaa eläinterveyssäännöstön 25 artiklan mukaisilla eläinterveyskäynneillä sovellettiin hyvin eri tavoin ja että bioturvaamista valvottiin vaihtelevasti. Arvioinnissa myös viitattiin resurssiongelmiin, erityisesti eläinlääkäripulaan. Kansallisten seurantaverkostojen tehostaminen ja yhdenmukaistaminen EU:n tason indikaattoreiden kanssa tasapuolisten toimintaedellytysten säilyttämiseksi eri jäsenvaltioissa[24] voisi auttaa soveltamaan joustavaa riskiperusteista lähestymistapaa, joka mukautuu paikalliseen tilanteeseen. Tämä olisi perusteltua vain, jos se perustuu vahvoihin seurantajärjestelmiin.

Vastatakseen arvioinnissa toistuvasti esitettyyn pyyntöön komissio voi laatia sääntöjä, jotka sisältävät kriteerejä ja eläinterveyskäyntien perustiheyden, sekä bioturvaamista koskevia

[23] Valmisteluasiakirjan 3.4 kohta, s. 26.
[24] Taustatutkimuksen 5.6 kohta.

ohjeita sellaisille osa-alueille, joissa jäsenvaltiot ovat nimenomaisesti ilmaisseet haluavansa mieluummin ohjeita kuin lainsäädäntöä.

4.8 Optimoidaan rokotusten käyttö kaikkialla EU:ssa

Kuten 3.1 kohdassa todetaan, arvioinnissa tunnustettiin ja suhtauduttiin myönteisesti eläinterveyssäännöstön tuomaan muutokseen, joka mahdollistaa eläintautien vastaisten rokotusten laajemman ja joustavamman käytön, ja esitettiin myös joitakin hyviä esimerkkejä. Viimeaikainen tautien leviämisen vuoksi lopetettavien eläinten ennennäkemätön määrä oikeuttaa vaatimukset rokotusten laajemmasta käytöstä myös mahdollisuuksien mukaan ennaltaehkäisyn välineenä.

Vastauksena tähän komissio tarkistaa, ovatko nykyiset rokotussäännöt ja niihin sisältyvät periaatteet tarkoituksenmukaisia ja ovatko luokan A eri tauteihin sovellettavat toimintatavat asianmukaisia ottaen huomioon muutosten mahdolliset vaikutukset talouteen, yhteiskuntaan ja kauppaan. Tarkistaminen olisi toteutettava osana laajaa kansainvälistä monenvälistä yhteistyötä ottaen huomioon EU:n sääntöjen lisäksi myös kansainväliset standardit ja kaupan vaatimukset. Komissio jatkaa näin ollen yhteistyötä WOAHin, kauppakumppaneiden ja muiden kansainvälisten sidosryhmien kanssa edistääkseen tieteeseen perustuvaa suhtautumista rokotuksiin, edistääkseen kansainvälisten standardien kehittämistä ja vähentääkseen rokotusten käyttöön liittyviä perusteettomia kaupan esteitä. Komissio keskustelee myös säännöllisesti jäsenvaltioiden ja teollisuuden kanssa siitä, miten eläintautirokotteiden parempi saatavuus voidaan varmistaa. Komissio pyytää päätöksentekoprosessin tueksi myös tieteellistä neuvontaa siitä, miten rokotuksia voidaan parhaiten käyttää erilaisissa tilanteissa ja eri tarkoituksiin, toisin sanoen tukemaan taudintorjuntatoimenpiteitä hätärokotuksilla tai käyttämään niitä tautien ennaltaehkäisyn välineenä.

4.9 Kevennetään hallinnollista taakkaa, kustannuksia, raportointia ja tiettyjen toimenpiteiden monimutkaisuutta

Arviointitutkimuksessa riskiperusteiset toimenpiteet koettiin muita kustannustehokkaammiksi. Joitakin erityisiä hyötyjä on jo havaittavissa, esimerkiksi parannuksia lintuinfluenssan varhaisessa havaitsemisessa tietyillä alueilla.[25] Nämä hyödyt eivät kuitenkaan ole vielä levinneet laajalle. Koulutus ja uusien velvoitteiden, kuten eläinterveyskäyntien, täytäntöönpano aiheuttivat myös lisää kustannuksia.

Lisäksi joissakin tapauksissa, esimerkiksi afrikkalaisen sikaruton tapauksessa, tiettyjä sääntöjä, joilla otetaan käyttöön täydentäviä vyöhykkeitä ja liikkumisrajoituksia eläinterveyssäännöstön yleisten säännösten lisäksi, pidettiin monimutkaisempina. Näillä säännöillä otettiin uudelleen käyttöön tautikohtainen toimintatapa, mikä lisäsi dokumentointivaatimuksia ja aiheutti sekaannusta toimijoille ja kauppakumppaneille. Jäsenvaltiot ja toimijat ilmoittivat myös eläintautien varhaiseen havaitsemiseen ja seurantaan liittyvän työtaakan lisääntymisestä.

Toisaalta käytännössä tapahtui jonkin verran yksinkertaistamista. Komissio on selventänyt vähäriskisten siirtojen sääntöjä (koskien esimerkiksi tiettyjä lemmikkieläimiä ja vankeudessa pidettäviä lintuja), ja jotkin jäsenvaltiot ovat ottaneet käyttöön kansallisia toimenpiteitä, kuten harrastajien vapauttamisen todistusmaksuista. Yksinkertaistaminen on osoittautunut mahdolliseksi nykyisen oikeudellisen kehyksen puitteissa. Arviointitutkimuksessa kuitenkin

[25] Valmisteluasiakirjan 4.1.1 kohta, s. 39–41.

viitattiin myös toisistaan poikkeaviin kansallisiin velvoitteisiin ja EU:n lisäsääntöihin, joita monet pitävät ongelmallisina.

Komissio käyttää edelleen mahdollisuuksiaan yksinkertaistaa sääntöjä muuttamalla nykyisiä delegoituja säädöksiä ja täytäntöönpanosäädöksiä soveltaen näyttöön ja riskiin perustuvaa lähestymistapaa. Komissio voi myös harkita **jäsenvaltioiden poikkeusten käytön rajoittamista tai parempaa rajaamista** muokkaamalla delegoituja säädöksiä ja täytäntöönpanosäädöksiä ja varmistamalla yhdenmukaisemmat säännöt.

4.10 Puututaan rahoituksen haasteisiin

Arviointitutkimuksessa tuodaan esiin useita tapauksia, joissa ei ole riittäviä rahoitusmekanismeja erityisesti taudinpurkauksista ja niihin liittyvistä kustannuksista aiheutuvien menetysten korvaamiseksi eläintenpitäjille. Vaikka tutkimuksessa pidettiin tätä tahattomana vaikutuksena, siinä todettiin, että vastuiden selkeyttäminen siirsi taloudelliset velvoitteet eläintenpitäjille.

EU:n yhteisrahoituksesta saadut kokemukset ovat osoittaneet, että tiettyjen vakaviin kriiseihin johtavien laajamittaisten eläintaudinpurkausten arvaamattomuuden takia on tarpeen varmistaa eläintautien vastaisten kiireellisten toimenpiteiden rahoittamiseen soveltuvan kriisivarauksen saatavuus.

Komissio on ottanut huomioon nämä huolenaiheet, ja niihin puututaan myös kotieläinstrategian ja uuden monivuotisen rahoituskehyksen avulla.

4.11 Vahvistetaan ulkoista johdonmukaisuutta ja yhteyksiä muuhun lainsäädäntöön

Arvioinnissa vahvistetaan, että eläinterveyssäännöstö on laajalti yhdenmukainen muiden EU:n poliittisten kehysten, kuten ”yhteinen terveys” -lähestymistavan, kanssa. Sen tavoitteet edistävät yhtenäismarkkinoita, kansanterveyttä, elintarviketurvallisuutta ja ympäristönsuojelua. Joitakin epäjohdonmukaisuuksia on kuitenkin edelleen.

4.11.1 ”Yhteinen terveys” -lähestymistapa

Eläinterveyssäännöstö on yhdenmukainen ”yhteinen terveys” -lähestymistavan kanssa. Eläinterveyssäännöstö on selkeä lainsäädännöllinen sitoumus, ja se on edelleen merkityksellinen yleisten tavoitteidensa kannalta. Eri sidosryhmät kokevat kuitenkin eri tavoin säännöstön käytännön yhdenmukaistamisen ja toiminnallisen vaikuttavuuden laajuuden, ja sille ovat ominaisia sekä merkittävät vahvuudet että täytäntöönpanon ja yhdentymisen jatkuvat haasteet.[26] Sen tehokkaassa soveltamisessa on edelleen puutteita erityisesti ympäristöterveyden ja monialaisen yhteistyön integroinnissa sekä eläinten, ihmisten ja ympäristön terveyttä koskevien järjestelmien tiiviimmässä koordinoinnissa erityisesti zoonoottisten ja luonnonvaraisiin eläimiin liittyvien riskien osalta.

Komissio tukee edelleen jäsenvaltioiden pyrkimyksiä lisätä johdonmukaisuutta ja vahvistaa maiden monialaista integraatiota samalla painottaen parhaiden käytäntöjen jakamista.

[26] Taustatutkimuksen kohta 4.3.7, sivu 143.

Uudessa varautumissuunnitelmia koskevassa täytäntöönpanoasetuksessa (ks. myös edellä), joka on tarkoitus hyväksyä vuonna 2026, komissio vaatii jäsenvaltioita selventämään eläinlääkintäviranomaisten ja kansanterveysviranomaisten sekä tarvittaessa ympäristö- ja muiden viranomaisten välistä yhteistyötä koskevia menettelyjä.

4.11.2 Eläinterveyssäännöstö ja sen yhteys tarttuvia spongiformisia enkefalopatioita ja zoonooseja koskeviin sääntöihin

Vaikka eläinterveyssäännöstöllä on otettu käyttöön hyvin jäsennelty, riskiperusteinen lähestymistapa eläintautien torjuntaan, se on vain osittain johdonmukainen tarttuvia spongiformisia enkefalopatioita koskevan asetuksen[27] kanssa. Sidosryhmien, erityisesti toimivaltaisten viranomaisten, mukaan tarttuvia spongiformisia enkefalopatioita ja muita zoonoottisia tauteja koskevat erilliset oikeudelliset kehykset ovat johtaneet sääntelyn hajanaisuuteen ja täytäntöönpanoon liittyviin vaikeuksiin. Tarttuvien spongiformisten enkefalopatioiden puuttuminen eläinterveyssäännöstön tautien luokitusprosessista aiheuttaa sekaannusta toimijoiden ja viranomaisten keskuudessa, vaikeuttaa tautien priorisointia, vaikuttaa yhteisrahoituspäätöksiin sekä heikentää terveysriskeistä tiedottamista.[28] Tutkimuksen mukaan näiden epäjohdonmukaisuuksien korjaaminen tukisi sekä lainsäädännön johdonmukaisuutta että tauteihin liittyvän EU:n rahoituksen tehokkaampaa kohdentamista.

Komissio on käsitellyt joitakin tarttuvia spongiformisia enkefalopatioita koskevien sääntöjen näkökohtia elintarvikkeiden ja rehujen turvallisuutta koskevan sääntelyn yksinkertaistamiseen tähtäävässä koontipaketissa[29], joka on hyväksytty joulukuussa 2025. Lisäksi komissio käynnistää tarttuvia spongiformisia enkefalopatioita koskevien sääntöjen kattavan tarkistuksen ja harkitsee niiden sisällyttämistä eläinterveyssäännöstöön.

Komissio aikoo myös **tarkistaa, yksinkertaistaa ja saattaa ajan tasalle nykyisen zoonoosidirektiivin** ja pohtia, miten muut zoonoosien aiheuttajat voidaan sisällyttää eläinterveyssäännöstön kehykseen.

4.11.3 Selkeytetään eläinten hyvinvointiin liittyviä yhteyksiä

Vaikka arviointitutkimuksessa ei havaittu mitään suoraa oikeudellista ristiriitaa eläinten hyvinvointia koskevien sääntöjen kanssa, on syntynyt mielikuva epäyhdenmukaisuudesta. Tämä koskee varsinkin eläinten kuljetus- ja teurastuskäytäntöjä taudinpurkausten aikana, erityisesti joissakin maatalousjärjestelmissä. Yleensä tällaiset huolenaiheet liittyvät pikemminkin tiettyjen yksittäisten ja useissa tapauksissa väliaikaisten taudintorjuntatoimenpiteiden toteuttamiseen tai laajempiin eläintenpitokäytäntöihin kuin asianomaisiin oikeudellisiin säännöksiin.

Komissio voi käsitellä näitä huolenaiheita edelleen Euroopan elintarvikeviraston antamien tieteellisten lausuntojen ja kotieläinstrategian avulla. Komissio voi myös harkita erityisen ”Koulutuksen parantaminen elintarvikkeiden turvallisuuden lisäämiseksi” -ohjelman koulutuksen järjestämistä kysymyksistä koskien eläinterveyden ja eläinten hyvinvoinnin

---

27 Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 999/2001, annettu 22 päivänä toukokuuta 2001, tiettyjen tarttuvien spongiformisten enkefalopatioiden ehkäisyä, valvontaa ja hävittämistä koskevista säännöistä, http://data.europa.eu/eli/reg/2001/999/oj.

28 Taustatutkimuksen 4.4.2 kohta, s. 151.

29 Simplification of legislation – Elintarviketurvallisuus – Euroopan komissio.

välistä yhteyttä erilaisissa taudinpurkausskenaarioissa, erityisesti hätätilanteissa, jotka vaikuttavat kuljetuksiin, pito-olosuhteisiin tai eläinten lopettamiseen taudinpurkausten aikana.

5. PÄÄTELMÄT

Yhteenvetona voidaan todeta, että arviointi osoittaa eläinterveyssäännöstön tarjoavan vahvan perustan yhdenmukaistetulle eläinterveyspolitiikalle EU:ssa. Säännöstöllä on siirrytty kohti ennaltaehkäisyä, riskiperusteista päätöksentekoa ja integrointia laajempiin EU:n tavoitteisiin, mikä on merkittävä parannus edelliseen järjestelmään verrattuna. Vaihteleva täytäntöönpano, oikeudellisten välineiden koettu monimutkaisuus ja sidosryhmien vähäinen tietämys sännöstöstä aiheuttavat kuitenkin edelleen haasteita.

Komissio yksilöi osa-alueita ja toimia, joilla näihin haasteisiin voitaisiin vastata ja joita ovat esimerkiksi sääntöjen yksinkertaistaminen, valmiuksien kehittäminen, toimijoiden välisen yhteistyön sekä jäsenvaltioiden ja Euroopan komission yhteistyön tehostaminen vahvemmin ennaltaehkäisyä korostavan toimintatavan luomiseksi. Niillä voitaisiin hyödyntää eläinterveyssäännöstön täysi potentiaali eläinterveyden ja kansanterveyden turvaamisessa, selviytymiskyvyn edistämisessä ja EU:n maatalous- ja elintarvikealan kilpailukyvyn tukemisessa. Tässä vaiheessa ensisijaisena tavoitteena ei ole säännöstön perustavanlaatuinen uudistaminen, vaan sen vakauttaminen, selkeyttäminen ja johdonmukainen täytäntöönpano koko unionissa. Jatkuvalla seurannalla ja näytön keräämisellä saadaan tietoa lainsäädännön mahdollisen tulevan muuttamisen pohjaksi.