36 769 **Voorstel van wet van het lid Ouwehand tot wijziging van de Wet dieren en de Wet op de economische delicten in verband met het beperken van het lijden van dieren bij de slacht**

Nr. 7 **MEMORIE VAN TOELICHTING ZOALS GEWIJZIGD NAAR AANLEIDING VAN HET ADVIES VAN DE AFDELING ADVISERING VAN DE RAAD VAN STATE**

Inhoudsopgave

I. ALGEMEEN

1. Inleiding
2. Het belang van dierenwelzijn (in de samenleving)
3. Hoofdlijnen van het wetsvoorstel
   - 3.1. Algehele verplichting tot bedwelming voorafgaand aan de slacht
     - 3.1.1. Geschiedenis van de uitzondering op de bedwelmingsplicht voor religieuze riten
     - 3.1.2. Initiatiefwetsvoorstel-Thieme voor een verbod op de onverdoofde slacht
     - 3.1.3. Convenant onbedwelmd slachten volgens religieuze riten
     - 3.1.4. Huidige praktijk sinds het convenant en beoordeling dierenwelzijn
     - 3.1.5. Voorstel tot bedwelmingsplicht
     - 3.1.6. Impact voor de geloofsgemeenschappen
   - 3.2. Einde aan pijnlijke bedwelmingsmethoden
     - 3.2.1. Verbod op CO_2-bedwelming bij varkens en op het waterbad bij kippen, eenden en kalkoenen
   - 3.3. Aanscherpingen van toegestane handelingen rondom de slacht
     - 3.3.1. Verbod op het onbedwelmd mechanisch kantelen van kratten met kippen, eenden en kalkoenen
     - 3.3.2. Verbod op het verhandelen van (hoog)drachtige dieren ten behoeve van de slacht
4. Verhouding tot hoger recht
   - 4.1. Verplichte bedwelming van dieren voorafgaand aan de slacht in het licht van de vrijheid van godsdienst
   - 4.2. Verhouding tot het Europese recht
5. Verhouding tot nationale wetgeving
   - 5.1. Verhouding tot andere initiatiefwetsvoorstellen

5.2. Verhouding tot het Besluit houders van dieren
6. Uitvoerings- en financiële consequenties
6.1. Gevolgen voor slachthuizen
6.2. Gevolgen voor veehouders
7. Toezicht en handhaving
8. Adviezen
9. Overgangsrecht en inwerkingtreding

II. ARTIKELSGEWIJS

1. Inleiding

Het is een van de eerste wettelijke bepalingen over het welzijn van dieren die worden gefokt en gedood voor hun vlees: de regel dat wanneer dieren worden geslacht, de pijn, angst en stress die dat met zich meebrengt zoveel mogelijk moet worden beperkt. Met de manier waarop de wetgever dat begin vorige eeuw al verwoordde is niet alleen het uitgangspunt vastgelegd dat het lijden van dieren bij de slacht zoveel mogelijk moet worden beperkt, maar ook waarom dat zo is: 'De humaniteit eischt verplichte bedwelming van slachtdieren vóór het dooden', zo valt te lezen in de Vleeschkeuringswet van 1919. Vanuit onze menselijkheid herkennen we dieren als levende wezens die - net als wij - kunnen lijden of juist plezier kunnen ervaren. En vanuit die menselijkheid willen we niet dat dieren pijn, angst of stress wordt berokkend.

Het slachten van dieren brengt onvermijdelijk dierenleed met zich mee. Slacht betekent dat een dier verwondingen worden toegebracht die leiden tot zijn dood. De angst, pijn en stress die daarmee gepaard gaan vormen een zeer ernstige aantasting van het welzijn van het dier. Maar het druist ook volledig in tegen de intrinsieke waarde van het dier. In een cartoon van tekenaar Hein de Kort wordt dat mooi verbeeld. In een tafereeltje in een slagerij wijst een klant op een stuk vlees in de vitrine, en vraagt: 'Is dat een diervriendelijk stuk vlees?' 'Nee', antwoordt de slager. 'Ze hebben het beest doodgemaakt.'

Diervriendelijke slacht bestaat dus niet. Initiatiefnemer acht bewustwording daarover van groot belang. Het meest diervriendelijke voedsel is voedsel waarvoor geen dieren zijn gefokt, gebruikt en gedood. Veel mensen kiezen er vanuit dit bewustzijn voor om minder of helemaal geen vlees of andere dierlijke producten meer te eten. Dat is immers het beste voor de dieren. Tegelijkertijd is de realiteit dat er nog altijd veel dieren worden geslacht in ons land. De wetgever heeft de taak om maatregelen te treffen die ervoor zorgen dat het lijden van die dieren bij de slacht zoveel mogelijk wordt beperkt. Ondanks de wettelijk verankerde verplichting daartoe, gebeurt dat nu nog onvoldoende. Daarom heeft initiatiefnemer dit wetsvoorstel geschreven.

In Europese en Nederlandse wetgeving is vastgelegd dat er maatregelen moeten worden getroffen 'om pijn te vermijden en angst en spanning en lijden tijdens het slacht- of dodingsproces zoveel mogelijk te beperken'. Dat is dan ook het doel van dit wetsvoorstel. In dit wetsvoorstel worden vijf maatregelen voorgesteld om dit doel te bereiken.

Een eerste stap om dieren onnodig en ernstig lijden te besparen, is te zorgen dat ze buiten bewustzijn worden gebracht voordat ze worden geslacht. Die maatregel geldt al in Nederland, maar daarop is een uitzondering gemaakt voor de slacht volgens religieuze riten. Initiatiefnemer stelt voor om deze uitzondering te schrappen. Daarmee wordt het verplicht om dieren altijd te bedwelmen voordat zij worden

geslacht. Dit onderdeel van de wet betekent een beperking van de godsdienstvrijheid en heeft daarmee impact op de joodse en islamitische geloofsgemeenschappen in ons land. Initiatiefnemer gaat er niet aan voorbij dat deze maatregel door joodse en islamitische Nederlanders als pijnlijk kan en zal worden ervaren. Daar zal zij in deze memorie van toelichting nader bij stilstaan. Een van de dingen die van belang zijn om te erkennen, is dat zowel in het jodendom als in de islam de religieuze slachtvoorschriften hun oorsprong hebben in respect voor het dier - en dat deze voorschriften er eeuwenlang voor hebben gezorgd dat dieren bij de religieuze slacht minder leden dan bij de niet-religieuze slacht. Dat was in elk geval zo tot er bedwelmingstechnieken beschikbaar kwamen en verder werden verfijnd.

Het opleggen van een bedwelmingsplicht bij de religieuze slacht betekent een inperking van het grondrecht van de vrijheid van godsdienst. Dat kan niet zomaar, want grondrechten zijn van groot belang. Die zijn in onze democratische rechtsstaat beschermd door de Grondwet en internationale verdragen zoals het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens. Wel kan een inperking van een grondrecht gerechtvaardigd zijn als er een zwaarwegend maatschappelijk belang in het geding is. Het verminderen van ernstig en onnodig dierenleed is zo'n zwaarwegend belang. In deze memorie van toelichting zal initiatiefnemer dit uitvoerig uiteenzetten en toelichten. Daarbij worden recente relevante uitspraken betrokken van het Hof van Justitie van de Europese Unie, het Belgisch Grondwettelijk Hof en het Europees Hof voor de Rechten van de Mens.

Dat dieren in de reguliere slacht bedwelmd moeten worden voordat zij worden geslacht, betekent nog niet dat er dan geen sprake meer is van dierenleed. Integendeel. Veel bedwelmingsmethoden die nu nog worden gebruikt leiden tot ernstig en onnodig lijden van dieren. Dat geldt in elk geval voor CO_2-bedwelming bij varkens, en het elektrisch waterbad bij kippen, eenden en kalkoenen. Ook hier heeft de wetgever de plicht om het lijden van dieren bij de slacht zoveel mogelijk te beperken. De Tweede Kamer vraagt daarom al langer om een einde aan het gebruik van deze twee bedwelmingsmethoden in Nederlandse slachthuizen. Met voorliggend wetsvoorstel worden CO_2-bedwelming bij varkens en het elektrisch waterbad bij kippen, eenden en kalkoenen dan ook verboden.

Ook bij handelingen rondom de slacht heeft de wetgever de taak om maatregelen te treffen om het lijden van dieren zoveel mogelijk te beperken. Moederdieren zoals koeien worden soms tot ver in de dracht verhandeld ten behoeve van de slacht. Dat betekent dat (hoog)drachtige dieren op transport worden gezet naar het slachthuis. Voor het moederdier is dit extreem stressvol, en niet zelden komt het voor dat een dier in de transportwagen of in het slachthuis bevalt. In dit wetsvoorstel wordt geregeld dat (hoog)drachtige dieren na twee derde van de dracht niet meer mogen worden verhandeld ten behoeve van de slacht.

De laatste maatregel in dit wetsvoorstel betreft de behandeling van

eenden, kippen en kalkoenen die in kratten worden aangevoerd bij het slachthuis. Wanneer deze dieren naar de slacht worden gestuurd, worden ze uit de stallen gehaald en in kratten gestopt voor transport. Veel dieren lopen daarbij al verwondingen op. In een aantal slachthuizen worden de kratten vervolgens mechanisch omgekiept, waarbij de dieren op elkaar vallen op een lopende band. Het kantelen veroorzaakt veel extra stress en lijden bij de dieren. In dit wetsvoorstel wordt het onbedwelmd kantelen van kratten met kippen, eenden en kalkoenen dan ook verboden.

Met deze vijf maatregelen wordt het lijden van dieren bij de slacht zoveel mogelijk beperkt, zowel in de religieuze slacht als in de reguliere slacht. In het vervolg van deze memorie van toelichting wordt dit verder toegelicht en uitgewerkt. Om te beginnen met een uiteenzetting van het belang dat in onze samenleving aan het welzijn van dieren wordt gehecht. De intrinsieke waarde van het dier, en het maatschappelijk belang daarvan, vormt tenslotte de grondslag van dit wetsvoorstel.

