

Vergaderjaar 2011–2012

31 571

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

C

MEMORIE VAN ANTWOORD

Ontvangen 25 november 2011

I. Inleiding

Met belangstelling heeft initiatiefneemster kennis genomen van het voorlopig verslag over het voorstel tot wijziging van de Gezondheids- en Welzijnswet voor Dieren (Gwwd) in verband met het invoeren van een verplichte voorafgaande bedwelming bij ritueel slachten. Initiatiefneemster dankt de fracties voor hun uitgebreide en grondige inbreng.

In de hiernavolgende hoofdstukken zal initiatiefneemster ingaan op de vragen en opmerkingen. De gestelde vragen zijn per onderwerp met elkaar in verband gebracht en in samenhangende zin beantwoord. Ook zijn vragen in andere volgorde beantwoord waar dat de beantwoording ten goede kwam.

In hoofdstuk II komt een aantal vragen dat met name betrekking heeft op de totstandkoming van het wetsvoorstel aan de orde.

Hoofdstuk III behandelt de vragen over de impact van dit wetsvoorstel op het dierenwelzijn, ingekaderd door de huidige wetenschappelijke inzichten over de verdoofde en onverdoofde slachtmethodes. Ook bespreekt initiatiefneemster de vragen over de juridische en feitelijke stand van zaken buiten Nederland ten aanzien van de rituele slacht en over de impact van het wetsvoorstel op de handel in halal en koosjer vlees.

Hoofdstuk IV gaat uitgebreid in op de vragen die gesteld zijn in het kader van de vrijheid van godsdienst en de weging van belangen.

Hoofdstuk V staat tot slot stil bij de vragen over het amendement en de daarin opgenomen ontheffingsmogelijkheid.

In de hoofdstukken staan de vragen van de leden cursief gedrukt. In het geval dat verschillende fracties vergelijkbare vragen hebben gesteld, staan deze direct onder elkaar.

II. Enige algemene opmerkingen en duiding van de zorgvuldigheid bij totstandkoming wetsvoorstel

De leden van de VVD-fractie vragen zich af of het nodig was zo overhaast met een initiatiefwetsvoorstel te komen, nu er nog altijd een toezegging van de regering ligt met joodse en islamitische vertegenwoordigende groeperingen te spreken over de vraag hoe het recht op ritueel slachten te verbinden met zoveel mogelijk maatregelen ten behoeve van het dierenwelzijn.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen de initiatiefneemster of zij op de hoogte is van de grote onrust die het wetsvoorstel heeft veroorzaakt onder de joodse en islamitische gemeenschappen in Nederland. Is er met betrekking tot dit wetsvoorstel vooraf en tijdig contact gezocht en geweest met de georganiseerde joodse en islamitische gemeenschappen in ons land? Is de initiatiefneemster van mening dat dit proces voldoet aan eisen van zorgvuldigheid juist bij een thematiek die zo gevoelig ligt?

Alle fracties geven aan te hechten aan de grootst mogelijke zorgvuldigheid ten aanzien van deze thematiek die ligt op het snijvlak van de vrijheid van godsdienst en de te beschermen normen, waarden en belangen in de gehele samenleving. Initiatiefneemster onderschrijft het belang van de zorgvuldigheid, temeer daar zij zich realiseert hoe gevoelig de thematiek ligt en gelet op de emoties die dit wetsvoorstel losmaakt in de samenleving.

In Europa ziet initiatiefneemster dat de landen alle groepen mensen alsmede de dieren en de leefomgeving in een zo groot mogelijke mate van harmonie met elkaar trachten te verbinden. De toenemende zorg voor alles wat weerloos is, heeft geresulteerd in een veranderd ethisch besef ten aanzien van dierenwelzijn, natuur en milieu. Dit intersubjectief ethisch rechtsgevoel is in toenemende mate verankerd in het handelen van de mens en in wet- en regelgeving. Initiatiefneemster beoogt met dit wetsvoorstel hieraan een bijdrage te leveren.

De discussie rond het slachtproces van dieren en het streven naar de meest humane dodingsmethode wordt al gedurende zeer lange tijd gevoerd. Initiatiefneemster heeft in de persoonlijke en openbare gesprekken en hoorzittingen die plaats hebben gevonden met de religieuze organisaties over de rituele slacht vernomen hoe de rituele slacht al meer dan drieduizend jaar lang mede gericht was op het zo humaan mogelijk doden van dieren. Een woordvoerder van een van de religieuze organisaties vertelde initiatiefneemster dat je zou kunnen stellen dat de allereerste dierenwelzijnswetgeving te vinden is in de op schrift gestelde richtlijnen voor het Joodse volk en in de religieuze overlevering.

De discussies met de religieuze autoriteiten ten aanzien van het bedwelmen van dieren vooraf aan de slacht loopt feitelijk vanaf het de invoering van de eerste bedwelmingsstechnieken, om onnodig dierenleed te voorkomen. Verdoving van runderen vooraf met behulp van het schietmasker is eind 19^e eeuw uitgevonden om het dierenwelzijn rondom het slachten te verbeteren. De bedwelmingsstechnieken zijn reeds meer dan honderd jaar beschikbaar en in de loop der jaren verfijnd en uitgebreid. De Nederlandse en Europese wet- en regelgeving schrijft voor dat deze technieken dienen te worden toegepast ter bescherming van het slachtdier. Uitgangspunt is dat bij het verplaatsen, onderbrengen, fixeren, bedwelmen, slachten of doden de dieren elke vermijdbare opwinding of pijn of elk vermijdbaar lijden wordt bespaard.

In de discussies over slachtmethodes hebben de religieuze organisaties in alle gevallen hun standpunt vertolkt. Tal van wetenschappelijke demon-

straties zijn uitgevoerd om de religieuze leiders te laten zien dat er verdovingstechnieken zijn die kunnen passen binnen de rituele slacht. De dialoog tussen de religieuze organisaties en de Nederlandse regering wordt reeds lange tijd gevoerd. In de Nederlandse politiek heeft minister Van Aartsen in 1995 al aangedrongen om samen met de religieuze organisaties te streven naar een vermindering van het aantal dieren dat onverdoofd ritueel wordt geslacht.

Het ministerie van LNV (nu EL&I) heeft in oktober 2007, bij het uitkomen van de Nota Dierenwelzijn, aangekondigd met betrokken religieuze organisaties in gesprek te gaan om te onderzoeken of bedwelmen mogelijk is. Het onderzoek van het ministerie zou medio 2009 gereed moeten zijn. De resultaten zijn echter nog steeds niet bekend. Initiatiefneemster concludeert hieruit dat deze discussie vooralsnog geen concrete resultaten oplevert. Wel zijn de resultaten bekend van twee onderzoeken naar dierenwelzijn bij onverdoofde rituele slacht die Animal Science Group in opdracht van het ministerie van LNV heeft uitgevoerd en gepubliceerd in 2008 en 2010. Zie hiervoor hoofdstuk III.

In Europa is de discussie over het onverdoofd slachten in 2006 aanleiding geweest voor de oprichting van DIALREL; «Dialogue Religious slaughter». Dit project, gedragen door elf Europese landen, waaronder Nederland, heeft beoogd om door middel van dialoog de kennis en kunde over ritueel slachten te delen en het debat aan te gaan over welzijn, regelgeving en sociaal-economische aspecten (zie voor nadere details: <http://www.dialrel.eu/>). De thema's zijn besproken met een brede groep van stakeholders, inclusief vertegenwoordigers uit de moslimwereld en de joodse wereld, NGO's, wetenschappers en politici. Op het DIALREL eindrapport «Animal welfare concerns in relation to slaughter practices from the viewpoint of veterinary sciences» van februari 2010 wordt ingegaan in hoofdstuk III.

Initiatiefneemster is ervan overtuigd dat dit wetsvoorstel past binnen de jarenlange discussie die gevoerd wordt over de onverdoofde rituele slacht en heeft met de grootst mogelijke zorgvuldigheid, door maatschappelijke organisaties, ethici en rechtsgelcerden te consulteren, dit wetsvoorstel in 2008 geïnitieerd. Ter behandeling van het wetsvoorstel is op 17 november 2010 door de Tweede Kamerfractie van de Partij voor de Dieren een hoorzitting georganiseerd. Dit betrof een hoorzitting in het kader van de bijzondere procedure die de Tweede Kamer kent en die kan worden gevoerd indien in de Kamercommissie van EL&I geen meerderheid gevonden wordt om een Kamercommissiehoorzitting te organiseren. De Tweede Kamer fractie van de Partij voor de Dieren heeft voor deze hoorzitting rechtsgelcerden, onderzoekers, dierenartsen, vertegenwoordigers van religieuze organisaties en andere belanghebbenden uitgenodigd. Tijdens deze hoorzitting presenteerde het wetenschappelijk bureau van de Partij voor de Dieren, de Nicolaas G. Pierson Foundation, een kort beelddocument met onder meer beelden uit de Nederlandse halalslachterijen en interviews met gerenommeerde wetenschappelijke experts op het gebied van het slachtproces en het dierenwelzijn bij de rituele slacht. Een discussie tijdens de hoorzitting tussen de genodigden en de aanwezige Tweede Kamerfracties volgde daarna. Op 16 juni 2011 hebben er op verzoek van de Tweede Kamer rondetafelgesprekken plaatsgevonden met ondermeer rechtsgelcerden, onderzoekers, dierenartsen, vertegenwoordigers van een aantal religieuze organisaties, en religieuze leiders uit binnen- en buitenland. In deze gesprekken werd duidelijk dat de uitgenodigde religieuze organisaties alternatieven voor onverdoofd slachten categorisch afwijzen en de welzijnsproblematiek niet erkennen. Vanuit deze appreciatie wordt de noodzaak voor het beëindigen

van onverdoofde slacht niet gevoeld binnen deze geconsulteerde religieuze organisaties.

Met de invoering van dit wetsvoorstel zal de discussie uiteraard niet stoppen. Initiatiefneemster beoogt met dit wetsvoorstel naast het beëindigen van vermijdbaar dierenleed zoals vastgesteld door onafhankelijke wetenschappers, tevens de discussie een verdere impuls te geven om op niet aflatende wijze te zoeken naar de meest humane methoden van slachten. Zorgvuldigheid en openstaan voor nieuwe inzichten dienen daarbij leidend te zijn. Het amendement Van Veldhoven cs biedt alle ruimte voor het ontwikkelen en implementeren van voortschrijdend inzicht op dit gebied.

Initiatiefneemster heeft in de gesprekken haar waardering uitgesproken voor de uitgangspunten voor het dierenwelzijn die besloten liggen in de eeuwen oude tradities. Echter, waren in vroegere tijden de in de ritens besloten richtlijnen voor de slacht een meerwaarde voor het dierenwelzijn, het voortschrijdend wetenschappelijk inzicht vraagt om bezinning en actualisering van deze tradities naar de jongste wetenschappelijke inzichten en mogelijkheden, zeker waar het methoden betreft die ten tijde van het op schrift stellen van de ritens niet bestonden. Initiatiefneemster is verheugd te vernemen dat diverse stromingen binnen het jodendom en de islam geen godsdienstige belemmeringen zien in de toepassing van verdoving en een aantal bedwelmings technieken accepteren. Hierop wordt nader ingegaan in hoofdstuk IV.

Wetenschappelijke en maatschappelijke inzichten ten aanzien van dierenwelzijn en de op dit moment beschikbare bedwelmingsmethoden vereisen dat deze algemeen dienen te worden toegepast bij de slacht. Het wetsvoorstel voorziet in die eis.

Tenslotte vragen de leden van de VVD-fractie zich af wat precies de reikwijdte is van het verbod op onbedweld slachten. Valt hieronder ook het doden van huisdieren in de privésfeer, zoals dat van zieke dieren, of de thuisslacht? Maakt dit verbodsartikel ook het jagen op onbedweldde dieren onmogelijk? Ook de leden van de ChristenUnie-fractie vragen naar de reikwijdte van het wetsvoorstel.

Met betrekking tot de vragen van de leden van de VVD- en CU-fractie naar de reikwijdte van het verbod op onbedweld slachten laat initiatiefneemster weten dat het voorstel zich beperkt tot artikel 42 Gwvd waar dat artikel betrekking heeft op het doden van productiedieren.

III. Impact wetsvoorstel op dierenwelzijn

1. Algemene inleiding

Zoals in de Memorie van Toelichting bij het wetsvoorstel is aangegeven blijkt uit wetenschappelijk onderzoek dat het onverdoofd ritueel slachten volgens de joodse en islamitische traditie extra dierenwelzijnsproblemen veroorzaakt zoals stress, pijn en leed voorafgaand en gedurende de slacht. De wetwijziging beoogt het dierenwelzijn van deze slachtdieren te verbeteren, door niet langer een uitzondering op het algemeen geldende wettelijke voorschrift van voorafgaande bedwelmings van slachtdieren toe te staan en alle dieren voorafgaand aan de slacht te bedwelmen. De leden van de fracties van de VVD, de PvdA, het CDA, de SP, GroenLinks, D66, de ChristenUnie, de SGP en de PvdD stellen uiteenlopende vragen over dit onderwerp. Dit hoofdstuk behandelt de vragen over de impact van dit wetsvoorstel op het dierenwelzijn, ingekaderd in de huidige wetenschappelijke inzichten over de verdoofde en onverdoofde slachtmethodes (Paragraaf 2 en 3). Ook bespreekt initiatiefneemster de vragen over mogelijke alternatieven om het dierenwelzijn te verbeteren (Paragraaf 4),

de dierenwelzijnswetgeving buiten Nederland en de feitelijke stand van zaken omtrent het dierenwelzijn bij de rituele slacht buiten Nederland (Paragraaf 5) en over de impact van het wetsvoorstel op de (internationale) handel in halal en koosjer vlees en de handhaving (Paragraaf 6).

2. Wetenschappelijke achtergrond wetsvoorstel

Alvorens in te gaan op de wetenschappelijke achtergrond van het wetsvoorstel, wil initiatiefneemster reageren op de vraag van de leden van de ChristenUnie- en SGP-fractie over de wenselijkheid van differentiatie tussen de twee vormen van ritueel slachten te weten de israëlitische en islamitische rituele slacht.

Al sinds 1900 wordt discussie gevoerd over de dierenwelzijnsproblemen die gepaard gaan met het slachten van een dier dat nog bij vol bewustzijn is¹. De wetenschap maakt geen onderscheid tussen halal of koosjer slachten, aangezien zowel de gevolgen van de noodzakelijke fixatie van het wakkere dier in termen van stress, angst en pijn, maar ook de pijn door de halssnede en het stervensproces bij bewustzijn, vergelijkbaar zijn. De begeleidende rituelen zijn alleen anders, maar niet wezenlijk waar die betrekking hebben op het onverdoofd slachten.

