EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Brüssel, den 6.7.2026
COM(2026) 352 final

BERICHT DER KOMMISSION AN DEN RAT UND DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT

über die Bewertung der Verordnung (EU) 2016/429 zu Tierseuchen und zur Änderung und Aufhebung einiger Rechtsakte im Bereich der Tiergesundheit („Tiergesundheitsrecht“)

{SWD(2026) 179 final}

EINLEITUNG

Gemäß Artikel 282 der Verordnung (EU) 2016/429 zu Tierseuchen („Tiergesundheitsrecht“)[1] muss die Europäische Kommission (im Folgenden „Kommission“) eine Bewertung dieser Verordnung und der delegierten Rechtsakte gemäß Artikel 264 dieser Verordnung durchführen und die Ergebnisse der Bewertung in einem Bericht an das Europäische Parlament und den Rat vorlegen. Mit dem vorliegenden Dokument soll dieser rechtlichen Verpflichtung nachgekommen werden, und es soll als Bericht dienen.

Dementsprechend stützt sich dieser Bericht auf die Schlussfolgerungen und Erkenntnisse, die während des Bewertungsprozesses erzielt wurden. Er baut auf den Ergebnissen auf, die in der Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen zur Bewertung des Tiergesundheitsrechts vorgestellt wurden, und gibt einen Überblick über bestimmte Bereiche, die besonderer Aufmerksamkeit bedürfen, sowie über bestimmte künftige Maßnahmen, die von der Kommission und den Mitgliedstaaten zu ergreifen sind.

2. HINTERGRUND, QUELLEN UND POLITISCHER KONTEXT

Tierseuchen machen nicht an Grenzen Halt, und selbst wenn sie im Wesentlichen Tiere befallen und wirtschaftliche Verluste verursachen, können manche von ihnen auch Menschen schaden. Harmonisierte Vorschriften mit Maßnahmen zur Bekämpfung solcher Tierseuchen sind in der EU seit Jahrzehnten geregelt; so wurden beispielsweise einige der ersten Rechtsakte zur Tiergesundheit bereits 1964 erlassen. Mit der Einführung des EU-Binnenmarkts wurden diese Vorschriften in den 1990er-Jahren ausgeweitet und verschärft.

Das Tiergesundheitsrecht wurde 2016 angenommen, trat am 21. April 2016 in Kraft und findet seit dem 21. April 2021 Anwendung. Mit dem Tiergesundheitsrecht soll ein einfacherer und flexiblerer Rechtsrahmen geschaffen werden, der in Bezug auf gelistete Tierseuchen einen risikobasierten Ansatz bei der Festlegung von Tiergesundheitsanforderungen, eine stärkere Handlungsbereitschaft und eine bessere Prävention und Bekämpfung gewährleistet.

Darüber hinaus verringert das Tiergesundheitsrecht den Verwaltungsaufwand für Landwirte, andere Unternehmer und zuständige Behörden, ohne den Tiergesundheitsstatus in der Union zu beeinträchtigen. Zudem sieht es geeignetere Instrumente zur Bewältigung von Gesundheitskrisen (z. B. neu auftretende Seuchen) bzw. zur Bewältigung besonderer Situationen vor und trägt dazu bei, die wirtschaftlichen Verluste, die durch Seuchenausbrüche entstehen, zu reduzieren.

Dieser Rechtsrahmen wurde als Ergebnis der EU-Tiergesundheitsstrategie „Vorbeugung ist die beste Medizin“[2] angenommen, die auf eine umfassende Bewertung der Tiergesundheitspolitik der Gemeinschaft (Community Animal Health Policy, CAHP) 1995-2004 und von Alternativen für die Zukunft[3] folgte.

---

1 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).

2 EU-Tiergesundheitsstrategie 2007-2013 – Lebensmittelsicherheit – Europäische Kommission.

3 CAHP evaluation Final Report-Part I final.doc.

Durch das Tiergesundheitsrecht wurden 39 einzelne Rechtsakte ersetzt und ein einheitlicher, harmonisierter und risikobasierter Rahmen für die Tiergesundheit in der gesamten Europäischen Union eingeführt. Mit der Reform wurde ein modernisiertes System risikobasierter Maßnahmen (z. B. Seuchenkategorisierung), eine klarere Aufteilung der Zuständigkeiten zwischen den zuständigen Behörden und den Unternehmern, eine verbesserte Prävention, insbesondere durch den verstärkten Schutz vor biologischen Gefahren, eine verstärkte Handlungsbereitschaft, die Ermöglichung von Impfungen und die Erhöhung der Anforderungen an die Notfallplanung eingeführt. Dies sind die wichtigsten Instrumente für die Seuchenbekämpfung und die strukturierte Nutzung der Regionalisierung, die die Kontinuität des Handels gewährleisten sollen.

Diese Architektur ermöglicht es, mit dem Tiergesundheitsrecht den in der EU-Tiergesundheitsstrategie von 2007 enthaltenen Grundsatz „Vorbeugung ist die beste Medizin“[4] umzusetzen. Sie stellt einen Übergang von einem reaktiven Krisenmanagement zu einem proaktiven, risikobasierten Ansatz dar, der Maßnahmen der Überwachung, Vorsorge, Prävention, Früherkennung, schnellen Reaktion und Wiederherstellung innerhalb eines einheitlichen Rechtsrahmens zusammenführt.

Das Tiergesundheitsrecht trägt auch zu übergeordneten politischen Zielen der Union bei. Es unterstützt das Konzept „Eine Gesundheit“, indem es dem Zusammenhang zwischen Tiergesundheit, öffentlicher Gesundheit und Umwelt Rechnung trägt. Es steht im Einklang mit den übergeordneten Zielen der EU, da nachhaltige und widerstandsfähige Agrar- und Lebensmittelsysteme gefördert werden. Darüber hinaus begünstigt es eine nachhaltige Wettbewerbsfähigkeit des Agrar- und Lebensmittelsektors und stärkt die Krisenresilienz im Binnenmarkt, da es harmonisierte Standards und koordinierte Reaktionen auf grenzüberschreitende Tierseuchen gewährleistet.

Die Kommission hat die Verordnung (EU) 2016/429 entsprechend den Grundsätzen der EU für eine bessere Rechtsetzung evaluiert und die Ergebnisse in der Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen zur Bewertung des Tiergesundheitsrechts und in der dazugehörigen unterstützenden Studie[5] vorgestellt. In der Bewertung wird beurteilt, in welchem Umfang die Ziele des Tiergesundheitsrechts seit seinem Inkrafttreten am 21. April 2016 und insbesondere seit dem Beginn seiner Anwendbarkeit am 21. April 2021 erreicht wurden. Die Studie deckt den Zeitraum bis zum 31. Dezember 2023 ab, während in der Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen auch einige spätere Erfahrungen bis Anfang 2026 mitberücksichtigt sind. Beide Dokumente wurden anhand umfangreichen Belegmaterials erstellt, darunter Überwachungsdaten und Rückmeldungen von Interessenträgern, die bei mehreren im Rahmen der Studie und darüber hinaus durchgeführten Konsultationen erfasst wurden, insbesondere Rückmeldungen des CVO-Forums, der Beratenden Ausschüsse für Tiergesundheit und anderer Expertengruppen. Die Bewertung stützt sich auch auf Durchführungsberichte und Meldungen der Mitgliedstaaten, Audits der Kommission, Daten aus dem System für Tierseuchennachrichten (ADIS), wissenschaftliche Gutachten der Europäischen Behörde für Lebensmittelsicherheit (EFSA) und Befunde des EU-Veterinär-Notfallteams (EUVET).

Insgesamt zeigen die Ergebnisse, dass die Hauptziele des Tiergesundheitsrechts größtenteils erreicht wurden, wenn auch mit gewissen Schwankungen. Die Verordnung wird von allen

---

4 https://food.ec.europa.eu/document/download/7820a76d-d19d-4a35-b223-caae0f7143da_de?filename=ah_policy_strategy_2007-13_de.pdf.

5 https://data.europa.eu/doi/10.2875/0446681.

zentralen Interessenträgern als solide Grundlage für eine harmonisierte Tiergesundheitspolitik in der EU angesehen.

3. ZUSAMMENFASSUNG DER WICHTIGSTEN ERGEBNISSE, EINSCHRÄNKUNGEN

Während des Bewertungszeitraums waren die Interessenträger und die Mitgliedstaaten mit verschiedenen Herausforderungen konfrontiert, was die Umsetzung anging. Das Tiergesundheitsrecht schafft zwar einen harmonisierten Rahmen, wird jedoch in der Union nicht einheitlich angewendet. Wie in der Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen beschrieben, geht aus der im Rahmen der unterstützenden Studie durchgeführten Konsultation hervor, dass Unterschiede in den Verwaltungskapazitäten, in den Governance-Strukturen und bei den Ressourcen das Tempo und den Umfang der nationalen Angleichung beeinträchtigen, und dass einige Mitgliedstaaten die erforderlichen Anpassungen erst noch abschließen müssen. Die Komplexität des Rechtsrahmens, einschließlich der delegierten Rechtsakte und Durchführungsrechtsakte, wurde als anspruchsvoll bezeichnet, insbesondere für kleinere Unternehmer. Unterschiede in der Auslegung und der Durchsetzungspraxis beeinflussen die Wahrnehmung der Gleichbehandlung bei den Interessenträgern. Diese Erkenntnisse müssen jedoch im Lichte wichtiger Einschränkungen interpretiert werden. Das Tiergesundheitsrecht wird erst seit April 2021 angewendet, daher ist das Zeitfenster für die Bewertung struktureller und langfristiger Auswirkungen relativ klein. Die nationale Angleichung kam in unterschiedlichem Tempo voran, und in mehreren Fällen galten neben den Anforderungen des Tiergesundheitsrechts andere, bereits bestehende Vorschriften weiter, was die Zuordnung der Auswirkungen erschwerte.