2. Het belang van dierenwelzijn (in de samenleving)

Er is een lange traditie in de Nederlandse samenleving van betrokkenheid bij het welzijn van dieren. Die betrokkenheid is in de loop der eeuwen alleen maar gegroeid, en dat geldt zeker voor de afgelopen decennia. De moderne, algemene maatschappelijke opvatting is dat dieren bescherming verdienen tegen pijn, angst en stress die zou kunnen worden veroorzaakt door de mens. Door de samenleving wordt steeds meer waarde gehecht aan de intrinsieke waarde en het welzijn van dieren. Deze maatschappelijke ontwikkelingen hebben ertoe geleid dat de belangen van dieren steeds zwaarder meewegen in besluiten die de wetgever neemt. De mate waarin de intrinsieke waarde van dieren in het geding is, wordt steeds scherper afgezet tegen het doel of de belangen waarvoor de dieren worden gebruikt. De wetgever heeft deze maatschappelijke ontwikkeling stapsgewijs doorvertaald naar wetgeving.

Al in 1919 werd wettelijk vastgelegd dat dieren die worden geslacht “na voorafgaande bedwelming, door verbloeding zoo snel mogelijk [worden] gedood”. Dit besluit is sinds 1 juni 1922 in Nederland van kracht en was daarmee een van de eerste wettelijke bepalingen om zogenaamde ‘productiedieren’ te beschermen tegen onnodig lijden door pijn, angst en stress. De plicht om dieren voorafgaand aan de slacht buiten bewustzijn te brengen was een van de eerste concrete uitingsvormen van het beginsel dat gehouden dieren moeten worden gevrijwaard van leed. Dat beginsel is sindsdien onweersproken gebleven en heeft jaren later in bredere zin bekrachtiging gevonden in de Gezondheids- en welzijnswet voor dieren. Daarmee vormt het nog altijd het uitgangspunt van de dierenwelzijnswetgeving rond de slacht in Nederland (Wet dieren en het Besluit houders van dieren) en tevens in Europa (Verordening (EG) nr. 1099/2009 inzake de bescherming van dieren bij het doden). In meerdere opzichten vormt de bedwelmingsplicht van 1919 dus een historisch

besluit met grote betekenis voor de verdere ontwikkeling van de ethische reflectie op het gebruik van dieren en de wettelijke weerslag daarvan.

Misschien wel de meest fundamentele verandering in het denken over dieren is de erkenning dat dieren intrinsieke waarde hebben, ofwel de erkenning dat een dier waarde heeft in zichzelf, ongeacht de gebruikswaarde voor de mens. In de nota Rijksoverheid en dierenbescherming (1981) werd de intrinsieke waarde van dieren voor het eerst erkend: “Het dierenbeschermingsbeleid zal moeten worden ontwikkeld vanuit de erkenning van de intrinsieke waarde van het individuele dier. Het beleid zal er op gericht moeten zijn het dier zoveel mogelijk te beschermen tegen menselijke handelingen die zijn fysieke en ethologische welzijn aantasten. In de praktijk betekent dit dat mensen zich bij voortduring rekenschap zullen moeten geven van de toelaatbaarheid van hun handelingen met betrekking tot dieren. Het belang van het dier zal in een bewust afwegingsproces moeten worden ingebracht.”[1]

Begin jaren tachtig werd aangekondigd dat het wetsontwerp voor de Gezondheidswet voor dieren zou worden verbreed naar een gezondheids- én welzijnswet voor dieren. De politieke en maatschappelijke betrokkenheid bij dit wetsontwerp was groot. Zo werd later omschreven dat parlement en regering gezamenlijk bezig waren “een mijlpaal te slaan in de geschiedenis van de bescherming van dieren”.[2] De intrinsieke waarde van dieren werd niet expliciet in deze wet opgenomen, maar lag wel ten grondslag aan deze wet en gold als uitgangspunt.[3] Toenmalig landbouwminister Braks stelde in 1989: "De intrinsieke waarde van het dier is voor mij ook de leidraad geweest waarlangs de lijnen van het voorstel zijn getrokken. Over het toekennen van een eigen waarde aan het dier zijn wij het allemaal inmiddels eens. […] Met het toekennen van een eigen waarde aan een dier […] wil ik betogen dat het dier een zelfstandige plaats moet innemen bij de belangenafweging.”[4] Met deze wet, die in 1992 in werking trad, werd het ‘nee, tenzij’-beginsel het wettelijke uitgangspunt ter bescherming van dierenwelzijn: (schadelijke) handelingen met dieren werden verboden, tenzij daar expliciet een uitzondering voor werd gemaakt.[5]

In de daaropvolgende decennia kreeg de intrinsieke waarde van dieren steeds meer vorm in wetgeving. Deze werd in 1996 opgenomen in de

---

[1] Kamerstukken II 1981/82, 16 996, nr. 2, p. 3.
[2] Spek, C.M. (1997). *Gezondheids- en welzijnswet voor dieren en haar betekenis voor de eendenhouderij.* https://edepot.wur.nl/46646
[3] Raad voor Dierenaangelegenheden. (2009). *Verantwoord houden. Wie is verantwoordelijk voor het welzijn en de gezondheid van gehouden dieren in Nederland?* Berenschot. (2020). *Evaluatie van de Wet Dieren*; eindrapport.
[4] Handelingen TK 72, 1989, p. 6010.
Freriks, A., Van der Meulen, B., Van den Belt, H., ten Holt, H & Verstappen, J. (2005). Noodzakelijk kwaad. Evaluatie Wet op de dierproeven. https://edepot.wur.nl/35442
[5] Expertisecentrum LNV. (2000). *Dierenwelzijnsbeleid gaat over mensen*. https://edepot.wur.nl/146068

considerans van de Flora- en faunawet[6] en in 1997 via een amendement vanuit de Kamer in de (gewijzigde) Wet op de dierproeven. Zo stelden de volksvertegenwoordigers van D66, PvdA, RPF, CDA en GroenLinks: “het argument van de regering dat de wet zelf een uitdrukking is van de erkenning van de intrinsieke waarde van het dier, is ontoereikend.”[7] In de Wet dieren – de opvolger van de Gezondheids- en welzijnswet voor dieren die in 2013 van kracht werd - werd de intrinsieke waarde van dieren expliciet erkend (in artikel 1.3). Met het begrip intrinsieke waarde wordt tot uitdrukking gebracht dat dieren, zijnde levende wezens met gevoel, een eigen, zelfstandige waarde hebben, los van de gebruikswaarde die de mens aan het dier toekent. Naast welzijn en gezondheid vormen onder andere ook de eigenheid en/of integriteit van het dier elementen die onder het begrip intrinsieke waarde kunnen worden geschaard. Dit brengt met zich mee dat bij het stellen van regels op grond van de Wet dieren de inbreuk op de integriteit of het welzijn van dieren, verder dan redelijkerwijs noodzakelijk, moet worden voorkomen en de zorg die de dieren redelijkerwijs behoeven wordt verzekerd. De erkenning van de intrinsieke waarde strekt ertoe dat deze waarde uitdrukkelijk in de omgang met dieren moet worden betrokken: het belang van het dier wordt inzichtelijk gemaakt en wordt afgewogen tegen overige relevante belangen.[8]

Het groeiend maatschappelijk belang van dierenwelzijn werd ook tot uitdrukking gebracht in Boek 3 van het Burgerlijk Wetboek. Tegelijk met de introductie van de Wet dieren is een artikel ingevoegd dat bepaalt dat dieren geen zaken zijn. Ook ditmaal gebeurde dat per amendement vanuit de Kamer.[9] De motivatie hiervoor was dat dit aansluit op het “breed gedragen rechtsgevoel” dat dieren “niet zonder meer gelijk kunnen worden gesteld met zaken”.

Niet alleen in Nederland, maar ook op Europees niveau is deze ontwikkeling zichtbaar. In 1974 trad de eerste Europese richtlijn voor dierenwelzijn in werking, waarmee werd vastgelegd dat dieren voorafgaand aan de reguliere slacht zouden worden bedwelmd.[10] Aan deze maatregel lag de overweging ten grondslag dat het “dienstig is op het vlak van de Gemeenschap maatregelen te nemen om in het algemeen elke vorm van wreedheid jegens dieren te voorkomen”. In de daaropvolgende jaren traden meer verordeningen en richtlijnen over dierenwelzijn in werking, waarmee de Europese Unie stapsgewijs meebewoog met het maatschappelijk belang van dierenwelzijn, door onder andere wetgeving te maken over de bescherming van wilde vogels (1979), proefdieren (1986), het welzijn van kalfjes (1991) en de

---

[6] Kamerstukken II 1995/96, 23 147, nr. 7.
[7] Kamerstukken II 1994/95, 22 485, nr. 21.
[8] Kamerstukken II 2007/08, 31 389, nr. 3, p. 19 en nr. 9, p 19 e.v.
[9] Amendement ingediend door de leden Cramer (ChristenUnie) en Waalkens (Partij van de Arbeid) in november 2009. Kamerstukken II 2009/10, 31 389, nr. 68.
[10] Richtlijn 74/577/EEG van de Raad van 18 november 1974 betreffende de verdoving van dieren voor het slachten.

bescherming van dieren die voor landbouwdoeleinden worden gehouden (1998).

In 1997 werd in het Protocol nr. 33 betreffende de bescherming en het welzijn van dieren („Protocol nr. 33”), dat aan het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap is gehecht, vastgelegd dat op Europees niveau “ten volle” rekening wordt gehouden met hetgeen vereist is voor het welzijn van dieren. In 2007 werd in het Verdrag van Lissabon opgenomen dat dieren wezens met gevoel (“sentient beings”) zijn. In 2010 werd in de Richtlijn over dierproeven (2010/63/EU) opgenomen dat dieren een intrinsieke waarde hebben die moet worden geëerbiedigd.