De leden van de SP- en GroenLinks-fractie vragen initiatiefneemster toe te lichten hoe zij de wetenschappelijke discussie over de aantasting van dierenwelzijn door onbedwelmd slachten beoordeelt en of zij kan aangeven op grond van welk wetenschappelijk onderzoek zij de noodzaak tot een verbod op onbedwelmd slachten baseert. Deze leden willen ook weten in hoeverre er sprake is van wetenschappelijke consensus.

De lijst van rapporten op basis van een groot aantal wetenschappelijke onderzoeken en publicaties die het extra dierenleed bij de onverdoofde rituele slacht aantonen, ruim 250, is overweldigend en overtuigend. Voor dit wetsvoorstel heeft initiatiefneemster alle wetenschappelijke rapporten hierover in de volle breedte bestudeerd. Deze komen alle tot de eenduidige conclusie dat onbedwelmd slachten een extra aantasting van het dierenwelzijn oplevert. Onafhankelijke dierwetenschappers met bewezen expertise op het gebied van het welzijn van slachtdieren benadrukken dat, als het dier bij bewustzijn is, het zich bewust blijft van alle geluiden, geuren, de stress van andere dieren, de eigen stress en de messteek. Het dier verkeert al die tijd in doodsangst. Dat proces kan volgens deze wetenschappers tot wel vier minuten duren. Het is daarom van cruciaal belang dat tijdens het slachtproces het dier zo snel mogelijk buiten bewustzijn wordt gebracht, zodat onnodig lijden wordt voorkomen. Alle wetenschappelijke onderzoeken bevestigen dat bedwelmen de snelste manier is om het dier buiten bewustzijn te brengen.

De Federation of Veterinarians of Europe (FVE) heeft in 2002 verklaard tegen het onbedwelmd slachten van dieren te zijn omdat dit onaanvaardbaar lijden tot gevolg heeft. In 2003 concludeerde het Britse Farm Animal Welfare Council in het rapport over het welzijn van landbouwhuisdieren gedurende de slacht, dat ritueel slachten zonder bedwelming onaanvaardbaar is (FAWC, 2003). Het rapport gaf als aanbeveling om alle uitzonderingen op het bedwelmen van dieren tijdens de slacht af te schaffen. De European Food Safety Authority (EFSA) heeft in 2004 op verzoek van de Europese Commissie onderzoek gedaan naar dierenwelzijnsaspecten van bedwelgings- en dodingsmethoden. Zij komt tot de volgende conclusie: «Due to the serious animal welfare concerns associated with slaughter without stunning, pre-cut stunning should always be performed.» De Raad voor Dierenwelzijn in België adviseerde de regering in 2007 om voorafgaande verdoving op te leggen bij elke slachting in België omdat slachten zonder verdoving onaanvaardbaar en

¹ DialRel rapport, 2010.

vermijdbaar lijden voor het dier met zich meebrengt. Ook de Nederlandse Raad voor de Dierenaangelegenheden (RDA) is van mening dat het nalaten van een bedwelming voorafgaand aan de slacht in het algemeen een aanzienlijke welzijnsaantasting oplevert.

De RDA heeft de minister dan ook geadviseerd zich in te zetten voor het opheffen van de uitzondering van bedwelming bij rituele slacht. Op 15 maart 2008 kwam de Koninklijke Nederlandse Maatschappij van Diergeneeskunde (KNMvD) met een verklaring van dezelfde strekking: «De KNMvD vindt dat het dierenwelzijn bij het onbedwelmd slachten van runderen en in mindere mate bij dat van schapen onaanvaardbaar wordt aangetast.» De Animal Sciences Group (ASG) heeft, in opdracht van de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, in september 2008 een onderzoek uitgevoerd naar de welzijnsaspecten van ritueel slachten. De ASG concludeert dat onbedwelmd ritueel slachten in vergelijking met slachten na bedwelming op diverse punten nadelig is voor het welzijn van het dier. Het DIALREL project, dat een dialoog aanmoedigt over het ritueel slachten en wordt gefinancierd door de EU, geeft in zijn rapport «Animal welfare concerns in relation to slaughter practices from the viewpoint of veterinary sciences» van februari 2010 het volgende aan: «It can be stated that neck cutting without stunning poses the highest risk for animal welfare because restraining for the cut and during bleeding imposes extra manipulation to the animal. Additionally, pain, suffering and distress during the cut and during bleeding are highly likely». De onderzoekers van het DIALREL project hebben *alle* beschikbare rapporten en artikelen die betrekking hebben op het onverdoofd ritueel slachten betrokken bij het project en beoordeeld.

De staatssecretaris van EL & I stelde tijdens het debat in de Tweede Kamer ook vast dat wetenschappelijk gezien voldoende aannemelijk is gemaakt dat het onbedwelmd slachten van dieren tot extra leed leidt.¹ Hij stelt: «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. Ik ben zelf een beetje een aanhanger van de wetenschapsfilosoof Karl Popper. Hij zegt dat de grootste vooruitgang in de wetenschap wordt geboekt als iemand in staat is om een gangbare theorie te falsificeren. We moeten gewoon vaststellen dat in de reeks van onderzoeken de afgelopen 30 jaar in de wetenschappelijke wereld geen sprake is geweest van een echt overtuigende falsificatie van de stelling dat er sprake is van extra leed en dat die ook geen grote navolging heeft gevonden. 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.»

Initiatiefneemster is van mening dat wetenschappelijk onderzoek overtuigend heeft aangetoond dat er sprake is van extra dierenleed bij het onverdoofd ritueel slachten en is met de Federation of Veterinarians of Europe, de Koninklijke Nederlandse Maatschappij van Diergeneeskunde, de Raad voor de Dierenaangelegenheden, de Raad voor Dierenwelzijn België en het Britse Farm Animal Welfare Council van mening dat dit extra dierenleed onaanvaardbaar en vermijdbaar is. Zij is het tevens met deze organisaties en de European Food Safety Authority van mening dat voorafgaande bedwelming altijd zou moeten worden toegepast.

¹ Handelingen 2010–2011, nr 73, item 2, datum: 13 april 2011, TK.

3. Wetenschappelijke consensus

De leden van de GroenLinks-fractie vragen om een beoordeling van de opvattingen van de Duitse neuroloog Zimmerman en medisch fysioloog Jan Bernards (Radboud Universiteit) over pijnsensatie en de invloed van endorfine op de pijnwaarneming.

De leden van de GroenLinks-fractie vragen ook een reactie op het oordeel van hoogleraar Frans Knapen (Universiteit Utrecht) dat er geen duidelijke wetenschappelijke waarnemingen zouden zijn dat een dier bij onbedweld slachten meer te lijden heeft.

In de literatuurstudie van de WUR (2008) wordt al verwezen naar de uitspraken van dr. Zimmermann. De European Food Safety Authority EFSA memoreert in een rapport uit 2004 evenwel dat het halsgebied een groot aantal pijn- (en andere) -receptoren bevat die evolutionair ontstaan zijn om een dier voor weefselschade te waarschuwen. Een grote wond in het halsgebied zal daarom zeker een pijngevoel tot gevolg hebben (EFSA, 2004)

Medisch fysioloog Jan Bernards heeft in een opinie-artikel in Trouw vanuit zijn vakgebied zijn mening gegeven over de pijnvaring. De initiatiefneemster ziet dit als een waardevolle bijdrage aan de maatschappelijke discussie over onverdoofd slachten. Hetzelfde geldt voor dr. Frans van Knapen. Het betreft hier echter slechts persoonlijke opvattingen van wetenschappers, anders dan gepeerreviewde uitkomsten van specifiek wetenschappelijk onderzoek ter zake.

De leden van de GroenLinks-fractie vragen een toelichting welke concrete verbetering van dierenwelzijn bereikt wordt door het schrappen van de uitzondering op het verbod op onverdoofd slachten.

Initiatiefneemster merkt daarover het volgende op. Indien wordt overgegaan tot het verplicht bedwelmen van het dier, spelen kwesties als het kantelen en de snijtechniek en messcherpte, alsmede het extra benodigde toezicht en controle geen enkele rol meer. Immers, het bedweldde dier hoeft niet meer gefixeerd en gekanteld te worden en merkt niets meer van de halssnede.

De leden van de D66-fractie zijn geïnteresseerd in de morele afweging die geleid heeft tot de keuze van de initiatiefneemster om in dit voorstel, dat het verbeteren van dierenwelzijn tot doel heeft gesteld, de nadruk te leggen op de laatste levensfase van het dier, te weten het moment van de slacht. Ook wanneer men het streven naar verbetering van dierenwelzijn deelt is het legitiem om zich af te vragen of nu juist dit moment van bepalend karakter is voor het dierenwelzijn van de levenscyclus van dieren die bestemd zijn voor de rituele slacht. Graag vernemen deze leden de visie van de initiatiefneemster.

De leden van de GroenLinks-fractie informeren naar de beoordeling van de onbedweldde rituele slacht in relatie tot de gangbare slachtmethoden. Zij vragen in hoeverre bij de vergelijking ook het proces voorafgaande aan de slacht, namelijk de situatie in de veehouderij en het transport naar de slachthuizen wordt betrokken. Bovendien vragen zij naar het dierenwelzijn voorafgaande aan de daadwerkelijke slacht, zowel in de gangbare als rituele situatie.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen of de initiatiefneemster beseft dat met deze redenering de reguliere, industriële slacht als ijkpunt en standaard fungeert. Een vorm van massaslacht die naar de mening van deze leden ook vanuit het perspectief van dierenwelzijn veel te wensen overlaat.

Negenennegentig procent van alle slachtdieren in Nederland is afkomstig

uit de intensieve veehouderij¹. De intensieve veehouderij kent een groot aantal dierenwelzijnsproblemen, waarvan initiatiefneemster vindt dat daar zo spoedig mogelijk een einde aan moet komen. Ook tijdens het transport van de slachtdieren en de behandeling in de slachthuizen is er sprake van leed. Alle productiedieren kennen gedurende hun leven en tijdens de slacht veel momenten van pijn, angst en stress. Professor dr. L.J. Hellebrekers van de Koninklijke Maatschappij voor Diergeneeskunde (KNMvD) en dr. E. Lambooy van de Animal Sciences Group (ASG) gaven tijdens de hoorzitting in de Kamer op 17 november 2010 duidelijk aan dat het moment van slachten het meest stressvolle moment in het leven van een dier is.

Het is de verantwoordelijkheid van de samenleving om bij elke levensfase van het productiedier vermijdbaar dierenleed te voorkomen. Deze opdracht is verankerd in de Europese- en Nederlandse wet- en regelgeving ondanks het feit dat deze verplichting in andere landen in de wereld niet of nauwelijks bestaat of een andere invulling kent. De algemene wettelijke regel is dat vermijdbaar dierenleed tijdens het dodingsproces van een productiedier voorkomen dient te worden door voorafgaande bedwelming. Dat de religieuze tradities strenge voorschriften verbinden aan de wijze waarop een dier gehouden dient te worden, betekent in de praktijk helaas niet dat deze voorschriften door alle religieuze groeperingen als maatgevend voor hun handelen worden gezien. De dierenwelzijnseisen die betrekking hebben op het leven van de dieren in de periode die vooraf gaat aan de slacht blijken in de praktijk nauwelijks van elkaar te verschillen.

De leden van de ChristenUnie-fractie stellen dat de onbedwelmde rituele slacht vergeleken moet worden met de bedwelmde industriële slacht (penschiettoestel, vergassing door CO₂ en elektriseerbad) en vragen derhalve het dierenleed vergelijkenderwijs te beoordelen, en daarbij de aanmerkelijke verschillen in kwantitatieve omvang van beide vormen van slacht te betrekken.

Initiatiefneemster is van mening dat bij de beoordeling van de mate van dierenleed en de toelaatbaarheid daarvan, niet het aantal dieren dat lijdt doorslaggevend dient te zijn. Vergelijkbaar in dit opzicht is het voorstel tot een verbod op het fokken en doden van pelsdieren voor hun vacht, ondanks het feit dat, in vergelijking met bijvoorbeeld het aantal productiedieren dat industrieel geslacht wordt, het een beperkt aantal dieren betreft (vijf miljoen nertsen op een totaal van vijfhonderd miljoen landbouwhuisdieren). Ook het aangenomen wetsvoorstel voor een verbod op seks met dieren betreft een aanzienlijk kleiner aantal dieren dan het totale aantal slachtdieren in Nederland. Uitgangspunt is dat een beschaafde samenleving die de zorgplicht voor het welzijn van dieren als ethisch principe aanvaardt, niet akkoord mag gaan met het toebrengen van vermijdbaar leed aan dieren, welk leed kan worden voorkomen door – met respect voor het in stand houden van de rituele slacht door middel van een halssnede die leidt tot verbloeding – slechts te verlangen dat daarbij met het oog op de vereiste zorg voor het dierenwelzijn een passende verdovingsmethode wordt gehanteerd. Het aantal dieren mag daarbij geen wegingsfactor zijn, temeer daar het gaat om een beoordeling van het vermijdbaar leed dat een individueel dier wordt aangedaan. Overigens moet subsidiair aan dit argument worden opgemerkt dat ruim 1 miljoen dieren per jaar zeker geen verwaarloosbaar klein aantal vormt.

Slachtmethoden dienen wetenschappelijk gezien op zodanige wijze vergeleken te worden dat eenvoudig gezegd de perfect uitgevoerde reguliere bedwelmde slachtpraktijk moet worden vergeleken met de perfect uitgevoerde onbedwelmde rituele slachtpraktijk. Dit is ook steeds

¹ <http://beterleven.dierenbescherming.nl/450-miljoen-dieren>

het uitgangspunt geweest van onafhankelijk wetenschappelijk onderzoek en de conclusies zijn helder: in die vergelijking is er sprake van extra dierenleed bij de rituele slacht dat voorkomen kan worden door voorafgaande bedwelming toe te passen.

4. Alternatieve dierenwelzijnsverbeteringen

De leden van de VVD-, CDA-, de GroenLinks- en de ChristenUnie-fractie stellen de vraag in hoeverre alle alternatieven rond mogelijke verbetering van de praktijk van rituele slacht voldoende zijn overwogen alvorens het wetsvoorstel in te dienen. De leden wijzen op diverse adviezen uit wetenschappelijke rapporten.

Initiatiefneemster merkt vooraf op dat deze adviezen gegeven zijn vanuit de premisse dat de situatie beoordeeld wordt waarin de praktijk van het onverdoofd slachten ongemoeid zou moet worden gelaten. De adviezen hebben betrekking op de fixatie, het vastzetten en kantelen van het dier en de snijtechnieken die verder leed bij het wakkere dier moeten voorkomen. De premisse vormt echter geen vanzelfsprekend uitgangspunt.

De leden van de fractie van GroenLinks vragen om een beoordeling van de initiatiefneemster over de maatregelen ter verbetering van dierenwelzijn bij rituele slacht, zoals voorgesteld door dr. Temple Grandin (Colorado State University)?

Dr. Grandin is een autoriteit op het gebied van de reguliere slachtmethoden en heeft zich met name in de reguliere slachthuizen in de V.S. sterk gemaakt voor verbeteringen. In een aantal artikelen heeft zij zich uitgelaten over de onverdoofde rituele slacht. Zij stelt in haar artikel «Improving religious slaughter practices in the U.S.» van 2006: «Als religieuze autoriteiten bedwelmen accepteren, bevordert bedwelmen in het algemeen het welzijn van dieren.» Zij gaat dus uit van de voorschriften die de religieuze autoriteiten aan het proces verbinden en die zich buiten haar competentie bevinden, maar geeft aan dat het bedwelmen van de dieren vanuit haar expertise ontegenzeggelijk de voorkeur verdient. Grandin stelde begin 2010 het probleem van het inhaleren van bloed naar de longen gedurende koosjer en halal slachten aan de kaak.¹ In december van datzelfde jaar bracht zij een artikel uit over koosjer slachten. Van de vijf koosjere slachthuizen was er, schrijft zij, slechts één die, in haar opinie, de rituele slacht perfect binnen de daartoe geldende voorschriften uitvoerde. Namelijk zonder kantelbox, waarbij een dier 180 graden of voor een deel wordt gedraaid, een zeer wel opgeleide slachter, een vlijmscherp mes en een adequate halssnede. De tijd tot bewusteloosheid was echter, zo stelde zij, te lang. Grandin accepteert, binnen de religieuze slacht ongeveer tien seconden van bewustzijn.² De dieren waren in dit slachthuis gemiddeld zestien seconden bij bewustzijn en zelfs acht procent van de dieren was in dit slachthuis meer dan dertig seconden bij bewustzijn. Bij alle andere koosjere slachthuizen stelde Grandin tot wel twee minuten bewustzijn na de halssnede vast.

Ook al zou men alle denkbare verbeteringen voor fixatie en kanteling, de snijtechnieken, de opleiding en het toezicht, optimaliseren en realiseren, dan nog stellen de wetenschappers dat er sprake is van aanmerkelijk meer dierenleed bij onbedwelmd slachten dan bij bedwelmd slachten, zelfs wanneer de voorschriften binnen de traditie op perfecte wijze worden toegepast. Niet vergeten moet worden dat niet alleen de foutmarges en risico's op pijnbeleving vele malen groter zijn bij onbedwelmd slachten, maar ook dat wetenschappelijk is vastgesteld dat het dier een langere doodsstrijd doormaakt na de halssnede als gevolg van de pijnreceptoren in de hals en het bewust doormaken van het lijden dat tot vier minuten

¹ Discussion of research that shows that Kosher or Halal Slaughter without stunning causes pain, T. Grandin, feb 2010.

² Kosher Box Operation, Design, and Cutting Technique will Affect the Time Required for Cattle to Lose Sensibility (Updated December 2010), T. Grandin.

kan duren. Als de halssnede bovendien verkeerd wordt uitgevoerd, kan dat niet onmiddellijk gecorrigeerd worden. De halssnede is er immers al en moet in de praktijk zelfs, zo blijkt uit onderzoek, tot wel vijf keer toe opnieuw worden aangebracht. Als daarentegen bij een bedwelming de pen niet op de juiste wijze in het hoofd van een kalf wordt geschoten, dan kan het schot onmiddellijk worden herhaald.

De suggestie voor een beter of strenger toezicht en handhaving is uiteraard een suggestie die initiatiefneemster van harte ondersteunt, maar ze is op zichzelf een onvoldoende waarborg tot de noodzakelijke welzijnsverbetering. Uiteraard dienen alle misstanden en wetsovertredingen bij de slacht aangepakt te worden. Echter, het wetsvoorstel beoogt een einde te maken aan het nu nog wettelijk toegestane onverdoofd slachten. De nieuwe Voedsel en Waren Autoriteit (nVWA) is van overheidswege verantwoordelijk voor het toezicht en controle op alle slachthuizen in Nederland. De nVWA is ook actief bij het houden van toezicht en controle bij de rituele slacht. Zo heeft zij vorig jaar ingegrepen bij de enige joodse stierenslachterij in Nederland.¹ De nVWA constateerde dat het doorsnijden van de keel van stieren met één haal, zoals voorgeschreven, vaak fout ging.² Discussie tussen religieuze groeperingen, de nVWA en het persbureau dat het bericht publiceerde, leidden tot op heden tot onvoldoende duidelijkheid. Vast staat in elk geval dat «De VWA heeft aangegeven dat het moeite heeft met de grootte van stieren die voor de koosjere slacht worden aangeboden. De omvang van deze dieren – met name het taaie nekweefsel – bemoeilijkt volgens de VWA het aanbrengen van een snelle halssnede».

De leden van de CDA- en GroenLinks-fractie stellen de vraag in hoeverre de initiatiefneemster het voorstel van ondermeer het Contactorgaan Moslims en Overheid (CMO) om tot een convenant te komen, waarin strengere eisen ten aanzien van vergunningverlening, opleiding, transport naar slachthuis en verblijf, fixatie en toedienen halssnede, controle op toezicht en nazorg worden geregeld, beoordeelt. Heeft de initiatiefneemster overlegd met joodse en islamitische organisaties over maatregelen tot verbetering van het dierenwelzijn bij rituele slacht, zo vragen deze leden.

In het licht van wat initiatiefneemster hierboven heeft aangegeven, is het oordeel over het convenant dat het een sympathiek initiatief betreft waaruit duidelijk het signaal klinkt dat het dierenwelzijn hoog in het vaandel staat van de initiatiefnemers tot een dergelijk convenant. Echter, gezien het feit dat deze initiatiefnemers het onverdoofd slachten ongemoeid willen laten, wordt de indruk bevestigd dat zij het door wetenschappers vastgestelde extra en vermijdbare dierenleed dat daarmee veroorzaakt wordt, niet erkennen.

Initiatiefneemster hecht eraan op te merken dat ook de bedwelmingspraktijk voor verbetering vastbaar is. Zo is bekend dat de bedwelming via het elektrische waterbad voor kippen uitgefaseerd gaat worden. De discussie hoe wij dit zo effectief mogelijk kunnen maken, is blijvend. Hierbij speelt ook de zorg over de kostenbesparing die vaak bij slachthuizen leeft. Besparingen en efficiëncyslagen mogen ook hier niet ten koste gaan van dierenwelzijn. Dit verandert echter niets aan het beoogde uitgangspunt dat gekozen dient te worden voor die slachtmethode die de grootst mogelijke zekerheid geeft dat vermijdbaar dierenleed voorkomen wordt.

¹ http://binnenland.nieuws.nl/637019/vwa_sluit_enige_joodse_stierenslachterij

² <http://www.niw.nl/misverstand-rond-bericht-verbod-stierenslacht/>

Initiatiefneemster is van mening dat er met dit wetsvoorstel een gelijk uitgangspunt worden bewerkstelligd voor iedereen die zich met het slachten van dieren bezighoudt. De bedwelming neemt het risico op een

pijnlijke en beangstigende slachting voor het dier volledig weg en geeft slachters een gelijke uitgangspositie. Initiatiefneemster wijst in dit verband op de volgende uitspraak van de woordvoerder van D66 in het debat:» het moet voor een dier in Nederland niet uitmaken of zijn slager joods, islamitisch, christelijk of seculier is.»

5. Dierenwelzijnswetgeving en stand van zaken buiten Nederland

De leden van de PvdA, de SP- en de GroenLinks -fractie verzoeken de initiatiefneemster globaal aan te geven hoe het in de rest van de wereld is gesteld met de wetgeving rondom al dan niet verdoofd slachten. De SP-fractie verzoekt dit tevens in een tabel weer te geven.

Het verdrag van de European Convention for the Protection of Animals for Slaughter (1982) spreekt van een verplichte bedwelming bij het slachten van dieren en de noodzaak tot het besparen van onnodig lijden in geval van rituele slacht. Nederland heeft dit verdrag in 1981 ondertekend en in 1986 geratificeerd.

Ook artikel 5 lid 1 c van Richtlijn 93/119/EG van 22 december 1993 inzake de bescherming van dieren bij het slachten of doden, bepaalt dat eenhoevigen, herkauwers, varkens, konijnen en pluimvee vóór het slachten dienen te worden bedwelmd alvorens te worden gedood. In de richtlijn is tevens vastgelegd dat bij het slachten of het doden van productiedieren elke vermijdbare pijn, opwinding of elk ander vermijdbaar lijden moet worden voorkomen.

De EU-richtlijn biedt lidstaten ruimte voor het toestaan van uitzonderingen op grond van religieuze riten. Uit artikel 2 bijlage D volgt dat «het bepaalde in lid 1 onder c), niet geldt voor dieren die worden geslacht volgens speciale methoden die vereist zijn voor bepaalde religieuze riten». Dit betreft geen voorschrift, maar een toegestane afwijking van de Europese verplichting om dieren voorafgaand aan de slacht te bedwelmen. Hierdoor is een grote variëteit aan interpretaties van toegestane onbedwelmd rituele slacht door de afzonderlijke Europese lidstaten ontstaan. Een aantal EU-lidstaten maakt gebruik van de ontheffingsmogelijkheid van de EU-richtlijn. Onderhavig wetsvoorstel voorziet in een ontheffingsmogelijkheid.

Tot op heden wordt in vier Europese landen al geen uitzondering meer gemaakt op het wettelijke verplichte verdoofd slachten. Binnen de EU bestaan er per land verschillen in wat wel en niet is toegestaan ten aanzien van onverdoofd ritueel slachten. Zo mogen bijvoorbeeld in Spanje runderen niet onbedwelmd worden geslacht. In Finland en delen van Oostenrijk is het onbedwelmd slachten verboden maar mag het bedwelmen wel plaatsvinden na het toebrengen van de halssnede, het zogeheten post-stunning. In Zweden is sinds 1938 geen onverdoofde rituele slacht toegestaan. Ook buiten de Europese Unie zijn er wettelijke verboden op het onbedwelmd slachten. Voorbeelden daarvan zijn Zwitserland, waar onbedwelmd slacht sinds 1893 verboden is en Noorwegen dat in 1930 een verbod heeft ingesteld.

Binnen het DialRel project is in 2010 het rapport «Legislation regarding religious slaughter in the EU member, candidate and associated countries» verschenen. Hierin wordt tot in detail de regelgeving omtrent ritueel slachten in Europa en daarbuiten beschreven. In Tabel 1 is de regelgeving met betrekking tot ritueel slachten geclassificeerd in 3 hoofdgroepen: alleen toegestaan met verplichte bedwelming vooraf, toegestaan onder bepaalde voorwaarden, toegestaan met post-stunning.¹

¹ Factsheet-legislation. <http://www.dialrel.eu/dialrel-results>

LAND	rituele slacht alleen toegestaan met verplichte bedwelming vooraf	rituele slacht toegestaan onder bepaalde omstandigheden zonder bedwelming vooraf	rituele slacht toegestaan zonder bedwelming vooraf maar met post-cut stunning
Australië	X (reversibel)	X alleen schapen in 4 daarvoor aangewezen slachthuizen	X
België		X	
Bulgarije		X	
Cyprus			
Denemarken		X (m.u.v. runderen)	X (alleen runderen)
Duitsland		X	
Estland			X
Finland	X (alleen in de provincie Aland)		X (gelijktijdig bedwelmen en snijden)
Frankrijk			
Griekenland		X	
Hungarije		X	
Ierland		X	
Italië		X	
Kroatië		X	
Letland	X		
Lithuania		X	
Luxemburg		X	
Macedonië		X	
Malta		X	
Nederland		X	
Nieuw-Zeeland			
Noorwegen			
Oostenrijk			X
Polen		X	
Portugal		X	
Romanië		X	
Slovakia			X
Slovenië		X	
Spanje		X	
Turkije		X	
United Kingdom		X	
Uruguay		X	
Zweden	X		
Zwitserland	X		

Door de maatschappelijke discussie over het vermijdbaar lijden als gevolg van het onverdoofd slachten wordt de roep in diverse landen steeds sterker om met het oog op dierenwelzijn de bestaande uitzonderingen op te heffen op de verplichte verdoving vooraf. In België en Turkije is in 2010 een wetsvoorstel ter zake ingediend.

De leden van de GroenLinks-fractie vragen om in te gaan op de situatie in Nieuw Zeeland: is het juist dat schapen in Nieuw-Zeeland bedwelmd ritueel geslacht worden, en geëxporteerd als halal dan wel kosjer geslacht vlees?

Nieuw Zeeland kent al lange tijd een verbod op het onverdoofd slachten. Als grootste exporteur van schapenvlees, exporteert zij verdoofd halal schapenvlees naar onder meer Iran, Maleisië, Saudi Arabië, Kuwait, Egypte, Syrië and Jordanië.¹ Kosjer vlees wordt niet geëxporteerd.

Initiatiefneemster gaat in hoofdstuk IV nader in op de acceptatie van bedwelmingsmethoden door de religieuze gemeenschappen.

¹ http://www.viva.org.uk/campaigns/ritual_slaughter/goingforthekill3.htm en <http://www.beehive.govt.nz/release/government-signs-new-halal-meat-arrangement-malaysia>

6. Import en export van ritueel geslacht vlees en handhaving

De leden van de VVD-fractie vragen waarom de initiatiefneemster niet gekozen heeft voor een verbod op de consumptie van onverdoofd ritueel geslacht vlees. De vraag wordt mede gesteld in het licht van het feit dat initiatiefneemster het onwenselijk vindt dat halal een exportproduct is geworden de afgelopen jaren en tegelijkertijd stelt dat het wetsvoorstel de joodse en islamitische gemeenschap niet verhinderd om onverdoofd koosjer of halalvlees te importeren, ondanks dat initiatiefneemster dit uit principieel oogpunt onbevredigend vindt. Klinkt in het verbod op de rituele slacht nu niet het uitgangspunt door, dat alles mag, als het maar niet in Nederland is, zo vragen deze leden.

Initiatiefneemster wil in dit kader graag opmerken dat bij een nationaal voorschrift om iets te doen of na te laten, de situatie kan (blijven) bestaan dat de voorgeschreven of na te laten handeling elders in de wereld wel plaatsvindt. Zo kent Nederland een verbod op kinderarbeid, maar worden er veel producten uit landen waar kinderarbeid voorkomt naar Nederland geïmporteerd, producten die gemaakt zijn door kinderen. Het is wenselijk dat daar een einde aan komt en initiatiefneemster vertrouwt erop dat er in toenemende mate maatschappelijke en politieke druk komt vanuit Nederland en Europa om handelsverboden voor deze producten in te stellen. Dit neemt niet weg dat Nederland het verbod op kinderarbeid los daarvan blijft handhaven. Nederland wenst in dit opzicht haar eigen verantwoordelijkheid te nemen. Zo kennen we in ons land ook een verbod op het produceren van ganzen- en eendenlever, foie gras, terwijl dit product wordt geïmporteerd uit landen als Frankrijk. Initiatiefneemster is blij met de overwegingen van de wetgever destijds om, ondanks de blijvende importmogelijkheden van foie gras, toch de op dat moment hoogst haalbare preventieve maatregel in te stellen namelijk een eigen productieverbod. De initiatiefneemster vraagt de leden van de VVD-fractie de keuze van initiatiefneemster voor de strekking van onderhavig wetsvoorstel in dit licht te zien.

De initiatiefneemster wijst in dit kader tot slot op de bijdrage van de staatssecretaris van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie in het debat over onverdoofd slachten met de Tweede Kamer: «Import van vleesproducten afkomstig van onbedwelmd geslachte dieren kan niet worden verboden. Dit zou namelijk een handelsbelemmering opleveren.»¹

De CDA-fractie vraagt of de rituele slacht in andere landen wel voldoet aan eisen van dierenwelzijn.

Gesprekken met de religieuze organisaties hebben duidelijk gemaakt dat kenmerkend aan de rituele slachtvoorschriften is, dat deze universeel zijn ongeacht tijd en plaats. Verder wijst initiatiefneemster er op dat in de landen waar bedwelming bij de rituele slacht door de wetgever is voorgeschreven, zie de tabel in dit hoofdstuk, het dierenwelzijn aanmerkelijk beter is. Ondanks het feit dat de rituele slachtvoorschriften gezien worden als universeel, en ondanks rabbinaal toezicht, zijn er in 2008 schokkende misstanden en een groot aantal wetsovertredingen vastgesteld bij het grootste koosjere slachthuis van de Verenigde Staten, Agriprocessors.²

De leden van de SP-, GroenLinks- en ChristenUnie-fractie vragen de visie van initiatiefneemster in hoeverre zij het voorzienbaar acht dat een Nederlands verbod op onverdoofd rituele slacht zal leiden tot een verhoogde afname van vlees van onverdoofd geslachte dieren uit het buitenland, waarbij de invloed van de Nederlandse overheid op goede regelgeving ten aanzien van de onbedwelmd slacht minder wordt.

¹ Handelingen 2010–2011, nr 73, item 2, datum: 13 april 2011, TK.

² http://www.jewcy.com/religion-and-beliefs/most_wanted_big_bad_butchers_and_bullies_agriprocessors

Initiatiefneemster verwacht dat de discussie in Nederland over de acceptatie van verdoofd ritueel geslacht vlees binnen de geloofsgemeenschappen door zal gaan zoals men dat ook kan waarnemen op mondiale schaal. Deze ontwikkeling zal ook doorwerken op het consumptiegedrag en de import en export van vlees afkomstig van onverdoofd geslachte dieren. In andere landen waar verdoofd ritueel wordt geslacht is er immers ook een afzetmarkt. In ons land wordt er reeds op grote schaal verdoofd ritueel geslacht zoals bij de grootste kalverslachter van Nederland de «Van Drie Groep». Tot slot merkt de initiatiefneemster op dat de laatste jaren de Nederlandse rituele slachters voor een groot deel produceren voor de export.

De leden van de SP-fractie vragen hoe de oorsprong van halal en koosjer vlees te achterhalen is.

Er is nog geen Europese regeling voor de etikettering van onverdoofd geslacht vlees, ondanks het feit dat een meerderheid van het Europees parlement hiertoe heeft opgeroepen. Wel zijn er diverse particuliere organisaties die keurmerken uitgeven voor halal en koosjer vlees. Helaas komt vlees van onverdoofd ritueel geslachte dieren onherkenbaar in de reguliere vleesschappen terecht. De consument wordt daardoor in haar keuzevrijheid beperkt. Het wetsvoorstel regelt geen verplichte etikettering. Initiatiefneemster heeft bij motie hier eerder op aangedrongen bij de regering¹.

De staatssecretaris heeft hier het volgende over gezegd²: «Het is in principe de eigen verantwoordelijkheid van de supermarkten en de producenten van vlees om de consumenten duidelijk te informeren over de herkomst van hun product. Ik ga ervan uit dat zij deze verantwoordelijkheid serieus nemen. Ik zie in toenemende mate dat zij dat doen. Er is geen wettelijke verplichting tot etikettering. De regering is er ook op tegen om die in te voeren. In juni 2010 heeft het Europees Parlement een amendement aangenomen waarin wordt voorgesteld om in de verordening over voedselinformatie aan consumenten een verplichting tot etiketteren op te nemen voor vlees afkomstig van dieren die voor de slacht niet zijn verdoofd. De tekst op het etiket zou volgens het Europees Parlement moeten luiden: «vlees uit slacht zonder verdoving». Deze verplichting gaat verder dan alleen halal. Elke onbedwelmde rituele slachting valt hieronder, dus ook koosjer. De Commissie heeft gezegd het amendement niet over te zullen nemen. De bespreking van dit amendement in een raads werkgroep heeft geleid tot de voorlopige conclusie dat dit onderwerp thuishoort in de werkgroep over dierenwelzijn, en niet bij voedselinformatie. Ik wacht op dit moment de ontwikkelingen in de Europese Unie af.»

Tijdens het debat in de Tweede Kamer kwamen de onderwerpen «toezicht» en «handhaving» uiteraard reeds aan de orde. In de beantwoording geeft initiatiefneemster een hele serie mogelijke overtredingen aan, in het geval het wetsvoorstel zou worden aangenomen. Heeft de initiatiefneemster op de punten toezicht en handhaving nog nieuwe inzichten opgedaan, zo vragen de leden van de SP-fractie.

De overheid heeft te allen tijde de opdracht om wetten te handhaven. Appreciatie van een bepaalde wetgeving of de moeilijkheidsgraad of obstakels in de handhaafbaarheid zouden geen reden moeten vormen om in de samenleving als noodzakelijk ervaren wetgeving achterwege te laten. Wanneer het intersubjectief ethisch rechtsgevoel in de samenleving vraagt om bepaalde wetgeving, behoort handhaving van deze wettelijke normen vanzelfsprekend te zijn.

¹ 32 123 XIV, nr. 118: motie-Thieme/Ouwehand over een verplichte etikettering van vlees van onverdoofd ritueel geslachte dieren.

² Handelingen 2010–2011, nr 73, item 2, datum: 13 april 2011, TK.

Het rapport «Handhaven en gedogen» van de Algemene Rekenkamer (2005) geeft aan dat mogelijke handhavingstekorten zich laten herleiden tot drie soorten oorzaken.

1. gebrekkige afstemming van handhaving capaciteit op handhavingstaken;
2. onduidelijkheid over (status van) te handhaven normen;
3. inconsistenties in te handhaven regelgeving.

De indiener ziet voor onderhavig initiatiefwetsvoorstel geen aanleiding om te vrezen voor het ontstaan van bovengenoemde gebreken waardoor geconcludeerd zou moeten worden dat een verbod op het onverdoofd ritueel slachten onhaalbaar is in termen van handhaafbaarheid. Meer nog, onderhavig wetsvoorstel zorgt voor een vereenvoudiging van wetgeving inzake het doden van dieren. Immers zonder uitzondering dienen alle dieren volgens dezelfde wettelijke normen geslacht te worden. Genoemde oorzaken twee en drie liggen dan ook niet in de rede.

De indiener is zich ervan bewust dat er, zeker ook met betrekking tot de handhavingsactiviteiten van de overheid inzake slachterijen, heel veel te verbeteren valt. Dit is een inspanningsverplichting van de overheid die, bij falen, er geenszins toe mag leiden dat onrechtmatig handelen gelegitimeerd of gedoogd wordt.

IV. Godsdienstvrijheid, ethische beginselen en weging van belangen

1. Algemene inleiding

Initiatiefneemster acht het van belang om vooraf, uiteen te zetten op welke gronden kan worden geconcludeerd dat het ontwerp de uitoefening van de godsdienstvrijheid en de grenzen respecteert die bij beperking daarvan uit hoofde van de Grondwet en Verdragen in acht moeten worden genomen. Een aantal leden heeft vragen gesteld die met dat onderwerp verband houden. Zij gaat hierbij ook in op de vragen die gesteld zijn over de mate van acceptatie van de religieuze gemeenschappen voor bedwelming bij de slacht (paragraaf 2).

Daarna zullen de vragen van de leden met betrekking tot met name de proportionaliteit en subsidiariteit meer in detail worden beantwoord (paragraaf 3).

2. De beperking van de uitoefening van de godsdienstvrijheid

De Raad van State wijst er in zijn advies terecht op dat de grondwetgever met het voorbehoud dat in artikel 6, eerste lid Grondwet, wordt gemaakt, luidende «behoudens ieders verantwoordelijkheid volgens de wet», niet heeft beoogd aan te geven dat elke beperking van de uitoefening van de godsdienstvrijheid toelaatbaar zou zijn als deze maar in een formele wet wordt neergelegd.

De uitoefening van de in de Grondwet beschermde grondrechten, zo vervolgt de Raad van State «kan op basis van deze clausulering weliswaar worden beperkt, maar mag niet geheel of nagenoeg geheel onmogelijk worden gemaakt.»

Niet bestreden is dat – zoals ook de Raad van State constateert¹ – binnen het mondiale Jodendom en de Islam over het religieus slachten verschillend wordt gedacht. Het is ook geenszins evident dat het uitvoeren van de rituele slacht door middel van een halssnede in strijd komt met de religieuze voorschriften indien daaraan voorafgaand een verdoving van het slachtdier wordt toegepast.

¹ Kamerstukken II 2009–2010, 31 571, nr. 4, blz. 2.

Acceptatie bedwelming door religieuze organisaties, -leiders en wetenschappers

De leden van de SP-fractie vragen aan initiatiefneemster in hoeverre nieuwe inzichten ten aanzien van de bedwelming (zoals reversibele bedwelming) internationaal gemeengoed aan het worden zijn. Hoe verhoudt de acceptatie door moslims en joden zich tot deze ontwikkelingen? Hoe verschillend is deze acceptatie binnen islamitische en joodse gemeenschappen?

De leden van de GroenLinks-fractie vragen de initiatiefneemster om aan te geven in hoeverre er verschillende opvattingen bestaan over het al dan niet toestaan van (reversibele) bedwelming binnen de joodse en islamitische religie. Verzocht wordt hierbij in te gaan op de opvatting van de certificeringsinstantie Halal Correct.

Initiatiefneemster wil met klem benadrukken dat zij niet de pretentie, noch de behoefte heeft om zich te mengen in interne afwegingen binnen enig religieuze gemeenschap in het kader van het wetsvoorstel. Zij stelt wel vast, met de Raad van State¹ dat er binnen het jodendom en de islam verschillend gedacht wordt over onverdoofd ritueel slachten. Ook binnen de betrokken religieuze gemeenschappen blijkt ruimte te zijn voor voortschrijdend inzicht in lijn met het wetsvoorstel:

- Initiatiefneemster verwijst naar de uitspraken van het binnen de joodse gemeenschap toonaangevende Committee on Jewish Law and Standards of the Rabbinical Assembly, gevestigd in New York. Dit comité, dat 1 600 conservatieve rabbijnen vertegenwoordigt, heeft in 2001 een paper, getiteld «A Stunning Matter» uitgegeven waarin wordt verklaard «(...) dat de Thora de toepassing van bedwelmen, voorafgaand aan een sjechita, openlaat en er derhalve geen reden is om bedwelmen te verbieden.»²
- In Time Magazine (2003), beargumenteert rabbijn Dan Cohn-Sherbok, een professor Judaism aan the University of Wales, dat: «Shechita was the most humane form of slaughter when it developed over a millennium ago, but that it is no longer in keeping with high ethical principles and compassion for animals is the overriding principle that should guide contemporary Jews.»³
- Professor Aaron Gross, theology and religious studies, University of San Diego, oprichter van Farm Forward geeft in een brief aan de Tweede Kamer dd. 16 juni 2011 aan de indruk te hebben dat er een aantal hardnekkige misvattingen bestaat met betrekking tot de verschillende joodse zienswijzen, zowel in de media als tijdens het rondetafelgesprek dat in het Nederlandse parlement werd gehouden. Professor Gross schrijft: «Het is een misvatting om te denken dat koosjer slachten in algemene zin onverenigbaar is met de diverse vormen van verdoving. De verschillende richtingen binnen de joodse godsdienst vellen een autonoom oordeel over deze kwestie. Bij het charedische jodendom bestaat er inderdaad juridische consensus op grond waarvan de meeste vormen van verdoving onaanvaardbaar zijn. Bij de meeste andere gemeenschappen is verdoving doorgaans toegestaan, zij het met bepaalde beperkingen. Sterker nog, bij sommige joodse gemeenschappen is verdoving tegenwoordig de norm.» Hij schrijft verder: «Tot slot hecht ik eraan te zeggen dat ik als jood teleurgesteld ben over het verzet tegen de verdoving en dat ik dit onverenigbaar acht met de menselijkheid en compassie waardoor de joodse wetgeving wordt gekenmerkt. Een van de allang erkende en veelvuldig aangehaalde doelstellingen van de sjechita is nu juist om zo weinig mogelijk pijn te veroorzaken. Indien koosjer slachten betekent dat dieren meer pijn lijden, dan hebben wij een probleem. In joodse gemeenschappen wordt de dierenethiek die van vorige generaties is geërfd, hoeveel wijsheid en kracht daarin ook besloten ligt, vaak op

¹ ADVIES RAAD VAN STATE EN REACTIE INDIENER, 31 571 Nr. 4 Herdruk1, pg 2.

² http://www.rabbinicalassembly.org/sites/default/files/public/halakhah/teshuvot/19912000/rabinowitz_stunning.pdf

³ <http://www.time.com/time/magazine/article/0,9171,901030623-458740,00.html>

zijn kop gezet door de invloed van moderne technieken. De joods-juridische traditie is een uiterst flexibel systeem met een opmerkelijk vermogen om innovatieve antwoorden op nieuwe situaties te combineren met trouw aan duurzame beginselen. Hopelijk zullen alle joodse gemeenschappen zich flexibel opstellen, zoals enkelen nu al doen, zodat in de joodse traditie van compassie met dieren het antwoord kan worden gevonden op de vraag hoe koosjer certificeren zich aanpast aan nieuwe slachttechnieken die het dierenwelzijn kunnen verbeteren.»

- Volgens de certificeringsinstantie Halal Correct is de basis bij het islamitisch slachten dat het dier wordt geslacht zonder enige vorm van verdoving. «Maar veel islamgeleerden geven aan dat bepaalde verdoving toegestaan is in bijzondere gevallen waarin sprake is van onmacht en / of dat de kwaliteit of dierenwelzijn van het dier in het geding is. In alle gevallen dient de verdoving reversibel te zijn, een waarborg waarin het leven van het dier na de verdoving keerbaar moet zijn.¹»
- Halalvlees van verdoofd geslachte dieren in Nederlandse supermarkten: Supermarktketen Albert Heijn verkoopt naar eigen zeggen «rund-, lams- en kippenvlees dat 100% halal is.» Op hun website staat te lezen dat «Het halal vlees van Albert Heijn voldoet aan de islamitische voorschriften. Het vlees komt uit slachthuizen waar alleen halal geslacht wordt en waarbij de dieren bedwelmd worden. Onze leveranciers zijn halal gecertificeerd en worden continu gecontroleerd door halal certificeringinstellingen. Bij de leveranciers zijn moslims verantwoordelijk voor het productieproces.»² Volgens onderzoek van Stichting Dier&Recht verkoopt supermarktketen Jumbo halalvlees van verdoofd geslachte dieren³.
- Elektrische bedwelming wordt geaccepteerd door de Halal Food Authority in the UK⁴ en door de Saudi Arabian Standards Organization's (SASO) *Animal Slaughtering Requirements According to Islamic Law*. The Arab Gulf Cooperation Council's (GCC) *Standard for Islamic Halal Slaughter Regulations for Meat and Poultry* staat «head-only» elektrische bedwelming van zoogdieren toe, mits het de dieren niet dood.⁵ Deze standaard wordt afgedwongen door Bahrein, Koeweit, Oman, Qatar and the Verenigde Arabische Emiraten.

In hoofdstuk III is erop gewezen dat er een aantal andere landen is waarin de rituele slacht wordt uitgevoerd met toepassing van bedwelming, zonder dat zulks in dat land wordt ervaren als een onaanvaardbare inbreuk op de rite als vorm van geloofsbelijdenis. In dat verband is van belang dat de zogeheten «interpretatieve terughoudendheid» niet meebrengt dat op grond van het enkele feit dat een deel van de aanhangers van een mondiale religie stelt dat handelingen ter uitvoering van een religieuze rite *slechts op één bepaalde wijze zouden mogen plaatsvinden*, het recht aan de overheid moet worden ontzegd om na te gaan of die handelingen wel zijn aan te merken als een «necessary expression» van de godsdienstvrijheid. In de reactie op het advies van de Raad van State is op dit fundamentele punt uitvoerig ingegaan en is betoogd dat de rituele slacht op zich niet wordt verboden, maar uitsluitend het nalaten van een extra handeling (de bedwelming van het slachtdier). Het nalaten van enige bedwelming is op zich niet *noodzakelijk* om de rituele slacht te kunnen uitvoeren en is in dat opzicht niet te brengen onder het begrip «necessary».

Initiatiefneemster stelt vast dat het verbod om de rituele slacht zonder bedwelming uit te voeren, niet ertoe leidt dat het belijden van de godsdienst die een rituele slacht voorschrijft, geheel of nagenoeg geheel onmogelijk wordt gemaakt.

¹ <http://www.halalcorrect.com/articles/halal/2/1/>

² <http://www.ah.nl/halal>

³ http://dierenrecht.org/fileadmin/documenten/vlees_eten_in_de_islamitische_traditie_eindrapport.pdf

⁴ http://www.halalfoodauthority.co.uk/pressrelease_faqs.pdf

⁵ <http://www.thepoultrysite.com/articles/186/gcc-standard-for-islamic-halal-slaughter-regulations-for-meat-and-poultry-2004>

Daar komt bij dat door het amendement het voorstel is aangevuld met een ontheffingsmogelijkheid. Het onbedwelmd ritueel slachten wordt dus niet absoluut verboden. Daarmee staat vast dat er geen sprake kan zijn van een onaanvaardbare inbreuk op het grondrecht nu immers onder omstandigheden het deel van de gelovigen dat wenst vast te houden aan het onbedwelmd slachten, daartoe een legale mogelijkheid wordt geboden. Dat de toepassing van die ontheffingsmogelijkheid afhankelijk is van de ontwikkeling van wetenschappelijke inzichten en technieken doet aan die principiële mogelijkheid niet af.

Artikel 9 EVRM

Hoewel volgens initiatiefneemster moet worden geconcludeerd dat het verbod om de rituele slacht uit te voeren zonder bedwelming van het slachtdier niet leidt tot een daadwerkelijke inbreuk op de kern van de godsdienstvrijheid, moet – aangenomen dat die inbreuk er wel zou zijn – worden geconstateerd dat die inbreuk de grenzen respecteert die daarbij ingevolge artikel 9 EVRM in acht moeten worden genomen. In artikel 9 EVRM is bepaald:

Artikel 9

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 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.

Lid 2 maakt beperkingen op dit grondrecht mogelijk. Deze beperkingsclausule bevat een drieledige toets:

- de beperking moet op de wet (in ruime zin) berusten
- de beperking moet een legitiem doel hebben (hetgeen in dit geval door «de goede zeden» gevormd wordt. Het wetsvoorstel beoogt immers het dierenwelzijn te verbeteren.)
- de beperking moet «noodzakelijk in een democratische samenleving» zijn.

De eis dat de beperking «noodzakelijk in een democratische samenleving» moet zijn, kent opnieuw drie aspecten:

- de beperkende maatregel moet geschikt zijn om het gestelde doel te bereiken (geschiktheid)
- er dient geen minder vergaande maatregel te zijn die hetzelfde doel kan bereiken (subsidiariteit)
- het door de maatregel gediende belang dient op te wegen tegen de beperking (proportionaliteit).

In de jurisprudentie van het Europese Hof voor de Rechten van de Mens welke voor Nederlandse rechters en overheid bindend is in de zin dat ze geëerbiedigd en nagevolgd dient te worden – terecht wijzen de leden van de CDA-fractie in dit kader op de door de Eerste Kamer aangenomen motie Bemelmans c.s. en in de Tweede Kamer ingediende motie Schouw is de proportionaliteitstoets cruciaal. De andere twee aspecten komen

minder vaak expliciet aan bod.¹

Bij de proportionaliteitstoets moet steeds het met de beperking gediende belang afgewogen worden tegen de ernst van de beperking. De proportionaliteitstoets impliceert dat moet worden nagegaan *hoe vergaand de beperking van het grondrecht is*.² In dat verband is het volgende van belang.

- De rituele slacht blijft ook zonder ontheffing toelaatbaar, zij het dat bedwelming is voorgeschreven. De beschikbare bedwelmingmethoden zijn zowel irreversibel (onomkeerbaar) als reversibel (omkeerbaar). Het bezwaar dat met name bij de koosjere rite wordt geuit dat dieren verwond of gedood kunnen worden door de bedwelming, is met de vorm van reversibele bedwelming weggenomen. Voor een groot deel van de gelovigen zal er dus geen sprake zijn van een onaanvaardbare beperking.
- Voor het deel van de gelovigen dat vasthoudt aan het niet toepassen van enige bedwelming gedurende alle stadia van het slachtproces bestaat de mogelijkheid van ontheffing zodra de wetenschappelijke inzichten en technieken en de inpassing daarvan in de rituele voorschriften daartoe aanleiding geven. De mogelijkheid om in de tussenperiode uit het buitenland vlees te betrekken dat afkomstig is van dieren die zonder enige verdoving ritueel zijn geslacht, blijft bestaan.

De leden van de ChristenUnie-fractie: Het voorstel laat dierenwelzijn bij rituele slacht een zwaardere rol spelen dan vrijheid van godsdienst. Dierenwelzijn is evenwel niet verankerd in de Grondwet, vrijheid van godsdienst wel. Hoe maakt de initiatiefneemster deze afweging vanuit juridisch perspectief, mede gezien de visie van de Raad van State hierop?

In de reactie op het advies van de Raad van State is naar voren gebracht dat de beperking gerechtvaardigd is uit hoofde van ethische beginselen die naar algemene opvatting in de Nederlandse rechtsorde moeten worden erkend en toegepast. Artikel 9, tweede lid, EVRM staat immers uitdrukkelijk toe om de godsdienstvrijheid te beperken indien de «goede zeden» dat vereisen en dat in het belang van de democratische samenleving noodzakelijk is.

In de reactie is ook uitvoerig stilgestaan bij de verhouding tussen de vrijheid van handelen overeenkomstig de godsdienstige belijdenis en de algemene ethische beginselen die naar algemene opvatting in de rechtsorde erkenning verdienen.

In dat verband is het volgende van belang. Godsdienstvrijheid is niet absoluut. Weliswaar dient er voor gewaakt te worden dat de voor een pluriforme samenleving zo essentiële verdraagzaamheid niet wordt aangetast, maar tegelijk dient ervoor gewaakt te worden dat fundamentele ethische waarden niet met voeten worden getreden. Godsdienstige argumenten zijn daarom, in tegenstelling tot morele argumenten, niet doorslaggevend. Waar fundamentele ethische waarden in het geding zijn, moet de godsdienst voor de ethiek wijken. Godsdienstige en culturele tradities, die dieren in hun welzijn aantasten, moeten zich op dit punt vernieuwen. Tradities zijn immers geen onveranderlijke verschijnselen, maar kunnen zich in de loop der tijd aan nieuwe opvattingen en morele normen van mensen aanpassen en hebben dat in het verleden ook steeds zo gedaan.

¹ A.W. Hins, A.J. Nieuwenhuis, *Hoofdstukken Grondrechten*, tweede druk, Ars Aequi 2011, p. 131.

² Aldus de vaste jurisprudentie van het Hof. Zie Hins, Nieuwenhuis, *Hoofdstukken Grondrechten*, p. 127.

De toetssteen die bij het bepalen van de grenzen die van overheidswege aan het handelen bij de rituele slacht mogen worden gesteld aan de orde is, betreft de vraag of het *vanuit zedelijk oogpunt gerechtvaardigd is om*

met respect voor de rituele slacht (die op zich niet belemmerd wordt), te vereisen dat het slachtdier verdoofd wordt om zijn welzijn te beschermen. Initiatiefneemster alsmede de indieners van het amendement Van Veldhoven c.s.¹ beantwoorden die vraag bevestigend.

Het bevorderen van het welzijn van dieren betreft een ethisch principe dat naar algemene opvatting in onze rechtsorde erkenning verdient en ook juridisch een basis en uitwerking heeft gekregen.² Het brengen van de bevordering van het welzijn van dieren onder de grondrechten brengt tot uitdrukking dat het voorkomen van inbreuken op het dierenwelzijn in een beschaafde samenleving als een dringende maatschappelijke behoefte in de zin van artikel 9, tweede lid, EVRM moet worden gekwalificeerd. Die ethische uitgangspunten rechtvaardigen het verbod om bij de rituele slacht de slachtdieren op een wijze te behandelen die – naar wetenschappelijk is vastgesteld – leidt tot onaanvaardbare inbreuken op het welzijn van het slachtdier. In het redactionele commentaar in het zojuist verschenen Tijdschrift voor Religie, Recht en Beleid wordt dit uitdrukkelijk onderschreven: «Het voorkomen van dierenleed wordt inmiddels algemeen beschouwd als een onderdeel van de heersende moraal»; «het lijkt goed verdedigbaar het dierenwelzijn te doen vallen onder het doel «bescherming van de goede zeden» als bedoeld in artikel 9 EVRM», aldus het redactionele commentaar.³ Het verbieden van de onverdoofde slacht is een noodzakelijke en geëigende maatregel omdat jaarlijks 1,1 miljoen slachtdieren onverdoofd worden geslacht.

De leden van de ChristenUnie-fractie betogen dat het slechts om een gering percentage van alle geslachte dieren zou gaan en vraagt initiatiefneemster waarom zij zich niet richt op de grootschalige industriële slacht.

Initiatiefneemster is met de leden van de ChristenUnie-fractie eens dat ook de gangbare slacht grote aandacht verdient en zij ziet ernaar uit om samen met andere fracties tevens te debatteren over het dierenwelzijn van slachtdieren in het algemeen en ethische kanttekeningen die bij het slachten van dieren te plaatsen zijn. Bij de beoordeling van de mate van dierenleed en de toelaatbaarheid daarvan dient niet het aantal dieren dat lijdt doorslaggevend te zijn. Het is terecht dat er een verbod op het fokken en doden van pelsdieren voor hun vacht zal komen, ondanks het feit dat, in vergelijking met bijvoorbeeld het aantal productiedieren dat industrieel geslacht wordt, het een beperkt aantal dieren betreft (vijf miljoen nertsen versus vijfhonderd miljoen landbouwhuisdieren). Ook het aangenomen wetsvoorstel voor een verbod op seks met dieren betreft een aanzienlijk minder aantal dieren dan het aantal slachtdieren, zelfs een aanzienlijk minder aantal dieren dan waarop onderhavig wetsvoorstel betrekking heeft. Uitgangspunt is dat een beschaafde samenleving die de zorgplicht voor het welzijn van dieren als ethisch principe aanvaardt, niet akkoord mag gaan met het toebrengen van vermijdbaar leed aan dieren, welk leed kan worden voorkomen door – met respect voor het in stand houden van de rituele slacht door middel van een halssnede die leidt tot verbloeding – slechts te verlangen dat daarbij met het oog op de vereiste zorg voor het dierenwelzijn een passende verdovingsmethode wordt gehanteerd. Reeds op die gronden dient het wetsontwerp te worden gezien als een passende en juridisch toelaatbare beperking van het grondrecht van godsdienstvrijheid (voor zover die godsdienstvrijheid al in het geding is nu de rituele slacht op zich niet verboden wordt).

Nu als gevolg van het amendement het ontwerp nog is «aangevuld» met een ontheffingsmogelijkheid, staat buiten twijfel dat de godsdienstvrijheid voldoende wordt gerespecteerd. Indien er behoefte blijft bestaan bij de religieuze gemeenschappen om de rituele slacht zonder bedwelmeling uit te

¹ Kamerstukken II 2009–2010, 31 571, nr. 19, blz. 4: «De indieners zijn ervan overtuigd dat bescherming van het welzijn van dieren een geoorloofde beperking is».

² In de memorie van toelichting (Kamerstukken II 2009–2010, 31 571, nr. 3, blz. 8) zijn de betreffende internationale voorschriften genoemd.

³ «Redactioneel», door Carla Zoethout, Tijdschrift voor Religie, Recht en Beleid 2011 (3), blz. 4.

voeren, kan een ontheffing worden gevraagd van het verbod om onbedwelmd te slachten.

Deze regelgeving impliceert volgens de ChristenUnie-fractie dat een niet-grondwettelijk recht van dierenwelzijn het uitgangspunt vormt boven het in de Grondwet en EVRM gegarandeerde recht van godsdienstvrijheid. Staat deze omgekeerde bewijslast naar de mening van de initiatiefneemster niet haaks op het primaat van grondwettelijke bescherming?

In het derde lid van artikel 44 Gwvd wordt van de aanvrager van de ontheffing verlangd dat deze aantoont dat bij toepassing van de door de aanvrager gewenste slachtmethode het welzijn van de slachtdieren niet in grotere mate wordt benadeeld dan de mate van benadeling waarvan sprake is bij het slachten waarbij bedwelming is voorgeschreven.

Het uitgangspunt dat de aanvrager de gegevens dient te leveren die nodig zijn om diens aanvraag te kunnen honoreren, is een algemeen geldend uitgangspunt in het bestuursrecht, dat tot uitdrukking wordt gebracht in artikel 4:2, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht. Die bepaling luidt: «De aanvrager verschaft voorts de gegevens en bescheiden die voor de beslissing op de aanvraag nodig zijn en waarover hij redelijkerwijs de beschikking kan krijgen».

Dat het verlangen van gegevens van de aanvrager van een ontheffing om onverdoofd te slachten een geval zou opleveren van een «omgekeerde bewijslast», zoals door een enkel lid is gesteld, berust op een misverstand. De «bewijslast» dat het verbieden van een onbedwelmd slachten nodig en passend is en in overeenstemming met de grenzen die bij beperking van het grondrecht van godsdienst vrijheid in acht moeten worden genomen, berust op de wetgever. Indien het verbod om onbedwelmd te slachten wordt aanvaard, is aan die bewijslast voldaan.

Om gebruik te kunnen maken van de mogelijkheid om in een individueel geval ontheffing van dat verbod te verkrijgen, ligt – geheel overeenkomstig de beginselen die in het algemene bestuursrecht gelden – de bewijslast op de aanvrager.

De leden van de VVD-fractie vragen de initiatiefneemster of aan dit wetsvoorstel niet op impliciete wijze het principe van het dier als rechtssubject ten grondslag ligt.

Initiatiefneemster begrijpt dat de leden hier duidelijkheid over willen, temeer dat de Raad van State in het advies ten onrechte uit lijkt te gaan van deze veronderstelling. Initiatiefneemster wil hier expliciet gesteld hebben dat dit wetsvoorstel niet uitgaat van de gedachte dat dieren rechtssubject zijn. Initiatiefneemster gaat bij dit wetsvoorstel uit van de vigerende algemene regel in nationale en Europese wet- en regelgeving dat dieren uit het oogpunt van dierenwelzijn bij de slacht voorafgaand bedwelmd dienen te zijn.

De leden van de VVD- en CDA-fractie stellen dat initiatiefneemster van mening is dat de godsdienstvrijheid van joden en moslims moet wijken voor de levensovertuiging van dierenbeschermers.

Dit berust op een misverstand. Voorop staat de zorg voor het welzijn van dieren (i.c. voorafgaand en tijdens de slacht), die inmiddels kan worden beschouwd als een algemeen aanvaard ethisch principe dat juridisch zijn weerslag heeft gevonden in internationale verdragen, in EU-richtlijnen en in nationale wetgeving. Initiatiefneemster stelt vast dat dierenwelzijn een breed gedragen waarde in de samenleving is, ongeacht welke specifieke levensbeschouwing of religie. Dierenwelzijn maakt onderdeel uit van het intersubjectief ethisch rechtsgevoel in de gehele samenleving. Dit wordt bevestigd door zowel de toegenomen dierenwelzijnswetgeving, opiniepei-

lingen, alsmede de reacties vanuit de religieuze en levenbeschouwelijke organisaties. Tijdens het rondetafelgesprek van 16 juni 2011 in de Tweede Kamer gaven zowel de Joodse als Islamitische organisaties aan dat dierenwelzijn ook bij hen hoog in het vaandel staat en uitgangspunt vormt.

Initiatiefneemster constateert dat er geen discussie is over de vraag of dierenwelzijn een dringende maatschappelijke behoefte is.

3. Proportionaliteit en subsidiariteit

Op welke gronden is de initiatiefneemster van mening dat in het wetsvoorstel het evenwicht tussen het publieke belang van dierenwelzijn en de eerbiediging van de vrijheid van godsdienst en de rechten van minderheden, zoals erkend in de Grondwet en verscheidene mensenrechtenverdragen voldoende gewaarborgd is, zo vragen de leden van de PvdA-fractie?

Opnieuw moet worden benadrukt dat het wetsvoorstel bedoelt het welzijn van dieren tijdens de slacht te verbeteren en niet beoogt de vrijheid van godsdienst en rechten van minderheden te beperken. Voor zover dat laatste al een gevolg is, is hierboven uiteengezet op welke wijze dit voorstel (en de er in opgenomen ontheffingsmogelijkheid) ertoe strekt om de beperking van de uitoefening van de godsdienstvrijheid tot het strikt noodzakelijke te beperken.

De CDA-fractie vraagt hoe de initiatiefneemster het wetsvoorstel ziet in relatie tot een samenleving, waarin ook joden en moslims participeren?

Zoals eerder opgemerkt maakt het voorstel het mogelijk om op het verbod van onbedweld slachten een uitzondering te maken mits kan worden aangetoond dat het welzijn van de slachtdieren bij de rituele slacht niet in grotere mate wordt benadeeld dan bij de reguliere slacht. Met deze mogelijkheid wordt nadrukkelijk tegemoetgekomen aan diegenen voor wie de rituele slacht (en daarmee de voorafgaande bedwelming) onderdeel uitmaakt van de geloofsbelijdenis. Daarmee wordt naar de opvatting van de initiatiefneemster in afdoende mate rekening gehouden met bestaande godsdienstige bezwaren van joden en moslims in de samenleving.

Het lid van de SGP-fractie: Één van de criteria, die het EHRM hanteert bij de beantwoording van de vraag of een beperking van het grondrecht van artikel 9 EVRM noodzakelijk is in een democratische samenleving, is toch dat de beperking evenredig moet zijn ten opzichte van het beoogde doel. Kan de initiatiefneemster aangeven waarom zij meent dat in het onderhavige geval (ruimschoots) voldaan wordt aan de eis van proportionaliteit?

Vooropgesteld dient te worden dat het onderhavige voorstel de rituele slacht door middel van een halssnede gevolgd door het verbloeden van het slachtdier op zich niet verbiedt maar daarbij voorafgaande bedwelming voorschrijft. Om tegemoet te komen aan bezwaren die leven in Joodse en Islamitische kringen, waarbij wordt gewezen op het gebruik om onbedweld te slachten, is een uitzondering mogelijk gemaakt. Volgens artikel 44, derde lid Gezondheids- en welzijnswet voor dieren, verleent onze Minister op aanvraag, ontheffing van het verbod, mits op basis van onafhankelijk vastgesteld bewijs is aangetoond dat het welzijn van de slachtdieren bij de rituele slacht niet in grotere mate wordt benadeeld dan bij de reguliere slacht.

De rituele slacht moet worden beschouwd als beschermd door de vrijheid van godsdienst, zoals neergelegd in artikel 6 Grondwet en artikel 9 EVRM.¹ De vrijheid van godsdienst zoals neergelegd in deze artikelen is echter niet absoluut, maar kan aan beperkingen worden onderworpen. Artikel 6 lid 1 Grondwet stelt: 1. Ieder heeft het recht zijn godsdienst of levensovertuiging, individueel of in gemeenschap met anderen, vrij te belijden, behoudens ieders verantwoordelijkheid volgens de wet. Bij formele wet kunnen dus beperkingen worden gesteld aan de uitoefening van de vrijheid van godsdienst of levensovertuiging.

Terecht heeft de Raad van State opgemerkt dat de grondwetgever met het voorbehoud «behoudens ieders verantwoordelijkheid volgens de wet» niet heeft beoogd aan te geven dat elke beperking die in een formele wet is neergelegd toelaatbaar is. De uitoefening van de grondrechten mag op basis van deze clausule weliswaar worden beperkt, maar niet onmogelijk worden gemaakt. Naar het oordeel van initiatiefneemster beperkt het voorstel van wet de vrijheid van godsdienst niet te zeer, omdat het belijden in de vorm van een gevestigd godsdienstig ritueel en het nuttigen van dienovereenkomstig geslacht vlees niet onmogelijk wordt gemaakt. Hierboven is de redenering op basis waarvan initiatiefneemster tot deze conclusie komt, reeds uiteengezet

De leden van de D66-fractie is het opgevallen dat de uitspraak van het Europese Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) in de geciteerde Cha'are-zaak erg beknopt en niet geheel in de juiste context lijkt te zijn weergegeven in de schriftelijke reacties, mede ook in het licht van artikel 6 van de Grondwet.² Deze leden kunnen zich niet aan de indruk onttrekken dat dit invloed gehad heeft op het debat in de Tweede Kamer op dit punt. Deze leden verzoeken de initiatiefneemster deze uitspraak te bespreken tegen de achtergrond van het feit dat het in deze casus niet een wettelijk verbod betrof maar een vergunningsaanvraag. Verder stelt het lid van de SGP de vraag waarop de initiatiefneemster het onderscheid tussen een kernrecht en een afgeleid recht in deze baseert. Zijn er wat betreft het ritueel slachten uitspraken bekend van het EHRM waarin dit onderscheid wordt gemaakt? Zo ja, welke?

In het arrest Cha'are Shalom Ve Tsedek tegen Frankrijk³ stelt het Hof dat de mogelijkheid om ritueel te slachten wordt bestreken door artikel 9 EVRM. Ook de mogelijkheid om ritueel geslacht vlees te nuttigen kan geacht worden onder de bescherming van deze bepaling te vallen. De mogelijkheid om het vlees te consumeren behoort meer tot de kern van het grondrecht dan de mogelijkheid om zelf slachters aan te wijzen (waarover het arrest Cha'are Shalom ging).⁴ De ruimte voor de overheid om m.b.t. de rituele slacht beperkende regels te maken is dus iets groter dan m.b.t. de mogelijkheid om ritueel geslacht vlees te nuttigen.⁴

Het is van belang voor ogen te houden dat de zaak Cha'are niet ging om het verbieden van ritueel slachten. De klacht tegen Frankrijk betrof een weigering van de autoriteiten om een orthodoxe Joodse groepering toe te staan haar eigen slachterijen aan te wijzen. Deze slachterijen zouden volgens strengere regels werken dan de Joodse slachterijen waaraan wel een vergunning was verleend. Van belang voor het onderhavige wetsvoorstel is wel dat het Hof (in overeenstemming met eerdere uitspraken over godsdienstige rituelen) stelt dat de mogelijkheid om ritueel te slachten onder de bescherming van artikel 9 EVRM valt. Ook het consumeren van ritueel geslacht vlees valt onder deze bepaling. Verder concludeert het Hof uit het feit dat Joden (ondanks de weigering van de Franse autoriteiten), nog wel «glatt» ritueel geslacht vlees kunnen consumeren, er geen sprake is van een inbreuk op de vrijheid van godsdienst.⁵ Zij kunnen immers «glatt» vlees importeren vanuit het

¹ Vgl. EHRM 27 juni 2000, nr. 27417/95 (Cha'are Shalom ve Tsedek v. France), waarover hieronder meer.

² EHRM 27 juni 2000, nr. 27417/95 (Cha'are Shalom ve Tsedek v. France).

³ Cha'are Shalom v. Tsedek v. France, Appl. no. 27417/95, EHRM 27 juni 2000.

⁴ Aldus Dr. J.P. Loof in een notitie n.a.v. een Ronde tafel gesprek Wetsvoorstel Ritueel Slachten van de Vaste Commissie voor Economische Zaken, Landbouw en Innovatie van de Tweede Kamer der Staten-Generaal, d.d. 14 juni 2011.

⁵ Idem, rechtsoverweging 83.

buitenland, zo luidde de redenering in deze zaak.¹

De conclusie lijkt dan ook gerechtvaardigd dat het EHRM beperkingen van ritueel slachten aanvaardt en in overeenstemming acht met artikel 9 EVRM, onder voorwaarde dat deze beperking gelovigen er niet van weerhoudt ritueel geslacht vlees te consumeren. Uit deze uitspraak leidt initiatiefneemster af dat de wijziging van de Gwwd in verband met het invoeren van een verplichte voorafgaande bedwelming bij ritueel slachten, onder bepaalde voorwaarden in overeenstemming is met artikel 9 EVRM.

Het lid van de SGP-fractie gaat ervan uit dat de verplichting tot voorafgaande bedwelming bij ritueel slachten onder het bereik van artikel 9 EVRM en artikel 6 van de Grondwet valt. Deelt de initiatiefneemster deze opvatting?

