



EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Brüssel, den 6.5.2013
SWD(2013) 160 final

ARBEITSUNTERLAGE DER KOMMISSIONSDIENSTSTELLEN

ZUSAMMENFASSUNG DER FOLGENABSCHÄTZUNG

Begleitunterlage zum

Vorschlag für eine

VERORDNUNG DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES

zur Tiergesundheit

{ COM(2013) 260 final }

{ SWD(2013) 161 final }

1. **Erkannte Probleme**

Hintergrund

1. EU-weit ist die Landwirtschaft mit mindestens 2 Mrd. Vögeln (Hühnern, Legehennen, Puten usw.) und 334 Mio. Säugetieren (Schweinen, Schafen, Ziegen, Rindern, Pelztieren usw.) der größte Nutzer von Tieren, und es gibt 13,7 Mio. Tierhaltungsbetriebe in der EU. Der Wert der Viehzucht in der EU beläuft sich auf 149 Mrd. EUR jährlich. Tiere werden zudem im Bereich der Aquakultur, als Haustiere und in der Pelzherstellung sowie im Rahmen verschiedener weiterer Aktivitäten, wie Tierversuche, Zoos, Zirkusse, Unterhaltung und Sportveranstaltungen, genutzt.
2. EU-Maßnahmen zielen derzeit hauptsächlich auf die Verhütung und Bekämpfung übertragbarer Krankheiten ab, die erhebliche gesundheitliche und wirtschaftliche Auswirkungen haben können. Die Folgen eines Tierseuchenausbruchs können sehr unterschiedlich sein, stellen aber in der Regel eine unmittelbare Gefahr für die Tiergesundheit und oftmals auch für die öffentliche Gesundheit dar. Darüber hinaus können jedoch weitere indirekte negative Auswirkungen wirtschaftlicher oder sozialer Art auftreten; hierzu gehören durch die Reaktion auf die Tierseuche und durch Betriebsausfälle entstehende Kosten für die Tierhalter und damit verbundene Wirtschaftszweige, Ausgaben der öffentlichen Hand zur Bekämpfung und Überwachung sowie veränderte Konsumgewohnheiten. Häufig haben Seuchenausbrüche auch erhebliche Auswirkungen auf den internationalen Handel mit Tieren und tierischen Erzeugnissen.
3. Der derzeitige EU-Rechtsrahmen im Bereich Tiergesundheit umfasst rund 50 Basisrichtlinien und Grundverordnungen, von denen einige bereits 1964 verabschiedet wurden. Der gemeinschaftliche Besitzstand im Veterinärbereich setzt sich inzwischen aus mehr als 400 Rechtsakten zusammen. Diese Tiergesundheitsbestimmungen sind Bestandteil des derzeitigen Rechtsrahmens für Tierwohl, Lebensmittelsicherheit, öffentliche Gesundheit, Tierernährung, Tierarzneimittel, Umweltschutz, amtliche Kontrollen und die Gemeinsame Agrarpolitik.

Überlegungen zur aktuellen Politik und den erkannten Problemen

4. 2004 veranlasste die Kommission eine unabhängige Bewertung der Leistung der gemeinschaftlichen Tiergesundheitspolitik (CAHP) in den zurückliegenden zehn Jahren. Als Ergebnis dieser Untersuchung wurde die Tiergesundheitsstrategie für die Europäische Union 2007-2013 entwickelt. Interessenträger und zuständige Behörden in den Mitgliedstaaten wurden aufgefordert, in der Lenkungsgruppe Tiergesundheitsrecht Probleme mit den geltenden Tiergesundheitsbestimmungen zu ermitteln. Aus der CAHP-Bewertung und der Konsultation der Interessenträger ging übereinstimmend hervor, dass das gegenwärtige System gut funktioniert, es allerdings eine Reihe von Punkten gibt, bei denen Verbesserungsbedarf besteht.
5. Die wichtigsten im Rahmen der CAHP-Bewertung von den Interessenträgern festgestellten Probleme waren: die hohe Komplexität der derzeitigen CAHP, das Fehlen einer Gesamtstrategie im Bereich Tiergesundheit sowie eine unzureichende Ausrichtung auf die Prävention von Seuchen

(schwerpunktmäßig auf den Bedarf an Schutz vor biologischen Gefahren). Zudem wurde ein spezifisches politisches Problem im Zusammenhang mit dem EU-internen Handel mit lebenden Tieren festgestellt. Alle diese Punkte werden im Folgenden näher erläutert.

6. Die Interessenträger nannten ausdrücklich sowohl die Notwendigkeit der Vereinfachung als auch der Änderungen in der Politik, die bei dieser Bewertung vorgeschlagen wurden, wurden von den Interessenträgern genannt und betont.

