



EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Brüssel, den 4.10.2022
SWD(2022) 329 final

ARBEITSUNTERLAGE DER KOMMISSIONSDIENSTSTELLEN
EIGNUNGSPRÜFUNG (ZUSAMMENFASSUNG)

Die EU-Tierschutzvorschriften

{SWD(2022) 328 final}

1. Kontext

Im Rahmen der [EU-Strategie „Vom Hof auf den Tisch“](#) hat sich die Kommission verpflichtet, die folgenden EU-Tierschutzvorschriften¹ bis 2023 zu überarbeiten, um ein höheres Tierschutzniveau sicherzustellen, indem sie die geltenden Vorschriften mit den neuesten wissenschaftlichen Erkenntnissen in Einklang bringt, ihren Anwendungsbereich ausweitet und ihre Durchsetzung erleichtert sowie einen Beitrag zu einem nachhaltigeren Lebensmittelsystem leistet:

- [Richtlinie 98/58/EG des Rates](#) vom 20. Juli 1998 über den Schutz landwirtschaftlicher Nutztiere („Richtlinie über landwirtschaftliche Nutztiere“)
- [Richtlinie 1999/74/EG des Rates](#) vom 19. Juli 1999 zur Festlegung von Mindestanforderungen zum Schutz von Legehennen („Legehennen-Richtlinie“)
- [Richtlinie 2007/43/EG des Rates](#) vom 28. Juni 2007 mit Mindestvorschriften zum Schutz von Masthühnern („Masthühner-Richtlinie“)
- [Richtlinie 2008/119/EG des Rates](#) vom 18. Dezember 2008 über Mindestanforderungen für den Schutz von Kälbern („Kälber-Richtlinie“)
- [Richtlinie 2008/120/EG des Rates](#) vom 18. Dezember 2008 über Mindestanforderungen für den Schutz von Schweinen („Schweine-Richtlinie“)
- [Verordnung \(EG\) Nr. 1/2005 des Rates](#) vom 22. Dezember 2004 über den Schutz von Tieren beim Transport („Transport-Verordnung“) und
- [Verordnung \(EG\) Nr. 1099/2009 des Rates](#) vom 24. September 2009 über den Schutz von Tieren zum Zeitpunkt der Tötung („Tötungs-Verordnung“)

2. Eignungsprüfung

Im Jahr 2020 leitete die Kommission zur Umsetzung dieser Verpflichtung eine **Eignungsprüfung** der oben genannten Rechtsvorschriften (im Folgenden auch „EU-Tierschutzvorschriften“) ein. Mit dieser Eignungsprüfung soll bewertet werden, ob die bestehenden Vorschriften noch ihren Zweck erfüllen, insbesondere inwieweit sie relevant, effizient, wirksam und kohärent sind und einen EU-Mehrwert haben.

Die Eignungsprüfung wurde im Anschluss an die Folgenabschätzung für die oben genannte Überarbeitung der derzeitigen Rechtsvorschriften durchgeführt.

Die Eignungsprüfung erstreckt sich auf den Zeitraum von der Annahme der einzelnen Rechtsakte bis einschließlich 2020 und auf alle EU-Mitgliedstaaten (einschließlich des Vereinigten Königreichs bis zum Ende seines Übergangszeitraums im Zusammenhang mit dem EU-Austritt).

Die Eignungsprüfung stützte sich auf umfangreiche Sekundärforschung, eine Reihe gezielter Konsultationstätigkeiten bei den Interessenträgern und eine öffentliche Konsultation, an der

¹ Einschließlich ergänzender Rechtsvorschriften wie der Verordnung (EG) Nr. 1255/97 des Rates vom 25. Juni 1997 zur Festlegung gemeinschaftlicher Kriterien für Kontrollstellen und zur Anpassung des im Anhang der Richtlinie 91/628/EWG vorgesehenen Transportplans (ABl. L 174 vom 2.7.1997, S. 1).

fast 60 000 Bürgerinnen und Bürger und Interessenträger teilnahmen. Eine externe Studie lieferte die wichtigste Faktengrundlage für die Kosten-Nutzen-Analyse der geltenden EU-Tierschutzvorschriften. Da für die Rechtsvorschriften keine Indikatoren für einen Überwachungsrahmen existieren, stehen in bestimmten Bereichen Daten nur in begrenztem Umfang zur Verfügung. Dies hat zur Folge, dass die Analyse nur eingeschränkt erfolgen konnte. Daher ist die Evidenzlage in einigen Bereichen zuverlässiger als in anderen.