De steeds verdere bestendiging van het belang van dierenwelzijn als een maatschappelijke waarde is niet alleen terug te zien in wetgeving, verdragen en beleid, maar ook in jurisprudentie. Belangwekkend met het oog op dit wetsvoorstel is de jurisprudentie omtrent het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM). Dit verdrag beschermt verschillende grondrechten, zoals de godsdienstvrijheid, het recht om te demonstreren en de vrijheid van vereniging. In het Verdrag is vastgelegd dat alleen beperkingen van deze grondrechten zijn toegestaan als dat noodzakelijk is in het belang van (onder meer) de bescherming van de openbare orde, gezondheid of goede zeden. In 2009 koppelde het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) dierenwelzijn voor het eerst aan een aangelegenheid van algemeen belang die beperkingen van de grondrechten kan rechtvaardigen, in een zaak over een verbod op de Britse vossenjacht.[11] Het verbod op de jacht streefde een legitiem doel na, zo oordeelde het Hof. In 2024 heeft het EHRM dit nader uitgediept: de doelstelling van ‘bescherming van de goede zeden’ is niet alleen gericht op de menselijke waardigheid, maar moet de mens ook plaatsen in zijn omgeving, waardoor er ook rekening moet worden gehouden met dierenleed. Het EHRM bevestigt in deze uitspraak dat de bescherming van dierenwelzijn valt onder de ‘goede zeden’.[12]

De verankering van het uitgangspunt dat de intrinsieke waarde van dieren wordt erkend en dat hun welzijn moet worden beschermd in belangrijke wetten en verdragen is doorvertaald naar allerlei concrete maatregelen en wettelijke bepalingen om dieren beter te beschermen.

Een voorbeeld van deze doorvertaling is de geschiedenis omtrent het verbod op het fokken en doden van vossen, chinchilla’s en nertsen voor hun bont. In Nederland kenden we tot voor kort nog een bontindustrie. Zo telde Nederland in 1997 nog zo’n 200 bedrijven waar nertsen werden gehouden voor hun pels, 15 bedrijven met vossen en tientallen bedrijven

---

[11] Europees Hof voor de Rechten van de Mens. (2009, 24 november). Friend and Others v. the United Kingdom, nr. 16072/06, § 50
Van Sasse van Ysselt, P.B.C.D.F. (2024). Annotatie bij Europees Hof voor de Rechten van de Mens, ECLI:CE:ECHR:2024:0213JUD001676022 (EHRC-2024-0069).

[12] Europees Hof voor de Rechten van de Mens. (2024, 13 februari). Executief van de Moslims van België e.a. t. België, nrs. 16760/22 en 10 andere.

met chinchilla’s. Deze industrie kreeg te maken met steeds meer groeiend maatschappelijk verzet, wat uiteindelijk zijn weerslag kreeg in wettelijke verboden. In 1995 kondigde toenmalig landbouwminister Van Aartsen aan een ’stand still''-constructie in te voeren voor het houden van chinchilla’s: alleen de bedrijven die op dat moment chinchilla’s hielden zouden deze dieren nog mogen houden. Nieuwe bedrijven die chinchilla’s wilden fokken en doden voor hun vacht zouden daar geen toestemming meer voor krijgen. Twee jaar later (eind 1997) besloot de minister alsnog een stap verder te gaan: zowel vossen als chinchilla’s werden niet op de lijst van toegestane productiedieren geplaatst. Hiermee werd het wettelijk verboden om vossen en chinchilla’s te fokken en te doden voor hun bont en moesten ook bestaande bedrijven stoppen (met een overgangstermijn van 10 jaar - tot 2008)[13] Nertsen kwamen wel op de lijst, waardoor de nertsenindustrie kon blijven voortbestaan. De risico’s voor het dierenwelzijn werden bij nertsen “aanvaardbaar” geacht en de sector zou bereid zijn geweest om veranderingen in de wijze van het houden van dieren door te voeren. In de samenleving bleef het verzet tegen de bontfokkerij, ook die van nertsen, echter onverminderd groot. In 1999 nam de Kamer een motie aan van PvdA, D66, GroenLinks, SP en RPF waarmee de regering werd verzocht om maatregelen voor te bereiden waarmee ook de nertsenhouderij zou worden beëindigd.[14] Naar aanleiding daarvan werd in 2001 door toenmalig landbouwminister Brinkhorst, namens het Kabinet-Kok II, een wetsvoorstel ingediend waarmee de bontproductie zou worden verboden.[15] Het daaropvolgende kabinet-Balkenende I zette een streep door dit wetsvoorstel,[16] maar in 2006 werd door de Kamerleden Van Velzen (SP) en Waalkens (PvdA) alsnog het initiatief genomen voor een nertsenfokverbod. In 2009 stemde de Tweede Kamer in met dit initiatiefwetsvoorstel, gevolgd door de Eerste Kamer in 2012. Het verbod is sinds 2021 van kracht. In Nederland mogen sindsdien geen dieren meer worden gefokt en gedood voor hun vacht.

Op het gebied van dierproeven is eenzelfde ontwikkeling waar te nemen. Sinds 1997 is het verboden om dierproeven te doen voor de ontwikkeling van cosmetische producten. Verder werd in 2003 het gebruik van mensapen, zoals chimpansees, orang-oetans en gorilla’s als proefdier verboden in Nederland. Tien jaar eerder waren er nog hevige protesten vanuit wetenschappers, die wilden dat de proeven op apen behouden zouden blijven.[17] Uiteindelijk werd er ingestemd met een verbod. Niet omdat volledig gegarandeerd kon worden dat elk onderzoek via een

[13] Besluit van 10 december 1997, houdende uitvoering van artikel 34, eerste lid, van de Gezondheids- en welzijnswet voor dieren (Besluit aanwijzing voor productie te houden dieren).
[14] Kamerstukken II 1998/99, 26 200 XIV, nr. 63.
[15] Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij. (2001). Wetsvoorstel verbod op de pelsdierhouderij. Kamerstukken II 2001/02, 28048.
[16] Wageningen UR. (2004). Politieke historie pelsdierhouderij. https://edepot.wur.nl/117013.
[17] NRC. (1993, 19 augustus). Apencentrum TNO bedreigd met verdwijnen.

proefdiervrij alternatief kon plaatsvinden, niet omdat uitgesloten kon worden dat de dierproeven zich zouden verplaatsen naar het buitenland, maar omdat de maatschappelijke ontwikkeling op het gebied van dierenwelzijn ertoe had geleid dat er zwaarwegende ethische argumenten waren om over te gaan tot een verbod.[18]

Het is belangrijk om op te merken dat het bij het erkennen en beschermen van de intrinsieke waarde van dieren niet alleen om grote aantallen dieren gaat, maar dat ook de waarde van een individueel dier wordt erkend en beschermd.

Illustratief hiervoor zijn de ontwikkelingen rond het zogeheten ‘ganstrekken’. Het ganstrekken is een eeuwenoude traditie - een kwelspel dat stamt uit de middeleeuwen - die ook in verschillende regio’s in Nederland werd uitgevoerd, meestal gekoppeld aan jaarlijkse feesten zoals de kermis.

In die traditie werd een levende gans op een hoog punt ondersteboven vastgebonden. Spelers reden er, meestal te paard, onderdoor en probeerden het hoofd van de gans eraf te trekken om het spel te winnen. Het spel wordt tegenwoordig alleen nog met carnaval in het Limburgse dorp Grevenbicht gespeeld. Omdat men het er al jaren over eens was dat het te wreed was om een levende gans ondersteboven te hangen en het hoofd af te rukken, was de traditie in de loop der tijd al aangepast en werd de gans vooraf gedood[19]. Het doden van een dier met als doel het te gebruiken voor een traditioneel volksvermaak stuitte echter ook op morele bezwaren. Toenmalig staatssecretaris Bleker besloot in 2011 daarom ook het doden van ganzen voor het ganstrekken te verbieden.[20] Bleker lichtte zijn besluit in een brief aan de Kamer als volgt toe: “Van het doden van een dier louter om het dier voor vermaak te gebruiken gaat mijns inziens inderdaad een verkeerd voorbeeld uit. Ik vind het feit dat het ganstrekken een traditie betreft hier niets aan afdoen.”[21] Het verbod werd in 2014 van kracht. Nu er geen ganzen meer mochten worden gedood voor het ganstrekken, stapten de organisatoren van het evenement over op het gebruik van ganzen die waren doodgeschoten bij de jacht of die naar het slachthuis waren gebracht.[22] Het gebruiken van een dood dier voor een spel bleef evenwel weerstand oproepen. De

---

[18] Kamerstukken II 2002/03, 28 503, nr. 4.

[19] https://ons.limburgsmuseum.nl/verhaal/gawstrekke-hoe-oud-volksvermaak-meegaat-met-de-tijd/352651?slide=2

[20] het doden van ganzen door dierenartsen indien het niet in het belang van het dier is, en het doden van ganzen door particulieren werd verboden, met als doel dat er geen ganzen meer zouden worden gedood voor het ganstrekken.

[21] Staatssecretaris van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie. (2011, 17 mei). *Antwoord vragen Thieme over het onthoofden van ganzen bij carnaval*.

[22] L1 Nieuws. (2017, 1 maart). *Gans doodgespoten voor ganstrekken? 'Kolderverhalen'.*

organisatie besloot in 2019 daarom om het echte (dode) dier te vervangen door een nepgans.[2324]

Hoewel het dus niet om grote aantallen dieren ging, maar om slechts een enkele gans per jaar, kwamen de maatschappij en de wetgever tot het oordeel dat een dergelijke omgang met een dier niet strookt met de waarde die we toekennen aan de integriteit van het dier. De traditie van het ganstrekken werd daarmee verder aangepast en meer in lijn gebracht met het maatschappelijk belang dat aan dierenwelzijn wordt gehecht.