Hohe Komplexität der gegenwärtigen Politik

7. Die derzeitige CAHP ist in mehrfacher Hinsicht äußerst komplex. Erstens macht es die große Zahl an Tiergesundheitsbestimmungen den unmittelbar Betroffenen (wie Landwirten und anderen Interessenträgern) schwer, ohne Hinzuziehung eines Rechtssachverständigen ihre eigenen Verantwortlichkeiten zu verstehen. Zweitens sind die Verantwortlichkeiten und Pflichten von Tierhaltern nicht immer klar. Einige der bestehenden Verantwortlichkeiten sind in verschiedenen Rechtsvorschriften unterschiedlich geregelt, und einige werden in den einzelnen Mitgliedstaaten unterschiedlich ausgelegt. Dies könnte zu Problemen führen, wenn die Rechtsvorschriften die Aufgaben und Bedürfnisse der Tierhalter nicht angemessen widerspiegeln. Darüber hinaus können Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten zu ungleichen Ausgangsbedingungen hinsichtlich der rechtlichen Verpflichtungen von Tierhaltern führen. Drittens werden die Vorschriften für gewerbliche Landwirtschaft nicht immer in einem angemessenen Verhältnis auf nichtgewerbliche Tierhaltung übertragen. Bei nichtgewerblicher Tierhaltung (wie hobbymäßige Tierhaltung oder Hinterhofhaltung) besteht in Art und Umfang in der Regel ein ganz anderes Seuchenrisiko als bei industriell betriebener Landwirtschaft, und der Verwaltungsaufwand für nichtgewerbliche Tierhaltung ist nicht immer proportional zum bestehenden Seuchenrisiko. Viertens weist die Definition der Rolle der Veterinärdienste rechtliche Unklarheiten auf, die beseitigt werden müssen, damit Tierärzte ihre rechtlichen Verpflichtungen kennen, Interessenkonflikte vermieden werden und der Aufbau besserer tiermedizinischer Netze gefördert wird. Fünftens besteht derzeit ein Mangel an Vorschriften zur beruflichen Qualifikation und Ausbildung von amtlichen und zugelassenen Tierärzten, wodurch es zu unterschiedlich hohem Gesundheitsschutz in den einzelnen Mitgliedstaaten und innerhalb des Binnenmarkts kommen kann. Sechstens sind die spezifischen Tiergesundheitsbestimmungen für Einfuhren schwer zu verstehen und anzuwenden. Daraus ergeben sich hohe Komplexität und großer Verwaltungsaufwand für die zuständigen Behörden, Einführer und Drittländer, für die es schwierig sein kann, ihre rechtlichen Verpflichtungen zu verstehen.

Fehlen einer Gesamtstrategie im Bereich Tiergesundheit

8. Es mangelt an einer einheitlichen Gesamtstrategie im Bereich Tiergesundheit. Im Abschlussbericht der CAHP-Bewertung wird das Fehlen eines einheitlichen Gesamtkonzepts für die CAHP betont. Stattdessen wird die CAHP als Flickenteppich aus Einzelmaßnahmen mit inkohärenten Zielen und unklarer allgemeiner Ausrichtung wahrgenommen. Bezüglich Ressourcen,

Personal und Einsatz der Verwaltung besteht die Tendenz, auf bereits aufgetretene Tierseuchen zu reagieren und weniger Augenmerk auf die Festlegung und Verwirklichung längerfristiger strategischer Ziele zu richten. Hier gibt es vier wesentliche Probleme. Erstens die fehlende Kategorisierung und Priorisierung von politischen Maßnahmen bei Tierseuchen. Dadurch kam es bei der Seuchenbekämpfung häufig zu einer eher taktischen als strategischen und somit (langfristig) suboptimalen Ressourcenzuweisung. Zweitens ist die Koordinierung der Tierseuchenüberwachung aufgrund unterschiedlicher Überwachungssysteme und der Tatsache, dass die Beteiligten nicht auf die effizienteste Weise zusammenarbeiten, nach wie vor mangelhaft. Eine bessere Koordinierung könnte die Gefahr und die Auswirkungen von Seuchenausbrüchen minimieren. Drittens sind die EU-Rechtsvorschriften unzureichend auf anerkannte internationale Normen (Weltorganisation für Tiergesundheit – OIE) abgestimmt. Eine bessere Harmonisierung würde die Wettbewerbsfähigkeit auf den internationalen Märkten erhöhen und Handelsstreitigkeiten verhindern (wobei die Notwendigkeit der Aufrechterhaltung der hohen Gesundheitsstandards in der EU anerkannt würde). Viertens enthalten die derzeitigen EU-Rechtsvorschriften keine hinreichende langfristige Perspektive bezüglich auftretender, wiederkehrender und exotischer Seuchen. Es bedarf einer stärker strategisch ausgerichteten Perspektive, um künftigen Seuchengefahren begegnen und sie kontrollieren und überwachen zu können.

Vorbeugen ist besser als Heilen

9. Schließlich ist der derzeitige EU-Rechtsrahmen unzureichend auf die Seuchenprävention, sondern vielmehr auf die Reaktion darauf ausgerichtet. Die Freiheit von Tierseuchen gilt weithin als *globales öffentliches Gut*, da hierdurch die Tiergesundheit und die öffentliche Gesundheit geschützt werden, wie es in dem von der WHO (Weltgesundheitsorganisation), der OIE (Weltorganisation für Tiergesundheit) und der FAO (Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation der Vereinten Nationen) ausgearbeiteten Konzept „Eine Welt, eine Gesundheit“ betont wird. Dies ist nicht nur für die ländliche Wirtschaft von Bedeutung, sondern wirkt sich auf die gesamte Gesellschaft aus. Durch Tierseuchen verursachte Krisen wird es immer geben, doch in der CAHP-Bewertung wird die Notwendigkeit einer stärkeren Konzentration auf die Prävention von Seuchen und ein schnelles und effizientes Risikomanagement betont, um die Häufigkeit und das Ausmaß von Tierseuchenausbrüchen einzudämmen. Dieses Defizit zeigt sich, wie oben bereits ausgeführt, in einer mangelhaften Koordinierung der Tierseuchenüberwachung und -kontrolle, in der mangelnden Förderung von Maßnahmen zum Schutz vor biologischen Gefahren in landwirtschaftlichen Betrieben auf EU-Ebene, um Seuchenausbrüche zu verhindern, im Fehlen einer Impfstrategie zur besseren Prävention und Bekämpfung von Tierseuchen sowie in den uneinheitlichen Bestimmungen zur Schulung der betreffenden Akteure in Fragen der Tiergesundheit.

