

VERZOEK OM INPUT VOOR EEN EFFECTBEOORDELING

Dit document dient om het publiek en belanghebbenden te informeren over de toekomstige wetgevingswerkzaamheden van de Commissie, zodat zij feedback kunnen geven over de analyse van het probleem door de Commissie en over mogelijke oplossingen. Bovendien kunnen zij relevante informatie doorgeven waarover zij beschikken, bijvoorbeeld over de mogelijke gevolgen van de verschillende opties.

TITEL VAN HET INITIATIEF	Dierenwelzijn op landbouwbedrijven voor bepaalde dieren: modernisering van de EU-wetgeving
LEIDEND DG (VERANTWOORDELIJKE EENHEID)	Directoraat-generaal Gezondheid en Voedselveiligheid — Eenheid G3 (“Dierenwelzijn”)
VERWACHT SOORT INITIATIEF	Wetgevingsvoorstel
INDICATIEVE PLANNING	Vierde kwartaal 2026
AANVULLENDE INFORMATIE	https://food.ec.europa.eu/animals/animal-welfare/eu-animal-welfare-legislation/animal-welfare-farm_en https://food.ec.europa.eu/animals/animal-welfare/evaluations-and-impact-assessment/revision-animal-welfare-legislation_en

Dit document dient slechts ter informatie. Het loopt niet vooruit op de eindbeslissing van de Commissie over de vraag of dit initiatief zal worden voortgezet en welke invulling dat uiteindelijk zal krijgen. Alle elementen van het beschreven initiatief, waaronder de planning, kunnen veranderen.

A. Politieke context, probleemomschrijving en subsidiariteitscontrole

Politieke context

In de [visie voor landbouw en voedsel](#) van februari 2025 heeft de Commissie haar voornemen aangekondigd om nauw overleg te plegen met landbouwers, exploitanten in de voedselvoorzieningsketen en het maatschappelijk middenveld. Op basis daarvan is zij van plan wetgevingsvoorstellen in te dienen voor de herziening van de bestaande EU-wetgeving inzake dierenwelzijn, onder meer met betrekking tot haar belofte om kooien geleidelijk af te schaffen. In de visie staat ook dat de Commissie ervoor zal zorgen dat in toekomstige wetgevingsvoorstellen inzake dierenwelzijn dezelfde normen worden toegepast voor producten die in de EU worden geproduceerd als voor producten die uit derde landen worden ingevoerd. De gerichte herziening van de wetgeving inzake dierenwelzijn zal een gelegenheid zijn om deze toe te passen op een manier die in overeenstemming is met de WTO-regels en die gebaseerd is op een effectbeoordeling.

In de door de Commissie in 2022 uitgevoerde geschiktheidscontrole van de EU-wetgeving inzake dierenwelzijn werd geconcludeerd dat deze niet langer geschikt is voor het beoogde doel. De wetgeving is niet langer afgestemd op maatschappelijke en ethische verwachtingen, zoals duidelijk bleek uit het Europees burgerinitiatief “End the Cage Age”, dat werd gesteund door de resolutie van het Europees Parlement van 10 juni 2021¹. In 2021 kondigde de Commissie in reactie op het initiatief “End the Cage Age” aan voornemens te zijn wetgeving voor te stellen om het gebruik van kooien voor bepaalde soorten en categorieën dieren (legkippen, varkens, kalveren, jonge hennen, vleeskuikenouderdieren, leghenouderdieren, konijnen, eenden, ganzen en kwartels) geleidelijk af te schaffen en te verbieden. Er bestaan ook ethische bezwaren tegen het systematisch doden van mannelijke eendagskuikens, zoals bleek uit de discussie over deze kwestie tijdens het debat in de Raad Landbouw en Visserij op 17 oktober 2022. Deze praktijk van het doden van pasgeboren kuikens heeft ertoe geleid dat de eierindustrie steeds meer in de gaten wordt gehouden.

