

Vergaderjaar 2018–2019

34 908

Voorstel van wet van het lid Thieme tot wijziging van de Wet dieren in verband met de invoering van een algehele plicht tot bedwelming van dieren voorafgaand aan de slacht

Nr. 4

ADVIES VAN DE AFDELING ADVISERING VAN DE RAAD VAN STATE EN REACTIE VAN DE INITIATIEFNEMER

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State d.d. 8 juni 2018 (W11.18.0055/IV) en de reactie van de initiatiefnemer d.d. 16 mei 2019, aangeboden aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal. Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij brief van de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal van 16 maart 2018 heeft de Tweede Kamer, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet van het lid Thieme tot wijziging van de Wet dieren in verband met de invoering van een algehele plicht tot bedwelming van dieren voorafgaand aan de slacht, met memorie van toelichting.

Op grond van Verordening (EG) 1099/2009 inzake de bescherming van dieren bij het doden (hierna: «de verordening») geldt een verplichting om dieren voorafgaand aan de slacht te bedwelmen.¹ Zowel de verordening als de Wet dieren bevat een uitzondering op die plicht voor het slachten overeenkomstig religieuze riten (hierna: ritueel slachten).² Het initiatiefwetsvoorstel regelt dat deze uitzondering in de Wet dieren vervalt. Het doel van het voorstel is het beschermen van het dierenwelzijn.

De Afdeling advisering van de Raad van State onderschrijft het belang van (wettelijke) bescherming van dierenwelzijn. Zij is echter van oordeel dat de door de initiatiefneemster voorgestelde maatregel een te vergaande aantasting van de vrijheid van godsdienst met zich brengt. De ongeclausuleerde verplichting om dieren voorafgaand aan de slacht te verdoven betekent een ingrijpende beperking van de vrijheid van godsdienst van diegenen wier religie vereist dat te slachten dieren niet bedwelmd worden. Deze maatregel voldoet naar het oordeel van de Afdeling niet aan de eisen die het Europees verdrag voor de rechten van de mens (EVRM)

¹ PB 2009, L 303, p. 1, artikel 4, eerste lid. Artikel 26 van de verordening geeft lidstaten de bevoegdheid nationale voorschriften aan te nemen die strekken tot uitgebreidere bescherming van dieren bij het doden dan die van de verordening.

² Artikel 4, vierde lid van de verordening en het vierde lid van artikel 2.10 van de Wet dieren.

stelt aan een beperking van dit grondrecht. Zij adviseert daarom het voorstel te heroverwegen.

1. Het initiatiefwetsvoorstel

Het voorstel formuleert een algehele, ongeclausuleerde plicht in de Wet dieren om dieren te bedwelmen voor zij geslacht worden voor de bedrijfsmatige productie van dierlijke producten, en schrapte in lijn daarmee de bepaling die toestaat om dieren zonder voorafgaande bedwelming te doden volgens de israëlitische of de islamitische ritus.³ Het voorstel bevat daarnaast een overgangsregeling voor geregistreerde slachthuizen die bij het ritueel slachten gebruik maken van bij AMvB vast te stellen «best beschikbare technieken»: voor deze slachthuizen blijft de uitzondering van de bedwelmingplicht nog gelden tot vijf jaar na inwerkingtreding van het initiatiefwetsvoorstel. Daarna vervalt ook voor deze slachthuizen de mogelijkheid om zonder verdoving ritueel te slachten.

2. Voorgeschiedenis

In 2008 diende de Partij voor de Dieren een initiatiefwetsvoorstel met dezelfde strekking in.⁴ Dat betrof een wijziging van de Gezondheids- en welzijnswet voor dieren, zonder overgangsregeling.

a. Behandeling van het voorgaande initiatiefwetsvoorstel onverdoofd slachten in Tweede en Eerste Kamer.

Dit voorstel is door de Tweede Kamer in 2011 aangenomen. Dat er voor het voorstel een meerderheid was in de Kamer, was mede te danken aan het aangenomen amendement van het lid Van Veldhoven.⁵ Dit amendement hield in dat de Minister een ontheffing kon verlenen van het verbod, mits de aanvrager van deze ontheffing op basis van onafhankelijk vastgesteld bewijs aantoont dat het welzijn van slachtdieren bij de rituele slacht niet in grotere mate wordt benadeeld dan de mate van benadeling bij de niet rituele slacht.

De Eerste Kamer verwierp het voorstel evenwel, na een uitgebreide discussie over de afweging tussen het grondrecht op vrijheid van godsdienst en het belang van dierenwelzijn. De Eerste Kamer achtte het voorstel een te vergaande inbreuk op het grondwettelijk en internationaal-rechtelijk verankerde recht op vrijheid van godsdienst. In de weging van noodzaak en proportionaliteit van het voorstel speelde voor de Eerste Kamer mede een rol dat de Staatssecretaris ten tijde van het Eerste Kamerdebat een convenant sloot om het dierenwelzijn bij rituele slacht te verbeteren. Tot slot speelde het aangenomen amendement Van Veldhoven een rol: de Eerste Kamer had er bezwaren tegen dat de mogelijkheid het recht op vrijheid van godsdienst uit te oefenen, door het amendement afhankelijk werd gemaakt van het voldoen aan de bovengenoemde bewijslast.⁶

³ Artikel 2.10, vierde lid, van de Wet Dieren.

⁴ Kamerstukken II 2007/08, 31 571, nrs. 2 en 3. Voor het advies van de Afdeling over dit voorstel en het nader rapport zie Kamerstukken II, 2009/10, 31 571, nr. 4.

⁵ Kamerstukken II 2010/11, 31 571 nr. 18.