EU-interner Handel mit lebenden Tieren

10. Während die bislang dargestellten Probleme unter thematischen Überschriften behandelt werden konnten, wurden sowohl von der Lenkungsgruppe zur CAHP-Bewertung als auch im Rahmen der breit angelegten öffentlichen

Konsultation Probleme im Bereich des EU-internen Handels dargelegt, die mehrere dieser Kategorien betreffen. Erstens stehen die derzeitigen Tiergesundheitsvorschriften für den EU-internen Handel nicht immer in einem angemessenen Verhältnis zu den durch Verbringungen entstehenden Risiken für die Tiergesundheit. Insbesondere gelten für einige risikoarme Verbringungen strengere Auflagen als nötig. Zweitens kommt es in vielen Fällen zu einer Häufung von Verfahren, wodurch der Verwaltungsaufwand für Verbringungen erhöht wird. Drittens wurde das Konzept der Kompartimentierung in einigen Bereichen bereits erfolgreich angewendet, jedoch noch nicht auf andere geeignete Aspekte des EU-Tiergesundheitsrechts ausgeweitet, bei denen es sich auch künftig bewähren könnte.

2. Subsidiaritätsbewertung: Ist die EU-Maßnahme aus Gründen der Subsidiarität gerechtfertigt?

11. Die Artikel 43, 114 und 168 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union enthalten die Rechtsgrundlage für die Legislativmaßnahmen der EU zur Tiergesundheit, da sie einen wesentlichen Teil der EU-Politik in den Bereichen Landwirtschaft, öffentliche Gesundheit und Verbraucherschutz sowie Handel und Binnenmarkt darstellen.
12. Die EU-Maßnahme entspricht sowohl dem Kriterium der Notwendigkeit als auch dem Kriterium des Zusatznutzens. Die Ziele der Tiergesundheitspolitik können von den Mitgliedstaaten allein nicht erreicht werden; hierzu bedarf es eines gemeinsamen Vorgehens der EU. Ganz allgemein bringt gute Tiergesundheit nicht nur persönliche Vorteile für die betreffenden Tierhalter und Eigentümer bestimmter Tiere, sondern es handelt sich dabei um ein öffentliches Gut mit umfassenderem gesellschaftlichen Nutzen. Da viele Tierseuchen übertragbar sind und nicht an Grenzen haltmachen, können die insgesamt besten Ergebnisse mit großer Wahrscheinlichkeit durch ein gemeinsames Vorgehen und nicht durch eine Reihe von Einzelaktionen erzielt werden. Daher sind sowohl in tierseuchenfreien Zeiten als auch im Falle eines Ausbruchs die Kosten eines nicht EU-weit abgestimmten Vorgehens potenziell weitaus höher als die durch die Zusammenarbeit entstehenden Kosten.
13. Die Vorteile, die harmonisierte Bestimmungen für die Verhütung, Meldung, Bekämpfung und Tilgung von Tierseuchen auf EU-Ebene bedeuten, wurden im Rahmen der jüngsten Tierseuchenausbrüche deutlich. Diese Krisen haben gezeigt, dass die EU in der Lage ist, schnell zu reagieren, die Ausbreitung der Seuchen zu begrenzen und die Auswirkungen zu minimieren. Dies war zu einem großen Teil auf das harmonisierte Vorgehen bei der Seuchenbekämpfung zurückzuführen. Mithilfe des derzeitigen Systems können durch eine Kofinanzierung auf EU-Ebene auch nachhaltige Überwachungs- und Beobachtungsprogramme entwickelt werden. In der Vergangenheit konnte die EU durch ihr harmonisiertes Vorgehen bei der Seuchenbekämpfung die Interessen ihrer Mitgliedstaaten auf internationaler verteidigen.
14. Die grenzüberschreitende Ausbreitung von Tierseuchen stellt eine ständige Bedrohung für Tierhalter und Mitgliedstaaten dar, da sie sowohl für den

öffentlichen als auch den privaten Sektor erhebliche wirtschaftliche Folgen haben kann. Viele Seuchen können sich leicht von einem Land zum anderen ausbreiten und die Ausmaße einer Pandemie erreichen. Wildtiere können eine wichtige epidemiologische Rolle bei der Übertragung von Tierseuchen spielen, und ihre Bewegungen sind zwischen den Mitgliedstaaten äußerst schwer zu kontrollieren oder zu beschränken (z. B. klassische Schweinepest bei Wildschweinen, die eine potenzielle Bedrohung für Zuchtschweine darstellt). Aus diesem Grund sind Kontrollmaßnahmen und harmonisierte Überwachungssysteme auf EU-Ebene erforderlich.

15. Deshalb sollten in den künftigen Rechtsvorschriften die umfangreichen Zuständigkeiten, die der EU über die vergangenen Jahrzehnte in diesem Bereich bereits übertragen wurden und die bei den Mitgliedstaaten wie den Interessenträgern gleichermaßen Akzeptanz finden, bestätigt werden.

