069923/EU XXIV.GP
Eingelangt am 19/01/12

EUROPÄISCHE KOMMISSION

Brüssel, den 19.1.2012
SEK(2012) 56 endgültig

ARBEITSUNTERLAGE DER KOMMISSIONSDIENSTSTELLEN

ZUSAMMENFASSUNG DER FOLGENABSCHÄTZUNG

Begleitunterlage zur

Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat und den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss

über die Strategie der Europäischen Union für den Schutz und das Wohlergehen von Tieren 2012-2015

{KOM(2012) 6 endgültig}
{SEK(2012) 55 endgültig}

1. POLITISCHER HINTERGRUND

1.1. Begriffsbestimmung, Ziele und Regelungsumfang

Die Weltorganisation für Tiergesundheit (OIE) definiert *animal welfare* so:

„[…] An animal is in a good state of welfare if […] it is healthy, comfortable, well nourished, safe, able to express innate behaviour, and if it is not suffering from unpleasant states such as pain, fear and distress.“

Die Ziele, die Grundsätze und der Regelungsumfang der Tierschutzpolitik der Europäischen Union (EU) leiten sich aus Artikel 13 des Vertrags über die Arbeitsweise der EU ab. Dieser Artikel liefert keine Rechtsgrundlage für den Tierschutz. Allerdings verpflichtet er die Mitgliedstaaten und die Union, in bestimmten Bereichen der EU-Politik den „Erfordernissen des Wohlergehens der Tiere“ Rechnung zu tragen.

1.2. Betroffene Bereiche

Der landwirtschaftliche Bereich nutzt pro Jahr etwa 2 Milliarden Vögel und 334 Millionen Säugetiere. Ungefähr 12 Millionen Tiere werden jedes Jahr zu Versuchszwecken genutzt. Rund 120 Millionen Hunde und Katzen werden vor allem als Freizeitbeschäftigung gehalten.

Die Viehzucht in der EU entspricht einem Wert von 149 Milliarden EUR. Dazu kommt die Nutzung von Versuchstieren, deren Gesamtwert auf 930 Millionen Euro pro Jahr geschätzt wird.

Die Zahl der Menschen, die im Rahmen einer wirtschaftlichen Tätigkeit mit Tieren umgehen – vor allem Landwirte –, dürfte bei rund 4 Millionen liegen.

1.3. Die Tierschutzpolitik der EU

Die EU hat in diesem Bereich legislative und nichtlegislative Instrumente entwickelt. Der Großteil der EU-Tierschutzvorschriften betrifft die der Lebensmittelerzeugung dienenden Tiere (Kälber, Schweine, Geflügel sowie deren Transport und Schlachtung) und die für Versuchszwecke verwendeten Tiere. Zu den nichtlegislativen Instrumenten gehören die finanzielle Unterstützung für den Tierschutz mit Mitteln aus dem Fonds für die Entwicklung des ländlichen Raums im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik und Finanzhilfen für Forschungs-, Kommunikations- und Schulungstätigkeiten sowie für internationale Aktivitäten.

Im Jahr 2006 verabschiedete die Kommission einen Aktionsplan der Gemeinschaft für den Schutz und das Wohlbefinden von Tieren 2006-2010[1]. Dieser Aktionsplan von 2006 war das erste Dokument, in dem die verschiedenen Aspekte der EU-Tierschutzpolitik in einem einzigen Text vereint wurden.

---

[1] KOM(2006) 13 endg.

1.4. Studien und Konsultationen

Im Dezember 2009 veranlasste die Kommission eine externe Evaluierung der EU-Tierschutzpolitik. Während der Evaluierung und der Folgenabschätzung wurden die *Stakeholder* (im Folgenden die „Beteiligten“) – Wirtschaftszweige, die Tiere nutzen, Tierschutzorganisationen und Wissenschaftler, die sich mit dem Tierschutz befassen – ausgiebig konsultiert.