Eenzelfde verschuiving naar een steeds zwaarder wegend belang van dierenwelzijn en de intrinsieke waarde van dieren in relatie tot traditie zien we terug bij het gebruik van wilde dieren in circussen, dat in 2015 verboden werd. In de onderbouwing van dit besluit erkent de wetgever dat de maatschappelijke opvattingen over de omgang met dieren in de loop der tijd zijn '*gewijzigd en opgeschoven, waarbij een steeds zwaarder gewicht wordt toegekend aan de belangen van het dier op basis van de erkenning van de intrinsieke waarde van het dier*'.[25]
Bij de recente behandeling in de Tweede Kamer van een wetsvoorstel voor een verandering van de vuurwerktraditie rond de jaarwisseling was de impact op dieren een van de overwegingen om te besluiten tot een verbod op consumentenvuurwerk.[26]

Ten aanzien van de veehouderij heeft het groeiende maatschappelijk belang dat aan dierenwelzijn wordt gehecht geresulteerd in onder meer een Europees verbod op de legbatterij voor kippen (2012), en een nationaal verbod op het afbranden van de snavels van vleeskuikens, leghennen en moederdieren van reguliere vleeskuikens (2019) en vaderdieren uit de zogeheten "vermeerderingssector" (2023). Ook is er een einde gekomen aan het knippen van hoektanden van varkens (2009), het onverdoofd castreren van mannelijke biggetjes (2009), het tatoeëren van varkens via klopmerken (2018, met een volledig verbod per 2024) en het vriesbranden van runderen (2019, met een volledig verbod per 2027). In 2019 tekenden 1,4 miljoen mensen het Europese burgerinitiatief Stop de kooien, waarin wordt opgeroepen om een verbod in te stellen op kooihuisvesting van dieren die worden gebruikt voor de productie van vlees. Naar aanleiding hiervan beloofde de Europese Commissie om een einde te maken aan kooihuisvesting per 2027.

---

[23] NOS Nieuws. (2019, 6 maart). *Plastic vogel vervangt dode gans om traditie levend te houden.*
[24] Plezier voor mens én dier? Raad voor Dierenaangelegenheden, 2023
[25] Besluit van 28 augustus 2015, houdende wijziging van het Besluit houders van dieren in verband met het verbod op deelname met zoogdieren behorende tot wilde diersoorten aan circussen en andere optredens en op vervoer van die dieren ten behoeve daarvan, Staatsblad van het Koninkrijk der Nederlanden, nr 328, 2015.
[26] Stenogram Voorstel van wet van de leden Klaver en Ouwehand tot wijziging van de Wet milieubeheer en de Wet op de economische delicten in verband met de invoering van een vuurwerkverbod voor consumenten (Wet veilige jaarwisseling) (35386) re- en dupliek (ongecorrigeerd). 3 april 2025.

Recent heeft de wetgever grotere stappen gezet voor het bevorderen van het welzijn van dieren in de veehouderij. Op basis van de beloften van verschillende ministers van Landbouw dat het perspectief van het dier (ofwel: de natuurlijke behoeften en het natuurlijke gedrag van dieren) leidend zou worden in de veehouderij, heeft het parlement in een aantal stappen de Wet dieren gewijzigd met het oog op het bereiken van dat doel.[27] In 2021 werd een amendement van de Partij voor de Dieren op de Wet dieren aangenomen waardoor het niet langer zou zijn toegestaan om dieren aan te passen aan het systeem – voortaan zou het systeem moeten worden aangepast aan de natuurlijke behoefte van het dier. De Minister van LNV wees nadien op uitvoeringsproblemen, maar bevestigde achter het doel van het amendement te staan. De minister schreef aan de Kamer: er moet een omslag plaatsvinden naar het uitsluitend gebruik van diergericht ontworpen houderijsystemen. Hij stelde daartoe een wetswijziging voor om wel het doel van een dierwaardige veehouderij te realiseren, maar dan via een andere aanpak en met een ruimere overgangstermijn. De Kamer scherpte de wettelijke bepalingen die de minister voorstelde nog aan met het amendement-Tjeerd de Groot/Van Campen. In de Wet dieren is nu vastgelegd dat er regels worden gesteld die gericht zijn op het bewerkstelligen van een dierwaardige veehouderij uiterlijk in 2040 – waarin wordt voorzien in respect voor de intrinsieke waarde en integriteit van het dier, goede voeding, omgeving en gezondheid en het kunnen vertonen van natuurlijk gedrag opdat het dier een positieve emotionele toestand kan ervaren – en dat dit via algemene maatregelen van bestuur moet worden vormgegeven.[28][29]

De Tweede Kamer heeft sindsdien nog meerdere initiatieven genomen om dieren in de veehouderij beter te beschermen. Zo is er op aandringen van de Kamer een wettelijk verbod gekomen op het gebruik van stroomstootwapens in de veehouderij[30], wordt de maximumtemperatuur voor diertransporten verlaagd[31] en is de aanpak van stalbranden aangescherpt[32]. Met dergelijke maatregelen laat de Tweede Kamer zien als wetgever en controlerende macht stapsgewijs mee te bewegen met het groeiend maatschappelijk belang van dierenwelzijn en met de vraag vanuit de samenleving om dieren in de veehouderij beter te beschermen.

In de Staat van het Dier 2024 van de Raad voor Dierenaangelegenheden (RDA) is deze maatschappelijke ontwikkeling uitvoerig onderzocht. De RDA merkt op: “In de Nederlandse samenleving groeit het respect voor

---

[27] Kamerstukken II 2020/21, 35398, nr. 23.
[28] Kamerstukken II 2023/24, 35746 Wijziging van de Wet dieren in verband met actualisering van de diergezondheidsregels en enkele technische aanpassingen.
[29] Er is voorts een initiatiefwet aanhangig gemaakt bij de Kamer, waarin wordt voorgesteld om deze normen voor het welzijn en de intrinsieke waarde van dieren in de veehouderij in de Wet dieren zelf op te nemen, omdat de initiatiefnemer van mening is dat het doel van een dierwaardige veehouderij zo op een betere manier kan worden bereikt (Kamerstukken 36562)
[30] Kamerstukken II 2024/25, 28286, nr. 1355.
[31] Kamerstukken II 2024/25, 28286, nr. 1346.
[32] Kamerstukken II 2024/25, 28286, nr. 1347.

dieren en de aandacht voor dierenleed. Dieren worden steeds meer gezien als partners met een intrinsieke waarde. Bovendien neemt de kennis over de randvoorwaarden die nodig zijn om dierenwelzijn te bevorderen toe. (…) Die verschuivende relatie tussen mens en dier en het voortschrijdend inzicht dwingen ons om kritisch te kijken naar de manier waarop we in Nederland met dieren omgaan."[33] De RDA signaleert dat deze ontwikkeling zich blijft voortzetten: het Nederlandse publiek vindt dierenwelzijn steeds belangrijker.

Illustratief voor deze maatschappelijke betrokkenheid bij dierenwelzijn zijn de vele opiniepeilingen en onderzoeken die zijn uitgevoerd met de vraag hoe de samenleving naar dieren kijkt. Zo blijkt uit het hierboven genoemde rapport van de RDA dat 72% van de Nederlanders vindt dat de mens de morele plicht heeft om goed te doen voor alle dieren. Slechts 3% vindt dat de mens deze morele plicht niet heeft. Tevens vindt een groeiend aantal Nederlanders dat de Nederlandse overheid onvoldoende doet om het welzijn van zogenaamde 'productiedieren' te waarborgen. Het aantal Nederlanders dat vindt dat de overheid wél doet wat nodig is om het welzijn van productiedieren te waarborgen daalde van 34% in 2018 naar 22% in 2022.

Uit de Eurobarometer 2023, uitgevoerd door Kantar in opdracht van de Europese Commissie, blijkt dat 96% van de Nederlanders het belangrijk vindt dat dieren in de veehouderij fatsoenlijke leefomstandigheden hebben.[34] 74% van de Nederlanders is van mening dat dieren in de veehouderij beter beschermd moeten worden dan nu het geval is. Het aantal mensen dat aangaf er volledig zeker van te zijn dat betere bescherming nodig is, is met veertien procentpunten toegenomen ten opzichte van 2015.[35]

Uit onderzoek van Kieskompas blijkt dat acht op de tien Nederlanders willen dat dieren in de veehouderij hun natuurlijke gedrag kunnen vertonen.[36] Zes op de tien Nederlanders voelen zich ongemakkelijk bij de manier waarop dieren in ons land op dit moment worden gehouden en gebruikt.[37]

Bovenstaande bevestigt dat de samenleving veel compassie voor dieren voelt en al jarenlang - in steeds meer toenemende mate - vindt dat het welzijn van dieren in de veehouderij sterk verbeterd zou moeten worden.

---

[33] Raad voor Dierenaangelegenheden. (2024). *Staat van het Dier 2024*.
[34] Europese Commissie. (2023, oktober). *Special Eurobarometer 533 – Attitudes of Europeans towards animal welfare*.
[35] Europese Commissie (2016, maart). *Special Eurobarometer 442-Attitudes of Europeans towards Animal Welfare*.
[36] Kieskompas. (2023). *Onderzoek in opdracht van de Dierencoalitie en de Dierenbescherming*.
[37] Kieskompas. (2024). *Onderzoek in opdracht van Varkens in Nood, Vier Voeters en Wakker Dier.*

Dit zien we ook terug in verschillende onderzoeken naar de publieke opinie omtrent het beperken van het lijden van dieren bij de slacht. In een grote opiniepeiling die in 2020 werd uitgevoerd in 24 Europese lidstaten[38] stelde 84% van de Nederlandse ondervraagden dat alle dieren voorafgaand aan de slacht zouden moeten worden bedwelmd. Een even grote groep stelde dat het belangrijk is dat dieren zo min mogelijk lijden op het moment dat zij worden geslacht. De overtuiging dat dieren rond de slacht bescherming verdienen tegen vermijdbaar lijden, en dat daar in elk geval voorafgaande bedwelming voor nodig is, is in 1919 al door de wetgever vertaald naar de wettelijke bedwelmingsplicht. Deze overtuiging is sindsdien onverminderd sterk gebleken, zowel onder het publiek als bij de wetgever.