3. Ziele der EU-Initiative: Welche politischen Ziele werden im Wesentlichen verfolgt?

16. Die EU als Ganzes arbeitet an der Verwirklichung der Ziele der Strategie Europa 2020¹. Die Anstrengungen im Bereich der Tiergesundheit sollten weiterhin diesen entscheidenden übergeordneten Zielen gelten. Dabei gilt es, das Risiko negativer wirtschaftlicher, sozialer (einschließlich im Bereich der öffentlichen Gesundheit) und ökologischer Auswirkungen von mangelhafter Tiergesundheit oder Tierseuchenausbrüchen zu minimieren und folglich die wirtschaftliche Sicherheit und den Erfolg von Tierhaltern, insbesondere Landwirten, zu fördern, um dadurch zu intelligentem, integrativem und nachhaltigem Wachstum beizutragen.
17. Hierbei ist darauf hinzuweisen, dass die Ziele im Bereich der Tiergesundheit nicht isoliert betrachtet werden dürfen. Gute Tiergesundheit ist ein entscheidender Faktor für die Tragfähigkeit und Nachhaltigkeit des Binnenmarkts und insbesondere des Lebensmittelsektors, des größten Wirtschaftssektors in der EU. Es kommt unweigerlich zu Überschneidungen und Wechselwirkungen mit anderen Politikbereichen, wie Tierwohl, Lebensmittelsicherheit, Tierernährung, Tierarzneimitteln und amtlichen Kontrollen, aber auch mit umfassenderen landwirtschaftlichen und ökologischen Problemen, wie invasiven gebietsfremden Arten.
18. Die allgemeinen Ziele der EU im Bereich Tiergesundheit sind in der EU-Tiergesundheitsstrategie 2007-2013 dargelegt:
 - Gewährleistung eines hohen Niveaus an Schutz der öffentlichen Gesundheit und Lebensmittelsicherheit, indem das Auftreten biologischer und chemischer Risiken für die Menschen minimiert wird;

¹ http://ec.europa.eu/europe2020/index_de.htm

- Förderung der Tiergesundheit durch Verhütung/Verringerung des Auftretens von Tierseuchen, dadurch Unterstützung der Landwirtschaft und der ländlichen Wirtschaft;
 - Förderung von Wirtschaftswachstum/Kohäsion/Wettbewerbsfähigkeit durch Gewährleistung des freien Warenverkehrs und angemessener Tierversbringungen;
 - Förderung des Tierwohls und landwirtschaftlicher Verfahren, mit denen Gefahren im Zusammenhang mit der Tiergesundheit verhindert und die Auswirkungen auf die Umwelt gemäß der EU-Strategie für nachhaltige Entwicklung minimiert werden.
19. Insbesondere das Tierwohl ist eng mit der Tiergesundheit verbunden, und alle Ziele im Bereich der Tiergesundheit müssen den Erfordernissen des Wohlergehens der Tiere gemäß Artikel 13 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) in vollem Umfang Rechnung tragen.
 20. Diese allgemeinen Ziele verdeutlichen, dass das Handeln der EU auf einer breiteren Basis steht, als lediglich das Auftreten von Problemen für die öffentliche Gesundheit oder die Tiergesundheit zu verhindern oder die wirtschaftliche Sicherheit von Landwirten zu gewährleisten. Jegliche neue Maßnahme darf sich nicht nur auf vom Menschen gehaltene Tiere (einschließlich Nutztieren, Tieren für Arbeit, Sport, Erholung oder zu Ausstellungszwecken, Haustieren und in der Forschung eingesetzten Tieren) beschränken, sondern muss in gewissem Maße auch Wildtiere einbeziehen, wenn durch deren schlechten Gesundheitszustand eines dieser Ziele gefährdet werden kann.
 21. Ziel dieser Maßnahme ist es, einen einfachen und kohärenteren Rechtsrahmen zur Tiergesundheit zu schaffen, der auf der „Good Governance“ beruht und den internationalen Normen (z. B. der OIE) entspricht.
 22. Die besonderen und operativen Ziele des Tiergesundheitsrechts sind in dem Bericht detaillierter ausgeführt.

4. Optionen

23. Um die aufgezeigten Probleme zu lösen und die genannten operativen Ziele zu erreichen, wurden nachstehende fünf Optionen in Erwägung gezogen.
24. Option 1: Beibehaltung des Status Quo (d. h. Fortsetzung der gegenwärtigen Politik). Die derzeitigen Tiergesundheitsvorschriften würden beibehalten und die erforderlichen technischen Aktualisierungen und Anpassungen vorgenommen, ohne jedoch einen horizontalen Rahmen mit allgemeinen strategischen Zielen zu schaffen. Zur Bewältigung der erkannten Probleme würden, soweit möglich, die vorhandenen Rechtsinstrumente genutzt.
25. Option 2: Vereinfachung der bestehenden Rechtsvorschriften ohne größere inhaltliche oder politische Änderungen. Durch diese Option könnten alle bestehenden Tiergesundheitsbestimmungen in einer großen Rechtsvorschrift zusammengeführt werden, es gäbe jedoch keine wesentlichen inhaltlichen Änderungen der Rechtsvorschriften an sich. Änderungen würden nur

vorgenommen, wenn es die Umstände erfordern, und um dem Vertrag von Lissabon zu entsprechen.