⁶ Kamerstukken 31 571, Handelingen I 2011/12, nr. 12, item 2, p. 2–21, Handelingen I 2011/12, nr. 32, item 5, p. 7–48, Handelingen I 2011/12, nr. 12, item 7, p. 26–40, Handelingen I 2011/12, nr. 12, item 9, p. 69–97.

b. Convenant, addendum 2017 en Besluit houders van dieren

In 2012 is door het Ministerie van LNV het convenant slachten van dieren volgens religieuze riten gesloten met vertegenwoordigers van het Nederlands-Israëlitisch Kerkgenootschap, het Contactorgaan Moslims en Overheid en de Vereniging van Slachterijen en Vleesverwerkende Bedrijven.⁷ De inhoud en uitvoering daarvan werd na de eerste evaluatie van deze afspraken niet voldoende geacht.⁸ Die conclusie heeft in juli 2017 geleid tot een aanvulling van het convenant en tot het uitwerken van de betreffende afspraken in het Besluit houders van dieren, in werking getreden op 1 januari 2018.⁹ Deze aanpassing brengt vooruitgang voor het dierenwelzijn, onder meer door beter toezicht op en strengere eisen aan de betreffende slachthuizen, aldus de regering.

3. De verhouding tussen het voorstel, de verordening en de vrijheid van godsdienst

De memorie van toelichting wijst er op dat binnen het Jodendom en de Islam verschillende opvattingen voorkomen over ritueel slachten en dat bedwelming voorafgaand aan de slacht niet in alle gevallen wordt gezien als onverenigbaar met religieuze voorschriften voor het slachten van dieren voor vlees. De Afdeling merkt in dit kader evenwel op dat de scheiding van kerk en staat vereist dat de overheid zich in beginsel moet onthouden van interpretatie van de inhoud en strekking van religieuze voorschriften en overtuigingen.¹⁰ Ten minste een deel van de Islamitische en Joodse gemeenschap in Nederland acht bedwelming van dieren voorafgaand aan de slacht niet te verenigen met voorschriften voor rituele slacht. Voor hen betekent de voorgestelde verplichting om dieren altijd te bedwelmen voor zij geslacht worden, dat zij hun religieuze voorschriften niet kunnen naleven. Dit gegeven moet de staat als uitgangspunt nemen.

Onbedwelmd ritueel slachten van dieren moet dan ook worden beschouwd als een vorm van godsdienstig belijden die valt binnen de reikwijdte van de vrijheid van godsdienst. Deze opvatting wordt ondersteund door jurisprudentie van het Europees Hof voor de rechten van de mens (EHRM). Het EHRM oordeelde inzake Cha'are Shalom Ve Tsedek tegen Frankrijk dat ritueel slachten onder de bescherming van artikel 9 van het EVRM valt: «ritual slaughter must be considered to be covered by a right guaranteed by the Convention, namely the right to manifest one's religion in observance with the meaning of Article 9».¹¹

Het Hof van Justitie van de Europese Unie (hierna: HvJ EU) neemt een zelfde standpunt in. In een recent arrest concludeerde het HvJ EU dat ritueel slachten onder het begrip «religieuze rite» in de zin van Verordening (EG) nr. 1099/2009 van de Raad van 24 september 2009 inzake de bescherming van dieren bij het doden (hierna: de verordening) valt, en derhalve binnen de werkingssfeer van de vrijheid van godsdienst zoals gewaarborgd in het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie

⁷ Convenant slachten volgens religieuze riten, Stcrt. nr. 31362, 2 juli 2012.

⁸ Kamerstukken II 2015/16, 31 571, nr. 27.

⁹ Addendum op het convenant slachten volgens religieuze riten: Stcrt. 2017, nr. 41228, 18 juli 2017, uitgewerkt in Hoofdstuk 5, paragraaf 2 van het Besluit houders van dieren, Stb. 2017, 326.

¹⁰ Zie onder meer de Nota Grondrechten in een pluriforme samenleving, Kamerstukken II 2003/04, 29 614, nr. 2, p. 32–35; het arrest van de Hoge Raad van 15 februari 1957, NJ 1957, 201; en de conclusie van A-G Wahl van 30 november 2017 in het kader van de prejudiciële procedure bij het Hof van Justitie inzake Liga van moskeeën en Islamitische organisaties Provincie Antwerpen VZW t. Vlaams Gewest (C-426/16), overwegingen 55–57. Zie ook Kamerstukken II 2009/10, 31 571, nr. 4, p. 2.

¹¹ EHRM 27 juni 2000, 27417/95 (Cha'are Shalom Ve Tsedek tegen Frankrijk), ECLI:CE:ECHR:2000:0627JUD002741795.

(hierna: het Handvest).¹² Met deze verordening is beoogd een evenwicht aan te brengen tussen het grondrecht op vrijheid van godsdienst en vereisten op grond van dierenwelzijn. Dit komt tot uitdrukking in de uitzondering op de plicht dieren voorafgaand aan de slacht te verdoven, die geldt voor slachten volgens religieuze riten.¹³ Het HvJ EU oordeelde dat deze uitzondering uitdrukking geeft aan het positieve streven van de Uniewetgever om het slachten van dieren zonder voorafgaande verdoving mogelijk te maken, zodat de vrijheid van godsdienst daadwerkelijk wordt geëerbiedigd.¹⁴

De verordening biedt in artikel 26, tweede lid, ruimte om stringenter nationale voorschriften dan in de verordening vervat te stellen, onder meer met betrekking tot het ritueel slachten. Die voorschriften dienen in overeenstemming te zijn met de Grondwet en de vereisten voortvloeiend uit verdragen en Unierecht.

