EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Brüssel, den 30.8.2023
COM(2023) 498 final

BERICHT DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT UND DEN RAT

über die technische und wirtschaftliche Machbarkeit der Einführung obligatorischer elektronischer Kennzeichnung von Rindern in der gesamten Union

Inhaltsverzeichnis

Einführung 2
Hintergrund 2
Die geltenden EU-Vorschriften 3
Umfrage zur elektronischen Kennzeichnung von Rindern 4
Analyse der Ergebnisse 5
Möglichkeit der Verwendung der elektronischen Kennzeichnung von Rindern 5
Derzeitige Verwendung der elektronischen Kennzeichnung von Rindern 6
Zugelassene elektronische Identifizierungsmittel 6
Zufriedenheit mit den geltenden Vorschriften 7
Schlussfolgerungen 8

Einführung

Zweck dieses Dokuments ist es, dem Europäischen Parlament und dem Rat einen Überblick über die derzeitige Situation in Bezug auf die Verwendung der elektronischen Kennzeichnung von Rindern in der EU zu geben und die Analysen der Kommission darüber vorzulegen, ob die elektronische Kennzeichnung in der gesamten Union verbindlich vorgeschrieben werden kann.

Elektronische Systeme zur Kennzeichnung von Tieren wurden in der Europäischen Union durch Rechtsvorschriften eingeführt, die bereits seit mehr als 20 Jahren in Kraft sind. Dazu gehören obligatorische Systeme zur elektronischen Kennzeichnung von Schafen und Ziegen gemäß der Verordnung (EG) Nr. 21/2004[1] sowie freiwillige Systeme für Rinder, die mit der Verordnung (EG) Nr. 1760/2000[2], geändert durch die Verordnung (EU) Nr. 653/2014[3], eingeführt wurden.

Gemäß Artikel 23a der Verordnung (EG) Nr. 1760/2000 legt die Kommission dem Europäischen Parlament und dem Rat bis zum 18. Juli 2023 einen Bericht über die technische und wirtschaftliche Machbarkeit der Einführung obligatorischer elektronischer Kennzeichnung von Rindern in der gesamten Union vor; diesem Bericht sollten erforderlichenfalls geeignete Gesetzgebungsvorschläge beigefügt werden. Diese Bestimmung wurde durch die Verordnung (EU) Nr. 653/2014 eingeführt, die voraussetzt, dass die Verwendung von Systemen zur elektronischen Kennzeichnung („eID“) die Rückverfolgungssysteme potenziell straffen könnten, indem das Ablesen und die Eintragung in das von den Unternehmern, die Rinder halten, geführte Register automatisiert wird. Zudem könnten Verbringungen von Rindern automatisch an die elektronische Datenbank gemeldet und damit Geschwindigkeit, Zuverlässigkeit und Genauigkeit des Rückverfolgungssystems verbessert werden. Der Einsatz von eID-Systemen könnte auch die Verwaltung bestimmter Direktzahlungen an Landwirte verbessern.

Hintergrund

Elektronische Kennzeichnung bedeutet im Allgemeinen eine Kennzeichnung mittels Funkfrequenzen. Eine solche elektronische Kennzeichnung besteht aus zwei Elementen: dem Kennzeichen und dem Lesegerät. Das Kennzeichen enthält einen passiven Transponder (ein Mikrochip ohne Energiequelle), der die gespeicherten Informationen (Kenncode) überträgt, wenn das Lesegerät (ein Sende-Empfänger) ihn auf einer bestimmten Frequenz aktiviert. Elektronische Kennzeichnungen können Verbesserungen der derzeitigen Rinderkennzeichnungssysteme bewirken. So lassen sich elektronische Kennungen rascher und präziser lesen als herkömmliche Ohrmarken. Auch dynamisches Lesen und direkte Eingabe in die Datenbank sind möglich (Behebung möglicher, durch unkorrekte manuelle Eingabe bedingter Fehler). Dies könnte vor allem die Berichterstattung über Tierverbringungen an die Datenbank erleichtern. Allerdings sollte der Beitrag der elektronischen Kennzeichnung zur Verbesserung der Tierkennzeichnung und Rückverfolgung angesichts der Schwierigkeiten beim Einsatz bestehender Systeme nicht überschätzt werden. Die vollständige Kennzeichnung aller Tiere und eine effiziente Datenverwaltung sind Voraussetzung für jedes

[1] Verordnung (EG) Nr. 21/2004 des Rates vom 17. Dezember 2003 zur Einführung eines Systems zur Kennzeichnung und Registrierung von Schafen und Ziegen und zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1782/2003 sowie der Richtlinien 92/102/EWG und 64/432/EWG (ABl. L 5 vom 9.1.2004, S. 8).