26. Option 3: Bestehender Rechtsrahmen mit mehr Selbstregulierung. Durch diese Option würden die derzeitige Tiergesundheitspolitik sowie die bestehenden Rechtsvorschriften durch zusätzliche nicht-regulatorische Maßnahmen ergänzt (Selbstregulierung wird von der Kommission definiert als „freiwillige Vereinbarungen zwischen privaten Einrichtungen, die sich gemeinsam verpflichten, Probleme zu lösen“).
27. Option 4: Ein neuer, vereinfachter, flexibler allgemeiner Rechtsrahmen für die Tiergesundheit, der darauf beruht, bestimmte Ziele im Bereich Tiergesundheit zu erreichen. Bei dieser Option würden in einem vereinfachten Rechtsrahmen die zum Erreichen der angestrebten Ergebnisse erforderlichen Grundsätze und Ziele festgelegt. Die Ergebnisse, wie bestimmte Tiergesundheitsnormen und damit verbundene Standards der öffentlichen Gesundheit, würden auf EU-Ebene vereinbart werden. Der Rahmen wäre jedoch so flexibel, dass die Mitgliedstaaten die EU-Vorschriften gegebenenfalls an die örtlichen Gegebenheiten anpassen können, um die gewünschten Ergebnisse zu erreichen.
28. Option 5: Ein neuer verbindlicher Rechtsrahmen zur Tiergesundheit, durch den spezifische Verfahren und Standards der Tiergesundheitspolitik festgelegt würden. Bei dieser Option würden die Grundsätze und Ziele der Tiergesundheit durch einen neuen umfassenden Rechtsrahmen geregelt. Dadurch würden spezifische, in allen Mitgliedstaaten umzusetzende Standards für Vorschriften und Verfahren im Bereich der Tiergesundheit festgelegt, so dass die Mitgliedstaaten wenig Spielraum für die Anpassung der Vorschriften an die jeweiligen Umstände hätten.

5. Folgenabschätzung

Option 1 – Beibehaltung des Status Quo

29. Um die Optionen vergleichen zu können, wird Option 1, d. h. die Fortsetzung der gegenwärtigen Tiergesundheitspolitik, als Ausgangspunkt genommen, dem die Auswirkungen der anderen Optionen gegenübergestellt werden.
30. Die Option der Beibehaltung des Status Quo wurde bereits sowohl durch die Folgenabschätzung zur Tiergesundheitsstrategie als auch durch die CAHP-Bewertung verworfen und wäre daher nur äußerst schwer zu rechtfertigen. Die Beibehaltung des Status Quo bedeutet, dass der derzeitige EU-weite Ansatz zur Behandlung von Tierschutzangelegenheiten und der Lösung der im Bericht angesprochenen Probleme fortgesetzt würde.

Option 2 – Vereinfachung des bestehenden Rechtsrahmens ohne wesentliche Änderung der Politik

31. Diese Option enthielte eine Vereinfachung des vorhandenen Rechtsrahmens durch die Zusammenführung der bestehenden Rechtsakte in einer umfassenden Rechtsvorschrift, ohne jedoch die in der Tiergesundheitsstrategie festgelegten politischen Ziele und Entwicklungen zu berücksichtigen.

32. Es gäbe keine wesentliche Änderung der Tiergesundheitspolitik; die Vorteile dieser Option ergeben sich ausschließlich aus der Vereinfachung der Rechtsvorschriften. Durch die Zusammenführung aller bestehenden Rechtsvorschriften käme es zu einer gewissen Vereinfachung und zum Abbau von Doppelungen.
33. Allerdings enthalten die bestehenden Rechtsvorschriften keine umfassenden kohärenten Grundsätze, so dass die Zusammenfassung in einer Rechtsvorschrift in eine lange Liste des vorhandenen Besitzstands münden und somit kaum eine echte Vereinfachung bringen würde, womit die Ziele der Tiergesundheitsstrategie nicht erreicht würden.

Option 3 – Bestehender Rechtsrahmen mit mehr Selbstregulierung

34. Diese Option besteht hauptsächlich aus nicht-regulatorischen Maßnahmen, die mit den derzeit verfügbaren Ressourcen umgesetzt und keinen zusätzlichen Verwaltungsaufwand verursachen würden. Dies würde bedeuten, dass die Kommission und/oder die Mitgliedstaaten Leitlinien und bewährte Verfahren zur Verbesserung der Maßnahmen im Bereich der Tiergesundheit ausarbeiten oder die Interessenträger dazu auffordern. Dadurch würde der derzeitige Rechtsrahmen im Bereich der Tiergesundheit ergänzt und eine bessere Prävention von Tierseuchen bezweckt. Die Rechtsvorschriften würden bei Bedarf einzeln aktualisiert, um neuen Anforderungen zu entsprechen (z. B. die neuen Entscheidungsprozesse seit der Einführung des Vertrags von Lissabon) oder mit den technologischen Entwicklungen Schritt zu halten.
35. Ganz allgemein führen Leitlinien und die Förderung bewährter Verfahren bei Maßnahmen der Tiergesundheit dazu, dass Tierhalter und andere Akteure in der Lebensmittelkette besser über Tiergesundheitsmaßnahmen, Risiken im Zusammenhang mit Tierseuchen und über die Verantwortung für ihr Handeln informiert sind. Wenn Tierhalter stärker für bewährte Verfahren zur Verhütung von Krankheiten sensibilisiert sind, werden sie eher Maßnahmen, z. B. zum Schutz vor biologischen Gefahren und zur Überwachung, ergreifen, die sich mit Blick auf die Verringerung der Häufigkeit und der Auswirkungen von Tierseuchen für sie lohnen.
36. Allerdings werden diese Maßnahmen nicht vorgeschrieben. Es kommt dabei einerseits auf die Bereitschaft der Interessenträger an, Leitlinien zu entwickeln, und andererseits auf die Mitarbeit der Tierhalter, die diesen Leitlinien freiwillig folgen müssen, und zwar unter Umständen, unter denen dies vielleicht nicht immer in ihrem unmittelbaren Interesse liegt. Folglich ist äußerst ungewiss, wie sich diese Option in der Praxis tatsächlich auswirken wird; dabei reicht die Bandbreite von keinerlei Veränderung bis hin zu möglicherweise ziemlich positiven Auswirkungen.