Ook binnen de geloofsgemeenschappen zijn op dit gebied ontwikkelingen te zien. Zo wordt er sinds 2018 voorafgaande bedwelming toegepast bij alle kippen die in Nederland worden geslacht volgens religieuze riten.[39] Verder blijkt uit cijfers van de NVWA dat in 2026 68% van de dieren die volgens religieuze riten zijn geslacht tijdens het Offerfeest met bedwelming is geslacht.[40] Dit percentage is de afgelopen jaren fors toegenomen. Tijdens het rondetafelgesprek over de invoering van een algehele plicht tot bedwelming van dieren voorafgaand aan de slacht in 2019 werd door een vertegenwoordiger van het Contactorgaan Moslims en Overheid gesteld dat zijn organisatie waarschijnlijk weinig moeite zou hebben met reversibele bedwelming zoals elektrische bedwelming, aangezien het dier dan sterft als gevolg van de halssnede en niet van de bedwelming.[41]

3. Hoofdlijnen van het wetsvoorstel

Het belang van de bescherming van dieren is verankerd in zowel nationale als Europese regelgeving. Een fundamenteel uitgangspunt daarbij is de intrinsieke waarde van het dier, vastgelegd in artikel 1.3 van de Wet dieren:

> “De intrinsieke waarde van het dier wordt erkend. Onder erkenning van de intrinsieke waarde (…) wordt verstaan erkenning van de eigen waarde van dieren, zijnde wezens met gevoel.”

In de Europese Verordening (EG) nr. 1099/2009 inzake de bescherming van dieren bij het doden wordt het belang benadrukt van maatregelen “om pijn te vermijden en angst en spanning en lijden tijdens het slacht- of dodingsproces zoveel mogelijk te beperken”. Deze overweging is

---

[38] Eurogroup for Animals. (2020, 8 oktober). *9 out of 10 Europeans want mandatory stunning before slaughter and call on the EU to preserve the right of Member States to protect animal welfare.*
[39] Kamerstukken II 2017/18, 31571, nr. 32.
[40] Antwoord op Vragen van het lid Den Hollander (VVD) over de praktische organisatie en naleving rond het Offerfeest 2026.
[41] Kamerstukken II 2019/20, 34908, nr. 6.

uitgewerkt in artikel 3, lid 1 van die Verordening (en tevens opgenomen in artikel 1.12 van het Besluit houders van dieren):

> "Bij het doden van dieren en daarmee verband houdende activiteiten wordt ervoor gezorgd dat de dieren elke vermijdbare vorm van pijn, spanning of lijden wordt bespaard."

Deze bepalingen maken duidelijk dat de wetgever werk moet maken van het beperken van het lijden van dieren bij de slacht; een opdracht die het fundament vormt van dit wetsvoorstel. De initiatiefnemer hanteert daarbij het uitgangspunt van de wettelijk verankerde intrinsieke waarde van het individuele dier. Dit beginsel noopt de wetgever ertoe de bescherming van het welzijn en de intrinsieke waarde van dieren ook in concrete zin te borgen en aanvullende stappen te zetten waar nodig. Initiatiefnemer heeft vanuit deze wettelijke kaders geconcludeerd dat aanvullende stappen nodig zijn. Het doel van dit wetsvoorstel is om het lijden van dieren bij de slacht zoveel mogelijk te verminderen, zoals bepaald in de Verordening en geredeneerd vanuit de wettelijk verankerde intrinsieke waarde van het dier. Om dit doel te bereiken stelt de initiatiefnemer voor om over te gaan tot een wijziging van de Wet dieren en de Wet op de economische delicten, om te komen tot:
(1) een algehele verplichting tot het bedwelmen van dieren voorafgaand aan de slacht,
(2) een einde aan pijnlijke bedwelmingsmethoden door
a- een verbod op de CO_2-bedwelming van varkens en
b- een verbod op het elektrisch waterbad bij kippen, eenden en kalkoenen,
(3) een verbod op het onbedwelmd mechanisch kantelen van kratten met kippen, eenden en kalkoenen (pluimvee) en
(4) een verbod op het verhandelen van (hoog)drachtige zoogdieren ten behoeve van de slacht vanaf twee derde van de dracht.

3.1 Algehele verplichting tot bedwelming voorafgaand aan de slacht

Zowel in het jodendom als in de islam wordt veel waarde gehecht aan dierenwelzijn en een respectvolle omgang met dieren. Diverse religieuze voorschriften van beide geloven zijn geworteld in respect voor het dier en betrokkenheid bij dierenwelzijn. Zo wijzen beide religies de plezierjacht op dieren af op basis van morele gronden.[42] Ook bij het ontstaan van de slachtvoorschriften werd expliciet rekening gehouden met het belang van het dier.

[42] Nieuw Israëlitisch Weekblad. (2011). *Is het jodendom diervriendelijk?*
Rahman, S. (2017). Religion and Animal Welfare – an Islamic Perspective. In Animals. doi: 10.3390/ani7020011

In de islam wordt een uitspraak toegeschreven aan Profeet Mohammed, waarin hij zegt: “Wanneer je doodt, doe dat op een goede manier, en wanneer je slacht, slacht dan op een goede manier. Laat ieder van jullie zijn mes slijpen, zodat het geslachte dier snel en comfortabel kan sterven [vertaald].”[43] De veertiende-eeuwse moslimjurist Ibn al-Ukhuwwa schreef: "De staatsmarktinspecteur moet ervoor zorgen dat het dier niet geslacht wordt met een bot mes omdat een dergelijke slachtwijze het dier pijn doet, hetgeen verboden is door de Profeet (…) Verder mag het geslachte dier pas gevild worden als de slager zeker weet dat het dier volledig dood is en dus geen pijn meer voelt."[44]
In het jodendom is onnodige wreedheid tegen dieren verboden. Het principe *Tza’ar Ba’alei Chayim* (vertaald: het lijden van levende wezens) onderstreept het belang van het voorkomen van dierenleed.[45] Het koosjere slachten is dan ook ingesteld om te voorkomen dat dieren onnodig lijden; de slacht moet zo snel en pijnloos mogelijk gebeuren, en er moet alles aan worden gedaan om onnodig leed te voorkomen. Zo mag de slacht alleen worden uitgevoerd door een gecertificeerd persoon met een scherp mes.[46]

Zowel de joodse als de islamitische rite schrijft voor dat alleen levende en gezonde dieren mogen worden geslacht en dat het dier moet sterven door het verlies van bloed.[47] Ook moet een dier levend, gezond en zonder verwondingen zijn ten tijde van het moment van slacht. Voor een deel van de geloofsgemeenschappen is voorafgaande bedwelming hiermee in strijd. Mohammed Ghaly, universitair docent Islamitisch recht en ethiek, lichtte toe dat voor de islamitische traditie het dier over een “stabiel leven” moet beschikken om geslacht te worden. Door (onomkeerbare) bedwelming verliest het dier het stabiele leven, waardoor er twijfels ontstaan over de geschiktheid voor de rituele slacht. De oorsprong van deze voorwaarde had een diervriendelijke reden: “dieren die geen ‘stabiel leven’ hebben, moeten geholpen worden in plaats van hen te slachten.”[48]

De voorschriften van beide religies hebben waarschijnlijk lange tijd gezorgd voor een zo goed mogelijke beperking van het lijden van dieren bij de slacht - in elk geval vergeleken met de (reguliere) slacht van dieren waarbij deze voorschriften niet in acht werden genomen.[49] Dat was in ieder geval totdat het de standaard werd dat dieren in de reguliere slacht werden bedwelmd.

---

[43] Rahman, S. (2017). Religion and Animal Welfare – an Islamic Perspective. In Animals. doi: 10.3390/ani7020011.
[44] Ghaly, M. (2012, 15 juni). *Slachtcompromis is waarlijk islamitisch*. Trouw.
[45] Center for Jewish Food Ethics. (z.d.). *The Jewish Value of Tza’ar Ba’alei Chayim*.
[46] Jodendom-online.nl (2003). *De dieren en het Jodendom* [column]
[47] Europees Hof voor de Rechten van de Mens. (2024, 13 februari). Executief van de Moslims van België e.a. t. België, nrs. 16760/22 en 10 andere.
[48] Ghaly, M. (2012, 15 juni). *Slachtcompromis is waarlijk islamitisch*. Trouw.
[49] Rutland, S. (2011, 30 juni). *The ethics of Ritual slaughter*. The Conversation. Aidaros, H. (2013). *Proper application of halal slaughter*. Conf. OIE.

De betrokkenheid bij het welzijn van dieren en het beschikbaar komen van nieuwe technieken leidden ertoe dat in Nederland in 1919 is besloten om het toepassen van voorafgaande bedwelming verplicht te stellen bij de slacht. Dat betekent dat dieren buiten bewustzijn worden gebracht, zodat ze niet bewust hoeven mee te maken hoe hun verwondingen worden toegebracht die leiden tot de dood. Tegenwoordig worden varkens bedwelmd met CO_2 of elektriciteit. Runderen krijgen via het penschiettoestel een pin in de hersenen geschoten. Kippen worden aan een slachtlijn gehangen waarna ze worden bedwelmd via een elektrisch waterbad, of ze worden met gas bedwelmd. Schapen en geiten worden bedwelmd met een penschiettoestel of elektrisch. Dat dieren voorafgaand aan het doden buiten bewustzijn worden gebracht, zorgt voor een significante vermindering van het lijden dat dieren doormaken bij de slacht. Het toepassen van bedwelming betekent echter niet dat daarmee geen sprake meer is van pijn, angst en stress. Ook mét voorafgaande bedwelming lijden dieren bij de slacht, en verschillende bedwelmingsmethoden zorgen voor onnodig extra dierenleed dat vermeden kan worden. Hier wordt in paragraaf 3.2 nader op ingegaan.