3. Wichtigste Ergebnisse

Die Eignungsprüfung ergab, dass die EU-Tierschutzvorschriften **das Wohlergehen vieler Tiere in Europa** im Vergleich zum Zeitraum vor ihrer Annahme **verbessert haben**. Dies betrifft insbesondere die Kategorien von Tieren, die Gegenstand gezielter Rechtsvorschriften sind, d. h. Schweine, Kälber, Legehennen und Masthähnchen. Auch der Schutz von Tieren während des Transports und zum Zeitpunkt der Tötung hat sich in gewissem Maße verbessert.

Generell gibt es in der EU jedoch **nach wie vor ein suboptimales Tierschutzniveau**. Dies gilt insbesondere für Tiere, für die derzeit keine gezielten Rechtsvorschriften gelten, wie Milchkühe und Zuchtfische. Darüber hinaus sind die derzeitigen Rechtsvorschriften zwar zielgerichtet, gestatten jedoch die Haltung von Legehennen, Sauen und Kälbern in geschlossenen Haltungssystemen, die ihre Bewegungsfreiheit erheblich einschränken und ihr Wohlergehen beeinträchtigen. Außerdem fällt die Zucht von Katzen und Hunden nicht in ihren Anwendungsbereich.

Die EU-Tierschutzvorschriften **haben zu gleichen Bedingungen für die betroffenen Unternehmer** und Wirtschaftstätigkeiten **beigetragen, diese jedoch nicht vollständig gewährleistet**. **Unterschiede bei der Anwendung und Durchsetzung** führen nach wie vor zu Hindernissen für den grenzüberschreitenden Handel und die Erreichung eines vergleichbaren Tierschutzniveaus in der gesamten EU. Dies ist zum Teil auf die **vage Formulierung** einiger Bestimmungen zurückzuführen.

Die Tierschutzvorschriften der EU, die seit mehr als zehn Jahren nicht geändert wurden, haben mit den Entwicklungen in Bezug auf die nationalen Rechtsvorschriften der einzelnen Mitgliedstaaten **nicht Schritt gehalten**, was die Situation weiter verschärft. Erhebliche Unterschiede, was die Ambitionen bei der Umsetzung der Richtlinien betrifft, haben in den einzelnen Mitgliedstaaten auf Ebene der landwirtschaftlichen Betriebe zu unterschiedlichen Tierschutzniveaus beigetragen, während die Rechtsvorschriften in den Bereichen Tiertransport und Schlachtung vergleichsweise stärker harmonisiert sind.

Die **Durchsetzung der geltenden Vorschriften reicht nicht aus**, um das zum Zeitpunkt der Annahme der Rechtsvorschriften und von den heutigen Bürgerinnen und Bürgern erwartete Tierschutzniveau zu gewährleisten. Auch wenn gewisse Fortschritte erzielt wurden, ist die Einhaltung der Vorschriften in Bereichen wie Tiertransporte, insbesondere was lange Beförderungen, den Transport junger oder trächtiger Tiere und die Ausfuhr von Tieren betrifft, nach wie vor eine große Herausforderung. Bestimmte Betäubungsmethoden und das routinemäßige Schwanzkupieren bei Schweinen stellen ebenfalls große Herausforderungen

bei der Einhaltung der Vorschriften dar. **Es fehlen robuste Indikatoren für die Überwachung und die Herbeiführung von Verbesserungen im Tierschutz.**

Es wird davon ausgegangen, dass die EU-Tierschutzvorschriften **mehrere zusätzliche Vorteile für Tiere und Gesellschaft** mit sich gebracht haben, z. B. höhere Produktivität je Tier, verbesserte Ökosystemleistungen, weniger Antibiotikaeinsatz und bessere öffentliche Gesundheit.