Option 4 – Flexibler allgemeiner Rechtsrahmen für Fragen der Tiergesundheit

37. Bei Option 4 wird von weitgehend positiven Auswirkungen auf die Wirtschaft und die öffentliche Gesundheit ausgegangen. Hier gibt es vor allem die aufgrund geringerer Häufigkeit von Tierseuchen erwarteten Vorteile. Insgesamt werden die Ressourcen risikoorientierter eingesetzt, wodurch Zeit

und Geld gespart werden. Es wird eine Strategie zum optimalen Einsatz von Impfstoffen entwickelt, die sich aufgrund des selteneren Auftretens von Tierseuchen und aller damit verbunden positiven Begleiterscheinungen wirtschaftlich vorteilhaft auswirken könnte.

38. Zweifellos bedürfte es zunächst einer Gewöhnungsphase, in der sich die Landwirte und anderen Tierhalter sowie die zuständigen Behörden mit dem neuen Rechtsrahmen vertraut machen müssten. Gleichwohl zielt diese Initiative auf die Vereinfachung der bestehenden Rechtsvorschriften ab, so dass von sehr geringen Belastungen auszugehen ist; zudem werden erforderlichenfalls Ausnahmeregelungen eingeführt. Bei der Einführung eventueller neuer Maßnahmen, z. B. beim Schutz vor biologischen Gefahren, wird dies in Form von Möglichkeiten und Anreizen und nicht durch verpflichtende Maßnahmen erfolgen. Das bedeutet beispielsweise, dass der Landwirt oder der Unternehmer selbst über die zusätzliche Gewöhnung und Umsetzung entscheidet, um Vorteile (bezogen auf seine wirtschaftliche Situation und auf die Tiergesundheit) zu erzielen. Da aufgrund der Charakteristika von Tierseuchen regelmäßige Aktualisierungen der geltenden Vorschriften bereits der Regelfall sind, werden einmalige Gewöhnungskosten aller Wahrscheinlichkeit nach als normale Betriebskosten wahrgenommen. Langfristig sollte der vereinfachte und kohärentere strategische Rahmen allen zugutekommen, und ganz besonders denjenigen, die sich erstmals über ihre Pflichten informieren (z. B. Junglandwirte).
39. Insgesamt und langfristig kann davon ausgegangen werden, dass ein vereinfachter, flexibler und ergebnisorientierter Rahmen im Vergleich zu den verbindlichen Vorgaben der Option 5 mit einem geringeren Verwaltungsaufwand für die Landwirtschaft und die damit verbundenen Industriezweige sowie für die Tierhalter einhergeht. Denn durch die vorgesehene Flexibilität können Verpflichtungen und Anforderungen auf nationale oder regionale Gegebenheiten zugeschnitten werden; dabei können gegebenenfalls Ausnahmeregelungen für risikoarme Situationen eingeführt und den Mitgliedstaaten die Möglichkeit gegeben werden, administrative Pflichten auf das durch eine angemessene Risikobewertung ermittelte unbedingt erforderliche Maß zu begrenzen.
40. Drei Bereiche wurden als besonders wichtig erachtet und sollten genauer analysiert werden: Schutz vor biologischen Gefahren, Handel und Impfungen. Diese Aspekte sind im Textteil des Berichts sowie ausführlicher in den Anhängen zum Bericht dargelegt. Ein Beispiel für die potenziellen Auswirkungen auf den Verwaltungsaufwand ist in Tabelle 5.2 des Hauptberichts zusammengefasst.
41. Wie bereits erwähnt, sollte es in Bezug auf die Flexibilität des Arbeitsmarktes im Veterinärbereich und insbesondere durch einheitliche Standards für die Sicherheit von Tieren und tierischen Erzeugnissen leicht positive gesellschaftliche Auswirkungen geben.
42. Ausgehend von einer geringeren Häufigkeit von Tierseuchen lassen sich mehrere weitere positive Umweltauswirkungen hochrechnen. Tierseuchen bei vom Menschen gehaltenen Tieren können negative Auswirkungen auf wild lebende Arten haben (z. B. Vogelgrippe, da Wildvögel diese Krankheit nicht nur aktiv auf Hausgeflügel übertragen, sondern auch von Hausgeflügel

angesteckt werden können). Folglich dürfte sich eine geringere Häufigkeit von Tierseuchen insgesamt positiv auf wild lebende Arten auswirken.