Het is juist dat de rituele slacht geacht kan worden te vallen onder de bescherming van artikel 6 Grondwet en artikel 9 EVRM. Over de vraag of voorafgaande bedwelming onder de rituele slacht valt, wordt echter in Joodse en Islamitische kring verschillend gedacht, zoals al in de Memorie van Toelichting bij het wetsvoorstel is aangegeven.²

Het lid van de SGP-fractie stelt verder met betrekking tot artikel 6 van de Grondwet de vraag of de initiatiefneemster het (onbedwelmd) ritueel slachten beschouwt als een vorm van belijden van een religie dan wel erkent als een uitingsvorm die in nauw rechtstreeks verband staat met het belijden van een religie.

Of het (onbedwelmd) ritueel slachten een vorm van belijden van een religie is dan wel een uitingsvorm die in nauw rechtstreeks verband staat met het belijden van een religie maakt geen verschil, omdat voor zover beide vallen onder het bereik van het grondrecht van de godsdienstvrijheid, het voorstel op de uitoefening daarvan – zoals al is uiteengezet – een gerechtvaardigde beperking maakt.

En hoe verhoudt het standpunt van initiatiefneemster zich in deze tot de toelichting op de Wet dieren, waarin de rituele slacht, met een expliciete verwijzing naar artikel 6 van de Grondwet, wordt uitgezonderd van de verplichte bedwelming?

In de door het lid van de SGP bedoelde Memorie van Toelichting is met betrekking tot de godsdienstvrijheid niet méér vermeld dan: «De wenselijkheid het doden van dieren volgens bepaalde rituelen te reguleren, vindt haar grondslag in het Grondwettelijk recht van vrijheid van godsdienst.» Initiatiefneemster sluit zich hierbij aan. Het onderhavige voorstel betreft een regulering in het kader van de beperking van de godsdienstvrijheid als in de Memorie bedoeld.

Gegeven de nauwe relatie tussen religie en het onbedwelmd slachten, legt het lid van de fractie van de SGP de vraag voor of de initiatiefneemster onderschrijft dat het niet tot de taak en bevoegdheid van de overheid behoort om te bepalen wat in essentie de halal en de koosjere slacht inhoudt.

Dat is op zichzelf juist. Maar het onderhavige voorstel beoogt ook geenszins te bepalen wat in essentie de halal en de koosjere slacht inhoudt; het gaat slechts om het van overheidswege – met inachtneming van de Grondwet en het EVRM – begrenzen van de uitoefening van de godsdienstvrijheid met het oog op de algemeen aanvaarde zedelijke beginselen die betrekking hebben het welzijn van de slachtdieren.

¹ Idem, rechtsoverweging 81.

² Memorie van Toelichting, p. 6–7, p. 4.

In verband met deze vraag vraagt dit lid nog aandacht voor het onderscheid tussen de slacht volgens de Israëlitische en die van de islamitische ritus. De wetgever heeft het Nederlands-Israëlitisch Kerkgenootschap en het opperkabinet specifiek belast met toezicht op de slacht volgens de Israëlitische ritus, een religieus vereiste. Erkent de initiatiefneemster dat dit gegeven niet alleen onder de belijdenisvrijheid van artikel 6 Grondwet valt maar tevens, op grond van artikel 2:2 Burgerlijk Wetboek tot de competentie behoort van het Nederlands-Israëlitisch Kerkgenootschap? Dit lid vraagt ten slotte of initiatiefneemster de mening is toegedaan dat met betrekking tot de slacht volgens islamitische ritus van dezelfde juridische situatie sprake is.

In het bedoelde artikel 2:2 BW is – voor zover hier van belang – het volgende bepaald:

Artikel 2:2 BW

1. Kerkgenootschappen alsmede hun zelfstandige onderdelen en lichamen waarin zij zijn verenigd, bezitten rechtspersoonlijkheid.
2. Zij worden geregeerd door hun eigen statuut, voor zover dit niet in strijd is met de wet.

Het bepaalde in het tweede lid heeft betrekking op de organisatie van de rechtspersoon; zij garandeert een *bestuurlijke* autonomie. De vraag op welke wijze de rituele slacht volgens de wettelijke voorschriften die in het belang van het dierenwelzijn van overheidswege worden gesteld, mag worden uitgevoerd, betreft niet het vraagstuk van de bestuurlijke autonomie van kerkgenootschappen. Bovendien is de veronderstelling die uit de vraag van het lid van de SGP spreekt, t.w. dat het Nederlands-Israëlitisch Kerkgenootschap bemoeienis zou hebben met de wijze waarop in slachtinrichtingen dieren mogen worden gedood, onjuist. Ingevolge het bepaalde in de leden 5, 6, en 7 van artikel 44 Gwwd behoort tot de competentie van dat genootschap slechts het doen van een verzoek om een slachtinrichting aan te wijzen en het voeren van overleg met de Minister over het aantal te slachten dieren. Wat betreft de bemoeienis van het Opperrabbinaat vloeit uit het 8^e lid voort dat deze personen kan machtigen die belast zijn met het zonder bedwelmig vooraf slachten van dieren. Een verdergaande bevoegdheid komt aan die religieuze instelling niet toe. De regeling van de wijze waarop geslacht mag worden, behoort volledig tot de competentie van de overheid. Dat vloeit ook uitdrukkelijk voort uit het bepaalde in lid negen van artikel 44 Gwwd zoals dat op dit moment – dus los van de met dit voorstel beoogde wijziging – geldt. Die bepaling luidt: «Bij algemene maatregel van bestuur worden in het belang van de bescherming van het slachtdier regelen gesteld omtrent het slachten volgens de israëlitische of de islamitische ritus». Aan die verdeling van competentie tussen de seculiere overheid enerzijds en het Nederlands-Israëlitische Kerkgenootschap en het Opperrabbinaat anderzijds, brengt het onderhavige voorstel geen verandering. Hetzelfde geldt voor de competentieverdeling tussen de overheid en in het vijfde lid van artikel 44 Gwwd bedoelde organisaties die geacht kunnen worden alle of een bepaalde groep islamieten in Nederland te vertegenwoordigen.

V. Amendement en ontheffingsmogelijkheid

1. Algemene inleiding

De leden hebben vragen gesteld over het amendement Van Veldhoven c.s.. Deze vragen betreffen het doel en de effecten van het aangenomen amendement (paragraaf 2), de bewijslast bij ontheffing (paragraaf 3) en de uitvoering en overgangsrecht (paragraaf 4).

2. Doel van het amendement

Het amendement beoogt de wet te verbeteren door niet alleen de plicht om voorafgaand te bedwelmen maar ook het daarmee beoogde doel in de wet vast te leggen.¹ Het beoogde doel van het wetsvoorstel is dat dieren niet ernstiger, langer of extra mogen lijden door onverdoofde rituele slacht dan bij reguliere, c.q. verdoofde slacht.

Met het amendement wordt vastgehouden aan het verbod op onverdoofde slacht, maar er wordt een handreiking geboden aan beide geloofsgemeenschappen. Ontheffing is mogelijk indien wordt aangetoond dat dieren niet meer lijden dan bij de verdoofde slachtmethode. Het mag voor een dier niet uitmaken door wie, hoe en waar het geslacht wordt; de gekozen slachtmethode mag geen extra dierenleed veroorzaken. Dit sluit nauw aan bij wat door gelovigen en voorvechters van de vrijheid van godsdienst keer op keer wordt benadrukt (onlangs ook weer tijdens de in de Tweede Kamer gehouden Hoorzitting en Rondetafelgesprekken) namelijk dat ook zij het belang van dierenwelzijn erkennen en geen onnodig dierenleed willen veroorzaken.

Onder de Gwwd en de Wet Dieren liggen AMvB's, waarin is geformuleerd waaraan de rituele slacht en de reguliere slacht moeten voldoen. Daar worden door het amendement een aantal aspecten aan toegevoegd. Dit amendement biedt de ruimte voor het ontwikkelen van methodes die aansluiten bij de rites, en het dierenleed dat onvermijdelijk met de slacht gepaard gaat, zoveel mogelijk voorkomen.²

3. Bewijslast bij ontheffing

De leden van de VVD-fractie vragen om een verduidelijking van de inhoud van de wetenschappelijke bewijsplicht. Welke criteria wordt aangedacht en, welke instituten worden capabel geacht dit bewijs te leveren? Daarbij vragen zij naar de waarde van de stappen in de memorie van toelichting van dit amendement en waarom deze stappen niet in de wet zelf vermeld worden.

De bedenkingen van het lid van de SGP-fractie richten zich specifiek op de, onder Artikel I van het wetsvoorstel voorgestelde, inhoud van artikel 44, derde lid van de Gezondheids- en welzijnswet voor dieren, respectievelijk de in artikel IA van het wetsvoorstel opgenomen wijziging van het vijfde lid van artikel 2.10 van de Wet dieren. Het lid stelt dat er in de wetenschap geen consensus bestaat over de vraag of dieren bij het onbedwelmd ritueel slachten (extra) ernstig lijden. Op basis van deze stelling stelt dit lid de vraag op welke wijze volgens initiatiefneemster voldaan kan worden -en door wie- aan de voorwaarde voor ontheffing, dat op basis van onafhankelijk vastgesteld bewijs bij niet bedwelmd slacht volgens aldaar bedoelde ritussen het welzijn van de slachtdieren niet in grotere mate wordt benadeeld dan bij het slachten volgens deze ritussen zonder voorafgaande bedwelming.

Het amendement gaat voor wat betreft de inhoud van de bewijsplicht uit van het bedwelmsprincipe; immers volgens de huidige wetenschappelijke inzichten geeft bedwelmen vooraf aan de slacht het minste dierenleed. De daarvoor geschikte bedwelmsmethoden zijn opgenomen in de ministeriële regeling «doden van dieren» horende bij het Besluit van 16 mei 1997, houdende regelen ter zake van het doden van dieren (Besluit doden van dieren).

Voor een ontheffing dient derhalve duidelijk te worden gemaakt hoe de voorgestelde alternatieve slachtmethode het dierenwelzijn op alle punten minimaal een gelijk niveau van dierenwelzijn bereikt als bij het vooraf bedwelmen het geval is. Het amendement biedt de ruimte om deze

¹ Toelichting bij het amendement Van Veldhoven cs.

² Handelingen 2010–2011, nr. 96, datum: 22 juni 2011, TK.

methoden op te nemen, zonder dat er (opnieuw) een heel traject tot wetswijziging doorlopen hoeft te worden.

Wat betreft de criteria voor de bewijsplicht; die criteria zijn niet aan de politiek. Politici zijn immers geen slachtdeskundigen. Het betreft hier een wetenschappelijke discussie. Onafhankelijk wetenschappelijk onderzoek naar slachtmethodes wordt uitgevoerd door gerenommeerde aan universiteiten verbonden wetenschappers over de hele wereld. Zoals in de Memorie van Toelichting op het amendement is aangegeven moet het onafhankelijk vastgesteld bewijs op dezelfde wijze als bij de beoordeling van methoden voor de reguliere slacht met voorafgaande bedwelmeling worden geleverd.

Ten aanzien van de keuze om de stappen niet in de wet te vermelden: het is niet ongebruikelijk om de gedetailleerde uitvoering van een wet uit te werken in een Algemene Maatregel van Bestuur. Het voorstel om niet langer een uitzondering te maken op de wettelijk verplichte verdoving vooraf aan de slacht, komt voort uit de huidige wetenschappelijk kennis over het onnodig dierenleed bij onverdoofd slachten. Mochten echter in de toekomst nieuwe wetenschappelijke inzichten komen, waaruit blijkt dat er slachtmethoden zijn, die even diervriendelijk of diervriendelijker zijn, moet de wetgever daar ten spoedigste op in kunnen spelen. Aanpassing van een AMvB kan in die gevallen sneller, dan dat er een jarenlange procedure gestart moet worden om de wet te wijzigen. Door het amendement kan ook rekening worden gehouden met de verschillen tussen het leed bij verschillende dieren in het slachtproces.

De leden van de fractie van de PvdA vragen de initiatiefneemster of zij uiteen kan zetten wat onder «onafhankelijk vastgesteld bewijs» moet worden verstaan? Wie of welke instantie ziet zij als de meest capabele om dit bewijs te leveren? Is de minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie zelf de beslissende instantie over de aard en de gevolgen van het overlegde bewijs bij het al dan niet verlenen van een ontheffing?

Gelet op de voorgestelde systematiek van de wet, is het volgens de leden van de D66-fractie relevant te vernemen of er onafhankelijke instituten zijn die initiatiefneemster kan aanbevelen die kunnen kwalificeren in het voorgestelde stelsel van ontheffing? Wordt er daarbij gedacht aan certificering?

Om in aanmerking te komen voor ontheffing zal de bewijsvoering voldoende nieuwe onderzoeksresultaten moeten bevatten die in vooraanstaande peer reviewed wetenschappelijke tijdschriften zijn gepubliceerd en bediscussieerd. Als de conclusies breed gedragen worden door de veterinaire wetenschappers en worden overgenomen door de in de Memorie van Toelichting met name genoemde European Food Safety Authority (EFSA) of gelijkwaardig, kan de minister gevraagd worden een ontheffing te verlenen.

Initiatiefneemster is van mening dat certificering van de onafhankelijke instituten niet in de rede ligt. Wetenschappelijke instellingen kennen zelf voldoende standaarden voor wetenschappelijk onderzoek om objectiviteit te waarborgen.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen of initiatiefneemster werkelijk denkt dat onafhankelijk bewijs geleverd kan worden. Wordt zeggingskracht van de wetenschap niet schromelijk overschat, waarbij deze leden voorts vragen om welke wetenschap het hierbij eigenlijk gaat.

Initiatiefneemster is van mening dat de overheid bij de vaststelling of en in hoeverre er sprake is van dierenwelzijnsproblemen bij de slacht, het oordeel moet baseren op wetenschappelijke inzichten en niet op religieuze inzichten, omdat alleen dan de grootst mogelijke zekerheid bestaat dat de overheid haar wetgeving en beleid stoelt op het neutraliteitsbeginsel.

Het gaat hier om complementerende wetenschappen, die zich richten op onderzoek naar de impact op het dierenwelzijn bij diverse slachtmethodes. Zoals in de Memorie van Toelichting op het amendement is aangegeven kan in de AMvB onderscheid gemaakt worden tussen verschillende diersoorten en kunnen nieuwe technologische ontwikkelingen en wetenschappelijke inzichten eenvoudig worden verwerkt.

De leden van de fracties van de PvdA en GroenLinks vragen of de initiatiefneemster kan bevestigen dat zij de mogelijkheid van het inroepen van de ontheffingsgrond «puur hypothetisch» heeft genoemd. En indien dit het geval is, of initiatiefneemster aan deze leden hierop een toelichting kan geven.

De leden van de CDA-fractie zouden graag van de initiatiefneemster willen vernemen wat in het licht van dit standpunt de reële waarde is van het aangenomen amendement Van Veldhoven c.s. Als het standpunt van de initiatiefneemster juist is kan men nooit wetenschappelijk aantonen dat rituele slacht wel moet worden toegestaan.

Het amendement regelt dat, indien er methoden beschikbaar komen voor de rituele slacht waarbij dieren niet meer in het dierenwelzijn worden aangetast dan bij de reguliere slacht met bedwelming, vooraf een ontheffing verleend kan worden.

Initiatiefneemster vindt het in het kader van de maximalisering van het dierenwelzijn bij slachtdieren van het allergrootste belang dat er te allen tijde wordt geslacht volgens de meest humane slachtmethode die beschikbaar is. Initiatiefneemster heeft tijdens het debat over het amendement willen aangeven dat gezien de consensus over het extra dierenleed bij onverdoofd slachten in de veterinaire wetenschappelijke wereld, zij op dit moment geen gronden ziet waarop een aanvraag van een ontheffing voor de verplichte bedwelming vooraf aan de slacht gehonoreerd zou kunnen worden volgens de nu bekende methoden en technieken. In de toekomst kunnen natuurlijk nieuwe wetenschappelijke inzichten aanleiding geven om ontheffing te verlenen. Zo zijn er nieuwe ontwikkelingen vanuit de wetenschap zoals verdoving door «elektromagnetische stimulatie» bij kippen wat acceptabel zou kunnen zijn voor de religieuze organisaties.¹ Initiatiefneemster staat uiteraard zeer open voor nieuwe wetenschappelijke ontwikkelingen die het welzijn van slachtdieren op enigerlei wijze kunnen verbeteren.

De leden van GroenLinks vragen of de initiatiefneemster mogelijkheden ziet om op basis van dit amendement tot een dialoog te komen met joodse en islamitische organisaties.

Graag wijst initiatiefneemster op hetgeen in hoofdstuk II is gezegd ten aanzien van de zorgvuldigheid en totstandkoming van het wetsvoorstel en wil daarnaast op deze plaats nog een aantal specifieke opmerkingen in het kader van het amendement plaatsen.

Geloofsgemeenschappen hebben te allen tijde de ruimte om wetenschappers en anderen te consulteren over verdovingsmethoden die voor hen passend zijn binnen de eigen geloofsovertuiging.

Hoeveel ruimte het amendement in de praktijk biedt zal ook in belangrijke mate afhangen van de ruimte die de geloofsgemeenschappen zelf weten

¹ http://resource.wur.nl/wetenschap/detail/kippen_verdoven_met_magneten_voor_de_slacht/

te vinden binnen hun geloofsregels. Het is niet aan de initiatiefneemster om daarin te treden. Wel heeft zij vertrouwen dat er zich mogelijkheden zullen aandienen, mede omdat er religieuze stromingen zijn die reeds expliciet aangeven open te staan voor voorafgaande bedwelming (zie ook hoofdstuk IV, paragraaf 2). Daarnaast is er onlangs door de Animal Science Group een nieuwe techniek gepubliceerd voor magnetische bedwelming van kippen, die wellicht mogelijkheden biedt voor de toepassing binnen de rites van gelovigen.¹

De vertegenwoordigers van de geloofsgemeenschappen spraken tijdens het rondetafelgesprek en in andere gesprekken helder de overtuiging uit dat hun rites gericht zijn op dierenwelzijn. Daarbij spraken zij de vaste overtuiging uit dat hun methoden de meest diervriendelijke zijn. Zij stelden dat als er methoden ontwikkeld zouden worden die zonder de constitutie van het dier aan te tasten diervriendelijker zouden zijn, zij deze in ieder geval in overweging zouden moeten nemen, in aansluiting bij het uitgangspunt van hun rites, namelijk dierenwelzijn. Dat biedt een aanknopingspunt om nader tot elkaar te komen. Dat is ook afhankelijk van de verdere discussie binnen de geloofsgemeenschappen zelf. Initiatiefneemster hoopt van harte dat het wetsvoorstel, inclusief het amendement een stimulans gaat vormen voor die dialoog.

De leden van de PvdA fractie willen graag van initiatiefneemster een reactie op het in de Memorie van Toelichting bij bovengenoemd amendement Van Veldhoven c.s. gestelde dat dit bewijs elke afzonderlijke stap in het slachtproces moet betreffen.

Het slachtproces in het slachthuis kent een aantal momenten waarbij dieren stress en pijn kunnen ervaren (zie ook de beantwoording in hoofdstuk III, paragraaf 3). In feite is de eerste stap van het slachtproces het opladen voor transport bij de veehouder. In het slachthuis doorloopt het levende dier ook diverse (voorbereidende) stappen die eindigen met fixeren, verdoven, steken, verbloeden, waarbij ook de snelheid waarmee het dier zijn bewustzijn verliest van belang is. In de Memorie van Toelichting wordt benadrukt dat er alleen sprake kan zijn van een eventuele ontheffing voor het wettelijk verbod op onverdoofd slachten als wetenschappelijk is aangetoond dat deze stappen *afzonderlijk* (even) diervriendelijk(er) blijken, inclusief de snelheid waarmee dieren het bewustzijn verliezen.

4. Uitvoering en overgangsrecht

De leden van de PvdA-fractie vragen hoe de initiatiefneemster de invloed beoordeelt die het aannemen van het amendement Van Veldhoven c.s. heeft op de juridische kwaliteit van het oorspronkelijke wetsvoorstel, in termen van de formulering, de toepasbaarheid en de handhaafbaarheid.

Zoals ook in hoofdstuk IV, paragraaf 2 is aangegeven, is de juridische kwaliteit in die zin versterkt dat door het opnemen van de ontheffingsmogelijkheid (zoals deze is geformuleerd) het onbedwelmd ritueel slachten niet meer *absoluut* verboden is. Daarmee staat vast dat het nu hooguit een acceptabele inbreuk is geworden op het grondrecht van vrijheid van godsdienst. Nieuwe wetenschappelijke inzichten en technieken kunnen een aanleiding vormen voor het aanvragen van de ontheffing. Zolang geen ontheffing is verkregen, zal overeenkomstig het voorstel slechts bedwelmd mogen worden geslacht. De handhaving van het verbod om onbedwelmd te slachten, geschiedt op de gebruikelijke wijze. De Gwwd voorziet in inspectie door toezichthouders (Hoofdstuk 10 Gwwd) en in bestuurlijke sancties – bestuursdwang (artikel 106 Gwwd) en de bestuurlijke boete (Hoofdstuk Xa Gwwd) – indien wettelijke voorschriften

¹ Transcranial magnetic stunning of broilers: a preliminary trial to induce unconsciousness. Lambooij et al. Animal Welfare 2011.

(waaronder dat van het verbod om onbedwelmd te slachten) worden overtreden. In Hoofdstuk 8 (Handhaving) van de Wet dieren (EK 2009–2010, 31 389, A) is eveneens voorzien in bevoegdheden tot toezicht, tot herstelmaatregelen (bestuursdwang) en tot het opleggen van een bestuurlijke boete.

Indien een ontheffing wordt verleend en daaraan nadere voorschriften en beperkingen worden verbonden, kunnen dezelfde juridische handhavingsmiddelen worden ingezet om naleving van die voorschriften of beperkingen te verzekeren.

Het lid van de SGP-fractie is van mening dat bij wet en niet bij algemene maatregel van bestuur – zoals voorgesteld in het elfde lid van artikel 44 Gwwd – de wijze waarop aan de bewijsplicht dient te worden voldaan, zou behoren te worden geregeld. Wat is het standpunt in deze van de initiatiefneemster?

Is de initiatiefneemster niet met de leden van de VVD-fractie van mening dat de overheid voor de beoordeling van de bewijsvoering verplicht is harde, kwantificeerbare criteria op te nemen in de AMvB? Wil initiatiefneemster deze leden duidelijk maken, hoe de procedure van bewijsvoering een wettelijke basis krijgt? Mocht deze basis onduidelijk blijven, wil initiatiefneemster dan duidelijk maken of een ontheffingsmogelijkheid, waarbij niet alleen de bewijsvoering, maar ook de invulling en onderbouwing van de criteria van ontheffing aan de aanvrager wordt overgelaten, toch juridisch sluitend is?

Deze regelgeving impliceert volgens de leden van de ChristenUnie-fractie, dat een niet-grondwettelijk recht van dierenwelzijn het uitgangspunt vormt boven het in de Grondwet en EVRM gegarandeerde recht van godsdienstvrijheid. Staat deze omgekeerde bewijslast naar de mening van de initiatiefneemster niet haaks op het primaat van grondwettelijke bescherming?

Het lid van de ChristenUnie-fractie bespeurt in het voorstel een «omkering van de bewijslast» en een erkenning van een niet grondwettelijk recht van dieren op welzijn. Zoals al in hoofdstuk IV paragraaf 2 is aangegeven, berust dat op een misverstand. Het voorstel gaat er niet van uit dat dieren rechtssubjecten zouden zijn en de vermeende inbreuk op het grondrecht van godsdienstvrijheid wordt gerechtvaardigd door het algemeen aanvaarde ethische beginsel dat vermijdbaar dierenleed dient te worden voorkomen. Dat het onbedwelmd ritueel slachten een onaanvaardbare inbreuk op het dierenwelzijn maakt, acht initiatiefneemster naar de huidige stand van wetenschap bewezen. Aan de «bewijslast» voor de noodzaak tot regulering van de wijze waarop ritueel wordt geslacht (het verbod om dat zonder bedwelming te doen) is door initiatiefneemster voldaan nu zij zich op die wetenschappelijke kennis en inzichten beroept. Ingevolge het voorstel kan onder omstandigheden van het verbod tot onbedwelmd slachten ontheffing worden verleend. Ingevolge artikel 4:2, tweede lid van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) ligt op de aanvrager van een ontheffing de «bewijslast» met betrekking tot het voldoen aan de condities om in aanmerking te kunnen komen voor de ontheffing waarop zijn aanvraag betrekking heeft. Van de aanvrager wordt in deze bepaling van de Awb verlangd dat deze «de gegevens en bescheiden verschaft die voor de beslissing op de aanvraag nodig zijn» voor zover het bestuursorgaan niet al uit eigen wetenschap daarover beschikt.

Het lid van de SGP heeft gevraagd of het niet beter is de regeling van de bewijsplicht in de wet op te nemen. Ook de leden van de VVD hebben aandacht gevraagd voor een goede wettelijke basis van de bewijsvoering.

De bewijsplicht en de basisbeginselen van de bewijsvoering zijn, zoals gezegd, al in artikel 4:2 Awb opgenomen. De bestuursrechter is goed in staat om die algemene verplichtingen in concreto gestalte te geven bij het invullen van de wettelijke bewijsregels. Nu in het elfde lid van artikel 44 Gwwd bovendien is voorzien in een nadere regeling van de wijze van de bewijsvoering, heeft de bestuursrechter een volledig toetsingskader ter beschikking. Zulks komt de door de leden van de VVD-fractie verlangde duidelijkheid en rechtszekerheid ten goede.

Omdat de gegevens die door de aanvrager moeten worden geleverd teneinde in aanmerking te kunnen komen voor de in het derde lid van artikel 44 Gwwd bedoelde ontheffing, sterk afhankelijk zullen zijn van de stand van de wetenschap en de vraag welke wetenschappelijke instellingen zich op dat moment met het betreffende vraagstuk van dierenwelzijn bezighouden, is het geraden om de wijze waarop de aanvrager kan voldoen aan de in het derde lid bedoelde bewijsplicht in een uitvoeringsregeling neer te leggen. Een regeling bij formele wet biedt onvoldoende flexibiliteit om op ontwikkelingen in (het veld van) de wetenschap in te spelen.

Ten slotte hebben de leden van de D66-fractie een vraag over het overgangsrecht. Er lijkt niet in overgangsrecht voorzien, zodat bij het van kracht worden van de wet en het niet tijdig verlenen van een vergunning volgens de normen van dit ontwerp, er een (tijdelijke) periode van een algeheel verbod op ritueel slachten in Nederland zal gaan gelden. Onwaarschijnlijk is immers dat een ontheffingsaanvraag in behandeling zal worden genomen voordat de wet in werking treedt. Graag vernemen deze leden de visie hierop van de initiatiefneemster.

Aanvankelijk was in het voorstel opgenomen dat de regeling drie maanden na de datum van publicatie in het Staatsblad in werking zou treden. Bij het amendement is de periode tussen de bekendmaking van de wet en de inwerkingtreding ervan gewijzigd naar twaalf maanden. Deze periode biedt ruimschoots de gelegenheid om de AMvB die op grond van artikel 44, elfde lid, Gwwd tot stand moet worden gebracht, tijdig in ontwerp gereed te hebben. Een situatie dat bij de inwerkingtreding van de wet al duidelijk zou kunnen zijn dat op basis van nieuwe wetenschappelijke inzichten of technieken een aanvrager in aanmerking zou kunnen komen voor een ontheffing, is niet realistisch. Het huidige voorstel is gestoeld op de wetenschappelijke kennis en inzichten omtrent de effecten van onbedweld slachten op het dierenwelzijn die op dit moment breed zijn aanvaard. Het doen van onderzoek en het ontwikkelen van nieuwe wetenschappelijke inzichten die nog aan een intercollegiale toetsing zullen moeten worden onderworpen, vergt in het algemeen een dusdanig lange periode dat het niet aannemelijk is dat binnen een jaar na publicatie van de wet al zodanig wetenschappelijk erkende methoden zullen zijn ontwikkeld, dat een aanvrager met succes een beroep zou kunnen doen op de ontheffingsmogelijkheid waarin artikel 44, derde lid, Gwwd voorziet. Een rechtvaardigingsgrond voor overgangsrecht als door de leden van de D66-fractie bedoeld, bestaat in de visie van initiatiefneemster dan ook niet. Nu naar de huidige wetenschappelijke kennis en inzichten vast staat dat het onbedweld ritueel slachten leidt tot een onaanvaardbare aantasting van het dierenwelzijn, is er een voldoende grond om na een ruime periode die benut kan worden om (mede in overleg met de geloofsgemeenschappen) te komen tot een heldere en werkbare uitvoeringsregeling (de in het elfde lid bedoelde AMvB), het verbod van onbedweld slachten onvoorwaardelijk in werking te doen treden.

Marianne Thieme