Binnen de veehouderij bestaat ook belangstelling voor het moderniseren van de wetgeving inzake dierenwelzijn

¹ https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2021-0295_NL.pdf.

zodat welzijnsindicatoren beter worden benut en er flexibiliteit wordt geboden bij structurele vereisten. Deze aanpak zou de naleving en handhaving vereenvoudigen. Belanghebbenden op het gebied van landbouwhuisdieren hebben ook aangedrongen op ondersteunende maatregelen, waaronder EU-financiering en verlengde overgangperiodes, en op het toepassen van EU-regels inzake dierenwelzijn op ingevoerde producten in overeenstemming met internationale regels.

Momenteel vereisen de vijf EU-richtlijnen inzake het welzijn van landbouwhuisdieren niet dat ingevoerde producten van dierlijke oorsprong voldoen aan EU-normen inzake dierenwelzijn of gelijkwaardige normen. Dit heeft geleid tot ethische bezwaren bij burgers en is door veel belanghebbenden ter discussie gesteld.

Probleem dat met het initiatief wordt aangepakt

De huidige EU-regels laten nog steeds het gebruik toe van stalhuisvestingssystemen voor legkippen, varken, kalveren, jonge hennen, vleeskuikenouderdieren, leghenouderdieren, konijnen, eenden, ganzen en kwartels. Dergelijke systemen beperken in ernstige mate het natuurlijke gedrag en de bewegingsvrijheid van deze dieren. De regels laten ook het systematisch doden van mannelijke eendagskuiken toe in de legkippensector, wat ethische bezwaren oproept. Bovendien leggen veel bepalingen van de EU-wetgeving inzake dierenwelzijn vage verplichtingen op. Dit kan ertoe leiden dat zij verschillend worden geïnterpreteerd, waardoor zij in de lidstaten verschillend worden toegepast. Dit heeft geleid tot verschillen in de handhaving in de EU en een ongelijke werking van de eengemaakte markt. Bovendien zijn er momenteel geen robuuste indicatoren voor het monitoren en verbeteren van het dierenwelzijn, en worden de kansen die digitale instrumenten bieden niet volledig onderzocht. Het algemene effect van de EU-regels inzake dierenwelzijn wordt verder verzwakt door het feit dat zij niet van toepassing zijn op dieren of levensmiddelen van dierlijke oorsprong die uit derde landen in de EU worden ingevoerd.

Kooien voorkomen dat dieren natuurlijk gedrag vertonen, zoals foerageren, omgaan met soortgenoten en vrij bewegen. Deze stalhuisvestingssystemen veroorzaken chronische stress, een slechte gezondheid en algemeen lijden. De daaruit voortvloeiende welzijnsproblemen geven aanleiding tot aanzienlijke ethische bezwaren en hebben negatieve economische gevolgen doordat het consumentenvertrouwen wordt ondermijnd. Er is een groeiende vraag van het publiek naar een humanere behandeling van dieren, en dit vindt zijn weerslag in de ontwikkeling van EU-kwaliteitsregelingen die betrekking hebben op hogere dierenwelzijnsnormen, zoals biologische productie of alternatieve landbouwmethoden (bv. stalsystemen en systemen met vrije uitloop). Als antwoord op de verwachtingen van de burgers hebben verschillende lidstaten strengere nationale regels ingevoerd, waardoor de lacunes in de EU-wetgeving aan het licht zijn gekomen en een ongelijk speelveld voor landbouwers en levensmiddelenbedrijven op de eengemaakte markt is gecreëerd. De complexiteit en overlappende aard van de huidige regels maken ze moeilijk toe te passen, te monitoren en te handhaven.

Zoals uiteengezet in de geschiktheidscontrole van 2022 heeft de huidige situatie geleid tot aanzienlijke verstoringen op de eengemaakte markt en tot een slecht welzijn van landbouwhuisdieren in de EU.

Grondslag van het EU-optreden (rechtsgrondslag en subsidiariteitscontrole)

Het harmoniseren van de regels inzake dierenwelzijn op EU-niveau zorgt voor consistente normen in alle lidstaten, waardoor verstoringen van de markt en oneerlijke concurrentie worden voorkomen. Zonder een gemeenschappelijke aanpak blijven de nationale wetten versnipperd, wat leidt tot ongelijke voorwaarden voor landbouwers en levensmiddelenbedrijven.