Der Bewertungszeitraum fiel teilweise zusammen mit der COVID-19-Pandemie, geopolitischen Krisen, Kostensteigerungen und gravierenden Seuchenausbrüchen, darunter Ausbrüche der hochpathogenen Aviären Influenza und der Afrikanischen Schweinepest. Diese Faktoren führen zu Einschränkungen bei der Zuordnung der Auswirkungen und dem Definieren endgültiger Schlussfolgerungen. Die Bewertung liefert dennoch erste, vorläufige Erkenntnisse. Für eine solidere Beurteilung sind jedoch mehr Zeit und zusätzliche Daten erforderlich.

3.1 WIRKSAMKEIT

Das Tiergesundheitsrecht wird weithin anerkannt als bedeutender Fortschritt bei der Harmonisierung des EU-Tiergesundheitsansatzes, der den Übergang von einem reaktiven zu einem präventiven System markiert. Die derzeitige Wirksamkeit des Tiergesundheitsrechts muss im Lichte seiner gegenwärtigen Umsetzung bewertet werden. Die meisten Mitgliedstaaten haben die Angleichung ihrer nationalen Rechtsvorschriften an die Verordnung noch nicht abgeschlossen, obwohl einige erhebliche Fortschritte vorweisen können. So zeigt beispielsweise die von der Kommission durchgeführte Analyse der Sanktionen, die die Mitgliedstaaten gemäß dem Tiergesundheitsrecht umgesetzt haben, dass bis Juni 2023 nur zehn Mitgliedstaaten berichteten, dass sie Vorschriften angenommen haben oder derzeit ausarbeiten, die Sanktionen für Verstöße gegen das Tiergesundheitsrecht umfassen. Viele Verzögerungen sind auf die Komplexität der nationalen Rechtssysteme und Verwaltungsstrukturen zurückzuführen. Darüber hinaus wird es auch Zeit in Anspruch nehmen, bis sich alle Akteure an den neuen Ansatz, der mit dem Tiergesundheitsrecht eingeführt wurde, angepasst haben, was sich ebenfalls auf die durch die Interessenträger wahrgenommene Wirksamkeit auswirkt. Auch dies ist ein Grund dafür, dass der Übergang schrittweise erfolgt.

Mit dem Tiergesundheitsrecht wird ein strukturiertes und wissenschaftsbasiertes System für die Kategorisierung von Seuchen eingeführt. Tierseuchen werden auf der Grundlage ihres epidemiologischen Profils, ihrer Auswirkungen und der Art der zu ihrer Bekämpfung durchzuführenden Maßnahmen in fünf Kategorien (A bis E) eingestuft. Diese Kategorisierung ermöglicht verhältnismäßige Reaktionen und die Priorisierung von Ressourcen, sodass die Mitgliedstaaten ihre Überwachungs- und Bekämpfungsstrategien an die nationalen Gegebenheiten anpassen können. Dieser Ansatz findet breite Unterstützung, doch bestehen nach wie vor Bedenken hinsichtlich der Reaktionsfähigkeit des Systems auf neu auftretende Bedrohungen und der Notwendigkeit häufigerer Aktualisierungen, insbesondere angesichts klimabedingter Veränderungen der Seuchendynamik.

Im Tiergesundheitsrecht wird der Schwerpunkt auf Prävention durch verstärkten Schutz vor biologischen Gefahren gelegt. In der Verordnung sind klare Zuständigkeiten für Unternehmer und zuständige Behörden festgelegt, wobei die Umsetzung von Maßnahmen zum Schutz vor biologischen Gefahren auf Ebene der landwirtschaftlichen Betriebe und entlang der gesamten Produktionskette vorgeschrieben wird. Dies hat zwar zu einer höheren Sensibilisierung und besseren Risikominderungsmaßnahmen geführt, doch die Umsetzung in den Betrieben ist nach wie vor uneinheitlich (es bestehen z. B. Unterschiede zwischen großen und kleinen Betrieben). Das Fehlen harmonisierter Leitlinien und Schulungen hat in einigen Mitgliedstaaten die Übernahme des Tiergesundheitsrechts zusätzlich erschwert.

Ein weiteres wesentliches Merkmal ist die Stärkung der Rolle der Interessenträger und der gemeinsamen Verantwortung. In der Verordnung werden die Pflichten von Landwirten, Tierärzten, zuständigen Behörden und anderen Akteuren der Tiergesundheitskette präzisiert. Dies hat die Koordinierung und Rechenschaftspflicht verbessert, insbesondere bei der Meldung von Seuchen, bei der Überwachung und bei der Reaktion auf Ausbrüche. In der Bewertungsstudie[6] wird dennoch die Notwendigkeit eines breiteren Bewusstseins für die Zuständigkeiten der einzelnen Akteure sowie eines Kapazitätsaufbaus unterstrichen, insbesondere in kleineren Unternehmern und bei Interessenträgern, die keine Behörden sind. Trotz der Schulungsinitiativen auf EU-Ebene im Rahmen der Initiative „Bessere Schulung für sicherere Lebensmittel“ (Better Training for Safer Food) ist die Verbreitung auf nationaler Ebene nach wie vor gering, und viele Interessenträger berichten, dass sie Schwierigkeiten hätten, sich im Tiergesundheitsrecht zurechtzufinden und ihre Verpflichtungen zu verstehen. Vor diesem Hintergrund könnten auch Notfallplanung und Simulationsübungen dazu beitragen, die Einbindung und Sensibilisierung der Unternehmer zu erhöhen.

Verzögerungen bei der Angleichung der nationalen Rechtsvorschriften haben zu Unterschieden bei der Anwendung bestimmter neuer Bestimmungen geführt, z. B. der Bestimmungen über risikobasierte Tiergesundheitsbesuche. Diese Besuche sind ein wichtiges Instrument zur Prävention und Früherkennung von Seuchen. Zwar haben einige Mitgliedstaaten diese Besuche in bestehende Programme integriert, doch aufgrund fehlender Daten ist das Maß, in dem diese Bestimmung umgesetzt wird, nach wie vor schwer zu beurteilen. Darüber hinaus wird die vollständige Umsetzung wegen fehlender Durchsetzungsmechanismen und eines Mangels an tierärztlichem Personal, insbesondere in ländlichen und abgelegenen Gebieten, weiter behindert.

6 Externe Studie, S. 84.

Das Tiergesundheitsrecht stärkt die Fähigkeit der EU zur Bekämpfung und Tilgung von Seuchen durch strukturierte Tilgungsprogramme und die Anerkennung seuchenfreier Gebiete[7], was für die Aufrechterhaltung eines sicheren Handels und die Verringerung der Belastung durch endemische Seuchen von grundlegender Bedeutung ist. Die uneinheitliche Umsetzung auf nationaler Ebene schränkt jedoch deren volles Potenzial ein. Durch die Anwendung der Regionalisierung wurden allerdings größere Störungen der Handelsströme während Ausbrüchen vermieden. Das Tiergesundheitsrecht ermöglichte es den Mitgliedstaaten, gezielte Beschränkungen anstelle pauschaler Verbote anzuwenden, wodurch die sichere Verbringung von Tieren und Erzeugnissen aus seuchenfreien Zonen ermöglicht wurde.

In der Bewertung wurde festgehalten und begrüßt, dass im Tiergesundheitsrecht ein Paradigmenwechsel zugunsten eines breiteren und flexibleren Einsatzes von Impfungen gegen Tierseuchen stattgefunden hat. Das Tiergesundheitsrecht hat die Bedingungen präzisiert, unter denen Impfungen als Präventiv- oder Notfallmaßnahme eingesetzt werden können. Dies hat einen strategischeren Einsatz von Impfstoffen ermöglicht, z. B. im Fall der hochpathogenen Aviären Influenza (HPAI)[8], bei der gezielte Impfkampagnen geholfen haben, den Schweregrad von Ausbrüchen zu verringern und die wirtschaftlichen Verluste zu begrenzen. Diese neue Politik hat in erheblichem Maße dazu beigetragen, die negativen Auswirkungen mehrerer Tierseuchen zu senken. Die am häufigsten genannten Beispiele sind die HPAI, mit kürzlich eingeführter Schutzimpfung in Frankreich seit 2024, das Virus der Blauzungenkrankheit (BTV) in mehreren Mitgliedstaaten, Infektionen mit dem Virus der Lumpy-skin-Krankheit (LSD) in Italien, Frankreich und Spanien im Zeitraum 2025-2026 sowie die Maul- und Klauenseuche (MKS) in der Slowakei, in Ungarn (2025) und in Zypern (2026). Einige forderten jedoch eine breitere Unterstützung für Impfungen, wie z. B. erweiterte EU-Antigen- und Impfstoffbanken nicht nur bei Seuchen der Kategorie A, und sprachen sich für einen strukturierteren und besser koordinierten Impfplan gegen Tierseuchen in der EU aus.