De vrijheid van godsdienst is vastgelegd in artikel 6 van de Grondwet. De Afdeling merkt over de verenigbaarheid van het voorstel met deze bepaling het volgende op.¹⁵ De toelichting stelt dat een verbod op onverdoofd ritueelslachten toelaatbaar is onder artikel 6, eerste lid, van de Grondwet, als maar in de Wet dieren een formeel wettelijk verbod op onverdoofd slachten wordt vastgelegd. De grondwetgever heeft met het voorbehoud «behoudens ieders verantwoordelijkheid volgens de wet» evenwel niet beoogd aan te geven dat elke beperking toelaatbaar is die in een formele wet is neergelegd. Zo kan de uitoefening van de in de Grondwet beschermde grondrechten op basis van deze clausulering weliswaar worden beperkt, maar mag niet geheel of nagenoeg geheel onmogelijk worden gemaakt.¹⁶

Materiële criteria om de rechtmatigheid van een inperking van het recht op vrijheid van godsdienst aan te toetsen, zijn bovendien uitdrukkelijk vervat in mensenrechtenverdragen, onder meer in artikel 9 van het EVRM, artikel 10 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie en in artikel 18 van het Internationaal Verdrag inzake Burgerrechten en Politieke Rechten (IVBPR). Artikel 9 EVRM omvat ook de maatstaven van de andere bepalingen in de Grondwet, het Handvest en het IVBPR die de vrijheid van godsdienst beschermen.¹⁷ Daarom volstaat de Afdeling hier met een toets aan de godsdienstvrijheid van het EVRM.

¹² Arrest van het Hof (Grote kamer) van 29 mei 2018, ECLI:EU:C:2018:335, rechtsoverweging 45.

¹³ Artikel 4, lid 4 van de verordening. PB 2009, L 303, p. 1.

¹⁴ Arrest van het Hof (Grote kamer) van 29 mei 2018, ECLI:EU:C:2018:335, rechtsoverweging 56. Zie ook overweging 18 bij de verordening.

¹⁵ Artikel 6, eerste lid, van de Grondwet luidt: «Ieder heeft het recht zijn godsdienst of levensovertuiging, individueel of in gemeenschap met anderen, vrij te belijden, behoudens ieders verantwoordelijkheid volgens de wet».

¹⁶ Zie hierover ook het advies van de Afdeling over het voorstel van wet van het lid Thieme tot wijziging van de Gezondheids- en welzijnswet voor dieren in verband met het invoeren van een verplichte voorafgaande bedwelming bij ritueel slachten: Kamerstukken II 2009/10, 31 571, nr. 4, p. 3–4. In Kamerstukken II 1976/77, 13 872, nr. 7, p. 33 merkte de regering op: «In het algemeen mag in geen enkele beperkingsbevoegdheid de bevoegdheid worden gelezen het grondrecht illusoir te maken». Zie ook Kamerstukken II 1975/76, 13 872, nr. 3, p. 16 e.v.

¹⁷ Zie wat betreft het Handvest de artikelen 10 en 52, eerste lid. Deze bepalingen richten zich ook tot de nationale wetgever omdat zij maatregelen treft ter effectivering van het Unierecht (in casu artikel 26, tweede lid en onder c, van de verordening); zie artikel 51, eerste lid van het Handvest. Een toets aan deze artikelen leidt tot eenzelfde conclusie als die hieronder in paragraaf 5 wordt getrokken. Artikel 52, derde lid van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie luidt voor zover hier relevant: «Voor zover dit Handvest rechten bevat die corresponderen met rechten welke zijn gegarandeerd door het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, zijn de inhoud en de reikwijdte ervan dezelfde als die welke er door genoemd verdrag aan worden toegekend.»

De initiatiefnemer heeft kennisgenomen van het advies van de Raad van State. Zij beschouwt de scheiding van kerk en staat als een groot goed en erkent, met de Afdeling, dat de staat zich in beginsel moet onthouden van interpretatie van de inhoud en strekking van religieuze voorschriften en overtuigingen, zoals ook gesteld in de memorie van toelichting. Godsdienstvrijheid en de vrijheid om in de praktijk de godsdienst te belijden, kan van overheidswege echter wel degelijk worden begrensd.

De initiatiefnemer zal in deze reactie nader onderbouwen waarom de invoering van een algehele plicht tot bedwelming van dieren voorafgaand aan de slacht noodzakelijk en proportioneel is en daarmee voldoet aan de eisen die het Europees verdrag voor de rechten van de mens (EVRM) stelt aan een beperking van dit grondrecht.

4. Toetsing aan artikel 9 EVRM

Artikel 9 EVRM beschermt de vrijheid van godsdienst en omvat mede «de vrijheid hetzij alleen hetzij met anderen, zowel in het openbaar als privé zijn godsdienst te belijden of overtuiging tot uitdrukking te brengen in erediensten, in onderricht, in praktische toepassing ervan en in het onderhouden van geboden en voorschriften». Het tweede lid van dit artikel luidt: «De vrijheid zijn godsdienst te belijden of overtuiging tot uiting te brengen kan aan geen andere beperkingen worden onderworpen dan die bij de wet zijn voorzien en in een democratische samenleving noodzakelijk zijn in het belang van de openbare veiligheid, voor de bescherming van de openbare orde, gezondheid of goede zeden of voor de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen».

a. Artikel 9, eerste lid, EVRM.