Option 5 – Verbindlicher allgemeiner Rechtsrahmen für Fragen der Tiergesundheit

43. Option 5 wird mit hoher Wahrscheinlichkeit zu einem erheblichen Rückgang von Tierseuchen in der EU und all den damit verbundenen wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Vorteilen führen, die in dem Bericht ausführlich analysiert wurden. Allerdings geht Option 5 wohl mit einem beträchtlichen Verwaltungsaufwand einher. Zudem sind strengere Vorschriften bei ökologischen und technischen Veränderungen sehr viel schneller überholt.
44. Option 5 dürfte zu einer Verringerung von Tierseuchen führen, es ist jedoch schwierig, mit einiger Sicherheit zu erklären, ob die in Option 5 enthaltene Forderung nach EU-weit einheitlichen Standards bessere oder schlechtere Ergebnisse bringen wird als ein gut umgesetzter risikobasierter Ansatz gemäß Option 4. Das hängt davon ab, in welchem Umfang Mittel eingesetzt und Standards festgelegt werden. Es lässt sich jedoch sagen (unter der Annahme eines identischen Mitteleinsatzes für jede Option), dass sich eine sinnvolle risikobasierte Verwendung der Ressourcen vorteilhafter auswirken wird als ein einheitlicher EU-weit angewendeter Standard.
45. Der Verwaltungsaufwand für die Mitgliedstaaten ist bei dieser Option vermutlich sehr groß. Wie groß die Belastungen wären, hängt davon ab, wie diese Option umgesetzt würde. Wenn für die Mitgliedstaaten die Verpflichtung bestünde, Fortbildungsmaßnahmen für Tierhalter durchzuführen und neue Tiergesundheitsmaßnahmen in den Bereichen Schutz vor biologischen Gefahren und Überwachung zu erarbeiten, zu verwalten und durchzusetzen, wären die Belastungen erheblich.
46. Durch den verbindlichen Rechtsrahmen wird festgelegt, welche Kenntnisse und Fähigkeiten amtliche und zugelassene Tierärzte in der EU bei der beruflichen Qualifikation und Ausbildung haben müssen. Wird gewährleistet, dass alle Tierärzte in der EU die gleichen Kenntnisse und Fähigkeiten haben, können amtliche und zugelassene Tierärzte leichter in anderen Mitgliedstaaten arbeiten, ohne die Gesundheitsstandards zu gefährden.
47. Die Umsetzung von Option 5 sollte weitgehend positive Umweltauswirkungen nach sich ziehen, ähnlich wie unter Option 4 dargestellt. Einerseits könnte davon ausgegangen werden, dass durch eine größere Zahl vorgeschriebener Maßnahmen mehr positive Umweltauswirkungen, wie unter Option 4 dargestellt, erzielt würden. Andererseits könnte die geringere Flexibilität von Option 5 bedeuten, dass sich die Maßnahmen weniger an besondere Umweltgegebenheiten anpassen lassen und dies eventuell zu negativen Auswirkungen auf die Umwelt, einschließlich des Tierwohls, führt. Selbst die ungefähre Richtung der Entwicklung lässt sich hier nur sehr schwer abschätzen, ganz zu schweigen von einer Quantifizierung der erwarteten Auswirkungen.

6. Vergleich der Optionen

48. Option 4 erscheint insgesamt am besten geeignet, ein hohes Maß an Wirksamkeit, Effizienz und Kohärenz mit den EU-Zielen zu erreichen. Dadurch sollte es möglich sein, die wichtigsten Ziele, d. h. die Klarheit und Kohärenz einer Gesamtstrategie und eines umfassenden Rahmens bei gleichzeitig ausreichender Flexibilität zur Anpassung an besondere Umstände in bestimmten Mitgliedstaaten oder Gebieten sowie an sich rasch wandelnde Gegebenheiten, zu erreichen. Folglich entspricht diese Option auch am besten den Grundsätzen der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit. Die Optionen 2 und 3 bieten zwar mehr Kontinuität mit dem derzeitigen Rahmen, können jedoch keinerlei Garantie für positive Ergebnisse bieten und ändern nichts an der bestehenden verwirrenden Vielzahl von Rechtsvorschriften. Mit Option 5 würde das Ziel der Einfachheit durch eine übergeordnete Strategie und einen übergeordneten Rahmen erreicht, allerdings wäre sie vermutlich zu starr, um erfolgreich an die unterschiedlichen Gegebenheiten in der Europäischen Union angepasst werden zu können, so dass möglicherweise die eigenen Ziele untergraben würden.
49. Der Hauptvorteil von Option 4 liegt in ihrer Flexibilität. Wie bereits erwähnt, können aufgrund der Art der übergeordneten Rahmenbedingungen in bestimmten Politikbereichen die unter den Optionen 3 und 5 allgemein beschriebenen Instrumente genutzt werden. Die Instrumente von Option 3 (einige Aspekte oder Elemente der Selbstregulierung) könnten eingeführt oder begünstigt werden, sollte es sich als unnötig oder unangemessen erweisen, eine bestimmte Angelegenheit durch eine Rechtsvorschrift zu regeln. Auch der präskriptive Rechtsrahmen im Sinne der Option 5 könnte in bestimmten Fällen, für bestimmte Tierarten oder -seuchen bei Option 4 in Form von delegierten Rechtsakten oder Durchführungsvorschriften zur Anwendung kommen, wenn präzisere Maßnahmen notwendig oder zweckmäßig sind.