Die Modernisierung digitaler Instrumente wie TRACES für die Rückverfolgbarkeit und für Tierverbringungen sowie ADIS für die Berichterstattung und Meldung werden als Verbesserung angesehen und als Fortschritt bei der Verfahrensvereinfachung anerkannt, auch wenn nach wie vor technische und Interoperabilitätsprobleme bestehen[9].

Während die Umsetzung des Tiergesundheitsrechts darauf abzielte, die Tiergesundheitsanforderungen in der gesamten EU zu harmonisieren und zu vereinfachen, wurden einige unbeabsichtigte Auswirkungen beobachtet, insbesondere auf Kleinunternehmer wie Hobbylandwirte. So haben in bestimmten Fällen die auf nationaler Ebene eingeführten Anforderungen, die mitunter über die Vorgaben des Tiergesundheitsrechts hinausgehen, zu einem erhöhten administrativen und finanziellen Aufwand geführt. Darüber hielten manche Interessenträger fest, dass das Fehlen angemessener Ausgleichsmechanismen ein Hindernis für die wirksame Umsetzung darstellt, da das Tiergesundheitsrecht keine finanzielle Unterstützung regelt.

Das Tiergesundheitsrecht zeigt Wirkung in Bereichen, in denen die Umsetzung vorangekommen ist, insbesondere bei der Seuchenkategorisierung, der risikobasierten Überwachung, dem Schutz vor biologischen Gefahren und den Tilgungsbemühungen. Insgesamt befindet sich die Umsetzung jedoch noch in der Phase des Übergangs. Um das

---

7 Externe Studie, S. 111.
8 SWD, Nummer 2.3.3.
9 Externe Studie, Nummer 4.12, S. 69.

Potenzial der Verordnung voll auszuschöpfen, werden eine kontinuierliche Unterstützung der Mitgliedstaaten, eine Vereinfachung der Rechtsinstrumente und eine umfassendere Einbeziehung der Interessenträger von entscheidender Bedeutung sein. In dem Maße wie die nationalen Systeme an das Tiergesundheitsrecht angepasst werden, wird eine umfassendere Bewertung seiner langfristigen Auswirkungen möglich werden.

3.2 EFFIZIENZ

Bei der Bewertung der Effizienz des Tiergesundheitsrechts wird untersucht, ob die den Mitgliedstaaten, den Interessenträgern und der Kommission entstandenen Kosten in einem angemessenen Verhältnis zu dem Nutzen stehen, der seit seiner Umsetzung erzielt wurde. Eine erhebliche Einschränkung der Bewertung ist, dass die Mitgliedstaaten ihre nationalen Rechtsvorschriften noch nicht vollständig an das Tiergesundheitsrecht angeglichen bzw. die durch das Tiergesundheitsrecht ermöglichte Flexibilität noch nicht in vollem Umfang genutzt haben. Daher ist es nach wie vor schwierig, die Auswirkungen des Tiergesundheitsrechts von den Auswirkungen nicht vollständig angeglichener nationaler Rechtsvorschriften zu trennen. Darüber hinaus können mehrere Jahre erforderlich sein, bevor sich die Auswirkungen des Tiergesundheitsrechts in tatsächlichen Änderungen des Tiergesundheitsstatus niederschlagen, insbesondere angesichts der Tatsache, dass externe Faktoren die epidemiologische Landschaft erheblich beeinflussen.

Insgesamt dürfte das Kosten-Nutzen-Verhältnis des Tiergesundheitsrechts langfristig positiv sein, wenn auch mit wichtigen Einschränkungen. Kurz- bis mittelfristig hat das Tiergesundheitsrecht erhebliche Kosten und einen hohen Verwaltungsaufwand für verschiedene Interessenträger mit sich gebracht, und diese Vorlaufkosten waren in einigen Fällen höher als ursprünglich erwartet. Bei diesen Kosten und Aufwänden handelt es sich um Investitionen, von denen ein eindeutiger künftiger Nutzen für die Prävention und Bekämpfung von Seuchen, die Harmonisierung der Rechtsvorschriften und die Erleichterung des Handels erwartet wird. Dieser Nutzen dürfte im Laufe der Zeit größer werden. Dass der Schwerpunkt des Tiergesundheitsrechts auf Prävention (z. B. Schutz vor biologischen Gefahren sowie Überwachung) liegt, dürfte in den kommenden Jahren eine Verringerung kostspieliger Seuchenausbrüche bewirken, was zu Einsparungen führen wird, die die laufenden Ausgaben rechtfertigen. Dennoch sind die Effizienzgewinne noch nicht vollständig erreicht, da der regulatorische Übergang noch nicht abgeschlossen ist. In dieser frühen Umsetzungsphase zeigen sich die Vorteile des Tiergesundheitsrechts noch ungleichmäßig, während bestimmte Kosten vorab angefallen sind.

Einige zuständige nationale Behörden hatten und haben erhebliche einmalige und laufende Kosten für die Angleichung der nationalen Systeme an das Tiergesundheitsrecht zu tragen. Diese umfassen auch Anstrengungen zur Aktualisierung oder Konsolidierung der nationalen Rechtsvorschriften, zur Modernisierung von IT-Systemen (z. B. für die Meldung und Rückverfolgbarkeit von Seuchen), zur Einstellung oder Schulung von Personal und zur Übermittlung neuer Anforderungen an die Interessenträger. Viele nationale Behörden mussten erhebliche Ressourcen umschichten, um ihre Überwachungs- und Berichterstattungsinfrastruktur anzupassen.

Außerdem sind neue Compliance-Kosten für Unternehmer entstanden. Diese ergeben sich aus Verpflichtungen wie einer Verstärkung der Seuchenüberwachung und des Schutzes vor biologischen Gefahren, der Aufzeichnung von Tierverbringungen und in einigen Fällen aus Anforderungen wie Tiergesundheitsbesuchen und der Registrierung neuer Betriebe. Je nach

den spezifischen Maßnahmen waren sie jedoch nicht für alle Unternehmer völlig neu. So gab es beispielsweise Tiergesundheitsbesuche bei Landwirten in bestimmten Sektoren und Ländern bereits vor der Umsetzung des Tiergesundheitsrechts, entweder wegen nationaler Rechtsvorschriften oder aufgrund der Teilnahme an privaten Zertifizierungssystemen. Folglich variiert das Ausmaß, in dem das Tiergesundheitsrecht neue Kosten verursacht, je nach Unternehmer, Sektor und Mitgliedstaat.

Der Studie zufolge umfassen die im Rahmen des Tiergesundheitsrechts beobachteten oder erwarteten Vorteile eine wirksamere und effizientere Seuchenbekämpfung und ein kohärenteres regulatorisches Umfeld. Indem es 39 Rechtsakte durch eine einzige Verordnung ersetzt, sollte das Tiergesundheitsrecht die Vorschriften straffen und die Rechtsfragmentierung verringern. Grundsätzlich hat diese Konsolidierung für mehr Rechtssicherheit gesorgt und dürfte zu mehr Klarheit und langfristig zu weniger Verwaltungsaufwand führen. Viele Interessenträger berichten, dass der einheitliche Rahmen die Koordinierung zwischen Behörden und Interessenträgern verbessert und eine schnellere und einheitlichere Reaktion auf grenzüberschreitende Seuchenbedrohungen erleichtert hat. Es gibt Belege dafür, dass die Maßnahmen des Tiergesundheitsrechts (z. B. risikobasierte Überwachung und Regionalisierung) dazu beigetragen haben, das Auftreten von Tierseuchen (z. B. Aviäre Influenza, Afrikanische Schweinepest) effizienter einzudämmen, sodass das Ausmaß der Keulung, der Handelsverbote und anderer kostenintensiver Sofortmaßnahmen reduziert wurde. Handelsdaten und Rückmeldungen von Interessenträgern deuten darauf hin, dass der Binnenmarkt widerstandsfähig geblieben ist. Der Handel innerhalb der Union hat sich nach 2021 trotz permanenter Ausbrüche von Tierseuchen stark erholt, was darauf hindeutet, dass der Rahmen des Tiergesundheitsrechts die Kontinuität des Handels begünstigt hat[10]. Durch die EU-weite Harmonisierung von Standards und Ansätzen trägt das Tiergesundheitsrecht dazu bei, das Vertrauen in den Handel mit Tieren und tierischen Erzeugnissen innerhalb der EU aufrechtzuerhalten, und verhindert ungerechtfertigte Handelshemmnisse während Seuchenereignissen (Einteilung in von der Seuche betroffene Zonen/Regionalisierung statt landesweiter Verbote). Diese Vorteile lassen sich zwar unmittelbar kaum quantifizieren, tragen jedoch zu einem stabileren und berechenbareren Geschäftsumfeld für Unternehmen und Behörden bei. Insgesamt sprechen die vorstehenden Elemente dafür, dass das Tiergesundheitsrecht einen Wert erbringt, der im Laufe der Zeit die getätigten Investitionen ausgleichen dürfte.