[2] Verordnung (EG) Nr. 1760/2000 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Juli 2000 zur Einführung eines Systems zur Kennzeichnung und Registrierung von Rindern und über die Etikettierung von Rindfleisch und Rindfleischerzeugnissen sowie zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 820/97 des Rates (ABl. L 204 vom 11.8.2000, S. 1).

[3] Verordnung (EU) Nr. 653/2014 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. Mai 2014 zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1760/2000 hinsichtlich der elektronischen Kennzeichnung von Rindern und der Etikettierung von Rindfleisch (ABl. L 189 vom 27.6.2014, S. 33).

Kennzeichnungssystem, unabhängig davon, ob elektronische Kennungen oder herkömmliche Ohrmarken verwendet werden.

Angesichts der technologischen Entwicklung neuer Arten elektronischer Kennzeichen wurde die Verordnung (EG) Nr. 1760/2000 durch die Verordnung (EU) Nr. 653/2014 geändert, um einen Ort für künftige EU-Vorschriften zu schaffen, die die Verwendung elektronischer Kennzeichen als amtliches Identifizierungsmittel ermöglichen. Im Erwägungsgrund 16 der genannten Verordnung heißt es: „Die obligatorische Einführung der elektronischen Kennzeichnung [von Rindern] in der gesamten Union könnte sich für einige Akteure als wirtschaftlich nachteilig erweisen." Daher war es angemessen, dass ihre Verwendung freiwillig war. In den Mitgliedstaaten bestehen sehr unterschiedliche Tierhaltungssysteme, landwirtschaftliche Verfahren und Verbandsstrukturen. Daher hatten die Mitgliedstaaten die Möglichkeit, die elektronische Kennzeichnung auf ihrem eigenen Hoheitsgebiet verbindlich vorzuschreiben.

Bei der Ausarbeitung der Verordnung (EU) Nr. 653/2014 wurden mehrere Berichte verwendet. 1998 startete die Kommission ein groß angelegtes Forschungsprojekt zur elektronischen Kennzeichnung von Nutztieren mit der Bezeichnung Projekt IDEA (IDentification Electronic des Animaux). Die Arbeiten wurden von der Gemeinsamen Forschungsstelle der Kommission (GFS) durchgeführt. Der Schlussbericht wurde im April 2002 vorgelegt, und die notwendigen Klarstellungen wurden im Juli 2002 vorgenommen. Wie das Projekt gezeigt hat, können Tierkennzeichnungssysteme durch elektronische Kennzeichen wesentlich verbessert werden, sofern einige Voraussetzungen hinsichtlich der flankierenden Maßnahmen erfüllt sind.

2005 legte die Kommission dem Rat und dem Europäischen Parlament einen Bericht über die Möglichkeit der Einführung der elektronischen Kennzeichnung von Rindern[4] vor. Dieser Bericht sollte einen Überblick über die mit dem Projekt IDEA gesammelten Erfahrungen vermitteln. Gleichzeitig wurden die Bedingungen für die Einführung elektronischer Kennzeichnungssysteme für Rinder in der Europäischen Union abgeleitet. Die Kommission kam in diesem Bericht zu dem Ergebnis, dass es erwiesen sei, dass die Funkfrequenzkennzeichnung weit genug entwickelt sei, um bereits in der Praxis eingesetzt zu werden. Weiterhin folgerte der Bericht, dass eine Umstellung auf die elektronische Kennzeichnung bei Rindern in der Union sehr wünschenswert sei, da sie neben anderen Vorteilen zur Verringerung des Verwaltungsaufwands beitragen würde.