Een toets van het voorstel aan artikel 9 EVRM doorloopt de volgende stappen. Allereerst dient te worden vastgesteld of ritueel slachten een recht is dat beschermd is door het EVRM. Op grond van de hierboven genoemde jurisprudentie van het EHRM is dit inderdaad het geval: de vrijheid van godsdienst, zoals vastgelegd in artikel 9, omvat ook slachten volgens rituele voorschriften. Vervolgens moet de vraag beantwoord worden of de voorgestelde maatregel een beperking betekent van dit recht. Met de initiatiefneemster is de Afdeling van oordeel dat hier van een beperking sprake is.¹⁸ Voor ten minste een deel van de Islamitische en Joodse gemeenschap in Nederland betekent de voorgestelde verplichting om dieren altijd te bedwelmen voor zij geslacht worden, dat zij hun religieuze voorschriften op dit punt niet kunnen naleven.

b. Artikel 9, tweede lid, EVRM

Het recht op vrijheid van godsdienst van het eerste lid van artikel 9 EVRM kan alleen beperkt worden op de gronden die in het tweede lid van dat artikel genoemd worden. Op grond van dit tweede lid kan een beperking slechts worden gesteld indien deze is vastgelegd in een wettelijke regel die toegankelijk en voorzienbaar is; een legitiem doel dient zoals genoemd in artikel 9, tweede lid, EVRM; en met het oog op dat doel noodzakelijk is in een democratische samenleving. Bij dit onderdeel van de toets gaat het er om of de beperking tegemoetkomt aan een dringende maatschappelijke behoefte en in een redelijke verhouding staat tot het nagestreefde doel (vereiste van proportionaliteit).

¹⁸ Memorie van toelichting, paragraaf 2.5.

Zoals de initiatiefneemster in de memorie van toelichting stelt is sprake van een beperking van de vrijheid van godsdienst. Dit recht kan, mits noodzakelijk in een democratische samenleving in het belang van de openbare orde en de goede zeden in de zin van artikel 9, tweede lid, EVRM, worden beperkt. Zoals hieronder uiteengezet wordt, overtuigt de toelichting bij het voorstel niet van de noodzaak van de voorgestelde algehele verplichting om dieren te bedwelmen voorafgaand aan de slacht. Zonder die noodzaak vormt het voorstel een niet-gerechtvaardigde inbreuk op de vrijheid van godsdienst.

c. Noodzaak en margin of appreciation

Om noodzakelijk te zijn in een democratische samenleving, moet een beperking van een grondrecht voorzien in een dringende maatschappelijke behoefte. Uit de jurisprudentie van het EHRM volgt dat bij de beantwoording van de vraag of van deze maatschappelijke noodzaak sprake is, een belangenafweging moet plaatsvinden, waarbij aan de staten een door het Hof te respecteren beoordelingsvrijheid («margin of appreciation») toekomt.¹⁹ Een ruime «margin of appreciation» voor de nationale wetgever correspondeert met een meer terughoudende toetsing door het Hof.

Uit de jurisprudentie volgt dat het Hof op bepaalde terreinen een ruime «margin» voor de staten hanteert inzake de (beperking van) vrijheid van godsdienst.²⁰ Dat zou in de context van het onderhavige wetsvoorstel mogelijk ook het geval kunnen zijn, maar zeker is dat niet. Maar ook wanneer het Hof in dit geval een ruime «margin of appreciation» zou hanteren, ontslaat dat de Nederlandse wetgever niet van de verplichting om zelf de dringende maatschappelijke behoefte aan een dergelijke beperking aan de hand van de concrete situatie in de eigen staat en maatschappij aan te tonen en zorgvuldig te motiveren.²¹ Het is immers primair aan de lidstaten om de in het EVRM neergelegde grondrechten te waarborgen. De in dit verband vereiste concrete beoordeling kan er dan ook in resulteren dat het niveau van bescherming in het licht van de nationale situatie op een hoger plan ligt dan het Hof – dat op afstand oordeelt en daarom slechts een minimum vastlegt – zou aanbrengen.

In het kader van de toetsing van het voorstel aan het EVRM volstaat initiatiefneemster met de stelling dat zij het voorgestelde «einde aan het onverdoofd slachten» noodzakelijk acht ter bescherming van de openbare orde en de goede zeden, onder verwijzing naar de ruime «margin of appreciation» die het Hof hanteert bij de toets aan artikel 9 EVRM.²² De Afdeling benadrukt dat een beperking van dit grondrecht alleen mogelijk is als uit een grondige weging van alle betrokken belangen blijkt dat deze beperking in de Nederlandse samenleving en rechtsorde, waarin pluriformiteit en bescherming van onder meer religieuze minderheden een dominante rol spelen, noodzakelijk en proportioneel is. Aan die eis is echter niet voldaan.

¹⁹ Zie EHRM 7 december 1976, Handyside t. Verenigd Koninkrijk, 5493/72, paragraaf 48–50 over het begrip «margin of appreciation» en o.a. EHRM, Leyla Şahin t. Turkije, arrest van 10 november 2005, nr. 44774/98 over de «margin of appreciation» in de context van vrijheid van godsdienst.

²⁰ EHRM 18 maart 2011, Lautsi t. Italië 30814/06.

²¹ Zie het advies van de Afdeling over het wetsvoorstel gedeeltelijk verbod gezichtsbedekkende kleding. Kamerstukken II 2015/16, 34 349, nr. 4, p. 8–9.

²² Memorie van toelichting, paragraaf 2.5 onder de kop «Noodzakelijk in een democratische samenleving».

Zoals ook door de Afdeling wordt beschreven, kan een grondrecht worden ingeperkt indien dit is voorzien bij wet, een legitiem doel dient en noodzakelijk is in een democratische samenleving in de zin van artikel 9, tweede lid, EVRM. De initiatiefnemer zal hierbij nogmaals ingaan op het doel, de maatschappelijke behoefte aan de maatregel die het voorliggende voorstel beoogt en het proportionaliteitsvereiste.