Trotz der langfristigen Vorteile machen einige Unternehmer geltend, dass die Umsetzung zu Verwaltungsaufwand geführt habe, insbesondere in der Anfangsphase. Sie äußern Bedenken wegen zusätzlicher Formalitäten und komplexer neuer Verfahren wie Betriebsregistrierung, der Führung von Aufzeichnungen, Tiergesundheitsbesuchen und sich überschneidender Anforderungen zwischen nationalen und EU-Anforderungen. Bestimmte Zielgruppen sind besonders betroffen. Insbesondere Kleinunternehmer und Hobbylandwirte berichten, dass die Einhaltung der Anforderungen des Tiergesundheitsrechts (z. B. die Ausstellung von Veterinärbescheinigungen für Tierverbringungen oder die Einhaltung neuer Vorschriften über das Führen von Aufzeichnungen und über den Schutz vor biologischen Gefahren) ihrer Ansicht nach aufwendig und angesichts des Umfangs ihrer Tätigkeiten unverhältnismäßig sei. Auch größere gewerbliche Unternehmer weisen auf gestiegene Befolgungskosten hin, die jedoch in größeren Betrieben in der Regel leichter aufgefangen werden können.

[10] SWD, Nummer 4.1.1, S. 44.

Die Erfahrungen hinsichtlich der Effizienz und des Kosten-Nutzen-Verhältnisses des Tiergesundheitsrechts sind von Mitgliedstaat zu Mitgliedstaat und von Unternehmergruppe zu Unternehmergruppe sehr unterschiedlich. Diejenigen Mitgliedstaaten, die bereits am Beginn der Ära des Tiergesundheitsrechts eine gut entwickelte Veterinärinfrastruktur, fortschrittliche IT-Systeme und gut ausgestattete Verwaltungen besaßen, haben den Übergang im Allgemeinen reibungsloser bewältigt und sogar Nutzen daraus gezogen. So haben beispielsweise Länder, die schon im Vorfeld des Tiergesundheitsrechts eine nationale elektronische Datenbank für die Rückverfolgbarkeit von Tieren eingeführt hatten, dieses System weiter ausgebaut und berichten von Verbesserungen bei den Überwachungs- und Früherkennungskapazitäten. Dieses Beispiel verdeutlicht, dass dort, wo Investitionen in Infrastruktur und Kapazitätsaufbau getätigt wurden, die operative Effizienz des Tiergesundheitsrechts wirksamer erreicht werden kann. Mitgliedstaaten mit begrenzteren Ressourcen oder weniger entwickelten Systemen waren dagegen mit wesentlich größeren Herausforderungen und höheren relativen Kosten konfrontiert. Diese Unterschiede wirken sich auch auf Interessenträger wie z. B. Landwirte aus; wenn etwa ein Land die Einführung aktualisierter Leitlinien verzögert, haben Landwirte und Tierärzte in diesem Land möglicherweise länger mit verwirrenden Verfahren zu kämpfen.

Darüber hinaus variiert auch die Verteilung von Kosten und Nutzen auf die verschiedenen Kategorien von Interessenträgern – je nachdem, inwieweit die Mitgliedstaaten die durch das Tiergesundheitsrecht gewährte Flexibilität nutzen[11] [12]. In Mitgliedstaaten, die nicht vollständig von dem risikobasierten Ansatz Gebrauch machten, waren die Landwirte einer größeren Belastung ausgesetzt. In anderen Mitgliedstaaten, die die Flexibilitätsregelungen des Tiergesundheitsrechts anwendeten, um die Maßnahmen auf das Risiko vor Ort abzustimmen (z. B. Befreiung sehr kleiner Tierhalter von bestimmten Pflichten), war die Belastung des Privatsektors im Verhältnis gesehen geringer. Diese politischen Entscheidungen bewirken in Kombination mit unterschiedlichen wirtschaftlichen Strukturen (große gewerbliche landwirtschaftliche Betriebe oder viele Kleinbauern), dass die Effizienz des Tiergesundheitsrechts je nach Land oder Sektor unterschiedlich ausfällt.

3.3 KOHÄRENZ

Die Bewertung zeigt, dass das Tiergesundheitsrecht in sich kohärent ist. Die Auflistung und Kategorisierung von Seuchen in der Union bestimmen das Niveau der Überwachung, der Verbringungsbedingungen und der Bekämpfungsmaßnahmen und schaffen einen strukturierten Zusammenhang zwischen Risikobewertung und operativer Reaktion. In der Praxis bestehen jedoch nach wie vor Unterschiede in der Art und Weise, wie die Mitgliedstaaten Überwachungssysteme konzipieren, Schnittstellen zu wildlebenden Tieren handhaben und bei Ausbrüchen Ausnahmeregelungen anwenden. Da mehrere Mitgliedstaaten die nationale Angleichung noch nicht abgeschlossen haben, wurde noch keine vollständige operative Kohärenz erreicht.

Extern wirkt das Tiergesundheitsrecht ergänzend zu anderen Rechtsvorschriften der Union. Die Verordnung über amtliche Kontrollen bildet den horizontalen Rahmen für die Überprüfung und Durchsetzung in der EU entlang der Lebensmittelkette. Das Tiergesundheitsrecht ist dem

[11] Externe Studie, Anhang 3, S. L.
[12] SWD, Nummer 4.1.2, S. 46.

Allgemeinen Lebensmittelrecht[13] und den Rechtsvorschriften über Zoonosen[14] vorgelagert, da es den Umgang mit Tiergesundheitsrisiken zum Gegenstand hat, bevor diese die Lebensmittelsicherheit oder die öffentliche Gesundheit beeinträchtigen. Es steht auch im Einklang mit den EU-Rechtsvorschriften über Tierarzneimittel[15], insbesondere dort, wo Impfungen oder Behandlungen Teil von Seuchenbekämpfungsstrategien sind. Das Tiergesundheitsrecht zielt auf eine kohärente Anwendung des Konzepts „Eine Gesundheit" ab, bei dem die Zusammenhänge zwischen Tiergesundheit und öffentlicher Gesundheit, Wildtieren, der Umwelt, der Lebensmittel- und Futtermittelsicherheit und dem Tierwohl berücksichtigt und andere externe Faktoren wie Ernährungssicherheit, wirtschaftliche Faktoren und soziale Belange berücksichtigt werden[16].

Die Kohärenz mit den Rechtsvorschriften über Lebensmittelsicherheit und Tierwohl wird insgesamt als stark bewertet[17], auch wenn die Ansichten der Interessenträger zur praktischen Angleichung an die Tierwohlvorschriften gemischt sind, insbesondere dort, wo Seuchenbekämpfungsmaßnahmen im Rahmen des Tiergesundheitsrechts Auswirkungen auf das Tierwohl haben können.

Das Tiergesundheitsrecht gilt für wild lebende Tiere nur dann, wenn es für die Prävention oder Bekämpfung gelisteter Seuchen epidemiologisch relevant ist. Bestimmte Bereiche, insbesondere transmissible spongiforme Enzephalopathien und die meisten Vorschriften über tierische Nebenprodukte, werden weiterhin durch spezifische Rechtsrahmen außerhalb des Tiergesundheitsrechts geregelt.

3.4 RELEVANZ

Das Tiergesundheitsrecht ist angesichts des sich wandelnden epidemiologischen Drucks, etwa des Wiederauftretens bestimmter Seuchen, der anhaltenden Ausbreitung anderer Seuchen wie der Afrikanischen Schweinepest (ASP) und der hochpathogenen Aviären Influenza (HPAI) sowie der Ausbreitung vektorübertragener Krankheiten, nach wie vor von großer Bedeutung. Seine präventive Ausrichtung, die Anwendung der Regionalisierung und anderer Instrumente wie Impfungen sind geeignet, um der zunehmend komplexen Seuchendynamik zu begegnen.

Aufgrund seiner einheitlichen Mindestanforderungen bei Seuchen der Kategorien A und B und flexibleren Ansätze bei Seuchen der Kategorien C, D und E wird das Tiergesundheitsrecht insgesamt als geeignet für den aktuellen Bedarf und als ausreichend anpassungsfähig für neu auftretende Bedrohungen beurteilt. Die Unternehmer weisen jedoch diesbezüglich auf mehrere Herausforderungen hin. Die Flexibilität, die für Seuchen der Kategorien C, D und E vorgesehen ist, ermöglicht es den Mitgliedstaaten, ihre Maßnahmen an die nationalen

---

13 Verordnung (EG) Nr. 178/2002 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 28. Januar 2002 zur Festlegung der allgemeinen Grundsätze und Anforderungen des Lebensmittelrechts, zur Errichtung der Europäischen Behörde für Lebensmittelsicherheit und zur Festlegung von Verfahren zur Lebensmittelsicherheit, http://data.europa.eu/eli/reg/2002/178/2026-01-01.