Im Jahr 2009 gab die Europäische Kommission eine „Studie über die Einführung der elektronischen Kennzeichnung (eID) als amtliche Methode zur Kennzeichnung von Rindern in der Europäischen Union" in Auftrag, die eine Kosten-Nutzen-Analyse der elektronischen Kennzeichnung von Rindern umfasste. In dieser Studie wurde folgender Schluss gezogen: „EID ist im Vergleich mit der konventionellen Kennzeichnung mit höheren Kosten für Kennzeichen und Lesegeräte verbunden" und „Direkte Kosten und Nutzen sind nicht in der gesamten Produktionskette ausgeglichen". Die Studie kam zu dem Schluss, dass die freiwillige Einführung der eID im Rindersektor auf der Grundlage harmonisierter Normen die bevorzugte Option wäre. Die einzelnen Mitgliedstaaten sollten jedoch die Möglichkeit haben, sich für eine obligatorische (oder verbindliche) Regelung auf nationaler Ebene zu entscheiden.

Die geltenden EU-Vorschriften

Die Kennzeichnung und Registrierung von Rindern war bis zum 21. April 2021 speziell in der Verordnung (EG) Nr. 1760/2000 geregelt.

[4] https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=CELEX:52005DC0009

Seit dem 21. April 2021 sind die Vorschriften für die Kennzeichnung und Meldung von Rindern in der Verordnung (EU) 2016/429[5] (Tiergesundheitsrecht) festgelegt, ergänzt durch die Delegierte Verordnung (EU) 2019/2035[6] und die Durchführungsverordnung (EU) 2021/520[7]. Gemäß Artikel 112 Buchstabe a der Verordnung (EU) 2016/429 müssen Rinder einzeln durch ein physisches Mittel zur Identifizierung gekennzeichnet werden. Artikel 38 Absatz 1 der Delegierten Verordnung (EU) 2019/2035 sieht vor, dass das Mittel zur Identifizierung eine herkömmliche Ohrmarke in jedem Ohr sein muss. Artikel 41 Absatz 1 der genannten Delegierten Verordnung sieht die Möglichkeit vor, dass die Mitgliedstaaten genehmigen, dass eine der herkömmlichen Ohrmarken durch ein elektronisches Kennzeichen ersetzt wird. Wenn ein Mitgliedstaat eine solche Ersetzung genehmigt, können die Unternehmer die freiwillige elektronische Kennzeichnung für Rinder anwenden.

Gemäß Artikel 269 der Verordnung (EU) 2016/429 können die Mitgliedstaaten zusätzliche oder strengere nationale Maßnahmen als die in der genannten Verordnung vorgesehenen Maßnahmen in Bezug auf die Rückverfolgbarkeitsanforderungen bezüglich gehaltener Rinder erlassen. Dies bietet den Mitgliedstaaten die Möglichkeit, die Verwendung einer elektronischen Kennzeichnung für Rinder verbindlich vorzuschreiben. Diese Möglichkeit, die Verwendung der elektronischen Kennzeichnung auf nationaler Ebene verbindlich vorzuschreiben, war auch in den Vorschriften für die Rückverfolgbarkeit von Rindern vorgesehen, die vor der Anwendung der Verordnung (EU) 2016/429 galten.

Im Rahmen der Sitzungen der Sachverständigengruppe in den Jahren 2018 und 2019 zur Vorbereitung der Delegierten Verordnung (EU) 2019/2035 fanden intensive Diskussionen und Überlegungen über die Kennzeichnung und Registrierung von Tieren, einschließlich Rindern, statt. Der Ansatz für die elektronische Kennzeichnung, einschließlich der wirtschaftlichen Aspekte, wurde eingehend erörtert, und das Ergebnis dieser Beratungen wurde in der endgültigen Fassung der Delegierten Verordnung (EU) 2019/2035 festgehalten. Es wurde als angemessen erachtet, dass die Verwendung durch die Halter weiterhin freiwillig sein sollte, sofern sie nicht durch nationale Vorschriften verbindlich vorgeschrieben wird. Im Rahmen einer solchen freiwilligen Regelung wird die elektronische Kennzeichnung von Haltern gewählt, die wahrscheinlich einen wirtschaftlichen Nutzen daraus ziehen oder andere Anreize für die Anwendung dieser Methode finden (z. B. Optimierung der Datenerhebung), während es für andere Tierhalter möglich ist, ihre Tiere weiterhin mit zwei herkömmlichen Ohrmarken zu kennzeichnen.

Umfrage zur elektronischen Kennzeichnung von Rindern

Im Januar 2023 forderte die Kommission die Mitgliedstaaten auf, eine kurze Umfrage zu beantworten, in der der Sachstand in Bezug auf die elektronische Kennzeichnung von Rindern erfragt wurde. Alle 27 Mitgliedstaaten sowie die Schweiz und Norwegen nahmen an der Umfrage teil und übermittelten ihre Antworten. Die Antworten werden im weiteren Verlauf dieses Berichts zusammengefasst.