Legitiem doel

Onbestreden is – ook de Afdeling gaat daar van uit – dat tot de in Nederland algemeen aanvaarde ethische beginselen behoort dat dieren, ook bij de slacht, onnodig leed dient te worden bespaard. Dit is de reden dat het bedwelmen van dieren voorafgaand aan de slacht al bijna honderd jaar geleden verplicht is gesteld²³. Israëlitische rituele slacht werd uitgezonderd van deze plicht tot bedwelming²⁴. In de jaren '70 van de vorige eeuw werd de uitzondering uitgebreid naar de Islamitische slacht²⁵. Sindsdien is de uitzondering op deze wettelijke beschermingsmaatregel voor dieren beschermd door de vrijheid van godsdienst. De initiatiefnemer acht het maken van een uitzondering op de verplichte voorafgaande bedwelming met het oog op het dierenwelzijn en op de maatschappelijke ontwikkelingen niet langer gerechtvaardigd. Ook de Afdeling bevestigt in de conclusie van haar advies dat het voorstel een legitiem maatschappelijk doel nastreeft.

Noodzaak

De initiatiefnemer acht het noodzakelijk om de uitzondering op de wettelijke bescherming van dieren tegen onnodig leed bij de slacht op te heffen. Deze noodzaak is onder andere ingegeven door de maatschappelijke ontwikkelingen en discussie rond het belang van dierenwelzijn en de wetenschappelijke kennis over de pijn en stress die dieren ervaren bij onverdoofde slacht. Zoals in de memorie van toelichting uitvoerig uiteen is gezet, is wetenschappelijk aangetoond dat het onverdoofd slachten van dieren onder welke omstandigheden dan ook een aantasting van het dierenwelzijn betekent. Niet voor niets is er al honderd jaar een verplichting tot bedwelming van dieren voorafgaand aan de slacht. Dit is in strijd met de in artikel 1.3, derde lid, van de Wet Dieren vervatte zorgplicht.

Diverse veterinaire en wetenschappelijke experts, waaronder de Federation of Veterinarians of Europe²⁶, de Britse Farm Animal Welfare Council²⁷, betogen dan ook dat het onverdoofd slachten onder alle omstandigheden onacceptabel is. In oktober 2015 adviseerde overheidsinstantie Bureau Risicobeoordeling en Onderzoeksprogrammering van de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit²⁸ de regering om, vanuit het oogpunt van dierenwelzijn, het onbedwelmd doden van dieren te verbieden. En ook de Koninklijke Nederlandse Maatschappij voor

²³ Vleeschkeuringswet en haar uitvoering, 1922 (Vleeschkeuringswet -wet van 25 juli 1919, S. No. 524- met uitvoeringsbepalingen, toegelicht door de directeur-generaal van de Volksgezondheid en de hoofdinspecteur bij het Staatstoezicht op de Volksgezondheid) en het *Besluit van den 17den November 1921, tot het in werking stellen van de nog niet in werking getreden bepalingen der Vleeschkeuringswet, alsmede van de Koninklijke besluiten van 5 Juni 1920 en 6 juni 1921*, Staatsblad van het Koninkrijk der Nederlanden nr. 1190, december 1921.

²⁴ *Besluit van den 5den Juni 1920, tot uitvoering van de artikelen 18 en 25 van de Vleeschkeuringswet*, Staatsblad van het Koninkrijk der Nederlanden nr. 285, juni 1920.

²⁵ Nota van toelichting bij het Besluit van 21 januari 1977, houdende wijziging van het Vleeschkeuringsbesluit (Stb. 1957, 29).

²⁶ http://www.fve.org/news/position_papers/animal_welfare/fve_02_104_slaughter_prior_stunning.pdf.

²⁷ <https://www.efsa.europa.eu/en/efsajournal/pub/45>.

²⁸ <https://www.nvwa.nl/documenten/risicobeoordeling/voedselveiligheid/archief/2016m/risicobeoordeling-roodvleesketen>.

Diergeneeskunde staat nog altijd op het standpunt dat er een verbod moet komen op het onbedwelmd slachten van dieren.²⁹

In de memorie van toelichting bij het voorstel is een heel hoofdstuk (2.4) gewijd aan de onderbouwing van de dringende maatschappelijke behoefte aan meer (wettelijke) bescherming van dieren. Een dringende maatschappelijke behoefte die in toenemende mate gevoeld wordt en steeds meer en een steeds gedetailleerdere invulling krijgt. Ook de wetgever erkent dat de maatschappelijke opvattingen over de omgang met dieren in de loop der tijd zijn «gewijzigd en opgeschoven, waarbij een steeds zwaarder gewicht wordt toegekend aan de belangen van het dier op basis van de erkenning van de intrinsieke waarde van het dier». De wetgever heeft deze verschuiving de afgelopen jaren tot uitdrukking gebracht in verdergaande wettelijke bescherming van dieren³⁰. Tegelijk met de introductie van de Wet dieren is in Boek 3 van het Burgerlijk Wetboek een artikel ingevoegd dat bepaalt dat dieren geen zaken zijn³¹. De motivatie hiervoor was dat dit aansluit op het breed gedragen rechtsgevoel dat dieren niet zonder meer gelijk kunnen worden gesteld met zaken.

Daarmee is blijk gegeven van een levende rechtsstaat, waarin wetten, regels en uitzonderingen niet statisch zijn, maar telkens in het licht van nieuwe ontwikkelingen worden gezien en waar nodig worden aangepast aan de veranderende maatschappelijke opvattingen.

Dat de samenleving zich in toenemende mate zorgen maakt over dierenwelzijn en dierenleed blijkt onder andere uit de verontruste reacties wanneer nieuwsrapportages verschijnen over misstanden op boerderijen of in slachthuizen. Nieuwsberichten over dieren die door onzorgvuldigheid onvoldoende verdoofd het slachtproces ingaan, kunnen stevast rekenen op grote maatschappelijke verontwaardiging en de terugkerende oproep aan de politiek om hier een einde aan te maken.