14 Richtlinie 2003/99/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. November 2003 zur Überwachung von Zoonosen und Zoonoseerregern und zur Änderung der Entscheidung 90/424/EWG des Rates sowie zur Aufhebung der Richtlinie 92/117/EWG des Rates, http://data.europa.eu/eli/dir/2003/99/oj.

15 Verordnung (EU) 2019/6 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Dezember 2018 über Tierarzneimittel und zur Aufhebung der Richtlinie 2001/82/EG (Text von Bedeutung für den EWR), http://data.europa.eu/eli/reg/2019/6/oj.

16 Externe Studie, S. 78.

17 SWD, S. 59.

Gegebenheiten anzupassen, kann aber auch zu einer heterogenen Anwendung von Maßnahmen (z. B. Impfungen gegen die Blauzungenkrankheit) führen, die zwar für die Bekämpfung der Seuche in den Mitgliedstaaten nutzbringend sind, die jedoch Auswirkungen auf den Handel innerhalb der EU und die Vorhersehbarkeit des Marktes haben können. Darüber hinaus nannten die Interessenträger Verpflichtungen zum Schutz vor biologischen Gefahren und Anforderungen an Tiergesundheitsbesuche, obwohl diese grundsätzlich klar definiert sind, als Bereiche, in denen detailliertere und harmonisierte operative Leitlinien zu einer kohärenteren Umsetzung beitragen würden.

3.5 EU-MEHRWERT

Die Bewertung bestätigt einen eindeutigen EU-Mehrwert. Durch die Festlegung harmonisierter Vorschriften für die Tiergesundheit und insbesondere für die Seuchenüberwachung, -prävention und -bekämpfung unterstützt der Rahmen koordinierte Maßnahmen zwischen den Mitgliedstaaten und trägt zu gleichen Wettbewerbsbedingungen im Binnenmarkt bei. Instrumente auf Unionsebene wie die Listung und Kategorisierung von Seuchen, Antigen- und Impfstoffbanken, das EU-Berichterstattungssystem für Seuchen, das Netz tiergesundheitlicher Laboratorien der EU, die Regionalisierung und die gemeinsamen Vorschriften für Verbringungen und den Eingang in die Union unterstützen die vorhersehbare grenzüberschreitende Koordinierung und erleichtern den sicheren Handel. Darüber hinaus stellt der Rahmen des Tiergesundheitsrechts sicher, dass die Anforderungen für den Eingang in die Union genauso streng sind wie die Anforderungen innerhalb der EU, wodurch gleiche Wettbewerbsbedingungen für Unternehmer in der EU geschaffen werden. Diese im Einklang mit den internationalen Standards der Weltorganisation für Tiergesundheit (WOAH) stehenden Anforderungen für den Eingang ermöglichen den internationalen Handel nach den Grundsätzen des WTO/SPS-Übereinkommens. Diese Ergebnisse hätten von den Mitgliedstaaten allein nicht in gleichem Maße erreicht werden können[18][19].

Es besteht im Großen und Ganzen ein verhältnismäßiges Gleichgewicht zwischen EU-Maßnahmen und nationalen Maßnahmen. An den Ergebnissen zeigen sich jedoch einige Einschränkungen, die sich darauf auswirken, inwieweit der EU-Mehrwert in der Praxis realisiert wird. Unterschiede bei der Umsetzung auf nationaler Ebene und bei der Anwendung von Flexibilitätsbestimmungen können die Vorhersehbarkeit von Tierverbringungen beeinträchtigen und für bestimmte Unternehmer ungleiche Bedingungen schaffen. In diesem Zusammenhang wurde in der Konsultation darauf hingewiesen, dass eine weitergehende Koordinierung auf Unionsebene die Kohärenz und Vorhersehbarkeit des Marktes verbessern könnte, ohne die erforderliche Flexibilität zu beeinträchtigen.

4. ERKENNTNISSE UND NÄCHSTE SCHRITTE

Wie bereits dargelegt, ist das Tiergesundheitsrecht zwar erst seit 2021 in vollem Umfang anwendbar, die Bewertung bestätigt jedoch eine insgesamt positive Beurteilung und eine breite Wertschätzung seitens der Interessenträger. Das Tiergesundheitsrecht wird weithin als erhebliche Verbesserung gegenüber dem früheren fragmentierten Rahmen angesehen, da es eine modernisierte, risikobasierte rechtliche Architektur bietet, und als solide und kohärente Grundlage für eine harmonisierte, präventive und risikobasierte Tiergesundheitspolitik in der EU betrachtet. Es begünstigt eine Verlagerung des Schwerpunkts von Tilgungsmaßnahmen hin

[18] Externe Studie, S. 139.
[19] SWD, S. 69.

zu Prävention, Handlungsbereitschaft und einem verhältnismäßigen und langfristigen Seuchenmanagement und stärkt dadurch die Vorhersehbarkeit und Nachhaltigkeit der EU-Tiergesundheitspolitik.

Trotz der insgesamt positiven Rückmeldungen und Einschätzungen haben die Komplexität der tertiären Rechtsvorschriften, die uneinheitliche Umsetzung sowie Verzögerungen bei der nationalen Angleichung die vollständige Ausschöpfung des Potenzials des Rechtsrahmens eingeschränkt. Die Kommission hat bestimmte Bereiche identifiziert, in denen weitere Aufmerksamkeit notwendig ist. Diese Bereiche, die anhand der Bewertungskriterien ermittelt wurden und der weiteren Aufmerksamkeit der Kommission und der Mitgliedstaaten bedürfen, haben sich in den nachstehenden Punkten herauskristallisiert.

4.1 Stärkung des einheitlichen politischen und rechtlichen Rahmens

In der Bewertung wird das Tiergesundheitsrecht als klarere, modernisierte Rechtsstruktur anerkannt, die eine einheitlichere Anwendung der Tiergesundheitsvorschriften in der gesamten EU gewährleistet. Das Tiergesundheitsrecht wird weithin als strukturelle Verbesserung gegenüber dem vorherigen Rahmen angesehen. Dadurch wird das alleinige Zurückgreifen auf Notfalltilgungsmaßnahmen weiter reduziert und ein nachhaltigeres, berechenbareres und flexibleres langfristiges Seuchenmanagement unterstützt.

Andererseits wird in der Bewertung auf die Komplexität der tertiären Rechtsvorschriften hingewiesen, die in den Mitgliedstaaten uneinheitlich umgesetzt oder noch nicht durchgesetzt werden. Die Mitgliedstaaten berichten zudem, dass die Angleichung ihrer nationalen Rechtsvorschriften komplexer war als erwartet. In der Studie wurde auch ein gewisses Maß an Frustration darüber konstatiert, dass die Verabschiedung delegierter Rechtsakte mehr Zeit in Anspruch nimmt als ursprünglich von manchen Interessenträgern vermutet.

Um diese Probleme anzugehen, sollte die Kommission die tertiären Rechtsvorschriften weiterhin vereinheitlichen und straffen, damit sie übersichtlicher und benutzerfreundlicher werden. Darüber hinaus sollte die Kommission die Benutzerfreundlichkeit ihrer Website verbessern und diese häufiger durch Erläuterungen über die Aufnahme und Wirkungsweise der verschiedenen Rechtsvorschriften und deren Verflechtung aktualisieren. Erforderlichenfalls kann die Kommission Leitlinien zu verschiedenen Elementen der Rechtsvorschriften ausarbeiten und sie gegebenenfalls in Form einer „Bekanntmachung der Kommission“ verabschieden. Das Schulungsprogramm „Bessere Schulung für sicherere Lebensmittel“ (Better Training for Safer Food, BTSF) muss fortgesetzt werden und den Wissenstransfer zwischen den Mitgliedstaaten intensivieren.

Die Mitgliedstaaten müssen die vollständige Umsetzung des Tiergesundheitsrechts beschleunigen und sicherstellen, indem sie veraltete nationale Rechtsvorschriften aufheben. Gegebenenfalls sollten sie nationale oder sektorspezifische Leitlinien ausarbeiten, die für das Thema relevant sind, um die Leitlinien der Kommission zu ergänzen, insbesondere wenn es darum geht, besonderen Umständen und Situationen Rechnung zu tragen. Darüber hinaus müssen die Mitgliedstaaten das durch BTSF-Schulungen gewonnene Wissen wirksamer und effizienter an Behörden und Unternehmer weitergeben.

4.2 Klärung der Zuständigkeiten der verschiedenen Akteure und Stärkung der Einhaltung der Vorschriften

Die Bewertung ergab, dass es eine klarere Zuweisung von Verpflichtungen und eine geringere Unsicherheit darüber gibt, wer für Präventions-, Melde-, Bekämpfungs- und Wiederherstellungsmaßnahmen zuständig ist. Darüber hinaus wurde mit dem Tiergesundheitsrecht der Grundsatz der geteilten Verantwortung eingeführt und das Bewusstsein bei verschiedenen Interessengruppen, insbesondere bei Tierärzten und zuständigen Behörden, geschärft, was eine besser organisierte Zusammenarbeit bei Seuchenausbrüchen ermöglicht hat. Auch das hat zu einer besseren Einhaltung der Vorschriften beigetragen.