Die Umfrage umfasste folgende Fragen (Fragengruppen), zu denen die Mitgliedstaaten aufgefordert wurden, ihren Beitrag zu übermitteln:

---

5 Verordnung (EU) 2016/429 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 9. März 2016 zu Tierseuchen und zur Änderung und Aufhebung einiger Rechtsakte im Bereich der Tiergesundheit („Tiergesundheitsrecht“) (ABl. L 84 vom 31.3.2016, S. 1).

6 Delegierte Verordnung (EU) 2019/2035 der Kommission vom 28. Juni 2019 zur Ergänzung der Verordnung (EU) 2016/429 des Europäischen Parlaments und des Rates hinsichtlich Vorschriften für Betriebe, in denen Landtiere gehalten werden, und für Brütereien sowie zur Rückverfolgbarkeit von bestimmten gehaltenen Landtieren und von Bruteiern (ABl. L 314 vom 5.12.2019, S. 115).

7 Durchführungsverordnung (EU) 2021/520 der Kommission vom 24. März 2021 mit Durchführungsbestimmungen zur Verordnung (EU) 2016/429 des Europäischen Parlaments und des Rates in Bezug auf die Rückverfolgbarkeit bestimmter gehaltener Landtiere (ABl. L 104 vom 25.3.2021, S. 39).

1. Ist die elektronische Kennzeichnung von Rindern in Ihrem Mitgliedstaat verbindlich vorgeschrieben?
2. Erlauben Sie in Ihrem Mitgliedstaat eine freiwillige elektronische Kennzeichnung von Rindern?
3. Wie viele Unternehmer (in %) verwenden in Ihrem Mitgliedstaat die freiwillige elektronische Kennzeichnung für Rinder?
4. Wenn die elektronische Kennzeichnung von Rindern in Ihrem Mitgliedstaat verbindlich vorgeschrieben oder freiwillig ist, welche Methode(n) ist/sind zugelassen?
5. Halten Sie die derzeitigen Vorschriften über die elektronische Kennzeichnung von Rindern für zufriedenstellend?

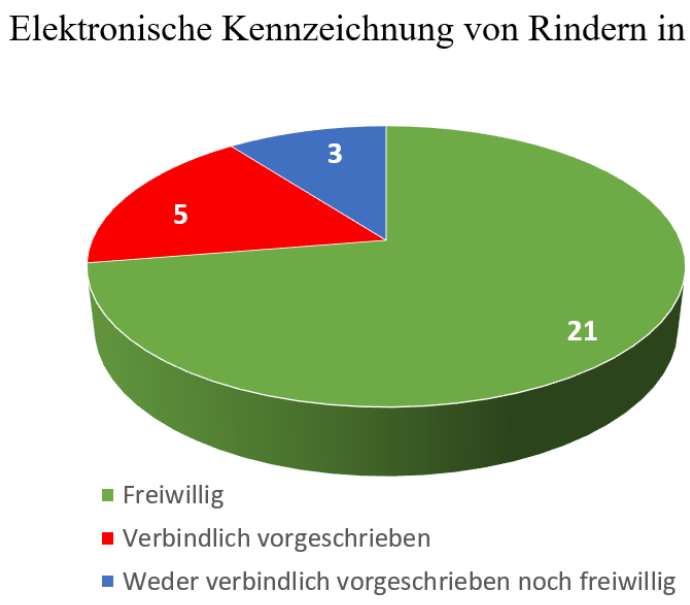
Analyse der Ergebnisse

Möglichkeit der Verwendung der elektronischen Kennzeichnung von Rindern

In den Fragen 1 und 2 wurden die Mitgliedstaaten nach der derzeitigen Situation bezüglich der Möglichkeit für Unternehmer befragt, die elektronische Kennzeichnung von Rindern zu verwenden. Die Fragen lauteten: „Ist die elektronische Kennzeichnung von Rindern in Ihrem Mitgliedstaat verbindlich vorgeschrieben? Ja oder Nein“ und „Erlauben Sie in Ihrem Mitgliedstaat eine freiwillige elektronische Kennzeichnung von Rindern? Ja oder Nein“.