En ook de uitzondering op de plicht tot het bedwelmen van dieren voorafgaand aan de slacht is vanaf het begin aanleiding geweest voor maatschappelijke en politieke discussie. Al meer dan twintig jaar wordt door bewindspersonen overleg gevoerd met vertegenwoordigers van religieuze organisaties met als doel het aantal dieren dat onbedwelmd wordt geslacht terug te dringen en om verbeteringen in het slachtproces te bewerkstelligen.

Overigens is de toelaatbaarheid van het onverdoofd slachten niet alleen in Nederland onderwerp van discussie. In een toenemend aantal landen heeft dit ertoe geleid dat er een algeheel verbod is ingesteld op het onverdoofd slachten. Zo geldt er in Denemarken (sinds 2014), Nieuw-Zeeland (sinds 2010), Zweden (sinds 1937), Noorwegen (sinds 1929), Zwitserland (sinds 1897), IJsland en Finland een verbod op het onverdoofd slachten. In Oostenrijk, Estland en Slowakije is bedwelming direct na de halssnede verplicht gesteld. België heeft in 2017 het onverdoofd slachten geheel verboden³², met ingang van 2019.

²⁹ KNMvD standpunt onbedwelmd slachten, januari 2018

³⁰ *Besluit van 28 augustus 2015, houdende wijziging van het Besluit houders van dieren in verband met het verbod op deelname met zoogdieren behorende tot wilde diersoorten aan circussen en andere optredens en op vervoer van die dieren ten behoeve daarvan*, Staatsblad van het Koninkrijk der Nederlanden, nr 328, 2015.

³¹ Amendement ingediend door de leden Cramer (ChristenUnie) en Waalkens (Partij van de Arbeid) in november 2009. Kamerstuk 31 389, nr. 68.

³² In België is voorafgaande elektronarcose sinds 1 januari 2019 verplicht bij het doden van schapen en kleine herkauwers en post cut stunning voor runderen. Vanaf 1 januari 2020 zal voorafgaande elektronarcose tevens verplicht zijn bij het slachten van kalveren.

Concluderend is er, naar de mening van de initiatiefnemer, zeker voldoende grond om aan te nemen dat er een maatschappelijke behoefte is aan de voorgestelde maatregel en dat hiertoe derhalve noodzaak bestaat, getuige onder andere de standpunten van wetenschappelijke en veterinaire experts. De samenleving acht een betere bescherming van dieren op zijn plaats en toont een brede wens tot wettelijke bescherming. Uitzonderingen op wetten die bedoeld zijn om dieren te beschermen, staan haaks op deze maatschappelijke opvattingen en worden dan ook steeds minder toelaatbaar geacht. Dit zien we bijvoorbeeld ook in de discussie over dierproeven. Uitzonderingen op het wettelijk verbod om dieren te gebruiken voor experimenten (Wet op de Dierproeven waarin het «nee, tenzij principe» is verankerd) kunnen op steeds minder maatschappelijk draagvlak rekenen. De roep om proefdiervrije onderzoeksmethoden wordt steeds luider zowel vanuit de wetenschap als vanuit de maatschappij.

Proportionaliteit

De initiatiefnemer kan zich niet vinden in het oordeel van de Afdeling dat het voorstel niet proportioneel is aan het beoogde doel.

Voor een deel van de geloofsgemeenschappen vormt bedwelmen voorafgaand aan de slacht of bedwelming direct bij het aansnijden geen bezwaar. Zoals in de memorie van toelichting is beschreven en zoals ook is gebleken uit de brief van de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit over het aantal onbedwelmd geslachte dieren in het eerste kwartaal van 2018³³, bestaan er bij de Nederlandse slachthuizen grote verschillen in de uitvoering van onbedwelmd slacht en ook in de eisen die worden gesteld door verschillende certificeerders van halal en kosher vlees. Zo worden kippen in Nederland nu uitsluitend nog geslacht met voorafgaande (reversibele) elektrische bedwelming of na gasbedwelming. Hierdoor worden er feitelijk al geen Nederlandse kipproducten meer verkocht die afkomstig zijn van dieren die onverdoofd zijn geslacht. Volgens de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit vormt verdoving op zich geen reden tot het afkeuren van vlees als kosher of halal³⁴. Dit is ook te zien in bijvoorbeeld Nieuw-Zeeland, waar vlees van bedwelmd geslachte dieren op grote schaal wordt geëxporteerd als halal vlees. Het voorstel zal dus voor een deel van de geloofsgemeenschappen geen inperking opleveren van het recht om hun godsdienst te belijden.

Zoals door de initiatiefnemer ook in de memorie van toelichting is uiteengezet, is dit voor een deel van de Islamitische en Joodse gemeenschap mogelijk wel het geval. Hierbij wil de initiatiefnemer nog wel een kanttekening maken. De Afdeling wijst er in haar advies op dat blijkens jurisprudentie van het EHRM het onbedwelmd ritueel slachten van dieren moet worden beschouwd als een vorm van godsdienstig belijden. De Afdeling maakt hierbij echter geen onderscheid tussen het ritueel van het slachten zelf en het consumeren van op deze wijze verkregen vlees. Uit de aangehaalde jurisprudentie van het Europees Hof³⁵ blijkt dat het EHRM beperkingen van het ritueel slachten wel degelijk accepteert, onder voorwaarde dat deze beperking gelovigen niet verbiedt vlees te consumeren van dieren die onbedwelmd zijn geslacht. Dit laatste is niet beoogd met dit voorstel.

³³ Antwoord op vragen, gesteld tijdens het Algemeen Overleg NVWA, over de onbedwelmd slacht – Kamerstuk 31 571, nr. 32.

³⁴ Kamerstuk 31 571, nr. 32.