Op de bedwelmingsplicht die in 1922 van kracht werd, geldt een uitzondering voor de slacht volgens religieuze riten. Dat betekent dat dieren die ritueel worden geslacht niet buiten bewustzijn hoeven te worden gebracht voordat hun hals wordt doorgesneden. De voedselvoorschriften van de geloofsgemeenschappen schrijven voor dat niet alle diersoorten mogen worden genuttigd. Zo gelden varkens in zowel de joodse als de islamitische traditie als onrein, en worden deze dieren dus niet geslacht en genuttigd volgens religieuze riten. In Nederland werden lange tijd kippen, runderen, schapen en geiten onverdoofd geslacht ten behoeve van de joodse en islamitische geloofsgemeenschappen. Omdat op dit moment geen koosjere slacht plaatsvindt in Nederland, en bij de halalslacht van kippen sinds 2018 altijd voorafgaande bedwelming wordt toegepast, betreft dit momenteel alleen runderen, schapen en geiten. Wanneer deze dieren onverdoofd worden geslacht, betekent dit dat zij bij bewustzijn de halssnede moeten meemaken. Na de snede raken ze hun bewustzijn niet meteen kwijt.

Zodra een rund in het slachthuis aankomt in de ruimte waar het onbedwelmd zal worden geslacht, moet het dier worden vastgezet (gefixeerd) zodat de slachter de hals van het dier preciezer kan doorsnijden, het dier zijn kop niet kan wegtrekken en de veiligheid van het personeel beter is beschermd doordat het dier na de halssnede niet wild om zich heen kan schoppen.[50] In deze zogeheten fixatieboxen worden de runderen vastgeklemd. Hier worden twee verschillende mechanische methodes voor gebruikt: staande fixatie (bij voornamelijk kalfjes) en kantelboxen (bij voornamelijk volwassen runderen). Een rund dat wordt vastgezet in een kantelbox wordt op zijn zij gekanteld of – zoals

[50] Gerritzen, M., Reimert, H., Van der Werf, J., Hindle, V., Visser, K. & Van Dixhoorn, I. (2014). Progress report restraining ruminants. Wageningen UR Livestock Research.

in de meeste gevallen – volledig op de rug, met zijn poten in de lucht en kop naar beneden.[51] Deze vorm van fixatie wordt niet toegepast bij de reguliere, bedwelmde slacht.

Zodra een rund is gefixeerd (staand of op de rug of zij in een kantelbox) snijdt de slachter met een scherp mes de hals van het dier door. Hierbij worden beide aders, slagaders, de luchtpijp, de slokdarm, spieren in de nek en zenuwen doorgesneden. Deze halssnede is zeer pijnlijk voor het dier. Het bloed stroomt (of spuit) uit de nek van het rund, waardoor de bloeddruk daalt en de bloedtoevoer naar de hersenen wegvalt.[52] Als een rund op de kop is gefixeerd, bestaat er een kans dat het dier bloed in de longen krijgt en daar zelfs in kan stikken.[53] Bij runderen kan het lang duren voordat ze buiten bewustzijn raken na de halssnede. De laatste jaren is een aantal maatregelen doorgevoerd die deze periode proberen te verkorten. Daar wordt later in deze toelichting op ingegaan.

Bij runderen is alleen mechanische fixatie toegestaan. Bij schapen en geiten die onverdoofd worden geslacht mogen mechanische fixatiemethoden worden gebruikt, maar is het ook toegestaan om het dier handmatig te fixeren. Bij handmatige fixatie wordt het dier vastgehouden door een helper, terwijl de slachter de hals doorsnijdt.[54] Bij mechanische fixatiemethoden worden de schapen en geiten op hun rug, zij of staand gefixeerd in een fixatietoestel.[55] Ook voor deze dieren is het zeer pijnlijk als hun hals wordt doorgesneden, en ze ervaren angst en stress. Het duurt even voordat schapen en geiten na de halssnede buiten bewustzijn raken.

Het is belangrijk op te merken dat slacht altijd gepaard gaat met veel angst, stress en pijn voor de dieren. Slacht is het toebrengen van verwondingen die leiden tot de dood van een voelend individu en dat maakt altijd op de meest ernstige wijze inbreuk op de intrinsieke waarde en het welzijn van het dier. Het toepassen van voorafgaande bedwelming betekent in ieder geval dat het dier, eenmaal in het slachthuis aanbeland op de plek waar het zal worden gedood, voor deze laatste fase buiten bewustzijn wordt gebracht, zodat het dier niet bij vol bewustzijn zijn eigen slacht hoeft mee te maken. Ook het niet hoeven kantelen van runderen via de kantelboxen zodat de onverdoofde halssnede secuurder kan plaatsvinden, bespaart deze dieren in de laatste fase van hun leven veel angst en stress.

---

[51] Kamerstukken II 2015/16, 31571, nr. 28.
[52] Bureau Risicobeoordeling & Onderzoek van de NVWA. (2024). H*oofdstuk 10: Dierenwelzijn slachthuis*. In *Risicobeoordeling roodvlees- en grofwildketen*.
[53] Von Holleben et al., 2010; Von Wenzlawowicz et al., 2012; Grandin, 2015 via Bureau Risicobeoordeling & Onderzoek van de NVWA. (2024). H*oofdstuk 10: Dierenwelzijn slachthuis*. In *Risicobeoordeling roodvlees- en grofwildketen*.
[54] Bureau Risicobeoordeling & Onderzoek van de NVWA. (2024). H*oofdstuk 10: Dierenwelzijn slachthuis*. In *Risicobeoordeling roodvlees- en grofwildketen*.
[55] Kamerstukken II 2024/25, 36740 XIV, nr. 1.

Het doel van dit wetsvoorstel is om het lijden van dieren bij het doden zoveel mogelijk te beperken. Dat doel kan alleen worden bereikt als de dieren voorafgaand aan hun slacht worden bedwelmd. Daarover bestaat wetenschappelijke consensus, wat in recente uitspraken van het Hof van Justitie (2020)[56], het Grondwettelijk Hof van België (2021)[57] en het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (2024)[58] is bevestigd.

3.1.1. Geschiedenis van de uitzondering op de bedwelmingsplicht voor religieuze riten

In Nederland geldt sinds het begin van de jaren twintig van de vorige eeuw de plicht om dieren voorafgaand aan de slacht buiten bewustzijn te brengen. In de Vleeschkeuringswet van 1919 verwoordde de wetgever dat als volgt: “De humaniteit eischt verplichte bedwelming van slachtdieren vóór het dooden.” Er werd wettelijk vastgelegd dat dieren die worden geslacht “na voorafgaande bedwelming, door verbloeding zoo snel mogelijk [worden] gedood”. Dit besluit is sinds 1 juni 1922 in Nederland van kracht.

De maatregel was ingegeven door het besef dat de slacht onherroepelijk dierenleed veroorzaakt en door het beginsel dat de mens de plicht heeft om dieren in ieder geval onnodige stress en pijn te besparen als dat kan. Op de nieuwe wettelijke bepalingen gold van meet af aan een uitzondering voor de joodse rituele slacht. In het besluit van 1919 stond namelijk ook: ‘*de bepalingen omtrent bedwelming zijn niet van toepassing op dieren, bestemd voor halssneden volgens de Israëlitische ritus*’[59]. De algemene bedwelmingsplicht die werd ingevoerd gold daarmee niet als dieren werden geslacht volgens de israëlitische rite.

Op 5 augustus 1940 werd de uitzonderingsbepaling voor de joodse rituele slacht geschrapt door de Duitse bezetter. Een pijnlijk historisch feit in de geschiedenis van de slachtwetgeving in Nederland, omdat deze maatregel in 1940 overduidelijk niet tot stand kwam na een zorgvuldige weging van het belang van dierenwelzijn ten opzichte van het belang van de vrije belijdenis van religie, maar vanuit de expliciete Jodenhaat van nazi-Duitsland. Het was (een van) de eerste van de vele anti-Joodse maatregelen die de bezetter doorvoerde in Nederland, in navolging van de anti-Joodse maatregelen die in Duitsland zelf al eerder waren ingevoerd.[60] In Duitsland was de onverdoofde slacht al in 1933 verboden,

---

[56] Hof van Justitie van de Europese Unie. (2020, 17 december). *Arrest van het Hof (Grote kamer) in zaak C-336/19.* ECLI:EU:C:2020:1031.
[57] Grondwettelijk Hof. (2021, 30 september). *Arrest nr., 117/2021, B.16.2.*
[58] Europees Hof voor de Rechten van de Mens. (2024, 13 februari). Executief van de Moslims van België e.a. t. België, nrs. 16760/22 en 10 andere.
[59] Besluit van 5 juni 1920, tot uitvoering van de artikelen 18 en 25 van de Vleeschkeuringswet, *Staatsblad van het Koninkrijk der Nederlanden*, 1920, nr. 285.
[60] Anne Frank Stichting. (z.d.). *Ritueel slachten is verboden.* https://www.annefrank.org/nl/timeline/67/ritueel-slachten-is-verboden/

en beelden van de joodse rituele slacht werden gebruikt in afschuwelijke antisemitische propaganda.[61]

Pijnlijk is ook hoe de Nederlandse overheid na de oorlog met overlevenden van de Jodenvervolging is omgegaan - ook op het gebied van de voorschriften rondom het slachten van dieren. Het anti-Joodse verbod op onverdoofd slachten van de bezetter had de Nederlandse opperrabbijnen in het nauw gedrongen. Uit verantwoordelijkheid voor de gezondheid van de Joodse gemeenschap stonden zij tijdens de oorlogsjaren bij uitzondering toe dat dieren voor de slacht elektrisch werden verdoofd. Historicus Bart Wallet heeft beschreven hoe precies dít noodgedwongen standpunt van de opperrabbijnen na de oorlog door politici en slachthuizen is aangegrepen om hervatting van het onverdoofde rituele slachten tegen te gaan. In verschillende gemeenten wilden slachthuizen of burgemeesters niet meewerken aan hervatting, en telkens werd verwezen naar de oorlogsjaren: toen stonden de opperrabbijnen toch ook verdoving toe, ‘waarom nu weer moeilijk doen’?[62]