2. PROBLEMSTELLUNG

2.1. Tierschutzprobleme und deren Ursachen

Bei bestimmten Arten von Tieren wird der Tierschutz in der EU regelmäßig missachtet: So werden zum Beispiel Ferkel ohne Narkose kupiert und kastriert. Der Rat wies außerdem auf Tierschutzprobleme bei der Hunde- und Katzenzucht sowie beim Handel mit diesen Tieren hin. Jedes Tierschutzproblem hat eigene Ursachen. Eine Reihe von Ursachen ist jedoch allen Problemen gemeinsam:

1. In mehreren Bereichen ist zu beobachten, dass die Mitgliedstaaten die EU-Rechtsvorschriften unzureichend durchsetzen. Einige Mitgliedstaaten unternehmen nicht genug, um die Beteiligten zu informieren, amtliche Inspektoren auszubilden, Kontrollen durchzuführen und Sanktionen zu verhängen. Wichtige EU-Vorschriften sind deshalb nicht in vollem Umfang angewandt worden und hatten nicht die beabsichtigten Auswirkungen auf den Tierschutz.

   Darüber hinaus bringen höhere Tierschutzstandards bisweilen zusätzliche Kosten für die Produzenten mit sich. Vielfach schlägt sich das Engagement von Unternehmern, die sich an die EU-Tierschutzvorschriften halten, sie schon im Voraus anwenden oder über sie hinausgehen, nicht in zusätzlichen wirtschaftlichen Vorteilen nieder.

2. Mangel an geeigneten Informationen für Verbraucher über den Tierschutz

   Der Markt für Produkte mit Tierschutzattributen ist begrenzt. Laut einer EU-weiten Umfrage ist Tierschutz für 64 % der Bevölkerung ein Thema. Untersuchungen zeigen jedoch, dass die Sorge um den Tierschutz nur einer der Faktoren ist, die die Kaufentscheidung der Verbraucher beeinflussen.

3. Mangelndes Wissen über Tierschutz bei Beteiligten, die beruflich mit Tieren umgehen. Dies hat Auswirkungen auf die Gestaltung moderner Produktionsmethoden. Die fehlende Kenntnis von Alternativen führt oft dazu, dass sich Unternehmen und Behörden sträuben, tierschutzgerechtere Produktionssysteme einzuführen.

4. Mangels spezifischer Rechtsvorschriften und Leitlinien der EU ist es bei manchen Gruppen von Tieren (bei einigen Nutztierarten oder auch bei Hunden und Katzen) schwierig, angemessene Tierschutzbedingungen zu gewährleisten.

2.2. Ausgangslage

Die Mitgliedstaaten werden von Kommissionsexperten überwacht. Diese sind zwar nicht befugt, Unternehmen zu inspizieren und zu sanktionieren, aber sie können feststellen, ob die zuständigen Behörden dies tun. Auditbesuche finden statt, um die Einhaltung bestimmter EU-Vorschriften betreffend landwirtschaftliche Nutztiere zu überprüfen. Bei Verstößen kann die Kommission rechtliche Schritte gegen einen Mitgliedstaat einleiten.

Durchsetzungsmaßnahmen sind personalaufwendig und hinterlassen bei den zuständigen Behörden kaum bleibende Wirkungen. Mit den heutigen EU-Instrumenten lassen sich kritische Durchsetzungsfragen zwar angehen, aber nur in beschränktem Umfang.

Was die wirtschaftlichen Aspekte anbelangt, bietet die EU-Politik einige Möglichkeiten, Produzenten für höhere Produktionskosten zu entschädigen. Übergangszeiträume haben sich nicht sonderlich bewährt. Was die Verbraucher betrifft, so gibt es – außer bei Eiern – kein EU-Instrument, das sie in die Lage versetzen würde, sich für tierschutzgerechtere Produkte zu entscheiden.

Die EU hat Initiativen entwickelt, um den Kenntnisstand der Beteiligten in Sachen Tierschutz zu verbessern. In das EU-Recht wurden schrittweise Kompetenzanforderungen an die Personen eingeführt, die mit Tieren umgehen. Diese Vorschriften gelten jedoch nicht für alle betroffenen Tiere. Die EU fördert Forschungsprojekte im Bereich Tierschutz mit durchschnittlich 15 Millionen EUR pro Jahr. Es sind indes größere Anstrengungen erforderlich, um die Forschungsergebnisse bekanntzumachen und in die Praxis umzusetzen.