³⁵ EHRM 27 juni 2000, 27417/95 (Cha'are Shalom Ve Tsedek tegen Frankrijk), ECLI:CE:ECHR:2000:0627JUD002741795.

Staten hebben onder het EVRM en de bijbehorende jurisprudentie over het algemeen een ruime beoordelingsvrijheid ofwel de zogenaamde margin of appreciation om te bepalen of een beperking op de vrijheid van godsdienst gerechtvaardigd is.³⁶ Op grond van bovenstaande stelt de initiatiefnemer dat het voorliggende voorstel voldoet aan de voorwaarden die worden gesteld aan het beperken van het recht op vrijheid van godsdienst zoals vastgelegd in artikel 9, tweede lid van het EVRM.

d. Noodzaak van het voorstel in de context van de nieuwe regels ter bescherming van dieren bij religieuze slacht per 2018

De Afdeling wijst er in aanvulling op hetgeen zij hiervoor onder c uiteengezet heeft op dat sinds 1 januari 2018 een wijziging van het Besluit houders van dieren van kracht is. De nieuwe regels hebben tot doel een hogere bescherming van dierenwelzijn bij de rituele (onverdoofde) slacht en betreffen onder meer beter toezicht op en strengere eisen aan de slachthuizen waar rituele slacht plaatsvindt.³⁷ De wijziging van het Besluit houders van dieren geeft uitwerking aan de in 2017 vastgestelde aanvulling op het convenant slachten volgens religieuze riten en is gebaseerd op wetenschappelijk onderzoek naar het minimaliseren van dierenleed bij rituele slacht.³⁸ In het convenant verplichten de convenant-partijen zich om elke drie jaar de uitvoering en de werking van het convenant te evalueren en daarvan verslag uit te brengen.³⁹ Het is van groot belang dat deze nieuwe regels zowel de vrijheid van godsdienst en de bescherming van minderheden respecteren, als het belang van dierenwelzijn. In dat verband is relevant dat de regels ondersteund worden door de betrokken Islamitische en Joodse organisaties. Omdat deze regelgeving pas sinds kort van kracht is, zijn de effecten ervan nog niet vast te stellen. De conclusie van initiatiefneemster dat de regels van het convenant aangaande het onverdoofd slachten niet tegemoet kunnen komen aan de hoge dierenwelzijnseisen die de maatschappij vraagt is dan ook niet gemotiveerd. De recente aanvulling van het Besluit houders van dieren is een maatregel die tegelijk het dierenwelzijn dient, kan rekenen op maatschappelijk draagvlak én de vrijheid van godsdienst in voldoende mate ongemoeid laat. Dat geldt niet voor de voorgestelde maatregel die wordt voorgesteld. In dat licht bezien is het voorstel niet proportioneel aan het beoogde doel.

Zoals in de memorie van toelichting is betoogd, kan met de overeengekomen afspraken in het convenant onverdoofd slachten, vastgelegd in het Besluit houders van dieren, nooit hetzelfde doel worden bewerkstelligd als met het voorstel wordt beoogd. Met dit besluit wordt het onnodig dierenleed voorafgaand aan en tijdens het slachtproces immers niet weggenomen.⁴⁰ Dieren worden alsnog onbedwelmd gefixeerd, krijgen een halssnede en zijn tot 40 seconden bij bewustzijn terwijl zij verbloeden. Hierdoor blijft er sprake van onnodig extra lijden in vergelijking tot bedwelmd slachten. Het onwenselijke effect van de 40 seconden regel is

³⁶ EHRM 10 november 2005 (Grote Kamer), nr. 44774/98, par. 107, 109 (Leyla Şahin vs. Turkey) EHRM 18 maart 2011 (Grote Kamer), nr. 30814/06, par. 69 (Lautsi vs. Italy). EHRM 27 juni 2000, nr. 27417/95, par. 84 (Cha'are Shalom Ve Tsedek vs. France).

³⁷ Kamerstukken II 2016/17, 31 571, nr. 29. Brief van 9 juni 2017 van de Staatssecretaris van Economische Zaken aan de Tweede Kamer over de aanvulling van het convenant en de inwerkingtreding van de daaruit volgende wijzigingen van het Besluit houders van dieren. Zie ook het jaarverslag 2016 van de NVWA («Een scherp oog voor risico's») over intensivering van toezicht op rituele slacht.

³⁸ Convenant slachten volgens religieuze riten, Stcrt. nr. 31362, 2 juli 2012. Addendum op dit convenant: Stcrt. 2017, nr. 41228, 18 juli 2017. Uitgewerkt in Hoofdstuk 5, paragraaf 2 van het Besluit houders van dieren, Stb. 2017, 326.

³⁹ Artikel 7 van het convenant slachten volgens religieuze riten, Stcrt. nr. 31362, 2 juli 2012.

⁴⁰ Memorie van toelichting, pagina 7 en verder.

de «acceptatie» of legalisatie van 40 seconden angst, pijn en stress bij het stervende dier. Dit is in strijd met de wet. Als gevolg hiervan kampen dierenartsen met een moreel dilemma in hun rol als toezichthouder, aangezien zij ervoor staan om onnodig leed te voorkomen.

In het convenant wordt voorbijgegaan aan de wetenschappelijke consensus dat, ook met verbeteringen op het gebied van fixatie, snijtechnieken, opleiding en toezicht, er bij onbedweld slachten aanmerkelijk meer dierenleed is in de vorm van pijn en stress. Ook de KNMvD staat om die reden nog steeds op het standpunt dat er een verbod moet komen op het onbedweld slachten van dieren, omdat de afspraken uit het convenant het dierenleed slechts voor een klein deel kunnen beperken. Het dierenwelzijn wordt hierdoor per saldo nog steeds onaanvaardbaar aangetast.