In principe waren na de bevrijding alle door de Duitsers uitgevaardigde wetten opgeheven of voorlopig geschorst, waardoor de Vleeschkeuringswet van 1919, inclusief de uitzonderingsbepalingen voor de joodse rituele slacht, weer van kracht werd. In 1948 kwam de overheid met nieuwe regels die op dat moment opnieuw weinig invoelend waren en waarbij geen blijk van besef werd gegeven van de gevolgen van de massale deportatie van Joodse Nederlanders naar de vernietigingskampen: er mocht voortaan alleen nog maar ritueel geslacht worden ‘in een regio waar een duidelijke behoefte was aan koosjer vlees. (…) Deze maatregel bleek de nekslag te zijn voor net opnieuw gestarte koosjere slagerijen in plaatsen als Steenwijk, waar maar een klein aantal Joden de oorlog had overleefd’.[63]

Ondanks de nogal kille houding waarmee de Nederlandse overheid zich na de oorlog opstelde tegenover de overlevenden van de Holocaust, ook op het gebied van de slachtbepalingen, was het onverdoofd slachten voor de joodse rituele slacht wel weer toegestaan, zij het op minder plekken dan voor de oorlog. Een nieuwe technologische ontwikkeling – het ontstaan van de diepvries – opende de mogelijkheid tot de export van koosjer vlees. Na de stichting van de staat Israël in 1948 bleek daar een tekort aan runderen om aan de consumptie te voldoen en ook in landen waar onverdoofd ritueel slachten was verboden, zoals Zwitserland, was behoefte aan import van koosjer vlees. “Het leidde tot een fel debat tussen de Nederlandse departementen van landbouw en economische zaken (…). Hoewel ‘landbouw’ inzette op een verbod, wonnen uiteindelijk

---

[61] Onder meer in de beruchte antisemitische propagandafilm Der Ewige Jude uit 1940.
[62] Wallet, B. (2011, 14 mei). *In het land van dierenvrienden*.
[63] Wallet, B. (2011, 14 mei). *In het land van dierenvrienden*.
IsGeschiedenis. (z.d.). *Verbod op ritueel slachten in Nederland in de 20e eeuw.*

de economische belangen en werd in 1949 de export toegestaan naar landen waar een tekort was of een verbod lag op koosjer vlees."[64] In het parlement kwam de kritiek op de koosjere slacht slechts van de SGP, die in haar visie op Nederland als protestants land de ruimte voor afwijkende religieuze riten afwees en sprak over het 'vreselijk lijden voor deze dieren' in de koosjere slacht.[65]

Vanaf de jaren zestig groeide de islamitische minderheid in Nederland, waardoor de vraag rees of de islamitische rituele slacht niet ook in de wet zou moeten worden opgenomen. De uitzondering op de bedwelmingsplicht gold immers alleen voor de joodse rituele slacht, en daardoor werd er door moslims veel clandestien geslacht, met name rond het Offerfeest. Dit veroorzaakte ophef en politiek debat, wat erin resulteerde dat in 1977 het slachten volgens de islamitische ritus werd gelijkberechtigd aan de slacht volgens de israëlitische ritus.[66] Voortaan gold de uitzondering op de plicht om dieren voorafgaand aan de slacht te bedwelmen dus voor twee religieuze minderheidsgroepen in Nederland: joden en moslims.

De geschiedenis laat op pijnlijke wijze zien dat het lijden van dieren bij de onverdoofde religieuze slacht kan worden gebruikt om religieuze minderheden in een kwaad daglicht te stellen, zoals met de joodse gemeenschappen is gebeurd in nazi-Duitsland en in eigen land tijdens de bezetting. Ook in het verdere verloop van de geschiedenis zien we dat het dierenleed bij de onverdoofde slacht als een stok is gebruikt om de joodse en de islamitische geloofsgemeenschappen mee te slaan. Dat is pijnlijk voor de mensen die tot deze minderheidsgroepen behoren en past niet in een democratische rechtsstaat, waarin juist extra oog moet zijn voor de kwetsbare positie van minderheden. Het vertroebelt ook het zicht op de realiteit die er ook altijd is geweest: dat er louter vanuit dierenwelzijnsoogpunt van meet af aan kritiek is geweest op de uitzondering op de bedwelmingsplicht – die immers was ingesteld om dieren onnodig leed te besparen bij de slacht. Vanaf het moment dat bedwelmingstechnieken beschikbaar kwamen, werd de vraag gesteld of onbedwelmd slachten op basis van het grondwettelijk recht op godsdienstvrijheid wel kon worden getolereerd of dat het verboden zou moeten worden vanwege ontoelaatbaar dierenleed.[67]

---

[64] Wallet, B. (2012). Ritueel slachten en godsdienstvrijheid in een seculiere samenleving. *Religie en Samenleving, 7(2).*

[65] Wallet, B. (2011, 14 mei). *In het land van dierenvrienden.*
Wallet, B. (2012). Ritueel slachten en godsdienstvrijheid in een seculiere samenleving. *Religie en Samenleving, 7(2).*

[66] Minister van Sociale Zaken en Volksgezondheid. (1977). *Nota van toelichting bij het Besluit van 21 januari 1977, houdende wijziging van het Vleeskeuringsbesluit (Stb.1957, 29).*

[67] Havinga, T. (2008). Ritueel slachten. Spanning tussen religieuze tolerantie en dierenbescherming. In A. Böcker e.a. (red.), Migratierecht en rechtssociologie. gebundeld in Kees' studies (p. 211-220). Nijmegen: Wolf legal publishers.

Vanaf de jaren zeventig bleef het debat over de onverdoofde slacht hoog op de politieke agenda, vanuit verschillende, maar vooral ook: wisselende gezichtspunten. De culturele revolutie had tot gevolg dat Nederland zichzelf steeds meer ging zien als een gidsnatie, waar mensen de ruimte moeten krijgen om de eigen identiteit en cultuur vrij te uiten. Progressieve partijen begonnen vanuit het ideaal van de multiculturele samenleving naar de rituele slacht te kijken. De rituele slacht werd vanuit dat perspectief niet meer zozeer gezien als een religieus, maar vooral als een cultureel fenomeen van etnische minderheidsgroepen, dat respect verdiende. De kleine christelijke partijen stelden zich juist regelmatig kritisch op tegenover het opkomende cultuurrelativisme en noemden het beleid rond ritueel slachten een voorbeeld van 'hoe het niet moest'. De kritiek op het onverdoofd ritueel slachten kwam in deze periode van partijen die zich verzetten tegen het idee van de multiculturele samenleving – de kleine christelijke partijen, de Boerenpartij en vooral van de Centrumpartij, die zonder enige nuance sprak over 'middeleeuwse martelpraktijken' - een kwalificatie die duidelijk niet voortkwam uit een oprechte en consequente betrokkenheid bij het welzijn van dieren, maar uit een politiek repertoire waarmee de joodse en islamitische gemeenschappen in ons land voortdurend werden weggezet en gekwetst.[68]

Het toenmalige politieke krachtenveld heeft geleid tot een beleid waarin de voorschriften over de rituele slacht wel wat werden aangescherpt, maar waarin deze gereguleerde vorm van rituele slacht ook steeds meer als exportproduct werd gezien. Het ministerie van landbouw, dat immers verantwoordelijk was voor dierenwelzijn, probeerde hier wel vanaf te komen, maar een Kamermeerderheid vond dat de export in stand moest blijven, zeker naar landen waar het ritueel slachten verboden was.[69]

De culturele perspectieven van waaruit naar de rituele slacht werd gekeken, verschilden en wisselden, kortom, sinds in ons land een bedwelmingsplicht is ingevoerd met een uitzondering voor de slacht volgens religieuze riten. Over elk van die perspectieven kan een kritisch debat gevoerd worden, maar dat is niet het doel van dit wetsvoorstel. Van belang is om te erkennen dat een discussie over de onverdoofde religieuze slacht impact heeft op de joodse en islamitische gemeenschappen. Er is een pijnlijke geschiedenis waarin het lijden van dieren bij de onverdoofde slacht is gebruikt voor antisemitische propaganda en anti-Joodse maatregelen in de Tweede Wereldoorlog, en ook daarna is steeds weer te zien geweest dat het lijden van dieren bij de onverdoofde slacht wordt gebruikt om de joodse en islamitische geloofsgemeenschappen in een kwaad daglicht te stellen. Dat is

---

[68] Wallet, B. (2011, 14 mei). *In het land van dierenvrienden*.
Wallet, B. (2012). Ritueel slachten en godsdienstvrijheid in een seculiere samenleving. *Religie en Samenleving, 7(2)*.
[69] Wallet, B. (2011, 14 mei). *In het land van dierenvrienden*.
Wallet, B. (2012). Ritueel slachten en godsdienstvrijheid in een seculiere samenleving. *Religie en Samenleving, 7(2)*.

onacceptabel. Een discussie over het belang van het welzijn van dieren enerzijds en het belang van de vrijheid van godsdienst anderzijds kan en mag alleen gevoerd worden met respect voor de geloofsgemeenschappen en met oog voor de impact die een verbod op de onverdoofde slacht op hen heeft.

Van belang daarbij is dat vanuit het perspectief van het dier gezien – het perspectief dat het centrale uitgangspunt vormt van dit wetsvoorstel – de belangrijkste feiten sinds het begin van de vorige eeuw onveranderd zijn gebleven. Te midden van alle politieke debatten heeft de wetgever het belang van bedwelming voorafgaand aan de slacht om dieren onnodig lijden te besparen sinds 1919 niet meer betwist. Hij deed dat niet bij het toekennen van een uitzonderingspositie aan de israëlitische en islamitische slacht en niet in de vele decennia van discussie die daarop volgden. Integendeel: de oorspronkelijke uitgangspunten van de bedwelmingsplicht bleven ongewijzigd en zijn in 1996 juist nader verankerd in de Gezondheids- en welzijnswet voor dieren: *“het slachten van slachtdieren vindt plaats na voorafgaande bedwelming. Dit is geschied omdat daardoor met de grootste mate van zekerheid wordt voorkomen dat het dier lijdt door pijn of stress gedurende de slachtfase.”* [70] De wetgever bevestigde hiermee opnieuw dat bedwelming voorafgaand aan de slacht de grootste garantie biedt voor het voorkomen van vermijdbaar dierenleed.