Aus Abbildung 1 geht hervor, dass nur drei Befragte (zwei Mitgliedstaaten und die Schweiz) nicht zulassen, dass eine der herkömmlichen Ohrmarken durch ein elektronisches Identifizierungsmittel ersetzt wird. In 21 Ländern (20 Mitgliedstaaten) ist die Verwendung der elektronischen Kennzeichnung von Rindern optional. In fünf Mitgliedstaaten ist die Verwendung der elektronischen Kennzeichnung von Rindern verbindlich vorgeschrieben. Darüber hinaus ist die elektronische Kennzeichnung in einem Teil des Hoheitsgebiets von zwei Mitgliedstaaten verbindlich vorgeschrieben, und weitere drei Mitgliedstaaten gaben an, dass in Erwägung gezogen wird oder bereits beschlossen wurde, die elektronische Kennzeichnung von Rindern ganz oder teilweise in ihrem Hoheitsgebiet verbindlich vorzuschreiben.

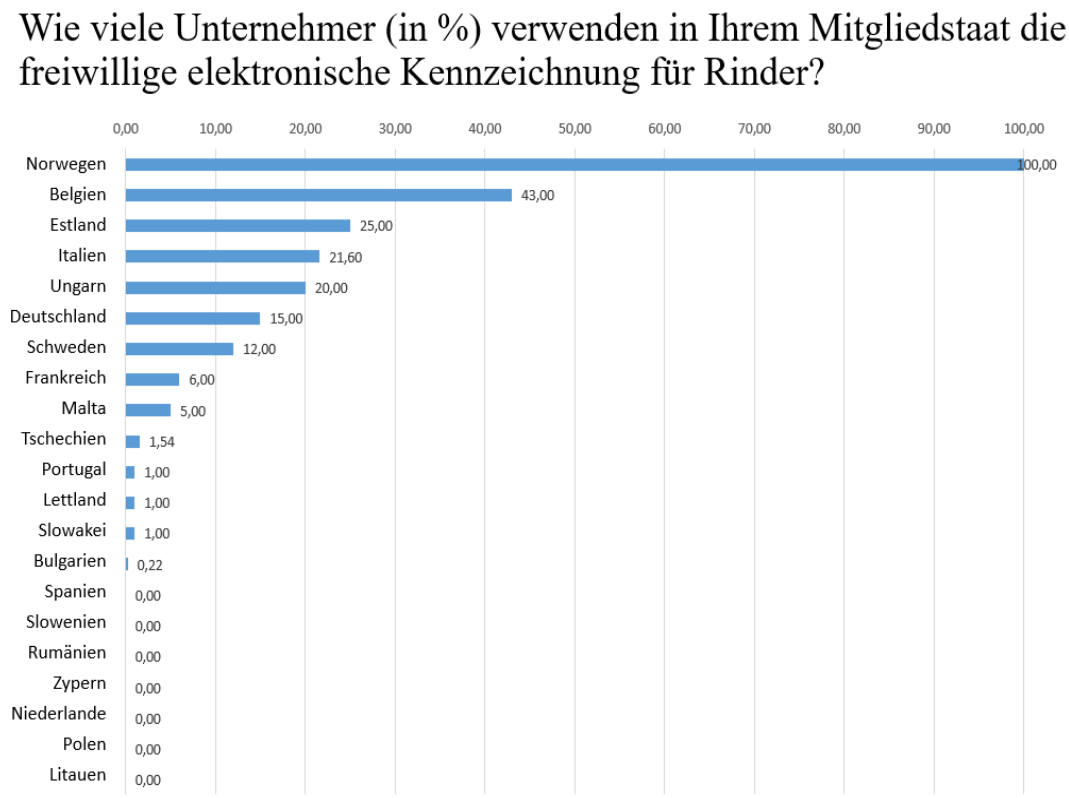
Abbildung 1: Derzeitige Situation in den Mitgliedstaaten



Derzeitige Verwendung der elektronischen Kennzeichnung von Rindern

Die Verwendung der elektronischen Kennzeichnung von Rindern in Mitgliedstaaten, in denen dies optional ist, variiert zwischen 0 % und 100 % der Rinderpopulation. In der Hälfte dieser Mitgliedstaaten verwenden weniger als 1 % der Unternehmer, die Rinder halten, die elektronische Kennzeichnung ihrer Tiere. Die sehr hohe Abdeckung in einigen Ländern ist hauptsächlich auf die Industrie zurückzuführen, entweder durch Subventionen oder durch die Anforderung elektronisch gekennzeichneter Tiere von Akteuren wie der Fleisch- oder Milchwirtschaft. Die Ergebnisse sind in Abbildung 2 dargestellt.

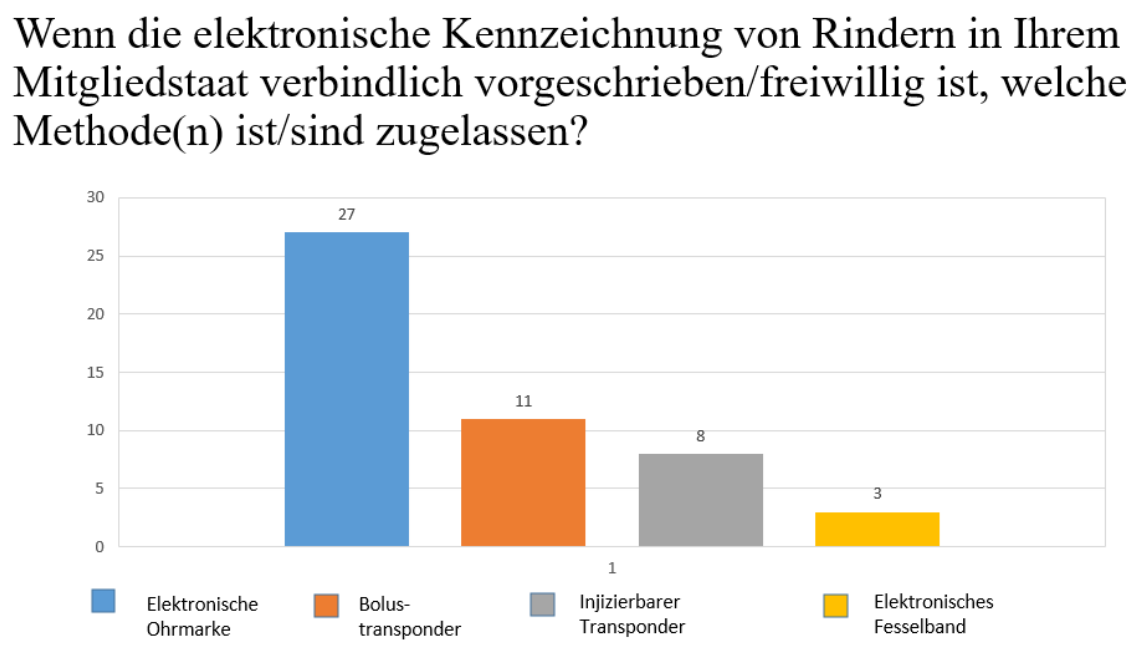
Abbildung 2: Verwendung der elektronischen Kennzeichnung von Rindern in Ländern, in denen dies optional ist



Zugelassene elektronische Identifizierungsmittel

Elektronische Ohrmarken sind in den Mitgliedstaaten, die die Verwendung der elektronischen Kennzeichnung von Rindern erlauben, das bevorzugte Identifizierungsmittel. Diese Methode wird von den zuständigen Behörden in allen Ländern zugelassen, in denen die elektronische Kennzeichnung von Rindern entweder verbindlich vorgeschrieben oder optional ist. Die Ergebnisse sind in Abbildung 3 dargestellt.