Daarnaast vergemakkelijken geharmoniseerde normen en duidelijke regels de handhaving en naleving. Dankzij een EU-breed kader kan beter verantwoording worden afgelegd en worden autoriteiten geholpen bij het volgen van de vooruitgang. Door dierenwelzijnsindicatoren en digitale instrumenten te integreren, wordt de monitoring ook doeltreffender en transparanter.

Om het vertrouwen van de consument te beschermen, tegemoet te komen aan de verwachtingen van de burgers en de levensvatbaarheid van de agrovoedingssector van de EU te waarborgen, is het van cruciaal belang dat de vereisten voor ingevoerde producten en die voor EU-producten beter op elkaar worden afgestemd.

Rechtsgrondslag

Artikel 43 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie.

Praktische noodzaak van EU-optreden

Een geharmoniseerde EU-aanpak is van essentieel belang, niet alleen om de welzijnsomstandigheden op de eengemaakte markt te standaardiseren, maar ook om de handhaving te stroomlijnen en ervoor te zorgen dat alle lidstaten aan dezelfde strenge normen voldoen. Bovendien zou een EU-breed monitoringkader het gebruik van dierenwelzijnsindicatoren en digitale instrumenten vergemakkelijken, wat zou leiden tot efficiënter toezicht en verantwoordingsplicht en de landbouwers meer flexibiliteit zou bieden. Tegelijkertijd kan de keuze van relevante, evenredige en realistische indicatoren de administratieve lasten voor exploitanten en bevoegde autoriteiten

verlichten. Gezien de duidelijke maatschappelijke vraag naar een beter dierenwelzijn zou een gecoördineerde EU-respons ook een verdere versnippering van de nationale regels voorkomen. Deze meer eensgezinde aanpak zou praktische voordelen opleveren: het zou eerlijkere concurrentie ondersteunen, de nalevingslasten verminderen en tegemoetkomen aan de verwachtingen van de burgers ten aanzien van de betrokken sectoren.

B. Doelstellingen en beleidsopties

De belangrijkste doelstellingen van deze herziening van de wetgeving zijn zorgen voor een goede werking van de interne markt op het gebied van dierenwelzijnsnormen, moderniseren van de bestaande regels en gevolg geven aan het Europese burgerinitiatief "End the Cage Age". Deze herziening zal gebaseerd zijn op de meest recente wetenschappelijke gegevens en rekening houden met de sociaal-economische gevolgen van de wetgeving voor landbouwers en exploitanten in de voedselvoorzieningsketen, met inbegrip van kmo's en consumenten. De herziening zal ook steun en passende soortspecifieke overgangsperioden bieden. Om de morele waarden van de EU te handhaven en zo tegemoet te komen aan de maatschappelijke vraag, zal de Commissie, in overeenstemming met de internationale regels, op het gebied van dierenwelzijn gelijkwaardige productienormen voor ingevoerde producten onderzoeken.

De Commissie wil in 2026 een wetgevingsvoorstel indienen voor de eerste sectoren. Zij zal beslissen welke sectoren onder de regelgeving zullen vallen na een brede raadpleging van belanghebbenden en haalbaarheidsstudies die in 2025 zullen worden uitgevoerd.

Op basis van de bevindingen van de effectbeoordeling kan het initiatief een oplossing bieden voor de ethische bezwaren rond het systematisch doden van mannelijke eendagskuikens. Het initiatief heeft ook tot doel de EU-wetgeving inzake dierenwelzijn op landbouwbedrijven te moderniseren door een op welzijnsresultaten gerichte aanpak in te voeren. Dit omvat het integreren van duidelijke dierenwelzijnsindicatoren en het gebruik van digitale technologieën voor monitoring en handhaving, wat leidt tot vereenvoudiging en vermindering van de administratieve lasten.

In de effectbeoordeling zal ook worden onderzocht hoe modernisering een vereenvoudigd kader voor exploitanten kan creëren door de voor hen toepasselijke dierenwelzijnsnormen te stroomlijnen, waardoor onnodige administratieve lasten kunnen worden verminderd.

Het algemene doel is te zorgen voor een uniforme, hoogstaande bescherming van het dierenwelzijn, eerlijke concurrentie voor landbouwers, minder administratieve lasten en afstemming op ethische verwachtingen en bezwaren voor een betere handhaving. De volgende belangrijke opties kunnen in de raadplegings- en effectbeoordelingsfase worden overwogen.

- **Geleidelijke afschaffing van kooien.** Passende overgangsperioden vaststellen voor de geleidelijke afschaffing van kooien en technische voorschriften voor kooivrije systemen. Potentiële sectoren die in de raadplegingen en effectbeoordeling in aanmerking moeten worden genomen, zijn legkippen, varkens, kalveren, jonge hennen, vleeskuikenouderdieren, leghenouderdieren, konijnen, eenden, ganzen en kwartels.
- **Indicatoren en digitalisering.** Bepalen welke welzijnsindicatoren moeten worden gebruikt en hoe deze moeten worden gemeten. Onderzoeken hoe digitale instrumenten kunnen worden geïntegreerd voor doeltreffende, transparante monitoring en minder administratieve lasten. Sectoren die mogelijk in de raadplegingen en effectbeoordeling in aanmerking moeten worden genomen, zijn pluimvee, varkens, runderen en vleeskonijnen.
- **Invoervereisten.** Vaststellen of en in hoeverre gelijkwaardige dierenwelzijnsnormen moeten worden opgelegd voor de invoer van dieren en dierlijke producten. Dit geldt voor bestaande EU-vereisten op het gebied van dierenwelzijn en eventuele nieuwe vereisten in het wetgevingsvoorstel. Potentiële sectoren die in de raadplegingen en effectbeoordeling in aanmerking moeten worden genomen, zijn pluimvee, varkens, kalveren en konijnen.
- **Doden van mannelijke eendagskuikens in de legkippensector.** Deze praktijk geleidelijk afschaffen en passende overgangsperioden en mogelijke afwijkingen vaststellen.

C. Waarschijnlijke effecten

Het initiatief heeft tot doel de EU-normen voor dierenwelzijn te harmoniseren om beter tegemoet te komen aan de toenemende ethische verwachtingen van de burgers. Het geleidelijk afschaffen van kooien kan ertoe leiden dat een aantal landbouwers moet investeren in het moderniseren van hun landbouwbedrijf of nieuwe productiemethoden moet invoeren. Deze effecten zouden echter worden gecompenseerd door duidelijkere regels en voorspelbare resultaten en worden beperkt door financiële steun en gefaseerde overgangsperioden. De daaruit voortvloeiende hogere normen zouden het vertrouwen van de consument vergroten en nieuwe marktkansen openen in derde landen voor duurzaam geproduceerde levensmiddelen.

Het integreren van geavanceerde monitoring- en digitaliseringsinstrumenten in de betrokken sectoren zou de naleving en handhaving stroomlijnen door gegevensverzameling en -analyse mogelijk te maken, de administratieve lasten te verminderen en efficiëntere, en datagestuurde besluitvorming te vergemakkelijken. Landbouwers zouden

baat hebben bij duidelijkere benchmarks, terwijl verwerkers en detailhandelaren op het gebied van reputatie zouden kunnen profiteren van meer transparantie en verantwoordingsplicht. Deze maatregelen kunnen ook bijdragen tot een beter beheer van hulpbronnen en betere milieuprestaties, waardoor de duurzaamheid en het concurrentievermogen van de agrovoedingssector wordt bevorderd.

D. Instrumenten voor betere regelgeving

Effectbeoordeling

Het initiatief wordt ontwikkeld aan de hand van gerichte effectbeoordelingen, gestructureerde raadplegingen en uitgebreide analyses met meerdere criteria. De Commissie zal een systematische evaluatie uitvoeren van de waarschijnlijke sociale, economische en milieueffecten van de beoogde veranderingen door kwantitatieve gegevens, kwalitatieve inzichten en onafhankelijke externe analyses te integreren. In een externe studie zullen de gevolgen voor landbouwers, consumenten en het milieu worden beoordeeld en bij de ontwikkeling van de beleidsopties zal rekening worden gehouden met wetenschappelijk bewijs van de Europese Autoriteit voor voedselveiligheid (EFSA).

Voortbouwend op eerdere beoordelingen en raadplegingen van belanghebbenden zal de Commissie aanvullende gerichte raadplegingen houden met landbouwers, exploitanten in de voedselvoorzieningsketen en het maatschappelijke middenveld. Deze raadplegingen zullen praktische uitdagingen in kaart brengen en worden meegenomen in technische specificaties, realistische overgangperiodes en steunmaatregelen. Bij de effectbeoordeling zal gebruik worden gemaakt van een transparante methode om ervoor te zorgen dat de input van belanghebbenden systematisch wordt vastgelegd en in aanmerking wordt genomen in het definitieve voorstel.

Raadplegingsstrategie

De raadpleging wordt gehouden om een breed scala aan standpunten en bewijsmateriaal over het initiatief te verzamelen, om ervoor te zorgen dat het definitieve beleid doeltreffend is en tevens de behoeften en verwachtingen van alle belanghebbenden weerspiegelt. Door dit proces streeft de Commissie ernaar de transparantie te vergroten, de besluitvorming te verbeteren en ervoor te zorgen dat het initiatief zowel tegemoetkomt aan de behoeften van de marktdeelnemers als aan de maatschappelijke en ethische bezorgdheid over dierenwelzijn.

De Commissie zal een diverse groep van belanghebbenden raadplegen, waaronder landbouworganisaties in de EU, verenigingen van broederijen en de nationale autoriteiten die verantwoordelijk zijn voor de wetgeving inzake dierenwelzijn. Daarnaast zullen bedrijven en bedrijfsorganisaties die actief zijn in de voedselvoorzieningsketen, Europese en nationale dierenwelzijnsgroepen, maatschappelijke organisaties, academische deskundigen en vertegenwoordigers van derde landen die betrokken zijn bij de uitvoer van dierlijke producten, bij de raadpleging worden betrokken. Ook internationale organisaties die actief zijn op het gebied van dierenwelzijn, zullen worden uitgenodigd om een bijdrage te leveren.

Het raadplegingsproces wordt gedurende een periode van vier weken uitgevoerd door middel van dit verzoek om input en verdere gerichte raadplegingen, onder meer via het EU-platform voor dierenwelzijn en de Europese Raad voor landbouw en voedsel. Aanvullende bijdragen zullen geleverd worden door middel van enquêtes, interviews, focusgroepen en workshops als onderdeel van een extern onderzoek ter ondersteuning van de effectbeoordeling. Er zal ook een openbare raadpleging worden gehouden waarbij belanghebbenden en het grote publiek de mogelijkheid wordt geboden om input te leveren. Deze veelzijdige aanpak bouwt voort op eerdere raadplegingen uit 2022 en 2023, waarbij alle feedback wordt opgenomen in een uitgebreid samenvattend verslag dat als basis zal dienen voor de definitieve effectbeoordeling en het definitieve voorstel van de Commissie.

Waarom deze raadpleging?

In het kader van het initiatief zullen verschillende opties worden onderzocht om bepaalde tekortkomingen aan te pakken die zijn vastgesteld in de in 2022 uitgevoerde geschiktheidscontrole van de EU-wetgeving inzake dierenwelzijn. Het doel is deze wetgeving te herzien wat het welzijn van landbouwhuisdieren betreft, met inbegrip van de geleidelijke afschaffing van het gebruik van kooien.

Doelgroep

Elke groep die rechtstreeks door de wetgeving wordt getroffen, zoals landbouwers en andere exploitanten van levensmiddelenbedrijven, en het publiek, ngo's op het gebied van dierenwelzijn en consumentenorganisaties.