

Vergaderjaar 2017–2018

**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. 3**

### **MEMORIE VAN TOELICHTING**

#### **I. ALGEMEEN**

##### **1. Inleiding**

De intrinsieke waarde van dieren wordt door samenleving en wetgever steeds zwaarder meegewogen in steeds meer besluiten. In het maatschappelijke en politieke debat gaat het zowel over het zorgen voor het welzijn van dieren, als ook over de vraag of dieren gebruikt mogen worden voor bepaalde doeleinden. Dit heeft recentelijk bijvoorbeeld geleid tot een verbod op het gebruik van wilde dieren in circussen (2015) en een verbod op het houden en fokken van nertsen voor de productie van bont (2014). Eerder, in de jaren 90, heeft het toenemend belang om dieren te beschermen geleid tot onder meer een verbod op dierproeven voor cosmetica en het drastisch verminderen van het aantal diersoorten voor de plezierjacht. Steeds meer mensen maken zich zorgen over de wijze waarop omgegaan wordt met dieren in de veehouderij. Gewezen kan worden op de recentelijke verontwaardiging in Nederland over ernstige dierenmishandeling in Belgische slachthuizen (2017), de massale dodingen van landbouwdieren bij dierziektecrises, de zorgen rondom de lange afstandstransporten van dieren en veelvuldig voorkomende stalbranden zoals in de zomer van 2017.

De maatschappelijke discussie over dierenwelzijn heeft er in 1992 toe geleid dat de intrinsieke waarde van het dier wettelijk is erkend. De Wet dieren uit 2013 heeft de vijf vrijheden van Brambell wettelijk verankerd. In artikel 1.3 van de Wet dieren staat dat tot de zorg die dieren redelijkerwijs behoeven in elk geval gerekend worden dat dieren zijn gevrijwaard van dorst, honger en onjuiste voeding; fysiek en fysiologisch ongerief; pijn, verwonding en ziektes; angst en chronische stress; beperking van hun natuurlijk gedrag; voor zover zulks redelijkerwijs kan worden verlangd. Er worden dus steeds hogere eisen ten aanzien van dierenwelzijn gesteld door de maatschappij en die wens is inmiddels verankerd in wetgeving.

In het kader van deze aandacht voor dierenwelzijn en de roep om strengere beschermingsnormen is het passend om te kijken naar de omstandigheden waaronder dieren worden gedood voor vlees.

In Nederland worden per jaar 650 tot 700 miljoen dieren geslacht<sup>1</sup> – bijna twee miljoen dieren per dag. Er kan geen misverstand over bestaan: het slachten van een dier gaat altijd gepaard met aantasting van het welzijn en de integriteit van het betreffende dier. Het dier wordt immers van het leven benomen. Dierenartsen en wetenschappers stellen dat de slacht het meest stressvolle moment is in het leven van een «productiedier»<sup>2</sup> – dieren die worden gefokt en gehouden voor hun vlees –.

Hoewel slacht nooit een diervriendelijke activiteit kan worden, ligt de vraag voor of het lijden van dieren voorafgaand en tijdens de slacht kan en moet worden beperkt. Die vraag is al aan het begin van de vorige eeuw door de wetgever beantwoord met een overtuigend «ja»<sup>3</sup>. Zowel het kabinet als beide Kamers der Staten Generaal rekenden het tot hun taak om de inbreuk op het welzijn en de integriteit van dieren rondom de slacht zo klein mogelijk te maken. De beschikbaar gekomen bedwelmings-technieken maakten mogelijk om dieren voorafgaand aan de slacht buiten bewustzijn te brengen, zodat zij niet hoefden mee te maken hoe hen ernstige verwondingen werden toegebracht die leidden tot de dood. En wanneer de mens slachtdieren onnodig lijden kan besparen, is er een morele plicht om dat dan ook te doen: «De humaniteit eischt verplichte bedwelming van slachtdieren vóór het doden» stelt de vleeschkeuringswet van 1919.<sup>4</sup>

Daarmee erkende de wetgever bijna honderd jaar geleden al de morele plicht van de overheid om het lijden van slachtdieren zoveel mogelijk te beperken en concludeerde dat daarvoor noodzakelijk is dieren voorafgaand aan de slacht te bedwelmen. Deze conclusie leidde ertoe dat wettelijk werd vastgelegd dat te slachten dieren «na voorafgaande bedwelming, door verbloeding zoo snel mogelijk [worden] gedood»<sup>5</sup>. Dit besluit is sinds 1 juni 1922 in Nederland van kracht.

De bedwelmingsplicht is daarmee een van de eerste wettelijke bepalingen om «productiedieren» te beschermen tegen onnodige pijn, angst en stress. Het was een van de eerste concrete uitingsvormen van het beginsel dat gehouden dieren moeten worden gevrijwaard van leed. Dat beginsel is sindsdien onweersproken gebleven en heeft jaren later in bredere zin bekrachtiging gevonden in de Gezondheids- en welzijnswet voor dieren. Thans vormt het nog altijd de kern van de dierenwelzijnswetgeving in Nederland (Wet Dieren en het Besluit houders van dieren). In meerdere opzichten vormt de bedwelmingsplicht van 1920 dus een historisch besluit met grote betekenis voor de verdere ontwikkeling van de ethische reflectie op het gebruik van dieren en de wettelijke weerslag daarvan.

<sup>1</sup> CBS, aantal slachtingen in 2016 en 2017: <http://statline.cbs.nl/StatWeb/publication/?PA=7123slac>

<sup>2</sup> Citaat Thieme in de Handelingen, 13 april 2011: «Professor Hellebrekers van de KNMvD, een dierenartsenvereniging, en onderzoeker Lambooi van de Animal Sciences Group spraken er tijdens de hoorzitting in de Kamer op 17 november jongstleden vanuit de wetenschap heel duidelijk over: het moment van slachten is het meest stressvolle moment in het leven van een dier.»

<sup>3</sup> *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

<sup>4</sup> 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)

<sup>5</sup> *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

Hoewel er geen twijfel bestond over de morele plicht om dieren onnodige stress en pijn te besparen voorafgaand en tijdens de slacht en ook niet over de wijze waarop invulling kon worden gegeven aan die plicht, gold er vanaf aanvang een uitzondering op de wettelijke bepalingen. In het besluit van 1920 werd bepaald dat iedereen die dieren slachtte voortaan verplicht was om de dieren voorafgaand aan die slacht te bedwelmen, met uitzondering van Joodse rituele slachters: «*de bepalingen omtrent bedwelming zijn niet van toepassing op dieren, bestemd voor halsneden volgens de Israëlitischen ritus*»<sup>6</sup>. De beschermingsmaatregel voor slachtdieren gold daarmee niet als deze dieren werden geslacht volgens de Israëlitische rite. Werd aanvankelijk en gedurende tientallen jaren alléén de Israëlitische rituele slacht uitgezonderd, na protesten uit de islamitische gemeenschap werd in 1977 bepaald dat ook de islamitische rituele slacht niet hoefde te voldoen aan de beschermingsmaatregel voor slachtdieren. De reden hiervoor was dat moslimorganisaties de situatie, waarbij uitsluitend voor de Israëlitische ritus afwijkende regels waren gesteld, als discriminerend ervoeren<sup>7</sup>.

De uitzondering op de plicht om dieren voorafgaand aan de slacht te bedwelmen is van meet af aan onderwerp geweest van kritiek. Al in de beginjaren van de wettelijke plicht werd de vraag gesteld waarom niet alle Nederlanders voor de wet gelijk waren; de een moest wel zorgdragen voor slachtmethoden en technieken waarbij het dier van tevoren buiten bewustzijn werd gebracht en de ander – met een verwijzing naar zijn religieuze overtuiging – hoefde dat niet. De kritiek op deze ongelijkheid, ten nadele van het dier, houdt aan tot op de dag van vandaag, en heeft in de loop der jaren steeds meer maatschappelijke weerklank gevonden.

Het is van belang om op te merken dat de wetgever zelf, ondanks de gemaakte uitzondering voor de rituele slacht, het belang van bescherming van slachtdieren door middel van bedwelming voorafgaand aan de slacht nooit heeft betwist. Zij deed dat niet bij het toekennen van een uitzonderingspositie aan de Israëlitische en islamitische rituele slacht en niet in de vele decennia van discussie die daarop volgden.

De (maatschappelijke en politieke) discussie over de (on)bedwelmd rituele slacht concentreert zich niet rond de vraag óf voorafgaande bedwelming een geëigende maatregel is om dieren te beschermen tegen vermijdbaar lijden rond de slacht. Centraal staat de vraag of het gerechtvaardigd is dat het dierenwelzijnsvoorschrift om het dier te bedwelmen voorafgaand aan de slacht, niet hoeft te worden nagekomen bij rituele slacht. De discussie is dan ook gericht op het welzijn van de dieren en hoe dit ten volle kan worden gewaarborgd.

Initiatiefnemer meent dat er onvoldoende rechtvaardiging is om een uitzondering in stand te houden op een effectieve maatregel die dieren tijdens het meest stressvolle moment in hun leven beschermt tegen onnodig lijden. Initiatiefnemer wijst er tevens op dat de intrinsieke waarde van dieren in het geding is bij de onverdoofde slacht. In deze opvatting past het niet dat wettelijke bepalingen ter bescherming van dieren niet voor iedereen zouden hoeven gelden. Initiatiefnemer acht het maken van een uitzondering op die verplichting met het oog op het dierenwelzijn en op de maatschappelijke ontwikkelingen niet langer gerechtvaardigd.

<sup>6</sup> *Besluit van den 5den Juni 1920, tot uitvoering van de artikelen 18 en 25 van de Vleeskeuringswet*, Staatsblad van het Koninkrijk der Nederlanden nr. 285, juni 1920

<sup>7</sup> Nota van toelichting bij het Besluit van 21 januari 1977, houdende wijziging van het Vleeskeuringsbesluit (Stb. 1957, 29)

Het voorliggende wetsvoorstel beoogt de bescherming van slachtdieren tegen vermijdbaar lijden dan ook uit te strekken tot alle dieren die in Nederland worden geslacht. Hiertoe regelt het wetsvoorstel dat elk dier voorafgaand aan de slacht dient te worden bedwelmd.

Initiatiefnemer stelt daarbij voor een overgangstermijn van 5 jaar in acht te nemen waarin de onverdoofde slachtpraktijk de gelegenheid krijgt zich aan te passen aan de wettelijke plicht om dieren voorafgaand aan de slacht te bedwelmen.

Het wetsvoorstel regelt voorts dat gedurende deze overgangstermijn slachterijen worden verplicht om te voldoen aan de zogenaamde «best practices» (best beschikbare technieken) waarmee de wettelijk bepaalde doelen om dieren te vrijwaren van onnodige pijn, angst en fysiek en fysiologisch ongerief het beste worden benaderd zolang de voorafgaande bedwelming nog niet wordt toegepast.

Voor zover het schrappen van de uitzondering op de bedwelmingplicht voor de rituele slacht een beperking op de vrijheid van godsdienst betekent, is deze volgens de initiatiefnemer conform de wettelijke mogelijkheden. In paragraaf 2.5 en 2.6 wordt dit nader uiteengezet.

In deze memorie van toelichting worden achtereenvolgens de aanleiding voor en achtergrond van het voorstel beschreven, waarbij wordt ingegaan op de wettelijke kaders voor het doden van dieren (2.1), de uitzondering op de wettelijke kaders (2.2) en de dierenwelzijnsproblematiek bij onverdoofde slacht (2.3), gevolgd door een schets van de maatschappelijke ontwikkelingen op het gebied van de bescherming van dieren en de erkenning van de intrinsieke waarde van dieren (2.4) en wordt de invoering van een verplichte algehele bedwelming beschouwd in het licht van de vrijheid van godsdienst (2.5 en 2.6). In hoofdstuk 3 worden de gevolgen van dit wetsvoorstel met betrekking tot de financiële en administratieve lasten voor slachterijen uiteengezet. De artikelsgewijze toelichting is opgenomen in II.

## **2. Aanleiding en achtergrond**

### *2.1 Schets huidige situatie wetgeving rondom het slachten van dieren*

Europese wetgeving regelt, omwille van het dierenwelzijn, de verplichting tot het verdoven van dieren voorafgaande aan de slacht. De Europese Verordening 1099/2009<sup>8</sup> inzake de bescherming van dieren bij het doden vermeldt in overweging 20: «*veel methoden om dieren te doden zijn pijnlijk. Bedwelming is dan ook noodzakelijk om het bewustzijn en de gevoeligheid uit te schakelen vóór of op het moment van het doden*». Regelgeving met betrekking tot het doden van dieren, waaronder de verplichting tot het verdoven van dieren voorafgaande aan de slacht, is in de Nederlandse wetgeving vastgelegd in artikel 2.10 van de Wet dieren en in het daarop mede gebaseerde Besluit houders van dieren.

De Verordening 1099/2009 schrijft voor welke bedwelmingmethoden per diersoort toegestaan zijn. Hierbij wordt onderscheid gemaakt in de mechanische bedwelming (bijvoorbeeld het penschiettoestel), elektrische bedwelming en bedwelming door middel van gas.

Initiatiefnemer merkt op dat verplichte bedwelming een noodzakelijke voorwaarde vormt om dieren te beschermen tegen onnodige angst, stress en pijn voorafgaande de slacht. In de laatste decennia hebben maatschap-

<sup>8</sup> <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2009:303:0001:0030:NL:PDF>

pelijke en politieke organisaties terechte kritiek geuit op een aantal van deze toegestane methoden omdat zij niet diervriendelijk zijn, of onzorgvuldig worden toegepast. De kritiek geldt bijvoorbeeld voor CO<sub>2</sub>-bedwelming bij varkens en de elektrische waterbadmethode voor pluimvee, omdat deze met grote dierenwelzijnsproblemen gepaard gaan.

Aandacht voor de uitvoering is en blijft geboden, evenals voortdurende monitoring en aanscherping van de reguliere slachtpraktijk en slachtmethoden met het oog op de belangen van het dier. Dat laat onverlet, dat de keuze van de wetgever om bedwelming verplicht te stellen, de meest aangewezen maatregel is om dieren te beschermen tegen onnodig lijden voorafgaand aan de slacht. Bedwelming, indien correct en zorgvuldig uitgevoerd, leidt tot een onmiddellijke staat van bewusteloosheid<sup>9</sup>. Het handhaven van de plicht tot voorafgaande bedwelming, en het schrappen van de uitzondering die daarop is gemaakt voor de rituele slacht, levert een belangrijke bijdrage aan het wettelijke doel dat (slacht)dieren worden gevrijwaard van pijn, stress, angst en fysiologisch ongerief<sup>10</sup>.

## 2.2 Schets huidige situatie uitzondering onverdoofd slachten van dieren

Conform artikel 4, eerste lid, van de Europese Verordening 1099/2009<sup>11</sup> geldt in EU-lidstaten, waaronder Nederland, het verbod op het onverdoofd slachten van dieren. In het vierde lid van dit artikel is een uitzondering opgenomen voor het slachten volgens de Israëlitische en islamitische ritus. Lidstaten hebben op grond van artikel 26, derde lid, onderdeel c, van de verordening de bevoegdheid om te bepalen of zij strengere regels stellen voor de onverdoofde rituele slacht ofwel de onverdoofde slacht geheel verbieden. Nederland heeft de uitzondering op het verplicht bedwelmen voor de religieuze slacht overgenomen. Lid 4 van artikel 2.10 van de Wet Dieren stelt: «*Het is toegestaan om dieren zonder voorafgaande bedwelming te doden volgens de Israëlitische of de islamitische ritus*».

In Nederland zijn 76 geregistreerde slachterijen waar onverdoofd geslacht mag worden<sup>12</sup>. Het aantal slachtingen op deze slachterijen loopt naar schatting sterk uiteen van enkele dieren tot circa 50.000 dieren per jaar. Op een aantal van deze slachterijen wordt niet regelmatig of alleen voor het offerfeest onverdoofd geslacht. Het totaal aantal onverdoofd geslachte dieren in Nederland is niet bekend<sup>13</sup>, omdat registratie ontbreekt. In 2011 schatte de Staatssecretaris van Economische Zaken het totale aantal onverdoofd geslachte dieren in Nederland op 370.000 tot maximaal 1,1 miljoen dieren per jaar<sup>14</sup>, waarbij 1,1 miljoen dieren het maximale aantal dieren was dat was geslacht bij de slachterijen met registratie om ritueel te mogen slachten. Volgens een schatting van de KNMvD worden er jaarlijks 1,2 miljoen runderen, schapen en geiten onbedwelmd geslacht<sup>15</sup>.

<sup>9</sup> Gerritzen M.A., Verhoeven M.T.W., Hindle V.A., 2015. *Progress report validation of parameters to determine unconsciousness during slaughter of veal calves*. Wageningen UR Livestock Research

<sup>10</sup> Wet dieren, artikel 1.3, derde lid.

<sup>11</sup> <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2009:303:0001:0030:NL:PDF>

<sup>12</sup> Gerritzen, M.A., 2015. *Research concerning slaughter without stunning of ruminants in The Netherlands*, Wageningen UR Livestock Research

<sup>13</sup> Gerritzen, M.A., Verkaik J., Reimert H., Hindle V., 2014. *Vaststellen nul-situatie onverdoofd slachten van runderen en kleine herkauwers in Nederland in 2014*, Wageningen UR Livestock Research.

<sup>14</sup> [https://www.eerstekamer.nl/behandeling/20110413/voortzetting\\_behandeling\\_2/document3/f=/vip1mtgmbazl.pdf](https://www.eerstekamer.nl/behandeling/20110413/voortzetting_behandeling_2/document3/f=/vip1mtgmbazl.pdf)

<sup>15</sup> KNMvD standpunt onbedwelmd slachten, januari 2018.

### 2.2.1 Kosher en Halal slachten

De religieuze voorschriften of spijswetten die hun basis vinden in respectievelijk de Torah en de Koran, beschrijven het voedsel dat genuttigd mag worden en de wijze waarop dieren geslacht en verbloed dienen te worden om vlees geschikt te maken voor consumptie.

Volgens beide rites mogen alleen levende en gezonde dieren worden geslacht. Deze dieren mogen op het moment van slacht geen leed ondervinden. Beide godsdiensten onderstrepen het belang van een humane behandeling van dieren en geven daarbij aan dat het slachten van een dier een grote verantwoordelijkheid is.

De wetenschappelijke adviescommissie onbedwelmd ritueel slachten (WAC) concludeerde in 2015 dat de huidige uitvoeringspraktijk van onbedwelmd ritueel slachten zeer varieert<sup>16</sup>. Bij zowel Kosher slachten als Halal slachten zijn de volgende onderdelen in het slachtproces van belang, waarbij per onderdeel de gehanteerde methode kan variëren:

- de fixatie van het dier;
- de eisen aan de messen waarmee de halssnede dient te worden toegebracht;
- de wijze van toebrengen van de halssnede;
- de handelingen die het verbloeden moeten bevorderen;
- de mogelijkheid tot (reversibele) onderbreking van het bewustzijn vooraf of direct aansluitend op de halssnede.

Het slachten volgens de Israëlitische ritus gebeurt in Nederland zonder het dier te verdoven. Bij het slachten volgens de islamitische ritus passen sommige slachterijen wel verdoving toe, maar ook hier komt slacht zonder voorafgaande verdoving voor. Exacte cijfers hierover ontbreken.

De productie van Kosher vlees en gevogelte moet plaatsvinden volgens de voorschriften uit de Torah (Shechita). Zo is alleen vlees van herkauwende zoogdieren met gespleten hoeven toegestaan. Een getrainde slager (shochet), wiens kundigheid van tevoren is beoordeeld door een Rabbi, is gekwalificeerd om een dier te slachten. De luchtpijp, slokdarm en slagaders van het dier moeten door middel van een halssnede met een speciaal, scherp mes in een snelle beweging worden doorgesneden zodat het dier een langzame en pijnloze dood sterft. Volgens de Israëlitische rite moet een dier levend, gezond en zonder verwondingen zijn ten tijde van het moment van slacht. Één van de genoemde religieuze bezwaren tegen het bedwelmen voorafgaand aan de slacht ligt in de gedachte dat bedwelmsmethoden het dier kunnen verwonden.

Ook bij de islamitische slachtmethode wordt gebruik gemaakt van een scherp mes en dient het dier geheel te verbloeden. De slacht dient te worden uitgevoerd door een moslim. Het dier dat wordt geslacht, moet rein zijn en vrij van bacteriën. In tegenstelling tot de shochet (Koshere slacht) wordt de islamitische slachter niet door een religieuze autoriteit geaccrediteerd (HSA<sup>17</sup>, 2007). Terwijl het dier wordt geslacht, is een imam aanwezig die religieuze woorden uitspreekt.

### 2.3 Dierenwelzijnsproblemen bij onverdoofde slacht

Op grond van artikel 1.3, derde lid, van de Wet Dieren wordt tot de zorg die dieren redelijkerwijs behoeven in elk geval gerekend dat dieren zijn gevrijwaard van:

1. dorst, honger en onjuiste voeding

<sup>16</sup> WAC advies aan de Staatssecretaris van Economische Zaken d.d. 26 augustus 2015, openbaar gemaakt op 18 februari 2016

<sup>17</sup> <http://www.hsa.org.uk/downloads/related-items/religious-slaughter.pdf>

2. fysiek en fysiologisch ongerief
3. pijn, verwondingen en ziektes
4. angst en chronische stress
5. beperking van hun natuurlijk gedrag

Het achterwege blijven van voorafgaande bedwelming van het dier bij de rituele slacht leidt tot aantasting van deze wettelijk bepaalde vrijheden. De belangrijkste knelpunten worden gevormd door het optreden van angst, stress, pijn, fysiek en fysiologisch ongerief bij het dier. Hieronder wordt hier nader op ingegaan.

Wetenschappelijk onderzoek van onder andere Wageningen UR (WUR) stelt dat de aantasting van het dierenwelzijn geldt gedurende het hele proces van het onverdoofd slachten<sup>18</sup>, zowel bij de Israëlitische als bij de islamitische slacht<sup>19</sup>. Voor dieren die zonder verdoving worden geslacht, zijn er verschillende momenten waarop zij leed ervaren:

- a) de tijd voorafgaande aan de slacht. Hieronder valt de periode dat het dier op transport wordt gezet, het verplaatsen van het dier vanuit de veewagen naar de wachtbox en de tijd dat het dier hierin doorbrengt, het verplaatsen naar de snijbox, de toegang tot het fixatie-apparaat en het fixeren en het roteren van het dier zodat de slachter makkelijker de halssnede kan aanbrenge.
- b) de slacht zelf als gevolg van het bewust meemaken van het doorsnijden van de eigen hals.
- c) de tijd totdat bij het dier de definitieve bewusteloosheid en gevoelloosheid intreedt.

### 2.3.1 Voorafgaand aan de slacht

De wijze van slachten, de duur van het verbloeden en het proces dat daaraan vooraf gaat zoals het uitselecteren, verplaatsen en fixeren van de dieren, is sterk bepalend voor de mate van aantasting van het dierenwelzijn. Het uitselecteren, verplaatsen en fixeren bij onbedwelmd slachten neemt over het algemeen meer tijd in beslag dan bij een regulier slachtproces<sup>20</sup>. Uit onderzoek van Vanthemsche et al.<sup>21</sup> blijkt dat kalveren gemiddeld 170 minuten in een wachtbox moesten blijven staan. Dit gemiddelde liep bij stieren zelfs op tot 303 minuten. Sommige stieren moesten tot wel 9 uur wachten in de wachtbox.

Het verplaatsen van de dieren van de wachtbox naar de snijbox kan gepaard gaan met angst en stress waardoor het dier tegen gaat strubelen. De mate van angst en stress kan zo hoog zijn dat dit het gedrag van dieren dusdanig beïnvloedt dat drijvers het nodig achten om instrumenten als lawaai, slaan, stokken en prikkelaars toe te passen om dieren te dwingen zich te verplaatsen<sup>22</sup>. In de praktijk gebeurt het regelmatig dat het onmogelijk voor een drijver is om een dier in de drijfgang te drijven.

Dieren worden gefixeerd zodat daarmee de halssnede effectief uitgevoerd kan worden. Het fixeren levert dierenwelzijnsproblemen op<sup>23,24,25</sup> en staat daardoor op gespannen voet met het vrijwaren van angst, stress, fysiek

<sup>18</sup> Kijlstra, A. & Lambooi, B., 2008. *Ritueel slachten en het welzijn van dieren*. Wageningen UR Livestock Research

<sup>19</sup> Holleben, K. von et. al, 2010. *Report on good and adverse practices- Animal welfare concerns in relation to slaughter practices from the viewpoint of veterinary sciences*

<sup>20</sup> KNMvD standpunt onbedwelmd slachten, januari 2018.

<sup>21</sup> Vanthemsche P., Landuyt C., Barbier J., Vanantwerpen G., 2015. *Joods ritueel slachten: Evaluatie haalbaarheid van het convenant*.

<sup>22</sup> Bijlage 4 bij het rapport: Vanthemsche P., Landuyt C., Barbier J., Vanantwerpen G., 2015. *Joods ritueel slachten: Evaluatie haalbaarheid van het convenant*.

<sup>23</sup> Kijlstra, A. & Lambooi, B., 2008. *Ritueel slachten en het welzijn van dieren*. Wageningen UR Livestock Research.

en fysiologisch ongerief. In de meeste gevallen zijn verregaande maatregelen nodig om het dier te fixeren. Zo worden runderen voorafgaand aan het toebrengen van de halssnede met behulp van een kantelapparaat in zij- of rugligging gebracht. Ook het kantelen levert acute stress op en is belastend voor dieren<sup>26</sup>. Onderzoek van de WUR toont aan dat bij de helft van de runderen de fixatie onvoldoende of slecht uitgevoerd werd<sup>27,28</sup>. Bij schapen gold dit bijna in alle gevallen. Schapen en geiten worden in «restrainer» of op een «burrie» op de rug liggend vastgehouden wat tot additionele stress leidt bij de toch al angstige dieren. Dieren kunnen zich verzetten en heftige afweerbewegingen maken in de snijbox; heftig schoppen met de poten in de box, slaan met de staart of schudden met de kop<sup>29</sup>. De kans op complicaties en fouten tijdens dit proces is groot. Problemen door het verzet van het dier bij de fixatie kunnen bij het onbedweld slachten de periode tot het intreden van het bewustzijnsverlies sterk verlengen.

Door de bijkomende problemen, angst en stress bij het fixeren kunnen dieren langere tijd doorbrengen in de snijbox. Hoe langer de doorgebrachte tijd in de snijbox, hoe langer het duurt voordat een dier het bewustzijn verliest<sup>30</sup>. Uit praktijkonderzoek blijkt dat kalveren gemiddeld anderhalve minuut in de snijbox verblijven voordat de kinlift aangebracht wordt. Ondertussen zien zij het snijden en verbloeden van het vorige kalf naast hen, wat niet bevorderlijk is voor het rustig worden. De onderzoekers van de WUR stellen dat zowel staande fixatieboxen als kantelboxen op geen enkele slachterij voldoende geschikt zijn om het hele scala aan diercategorieën in voldoende mate te fixeren<sup>31</sup>.

### 2.3.2 De halssnede

Bij het onverdoofd slachten wordt de halssnede uitgevoerd terwijl het dier bij bewustzijn is. Ook dit staat haaks op het gevrijwaard zijn van fysiologisch ongerief en pijn<sup>32</sup>. Het is vaak nodig om de halssnede meerdere malen uit te voeren wat leidt tot extra pijn, stress en angst<sup>33</sup>. Uit onderzoek van de WUR blijkt dat de halssnede werd uitgevoerd in tot wel 6 snijbewegingen per dier. In slechts 42% van de geobserveerde runder-slachtingen werd er aangesneden in één snijbeweging<sup>34</sup>.

<sup>24</sup> Gerritzen, M.A., 2015. *Research concerning slaughter without stunning of ruminants in the Netherlands*, Wageningen UR Livestock Research.

<sup>25</sup> Holleben, K. von et. al, 2010. *Report on good and adverse practices- Animal welfare concerns in relation to slaughter practices from the viewpoint of veterinary sciences*

<sup>26</sup> Gerritzen M. et al., 2014. *Progress report restraining ruminants*, Wageningen UR Livestock Research.

<sup>27</sup> Gerritzen M., Verkaik J., Reimert H., Hindle V., 2014. *Vaststellen nul-situatie onverdoofd slachten van runderen en kleine herkauwers in Nederland*, Wageningen UR Livestock Research, Wageningen.

<sup>28</sup> Gerritzen, M.A., 2015. *Research concerning slaughter without stunning of ruminants in the Netherlands*, Wageningen UR Livestock Research.

<sup>29</sup> Vanthemsche P, Landuyt C., Barbier J., Vanantwerpen G., 2015. *Joods ritueel slachten: Evaluatie haalbaarheid van het convenant*.

<sup>30</sup> Vanthemsche P, Landuyt C., Barbier J., Vanantwerpen G., 2015. *Joods ritueel slachten: Evaluatie haalbaarheid van het convenant*.

<sup>31</sup> Gerritzen M., Verkaik J., Reimert H., Hindle V., 2014. *Vaststellen nul-situatie onverdoofd slachten van runderen en kleine herkauwers in Nederland*, Wageningen UR Livestock Research

<sup>32</sup> <https://www.efsa.europa.eu/en/efsajournal/pub/45>

<sup>33</sup> Holleben, K. von et. al, 2010. *Report on good and adverse practices- Animal welfare concerns in relation to slaughter practices from the viewpoint of veterinary sciences*

<sup>34</sup> Gerritzen M., Verkaik J., Reimert H., Hindle V., 2014. *Vaststellen nul-situatie onverdoofd slachten van runderen en kleine herkauwers in Nederland*, Wageningen UR Livestock Research.



### 2.3.3 Periode tot bewusteloosheid

Na het aanbrengen van de halssnede treedt niet onmiddellijk bewustzijnsverlies op, waarbij stress de lengte van de periode tot het verlies van bewustzijn verlengt. Deze periode kan in lengte sterk variëren, afhankelijk van de diersoort, de wijze van het aanbrengen van de halssnede en de manier van verbloeden, maar kan oplopen tot meer dan twee minuten<sup>35</sup>. Een vaak voorkomend verschijnsel bij snijden en onverdoofd slachten is «ballooning». Hierbij klontert het bloed binnen enkele seconden na het doorsnijden van de halsslagaders samen. Door dit samenklonteren van het bloed treedt de bewusteloosheid trager in, omdat het bloed via alternatieve bloedbanen door de hersenen zal stromen. Wanneer ballooning optreedt, grijpen medewerkers van de slachthinrichting in door de slagaders opnieuw in te snijden. Een praktijk die door de NVWA wordt getolereerd. Het uitvoeren van één halssnede zoals is voorgeschreven door het Besluit houders van dieren, wordt bij het optreden van ballooning structureel overschreden.

Tijdens de periode van verbloeden is het dier bij kennis en is er sprake van onnodige pijn en lijden vanwege onder andere<sup>36</sup>:

- de toegebrachte halssnede waarbij verschillende van zenuwweefsel voorziene weefsels worden gekliefd;
- de mogelijkheid tot het inademen van bloed en in het geval van herkauwers ook van de pensinhoud;
- het manipuleren van de wondranden om het uitbloeden te bespoedigen;
- de ademnood die kan optreden door zenuwbeschadiging van de nervus vagus en de nervus phrenicus, met onder meer het ontbreken van de hoestreflex als gevolg;
- de mogelijkheid van stress als gevolg van een plotselinge bloeddrukdaling;
- het in aanraking komen van de snijwond met een onderdeel van de fixatiebox<sup>37</sup> of met de staart van een ander dier<sup>38</sup>.

Nadat bewusteloosheid is ingetreden, wordt het dier gereleased. Na de release ligt het dier op de roostervloer en is klaar om getakeld te worden. Op dit moment, of wanneer het dier getakeld is, kan het voorkomen dat het dier bijkomt uit zijn bewusteloosheid. Dit bijkomen komt veelvuldig en wordt waargenomen doordat het dier bepaalde reflexen vertoont die op bewustzijn duiden<sup>39</sup>.

### 2.3.4 Specifieke welzijnsaantasting bij runderen

Bij runderen wordt bij de halssnede de arteria vertebralis niet doorgesneden omdat deze langs de ruggenwervels loopt. Dit bloedvat verzorgt een deel van de bloedvoorziening van de hersenen. Daardoor is de periode tot het optreden van bewustzijnsverlies bij runderen aanmerkelijk langer dan bij andere dieren die onverdoofd worden geslacht, tot wel meer dan twee minuten<sup>40,41</sup>.

<sup>35</sup> Vanthemsche P., Landuyt C., Barbier J., Vanantwerpen G., 2015. *Joods ritueel slachten: Evaluatie haalbaarheid van het convenant*.

<sup>36</sup> KNMvD standpunt onbedwelmd slachten, januari 2018.

<sup>37</sup> Vanthemsche P., Landuyt C., Barbier J., Vanantwerpen G., 2015. *Joods ritueel slachten: Evaluatie haalbaarheid van het convenant*.

<sup>38</sup> Gerritzen M., Verkaik J., Reimert H., Hindle V., 2014. *Vaststellen nul-situatie onverdoofd slachten van runderen en kleine herkauwers in Nederland*, Wageningen UR Livestock Research

<sup>39</sup> Vanthemsche P., Landuyt C., Barbier J., Vanantwerpen G., 2015. *Joods ritueel slachten: Evaluatie haalbaarheid van het convenant*.

<sup>40</sup> KNMvD standpunt onbedwelmd slachten 2008.

<sup>41</sup> Gerritzen M.A., Verhoeven M.T.W., Hindle V.A., 2015. *Progress report validation of parameters to determine unconsciousness during slaughter of veal calves*. Wageningen UR Livestock Research.

### 2.3.5 Specifieke welzijnsaantasting bij schapen en geiten

Praktijkonderzoek van de WUR toont aan dat wijze van fixeren bij schapen bijna in alle gevallen onvoldoende of slecht uitgevoerd wordt<sup>42</sup>. Met name bij schapen is er sprake van een extra welzijnsrisico door de aanwezigheid van wol. De dikte van de wol bemoeilijkt het snijden en zorgt ervoor dat het mes sneller bot wordt. Hierdoor bestaat het risico dat er meer dan één halssnede uitgevoerd moet worden, wat extra pijn oplevert<sup>43</sup>. De meeste slachterijen in Nederland maken gebruik van een V-tafel waarin ze één of meer dieren kunnen plaatsen. Voor rassen met brede ruggen en zwaar bewolde dieren is de V-tafel regelmatig te smal waardoor dieren zich uit de tafel kunnen spartelen. Het komt regelmatig voor dat schapen na het snijden verplaatst moeten worden of bij spartelen teruggeplaatst moeten worden. De kop wordt na het snijden niet langer of slechts kort ondersteund waardoor de kop achterover uit de tafel hangt. Tijdens het uitbloeden komt de wond zeer regelmatig in contact met de wol. Bij schapen op een V-band komt de wond regelmatig in contact met de rug of de staart van het voorgaande dier wat onnodig pijn veroorzaakt<sup>44</sup>.

### 2.3.6 Specifieke welzijnsaantasting bij kippen

Voor de Koshere slacht worden kippen vastgehouden waarbij de nek handmatig wordt gestrekt, waarna de hals wordt doorgesneden. Uit onderzoek is gebleken dat in veel gevallen (42% van de onderzochte dieren) de halsslagaders niet volledig worden doorgesneden, waardoor de periode tot het verlies van bewustzijn wordt verlengd.<sup>45</sup> Het duurt tot 26 seconden voordat een kip het bewustzijn verliest. Voor de Halal slacht worden kippen aan hun poten aan haken gehangen, waarna zij mechanisch door een elektro bad worden geleid. Dit bad zorgt voor een schok waarvan de dieren niet buiten bewustzijn raken, maar die leidt tot het strekken van de nek, waarna de halssnede wordt uitgevoerd.<sup>46</sup> De dieren blijven daardoor blootgesteld aan pijn en stress. Ook de NVWA stelt in haar werkvoorschriften dat levend aanhangen stressvol en pijnlijk is voor dieren.<sup>47</sup>

### 2.3.7 Conclusie

Initiatiefnemer concludeert dat er wetenschappelijke consensus is over de vraag of het slachten zonder voorafgaande verdoving leidt tot meer pijn en lijden in vergelijking met de verdoofde slacht<sup>48,49,50</sup>. Diverse veterinaire en wetenschappelijke experts, waaronder de Federation of Veterinarians of Europe<sup>51</sup>, de Britse Farm Animal Welfare Council<sup>52</sup>, geven aan dat het onverdoofd slachten onder alle omstandigheden onacceptabel is. In oktober 2015 adviseerde overheidsinstantie Bureau Risicobeoordeling en

<sup>42</sup> Gerritzen M., Verkaik J., Reimert H., Hindle V., 2014. *Vaststellen nul-situatie onverdoofd slachten van runderen en kleine herkauwers in Nederland*, Wageningen UR Livestock Research

<sup>43</sup> Holleben, K. von et. al, 2010. *Report on good and adverse practices- Animal welfare concerns in relation to slaughter practices from the viewpoint of veterinary sciences*

<sup>44</sup> Gerritzen M., Verkaik J., Reimert H., Hindle V., 2014. *Vaststellen nul-situatie onverdoofd slachten van runderen en kleine herkauwers in Nederland*, Wageningen UR Livestock Research

<sup>45</sup> Holleben, K. von et. al, 2010. *Report on good and adverse practices- Animal welfare concerns in relation to slaughter practices from the viewpoint of veterinary sciences*

<sup>46</sup> Kijlstra, A. & Lambooij, B., 2008. *Ritueel slachten en het welzijn van dieren*. Wageningen UR Livestock Research.

<sup>47</sup> <https://www.nvwa.nl/documenten/export/veterinair/ks-documenten/werkvoorschriften-dierwelzijn/wlzl-030-toezicht-op-welzijn-pluimvee-konijnen-slachthuizen>

<sup>48</sup> <https://www.newscientist.com/article/dn17972-animals-feel-the-pain-of-religious-slaughter/>

<sup>49</sup> Holleben, K. von et. al, 2010. *Report on good and adverse practices- Animal welfare concerns in relation to slaughter practices from the viewpoint of veterinary sciences*

<sup>50</sup> <https://www.efsa.europa.eu/en/efsajournal/pub/45>

<sup>51</sup> [http://www.fve.org/news/position\\_papers/animal\\_welfare/fve\\_02\\_104\\_slaughter\\_prior\\_stunning.pdf](http://www.fve.org/news/position_papers/animal_welfare/fve_02_104_slaughter_prior_stunning.pdf)

<sup>52</sup> <https://www.efsa.europa.eu/en/efsajournal/pub/45>

Onderzoeksprogrammering van de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit<sup>53</sup> (hierna: bureau NVWA) de regering om, vanuit het oogpunt van dierenwelzijn, het onbedwelmd doden van dieren te verbieden.

De initiatiefnemer concludeert op basis van wetenschappelijk onderzoek dat de regering in 1922 niet voor niets een verbod op de onverdoofde slacht heeft ingesteld. De gedachte achter dit verbod was dat dieren onnodig zouden lijden bij het achterwege blijven van voorafgaande bedwelming. Het gaat hier om vermijdbaar leed, aangezien dit leed te voorkomen is door het toepassen van bedwelming. Sinds het intreden van het verbod op de onverdoofde slacht in 1922 is er geen enkele expert of onderzoeker geweest die dit verbod overbodig heeft gevonden en die gepleit heeft voor de afschaffing van de verplichte voorafgaande bedwelming.

Dit werd tevens bevestigd door het kabinet, bij monde van de Staatssecretaris van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie, tijdens het debat over een verbod op onbedwelmd slachten in 2011<sup>54</sup>: «Er is in de stukken die voorliggen en in het debat tot nu toe zeer uitgebreid gesproken over de vraag of het aannemelijk is te maken dat het onbedwelmd slachten van dieren tot extra leed leidt gedurende het moment van het starten van het slachtproces. De regering is ervan overtuigd dat voldoende aannemelijk is gemaakt dat dit het geval is. Er zijn veel onderzoeken die dit onderbouwen. (...) Dat betekent dat voor de regering de basiswaarneming of er sprake is van extra leed bij het niet bedwelmen en het slachten op de wijze zoals die door bepaalde geloofsovertuigingen gewenst wordt, voldoende plausibel en overtuigend is vast te stellen. (...) Het is het meest evident bij zwaardere runderen en de manier waarop dat in het geval van halssneden tot het doodproces leidt.»

## 2.4 Maatschappelijke ontwikkelingen

### 2.4.1 Dierenwelzijn als maatschappelijke waarde

De initiatiefnemer wijst op de maatschappelijke ontwikkelingen waarbij de belangen van dieren steeds zwaarder meewegen. De mate waarin de intrinsieke waarde van dieren in het geding is, wordt steeds scherper afgezet tegen het doel of de belangen waarvoor de dieren worden gebruikt.

Initiatiefnemer wijst op de lange traditie in de Nederlandse samenleving van betrokkenheid bij het welzijn van dieren. Die betrokkenheid is in de loop der eeuwen alleen maar gegroeid, en dat geldt zeker voor de afgelopen decennia. De moderne, algemene maatschappelijke opvatting is dat dieren bescherming verdienen tegen pijn, angst en stress. De wetgever heeft, mede naar aanleiding van de maatschappelijke ontwikkelingen, gemeend de wet te moeten aanpassen. In de Wet dieren die per 1 januari 2013 in werking is getreden is nadrukkelijk aandacht voor het dierenwelzijn. Artikel 1.3 van de Wet dieren bepaalt dat de intrinsieke waarde van het dier wordt erkend. Met het begrip intrinsieke waarde wordt tot uitdrukking gebracht dat dieren, zijnde levende wezens met gevoel, een eigen, zelfstandige waarde hebben, los van de gebruikswaarde die de mens aan het dier toekent. Naast welzijn en gezondheid vormen onder andere ook de eigenheid en/of integriteit van het dier elementen die onder het begrip intrinsieke waarde kunnen worden geschaard. Dit brengt met zich dat bij het stellen van regels op grond van de Wet dieren de inbreuk op de integriteit of het welzijn van dieren, verder

<sup>53</sup> <https://www.nvwa.nl/documenten/risicobeoordeling/voedselveiligheid/archief/2016m/risicobeoordeling-roodvleesketen>

<sup>54</sup> Kamerstukken II, 2010–2011, Handelingen 13 april 2011

dan redelijkerwijs noodzakelijk, wordt voorkomen en de zorg die de dieren redelijkerwijs behoeven is verzekerd. De erkenning van de intrinsieke waarde strekt ertoe dat deze waarde uitdrukkelijk in de omgang met dieren moet worden betrokken: het belang van het dier wordt inzichtelijk gemaakt en wordt afgewogen tegen overige relevante belangen<sup>55</sup>.

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 dieren<sup>56</sup>. 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 zijn<sup>57</sup>. 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.

De discussie over dieren en de morele en wettelijke verantwoordelijkheid voor een fatsoenlijke omgang met dieren is tevens verbreed: het gaat niet langer alleen om bij het gebruik van dieren het welzijn te waarborgen en ongerief te voorkomen, maar ook over de vraag óf je dieren mag gebruiken voor bepaalde doeleinden. Dit heeft onder andere geresulteerd in een verbod om wilde dieren te gebruiken in circussen (sinds 2015), een wettelijk verbod op het fokken van pelsdieren voor hun vacht (ingesteld in 2014) en een verbod op het doen van dierproeven voor de ontwikkeling van cosmetische producten (sinds 1997).

Dat in de maatschappij de betrokkenheid bij dieren steeds groter wordt, blijkt onder andere uit het feit dat dierenbeschermingsorganisaties groeiende ledenaantallen kennen, ook in tijden dat de ledenaantallen bij andere organisaties afnemen.<sup>58,59</sup> Tevens is er een stijgend aantal mensen dat minder of geen vlees eet.<sup>60</sup>

Ook binnen Europa wordt in opiniepeilingen dierenwelzijn steevast als belangrijk beoordeeld.<sup>61,62</sup>

Overweging 4 van de Verordening 1099/2009 luidt dan ook:

*Dierenwelzijn is een van de waarden van de Gemeenschap en is vastgelegd in het Protocol nr. 33 betreffende de bescherming en het welzijn van dieren («Protocol nr. 33») dat aan het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap is gehecht. De bescherming van dieren bij het slachten of doden is een publieke zaak, die de houding van consu-*

<sup>55</sup> Kamerstukken II 2007/08, 31 389, nr. 3, p. 19 en nr. 9, p. 19 en verder

<sup>56</sup> *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

<sup>57</sup> Amendement ingediend door de leden Cramer (ChristenUnie) en Waalkens (Partij van de Arbeid) in november 2009. Kamerstuk 31 389, nr. 68.

<sup>58</sup> <https://www.trouw.nl/home/minder-leden-voor-groene-organisaties-meer-voor-dieren~a029c152/>

<sup>59</sup> <https://www.dierenbescherming.nl/wat-wij-doen/actueel/blogs/blog-overzicht/groei-ledenaantal-ondanks-landelijke-dalende-trend>

<sup>60</sup> <https://www.natuurenmilieu.nl/nieuwsberichten/onderzoek-67-nederlanders-is-flexitariër/>

<sup>61</sup> Special Eurobarometer 442-Attitudes of Europeans towards Animal Welfare, publicatie maart 2016

<sup>62</sup> Special Eurobarometer 270-Attitudes of Europeans towards Animal Welfare, publicatie maart 2007

*menten tegenover landbouwproducten beïnvloedt. Daarnaast leidt een verbetering van de bescherming van dieren bij het slachten tot een betere vleeskwaliteit en indirect ook tot veiligere arbeidsomstandigheden in slachthuizen.*

Het dierenwelzijn is als waarde erkend in artikel 13 VWEU. Hieruit blijkt wel dat de maatschappelijke opvattingen over het slachten en doden van dieren van groot belang zijn, ook voor de EU. In de lidstaten van de EU is hier ook maatschappelijk consensus over. In meerdere lidstaten is het onbedwelmd ritueel slachten verboden of wordt het verboden en in veel lidstaten is er discussie over het onbedwelmd ritueel slachten en de verenigbaarheid met dierenwelzijnseisen. Daarnaast is ook onder de Europese instituties discussie over deze materie. Zo heeft het Europees Sociaal en Economisch Comité gesteld dat het toestaan van onbedwelmd ritueel slachten volledig in strijd is met de waarden van de EU.<sup>63</sup>

Uit zowel de standpunten en ontwikkelingen binnen de EU, de maatschappelijke ontwikkelingen in Nederland als uit de ontwikkelingen binnen de Nederlandse wetgeving blijkt overduidelijk dat de zorgplicht en het beschermen van dieren vallen onder de goede zeden.

#### 2.4.2 Discussie over onverdoofd ritueel slachten

De overtuiging dat dieren rond de slacht bescherming verdienen tegen vermijdbaar lijden, en wel door middel van voorafgaande bedwelming, is in de afgelopen 100 jaar steeds sterker geworden bij zowel het publiek als bij de wetgever.

De afgelopen jaren heeft dit in verschillende landen discussie opgeleverd over de toelaatbaarheid van het onverdoofd slachten. 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 verboden<sup>64</sup>, met ingang van 2019.

Een andere illustratie van deze ontwikkeling vormt de politieke discussie in Nederland over de toelaatbaarheid van het onverdoofd slachten. Nadat in 1922 het verbod op onverdoofd slachten in Nederland werd vastgelegd in de «Vleeschkeuringswet», is dit zeventig jaar later verankerd in artikel 44<sup>65</sup> van de Gezondheids- en welzijnswet voor dieren: *«het slachten van slachtdieren vindt plaats na voorafgaande bedwelming. Dit is geschied omdat daardoor met de grootste mate van zekerheid wordt voorkomen dat het dier lijdt door pijn of stress gedurende de slachtfase.»* De wetgever bevestigt hiermee dat bedwelming voorafgaand aan de slacht de grootste garantie biedt tot het voorkomen van vermijdbaar leed.

Vanwege dit vermijdbare dierenleed en de ontwikkeling binnen religieuze kringen tot het aanvaarden van bedwelming, heeft de wetgever meerdere malen getracht om in overleg met religieuze organisaties het aantal dieren te beperken dat onverdoofd werd geslacht. De toenmalige Minister van Landbouw, Natuur en Visserij is in 1995 met religieuze partijen hierover in overleg gegaan. Een inventarisatie naar het ritueel slachten uit 2002, in opdracht van het expertisecentrum LNV van het Ministerie van Landbouw,

<sup>63</sup> Opinie (ESEC) betreffende het voorstel voor een Verordening van de Raad inzake de bescherming van dieren bij het doden, 26 februari 2009, §1.5.

<sup>64</sup> In België zal vanaf 1 januari 2019 voorafgaande elektronarcose verplicht worden bij het doden van schapen en kleine herkauwers en post cut stunning voor runderen.

<sup>65</sup> <http://www.wetboek-online.nl/wet/Gezondheids-%20en%20welzijnswet%20voor%20dieren/44.html>

Natuur en Visserij<sup>66</sup> vermeldt: *Het overleg dat sinds 1995 werd gevoerd met betrokkenen heeft met betrekking tot deze inspanningsverplichting niet tot resultaten geleid. De groep is sinds eind 1999 niet meer bijeen geweest.*

In de Nota Dierenwelzijn<sup>67</sup> van 2007 kondigde de Minister van Landbouw aan te willen onderzoeken wat de mogelijkheden waren om te komen tot meer bedwelmingen bij de religieuze slacht om het onnodig lijden van dieren tegen te gaan; *«Ik ben van mening dat we steeds moeten zoeken naar nieuwe methoden en verbetering van de bestaande methoden om zo onnodig lijden te voorkomen. Zowel het Jodendom als de Islam schrijven voor dat dieren onbedwelmd moeten worden geslacht. Gebleken is dat er ruimte zit in de interpretatie van het begrip «onbedwelmd». Zo is er de mogelijkheid om de dieren reversibel te bedwelmen. Ik wil met de betrokken organisaties de mogelijkheden onderzoeken om te komen tot meer reversibel bedwelmen, met name bij runderen.»* De Kamer heeft niets vernomen van de uitkomsten van dit overleg.

In 2008 werd het wetsvoorstel van het lid Thieme, houdende de invoering van een verplichting tot voorafgaande bedwelming bij het ritueel slachten<sup>68</sup>, ingediend. Dit wetsvoorstel had de strekking tot een algeheel verbod op het onverdoofd slachten. Tijdens het debat over het wetsvoorstel spraken alle partijen hun zorgen uit over het (extra) dierenleed tijdens de (onverdoofde) slacht. Op 28 juni 2011 werd dit wetsvoorstel met een ruime meerderheid van 116 stemmen voor en 30 stemmen tegen aangenomen door de Tweede Kamer. Hiermee gaf de Tweede Kamer dat het welzijn van dieren onaanvaardbaar wordt aangetast bij het onverdoofd slachten en dat hier een verbod op moet komen.

Het wetsvoorstel van de Tweede Kamer werd door de Eerste Kamer verworpen, nadat de Staatssecretaris van Economische Zaken tijdens de plenaire behandeling beloofde om een convenant te sluiten met de betrokken religieuze organisaties om het welzijn tijdens de slacht te verbeteren. De overleggen vingen in 2012 aan. De afspraken in dit convenant<sup>69</sup> betreffen de invoering van een verdooving tijdens het slachtproces indien na 40 seconden blijkt dat het dier nog bij bewustzijn is. Tevens is afgesproken om «best practices» in te stellen, met als uitgangspunt om de aantasting van het dierenwelzijn te verminderen. Om deze reden is tevens afgesproken om het aantal onbedwelmd geslachte dieren te beperken tot het strikt noodzakelijke aantal.

Een wetenschappelijke advies commissie (WAC) werd ingesteld om de uitvoeringspraktijk te onderzoeken en advies te leveren ten behoeve van de uitvoering van het convenant.

Het eerste advies dat door de WAC werd uitgebracht was om de uitvoeringspraktijk te verbeteren en meer te standaardiseren<sup>70</sup>. De vele dierenwelzijnsproblemen die in het kader van dit onderzoek zijn geconstateerd, zijn reeds besproken in hoofdstuk 2.3.

Mede op basis hiervan adviseerde de WAC om de 40 seconden regel niet in te voeren. De verwachting was dat het invoeren van deze regel zou leiden tot een toename van het aantal dieren dat (in eerste instantie)

<sup>66</sup> Expertisecentrum LNV (2002), Inventarisatie ritueel slachten in Nederland, Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij; [https://www.parlementairemonitor.nl/9353000/1/j4nvg5kkg27kof\\_j9vvij5epmj1ey0/vi0w860xwuyw/f=/blg18273.pdf](https://www.parlementairemonitor.nl/9353000/1/j4nvg5kkg27kof_j9vvij5epmj1ey0/vi0w860xwuyw/f=/blg18273.pdf), blz. 8

<sup>67</sup> <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-28286-76-b1.pdf>

<sup>68</sup> Kamerstuk 31 571, A

<sup>69</sup> Stcrt. 2012, nr. 13162

<sup>70</sup> WAC advies aan de Staatssecretaris van Economische Zaken d.d. 26 augustus 2015, openbaar gemaakt op 18 februari 2016

onbedwelmd wordt geslacht, aangezien het vlees van dieren die na 40 seconden alsnog zijn bedwelmd, niet meer als Kosher vlees zou worden aangemerkt.

De Staatssecretaris van Economische Zaken stelde op basis van dit advies in 2016 dat de huidige uitvoeringspraktijk onacceptabel is<sup>71</sup>. Hij kondigde hierbij aan aanvullende maatregelen te willen treffen<sup>72</sup>. Deze maatregelen betroffen het invoeren van een behoefteverklaring en het scheiden van vlees van dieren die met en zonder verdoving zijn geslacht. Zo zou het vlees van onbedwelmd geslachte dieren niet in de reguliere verkoopkanalen terecht kunnen komen. Tevens is besloten om over te gaan door permanent toezicht door de NVWA in slachterijen waar onbedwelmd wordt geslacht.

Ondanks het advies van de WAC werd besloten de 40 seconden regel te handhaven. De WAC heeft vervolgens een aanvullend advies uitgebracht over mogelijkheden tot het verbeteren van de uitvoeringspraktijk.

Het convenant met de aanvullende afspraken is per 1 januari 2018 in werking getreden. Sindsdien blijkt dat dat de 40 seconden regel inderdaad leidt tot het afkeuren van het vlees van onbedwelmd geslachte dieren, aangezien veel dieren niet binnen deze periode buiten bewustzijn raken. Mogelijk heeft dit als gevolg dat er meer dieren (in eerste instantie) onbedwelmd worden geslacht. Cijfers hierover zijn nog niet bekend.

Initiatiefnemer merkt op dat de afspraken uit het convenant het onnodig lijden van dieren niet wegneemt. Met deze maatregelen en afspraken wordt voorbijgegaan aan de wetenschappelijke conclusies dat, ook met verbeteringen voor fixatie, snijtechnieken, opleiding en toezicht, er bij onbedwelmd slachten aanmerkelijk meer dierenleed is ten opzichte van de bedwelmdde slacht onder gelijke omstandigheden.

In de tweede plaats merkt de initiatiefnemer op dat «de 40 seconden-regel» een regel is, die door de convenantpartijen is opgesteld, zonder dat hier sprake is van enige wetenschappelijke onderbouwing. De 40 seconden bepaling is niet gebaseerd op het lijden van het dier, maar op de tijd die nodig is voor de techniek van het vaststellen van het bewustzijn. De 40 seconden regeling wekt de schijn tot het verbeteren van het dierenwelzijn maar zal juist het tegenovergestelde bewerkstelligen. Door deze regeling wettelijk vast te leggen in een algemene maatregel van bestuur wordt een tijdsbestek van pijn en onnodig lijden politiek geaccepteerd en gelegaliseerd. 40 Seconden lijden kan dan als de normale praktijk worden gezien<sup>73</sup>.

De initiatiefnemer stelt dat met het convenant niet hetzelfde doel wordt bewerkstelligd als met een verplichting tot voorafgaande bedwelming. Immers, het onnodig extra lijden blijft bestaan in vergelijking tot bedwelmd slachten. Het onwenselijke effect van de 40 seconden regel is de «acceptatie» van 40 seconden angst, pijn en stress bij het stervende dier. Dit is in strijd met de wet. Met het aanscherpen van de regels van het convenant is er nog steeds sprake van vermijdbaar dierenleed als gevolg van het onbedwelmd slachten. De nieuwe maatregelen die zijn gesteld in de aanvulling op het convenant, kunnen dan ook niet worden aangemerkt als een volwaardig alternatief voor het voorliggende wetsvoorstel.

<sup>71</sup> Kamerstuk 31 571 nr. 27

<sup>72</sup> Vastgelegd in het addendum bij het Convenant ritueel slachten dat per 01-01-2018 in werking is getreden.

<sup>73</sup> Brooman, S. (2016). In Search of the Missing Ingredient: Religious Slaughter, Incremental Failure, and the Quest for the Right to Know: A Response to Anna Joseph. In: *Journal of Animal Ethics*, Volume 6, Number 2, pp. 153–163

## *2.5 Verplichte bedwelming van dieren voorafgaand aan de slacht in het licht van de vrijheid van godsdienst*

De discussie rond onverdoofd slachten spitst zich toe op twee punten: de bescherming van dieren en de vrijheid van godsdienst. De initiatiefnemer wijst in dit verband erop dat de vrijheid van godsdienst niet absoluut is en dat beperkingen zijn toegestaan, bijvoorbeeld om redenen van openbare orde of de goede zeden. Voor zover de vrijheid van godsdienst in het geding is, is het de vraag of de beperking te rechtvaardigen is. Hieronder wordt toegelicht waarom de initiatiefnemer van mening is dat deze vraag bevestigend beantwoord moet worden.

### 2.5.1 Dierenwelzijn en intrinsieke waarde van het dier

Hiervoor is uiteengezet dat het dierenwelzijn van slachtdieren extra in het geding is wanneer voorafgaande bedwelming achterwege wordt gelaten. Initiatiefnemer constateert daarnaast dat de maatschappelijke opvattingen over de omgang met dieren in de loop der tijd wijzigen, waarbij een steeds zwaarder gewicht wordt toegekend aan de belangen van het dier. Deze verschuiving laat zich kennen in een groot maatschappelijk draagvlak voor verbetering van het dierenwelzijn in Nederland en in aanscherping van de wetten en normen die bijdragen aan dierenwelzijn door de wetgever.

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.

2.5.2. Vrijheid van godsdienst: artikel 6 Grondwet, artikel 10 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie en artikel 9 EVRM  
De vrijheid van godsdienst en levensovertuiging is een groot goed en geniet grondwettelijke bescherming. Initiatiefnemer onderstreept het grote belang van de grondrechten van burgers, evenals de plicht deze rechten bij voortduring te bewaken en te beschermen. Dat gezegd hebbende, moet worden opgemerkt dat de vrijheid van godsdienst nooit absoluut is of kan zijn. De vrijheid om te geloven wat je wilt en daar in het dagelijks leven uiting aan te geven is begrensd door de wet en andere grondrechten. Zowel in de Nederlandse Grondwet als in het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens zijn grenzen gesteld aan de vrijheid van godsdienst en is bepaald op welke gronden de vrijheid van godsdienst mag worden ingeperkt, indien nodig. Alvorens wordt verkend hoe het voorliggende wetsvoorstel zich verhoudt tot de grondwettelijke en verdragsrechtelijke bescherming van godsdienst, moet worden opgemerkt dat binnen de betreffende geloofsgemeenschappen, zowel de Joodse als de islamitische, verschillend wordt gedacht over de vraag of er strikte religieuze voorschriften zijn die het toepassen van bedwelming voorafgaand aan de slacht in de weg zouden staan. Zowel in de Joodse als in de islamitische geloofsgemeenschap bestaan verschillende interpretaties van de religie en de religieuze praktijken ten aanzien van de voedselvoorschriften<sup>74</sup>. Het is niet aan de wetgever om zich een oordeel aan te meten over vraag welke interpretatie de juiste is en welke niet. Wel is het goed om vast te stellen dat het onverdoofd slachten van dieren door een deel van de joden en moslims wordt gezien als onverenigbaar met de religieuze voedselvoorschriften en met de plicht het welzijn van dieren te waarborgen. Zo is in 1982 al door de rector van de Al-Alzhar Universiteit (Cairo) gesteld dat het verdoofd slachten niet in

<sup>74</sup> Zoethout, C.M. (2013). Ritual Slaughter and the Freedom of Religion: Some reflections on a stunning matter. In: Human Rights Quarterly 35. P. 651–672



strijd is met het islamitische geloof<sup>75</sup>. Op 4 maart 2018 stelde de Antwerpse rabbijn Moshe Friedman in de krant Het Laatste Nieuws dat: «Rond het verbod op onverdoofd slachten een consensus bij 99% van de bevolking heerst, met inbegrip van een meerderheid van de Joodse gemeenschap.» In Nieuw-Zeeland, waar onbedwelmd ritueel slachten is verboden, wordt bij het slachten conform de islamitische ritus gebruik gemaakt van bedwelming. Deze methode kreeg instemming van de moslimautoriteiten<sup>76</sup>. Nieuw-Zeeland is overigens een grote exporteur van Halal vlees. In landen als Indonesië, Jordanië en Maleisië wordt eveneens de consumptie en import van vlees van verdoofde dieren aanvaard als halal vlees.<sup>77</sup>

Een ander deel vindt dat het onverdoofd slachten wél volledig in overeenstemming is met de religieuze voorschriften. De conclusie die hieruit volgt, is dat verplichte bedwelming voorafgaand aan de slacht de godsdienstvrijheid niet *per definitie* hoeft te raken.

Er is binnen zowel de Joodse als de islamitische geloofsgemeenschap sprake van veranderende opvattingen over bedwelming van dieren voorafgaand aan de slacht. Uit onderzoek naar ritueel slachten in het Verenigd Koninkrijk is gebleken dat bij het slachten volgens de islamitische ritus 80% van de dieren voorafgaand aan de slacht werd bedwelmd en dat dit conform de ritus werd geacht.<sup>78</sup>

De invoering van een algehele verplichting tot het bedwelmen van dieren voorafgaand aan de slacht beoogt een volgende stap te zetten in de verbetering van het dierenwelzijn voortvloeiend uit de maatschappelijke ontwikkelingen op dit punt.

#### *Grondwet*

Artikel 6, eerste lid, van de Grondwet: (Vrijheid van godsdienst en levensovertuiging) luidt:

1. *Ieder heeft het recht zijn godsdienst of levensovertuiging, individueel of in gemeenschap met anderen, vrij te belijden, behoudens ieders verantwoordelijkheid volgens de wet.*

Artikel 6 van de Grondwet stelt dat beperken mogelijk is- er staat immers «behoudens ieders verantwoordelijkheid volgens de wet. Hieruit volgt dat de eis die de Grondwet stelt aan beperking is dat deze wordt neergelegd in een wet in formele zin. Bedwelming van dieren voorafgaand aan de slacht is al bijna 100 jaar wettelijk verplicht in Nederland. Dit wetsvoorstel beoogt deze plicht voortaan ongeclausuleerd, zonder uitzonderingen, van toepassing te laten zijn in Nederland. Wanneer het wetsvoorstel wordt aangenomen, is aan deze voorwaarde van de Grondwet voldaan.

#### *Handvest van de grondrechten van de Europese Unie en EVRM*

Initiatiefnemer wijst erop dat het Handvest wordt uitgelegd aan de hand van het EVRM, waarbij het EVRM als ondergrens geldt voor de te bieden bescherming. Hieronder wordt het EVRM besproken – deze bescherming wordt immers ook door het Handvest geboden.

Het EVRM stelt in artikel 9 (Vrijheid van gedachte, geweten en godsdienst):

<sup>75</sup> P. Lerner & A.M. Rabello, «The prohibition of ritual slaughtering (Kosher shehita and halal) and freedom of religion of minorities», *Journal of Law and Religion* 2006/2007, p. 9, 10.

<sup>76</sup> Kijlstra, A. & Lambooi, B., 2008. *Ritueel slachten en het welzijn van dieren*. Wageningen UR Livestock Research.

<sup>77</sup> [https://www.gaia.be/sites/default/files/paragraph/files/10\\_mythes\\_nl.pdf](https://www.gaia.be/sites/default/files/paragraph/files/10_mythes_nl.pdf)

<sup>78</sup> E. Downing (2015) *Religious Slaughter of Animals*, House of Commons Library, SN07108 SES

1. *Een ieder heeft recht op vrijheid van gedachte, geweten en godsdienst; dit recht omvat tevens de vrijheid om van godsdienst of overtuiging te veranderen, alsmede 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.*
2. *De vrijheid zijn godsdienst te belijden of overtuiging tot uiting te brengen kan aan geen andere beperkingen worden onderworpen dan die 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.*

Het EVRM geeft, net als de Grondwet, de mogelijkheid om grondrechten te beperken. Het is geenszins een absoluut recht. Er is nadrukkelijk voorzien in de mogelijkheid om grenzen te stellen aan de vrijheid van godsdienst. Breder beschouwd herinnert initiatiefnemer eraan dat de wetgever niet alleen de mogelijkheid, maar zelfs de plicht heeft om grondrechten, zoals die van de vrijheid van godsdienst, te wegen ten opzichte van andere (grond)rechten en andere zwaarwegende belangen in de samenleving. Het gaat hierbij dan om belangen die zowel door de Grondwet als het EVRM duidelijk worden onderkend als legitieme gronden op basis waarvan beperkingen kunnen worden gesteld aan de vrijheid van godsdienst.

Uit de bewoordingen van artikel 9 EVRM blijkt dat er een verschil is tussen de vrijheid van gedachten, geweten en godsdienst enerzijds, de kern van de godsdienstvrijheid, en de vrijheid om in de praktijk een bepaalde godsdienst te belijden of overtuiging tot uiting te brengen anderzijds. De vrijheid om opvattingen of overtuigingen in de praktijk te brengen is niet onbegrensd.

Het wetsvoorstel om de bedwelmingsverplichting voorafgaand aan de slacht voortaan zonder uitzondering te laten gelden voor alle vormen van slacht, laat de kern van de godsdienstvrijheid ongemoeid. Daarmee voldoet dit wetsvoorstel aan het eerste vereiste van artikel 9 EVRM. Deze conclusie wordt ondersteund door jurisprudentie van het Europese Hof<sup>79</sup>.

Omdat een deel van de Joodse en islamitische geloofsgemeenschappen de onbedwelmde slacht beschouwt als een uiting van hun respectievelijke religies, raakt het voorstel echter wel de vrijheid om een godsdienst in de praktijk te belijden. Een dergelijke beperking kan indien zij is voorzien bij wet, een legitiem doel dient en noodzakelijk is in een democratische samenleving.

#### *Vereiste van voorzien bij wet*

Zoals hiervoor reeds is gesteld, wordt aan dit vereiste voldaan zodra dit wetsvoorstel tot wet wordt verheven.

#### *Beperking vrijheid van godsdienst dient legitiem doel*

Een beperking is conform het EVRM alleen rechtmatig als die een legitiem doel dient. In het tweede lid van artikel 9 EVRM staan deze doelen omschreven als «*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*».

<sup>79</sup> EHRM 27 juni 2000, nr. 27417/95, Cha'are Shalom Ve Tsedek v Frankrijk

Initiatiefnemer stelt vast aan de hand van de huidige maatschappelijke ontwikkelingen en de ontwikkelingen in de wetgeving dat dat het geval is. In de eerste plaats is deze wet in het belang van de openbare orde. Zoals eerder aangegeven maakt het dierenwelzijn op Europees en nationaal niveau deel uit van de wetgeving. Hiermee is het dierenwelzijn een legitiem doel van algemeen belang, zoals is bevestigd door het Hof van Justitie.<sup>80</sup>

Bescherming van dierenwelzijn behoort daarnaast aantoonbaar tot de hedendaagse moraal – oftewel: de goede zeden – in onze democratische samenleving<sup>81</sup>. Zoals de wetgever het zelf al formuleerde in 1922: «*de humaniteit eischt verplichte bedwelmig van slachtdieren vóór het doden*». Naast de bescherming van het eigen belang van dieren, een uitgangspunt dat expliciet vorm kreeg in diverse dierenbeschermingsmaatregelen en wetgeving in de 20<sup>ste</sup> eeuw, met als mijlpaal de wettelijke erkenning van de intrinsieke waarde van dieren in 1992 en de wettelijke verankering van de vijf vrijheden van Brambell in 2013, heeft de wetgever van oudsher dus ook in de bescherming van het menselijk belang dat geworteld is in de ethiek, in de menselijke waardigheid en de goede zeden, een belangrijk motief gezien om aan dieren juridische bescherming te bieden.

De betrokkenheid bij het welzijn van dieren en het belang dat aan de integriteit van het dier wordt gehecht in onze samenleving, is in de afgelopen eeuw allerminst afgenomen, maar juist sterk gegroeid. Daarmee is de noodzaak gegroeid om dieren te beschermen omwille van hun intrinsieke waarde en recht om gevrijwaard te zijn van angst, pijn en stress veroorzaakt door mensen (zie ook de vijf vrijheden van Brambell). En omwille van het menselijk belang dat gelegen is in de moraal en bescherming van de goede zeden.

#### *Noodzakelijk in een democratische samenleving*

Of een beperking noodzakelijk is in een democratische samenleving hangt af van de beoordelingsvrijheid of de zogenaamde *margin of appreciation*. Staten hebben onder het EVRM en de bijbehorende jurisprudentie over het algemeen een ruime *margin* om te bepalen of een beperking op de vrijheid van godsdienst gerechtvaardigd is<sup>82</sup>. Deze beoordelingsvrijheid vloeit voort uit de gedachte dat de staat in een betere positie verkeert dan het Hof om een oordeel te geven over de noodzaak van een maatregel omdat zij direct en voortdurend in contact staat met het krachtenveld in hun land. Initiatiefnemer acht dat, onder verwijzing naar deze ruime *margin*, een einde aan het onverdoofd slachten noodzakelijk is ter bescherming van de openbare orde en goede zeden in Nederland. Het is immers in zowel het algemeen belang als in het belang van de bescherming van de publieke moraal dat het dierenwelzijn met deze wet wordt gediend.

#### *Proportionaliteit*

De initiatiefnemer wijst aanvullend op het eerder beschreven onderzoek dat aantoont dat ook de regels van het convenant aangaande het onverdoofd slachten niet tegemoet kunnen komen aan de hoge dieren-

<sup>80</sup> HvJ 19 juni 2008, nr. C-219/07, Nationale Raad van dierenkwekers en -liefhebbers/België, overw. 27.

<sup>81</sup> Zoethout, C.M. (2013). Ritual Slaughter and the Freedom of Religion: Some reflections on a stunning matter. In: Human Rights Quarterly 35. P. 651–672

<sup>82</sup> 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).

welzijnseisen die de maatschappij vraagt. Een minder vergaande regeling is derhalve al geprobeerd en heeft en kan niet tot de gewenste resultaten leiden, waardoor deze wet proportioneel moet worden geacht. Het overgangsrecht, dat een uitgestelde werking beoogt, maakt overigens dat de bewuste sector zich vijf jaar lang kan voorbereiden op de algehele verplichting tot bedwelming.

## *2.6 Conclusie*

In een democratische samenleving zijn grondrechten van groot belang. Een grondrecht zoals die van de vrijheid van godsdienst is echter nooit absoluut of onder alle omstandigheden onaantastbaar. De wetgever heeft de plicht deze af te wegen tegen andere (grond)rechten en andere zwaarwegende belangen in de samenleving – belangen die in zowel de Grondwet als het EVRM worden aangemerkt als legitieme gronden op basis waarvan de godsdienstvrijheid mag worden ingeperkt indien nodig.

De opvatting dat het welzijn van dieren bescherming verdient behoort tot de hedendaagse moraal in de samenleving. Daarmee is een goede bescherming van het dierenwelzijn noodzakelijk voor de bescherming van de goede zeden in de samenleving. De wettelijke plicht om dieren voorafgaand aan de slacht te bedwelmen is sinds haar invoering bijna 100 jaar geleden de belangrijkste maatregel om dieren te beschermen tegen vermijdbare pijn en stress voorafgaand en gedurende de slacht. Gelet op het sindsdien alleen maar gegroeide belang dat in de samenleving wordt gehecht aan dierenwelzijn en aan de integriteit van het dier, zijn uitzonderingen op een dergelijke wettelijke beschermingsmaatregel steeds slechter verdedigbaar of gerechtvaardigd te noemen.

Het opheffen van de uitzondering op de plicht om dieren voorafgaand aan de slacht te bedwelmen voor de Israëlitische en islamitische rituele slacht betekent op dit moment een beperking van de vrijheid van godsdienst, meer specifiek: de vrijheid om een religie in de praktijk te kunnen uiten. Deze inperking is gewogen ten opzichte van de Grondwet, die stelt dat iedereen zich aan de wet dient te houden. Voorts is de inperking gewogen ten opzichte van het in het EVRM omschreven noodzaak om de goede zeden te beschermen, in dit geval de geldende moraal dat dierenwelzijn bescherming verdient.

De conclusie luidt dat de invoering van een algehele plicht tot bedwelming van dieren voorafgaand aan de slacht, zonder uitzonderingen, wat dit wetsvoorstel beoogt, en de daarmee gepaard gaande inperking van de godsdienstvrijheid de toets aan de Grondwet en het EVRM kan doorstaan, en bovendien legitiem en rechtvaardig is.

## **3. Gevolgen van een algehele verplichting tot bedwelming voorafgaand aan de slacht**

In 2015 waren er 76 slachterijen in Nederland waar onbedwelmd mocht worden geslacht. Slechts een klein deel daarvan slacht uitsluitend onbedwelmd. Exacte en actuele cijfers over het aantal dieren dat op jaarbasis in deze slachterijen wordt geslacht, zijn niet beschikbaar.

Als gevolg van de afspraken die zijn gemaakt in het convenant onbedwelmd slachten volgens religieuze rituelen, dat op 1 januari 2018 in werking is getreden, hebben de slachterijen moeten werken aan het verbeteren van de uitvoeringspraktijk aan de hand van «best practices». Deze verbeterde uitvoeringspraktijk zal na inwerkingtreding van dit wetsvoorstel voortgezet kunnen worden. Een van de afspraken uit dit convenant is het verplicht bedwelmen van dieren die na veertig seconden

nog bij bewustzijn zijn. Als gevolg hiervan hebben de slachterijen al moeten investeren in benodigde apparatuur en middelen. Dit wetsvoorstel heeft op dit punt geen gevolgen voor de financiële lasten die hiermee gepaard gaan.

Wel heeft dit wetsvoorstel positieve gevolgen voor de administratieve lasten van slachterijen. Het aantal dieren dat onbedwelmd wordt geslacht, hoeft niet apart te worden geregistreerd wanneer de bedwelming verplicht wordt voor alle dieren die worden geslacht. Hierdoor zullen de administratieve lasten verminderen.

Tevens is als gevolg van de afspraken permanent toezicht door de NVWA verplicht gesteld, dat bekostigd moet worden door de slachterijen zelf. Deze financiële lasten zouden met de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel komen te vervallen. Derhalve worden ook de financiële lasten verminderd.

## **II. ARTIKELSGEWIJS**

### *Artikel I, onderdeel A*

Dit onderdeel regelt de algehele verplichting om productiedieren te bedwelmen alvorens zij worden gedood. Uit de systematiek van de wet volgt dat bij AMvB kan worden vastgesteld op welke wijze de bedwelming plaatsvindt. Wanneer een dier niet wordt bedwelmd voordat het wordt gedood, wordt dit gehandhaafd via de bestuursrechtelijke weg.

### *Artikel I, onderdelen B t/m E*

Hiermee worden de verwijzingen naar de verschillende leden van artikel 2.10 aangepast.

### *Artikel II*

Dit artikel regelt het overgangsrecht. Wanneer slachthuizen beschikken over een registratie en voldoen aan de best beschikbare technieken, die bij AMvB worden vastgesteld, blijft de huidige uitzondering voor het onbedwelmd ritueel slachten van toepassing. Zij mogen uiteraard wel bedwelming toepassen indien zij hiervoor kiezen. Volledigheidshalve wordt erop gewezen dat deze bedwelmingmethode wel moet voldoen aan de wettelijke vereisten.

### *Artikel III*

De inwerkingtreding van dit wetsvoorstel geschiedt op een bij koninklijk besluit vast te stellen tijdstip.

Thieme