

DE

DE

DE



KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN

Brüssel, den 18.9.2008
SEK(2008) 2425

ARBEITSUNTERLAGE DER KOMMISSIONSDIENSTSTELLEN

begleitpapier zur

Vorschlag für eine

VERORDNUNG DES RATES

über den Schutz von Tieren zum Zeitpunkt der Tötung

ZUSAMMENFASSUNG DER FOLGENABSCHÄTZUNG

{KOM(2008) 553}
{SEK(2008) 2424}

ZUSAMMENFASSUNG

In Schlachthöfen in der EU werden jährlich fast 360 Millionen Schweine, Schafe, Ziegen und Rinder sowie mehr als vier Milliarden Stück Geflügel getötet. Ferner werden im Zuge der Herstellung von Pelzwaren etwa 25 Millionen Tiere und in Brütereien etwa 330 Millionen Eintagsküken getötet. Auch zur Bekämpfung von Infektionskrankheiten kann die Tötung von Tausenden oder sogar Millionen von Tieren erforderlich sein.

Die Tötung von Nutztieren ist in der Richtlinie 93/119/EG des Rates über den Schutz von Tieren zum Zeitpunkt der Schlachtung oder Tötung¹ geregelt. Diese Richtlinie wurde nie geändert. In der vorliegenden Folgenabschätzung geht es daher hauptsächlich um die Frage, ob sich die Schwierigkeiten geändert haben und ob die ursprünglichen Ziele nach wie vor Gültigkeit besitzen.

Der Ausgangspunkt des Kommissionsvorschlags war die Annahme zweier wissenschaftlicher Gutachten der Europäischen Behörde für Lebensmittelsicherheit aus den Jahren 2004 und 2006, in denen diese die Überarbeitung der technischen Anhänge der Richtlinie vorgeschlagen hat. Gleichzeitig hat die Weltorganisation für Tiergesundheit im Jahr 2005 zwei Leitlinien über den Schutz von Tieren zum Zeitpunkt der Schlachtung bzw. Tötung angenommen, wobei sie ähnliche Schlüsse gezogen hat. Folglich beauftragte die Kommission im Jahr 2006 einen externen Berater mit einer Studie, bei der es um Betäubungsverfahren bzw. Tötungsverfahren in Schlachthöfen und deren wirtschaftliche, soziale und ökologische Auswirkungen ging. Die Studie wurde 2007 abgeschlossen. Gleichzeitig hörte die Kommission Betroffene und die Mitgliedstaaten an. Es wurden Berichte von Sachverständigen der Kommission im Lebensmittel- und Veterinäramt analysiert, da diese Berichte den Stand der Umsetzung der geltenden Richtlinie in den Mitgliedstaaten widerspiegeln. Von Dezember 2007 bis Februar 2008 fand eine Anhörung per Internet statt.

Der vorgeschlagene Rechtsakt bezieht sich im Wesentlichen auf Tätigkeiten in Schlachthöfen, die Pelztierzucht, Tätigkeiten in Brütereien und die Tötung zur Seuchenbekämpfung. Die Fleischwirtschaft ist am stärksten betroffen, da in diesem Wirtschaftszweig die größte Anzahl an Tieren getötet wird. Daher geht es in der Folgenabschätzung hauptsächlich um diesen Wirtschaftszweig, für den überdies genauere Vorschriften gelten als für andere Branchen.