Einige Tierschutzfragen werden von der heutigen EU-Politik gar nicht aufgegriffen. Die EU könnte auch weiterhin Einzelvorschriften erlassen. Ein solches themenspezifisches Vorgehen dürfte an den gemeinsamen Ursachen allerdings nichts ändern.

2.3. Subsidiaritätstest

Einige Mitgliedstaaten bestehen auf der Möglichkeit, an ihrer eigenen Tierschutzpolitik festzuhalten. Die Union hat schrittweise mehrere Tierschutzvorschriften erlassen, um zu vermeiden, dass es aufgrund voneinander abweichender nationaler Vorschriften zu Störungen des Binnenmarkts kommt.

Die Begründung für dieses Vorgehen lautet, dass die Wettbewerbsfähigkeit der Tierwirtschaft durch das Tierschutzniveau beeinflusst wird. Eine Harmonisierung der Anforderungen auf EU-Ebene bietet hier insofern einen Mehrwert, als für die betreffenden Unternehmen einheitliche Regeln festgelegt werden.

3. ZIELE

Die Ziele der neuen Tierschutzstrategie:

– Ziel 1: Verbesserte Durchsetzung der EU-Rechtsvorschriften

– Ziel 2: Herbeiführung eines offenen und fairen Wettbewerbs für EU-Unternehmer

– Ziel 3: Verbesserung des Kenntnisstandes und Sensibilisierung der EU-Unternehmer betreffend den Tierschutz

– Ziel 4: Verbesserung der tierartübergreifenden Kohärenz des Tierschutzes

4. OPTIONEN

Bei jeder Option liegt der Schwerpunkt auf einem oder mehreren spezifischen Zielen:

– Option 1: Steigerung der Regelkonformität (*compliance*) der Mitgliedstaaten (nichtlegislative EU-Maßnahme)

  Option 1 umfasst folgende Einzelmaßnahmen:

  – Erhöhung der Zahl der Auditbesuche in den Mitgliedstaaten und in Drittländern;

  – Intensivierung der zwischenstaatlichen Zusammenarbeit zwecks Verbesserung der Durchsetzung;

  – Veranstaltung von Workshops mit Beteiligten über spezifische Tierschutzfragen;

  – Ausarbeitung von EU-Leitlinien für Arten, die unter das Europäische Übereinkommen zum Schutz von Tieren in landwirtschaftlichen Tierhaltungen fallen;

  – Steigerung der Zahl der Teilnehmer an der Initiative „Bessere Schulung für sicherere Lebensmittel“.

  Bei dieser Option ändert sich die EU-rechtliche Ausgangslage nicht. Bestehende Vorschriften können ad hoc aktualisiert und neue ad hoc erlassen werden.

– Option 2: Benchmarking freiwilliger Regelungen (Selbstregulierung der Branche)

  Option 2 umfasst folgende Einzelmaßnahmen:

  – einen Rechtsrahmen für das Benchmarking von Zertifizierungsregelungen für Angaben zum Tierschutz;

  – Kommunikationskampagnen zur Information der Verbraucher;

  – Priorisierung der EU-Tierschutzmaßnahmen auf internationaler Ebene.

  Die Kommission schlägt einen Rechtsrahmen vor, um Marktchancen für freiwillige Zertifizierungsregelungen mit tierschutzbezogenen Angaben zu

schaffen. Dieser Rahmen ermöglicht eine Registrierung von Zertifizierungsregelungen auf EU-Ebene. Die Registrierung wird zur vorläufigen Festlegung einer EU-Benchmark führen.

Bei dieser Option gibt es einen Vorschlag für einen neuen Rechtsakt, die übrige EU-rechtliche Ausgangslage ändert sich jedoch nicht. Bestehende Vorschriften können ad hoc aktualisiert und neue ad hoc erlassen werden.

– Option 3: Aufbau eines europäischen Netzwerks von Referenzzentren (spezifischer EU-Rechtsakt)

Nach dem Muster eines im Bereich Tiergesundheit bereits bestehenden Netzwerks schlägt die Kommission den Aufbau eines Netzwerks von Referenzzentren vor. Dieses Netzwerk konsolidiert die vorhandenen wissenschaftlichen nationalen Ressourcen im Bereich Tierschutz. Die Aufgaben dieses Netzwerks überschneiden sich nicht mit denen der Europäischen Behörde für Lebensmittelsicherheit und denen des Gemeinsamen Forschungszentrums der EU.

Jedes Zentrum hat folgende Aufgaben:

– Koordinierung (auf EU-Ebene) und Forschung zu EU-relevanten Themen;

– Weitergabe wissenschaftlichen und technischen Fachwissens betreffend die EU-Rechtsvorschriften an die zuständigen Behörden;

– Verbreitung von Forschungsergebnissen und Innovationen an EU-Stakeholder und innerhalb der internationalen Wissenschaftsgemeinde;

– Koordinierung (auf EU-Ebene) der Erfassung und Evaluierung beruflicher Schulungsmaßnahmen im Zusammenhang mit dem Tierschutz.

– Option 4: Straffung der Kompetenzanforderungen und Verwendung von Tierschutzindikatoren (allgemeiner Rahmenrechtsakt)

Bei dieser Option gibt es einen Vorschlag für einen allgemeinen EU-Rechtsakt zum Tierschutz, um die bereits in verschiedenen EU-Vorschriften enthaltenen Anforderungen zu vereinfachen:

– Die Kompetenzanforderungen werden in einem einzigen und präziser formulierten einheitlichen Text gebündelt;

– als Alternative zur Regelkonformität (*compliance*) wird die Möglichkeit der Verwendung von Tierschutzindikatoren eingeführt.

Die Richtlinie 98/58 (Rahmenrichtlinie für alle landwirtschaftlichen Nutztiere) wird ersetzt.

Option 4 ist auf die Gruppen von Tieren beschränkt, für die es derzeit Einzelvorschriften gibt.

– Option 4+: Ausloten der Möglichkeiten, den Regelungsumfang von Option 4 auszuweiten

Bei der Option 4+ wird der Nutzen einer Ausweitung des Regelungsumfangs von Option 4 auf andere Tiere untersucht, bei denen ebenfalls Tierschutzprobleme festgestellt worden sind.

5. FOLGENABSCHÄTZUNG

Keine der Optionen wirkt sich negativ auf grundlegende Rechte und insbesondere auf die Religionsfreiheit aus, wie sie in den Vorschriften über den Schutz von Tieren zum Zeitpunkt der Schlachtung oder Tötung garantiert ist.

5.1. Folgen von Option 1

Die Auswirkungen von Option 1 hinsichtlich der verbesserten Durchsetzung dürften recht positiv (++), in bestimmten Problembereichen aber begrenzt sein.

Die Auswirkungen von Option 1 hinsichtlich der Herbeiführung eines offenen und fairen Wettbewerbs für EU-Produzenten dürften positiv (+), aber begrenzt sein, da diese Option dem Verbraucher nicht hilft, tierschutzgerechtere Produkte zu erkennen.

Die Veranstaltung von Workshops mit Beteiligten über spezifische Durchsetzungsfragen hat sich in der Vergangenheit bewährt. Die Auswirkungen von Option 1 hinsichtlich der Verbesserung des Kenntnisstandes der Beteiligten dürften daher leicht positiv (+) sein.

Die Auswirkungen von Option 1 hinsichtlich der Verbesserung der tierartübergreifenden Kohärenz dürften neutral (0) sein.

Die Auswirkungen von Option 1 hinsichtlich des EU-Haushalts dürften leicht negativ (-) oder neutral (0) sein, wenn die notwendigen Mittel von anderen Aktivitäten abgezogen werden.

Option 1 wird von allen Beteiligten einhellig unterstützt.

5.2. Folgen von Option 2

Der höhere wirtschaftliche Wert, der durch Option 2 entsteht, könnte Unternehmer zu höheren Tierschutzstandards veranlassen. Die Auswirkungen von Option 2 hinsichtlich der verbesserten Durchsetzung dürften daher leicht positiv (+) sein.

Der Aufbau eines EU-weiten Benchmarking-Systems für auf EU-Ebene registrierte Regelungen vergrößert die Chancen von EU-Produzenten, wegen strengerer Tierschutzstandards höhere Preise zu erzielen. Die Auswirkungen von Option 2 hinsichtlich der Herbeiführung eines offenen und fairen Wettbewerbs für EU-Unternehmer dürften daher sehr positiv sein (+++).

Mit Option 2 dürften Unternehmer mehr Verantwortungsbewusstsein für den Tierschutz entwickeln. Die Auswirkungen von Option 2 hinsichtlich der

Verbesserung des Kenntnisstands der Unternehmer dürften daher leicht positiv (+) sein.

Mit Option 2 lassen sich potenziell bestimmte Tierschutzprobleme angehen, die durch EU-Rechtsvorschriften nicht erfasst sind, aber vermutlich nicht die allerschlimmsten Praktiken. Die Auswirkungen von Option 2 hinsichtlich der Verbesserung der tierartübergreifenden Kohärenz dürften daher leicht positiv (+) sein.

Option 2 führt außerdem potenziell zu einer Verwischung der Grenzen zwischen der Durchsetzung von Rechtsvorschriften und privat(wirtschaftlich)en Standards. Transparenz für die Verbraucher ist jedoch notwendig, und falls ein System konzipiert wird, sollte dieser Aspekt sorgfältig berücksichtigt werden.

Option 2 dürfte zusätzliche Finanzmittel erfordern, vor allem für das Bewerben des neuen Benchmarking bei den Verbrauchern und zur Intensivierung der internationalen Aktivitäten. Die Auswirkungen von Option 2 auf den EU-Haushalt dürften leicht negativ (-) sein.

Option 2 ist von den meisten Beteiligten positiv aufgenommen worden.

5.3. Folgen von Option 3

Option 3 trägt insofern zu einer besseren Durchsetzung bei, als zuständigen Behörden und Unternehmern technische Hilfe angeboten wird. Allerdings ist es unwahrscheinlich, dass sich damit jene Produzenten erreichen lassen, die am meisten Unterstützung benötigen. Die Auswirkungen von Option 3 hinsichtlich der verbesserten Durchsetzung dürften daher leicht positiv (+) sein.

Über die höheren Investitionen in die angewandte Forschung dürfte sich Option 3 positiv auf die Wettbewerbsfähigkeit von EU-Produzenten auswirken. Sie kann ihnen auch dabei helfen, Zertifizierungsregelungen zu entwickeln. Je nach verfügbaren Finanzmitteln dürften die Auswirkungen von Option 3 hinsichtlich der Herbeiführung eines offenen und fairen Wettbewerbs daher leicht bis recht positiv sein (+ bis ++).

Eine stärkere finanzielle Unterstützung von EU-Forschungsprojekten trägt zur Sensibilisierung der Beteiligten in Sachen Tierschutz bei. Die Auswirkungen von Option 3 hinsichtlich des Kenntnisstands der Unternehmer dürften daher recht positiv (++) sein.

Die Auswirkungen von Option 3 hinsichtlich der Verbesserung der tierartübergreifenden Kohärenz dürften neutral (0) bis leicht positiv (+) sein.

Die Auswirkungen von Option 3 auf den EU-Haushalt dürften leicht negativ (-) sein.

Für Option 3 gibt es generelle Unterstützung seitens aller Beteiligten, einschließlich des Europäischen Parlaments.

5.4. Folgen von Option 4

Anforderungen an die Kompetenzen von Personen, die mit Tieren umgehen, dürften zu einer besseren Durchsetzung beitragen. Die Verwendung von Tierschutzindikatoren zur Erreichung von Regelkonformität (*compliance*) ermöglicht Flexibilität bei der Anwendung bestimmter Vorschriften und erleichtert somit die Durchsetzung. Angesichts des großen Umfangs der Maßnahme dürften die Auswirkungen von Option 4 hinsichtlich einer verbesserten Durchsetzung recht positiv sein (++).

Option 4 zieht für die Unternehmer Schulungskosten nach sich. Sie wird sich jedoch langfristig positiv auf die Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen auswirken. Darüber hinaus ermöglicht Option 4 die Verwendung von Tierschutzindikatoren, was die sonstigen Compliance-Kosten senken kann.

Je nachdem, inwieweit die höheren schulungsbedingten Kosten durch potenzielle Vorteile – in Form zusätzlicher Schulungen und der Einführung von Tierschutzindikatoren – ausgeglichen werden, dürften die Auswirkungen von Option 4 hinsichtlich eines offenen und fairen Wettbewerbs leicht negativ (-) bis neutral (0) sein.

Kompetenzanforderungen erhöhen den Kenntnisstand von Unternehmern. Da es sich um eine verpflichtende Maßnahme handelt, hat sie sehr viel breitere Auswirkungen als Option 3. Die Auswirkungen von Option 4 hinsichtlich der Verbesserung des Kenntnisstands der Unternehmer in Sachen Tierschutz dürften daher sehr positiv (+++) sein.

Option 4 wird keine Auswirkungen hinsichtlich der Verbesserung der tierartübergreifenden Kohärenz haben (0).

Die Beteiligten sind einhellig der Meinung, dass sich die Schulung von Mitarbeitern sehr positiv und nachhaltig auf das Wohlergehen der Tiere auswirkt.

Die Beteiligten sind geteilter Ansicht über die Verwendung von Tierschutzindikatoren. Die Produzenten fürchten einen übermäßig hohen Verwaltungsaufwand, und die Tierschutzorganisationen bezweifeln, dass solche Indikatoren eine wirksame Alternative zu zwingenden Vorschriften sein können.

5.5. Option 4+

Die Auswirkungen hinsichtlich der Ziele 1, 2 und 3 werden nicht als relevant erachtet; die Auswirkungen auf Ziel 4 dürften leicht bis recht positiv sein (+/++), abhängig von den eventuellen Follow-up-Maßnahmen, die sich aus den Untersuchungen ergeben.

6. VERGLEICH DER OPTIONEN

Die Optionen ergänzen einander. Mit Option 4 werden wichtige Ziele kraftvoll angepackt, da für alle betroffenen Unternehmer Pflichten formuliert werden. Die damit verbundenen Compliance-Kosten könnten die Wettbewerbsfähigkeit allerdings beeinträchtigen. Diese Option befasst sich nicht mit den wirtschaftlichen Ursachen.

Eine Kombination der Optionen 2 und 3 würde dies besser gewährleisten, und beide Optionen würden sich gegenseitig verstärken.

Alles in allem erscheint Option 3 als die kostenwirksamste Option, da sie einen guten Kompromiss zwischen mäßigen Kosten und einer Vielzahl von Auswirkungen auf die wichtigsten Ursachen darstellt.

7. BEVORZUGTE OPTION

Die eine Option, mit der sich alle Probleme effektiv und effizient bewältigen ließen, gibt es nicht. Die bevorzugte Option ist daher folgender Mix:

1. Auslotung der Möglichkeit eines vereinfachten EU-Legislativrahmens, der Folgendes umfasst:

   – einen Rahmen zur Verbesserung der Transparenz und Eignung der Tierschutzinformationen für Verbraucher,

   – den Aufbau eines Netzwerks von Referenzzentren,

   – die Integration von Kompetenzanforderungen in einem einzigen Text (mit einer Übergangsphase zur Senkung der Compliance-Kosten),

   – die Möglichkeit, ergebnisbasierte Tierschutzindikatoren zu verwenden.

2. Entwicklung von Instrumenten, um die Einhaltung (*compliance*) der EU-Vorschriften seitens der Mitgliedstaaten zu verbessern;

3. Unterstützung der internationalen Zusammenarbeit;

4. Bereitstellung geeigneter Informationen für die Verbraucher und die Öffentlichkeit allgemein;

5. Untersuchung der Tierschutzsituation bei Tieren, die nicht von spezifischen EU-Vorschriften erfasst sind.

8. ÜBERWACHUNG UND EVALUIERUNG

Es gibt bereits einiges, was für die Zukunft als nützliches Überwachungsinstrument dienen könnte. In dem Bericht wird eine Reihe möglicher Indikatoren genannt. Es erscheint angebracht, für das Ende der Strategielaufzeit (2016) eine weitere Evaluierung zu planen.