Auf lokaler operativer Ebene können jedoch die Zuständigkeiten, insbesondere in Ausbruchssituationen, noch unklar sein. Die Bewertung zeigte Defizite bei der lokalen Einsatzplanung auf, die aber eher auf mangelnde Schulung und Koordinierung als auf Mängel des Tiergesundheitsrechts zurückzuführen sind. Die Anwendung des Rechtsrahmens in der Praxis wird durch einander überlagernde delegierte Rechtsakte und Durchführungsrechtsakte zusätzlich erschwert. Darüber hinaus sind die Mitgliedstaaten von Rechts wegen verpflichtet, der Kommission Bericht darüber zu erstatten, welche Sanktionen bei Verstößen gegen die Bestimmungen des Tiergesundheitsrechts verhängt werden. Nur wenige Mitgliedstaaten sind dieser Berichtspflicht nachgekommen[20].

Um diese Probleme anzugehen, beabsichtigt die Kommission, zusätzlich zu den unter Punkt 4.4 genannten Elementen eine Durchführungsverordnung über Notfallpläne zu erlassen.

Mit einer regelmäßigen Veröffentlichung vergleichbarer Informationen zu nationalen Sanktionen und deren Durchsetzung könnten möglicherweise die Transparenz in Bezug auf die nationalen Sanktionssysteme erhöht und die Rechenschaftspflicht und das gegenseitige Vertrauen gefördert werden. Angesichts dieser Überlegung könnte die Kommission im Rahmen des Beratenden Ausschusses für Tiergesundheit (AHAC) und des Ständigen Ausschusses für Pflanzen, Tiere, Lebensmittel und Futtermittel eine Diskussion über den Mehrwert anstoßen, den es hätte, Mindestanforderungen an Sanktionen festzulegen oder andere Leitlinien für die Mitgliedstaaten zu erlassen, wie Sanktionen anzuwenden sind.

Die Mitgliedstaaten müssen ihre Anstrengungen zur Umsetzung der Vorschriften verstärken und die erforderlichen Sanktionen entwickeln, um eine ordnungsgemäße Umsetzung des Tiergesundheitsrechts auf nationaler Ebene zu gewährleisten und den zuständigen Behörden die erforderlichen Instrumente zur Durchsetzung der Rechtsvorschriften an die Hand zu geben.

4.3 Sicherstellung der Anpassungsfähigkeit der Seuchenkategorisierung und -priorisierung

Die Bewertung kommt zu dem Schluss, dass die Priorisierung und Kategorisierung von Seuchen eine wertvolle Schlüsselmaßnahme ist, mit der verhältnismäßige, wissenschaftlich fundierte EU-Maßnahmen unterstützt werden. Es bestehen jedoch nach wie vor Bedenken hinsichtlich der Anpassungsfähigkeit und der Rechtzeitigkeit von Aktualisierungen sowie der Anpassungsfähigkeit an neu auftretende Risiken und Seuchen, wie vektorübertragene Krankheiten, die besondere Herausforderungen darstellen.

Die Kommission wird daher überprüfen, ob das derzeitige Kategorisierungssystem noch den aktuellen Gegebenheiten entspricht. Sie wird auch prüfen, ob die Kategorisierungskriterien

[20] SWD, S. 27.

bestimmten Herausforderungen (z. B. vektorübertragenen Seuchen, für die bereits um eine Stellungnahme der EFSA ersucht wurde) angemessen Rechnung tragen, und kann erforderlichenfalls Änderungen der Rechtsvorschriften vorschlagen. Die Kommission wird die EFSA weiterhin beauftragen und in Erwägung ziehen, eine umfassendere Bewertung und gegebenenfalls eine Neubewertung von Tierseuchen im Hinblick auf ihre Aufnahme in die Liste für Maßnahmen der Union und auf ihre Kategorisierung im Rahmen des Tiergesundheitsrechts einzuleiten.

4.4 Verbesserung der Reaktion auf Tierseuchen und Notfallpläne

Die Bewertung ergab, dass die Annahme des Tiergesundheitsrechts zu besser koordinierten Reaktionen auf Tierseuchen geführt hat. Darüber hinaus werden Vorschriften für Notfallpläne zu einer noch besseren Reaktion auf Seuchenausbrüche beitragen.

Die Umsetzung von Seuchenbekämpfungsmaßnahmen in den Mitgliedstaaten ist jedoch nach wie vor uneinheitlich. In Bezug auf die Notfallpläne verweisen die Interessenträger darauf, dass es keine Durchführungsbestimmungen gibt, und in der Studie wurde festgestellt, dass die Notfallpläne in mehreren Mitgliedstaaten veraltet sind[21].

Um die Seuchenbekämpfungsmaßnahmen in der EU zu stärken, wird die Kommission die delegierten Verordnungen[22] weiter überarbeiten und ändern, um sie an die jüngsten wissenschaftlichen Entwicklungen und die Bedürfnisse der Mitgliedstaaten anzupassen. Um eine einheitliche Umsetzung der Notfallpläne zu gewährleisten, wird die Kommission eine Durchführungsverordnung erlassen. Die Kommission wird die Mitgliedstaaten durch fortgesetzte BTSF-Schulungen weiter unterstützen, wobei der Schwerpunkt auf der kontinuierlichen Förderung der Tiergesundheit liegen wird. Die Kommission wird eine besondere Reihe von Audits in den Mitgliedstaaten einleiten, um die Durchführung von Simulationsübungen durch die Mitgliedstaaten und die Umsetzung der Vorschriften über Notfallpläne zu überwachen.

4.5 Förderung der Regionalisierung und der Festlegung von Kompartimenten

Die Bewertung ergab, dass die mit dem Tiergesundheitsrecht eingeführten Seuchenbekämpfungsmaßnahmen dazu beigetragen haben, die Auswirkungen von Seuchenausbrüchen zu minimieren, die Anerkennung seuchenfreier Gebiete in der EU zu unterstützen und eine Fortsetzung des Handels innerhalb der EU sowie der Ausfuhren zu ermöglichen. Dies wurde durch die EU-Regionalisierung und in geringerem Maße auch durch neu eingeführte Konzepte zur Festlegung von Kompartimenten erreicht, die die Fortsetzung des Handels innerhalb der EU und der Ausfuhren in Nicht-EU-Länder ermöglichen.

Die uneinheitliche Anerkennung der Regionalisierung und der damit verbundenen Instrumente durch Drittländer verringerte jedoch den erwarteten Nutzen für die Kontinuität des internationalen Handels. Mehrere Interessenträger sprechen sich für mehr praktische Orientierungshilfen und Wissen und einen Kapazitätsaufbau aus.

Um diese Probleme anzugehen, wird die Kommission die Mitgliedstaaten weiter unterstützen, indem sie zugunsten eines besseren Verständnisses Leitlinien für die Anwendung der

---

21 Externe Studie, S. 66.

22 http://data.europa.eu/eli/reg_del/2020/687/oj.

Regionalisierung und der Festlegung von Kompartimenten ausarbeitet. Eine benutzerfreundliche Website der Kommission soll Erläuterungen zu verschiedenen Rechtsvorschriften und eine Visualisierung der Regionalisierung mithilfe innovativer IT-Kartierungsinstrumente bieten.

Die Kommission und die Mitgliedstaaten werden sich auch weiterhin mit den Handelspartnern auf bilateralen und multilateralen Treffen, in Handelsabkommen, in SPS-Verhandlungen und in internationalen Normungsgremien für die Anerkennung der EU-Regionalisierung einsetzen.

4.6 Maßnahmen gegen die uneinheitliche Umsetzung in den Mitgliedstaaten, risikobasierte Maßnahmen und Flexibilität

Die unzureichende und uneinheitliche Umsetzung des Tiergesundheitsrechts in den Mitgliedstaaten gehört zu den am häufigsten erwähnten Erkenntnissen der Bewertung und wird als Schwachpunkt wahrgenommen. Gleichzeitig sind die Maßnahmen im Tiergesundheitsrecht risikobasiert. Diesbezüglich bietet der Rechtsrahmen Flexibilitätsmöglichkeiten durch detailliertere Vorschriften, d. h. delegierte Rechtsakte und Durchführungsrechtsakte, die auf der Grundlage des Tiergesundheitsrechts erlassen werden. Das Tiergesundheitsrecht gibt den Mitgliedstaaten auch die Möglichkeit, in bestimmten Bereichen strengere Vorschriften anzuwenden. Obwohl einige Mitgliedstaaten über bewährte Verfahren verfügen, um die ordnungsgemäße Umsetzung des neuen Rechtsrahmens zu gewährleisten, und der Mehrwert von BTSF-Schulungen offensichtlich ist, erfolgt die Umsetzung in vielen Mitgliedstaaten nach wie vor nur teilweise.

