

Fiche 3: Mededeling End the Cage Age

1. Algemene gegevens

a) Titel voorstel

Mededeling van de Europese Commissie over het Europees burgerinitiatief "End the Cage Age"

b) Datum ontvangst Commissiedocument

30 juni 2021

c) Nr. Commissiedocument

COM (2021) 4747

d) EUR-Lex

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?uri=CELEX%3A52021XC0709%2801%29&qid=1626789043100>

e) Nr. impact assessment Commissie en Opinie

Niet opgesteld

f) Behandelingstraject Raad

Landbouw- en Visserijraad

g) Eerstverantwoordelijk ministerie

Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit

2. Essentie voorstel

De Commissie heeft op 30 juni jl. haar mededeling over het Europees Burger Initiatief (EBI) 'End the Cage Age', gepresenteerd. Met deze mededeling maakt de Commissie haar juridische en politieke conclusies bekend over het genoemde EBI en de maatregelen die zij wil gaan nemen. In het EBI wordt de Commissie gevraagd om wetgeving op te stellen die het gebruik verbiedt van kooien voor de huisvesting van opfokleghennen, leghennen, vleeskuiken- en leghenouderdieren, konijnen, kwartels, eenden en ganzen, kraamboxen en andere boxen voor zeugen (voor zover nog niet verboden) en individuele boxen voor kalveren (voor zover nog niet verboden).

De Commissie concludeert dat het EBI "End the Cage Age" uiting geeft aan maatschappelijke bezorgdheid, ondersteund door wetenschappelijk bewijs, over de noodzaak om kooien voor bepaalde boerderij- of landbouwdieren te verbieden. De Commissie zal het verzoek in het initiatief binnen de uitvoering van de Europese Green Deal en de "van boer tot bord"-strategie verwerken. Zij wil tegen eind 2023 met een wetgevingsvoorstel komen om het gebruik van kooien voor alle in het initiatief genoemde diersoorten en -categorieën zoals hierboven beschreven uit te faseren en uiteindelijk te verbieden, als onderdeel van de geplande herziening van de EU-wetgeving voor dierenwelzijn die de Commissie gestart is. Dit, onder voorwaarden (waaronder de duur van de overgangsperiode) die nog op basis van adviezen van de *European Food Safety Authority* (EFSA) en de resultaten van een effectbeoordeling en een openbare raadpleging moeten worden vastgesteld.

De Commissie zal de bestaande beschikbare wetenschappelijke kennis, een beoordeling van de sociale, economische en milieueffecten, de veranderende behoeften en de vraag van de consument in ogenschouw nemen bij het bepalen van de duur van een redelijke overgangperiode en het vaststellen van de begeleidende en ondersteunende maatregelen om de overstap te vergemakkelijken. De Commissie zal met name nagaan of het haalbaar is toe te werken naar de inwerkingtreding van de voorgestelde wetgeving in 2027.

De Commissie zal parallel ook ondersteunende maatregelen blijven ontwikkelen, zoals verspreiding van beste praktijken, richtsnoeren, aanbevelingen en studies, om de omschakeling naar een landbouw zonder kooien te bevorderen. Via het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB) zal de EU instrumenten garanderen die het mogelijk maken voor lidstaten om aan landbouwers financiële steun te bieden om op kooivrije systemen over te schakelen, met de middelen die in het kader van het plattelandsontwikkelingsbeleid en de nieuwe ecoregelingen beschikbaar zijn.

Daarnaast zullen andere ondersteunende maatregelen vanuit de Commissie een aanvulling op de GLB-financiering vormen: mogelijkheid om van kooisystemen naar biologische productie om te schakelen, voorlichtingscampagnes en een opleidingsaanbod via de landbouwadvisdiensten van de lidstaten, samenwerking met de levensmiddelenindustrie en de detailhandel om hen aan te sporen de ontwikkeling van de markt voor kooivrije producten te ondersteunen door af te nemen tegen voor de boer gunstige prijzen, mogelijke etikettering van dierenwelzijn, mogelijke uitbreiding van het toepassingsgebied van de EU-handelsnormen voor de landbouw (ter bevordering van duurzame landbouwproducten, zoals aangekondigd in de “van boer tot bord”-strategie), criteria voor duurzame voedselaankoop-aanbestedingen en aanvullend wetenschappelijk bewijs via onderzoeksprogrammakader Horizon Europe. Ook kunnen EU-lidstaten nationale staatssteunmaatregelen tijdelijk specifiek op de overstap naar kooivrije landbouw richten.

In relatie tot internationale handel streeft de Commissie ernaar om wereldwijd de toepassing van duurzame normen te bevorderen, waaronder op het gebied van dierenwelzijn, en te zorgen voor samenhang tussen beleidsdoelstellingen voor binnenlandse en ingevoerde producten. In de effectbeoordeling voor de herziening van de dierenwelzijnswetgeving zullen verschillende opties om deze doelstelling te bereiken met betrekking tot dieren en producten van dierlijke oorsprong uit derde landen worden onderzocht. De volgende opties, die elkaar niet uitsluiten en ook te combineren zijn, zullen worden onderzocht: nauwere samenwerking met handelspartners, regels voor de invoer in de EU opleggen en een etiketteringssysteem voor dierenwelzijn dat ook van toepassing is op invoer.

3. Nederlandse positie ten aanzien van het voorstel

a) Essentie Nederlands beleid op dit terrein

Het kabinet ondersteunt het End the Cage Age initiatief en zal actief meedenken over de verdere richting¹. De inhoud van de mededeling van de Commissie past in het kabinetsbeleid voor beter

¹Kamerstukken 2020/2021, 21501-32 nr. 1332

dierenwelzijn en verduurzaming veehouderij. Het kabinet zet zich in voor verbetering van het dierenwelzijn en een gelijk speelveld in Europa en daarbuiten² en wil verbetering en actualisering van bestaande EU-dierenwelzijnsregelgeving. Voor sommige soorten landbouwhuisdieren (varkens, kalveren, vleeskuikens, legkippen) betreft het verbetering en actualisering van reeds bestaande specifieke regelgeving. Daarnaast is het wenselijk dat er specifieke EU-regelgeving komt voor commercieel gehouden en verhandelde diersoorten waarvoor deze nog niet bestaat³.

In relatie tot kooihuisvesting is op 8 december 2020 de motie 'Versneld uitfaseren koloniekooien voor leghennen' aangenomen door de Tweede Kamer. Het kabinet heeft toegezegd dat Nederland binnen Europa een standpunt in zal nemen over de uitfasering van koloniekooihuisvesting en daarnaast ter uitvoering van de motie voorbereidingen treft om in Nederland de zgn. koloniekooien voor leghennen uit te faseren⁴.

Nederland heeft uit dierenwelzijnsoogpunt de zgn. verrijkte kooien voor leghennen al uitgefaseerd (met uitzondering van de zgn. koloniekooien) en zeugen mogen in Nederland slechts 4 dagen na inseminatie in boxen gehuisvest blijven, in plaats van de maximum EU-termijn van 4 weken. Voor konijnen is geen specifieke EU regelgeving. Nederland heeft wel reeds bepaalde minimeisen gesteld aan de huisvesting van konijnen. Bij vleeskonijnen wordt momenteel 70-80% van de vleeskonijnen gehuisvest in zgn. 'parksystemen', waarin de dieren meer ruimte hebben en o.a. toegang tot een plateau. Voor eenden geldt eveneens dat er geen specifieke EU regelgeving is en ook in de nationale wetgeving zijn geen eisen gesteld aan de huisvesting. In de praktijk worden eenden in Nederland niet in kooien gehouden.

b) Beoordeling + inzet ten aanzien van dit voorstel

Het kabinet vindt het feit dat er veel handtekeningen verzameld zijn voor het Europees Burger Initiatief *End the Cage Age* een positief signaal. Het kabinet steunt het *End the Cage Age* initiatief en de in Commissie-mededeling geschetste richting. Het kabinet onderschrijft de positieve bijdrage van het instrument Europees burgerinitiatief aan een sterke EU-democratie. Uit oogpunt van verbetering van dierenwelzijn en ten behoeve van een gelijk speelveld in de EU is het goed dat de Commissie met een wetgevingsvoorstel zal komen om het gebruik van kooien voor de in het EBI genoemde diersoorten en -categorieën uit te faseren en uiteindelijk te verbieden, als onderdeel van de geplande herziening van de EU-wetgeving inzake dierenwelzijn. Belangrijk is daarbij ook dat er een duidelijk gedragen definitie komt over het begrip kooi, aangezien deze momenteel tussen lidstaten kan verschillen. Het kabinet steunt ook de Boer tot Bord-strategie en haar initiatieven op thema's, waaronder verbetering van dierenwelzijnsregelgeving.

Bovendien bestaan er voor verschillende van de genoemde diersoorten en -categorieën nog geen specifieke EU-voorschriften voor dierenwelzijn, zoals voor opfoklegghennen, (legghen- en vleeskuiken-)ouderdieren, konijnen, eenden en ganzen. Het is goed dat de Commissie expliciet ook

² Beleidsbrief dierenwelzijn Kamerstukken 2018/2019, 28286 nr. 991, Regeerakkoord, Kamerstukken 2017/2018, 2017D28557, Evaluatie Wet dieren, Kamerstukken 2020/2021, 28286 nr. 1139

³ Voortgangsbrief dierenwelzijn landbouwhuisdieren, Kamerstukken 2019/2020, 28286 nr. 1063, Voortgangsbrief Dierenwelzijn landbouwhuisdieren, Kamerstukken 2020/2021, 28286 nr. 1130

⁴ Stand van zaken brief pluimveedossiers, Kamerstukken 2020/2021, 28286 nr. 1184, Stand van zaken brief pluimveedossiers, Kamerstukken 2020/2021, 28286 nr. 1184

deze diersoorten en -categorieën meeneemt in haar voornemen voor een wetgevingsvoorstel voor uitfasering en verbieden van kooien. In een eerste reactie heeft de minister van Landbouw in de Landbouw en Visserijraad van juli 2021 uitgesproken dat zij hoopt dat ook de pelsdierhouderij binnen dit initiatief kan worden meegenomen. Het kabinet wil actief meedenken en zal zich in Europees verband inzetten om de richting van het *End the Cage Age* initiatief verder vorm te geven.

Het kabinet is het eens met de Commissie dat het proces van omschakeling naar kooivrije huisvesting ondersteund moet worden en kansen voor de landbouwer moet bieden om bij te dragen aan betere diergezondheid en dierenwelzijn, voedselkwaliteit en milieudoelstellingen en daarnaast het voortbestaan van hun bedrijf niet in gevaar moet brengen. Meerdere van de door de Commissie genoemde ondersteuningsmogelijkheden, lijken inzet van nationale financiële middelen te vergen en nader moeten worden bekeken op haalbaarheid. Ook de door de Commissie genoemde optie voor eventuele nationale staatssteunmaatregelen zal t.z.t. bij de daadwerkelijke Commissievoorstellen nader moeten worden gezien.

In relatie tot de internationale handel onderschrijft het kabinet dat in de effectbeoordeling voor de herziening van de dierenwelzijnswetgeving, waar de *End the Cage Age* voornemens van de Commissie onderdeel van zullen uitmaken, verschillende opties zullen worden onderzocht zoals nauwere samenwerking met handelspartners, regels voor de invoer in de EU en een etiketteringssysteem voor dierenwelzijn dat ook van toepassing is op invoer.

c) Eerste inschatting van krachtenveld

In verschillende lidstaten is de richting naar kooivrije productie al ingezet. Ongeveer de helft van de EU-lidstaten heeft aangegeven voorstander te zijn van de Commissie-mededeling met het voornemen om tegen eind 2023 met een wetgevingsvoorstel te komen om het gebruik van kooien voor de in het initiatief genoemde diersoorten en -categorieën uit te faseren en uiteindelijk te verbieden. Een klein aantal lidstaten staat gereserveerd tegenover uitfaseren en verbieden van kooien. De meerderheid van de lidstaten kijkt uit naar en hecht veel belang aan de aangekondigde effectbeoordeling. Belangrijk is dat er een duidelijk gedragen definitie komt over het begrip kooi, aangezien deze momenteel tussen lidstaten kan verschillen.

Het Europees Parlement heeft de Commissie in haar resolutie van 10 juni 2021 al verzocht te komen met wetgevingsinstrumenten inzake eerlijke en duurzame landbouwpraktijken en met name een herziening van Richtlijn 98/58/EG met als doel het gebruik van kooien voor landbouwhuisdieren in de EU uit te faseren, waarbij een mogelijke uitfasering tegen 2027 wordt beoordeeld.

4. Grondhouding ten aanzien van bevoegdheid, subsidiariteit, proportionaliteit, financiële gevolgen en gevolgen voor regeldruk, concurrentiekracht en geopolitieke aspecten

a) Bevoegdheid

Het kabinet heeft een positieve grondhouding ten aanzien van de bevoegdheid van de EU. Artikel 11 lid 4, van het Verdrag betreffende de EU (VEU) regelt het burgerinitiatief en de Verordening

over het burgerinitiatief⁵ bepaalt dat de Commissie op zo'n initiatief in een mededeling moet reageren. De mededeling betreft een reactie op een burgerinitiatief waarin wordt verzocht regelgeving op te stellen ten aanzien het houden van dieren in de veehouderij, vanwege de bescherming van het welzijn van de betrokken dieren. Aldus ziet de mededeling met name op het terrein van de landbouw en visserij, hetgeen een gedeelde bevoegdheid van de Unie en de lidstaten betreft (artikel 4, tweede lid, onderdeel d VWEU).

b) Subsidiariteit

De grondhouding van het kabinet ten aanzien van de subsidiariteit is positief. Het doel van de mededeling is om in reactie op het EBI de voornemens van de Commissie kenbaar te maken met betrekking tot de uitfasering van en een verbod op het gebruik van kooien voor alle in het initiatief genoemde diersoorten en -categorieën. Door optreden op EU-niveau wordt het dierenwelzijn in de hele EU verbeterd, alsmede het gelijk speelveld op dit terrein verbeterd, waardoor optreden op EU-niveau van meerwaarde is. In de mededeling wordt bovendien aansluiting gezocht bij de al ingezette strategieën ten aanzien van een verbetering van het landbouwbeleid in algemene zin en dierenwelzijn in het bijzonder in alle EU-lidstaten, waarmee beoogd is een gelijk speelveld te waarborgen. Om deze redenen is optreden op EU-niveau gerechtvaardigd.

c) Proportionaliteit

De grondhouding van het kabinet ten aanzien van de proportionaliteit is positief. Het doel van de mededeling is om in reactie op het EBI het voornemen van de Commissie kenbaar te maken om met een wetgevingsvoorstel te komen ten behoeve van het uitfaseren en uiteindelijk verbieden van het gebruik van kooien voor alle in het initiatief genoemde diersoorten en -categorieën. Daarmee wordt het dierenwelzijn EU-breed verbeterd. Het kabinet acht deze voorgenomen aanpak hiervoor ook geschikt. Een uiteindelijk verbod van het gebruik van de kooien doet namelijk het meeste recht aan het dierenwelzijn. Tegelijkertijd heeft de Commissie aandacht voor de omstandigheid dat sprake moet zijn van een evenwichtige overgang, waardoor het voorgestelde optreden niet verder gaat dan noodzakelijk. De Europese Commissie wil bovendien aansluiting zoeken bij de meer integrale wijzigingen van regelgeving op het gebied van dierenwelzijn, waartoe waarschijnlijk eind 2023 voorstellen worden gedaan, en andere reeds ingezette strategieën. Daarmee geeft het voornemen blijk van een integrale benadering van de gewenste maatregelen ten behoeve van het dierenwelzijn. Ook om deze reden acht het kabinet het in de mededeling voorgestelde optreden en bijbehorende aanpak proportioneel.

d) Financiële gevolgen

De mededeling heeft geen gevolgen voor de begroting van de Europese Unie. In de toekomst wordt aangepaste en nieuwe wetgeving verwacht, maar de financiële gevolgen hiervan zijn nog niet duidelijk en zullen afhankelijk zijn van de daadwerkelijke voorstellen die voortvloeien uit deze mededeling. Indien er toekomstige financiële consequenties zijn, is Nederland van mening dat eventuele middelen gevonden dienen te worden binnen de in de Raad afgesproken financiële kaders van de EU-begroting 2021-2027 en dat deze moeten passen bij een prudente ontwikkeling van de jaarbegroting. De Commissie heeft in de mededeling aangegeven dat lidstaten het budget

⁵ Verordening (EU) 2019/788 van 17 april 2019, ter vervanging van Verordening (EU) 211/2011

voor het GLB deels kunnen benutten voor de omschakeling naar alternatieve huisvestingssystemen.

De mededeling heeft geen gevolgen voor de nationale begroting. Zoals genoemd wordt in de toekomst aangepaste en nieuwe wetgeving verwacht, maar de financiële gevolgen hiervan zijn nog niet duidelijk en zullen afhankelijk zijn van de daadwerkelijke voorstellen die voortvloeien uit deze mededeling. Indien deze consequenties er in de toekomst wel zijn, worden eventuele budgettaire gevolgen ingepast op de begroting van het beleidsverantwoordelijk departement, conform de regels van de budgetdiscipline.

In hoeverre financiële consequenties voor bedrijfsleven en burgers aan de orde zullen zijn, is afhankelijk van de manier waarop de Commissie de wetgeving verder zal uitwerken. De Commissie heeft in de mededeling uitgesproken dat landbouwers via het GLB financiële steun kunnen krijgen om op kooivrije systemen over te schakelen, met de middelen die in het kader van het plattelandsontwikkelingsbeleid en de nieuwe ecoregelingen beschikbaar zijn/komen. De wijze waarop het GLB-budget in de lidstaat besteed en verdeeld wordt, is een nationale keuze en vergt in veel gevallen ook aanvullend nationaal budget. Daarnaast kan een aangepaste verdeling van het budget financiële consequenties met zich mee brengen voor de begunstigden van GLB-steun.

e) Gevolgen voor regeldruk, concurrentiekracht en geopolitieke aspecten

Dierhouders die gebruik maken van kooihuisvesting zullen de huisvestingssystemen moeten aanpassen aan de aangekondigde nieuwe wetgeving. Dit zal kosten met zich mee brengen voor investeringen en afschrijvingen en de hoogte daarvan zal per agrarisch bedrijf verschillen. Ook moet rekening gehouden worden met kosten van informatieverplichtingen. In hoeverre gevolgen aan de orde zullen komen is afhankelijk van de manier waarop de Commissie de wetgeving verder zal uitwerken. De exacte omvang van de regeldruk zal afhangen van verschillende factoren zoals de uitfaseerperiode.

Op het gebied van concurrentiekracht zal het imago van de EU als dierenwelzijnsbewuste producent versterkt worden. Dit kan kansen met zich meebrengen om aan de vraag naar duurzaam geproduceerde producten, inclusief dierenwelzijnsvriendelijke producten, vanuit derde landen te voldoen. Er is ook een risico dat derde landen die aan minder dierenwelzijnseisen hoeven te doen en daarmee goedkopere producten kunnen aanbieden, een grotere concurrent zullen vormen voor de EU. De Commissie is voornemens de mogelijkheden om dit risico te ondervangen te onderzoeken in de effectbeoordeling.

De voornemens van de Commissie passen bij de doelstelling de EU om te vormen tot een moderne, grondstoffenefficiënte en concurrerende economie en hiermee een leidende wereldpositie in te nemen. Met de *Green Deal* en de van boer-tot-bord-strategie als onderdeel daarvan wil de EU mondiaal leiderschap vertonen, immers een duurzame economie houdt ook in dat deze dierenwelzijnsvriendelijk is. De geopolitieke aspecten zijn tweeledig. Enerzijds speelt hier de discussie in hoeverre de wijze waarop producten worden geproduceerd een rol mogen spelen bij het al dan niet toegang verlenen tot de Europese markten (de WTO discussie). Anderzijds zal hier

de toegang van producten van met name eieren⁶ reden geven tot discussie. In het verleden hebben meerdere lidstaten van de EU hun verouderde kooisystemen voor leghennen afgestoten aan derde landen. Indien de EU invoer uit derde landen zal verbieden op grond van dit burgerinitiatief kan dit tot een handelsconflict tussen de EU en derde landen leiden.

⁶ Kippeneieren worden wereldwijd nog veel in kooihuisvesting geproduceerd.