Tabelle 6.1: Gegenüberstellung der Optionen 3 bis 5

Ziele	Option 3	Option 4	Option 5
Wirksamkeit	Die Ergebnisse von Option 3 weisen eine Bandbreite von keiner Änderung gegenüber der Ausgangssituation bis hin zu einem ziemlich ausgeprägten selbstregulierenden System auf. Ihre Wirksamkeit im Hinblick auf die Verwirklichung der Ziele ist deshalb wohl eher positiv als negativ. +	Option 4 dürfte bei der Verwirklichung oder Umsetzung dieser Ziele wirksam sein. +	Option 5 dürfte bei der Verwirklichung oder Umsetzung dieser Ziele wirksam sein, könnte jedoch aufgrund mangelnder Flexibilität langfristig ihre Wirksamkeit einbüßen. +
Effizienz	Die Effizienz hängt davon ab, wie viele Ressourcen für den Aufbau und Betrieb eines selbstregulierenden Systems eingesetzt werden. Es bedarf jedoch keiner zeitaufwendigen Vorschriftenänderungen. +/-	Der flexible Rahmen geht mit begrenzten Gewöhnungskosten einher, da hauptsächlich bereits bestehende Fortbildungsnetze (z. B. BTSF) genutzt werden. Langfristig dürfte dieser Rahmen für Interessenträger, sowohl Tierhalter als auch Mitgliedstaaten, verständlicher und effizienter sein. ++	Option 5 dürfte mit höherem Verwaltungsaufwand zur Gewöhnung und Umsetzung einhergehen. Sie führt zwar zu größerer Kohärenz der Vorschriften und könnte sich insgesamt vorteilhaft auswirken, allerdings bedeutet die mangelnde Flexibilität, dass aufgrund sich ändernder Gegebenheiten mehr Ressourcen zur Änderung der Rechtsvorschriften erforderlich sein werden. +

<p>Kohärenz mit den EU-Zielen</p>	<p>Die in der EU-Tiergesundheitsstrategie festgelegten Ziele, alle Vorschriften im Bereich Tiergesundheit in einem einheitlichen Rahmen zusammenzuführen, würden nicht erreicht.</p> <p>-</p>	<p>Das Ziel der EU-Tiergesundheitsstrategie, alle Vorschriften im Bereich Tiergesundheit in einem kohärenten und flexiblen Rahmen zusammenzuführen, würde erreicht. Die Option steht im Einklang mit dem anderweitig angewandten flexiblen Ansatz und erreicht mit hoher Wahrscheinlichkeit die in Abschnitt 3 dargelegten operativen Ziele.</p> <p>++</p>	<p>Das Ziel der EU-Tiergesundheitsstrategie, einen einheitlichen Rechtsrahmen zu schaffen, würde erreicht, doch durch die mangelnde Flexibilität können wohl einige der operativen Ziele nicht verwirklicht werden, da weniger Anpassungsmöglichkeiten an sich künftig ändernde Gegebenheiten bestehen.</p> <p>+</p>
-----------------------------------	---	--	--

7. Überwachung und Bewertung

50. Einfache und verlässliche Leistungsindikatoren werden zur Messung des Fortschritts beitragen. Sie sollten sowohl „harte“ Indikatoren zur Tiergesundheit als auch „weichere“ Indikatoren zum Vertrauen, den Erwartungen und Einstellungen der europäischen Bürger umfassen.
51. Es ist äußerst schwierig, hier eine Reihe präziser Indikatoren vorzugeben, die unumstößlich anzeigen, dass eine solch umfassende Initiative wie das Tiergesundheitsrecht ihre Ziele erfolgreich verwirklicht hat. Dennoch sollte eine Reihe von über einen relativ großzügig bemessenen Zeitraum erhobenen Daten Aufschluss über die allgemeine Entwicklung geben.
52. Beispiele für harte Erfolgsindikatoren sind:
 - Anteil der EU-Veterinärausgaben für Tilgungs- und Überwachungsmaßnahmen im Vergleich zu Sofortmaßnahmen;
 - Beschränkungen (Anzahl der Gebiete multipliziert mit der Dauer der Beschränkungen) aufgrund von Ausbrüchen erfasster meldepflichtiger Tierseuchen;
 - Anzahl großräumig auftretender Seuchen und Zahl der im Rahmen der Tilgungsmaßnahmen gekeulten Tiere;
 - Gesamtkosten und Verluste für die EU, die Mitgliedstaaten, Landwirte und andere Interessenträger infolge von Tierseuchen;
 - grenzüberschreitende Tiersendungen im Rahmen der vereinfachten Regelung;
 - Anzahl der von Tierhaltern, insbesondere Landwirten, besuchten Fortbildungen.
53. Wie oben erwähnt, handelt es sich bei der vorliegenden Folgenabschätzung zwangsläufig um einen weit gefassten Überblick. Werden spezifische sekundärrechtliche Maßnahmen eingeführt, so werden wohl eine spezifischere Folgenabschätzungen und, als ein Bestandteil davon, sehr viel spezifischere Indikatoren für jede Maßnahme erforderlich sein. Etwa fünf Jahre nach der Umsetzung des Tiergesundheitsrechts sollte eine Evaluierung stattfinden; die Ergebnisse werden dann für künftige Entscheidungen zur Verfügung gestellt.