In Bezug auf Flexibilität wird in der Bewertung zwar der Mehrwert des Tiergesundheitsrechts hervorgehoben, insbesondere bei der Durchführung von Seuchenbekämpfungsmaßnahmen, es wird jedoch auch betont, dass dies zu einer uneinheitlichen Durchsetzung und einer unterschiedlichen Anwendung von Ausnahmeregelungen in den Mitgliedstaaten führt. Dies wurde als Faktor wahrgenommen, der den Binnenmarkt beeinträchtigt und ungleiche Bedingungen für bestimmte Sektoren in verschiedenen Mitgliedstaaten schafft, und es wurde eine einheitlichere Umsetzung in der gesamten EU gefordert.

Um hier Abhilfe zu schaffen, kann die Kommission ihre Audits in den Mitgliedstaaten verstärken, um ein besseres und gleichmäßigeres Umsetzungsniveau anzuregen und engmaschig zu überwachen. Falls dies für notwendig erachtet wird, kann die Kommission die Inanspruchnahme von Ausnahmeregelungen durch die Mitgliedstaaten durch die Änderung von delegierten Rechtsakten und Durchführungsrechtsakten einschränken bzw. regeln und so für strengere harmonisierte Vorschriften sorgen. Die Kommission und die Mitgliedstaaten könnten die Transparenz erhöhen, indem sie die Websites der Mitgliedstaaten und der Kommission auf dem neuesten Stand und transparent halten und indem sie Informationen im Ständigen Ausschuss für Pflanzen, Tiere, Lebensmittel und Futtermittel bereitstellen und sie auf der Website des Ausschusses öffentlich zugänglich machen. Darüber hinaus wird die Fortsetzung des BTSF-Schulungsprogramms die Umsetzung in den Mitgliedstaaten durch Wissensvermittlung, Informationsbereitstellung und praktische Übungen weiter unterstützen.

4.7 Schwerpunkt auf risikobasierten Maßnahmen der Prävention, des Schutzes vor biologischen Gefahren und der Überwachung

Bei der Bewertung wurde ein bedeutender Fortschritt bei der Erlangung des Status „seuchenfrei“ für mehrere gelistete Tierseuchen wie Tuberkulose, Brucellose oder Tollwut

festgestellt, für die die Tilgung in der Union verpflichtend ist; damit wird ein Übergang von einem auf Tilgungsmaßnahmen ausgerichteten Modell hin zu mehr Prävention und Bekämpfung eingeleitet[23]. Die Bewertung zeigt, dass bei diesem Rechtsrahmen, der einen risikobasierten Ansatz verfolgt, die Überwachung gestärkt wird. Andererseits wurde festgestellt, dass die Anwendung der grundlegenden Überwachung von Unternehmern durch Tiergesundheitsbesuche gemäß Artikel 25 des Tiergesundheitsrechts gemischt und die Durchsetzung des Schutzes vor biologischen Gefahren uneinheitlich ist, und es wurde auf Ressourcenprobleme hingewiesen, insbesondere einen Mangel an Tierärzten. Ein Ausbau der Überwachungsnetze auf nationaler Ebene und die Gewährleistung der Angleichung an die Indikatoren auf EU-Ebene zugunsten gleicher Wettbewerbsbedingungen in allen Mitgliedstaaten[24], könnten zur Umsetzung eines flexiblen, risikobasierten Ansatzes beitragen, der an den lokalen Kontext angepasst ist, was nur bei einer Unterstützung durch robuste Überwachungssysteme gerechtfertigt ist.

Um einer in der Bewertung mehrfach geäußerten Forderung nachzukommen, kann die Kommission Vorschriften mit Kriterien und einer Basisfrequenz von Tiergesundheitsbesuchen entwickeln und Leitlinien zum Schutz vor biologischen Gefahren ausarbeiten, wobei die Mitgliedstaaten in ihren Rückmeldungen ausdrücklich Leitlinien gegenüber Rechtsvorschriften den Vorzug gegeben haben.

4.8 Optimierung des Einsatzes von Impfungen in der gesamten EU

Wie unter Punkt 3.1 erwähnt, wurde in der Bewertung der Paradigmenwechsel des Tiergesundheitsrechts, der einen breiteren und flexibleren Einsatz von Impfungen gegen Tierseuchen vorsieht und für den es einige gute Beispiele gibt, anerkannt und begrüßt. Die beispiellose Zahl von Tieren, die in der letzten Zeit wegen der Ausbreitung von Seuchen gekeult werden mussten, zeigt, dass ein umfassenderer Einsatz von Impfungen, auch als Präventionsinstrument, sinnvoll wäre, wo immer dies möglich ist.

Dementsprechend wird die Kommission prüfen, ob die derzeitigen Impfvorschriften und die darin enthaltenen Grundsätze zweckmäßig sind und ob der Ansatz in Bezug auf verschiedene Seuchen der Kategorie A den Bedürfnissen gerecht wird, wobei die potenziellen Auswirkungen solcher Änderungen auf Wirtschaft, Gesellschaft und Handel berücksichtigt werden. Diese Arbeit sollte in einem breiteren internationalen multilateralen Kontext erfolgen und dabei nicht nur die EU-Vorschriften, sondern auch internationale Standards und Handelsanforderungen berücksichtigen. Die Kommission wird daher weiterhin mit der WOAH, mit Handelspartnern und anderen internationalen Interessenträgern zusammenarbeiten, um wissenschaftlich fundierte Impfkonzepte zu fördern, zur Entwicklung internationaler Standards beizutragen und ungerechtfertigte Handelshemmnisse im Zusammenhang mit dem Einsatz von Impfungen abzubauen. Die Kommission wird auch regelmäßig mit den Mitgliedstaaten und der Industrie erörtern, wie eine bessere Verfügbarkeit von Impfstoffen gegen solche Tierseuchen sichergestellt werden kann. Darüber hinaus wird die Kommission sich wissenschaftlich beraten lassen, um besser entscheiden zu können, wie Impfungen in verschiedenen Szenarien und für verschiedene Zwecke am besten eingesetzt werden können, d. h. als Notimpfungen zur Unterstützung von Seuchenbekämpfungsmaßnahmen oder als Instrument zur Seuchenprävention.

---

[23] Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen, Nummer 3.4, S. 26.

[24] Externe Studie, Nummer 5.6.

4.9 Verringerung des Verwaltungsaufwands, der Kosten, der Berichterstattung und der Komplexität bestimmter Maßnahmen

In der Bewertungsstudie wurden die eingeführten risikobasierten Maßnahmen als kosteneffizienter angesehen. Einige spezifische Vorteile sind bereits erkennbar, z. B. Verbesserungen bei der Früherkennung der Aviären Influenza in bestimmten Regionen[25]. Diese Vorteile sind jedoch noch nicht weitverbreitet. Schulungen und die Umsetzung neuer Verpflichtungen, wie beispielsweise Tiergesundheitsbesuche, haben ebenfalls zu höheren Kosten geführt.

Darüber hinaus wurden in einigen Fällen, wie z. B. bei der Afrikanischen Schweinepest, spezifische Vorschriften, mit denen über die allgemeinen Bestimmungen des Tiergesundheitsrechts hinaus zusätzliche Elemente der Einteilung in Zonen und Verbringungsbeschränkungen eingeführt wurden, als komplexer empfunden, da erneut ein seuchenspezifischer Ansatz eingeführt wurde, wodurch die Dokumentationsanforderungen stiegen und bei Unternehmern und Handelspartnern Verwirrung gestiftet wurde. Die Mitgliedstaaten und Unternehmer meldeten auch eine erhöhte Arbeitsbelastung im Zusammenhang mit der Früherkennung und Überwachung von Tierseuchen.

Andererseits kam es in der Praxis zu manchen Vereinfachungen. Die Kommission hat Erläuterungen zur Kennzeichnung von Verbringungen mit geringem Risiko (z. B. von bestimmten Haustieren und in Gefangenschaft gehaltenen Vögeln) veröffentlicht, und einige Mitgliedstaaten haben nationale Maßnahmen eingeführt, etwa die Abschaffung von Gebühren für Bescheinigungen für Hobbytierhalter. Es hat sich gezeigt, dass eine Vereinfachung innerhalb des bestehenden Rechtsrahmens möglich ist. In der Bewertungsstudie wurde jedoch auch auf divergierende nationale Verpflichtungen und zusätzliche EU-Vorschriften hingewiesen, was von vielen als problematisch empfunden wird.

Die Kommission wird daher weiterhin bemüht sein, Möglichkeiten zur Vereinfachung zu nutzen, indem sie die bestehenden delegierten Rechtsakte und Durchführungsrechtsakte ändert und dabei einen evidenz- und risikobasierten Ansatz verfolgt. Die Kommission wird möglicherweise auch in Erwägung ziehen, durch Änderung von delegierten Rechtsakten und Durchführungsrechtsakten **die Inanspruchnahme von Ausnahmeregelungen der Mitgliedstaaten einzuschränken oder besser zu regeln** und für stärker harmonisierte Vorschriften zu sorgen.

4.10 Lösung von Finanzierungsproblemen

In der Bewertungsstudie werden mehrere Fälle hervorgehoben, in denen es an angemessenen Finanzierungsmechanismen mangelt, insbesondere um Landwirte für ihre Verluste aufgrund von Seuchenausbrüchen und die damit verbundenen Kosten zu entschädigen. Obwohl dies in der Studie als unbeabsichtigte Auswirkung bezeichnet wird, wird festgehalten, dass die Klärung der Zuständigkeiten die finanziellen Verpflichtungen auf die Landwirte verlagert hat.

Die Erfahrungen mit der EU-Kofinanzierung haben gezeigt, dass aufgrund der Unvorhersehbarkeit großflächiger Ausbrüche bestimmter Tierseuchen, die zu größeren Krisen

[25] SWD, Punkt 4.1.1, S. 39-41.

führen, der Zugang zu einem Krisenreservefonds sichergestellt werden muss, der für die Finanzierung von Notfallmaßnahmen bei Tierseuchen geeignet ist.

Die Kommission hat diese Bedenken zur Kenntnis genommen; auf sie wird auch im Rahmen der Nutztierstrategie und des neuen mehrjährigen Finanzrahmens eingegangen.

4.11 Stärkung der externen Kohärenz und des Zusammenhangs mit anderen Rechtsvorschriften

Die Bewertung bestätigt, dass das Tiergesundheitsrecht weitgehend mit anderen politischen Rechtsrahmen der EU, u. a. dem Konzept „Eine Gesundheit", im Einklang steht. Die Ziele des Tiergesundheitsrechts stärken die Ziele des Binnenmarkts, der öffentlichen Gesundheit, der Lebensmittelsicherheit und des Umweltschutzes. Dennoch bestehen nach wie vor einige Inkonsistenzen.

4.11.1 Konzept „Eine Gesundheit"

Es ist eine sinnvolle Ausrichtung des Tiergesundheitsrechts auf das Konzept „Eine Gesundheit" festzustellen. Das Tiergesundheitsrecht spiegelt eine klare legislative Verpflichtung wider und ist für seine übergeordneten Ziele nach wie vor relevant. Der Grad seiner Angleichung an die Praxis und operativen Wirksamkeit wird jedoch von den verschiedenen Interessengruppen unterschiedlich wahrgenommen und ist sowohl durch bemerkenswerte Stärken als auch durch anhaltende Herausforderungen bei der Umsetzung und Integration gekennzeichnet[26]. Was die wirksame Anwendung des Tiergesundheitsrechts angeht, bestehen nach wie vor Lücken, vor allem bei der Integration der Umweltgesundheit und bei der sektorübergreifenden Zusammenarbeit und stärkeren Koordinierung zwischen den Systemen der Tier-, Human- und Umweltgesundheit, insbesondere im Hinblick auf Risiken im Zusammenhang mit Zoonosen und wild lebenden Tieren.

Die Kommission wird die Bemühungen der Mitgliedstaaten zur Verbesserung der Kohärenz und zur Stärkung der multidisziplinären Integration in den Ländern weiter unterstützen, wobei der Schwerpunkt auf dem Austausch bewährter Verfahren liegen soll.

In der neuen Durchführungsverordnung über Notfallpläne (siehe auch oben), deren Verabschiedung für 2026 geplant ist, wird die Kommission die Mitgliedstaaten dazu verpflichten, die Verfahren für die Zusammenarbeit der Veterinärbehörden mit den Behörden für die öffentliche Gesundheit sowie gegebenenfalls mit Umweltbehörden und weiteren Behörden darzulegen.

4.11.2 Tiergesundheit und Zusammenhang mit Vorschriften über transmissible spongiforme Enzephalopathien (TSE) und über Zoonosen

Obwohl das Tiergesundheitsrecht einen gut strukturierten, risikobasierten Ansatz für die Tierseuchenbekämpfung eingeführt hat, ist seine Kohärenz mit bereits bestehenden

[26] Externe Studie, Nummer 4.3.7, S. 143.

Rechtsvorschriften der Verordnung über transmissible spongiforme Enzephalopathien (TSE)[27] nach wie vor unvollständig. Die Rückmeldungen der Interessenträger, insbesondere der zuständigen Behörden, haben gezeigt, dass die Beibehaltung separater Rechtsrahmen für TSE und andere Zoonosen zu einer Fragmentierung der Rechtsvorschriften und zu Umsetzungsproblemen geführt hat. Die Tatsache, dass TSE nicht in den Seuchenkategorisierungsprozess des Tiergesundheitsrechts einbezogen werden, führt zu Verwirrung bei Unternehmern und Behörden, erschwert die Priorisierung von Seuchen, beeinflusst Kofinanzierungsentscheidungen und schwächt die Kommunikation über Gesundheitsrisiken[28]. Der Studie zufolge würde die Beseitigung dieser Inkonsistenzen sowohl zur Kohärenz der Rechtsvorschriften als auch zu einer effizienteren Zuweisung von EU-Mitteln für das Tierseuchenmanagement beitragen.

Die Kommission befasst sich bereits im Rahmen des laufenden Omnibus-Pakets zur Vereinfachung der Anforderungen an die Lebensmittel- und Futtermittelsicherheit[29], das im Dezember 2025 angenommen wurde, mit bestimmten Aspekten der TSE-Vorschriften. Darüber hinaus wird sie eine umfassende Überarbeitung der TSE-Vorschriften einleiten und in Erwägung ziehen, sie in das Tiergesundheitsrecht aufzunehmen.

Die Kommission wird auch **die bestehende Zoonosenrichtlinie überprüfen, vereinfachen und aktualisieren** und darüber nachdenken, wie andere Zoonoseerreger in den Rahmen des Tiergesundheitsrechts aufgenommen werden können.

4.11.3 Klärung der Schnittstellen mit dem Tierschutz

Obwohl in der Bewertungsstudie keine direkten rechtlichen Widersprüche/Konflikte mit den Bestimmungen über den Tierschutz festgestellt wurden, besteht der Eindruck von Diskrepanzen, insbesondere in den Bereichen Tiertransporte und Keulungspraxis bei Ausbrüchen, vor allem in bestimmten Haltungssystemen. In der Regel beziehen sich diese Bedenken mehr auf die spezifische und in vielen Fällen lokale Umsetzung bestimmter temporärer Seuchenbekämpfungsmaßnahmen und auf die allgemeinere Haltungspraxis als auf die Rechtsvorschriften.

Die Kommission kann diese Probleme durch wissenschaftliche Beratung durch die EFSA und in der Nutztierstrategie weiter angehen. Die Kommission kann auch in Erwägung ziehen, eine spezielle BTSF-Schulung für spezifische Problematiken an der Schnittstelle zwischen Tiergesundheit und Tierschutz in verschiedenen Ausbruchsszenarien zu organisieren, insbesondere in Notfallsituationen, die sich auf den Transport, die Unterbringungsbedingungen oder die Keulung von Tieren bei Seuchenausbrüchen auswirken.

5. SCHLUSSFOLGERUNGEN

Die Bewertung zeigt, dass das Tiergesundheitsrecht eine solide Grundlage für eine harmonisierte Tiergesundheitspolitik in der EU darstellt. Die Neuausrichtung auf Prävention, die risikobasierte Entscheidungsfindung und die Abstimmung auf die übergeordneten EU-Ziele stellt eine erhebliche Verbesserung gegenüber dem vorherigen System dar. Die

---

27 Verordnung (EG) Nr. 999/2001 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 22. Mai 2001 mit Vorschriften zur Verhütung, Kontrolle und Tilgung bestimmter transmissibler spongiformer Enzephalopathien, http://data.europa.eu/eli/reg/2001/999/oj.

28 Externe Studie, Nummer 4.4.2, S. 151.

29 Vereinfachung der Rechtsvorschriften – Lebensmittelsicherheit – Europäische Kommission.

uneinheitliche Umsetzung, die wahrgenommene Komplexität der Rechtsinstrumente und das begrenzte Verständnis aufseiten der Interessenträger stellen jedoch nach wie vor Herausforderungen dar.

Die Kommission hat ermittelt, in welchen Bereichen und durch welche Maßnahmen diese Mängel angegangen werden könnten, z. B. durch Vereinfachung, Kapazitätsaufbau und eine verstärkte Zusammenarbeit zwischen Unternehmern sowie zwischen den Mitgliedstaaten und der Europäischen Kommission mit dem Ziel, einen stärker präventiv ausgerichteten Ansatz einzuführen. Dies würde dazu beitragen, dass das Tiergesundheitsrecht sein Potenzial für den Schutz der Tiergesundheit und der öffentlichen Gesundheit, die Steigerung der Resilienz und die Förderung der Wettbewerbsfähigkeit des Agrar- und Lebensmittelsektors der EU voll entfalten kann. Die Priorität in dieser Phase ist nicht eine grundlegende Reform, sondern Konsolidierung, Klarstellung und konsequente Umsetzung in der gesamten Union. Die kontinuierliche Überwachung und Faktensammlung wird in künftige Anpassungen der Rechtsvorschriften einfließen.