Staatssecretaris van Economische zaken noemde in 2016 de uitvoeringspraktijk van het onverdoofd slachten onacceptabel en kondigde toen twee belangrijke, aanvullende afspraken aan: (1) het beperken van het aantal onverdoofde slachtingen tot het aantal dat op basis van de binnenlandse behoefte aan halal en kosher vlees noodzakelijk is en (2) het uitwerken van een systeem van etikettering en gescheiden verkoopkanalen om te voorkomen dat vlees van onverdoofd geslachte dieren onherkenbaar in de winkels terecht komt. Deze afspraken zijn nog altijd niet uitgewerkt^{41, 42}. Hierdoor is het nog steeds mogelijk dat vlees van onverdoofd geslachte dieren als regulier vlees wordt verkocht aan consumenten die zich hier niet van bewust zijn.

Tot slot merkt de initiatiefnemer op dat de Afdeling zonder nadere onderbouwing stelt dat de maatregelen zoals vastgelegd in het Besluit houders van dieren het dierenwelzijn dienen en daarbij kunnen rekenen op maatschappelijk draagvlak. Nog afgezien van het feit dat de Afdeling zelf stelt dat er nog geen effecten vast te stellen zijn, aangezien de regels nog maar kort van kracht zijn, vraagt de initiatiefnemer zich af welke bronnen de Afdeling hiervoor heeft geraadpleegd, aangezien er vraagtekens te plaatsen zijn bij het maatschappelijk draagvlak voor het laten lijden van dieren gedurende 40 seconden en dierenartsen verenigd in de KNMvD stellen dat het dierenwelzijn bij onverdoofd slachten, ook met de afspraken uit het convenant, nog steeds onaanvaardbaar wordt aangetast.

5. Conclusie: te vergaande inbreuk op de vrijheid van godsdienst

Samenvattend komt de Afdeling tot het oordeel dat het voorstel weliswaar een legitiem maatschappelijk belang nastreeft, maar daarin te ver gaat in het aantasten van de vrijheid van godsdienst, zoals gewaarborgd in onder meer artikel 9 EVRM.⁴³ De Afdeling acht een algeheel verbod op onverdoofd slachten een beperking van dit grondrecht waarvan de op grond van artikel 9, tweede lid, EVRM vereiste noodzaak ontbreekt, mede gezien de recent in werking getreden regels ter bescherming van dieren bij rituele slacht.

Zij adviseert daarom het voorstel te heroverwegen.

De initiatiefnemer is verheugd te lezen dat de Afdeling met haar van oordeel is dat het voorstel een legitiem maatschappelijk belang nastreeft. Echter, anders dan de Afdeling stelt, past zoals hiervoor uiteengezet, een

⁴¹ Kamerstuk 31 571, nr. 27.

⁴² Kamerstuk 31 571, nr. 32.

⁴³ En artikel 6 Grondwet, artikel 10 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie en artikel 18 IVBPR.

dergelijke inperking van de vrijheid van godsdienst binnen de ruimte die het EVRM en het Hof hiertoe bieden. Zoals de Afdeling zelf ook stelt, volgt uit de jurisprudentie dat het Hof op bepaalde terreinen een ruime «margin of appreciation» voor de lidstaten hanteert op het gebied van (de beperking van) vrijheid van godsdienst.

Het schrappen van de uitzondering op de algehele plicht tot verdooving van dieren voorafgaand aan de slacht kan in Nederland zeker worden beschouwd als noodzakelijk in onze democratische samenleving, waarbij tevens wordt voldaan aan de eis van proportionaliteit, zoals in de voorgaande pagina's is betoogd. Tot slot wijst de initiatiefnemer er op dat andere Europese lidstaten Nederland zijn voorgegaan en vanuit dezelfde «margin» en overwegingen over zijn gegaan tot een verbod op onbedwelmd slachten. Nederland kan hierin niet langer achter blijven.

De initiatiefnemer heeft, naar aanleiding van recente ontwikkelingen en informatie over de huidige uitvoeringspraktijk rondom onverdoofde slacht, de memorie van toelichting op een aantal punten gewijzigd. De memorie van toelichting zoals gewijzigd naar aanleiding van het advies van de afdeling advisering van de Raad van State wordt meegezonden met deze reactie.

6. De Afdeling verwijst naar de bij dit advies behorende bijlage.

De initiatiefnemer heeft de opmerkingen voor zover ver mogelijk overgenomen.

De waarnemend vice-president van de Raad van State,
S.F.M. Wortmann

De initiatiefnemer,
Thieme

Bijlage bij het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State betreffende no. W11.18.0055/IV

– Onverminderd het advies in paragraaf 5 om het voorstel te heroverwegen, merkt de Afdeling het volgende op voor het geval initiatiefneemster het voorstel niettemin verder in procedure brengt: Verordening (EG) 1099/2009 regelt in artikel 4, vierde lid, dat voor slachten volgens speciale methoden die vereist zijn voor religieuze riten, geen plicht geldt om de dieren voorafgaand aan de slacht te verdoven, mits het slachten plaatsvindt in een slachthuis. Deze bepaling is rechtstreeks toepasselijk in alle lidstaten. Vanwege de rechtstreekse toepasselijkheid van de verordening is het voor het beoogde doel van het initiatiefwetsvoorstel nodig om expliciet in de Wet dieren op te nemen dat géén uitzondering op de bedwelmingplicht geldt voor religieus slachten. Die bepaling ontbreekt in het voorstel. In het voorstel zou alsnog een dergelijke bepaling moeten worden opgenomen. Ook zou in de toelichting uiteengezet moeten worden waarom die bepaling verenigbaar is met artikel 26, tweede lid, onder c van de verordening en artikel 10 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie.