

021102/EU XXIV.GP
Eingelangt am 30/10/09

DE

DE

DE



KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN

Brüssel, den 28.10.2009
SEK(2009) 1433

ARBEITSDOKUMENT DER KOMMISSIONSDIENSTSTELLEN

ZUSAMMENFASSUNG DES FOLGENABSCHÄTZUNGSBERICHTS

zu dem

**BERICHT DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT, DEN RAT,
DEN EUROPÄISCHEN WIRTSCHAFTS- UND SOZIALAUSSCHUSS UND DEN
AUSSCHUSS DER REGIONEN**

**Optionen für eine Tierschutzkennzeichnung und den Aufbau eines europäischen
Netzwerks von Referenzzentren für den Tierschutz und das Wohlergehen der Tiere**

{KOM(2009) 584 endgültig}
{SEK(2009) 1432}

KONTEXT

Im Jahr 2006 wurde der Aktionsplan der Gemeinschaft für den Schutz und das Wohlbefinden von Tieren 2006-2010 gebilligt. Dieser Plan unterstreicht die Bedeutung der Verbraucherinformation als Teil einer umfassenden Kommunikationsstrategie zum Tierschutz sowie des geplanten Aufbaus eines europäischen Zentrums für Tierschutz.

In den Jahren 2005 und 2006 wurden drei Eurobarometer-Umfragen zum Tierschutz durchgeführt. Die Ergebnisse haben gezeigt, dass die Idee eines Gütesiegels oder Logos, dem Informationen zum Tierschutz bei der Lebensmittelproduktion zu entnehmen sind, in der Öffentlichkeit breite Zustimmung findet.

Im Dezember 2006 veröffentlichte die GD SANCO eine **Zusammenfassung der Ergebnisse der Anhörung** „Kennzeichnung: Wettbewerbsfähigkeit, Verbraucherinformation und bessere Rechtsetzung für die EU“¹, die sich auch auf die Tierschutzkennzeichnung erstreckte. Die große Mehrheit der Teilnehmer erachtete Informationen über die Tierschutznormen, die bei der Lebensmittelproduktion angewandt werden, als relevant für die Verbraucher und als potenzielle Vermarktungsmöglichkeit für Erzeuger und Händler.

Im Mai 2007 nahm der Ministerrat Schlussfolgerungen zur Tierschutzkennzeichnung² an und forderte die Kommission zur Vorlage eines Berichts zu dem Thema auf, der als Grundlage für eine eingehende Diskussion dienen sollte.

Ausgehend von dem Aktionsplan und den Umfragen begann die GD SANCO mit der Analyse verschiedener legislativer und nichtlegislativer Optionen für die Tierschutzkennzeichnung sowie für ein Netzwerk von Referenzzentren für den Tierschutz, um die Debatte voranzutreiben. Allerdings ist keine der Initiativen auf die Verschärfung der Tierschutznormen an sich ausgerichtet. Die Kennzeichnungsinitiative soll die Verbraucher stärker für den Tierschutz sensibilisieren, unter anderem durch Informationen auf dem Gütesiegel oder Logo, und der Vorschlag zum Aufbau von Referenzzentren zielt darauf ab, die akzeptierten Tierschutznormen zu harmonisieren sowie die Anwendung und den Austausch bewährter Praxis in Bezug auf Tierschutzsysteme zu fördern. Für ihren Bericht gab die GD SANCO eine Studie in Auftrag, die die Durchführbarkeit verschiedener Optionen zur Angabe von Tierschutzinformationen bei Erzeugnissen tierischen Ursprungs sowie zum Aufbau eines Gemeinschaftsreferenzzentrums für den Tierschutz und das Wohlergehen der Tiere bewerten sollte. Durchgeführt wurde diese Studie von **Civic Consulting** (Federführung) unter Beteiligung von **Agra CEAS Consulting**, die beide dem Food Chain Evaluation Consortium (FCEC) angehören.

Die Studie gelangte zu dem Ergebnis, dass der Mangel an Tierschutzinformationen über Lebensmittel von den Verbrauchern als großes Problem gesehen wird. Im Verlauf der Studie ermittelten die Berater verschiedene Gründe für den Mangel an Informationen auf dem Markt, beispielsweise

- das Fehlen eines harmonisierten Systems von Tierschutznormen für Kennzeichnungszwecke;

¹ http://ec.europa.eu/food/food/labellingnutrition/betterregulation/competitiveness_consumer_info.pdf

² http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/agricult/93986.pdf

- die Schwierigkeit, den Verbrauchern die Unterschiede zwischen den Tierschutznormen, die für die einzelnen Lebensmittel gelten, klar zu vermitteln, und
- die Entwicklung unterschiedlicher Systeme zur Tierschutzkennzeichnung in ganz Europa, was eine Differenzierung zwischen den Lebensmitteln bewirkt und ungleiche Bedingungen für die Wirtschaftsbeteiligten schafft.

Unter Berücksichtigung der Ergebnisse der umfassenden Anhörung von Interessengruppen, die im Rahmen der externen Durchführbarkeitsstudie stattfand, untersucht die Kommission in ihrem Bericht strategische Optionen als Antwort auf den derzeitigen Mangel an Verbraucherinformation und die Ungleichheiten im Binnenmarkt, einschließlich der Möglichkeiten eines freiwilligen/obligatorischen Systems zur Tierschutzkennzeichnung und des Aufbaus eines europäischen Netzwerks von Referenzzentren für den Austausch bewährter Praxis im Tierschutzbereich. Zum jetzigen Zeitpunkt enthält der Bericht keine bereits eingegangenen Verpflichtungen, sondern er untersucht lediglich verschiedene Optionen, die zur Verwirklichung der Ziele des Aktionsplans genutzt werden könnten.

Die Folgenabschätzung liefert eine Analyse für die Entwicklung strategischer Leitlinien zur Verbesserung der Kommunikation im Tierschutzbereich und zum Aufbau eines Netzwerks von Referenzzentren für den Tierschutz, wie im Bericht dargelegt. Der für Herbst 2009 geplante Bericht wird keine konkreten Legislativvorschläge enthalten – diese werden bei Bedarf vorgelegt, zusammen mit separaten, spezifischen Folgenabschätzungen.

In Anbetracht der unterschiedlichen Auswirkungen der in dem Bericht abgedeckten Bereiche wurde die Folgenabschätzung in zwei Teile unterteilt; der erste Teil befasst sich hauptsächlich mit den Folgen der verschiedenen Optionen für die Verbesserung der Kommunikation mit den Verbrauchern über Tierschutz im Zusammenhang mit tierischen Erzeugnissen, und der zweite Teil untersucht die Folgen des Aufbaus eines Netzwerks von Referenzzentren.

TEIL I: TIERSCHUTZKENNZEICHNUNG

Die GD SANCO untersucht zum einen die Möglichkeit, ein System zur Tierschutzkennzeichnung einzuführen, um eine bessere Verbraucherinformation über Tierschutznormen und vorhandene Tierschutzsysteme zu erreichen, und zum anderen untersucht sie die Möglichkeit, den Binnenmarkt zu harmonisieren, um zu verhindern, dass stark voneinander abweichende Tierschutznormen allesamt unter dem generischen Begriff „Tierschutz“ verwendet werden. Diese Initiative zielt nicht darauf ab, die in den Gemeinschaftsvorschriften festgelegten Mindestnormen anzuheben oder die Einhaltung der geltenden Vorschriften zu verbessern.

Bei dieser Folgenabschätzung wurde der Schwerpunkt auf die im Bericht aufgezeigten Optionen für eine Tierschutzkennzeichnung gelegt, um die wahrscheinlichen Folgen der einzelnen Optionen für die Interessengruppen zu beschreiben. Angesichts des frühen Stadiums der Strategieentwicklung ist die Folgenabschätzung überwiegend qualitativer Art, doch soweit möglich, werden quantitative Einschätzungen der möglichen Folge abgegeben.

Im Hinblick auf eine obligatorische Kennzeichnung wurden folgende Optionen untersucht:

- obligatorische Angabe der Tierschutznormen, nach denen die Erzeugnisse tierischen Ursprungs produziert werden,

- obligatorische Angabe des Haltungssystems, in dem die Erzeugnisse tierischen Ursprungs produziert werden, und
- obligatorische Angaben bezüglich der Einhaltung der EU-Mindestnormen oder gleichwertiger Normen.

Außerdem wurden in der Folgenabschätzung auch freiwillige Optionen geprüft, so zum Beispiel:

- Festlegung von Anforderungen an die freiwillige Verwendung von Tierschutzangaben,
- Einführung eines freiwilligen EU-Tierschutzlabels, das von allen verwendet werden darf, die die Kriterien erfüllen,
- Ausarbeitung von Leitlinien für Tierschutzkennzeichnungs- und Qualitätssysteme.

Die vorliegende Folgenabschätzung spricht sich für keine bestimmte Option für die Tierschutzkennzeichnung aus, doch sie zeigt die legislativen und nichtlegislativen Optionen auf, die zum jetzigen Zeitpunkt (harmonisierte Anforderungen an freiwillige Tierschutzangaben und/oder ein EU-Tierschutzlabel) als am ehesten als praktikabel erachtet werden. Der Bericht zusammen mit der Folgenabschätzung soll eine eingehende interinstitutionelle Debatte über das Thema ermöglichen, damit geprüft werden kann, ob es weiterer EU-Maßnahmen bedarf.

TEIL II: EUROPÄISCHES NETZWERK VON REFERENZZENTREN FÜR DEN TIERSCHUTZ UND DAS WOHLERGEHEN DER TIERE

Ziel des zweiten Teils der Folgenabschätzung ist die Untersuchung und Bewertung der Durchführbarkeit verschiedener Optionen für den Aufbau eines europäischen Netzwerks von Referenzzentren für den Tierschutz und das Wohlergehen der Tiere.

Die Optionen für die Einrichtung eines zentralen Gemeinschaftsreferenzzentrums wurden unter Berücksichtigung der Bedenken geprüft, die im Verlauf der Anhörung zu folgenden Aspekten vorgebracht wurden:

- Fehlen harmonisierter Tierschutznormen/Indikatoren für einen höheren Tierschutzstandard,
- mangelnde Koordination vorhandener Ressourcen für den Austausch bewährter Praxis,
- Notwendigkeit einer unabhängigen Informationsquelle auf EU-Ebene und
- Doppelarbeit infolge mangelnder Koordination auf EU-Ebene.

Unter Berücksichtigung dieser Punkte erörtert die Kommission Optionen, die eine bessere Koordination der vorhandenen Ressourcen und zugleich die Ermittlung künftiger Anforderungen ermöglichen sollen und außerdem eine kohärentere, koordiniertere Tierschutzstrategie auf allen Politikfeldern der Kommission gewährleisten.

Die wichtigsten in der Folgenabschätzung untersuchten strategischen Optionen sind:

- Beibehaltung der derzeitigen Situation (Status-quo-Option),
- verschiedene Optionen für einen zentralisierten Ansatz,
- verschiedene Optionen für einen dezentralisierten Ansatz und
- eine aufgabenspezifische Strategie zur Festlegung zentraler und dezentraler Elemente.

Die Folgenabschätzung nennt zum jetzigen Zeitpunkt zwar keine bevorzugte Option, doch sie gelangt zu dem Schluss, dass, sofern in diesem Bereich EU-Maßnahmen ergriffen werden sollten, ein kombinierter Ansatz auf der Basis dezentraler und zentraler Elemente am ehesten praktikabel wäre.

BEWERTUNG EVENTUELLER KÜNFTIGER VORSCHLÄGE

Dies ist der erste Schritt zur Abschätzung der Folgen der verschiedenen strategischen Optionen; verbindliche Entscheidungen, die möglicherweise auf der Grundlage dieser Debatte getroffen werden, sind an die Durchführung weiterer Folgenabschätzungen geknüpft, die eine Bewertung ihrer haushaltstechnischen Durchführbarkeit und eine genauere Beurteilung ihrer Kosten zum Inhalt haben. Es werden Belege und Erkenntnisse zu folgenden Aspekten gesammelt: Verbrauchererwartungen an Tierschutzinformationen; Wettbewerbsverzerrung durch das Fehlen eines harmonisierten Gemeinschaftsrahmens zur Festlegung von Kriterien für eine Tierschutzkennzeichnung; Marktmöglichkeiten für Erzeuger, die strengere Tierschutznormen anwenden möchten als in den Gemeinschaftsvorschriften vorgesehen.

Die Bewertung künftiger Vorschläge für ein Kennzeichnungssystem wird sich auf folgende Kriterien stützen:

- Umfang, in dem es die verschiedenen strategischen Optionen gestatten würden, ein Kennzeichnungssystem auf der Grundlage solider wissenschaftlicher Erkenntnisse und Benchmarks zur Bewertung des Tierschutzstandards zu entwickeln,
- Umfang, in dem die verschiedenen strategischen Optionen Inspektionen/Audits und Zertifizierungen durch unabhängige Zertifizierungsstellen zulassen würden,
- Umfang, in dem die verschiedenen strategischen Optionen Wettbewerbsverzerrungen verhindern würden,
- Umfang, in dem die verschiedenen strategischen Optionen ein verlässliches, anwenderfreundliches, transparentes Instrument für die Kommunikation des gegebenen Tierschutzstandards darstellen und es den Verbrauchern möglich machen, überlegte Kaufentscheidungen zu treffen, sowie
- Vereinbarkeit mit internationalen Verpflichtungen gegenüber Handelspartnern in Drittländern.

Die Bewertung der Optionen für den Aufbau eines europäischen Netzwerks von Referenzzentren wird anhand folgender Grundsätze durchgeführt:

- Die Tätigkeit des europäischen Netzwerks von Referenzzentren sollte sich nicht mit den derzeitigen Aktivitäten anderer Gemeinschaftsorgane überschneiden, sondern diese ergänzen;
- sämtliche Bereiche der Tiernutzung sollten abgedeckt sein, und
- das Zentrum sollte interessensunabhängig arbeiten.

Die wesentlichsten Folgen sind in sozialer und wirtschaftlicher Hinsicht zu erwarten, so etwa die Auswirkungen auf Verbraucherinformation, Wettbewerbsverzerrungen, Verbraucherpreise, Erzeugerkosten, vorhandene Systeme, innergemeinschaftlichen Handel und Außenhandel. Die Auswirkungen in Bezug auf den Verwaltungsaufwand, für die KMU und für die Umwelt sowie die Folgen einer Einführung von Tierschutzkriterien für bereits vorhandene oder künftige Produktqualitätskennzeichnungssysteme, zum Beispiel die ökologische Landwirtschaft, werden angemessen berücksichtigt.

Diese Folgen werden anhand der Ergebnisse des Projekts „Welfare Quality“ und einer externen Studie bewertet, um dann eine weitere Analyse der möglichen sozialen, wirtschaftlichen und umweltspezifischen Auswirkungen vorzunehmen. Darüber hinaus wird auch die Verbraucherforschung (Eurobarometer) fortgeführt, um festzustellen, ob die in früheren Umfragen geäußerten Meinungen (Zahlungsbereitschaft usw.) weiterhin Gültigkeit haben oder ob jetzt andere Faktoren das Kaufverhalten der Verbraucher beeinflussen.