Seit 1993 haben sich die Rahmenbedingungen für die Tötung von Nutztieren erheblich gewandelt. Durch den wissenschaftlichen und technischen Fortschritt sind auf manchen Gebieten die bestehenden Vorschriften obsolet geworden. Tierschutzanliegen gewinnen in unserer Gesellschaft zunehmend an Bedeutung, und die europäischen Bürgerinnen und Bürger werden hinsichtlich dieses Aspekts der Lebensmittelkette immer anspruchsvoller. Auch hat sich für Schlachthöfe der Rechtsrahmen insofern geändert, als mehrere EU-Rechtsakte zur Lebensmittelsicherheit („Lebensmittelhygienepaket“) erlassen wurden, in denen die Verantwortung der Lebensmittelunternehmer hervorgehoben wird. Massentötungen bei Epizootien haben Fragen darüber aufgeworfen, auf welche Weise wir für die tierschutzgerechte Tötung von Tieren sorgen. 2006 hat die Kommission den ersten Aktionsplan der Gemeinschaft für den Schutz und das Wohlbefinden von Tieren angenommen und damit neue Begriffe, etwa die der Tierschutzindikatoren oder der Referenzzentren für Tierschutz, eingeführt; darüber hinaus hat sie erklärt, dass weitere Forschungsprogramme nötig sind.

¹ ABL L 340 vom 31.12.1993, S. 21.

Auch hat sich herausgestellt, dass mit den bestehenden EU-Rechtsvorschriften bestimmte Schwierigkeiten verbunden sind; u. a. sind die Pflichten der Unternehmer bezüglich des Tierschutzes nicht eindeutig festgelegt und die Methodik hinsichtlich neuer Betäubungsverfahren nicht harmonisiert; ferner sind die Fachkenntnisse des Personals, das Tiere handhabt, mitunter unzureichend, und die Bedingungen für den Schutz von Tieren bei der Tötung zum Zweck der Seuchenbekämpfung sind nicht angemessen.

Die Tötung von Nutztieren ist seit 1974 Gegenstand von Gemeinschaftsvorschriften; 1993 wurde die diesbezügliche Zuständigkeit der Gemeinschaft erweitert. Die Rückmeldungen von Betroffenen und Mitgliedstaaten bestätigen, dass Gemeinschaftsinitiativen auf diesem Gebiet wichtig sind. Die einschlägigen Rechtsvorschriften betreffen die Arbeit der Fleischwirtschaft und der Gerätehersteller sowie manche Tätigkeiten der Landwirte. Sie alle sind international tätig und fordern einen EU-Rechtsrahmen.

Das allgemeine Ziel des beigefügten Vorschlags ist es, den Schutz von Tieren zum Zeitpunkt der Schlachtung oder Tötung zu verbessern und gleichzeitig für alle betreffenden Unternehmer gleiche Ausgangsbedingungen zu schaffen, damit Unterschiede bei Kosten oder Marktzugang nicht ihre Wettbewerbsfähigkeit beeinträchtigen. Diese Initiative sollte außerdem zur besseren Rechtsetzung und Vereinfachung des Gemeinschaftsrechts beitragen.

Im Einzelnen zielt der Vorschlag darauf ab, Innovationen hinsichtlich der tierschutzgerechten Betäubung von Tieren zu fördern, sicherzustellen, dass der Tierschutz besser in den Produktionsprozess in Schlachthöfen integriert wird, die Fachkenntnisse des betreffenden Personals zu vertiefen und den Schutz von Tieren bei Massentötungen zu verbessern.

Die Möglichkeiten reichen von der Beibehaltung des Status quo (Option 1) über nicht verbindliche Empfehlungen (Option 2) und die Änderung der technischen Anhänge der Richtlinie (Option 3) bis hin zur Neuorganisation der Rechtsvorschriften (Option 4).

Die Kosten für die Schlachtung machen einen vergleichsweise geringen Teil der Gesamtkosten in Schlachthöfen aus (20 %), können jedoch deren Wettbewerbsfähigkeit beeinträchtigen. Allerdings wirken sich Änderungen bei den Kosten für die Schlachtung von Tieren voraussichtlich nicht auf den Ladenpreis für Fleisch aus. Gemäß den Rechtsvorschriften zur Lebensmittelsicherheit werden Schlachthöfe bereits jetzt laufend amtlich kontrolliert. Die geltenden Tierschutzvorschriften enthalten keine zusätzlichen Vorschriften über amtliche Kontrollen. Der Tierschutz wirkt sich positiv auf die Fleischqualität und die Sicherheit am Arbeitsplatz aus. Ferner hat er auch positiven Einfluss auf die Marktchancen. Bedeutende Auswirkungen auf die Umwelt sind nicht festgestellt worden.

Aus dem Vergleich der einzelnen Optionen geht hervor, dass sich die Beibehaltung des Status quo (Option 1) auf die Ziele in verschiedener Hinsicht negativ auswirken würde. Es ist anzunehmen, dass sich mit dieser Option keines der Ziele erreichen lässt. Der Tierschutz würde sich voraussichtlich in einigen Punkten verschlechtern, während die Unternehmen in einem Umfeld agieren müssten, in dem die Unterschiede von Mitgliedstaat zu Mitgliedstaat zunehmend größer würden. Daher würde die Vereinfachung nicht gefördert. Trotz der in manchen Mitgliedstaaten unternommenen Anstrengungen wäre diese Situation Innovationen abträglich. Die finanziellen Kosten für Unternehmen und Behörden wären kurzfristig begrenzt. Allerdings könnten negative Auswirkungen auf Fleischqualität, Wahrnehmung durch die Öffentlichkeit und Sicherheit am Arbeitsplatz langfristige negative Folgen für die Fleischwirtschaft mit sich bringen.

Der Vergleich der anderen Optionen im Hinblick auf die Ziele zeigt, dass die Neuorganisation der Rechtsvorschriften (Option 4) klare Vorteile hätte, während die Änderung der Richtlinie (Option 3) ebenfalls einen Nutzen brächte und nicht verbindliche Empfehlungen (Option 2) nicht ausreichen würden, die meisten Ziele zu erreichen. Folglich kann die Option 2 für sich genommen nicht als ausreichend erachtet werden, die Probleme zu lösen, sie käme allerdings als ergänzendes Instrument in Betracht.

Nicht verbindliche Empfehlungen (Option 2) würden insbesondere zur Verbesserung des Tierschutzes und der Fleischqualität beitragen. Auch könnten sie zu gleichen Ausgangsbedingungen für die Unternehmen beitragen, wegen ihres unverbindlichen Charakters wäre dies jedoch nur in begrenztem Maße zu erwarten.

Die Neuorganisation der Rechtsvorschriften (Option 4) ist die einzige Option, mit der sich Innovationen fördern und das Recht vereinfachen lassen (anderes Rechtsinstrument und neue Vorgehensweise). Ferner ist diese Option vorteilhafter für den Tierschutz als die Änderung der Richtlinie (Option 3). Auch ist anzunehmen, dass sich diese Option am günstigsten auf Fleischqualität, Wahrnehmung durch die Öffentlichkeit und Arbeitsbedingungen in Schlachthöfen auswirken würde.

Optionen 3 und 4 würden bestimmten Unternehmen kurzfristige Kosten verursachen, aber deren Auswirkungen würden davon abhängen, ob besondere Maßnahmen wie Übergangszeiten oder Ausnahmeregelungen vorgesehen werden.

Auswirkungen auf die Umwelt wären bei keiner Option zu erwarten, da bei der Datenerhebung kein Hinweis darauf gefunden wurde, dass eine Option wesentliche und/oder unmittelbare Auswirkungen auf die Umwelt hätte.

Die allgemeine Beobachtung der Einhaltung von Tierschutzvorschriften ist in der Verordnung (EG) Nr. 882/2004 über amtliche Kontrollen im Hinblick auf Lebensmittel und Futtermittel² geregelt; im vorliegenden Arbeitspapier wird nicht vorgeschlagen, zum jetzigen Zeitpunkt ein eigenes Rechtsinstrument zu schaffen, das einen Verwaltungsaufwand für die Mitgliedstaaten bedeuten würde.

² ABl. L 165 vom 30.4.2004, S. 1.