Tierschutzanforderungen verursachen auch **zusätzliche Kosten** für Lebensmittelunternehmer und Behörden. Während die – wenn auch nur in begrenztem Umfang – zur Verfügung stehenden Daten darauf hindeuten, dass zumindest im Laufe der Zeit **der Nutzen die mit den Tierschutzanforderungen verbundenen Kosten überwiegen wird**, sind viele Unternehmer der Ansicht, dass die Marktrendite von Lebensmitteln, die unter Anwendung höherer Tierschutzstandards hergestellt werden, unzureichend ist. Allerdings gibt es aufgrund unterschiedlicher Erwartungen der Bürgerinnen und Bürger, ethischer Bedenken und der Marktnachfrage Unterschiede, was die Situation in den einzelnen Mitgliedstaaten und den verschiedenen Sektoren betrifft. Eine bessere Rendite aus Investitionen in den Tierschutz kann unter anderem dadurch erzielt werden, dass **den Verbraucherinnen und Verbrauchern** bessere und umfassendere **Informationen** zur Verfügung gestellt werden, anhand derer sie fundierte Entscheidungen gemäß ihren Tierschutzanliegen treffen können.

Die verschiedenen Komponenten der EU-Tierschutzvorschriften ergänzen sich weitgehend, unterstützen sich gegenseitig, sind aufeinander abgestimmt sowie mit anderen EU-Politikbereichen vereinbar. Angesichts der Ziele der Strategie „Vom Hof auf den Tisch“ und der Notwendigkeit, das Lebensmittelsystem der EU nachhaltiger zu gestalten, gibt es jedoch noch **Spielraum für eine stärkere Hebelwirkung der gemeinsamen Agrarpolitik und der Handelspolitik der EU zur Unterstützung der Tierschutzziele der EU**. Mitunter wird eine größere Kohärenz zwischen dem internen Rechtsrahmen der EU und ihrem Ansatz in Bezug auf die Einfuhr tierischer Erzeugnisse gefordert.

Einige Interessenträger sind der Ansicht, dass verbesserte Tierschutzstandards im Widerspruch zu den Umweltzielen stehen. Dies beruht allerdings auf der Annahme, dass der Verzehr tierischer Erzeugnisse unverändert bleiben wird, während es jedoch ohne Änderungen der Ernährungsgewohnheiten keinen **Übergang zu nachhaltigeren Lebensmittelsystemen** geben wird.

Das zweifache Ziel, einen harmonisierten Ansatz für den Tierschutz zu gewährleisten und einen faireren Wettbewerb für Landwirte und andere Lebensmittelunternehmer in den Mitgliedstaaten zu schaffen, wurde **auf EU-Ebene besser erreicht**. Maßnahmen allein auf nationaler Ebene hätten zu eigenen, unterschiedlichen Rechtsvorschriften in jedem Land geführt (und einige Mitgliedstaaten hätten möglicherweise gar keine Rechtsvorschriften erlassen). Dies hätte zu weiteren Wettbewerbsverzerrungen und ungleichen Tierschutzniveaus geführt.

Die derzeitigen EU-Tierschutzvorschriften sind nach wie vor eine angemessene Antwort auf die Tierschutzanforderungen und -herausforderungen zum Zeitpunkt ihrer Annahme, auf der Grundlage der besten verfügbaren wissenschaftlichen Erkenntnisse. Trotz der erzielten Fortschritte sind die meisten Probleme, Anliegen und Beweggründe, aufgrund derer sie erlassen wurden, nach wie vor relevant. Darüber hinaus werden **zunehmende gesellschaftliche Erwartungen und ethische Bedenken, wissenschaftliche und technologische Entwicklungen** sowie künftige **Herausforderungen im Hinblick auf die Nachhaltigkeit** im Rahmen der derzeitigen Vorschriften nicht in vollem Umfang berücksichtigt. Daher werden die derzeitigen EU-Tierschutzvorschriften den aktuellen und künftigen Bedürfnissen nicht in vollem Umfang gerecht.