



EUROPÄISCHE KOMMISSION

Brüssel, den 10.11.2011
KOM(2011) 700 endgültig

**BERICHT DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT UND DEN
RAT**

**über die Auswirkungen der Verordnung (EG) Nr. 1/2005 über den Schutz von Tieren
beim Transport**

BERICHT DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT UND DEN RAT

über die Auswirkungen der Verordnung (EG) Nr. 1/2005 über den Schutz von Tieren beim Transport

1. EINLEITUNG

In der EU gibt es seit 1977¹ Vorschriften über den Schutz von Tieren beim Transport. Sie zielen darauf ab, technische Hindernisse für den Handel mit lebenden Tieren zu beseitigen und das reibungslose Funktionieren der Marktorganisationen sowie einen angemessenen Schutz der betroffenen Tiere zu gewährleisten.

Die EU-Vorschriften wurden zuletzt durch die Verordnung (EG) Nr. 1/2005 des Rates über den Schutz von Tieren beim Transport² (nachstehend „die Verordnung“), die am 22. Dezember 2004 angenommen wurde, aktualisiert. Gemäß Artikel 32 der Verordnung *„unterbreitet die Kommission dem Europäischen Parlament und dem Rat einen Bericht über die Auswirkungen dieser Verordnung auf das Wohlbefinden transportierter Tiere und auf die Handelsströme mit lebenden Tieren in der erweiterten Gemeinschaft. Insbesondere sind in dem Bericht die wissenschaftlichen Erkenntnisse über die Bedürfnisse der Tiere und der Bericht über die Anwendung des Navigationssystems (...) sowie die sozioökonomischen Auswirkungen dieser Verordnung, einschließlich regionaler Aspekte, zu berücksichtigen“*. Mit dem vorliegenden Bericht kommt die Kommission dieser Aufforderung nach.

Mit dem Bericht soll der Sachstand hinsichtlich der Auswirkungen der Verordnung auf den Tierschutz und den Handel innerhalb der Union, ihrer sozio-ökonomischen und regionalen Auswirkungen sowie der Anwendung der Navigationssysteme gemäß Anhang I Kapitel VI Nummer 4.3 der Verordnung dargelegt werden. Außerdem enthält der Bericht Informationen über die Durchsetzung der EU-Vorschriften.

Die Verordnung regelt den Transport von Wirbeltieren in Verbindung mit einer wirtschaftlichen Tätigkeit. Da die Verordnung im Einzelnen vor allem Nutztiere wie Rinder, Schweine und Pferde betrifft, liegt der Schwerpunkt dieses Berichts auf dem Transport dieser Tierarten. Nicht berücksichtigt wird der Transport anderer Tierarten wie Hunde und Katzen, Geflügel, für wissenschaftliche Zwecke gehaltene Tiere und exotische Tierarten.

Spezifische Probleme und Maßnahmen für den Transport von Fischen – wie sie in der Strategie der Kommission für die nachhaltige Entwicklung der europäischen Aquakultur³ genannt sind – sollten ebenfalls im Rahmen des vorliegenden Berichts geprüft werden.

¹ Richtlinie 77/489/EWG des Rates vom 18. Juli 1977 über den Schutz von Tieren beim internationalen Transport; ABl. L 200 vom 8.8.1977, S. 10.

² Verordnung (EG) Nr. 1/2005 des Rates vom 22. Dezember 2004 über den Schutz von Tieren beim Transport und damit zusammenhängenden Vorgängen sowie zur Änderung der Richtlinien 64/432/EWG und 93/119/EG und der Verordnung (EG) Nr. 1255/97 (Abl. L 3 vom 5.1.2005, S. 1).

³ KOM (2009) 162 endg.

Am Ende des Berichts ist ein Glossar der Fachbegriffe angefügt.

2. AUSWIRKUNGEN DER VERORDNUNG

Die Verordnung (EG) Nr. 1/2005 des Rates ist im Januar 2005 in Kraft getreten und gilt seit dem 5. Januar 2007. Damit festgestellt werden kann, ob und ggf. in welchem Ausmaß die Verordnung Auswirkungen auf die in Kapitel 1 genannten Faktoren (Handel, Tierschutz usw.) hatte, wurden die Daten aus der Zeit vor ihrer Anwendung (2007) und ab ihrer Anwendung verglichen⁴. Neben den internen Daten der Kommission stützt sich dieser Bericht vor allem auf folgende Informationsquellen:

- das wissenschaftliche Gutachten zum Tierschutz beim Transport („*Scientific Opinion Concerning the Welfare of Animals during Transport*“), das die Europäische Behörde für Lebensmittelsicherheit (EFSA) im Dezember 2010 angenommen hat⁵;
- die amtlichen Berichte der Mitgliedstaaten über Kontrollen⁶;
- die von den betroffenen Kreisen in der EU veröffentlichten Informationen;
- den Bericht der Kommission über Verstöße gegen die Sozialvorschriften im Straßenverkehr⁷;
- Informationen aus förmlichen Beschwerden und Vertragsverletzungsverfahren.

Im Jahr 2010 hat die Kommission eine externe Studie zur Bewertung der Auswirkungen der Verordnung in Auftrag gegeben⁸ ⁹. Der Abschlussbericht der Studie (mit Umfang und Einschränkungen der Studie) wurde auf der Website der Kommission veröffentlicht¹⁰.

Die Ergebnisse der Studie und die Informationen aus den aufgeführten Quellen wurden untersucht, damit die allgemeinen Tendenzen und Auswirkungen seit Geltungsbeginn der Verordnung im Jahr 2007¹¹ ermittelt werden konnten; es handelt sich dabei vor allem um:

- (1) die Auswirkungen auf den Handel mit lebenden Tieren innerhalb der Union;
- (2) die regionalen und sozio-ökonomischen Auswirkungen der Verordnung;

⁴ Bulgarien und Rumänien traten der EU im Jahr 2007 bei. Nach Angaben von Eurostat entfallen auf diese Mitgliedstaaten ca. 2,5 % der gesamten Fleischerzeugung in der EU; die Auswirkungen dieser Erweiterung auf den Transport lebender Tiere (außer Pferde) innerhalb der EU wurden deshalb im vorliegenden Bericht als geringfügig erachtet.

⁵ EFSA Journal 2011; 9(1):1966 [125 pp.].

⁶ Gemäß Artikel 27 der Verordnung übermitteln die Mitgliedstaaten jährlich einen Bericht über die Kontrollen, die sie im Zusammenhang mit der Verordnung durchgeführt haben.

⁷ KOM(2009) 225 endg. Bericht der Kommission zur Analyse der Sanktionen für schwerwiegende Verstöße gegen die in den Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten vorgesehenen Sozialvorschriften im Straßenverkehr.

⁸ Studie über die Auswirkungen der Verordnung (EG) Nr. 1/2005 über den Schutz von Tieren beim Transport, SANCO/2010/D5/116733.

⁹ <http://www.ibf.be/animalstransport/>

¹⁰ http://ec.europa.eu/food/animal/welfare/index_en.htm

¹¹ Die Verordnung gilt, außer Artikel 6 Absatz 5, seit 5. Januar 2007; vgl. Artikel 37 der Verordnung.

- (3) einen Vergleich der Qualität des Tierschutzes beim Transport vor und ab der Anwendung der Verordnung;
- (4) die Bewertung der Anforderungen der Verordnung unter Berücksichtigung des wissenschaftlichen Gutachtens der EFSA vom Dezember 2010;
- (5) eine Analyse der Anwendung der Navigationssysteme;
- (6) das Maß, in dem die Bestimmungen eingehalten und durchgesetzt werden.

Die oben aufgeführten Punkte werden unter 2.1–2.6 weiter erläutert.

2.1. Auswirkungen auf den Handel mit lebenden Tieren innerhalb der Union

Jedes Jahr wird eine große Zahl lebender Tiere zwischen den Mitgliedstaaten sowie aus und in Drittländer transportiert¹². Für diesen Handel gibt es mehrere Gründe und die Handelsmuster sind seit der Anwendung der Verordnung und der Erweiterung der EU im Jahr 2007 gleich geblieben¹³. Da für Tierverbringungen innerhalb eines Mitgliedstaats keine Bescheinigungen ausgestellt werden müssen, liegen keine Daten über die Gesamtzahl der transportierten Tiere innerhalb der einzelnen Mitgliedstaaten der EU vor.

Die Daten über den Handel innerhalb der Union und die EU-Einfuhr/Ausfuhr lebender Tiere zeigen, dass die Gesamtzahl transportierter lebender Tiere 2005 ungefähr derjenigen von 2009 entsprach. Je nach Tierart wurden jedoch Unterschiede festgestellt (**Tabelle 1**); vor allem ist die Zahl der Pferde, die mehr als 24 Stunden lang transportiert wurden, deutlich gesunken, während die Zahl der transportierten Schweine im gleichen Zeitraum um 70 % gestiegen ist. Die Gründe für diese Veränderungen wurden im Rahmen dieses Berichts nicht untersucht; daher können keine verlässlichen Schlussfolgerungen gezogen werden.

Tabelle 1: Gesamtzahl transportierter lebender Tiere (Handel innerhalb der Union sowie Einfuhr in die/Ausfuhr aus der EU) nach Tierart; 2005 und 2009

Quelle : Externer Bericht (unter Verwendung von Traces-Daten)

		2005	2007	2009	Veränderung 2005/2009 (%)
Rinder	Gesamt	3 973 008	4 222 859	4 299 255	+ 8 %
Schweine	Gesamt	16 438 637	21 696 563	27 802 500	+ 70 %
Schafe	Gesamt	4 209 196	9 112 233	4 335 078	+ 3 %
Pferde	Gesamt	176 348	224 449	147 122	- 17 %
Pferde	> 24 h	58 224	67 739	39 371	- 33 %

¹² Nach Angaben in dem externen Bericht wurden 2009 innerhalb der Mitgliedstaaten sowie aus und in Drittländer ca. 37 Mio. lebende Rinder, Schweine, Schafe, Ziegen und Pferde transportiert. Im selben Jahr wurden darüber hinaus über 1 Mrd. Stück Geflügel transportiert.

¹³ Bulgarien und Rumänien traten der EU im Jahr 2007 bei.

Die Untersuchung der Daten über Produktionskosten und Marktbewegungen aus dem externen Bericht hat bestätigt, dass einer der wichtigsten Gründe für diesen Handel nach wie vor die Ausnutzung von Preisunterschieden in den verschiedenen Mitgliedstaaten ist. Die Futtermittelkosten sind einer der wichtigsten Kostenfaktoren in der Tiererzeugung, und diese Kosten unterscheiden sich in den einzelnen Mitgliedstaaten und Regionen. Außerdem können auch begrenzte Schlacht- oder Verarbeitungskapazitäten in einigen Mitgliedstaaten sowie die Tatsache, dass die regionale Fleischerzeugung in der EU nicht dem regionalen Verbrauch entspricht, zu verstärktem Handel mit lebenden Tieren innerhalb der EU beitragen. Der größte Teil des Transports lebender Tiere innerhalb der Union findet allerdings zwischen einigen wenigen Mitgliedstaaten statt. Zwischen nur sieben Mitgliedstaaten¹⁴ werden 60 % der Rinder transportiert, und ca. 70 % der Schweine werden aus Dänemark oder den Niederlanden transportiert; Deutschland dagegen erhält mehr als 50 % aller transportierten Schweine.

Die Gesamtzahl der Sendungen mit lebenden Tieren im Handel innerhalb der Union und bei Einfuhr/Ausfuhr ist zwischen 2005 und 2009 gestiegen. Die Zahl der Sendungen über kurze bzw. lange Strecken stieg in diesem Zeitraum an, während die Zahl der Transporte über sehr lange Strecken, bei denen eine Entladung und 24 Stunden Pause für die Tiere vorgeschrieben sind, ungefähr gleich geblieben ist. Etwa 65-70 % (**Tabelle 2**) der grenzüberschreitenden Tiertransporte sind Kurzstreckentransporte. 25-30 % der Sendungen werden über Langstrecken transportiert, 5 % über sehr lange Strecken. Diese Verhältnisse sind zwischen 2005 und 2009 etwa gleich geblieben. Dabei wurde zwar der gesamte Handel mit lebenden Tieren innerhalb der Union durch die Anwendung der Verordnung nicht beeinträchtigt, es wurde aber auch nicht im Einzelnen untersucht, welche Auswirkungen dies möglicherweise auf einzelne Mitgliedstaaten hat.

Aus diesen Daten geht außerdem hervor, dass eine Reihe von Sendungen offensichtlich ohne besondere Angaben zur Transportdauer befördert wurde; diese Zahl hat sich von 2005 bis 2009 (im Vergleich zur Gesamtzahl der Sendungen) verfünffacht.

Tabelle 2: Zahl der Sendungen mit lebenden Tieren¹⁵ (Handel innerhalb der Union und Einfuhr in/Ausfuhr aus den EU-27), 2005 und 2009, nach Transportdauer

Quelle : Externer Bericht (unter Verwendung von Traces-Daten)

	2005	Sendungen (%)	2009	Sendungen (%)	Unterschied 2005-2009 (%)
Gesamt	315 237	100 %	399 988	100 %	+ 27 %
Transportdauer					
<8 h	214 831	68 %	261 387	65,5 %	+ 21 %
8-19/24/29 h	83 513	26,5 %	114 820	28,5 %	+ 37 %
>19/24/29 h	15 731	5 %	16 619	4 %	+ 5 %

¹⁴ Belgien, Frankreich, Deutschland, Polen, Italien, Niederlande und Spanien.

¹⁵ Rinder, Schweine, Schafe, Ziegen, Geflügel und Pferde.

Dauer unbekannt	1162	< 0,5 %	7162	< 2 %	
------------------------	------	---------	------	-------	--

Die Zahl der Sendungen mit Pferden (**Tabelle 3**) ist um 31 % gestiegen, die Zahl der transportierten Pferde ist im gleichen Zeitraum jedoch gesunken (**Tabelle 1**). Dies könnte auf die mit der Verordnung eingeführte Vorschrift zurückzuführen sein, nach der Pferde beim Transport getrennt werden müssen; somit könnte die durchschnittliche Zahl der pro Lastwagen transportierten Tiere gesunken sein. Für diesen Schluss liegen jedoch keine ausreichenden Daten vor.

Tabelle 3: Gesamtzahl der Sendungen (Handel innerhalb der Union sowie Einfuhr in die/Ausfuhr aus der EU) nach Tierart; 2005 und 2009

Quelle : Externer Bericht (unter Verwendung von Traces-Daten)

Tierart	2005	2009	Differenz (%)
Rinder	118 142	127 685	+ 8 %
Schweine	85 336	125 889	+ 47,5 %
Pferde	29 740	38 930	+ 31 %

2.2. Regionale und sozio-ökonomische Auswirkungen der Verordnung

Die Daten lassen den Schluss zu, dass die Verordnung keine besonderen Auswirkungen auf die Tiererzeugung in entlegenen Gebieten, einschließlich der Gebiete in äußerster Randlage¹⁶, der Europäischen Union hatte. In den meisten entlegenen Gebieten werden nach wie vor genau so viele Tiere erzeugt wie vor der Anwendung der Verordnung. So konnten etwa anhand der Daten über die Schafpopulationen in bestimmten entlegenen Gebieten der EU, beispielsweise Schottland oder Sizilien, zwischen 2005 und 2009 keine größeren Veränderungen der Zahl der Nutzschafe festgestellt werden.

Wie unter 2.1 bereits dargestellt, hat sich die Zahl der über Grenzen hinweg transportierten Tiere nicht wesentlich geändert; daher könnte man davon ausgehen, dass keine erheblichen Auswirkungen auf den Sektor zu verzeichnen sind. Die Verordnung hatte allerdings wirtschaftliche Auswirkungen, vor allem auf Transportunternehmen. Die Kosten stehen in Verbindung mit Verwaltungsmaßnahmen und Investitionen für die Aufrüstung von Fahrzeugen für Langstreckentransporte. (Ausführliche Beschreibung dieser Maßnahmen und der damit zusammenhängenden Kosten siehe 2.2.1 und 2.2.2). Offensichtlich konnten die Transportunternehmen diese Kosten nicht an andere Akteure in der Lebensmittelbranche weitergeben. Dies könnte darauf zurückzuführen sein, dass im Tiertransportsektor ein starker Konkurrenzkampf herrscht. Die Marktpreise für den Transport lebender Tiere sind zwischen 2005 und 2009 stabil geblieben oder sogar zurückgegangen. Dementsprechend sind die Gewinnmargen der Transportunternehmen kleiner geworden. Wie unter 2.6.1 eingehend erläutert, haben Unterschiede bei Auslegung und Durchsetzung der Verordnung zwischen den Mitgliedstaaten zu Marktverzerrungen geführt. Dies könnte in Verbindung mit

¹⁶ Aufgeführt in Artikel 349 AEUV (d. h. Guadeloupe, Französisch-Guayana, Martinique, Réunion, Saint-Barthélemy, Saint-Martin, Azoren, Madeira und Kanarische Inseln).

geringeren Gewinnmargen zu negativen Auswirkungen auf die Tiertransportunternehmen geführt haben.

Zwar wird festgestellt, dass die Kosten der Tiertransportunternehmen gestiegen sind, doch ist zu berücksichtigen, dass die wichtigsten Kostenfaktoren für den Tiertransport, wie etwa der Kauf von Fahrzeugen sowie die Arbeits- und Kraftstoffkosten, nicht mit der Verordnung in Zusammenhang stehen. Die unmittelbar mit dem Tiertransport in Zusammenhang stehenden Kosten entstehen auch durch die Vorschriften über die Tiergesundheit, wie etwa die Kosten für Reinigung und Desinfektion von Fahrzeugen sowie für Verwaltungsmaßnahmen, die unter 2.2.1 beschrieben sind.

Nach Aussagen der Hochrangigen Gruppe unabhängiger Interessenträger im Bereich Verwaltungslasten (die Hochrangige Gruppe)¹⁷ hat die Verordnung erhebliche Verwaltungskosten¹⁸ verursacht. Dem externen Bericht zufolge liegt der auf die Verordnung zurückzuführende Anstieg der Kosten allerdings bei den meisten Tierarten bei schätzungsweise unter 1 % der Gesamtkosten für den Tiertransport. Beim Transport von Pferden, bei dem die größte Kostensteigerung zu verzeichnen ist, hat der Auftragnehmer den Anstieg der Kosten auf höchstens 3 % der gesamten Kostensteigerung geschätzt.

2.2.1. *Durch administrative Anforderungen entstehende Kosten*

Wie aus dem externen Bericht hervorgeht und in **Tabelle 4** dargestellt ist, fallen in den verschiedenen Mitgliedstaaten sehr unterschiedliche Verwaltungskosten für die Einhaltung der Verordnung an. Ein Beispiel dafür sind die geschätzten Kosten für Zulassungen von Transportunternehmen.¹⁹ Die Diskrepanz bei den geschätzten Verwaltungskosten für die Verordnung könnte teilweise auch damit erklärt werden, dass die von der Hochrangigen Gruppe errechneten Kosten anscheinend auch andere als die mit der Verordnung (EG) Nr. 1/2005 des Rates über den Schutz von Tieren beim Transport²⁰ in Verbindung stehenden Kosten umfassen, während die Schätzung des Auftraggebers nur die durch die Verordnung entstandenen Kosten berücksichtigt.

Tabelle 4: Durchschnittliche Verwaltungskosten. Quelle : Externer Bericht²¹

Position	Verwaltungskosten (EU-Durchschnitt)
----------	--

¹⁷ Vgl. Beschluss K(2007) 4063 der Kommission vom 31. August 2007 zur Einrichtung der Hochrangigen Gruppe unabhängiger Interessenträger im Bereich Verwaltungslasten.

¹⁸ „Zwei Informationsverpflichtungen – ‚Erstellung und Vorhaltung von Transport- und Planungsinformationen‘ und ‚Erstellung eines Desinfektionsregisters‘ – alleine haben 1,6 Mrd. € Verwaltungskosten verursacht, das sind 30 % der gesamten, aus EU-Informationsverpflichtungen entstehenden Verwaltungskosten. Beide sind der Verordnung (EG) Nr. 1/2005 über den Schutz von Tieren beim Transport und damit zusammenhängenden Vorgängen zuzuschreiben“, vgl. Stellungnahme der Hochrangigen Gruppe unabhängiger Interessenträger im Bereich Verwaltungslasten im prioritären Bereich der Lebensmittelsicherheit, 4. März 2009, S. 3.

¹⁹ In Frankreich zahlt ein Transportunternehmer 605 EUR, in Bulgarien 33 EUR für die gleiche Zulassung (d. h. 18-mal so viel).

²⁰ Beispielsweise enthält die Verordnung 1/2005 keine Bestimmung über die Erstellung eines Desinfektionsregisters.

²¹ Zur Bewertung der administrativen Auswirkungen hat IBF Informationen von Eurostat und aus einer IBF-Untersuchung verwendet.

Kosten, die etwa alle fünf Jahre entstehen²²	
Betriebsgenehmigung des Fahrzeugs	€26 (von €1,65 bis €30)
Zulassung von Transportunternehmern	€515 (von €33 bis €605)
Kosten pro Ladung	
Kosten beispielsweise für Erstellung und Vorlage von Fahrtenbüchern bei der zuständigen Behörde	€22 (von €1,37 bis €25,21)

Zur Senkung der Verwaltungskosten empfiehlt die Hochrangige Gruppe den Umstieg auf elektronische Technologien, so dass die Mitgliedstaaten Unternehmen durch leichtere Speicherung und Übermittlung der Daten für die Verwaltungen entlasten können²³. Einer der Gründe für die Einführung von Vorschriften für Navigationssysteme in der Verordnung bestand tatsächlich darin, dass die Transportbranche und die zuständigen Behörden damit Verwaltungskosten im Zusammenhang mit der Verwendung von Fahrtenbüchern senken sollten. In der Praxis scheinen jedoch weder die Transportbranche noch die Behörden die Möglichkeiten zur Senkung der Verwaltungskosten durch die Navigationssysteme voll ausgeschöpft zu haben, wie unter 2.5 ausführlicher erläutert. Wie bereits erwähnt, entstanden Verwaltungskosten auch durch die Vorschriften über Tiergesundheit. Darunter fallen auch Kosten für die Durchführung von Tiergesundheitskontrollen sowie für die Bescheinigung und Meldung der Tierverbringungen zu Rückverfolgungszwecken²⁴.

Die Möglichkeit einer weiteren Integration der administrativen Verpflichtungen aus den Vorschriften über Tiergesundheit und Tierschutz wird auch bei der laufenden Überprüfung der EU-Tiergesundheitsvorschriften weiter erörtert werden²⁵.

2.2.2. *Kosten für die Aufrüstung von Fahrzeugen*

Neben den Verwaltungskosten entstanden durch die Verordnung auch Kosten für die Aufrüstung von Fahrzeugen. **Tabelle 5** enthält eine Zusammenfassung der wichtigsten, mit der Aufrüstung von Fahrzeugen zusammenhängenden Kosten. Diese Kosten sind aufgrund verschiedener Faktoren auch unterschiedlich. Dem externen Bericht zufolge reichen die Kosten für den Einbau des Satelliten-Navigationssystems von 250 bis 6000 EUR. Im Rahmen dieses Berichts wurden die Gründe für diese Unterschiede jedoch nicht ausführlich untersucht. Einer der Gründe liegt

²² Siehe Artikel 6 und 7 der Verordnung.

²³ Stellungnahme der Hochrangigen Gruppe unabhängiger Interessenträger im Bereich Verwaltungslasten im prioritären Bereich der Lebensmittelsicherheit, 4. März 2009, S. 3.

²⁴ TRACES – (TRAde Control and Expert System/integriertes EDV-System für das Veterinärwesen), ein Europa-weites Netz für Tiergesundheit, in dem Einfuhren und Ausfuhren von Tieren und tierischen Erzeugnissen sowie der Handel innerhalb der Union mit diesen gemeldet, bescheinigt und überwacht werden.

²⁵ Die EU-Vorschriften über Tiergesundheit werden derzeit überarbeitet und bestimmte Kosten für Kontrollen und Verwaltung in diesem Zusammenhang werden möglicherweise geändert.

anscheinend darin, dass in manchen Fällen ein höherwertiges Navigationssystem eingebaut wird als in der Verordnung vorgeschrieben.

Tabelle 5: Kosten für die Aufrüstung eines Lastzugs. Quelle : Externer Bericht²⁶

Bestimmung in der Verordnung	Geschätzte Kosten (EU-Durchschnitt)
Isoliertes Dach und Tränkvorrichtungen mit Wasserbehälter	€5000
Satelliten-Navigationssystem, einschl. Temperaturüberwachungs- und -aufzeichnungssystem	€3800
Lüftungssystem	€2300
Gesamtkosten für die Aufrüstung eines Fahrzeugs	€11 900

2.3. Vergleich der Qualität des Tierschutzes beim Transport vor und ab der Anwendung der Verordnung

Zwar können noch keine definitiven Schlüsse gezogen werden, doch geht aus den vorliegenden Daten hervor, dass sich die Qualität der Tiertransporte auf Langstrecken seit 2005 insgesamt verbessert hat, vor allem aufgrund besserer Fahrzeuge und besserer Handhabung der Tiere. Letztere ist wohl auf die ordnungsgemäße Durchführung der mit der Verordnung eingeführten strengeren Schulungsverpflichtungen für das Personal, das mit den Tieren umgeht, zurückzuführen²⁷.

Aus den Daten²⁸, die zu diesem Schluss führen, geht außerdem hervor, dass der Anteil an transportierten Tieren mit Lahmheiten, Verletzungen, Dehydration und Erschöpfung zwischen 2006²⁹ und 2009 zurückgegangen oder gleich geblieben ist.

Die Zahl der „bei der Ankunft toten Tiere“ sank von 2005 bis 2009 deutlich. Bei Langstreckentransporten war der Unterschied größer als bei kürzeren Transporten. Außerdem ist die Zahl der „bei Ankunft am Bestimmungsort als nicht transportfähig“ beurteilten Tiere stark gesunken.

Wenngleich sich der Tierschutz seit Anwendung der Verordnung insgesamt verbessert hat, geht aus den vorliegenden Informationen hervor, dass schwerwiegende Tierschutzprobleme beim Transport weiterbestehen. Die meisten dieser Probleme scheinen damit zusammenzuhängen, dass einige Anforderungen der Verordnung unzureichend erfüllt werden. Diese Punkte werden unter 2.6 weiter erörtert.

²⁶ Zur Ermittlung dieser Kosten verwendete der Auftragnehmer folgende Informationsquellen: Literatur, Fallstudien, IBF-Untersuchung, Informationen der Europäischen Vereinigung des Großvieh- und Fleischhandels (UECBV) und von Eurostat.

²⁷ Nach Artikel 6 Absatz 4 der Verordnung.

²⁸ Ermittelt anhand eines vom Auftragnehmer entwickelten Fragebogens. Landwirte, Schlachthöfe, Handels- und Transportunternehmen, Inhaber von **Kontrollposten**, nationale zuständige Behörden, Tierschutzgruppen und Wissenschaftler auf dem Gebiet des Transports lebender Tiere beantworteten den Fragebogen.

²⁹ Die vom Auftragnehmer erhobenen Daten zu dieser Frage umfassen nicht die Angaben für 2005.

2.4. Bewertung der Anforderungen der Verordnung unter Berücksichtigung des wissenschaftlichen Gutachtens der EFSA vom Dezember 2010

Die Verordnung stützt sich insgesamt auf ein wissenschaftliches Gutachten des Wissenschaftlichen Ausschusses für Tiergesundheit und Tierschutz vom 11. März 2002. Die Bestimmungen über Transportdauer, Ruhezeiten und Besatzdichte wurden aus der Vorgängerrichtlinie³⁰ in die Verordnung übernommen. Die Kommission ersuchte 2010 die Europäische Behörde für Lebensmittelsicherheit (EFSA) um ein wissenschaftliches Gutachten zum Tierschutz beim Transport, um aktuelle wissenschaftliche Erkenntnisse zu erhalten und den vorliegenden Bericht zusammenstellen zu können.

Angenommen wurde das EFSA-Gutachten am 2. Dezember 2010³¹. In den Schlussfolgerungen des Gutachtens stellen die Wissenschaftler fest, dass Teile der Verordnung nicht den neuesten wissenschaftlichen Erkenntnissen entsprechen, und weisen auf bestimmte Bereiche hin, in denen künftige Untersuchungen empfohlen werden.

Vor allem empfehlen sie, dass die in der Verordnung festgelegte Transportdauer für Schlachtpferde verkürzt wird. Außerdem stellen sie bei anderen Tierarten, insbesondere bei Schafen, sehr gute Transportbedingungen hinsichtlich Besatzdichte, Stroh, Futter, Wasser und Lüftung fest; das Wohlergehen der Tiere hängt mehr von der Fahrqualität als von der Transportdauer ab.

Die Ergebnisse des Gutachtens machen deutlich, dass die vorgeschriebene Besatzdichte anhand einer Formel neu berechnet werden sollte, bei der das Verhältnis zwischen Größe der Tiere und ihrem Gewicht berücksichtigt wird. Laut dem Gutachten sollten ferner spezielle Anforderungen an bestimmte Aspekte in den Vorschriften festgelegt werden, wie etwa die lichte Höhe der Abteile in Straßenfahrzeugen.

2.5. Analyse der Anwendung der Navigationssysteme

Mit der Verordnung wurde vorgeschrieben, dass für Langstrecken zugelassene Fahrzeuge mit einem Navigationssystem ausgerüstet sein müssen. Bei Annahme dieser speziellen Anforderung beauftragte der Rat die Kommission, eine ausführliche Analyse der Anwendung dieser neuen Technologie vorzunehmen. Vor allem sollte die Qualität der Kontrollen der Transportdauer und der Ruhezeiten bei gleichzeitiger Senkung des Verwaltungsaufwands verbessert werden. Nach der Verordnung muss das System folgende Informationen aufzeichnen: Name und Zulassungsnummer des Transportunternehmers; Öffnen/Schließen der Ladebordwand sowie Ort und Zeit der Abfahrt und der Ankunft. Die Aufzeichnungen sind der zuständigen Behörde auf Anfrage vorzulegen.

Aus den Informationen³² geht hervor, dass trotz mehr als vierjähriger Anwendung der Verordnung noch große Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten hinsichtlich

³⁰ Richtlinie 91/628/EWG des Rates vom 19. November 1991 über den Schutz von Tieren beim Transport und zur Änderung der Richtlinien 90/425/EWG und 91/496/EWG (ABl. L 340 vom 11.12.1991, S. 17).

³¹ Wissenschaftliches Gutachten zum Tierschutz beim Transport („*Scientific Opinion Concerning the Welfare of Animals during Transport*“), das die Europäische Behörde für Lebensmittelsicherheit (EFSA) im Dezember 2010 angenommen hat; EFSA Journal 2011;9(1):1966 [125 pp.].

³² Vor allem aus einer Erhebung, die die Kommission im ersten Halbjahr 2011 in den Mitgliedstaaten durchgeführt hat; SANCO D5 AN/oj (2011)441562.

der Anforderungen im Zusammenhang mit Navigationssystemen bestehen. Die meisten Mitgliedstaaten verfügen noch nicht über ein umfassendes Konzept für die Prüfung, ob die eingebauten Systeme der Verordnung entsprechen, und nur wenige Kontrollbehörden verwenden die Daten aus dem Navigationssystem für Kontrollen gemäß der Verordnung. In vielen Fällen werden die Daten erst geprüft, wenn die zuständige Behörde einen Verstoß bei einer physischen Kontrolle vor oder während des Transports oder am Bestimmungsort festgestellt hat. Daher wird der Schluss gezogen, dass die Navigationssysteme nicht im größeren Zusammenhang mit der Verbesserung der Kontrollen eingesetzt werden.

2.6. Einhaltung und Durchsetzung der Bestimmungen

Für die Durchsetzung der Verordnung sind die Mitgliedstaaten zuständig. Der Auditdienst der Generaldirektion Gesundheit und Verbraucher der Kommission (Lebensmittel- und Veterinäramt, FVO) in Grange, Irland, auditiert die Arbeit der zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten. Die Berichte³³ über diese Auditbesuche stellen für die Kommission die Hauptquelle für Informationen zur Beurteilung des Stands der EU-weiten Durchsetzung dar.

Gemäß Artikel 27 der Verordnung übermitteln ferner die Mitgliedstaaten der Kommission jedes Jahr einen Bericht über die durchgeführten Kontrollen sowie Informationen über die Maßnahmen, die sie zur Behebung schwerwiegender Mängel getroffen haben. Diese Berichte werden im Einvernehmen mit den einzelnen Mitgliedstaaten auf der Website der Kommission³⁴ veröffentlicht.

Aus den Berichten des FVO und der Mitgliedstaaten geht hervor, dass die Bestimmungen von Mitgliedstaat zu Mitgliedstaat in sehr unterschiedlichem Maße durchgesetzt werden. Dies stimmt mit den Angaben mehrerer Nichtregierungsorganisationen im Bereich Tierschutz³⁵ überein, die der Kommission in offiziellen Berichten vorgelegt werden. Einige der schwerwiegenden Mängel und Probleme, auf die diese Berichte hinweisen, werden in den folgenden Kapiteln beschrieben.

2.6.1. Marktverzerrungen und sonstige Schwierigkeiten für die Unternehmer aufgrund der unterschiedlichen Auslegung und Durchsetzung

Die vorliegenden Informationen bestätigen, dass es zwischen den Mitgliedstaaten große Unterschiede bei der Auslegung einiger Bestimmungen der Verordnung gibt. Die Kommission greift oft ein mit Klärungen und Anleitungen zu bestimmten Vorschriften der Verordnung. Die Verordnung gilt zwar für den Transport aller lebender Wirbeltiere, die meisten einzelnen Bestimmungen beziehen sich jedoch auf landwirtschaftliche Nutztiere. Für den Transport von Tieren anderer Kategorien, insbesondere von Zuchtfischen, wie sie in der Strategie der Kommission für die nachhaltige Entwicklung der europäischen Aquakultur³⁶ genannt sind, traten bei der Durchführung der Verordnung deshalb einige Schwierigkeiten auf.

³³ Die FVO-Berichte werden unter folgender Adresse veröffentlicht:
http://ec.europa.eu/food/fvo/ir_search_en.cfm

³⁴ http://ec.europa.eu/food/animal/welfare/transport/inspections_reports_reg_1_2005_de.htm

³⁵ Eurogroup For Animals; Animal Angels; Compassion in World Farming; Eyes on Animals.

³⁶ KOM (2009) 162 endg.

Die unterschiedliche Auslegung von Vorschriften kann zu Marktverzerrungen führen, die in Verbindung mit geringeren Gewinnmargen und unterschiedlichen Verwaltungskosten einen Transportunternehmer in eine schwierige Lage bringen könnten. Darüber hinaus kann ein zu geringer Nachdruck bei der Durchsetzung diejenigen Transportunternehmen benachteiligen, die die Vorschriften einhalten. Daher muss für gleiche Wettbewerbsbedingungen für die Unternehmer gesorgt werden.

2.6.2. *Mangelhafte Einhaltung und nicht ordnungsgemäße Durchsetzung der Vorschriften beeinträchtigen den Tierschutz*

Gleiche Bedingungen für die Unternehmer sind wichtig, gleichzeitig besteht das Hauptrisiko der Nichteinhaltung und nicht ordnungsgemäßen Durchsetzung der Vorschriften darin, dass das Wohl der Tiere beeinträchtigt wird.

Fehlende Durchsetzung und Einhaltung der Rechtsvorschriften kann sich sehr negativ auf den Tierschutz auswirken; wie Informationen belegen, treten wiederkehrende Verstöße auf, wie etwa:

- (1) Transport nicht transportfähiger Tiere;
- (2) Überladung von Fahrzeugen;
- (3) Transport von Tieren in Fahrzeugen, deren lichte Höhe in den Abteilen nicht ausreicht;
- (4) die Tiere erhalten nicht genug Wasser während der Fahrt und
- (5) die Fahrtzeit ist länger als die höchstzulässige Fahrtzeit.

Häufig scheint mangelhafte Einhaltung der Vorschriften mit der unzureichenden Durchsetzung einherzugehen. Beispielsweise müssen nach der Verordnung die zuständigen Behörden die Fahrtenbücher vor langen Transporten kontrollieren und genehmigen, damit sichergestellt ist, dass sie realistisch sind und auf die Einhaltung der Verordnung schließen lassen. In mehreren Fällen wurden jedoch unrealistische Fahrtenbücher genehmigt. Einige dieser Fahrtenbücher legen unrealistischerweise eine Durchschnittsgeschwindigkeit von mehr als 100 km/h zugrunde, damit der Bestimmungsort wie im Fahrtenbuch angegeben erreicht werden kann. Dies kann dazu führen, dass Transporte mehrere Stunden länger dauern, als nach der Verordnung zulässig ist. Wenn dies mit Platz- und Wassermangel zusammentrifft, wird das Wohl der Tiere nachweislich beeinträchtigt.

Wäre die Verordnung durch strenge Anwendung der Anforderungen an Fahrtenplanung und Fahrtdauer ordnungsgemäß durchgesetzt worden, hätte sie sich auf den Tierschutz stärker ausgewirkt als unter 2.3 dargestellt.

Die vorstehende Analyse zeigt, dass in den Mitgliedstaaten, aus denen die Tiere versendet werden, und in denjenigen, die hauptverantwortlich für Kontrollen bei der Durchfuhr oder am Bestimmungsort sind, der Kontrollbedarf und die Zuständigkeiten spezifisch und unterschiedlich sind.

2.6.3. *Haftung und Sanktionen*

Die Entscheidung über Strafen für Privatpersonen obliegt ausschließlich den Mitgliedstaaten. Sie legen gemäß Artikel 25 der Verordnung Sanktionen fest, die

wirksam, verhältnismäßig und abschreckend sind, und teilen der Kommission ihre Sanktionsregelungen mit.

Die Informationen der Mitgliedstaaten beziehen sich in der Regel auf die nationalen Strafgesetzbücher. Ein eingehender Vergleich des Strafmaßes in den einzelnen Mitgliedstaaten wäre nur sinnvoll in Verbindung mit einem bestimmten Verstoß oder einer bestimmten Zuwiderhandlung unter Berücksichtigung von deren Schwere. Die Kommission hat keinen derartigen Vergleich angestellt. Nach den vorliegenden Informationen kann jedoch davon ausgegangen werden, dass über die gesamte Europäische Union hinweg deutliche Unterschiede beim Strafmaß für Verstöße gegen die Verordnung bestehen.

Dabei ist jedoch zu bedenken, dass unterschiedliche Strafmaße nicht auf den Tiertransport beschränkt sind, sondern den Ergebnissen des Berichts der Kommission über Verstöße gegen die Sozialvorschriften im Straßenverkehr³⁷ entsprechen. In dem Bericht analysiert die Kommission Strafen etwa bei Verstößen gegen EU-Vorschriften über die höchstzulässige Lenkzeit und den Fahrtenschreiber. Die Kommission beurteilte die Lage als unzureichend und forderte die Mitgliedstaaten auf, die Vorschriften einheitlicher anzuwenden; wobei sie „... *den Beschränkungen ihrer Zuständigkeit Rechnung tragen [wird], die ihr von den Mitgliedstaaten und den Gesetzgebern auferlegt wurden.*“

³⁷ KOM (2009) 225 endg. Bericht der Kommission zur Analyse der Sanktionen für schwerwiegende Verstöße gegen die in den Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten vorgesehenen Sozialvorschriften im Straßenverkehr.

3. FAZIT

Anhand der im Bericht dargestellten Informationen können zu den unter Kapitel 2 beschriebenen und untersuchten Punkten die folgenden wichtigen Schlüsse gezogen werden:

- (6) Die Verordnung hat sich günstig auf den Tierschutz beim Transport ausgewirkt.
- (7) Mit der Verordnung wurde vorgeschrieben, dass für Langstrecken zugelassene Fahrzeuge mit einem Navigationssystem ausgerüstet sein müssen. Offensichtlich wird jedoch das Potenzial der Systeme zur Senkung der Verwaltungslasten der Branche oder zur Verbesserung der amtlichen Kontrollen nicht voll ausgeschöpft.
- (8) Nach den vorliegenden Daten hat die Verordnung keinen Einfluss auf das Volumen des Handels mit lebenden Tieren innerhalb der Union ausgeübt.
- (9) Die Verordnung hat anscheinend keinen Einfluss auf die Tiererzeugung in entlegenen Gebieten ausgeübt. Die Anwendung der Verordnung hat zu einer Erhöhung der Transportkosten geführt, diese Erhöhung wurde jedoch wahrscheinlich aufgrund des Wettbewerbs im Transportsektor nicht gleichmäßig über die Lebensmittelkette verteilt, und es sind vor allem die Transportunternehmer, die die zusätzlichen Kosten tragen.
- (10) Laut dem Gutachten der EFSA³⁸ entsprechen Teile der Verordnung nicht vollständig den neuesten wissenschaftlichen Erkenntnissen.
- (11) Nach wie vor ist die Durchsetzung der Verordnung eine große Herausforderung, zum Teil wegen der unterschiedlichen Auslegung der Bestimmungen, zum Teil wegen fehlender Kontrollen durch die Mitgliedstaaten. Auch die Qualität der Überwachungsdaten, die die Mitgliedstaaten der Kommission übermitteln, reicht häufig für eine eindeutige Analyse der Lage und eine Planung spezifischer Abhilfemaßnahmen auf EU-Ebene nicht aus.

Wie oben erwähnt, hat sich die Verordnung günstig auf den Tierschutz beim Transport ausgewirkt. Es gibt allerdings Verbesserungsmöglichkeiten. Diese Verbesserungen könnten durch verschiedene Maßnahmen erreicht werden; die Kommission hält allerdings eine Änderung der Verordnung für die überwiegende Mehrheit der Tiere, die in den Geltungsbereich der Verordnung fallen, nicht für die beste Lösung der festgestellten Probleme. Eine klare Rechtslage ermöglicht den Mitgliedstaaten und den Betroffenen, sich in einem stabilen rechtlichen Rahmen auf die Durchsetzung zu konzentrieren. Was die Lücke zwischen den Vorschriften und den wissenschaftlichen Erkenntnissen anbelangt, ist die Kommission der Auffassung, dass diese zunächst am besten durch Leitlinien für die gute Praxis geschlossen werden kann.

³⁸ EFSA Journal 2011; 9(1):1966 [125 pp.].

Was lebende Fische betrifft, wird die Kommission eine Studie über den Tierschutz bei Fischen während des Transports einleiten, um festzustellen, ob eine Änderung der Verordnung sinnvoll ist, damit im Einklang mit der Aquakulturstrategie der Kommission der Rechtsrahmen für den Transport von Fischen für Betreiber von Aquakulturen klarer wird.

Damit die festgestellten Probleme gelöst werden können, sollte die angemessene Durchsetzung geltender Vorschriften vorrangig bleiben. Dazu wird die Kommission folgende kurzfristige Maßnahmen prüfen:

- (a) Annahme von Durchführungsmaßnahmen hinsichtlich der Navigationssysteme gemäß Artikel 6 Absatz 9 der Verordnung und Erstellung einer vereinfachten Fassung des Fahrtenbuchs gemäß Anhang II Nummer 8 der Verordnung. Außerdem sollte in enger Zusammenarbeit mit der Europäischen GNSS-Aufsichtsbehörde (GSA)³⁹ sichergestellt werden, dass die Fahrer darin geschult werden, wie sie das Instrument am besten nutzen können.

Zielsetzung: Bessere Harmonisierung bei der Durchführung der Verordnung und besserer Tierschutz durch mehr Möglichkeiten zur Kontrolle der Fahrzeiten, Besatzdichte usw. bei Tiertransporten. Diese Maßnahme sollte auch zu weniger Verwaltungsaufwand für die Transportunternehmer beitragen, kann jedoch den Verwaltungsaufwand für die Behörden der Mitgliedstaaten erhöhen. Dies sollte zu einer besseren Durchsetzung der Vorschriften über Tiertransporte führen.

- (b) Annahme von Durchführungsmaßnahmen betreffend die von den zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten durchzuführenden Kontrollen gemäß Artikel 27 Absatz 1 der Verordnung. Gleichzeitig sollte die Struktur des Berichterstattungssystems weiter harmonisiert werden.

Zielsetzung: Mehr Kontrollen, wo erforderlich, sollten zu einer besseren Durchsetzung führen. Wenn die Informationen aus den Berichten der Mitgliedstaaten gleich strukturiert wären, würden sie bessere und vergleichbarere Daten liefern und dem FVO nützlichere Informationen für seine Audits in den Mitgliedstaaten bieten.

- (c) Die Kommission wird eine Studie zum Tierschutz bei Fischen während des Transports einleiten. Die laufenden Arbeiten zur Einleitung einer Studie zum Tierschutz bei Fischen während der Betäubung werden fortgesetzt.

Zielsetzung: Überblick über den Stand des Tierschutzes bei Fischen während des Transports, um gemäß den Verpflichtungen, die die Kommission mit der Aquakulturstrategie eingegangen ist, etwaige Mängel des EU-Rechtsrahmens in diesem Zusammenhang festzustellen und zu beheben.

- (d) Mehr Zusammenarbeit und Kommunikation mit den zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten und den betroffenen Kreisen, einschl. Nichtregierungs-tierschutzorganisationen. Damit könnten die Kontaktstellen für

³⁹ <http://www.gsa.europa.eu/>

die Zwecke der Verordnung⁴⁰ und bestehende Arbeitsgruppen, wie etwa die Beratende Gruppe für die Lebensmittelkette sowie für Tier- und Pflanzengesundheit⁴¹, befasst werden.

Zielsetzung: Sammlung und Auswertung von Informationen über Schwierigkeiten und Erfahrungsaustausch über mögliche Lösungen im Zusammenhang mit der Durchführung der Verordnung.

- (e) Verbreitung von Leitlinien der Kommission zur Auslegung der Verordnung und Förderung der Ausarbeitung von Leitlinien für die bewährte Praxis, wie in Artikel 29 der Verordnung vorgesehen. Diese könnten sich auf verschiedene Aspekte der möglicherweise problematischen laufenden Verwaltung konzentrieren und würden die bewährte Praxis fördern, die den Stand der Wissenschaft mit einbeziehen.

Zielsetzung: Ausräumung von Unstimmigkeiten und Ineffizienz der geltenden Tierschutzvorschriften sowie bessere Harmonisierung der Durchführung der Vorschriften. Gleichzeitig würden die Branche und andere betroffene Kreise dazu ermuntert, höhere als die Mindeststandards beim Transport von Tieren anzuwenden.

Basierend auf den vorstehenden Erläuterungen fordert die Kommission das Europäische Parlament und den Rat auf, die in diesem Bericht angesprochenen Punkte zu erörtern.

⁴⁰ Die Kontaktstellen für die Zwecke der Verordnung wurden der Kommission gemäß Artikel 24 Absatz 2 der Verordnung mitgeteilt.

⁴¹ Beschreibung der Beratenden Gruppe für die Lebensmittelkette sowie für Tier- und Pflanzengesundheit siehe http://ec.europa.eu/food/committees/advisory/index_en.htm.

GLOSSAR DER IM BERICHT VERWENDETEN FACHBEGRIFFE

Sendung: Tiere einer Art, für die eine Veterinärbescheinigung ausgestellt wurde und die mit einem Transportmittel von einem Versand- zu einem Bestimmungsort befördert werden.

Beförderung: Der gesamte Transportvorgang vom Versand- zum Bestimmungsort, einschließlich des Entladens, Unterbringens und Verladens an Zwischenstationen.

Kurzstreckentransport: Eine Beförderung von höchstens 8 Stunden Dauer.

Langstreckentransport: Eine Beförderung von mehr als 8 Stunden Dauer, die jedoch kürzer ist als ein *Transport über sehr lange Strecken*.

Transport über sehr lange Strecken: Eine Beförderung von mehr als 19 Stunden (Jungtiere), 24 Stunden (Pferde und Schweine) bzw. 29 Stunden (ausgewachsene Rinder) Dauer (im Text beschrieben als 19/24/29).

Handel innerhalb der Union: Handel zwischen den EU-Mitgliedstaaten.