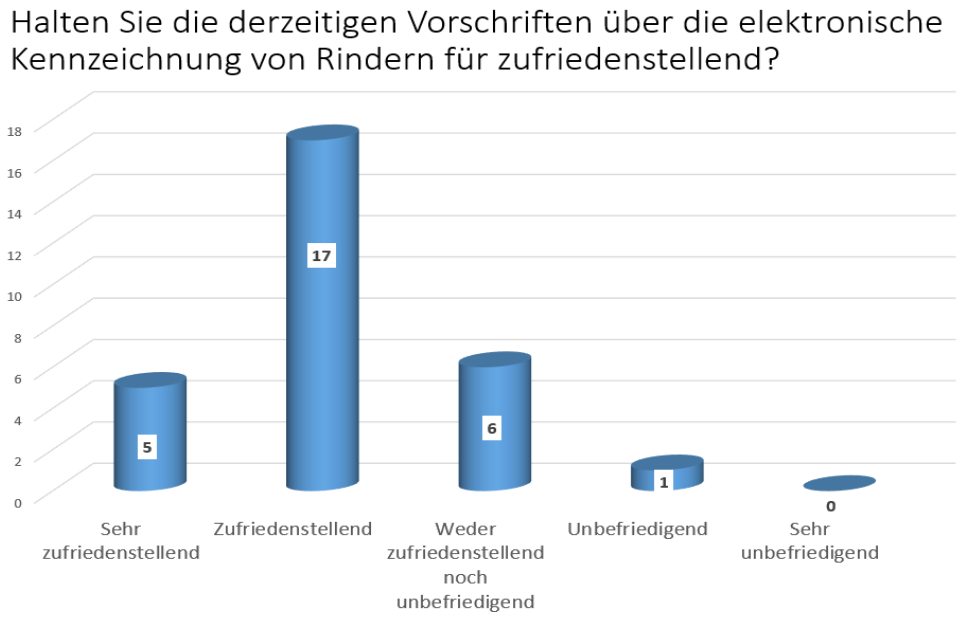
Abbildung 3: Welche elektronischen Identifizierungsmittel sind zulässig?



Zufriedenheit mit den geltenden Vorschriften

Die derzeitigen Vorschriften für die Kennzeichnung von Rindern werden von der großen Mehrheit der Mitgliedstaaten für zufriedenstellend oder sehr zufriedenstellend befunden und nur von einem Mitgliedstaat als unbefriedigend angesehen. Die Ergebnisse sind in Abbildung 4 dargestellt.

Abbildung 4: Zufriedenheit mit den geltenden Vorschriften



Schlussfolgerungen

Die Umfrage zur elektronischen Kennzeichnung von Rindern zeigt, dass die Mitgliedstaaten die geltenden Vorschriften nach wie vor für zufriedenstellend halten. Die Umfrage zeigt auch, dass 37 % der Mitgliedstaaten die verbindlich vorgeschriebene elektronische Kennzeichnung von Rindern im gesamten Hoheitsgebiet oder in Teilen ihres Hoheitsgebiets nach den geltenden Vorschriften anwendet oder anwenden wird. Darüber hinaus wird die elektronische Kennzeichnung in einigen Ländern, in denen die Verwendung optional ist, auf die gesamte oder einen erheblichen Teil der Rinderpopulation angewandt.

Nach den geltenden Vorschriften über die Kennzeichnung von Rindern kann die zuständige Behörde jedes Mitgliedstaats die Verwendung der elektronischen Kennzeichnung von Rindern auf freiwilliger Basis genehmigen oder nationale Vorschriften über die obligatorische Verwendung der elektronischen Kennzeichnung von Rindern in ihrem Hoheitsgebiet erlassen. Diese Vorschriften werden seit 2014 erfolgreich angewandt und wurden bei der Ausarbeitung der Delegierten Verordnung (EU) 2019/2035 im Jahr 2019 im Kontext des neuen Rechtsrahmens für Tiergesundheit erneut mit den Mitgliedstaaten erörtert und vereinbart. Es wurde als angemessen erachtet, die Flexibilität für die Unternehmer und die Mitgliedstaaten zu wahren. Diese erneuerten Vorschriften gelten seit dem 21. April 2021.

Gemäß Artikel 282 der Verordnung (EU) 2016/429, bewertet die Kommission die genannte Verordnung zusammen mit den in Artikel 264 genannten delegierten Rechtsakten und legt die Ergebnisse der Bewertung dem Europäischen Parlament und dem Rat spätestens am 22. April 2026 in einem Bericht vor. Im Rahmen dieser Bewertung können die Erfahrungen mit der Umsetzung der Vorschriften zur Kennzeichnung und Registrierung von Rindern erneut bewertet werden, wobei sich die Bewertung auf einen längeren Zeitraum der Umsetzung der Vorschriften erstreckt.

Auf der Grundlage der Schlussfolgerungen der oben erwähnten Umfrage, der Ergebnisse der Diskussionen in den Sachverständigengruppen und mit den Mitgliedstaaten während der Ausarbeitung der geltenden Vorschriften sowie der vorgesehenen Bewertung dieser Vorschriften legt die Kommission zum gegenwärtigen Zeitpunkt keine Legislativvorschläge vor.