In dit wetsvoorstel staat het belang van het welzijn en de intrinsieke waarde van het dier centraal. Daaraan gekoppeld is de wettelijk verankerde plicht om vermijdbaar lijden van dieren bij de slacht zoveel mogelijk te beperken. Dat is het doel van dit wetsvoorstel. In het vervolg van deze memorie van toelichting zal uiteen worden gezet dat het daarom - om te beginnen - noodzakelijk is om dieren voorafgaand aan de slacht altijd te bedwelmen. Omdat een bedwelmingsplicht voor de religieuze slacht raakt aan de grondwettelijk en internationaalrechtelijk verankerde vrijheid van godsdienst, kiest de initiatiefnemer de levende democratische rechtsstaat nadrukkelijk als het enige bruikbare perspectief voor een zorgvuldige afweging van belangen en een respectvolle bejegening van geloofsgemeenschappen die geraakt worden door dit wetsvoorstel. De democratische rechtsstaat waarborgt immers de grondrechten en de bescherming van minderheden. Initiatiefnemer benadrukt dat er vanuit dit perspectief geen ruimte is om het lijden van dieren te gebruiken om geloofsgemeenschappen in een kwaad daglicht te stellen, zoals in het verleden op verschillende manieren en momenten is gebeurd.

In een levende democratische rechtsstaat worden grondrechten beschermd en verdedigd. Tegelijkertijd wordt erkend dat grondrechten niet absoluut zijn, maar kunnen worden ingeperkt als er een

[70] Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij. (1996). *Toelichting op het Besluit ritueel slachten*.

zwaarwegend maatschappelijk belang in het geding is. De Grondwet en internationale verdragen ter bescherming van de grondrechten bieden de kaders waarbinnen zwaarwegende maatschappelijke belangen, zoals het welzijn van dieren, als rechtvaardige grond kunnen gelden om een grondrecht (enigszins) in te perken. Dat vereist een zorgvuldige belangenafweging, waarop initiatiefnemer in het vervolg van deze memorie van toelichting nader in zal gaan.

3.1.2. Initiatiefwetsvoorstel-Thieme voor een verbod op de onverdoofde slacht

Zoals hierboven aangestipt, bestond er op het Ministerie van landbouw – dat de verantwoordelijkheid had voor dierenwelzijn – ongemak over de manier waarop er met de uitzondering op de bedwelmingsplicht werd omgegaan. Er gold een wettelijke behoefteverklaring om te bepalen hoeveel dieren precies ritueel zouden moeten worden geslacht voor de behoefte van religieuze gemeenschappen in binnen- en buitenland.[71] Die verklaring werd in 2006 afgeschaft omdat zij in de praktijk niet controleerbaar was en omdat niet te achterhalen viel of de gestelde behoefte ook de daadwerkelijke behoefte weergaf.[72] Het schuurde dat er fors meer dieren onbedwelmd werden geslacht dan strikt noodzakelijk was voor de binnenlandse behoefte aan vlees van onverdoofd ritueel geslachte dieren. Er werd immers ook onverdoofd ritueel geslacht voor de export, en – in de praktijk – uit efficiencyoverwegingen in de vleesindustrie. Veel slachthuizen waar onbedwelmd ritueel werd geslacht, slachtten eveneens voor de reguliere afzet van vlees. Omdat het strikt gescheiden houden van de onverdoofd geslachte dieren van de verdoofd geslachte dieren niet verplicht was en ook een etiketteringsplicht ontbrak, werden er – als dat in de bedrijfsvoering efficiënter was – in de praktijk regelmatig meer dieren onverdoofd geslacht dan strikt noodzakelijk. Tegelijkertijd waren er binnen de moslimgemeenschappen ontwikkelingen ten aanzien van het accepteren van vormen van bedwelming binnen de kaders van de religieuze slacht. Vanwege het vermijdbare dierenleed en deze ontwikkelingen heeft de minister van Landbouw in de jaren negentig getracht om in overleg met religieuze organisaties het aantal dieren te beperken dat onbedwelmd werd geslacht, overigens met weinig resultaat.[73]

In 2007 presenteerde de nieuwe minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, Gerda Verburg, haar Nota Dierenwelzijn. De minister kondigde daarin aan te willen onderzoeken wat de mogelijkheden waren om te komen tot meer bedwelmingen bij de religieuze slacht om het onnodig lijden van dieren tegen te gaan: “Ik ben van mening dat we steeds moeten zoeken naar nieuwe methoden en verbetering van de

---

[71] Expertisecentrum LNV (2002). *Inventarisatie ritueel slachten in Nederland*. Rapport EC-LNV nr. 2008/072V.
[72] Kamerstukken 28 286, nr. 300; Kamerstukken 31 571, nr. R.
[73] Expertisecentrum LNV (2002). *Inventarisatie ritueel slachten in Nederland*. Rapport EC-LNV nr. 2008/072V.

bestaande methoden om zo onnodig lijden te voorkomen. Zowel het Jodendom als de Islam schrijven voor dat dieren onbedwelmd moeten worden geslacht. Gebleken is dat er ruimte zit in de interpretatie van het begrip ‘onbedwelmd’. Zo is er de mogelijkheid om de dieren reversibel te bedwelmen. Ik wil met de betrokken organisaties de mogelijkheden onderzoeken om te komen tot meer reversibel bedwelmen, met name bij runderen.” [74]

Overtuigd dat grotere stappen nodig en mogelijk waren om het vermijdbare lijden van dieren bij de religieuze slacht te beëindigen, maakte het lid Thieme in 2008 een wetsvoorstel aanhangig, houdende de invoering van een verplichting tot voorafgaande bedwelming bij het ritueel slachten[75], bij de Tweede Kamer. Dit wetsvoorstel strekte tot een ongeclausuleerd verbod op het onverdoofd slachten. De Raad van State oordeelde dat een verbod op onbedwelmd slachten een beperking van de vrijheid van godsdienst vormt en dat in het wetsvoorstel niet de belangenafweging – waarbij het belang van bescherming van het grondrecht zwaar dient te wegen – werd gemaakt die de Grondwet vereist. In het licht van de verenigbaarheid met artikel 9 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens achtte de Raad het niet aannemelijk dat de bescherming van dierenwelzijn een dusdanig dringende maatschappelijke behoefte vertegenwoordigt dat een ongeclausuleerd verbod op onverdoofd slachten erdoor zou kunnen worden gerechtvaardigd.[76]

Tijdens de plenaire behandeling in de Tweede Kamer spraken alle partijen hun zorgen uit over het (extra) dierenleed tijdens de (onverdoofde) slacht. Zo stond het lid Van Gerven (SP) stil bij de extra pijn en stress die de fixatie van dieren bij de onbedwelmde slacht (met name bij runderen) met zich meebrengt, en vroeg de staatssecretaris om een verbod op het gebruik van de kantelbox[77]. Een aantal fracties benoemde dat er in de praktijk van de onverdoofde rituele slacht verbeteringen mogelijk waren met het oog op dierenwelzijn, en vroeg de regering om daar werk van te maken. Een bedwelmingsplicht om het onnodig lijden van slachtdieren te beperken vonden zij te ver gaan met het oog op de godsdienstvrijheid. In een rondetafelgesprek dat de Tweede Kamer voorafgaand aan de wetsbehandeling had georganiseerd, was de vraag of er geen dierenwelzijnsverbeteringen mogelijk waren in de onbedwelmde religieuze slacht al opgekomen en voorgelegd aan de wetenschappelijke experts op het gebied van het doden van dieren. Deze wetenschappers beaamden dat er zeker verbeteringen mogelijk waren voor dierenwelzijn in de religieuze slachtpraktijk - maar ze voegden eraan toe dat ook wanneer de omstandigheden in de uitvoeringspraktijk

[74] Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit. (2007). *Nota dierenwelzijn.*
[75] Kamerstukken II 2007/08, 31 571, nr. 2.
[76] Kamerstukken II 2009/10, 31571, nr. 4.
[77] Kamerstukken II 2010/11, 31571, nr. 13.

geoptimaliseerd zouden worden, het ernstige dierenleed dat nu eenmaal gepaard gaat met onbedwelmde slacht in stand zou blijven.

Een meerderheid van de Tweede Kamer oordeelde dan ook dat voorafgaande bedwelming noodzakelijk is om het lijden van slachtdieren zoveel mogelijk te beperken. De Kamermeerderheid oordeelde bovendien dat bescherming van het dierenwelzijn een geoorloofde grond vormt voor een eventuele inperking van de vrijheid van godsdienst. Zij uitte daarbij wel twijfel over de precieze verenigbaarheid van het voorliggende wetsvoorstel met artikel 9 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens, gelet op proportionaliteit en subsidiariteit – jurisprudentie die duidelijke verheldering zou kunnen verschaffen was op dat moment nog niet voorhanden. Daarom dienden deze fracties een amendement in op het wetsvoorstel dat de bepaling toevoegde dat ontheffing van het verbod zou kunnen worden verleend door de minister, mits de aanvrager met onafhankelijk vastgesteld bewijs zou kunnen aantonen dat het welzijn van dieren bij een vorm van onbedwelmde slacht niet in grotere mate wordt benadeeld dan bij de reguliere slacht met voorafgaande bedwelming.[78] Bij algemene maatregel van bestuur zouden regels moeten worden gesteld op welke wijze en op basis van welke criteria een ontheffing zou kunnen worden aangevraagd en verleend. De indieners van het amendement poogden met de ontheffingsmogelijkheid een evenwichtige balans te creëren tussen het belang van dierenwelzijn en het bijzondere gewicht van het recht op vrijheid van godsdienst. Dit amendement werd aangenomen. Op 28 juni 2011 werd het aldus geamendeerde wetsvoorstel met een ruime meerderheid (116 stemmen voor en 30 stemmen tegen) aangenomen door de Tweede Kamer.

Ook tijdens de behandeling van het (geamendeerde) wetsvoorstel Thieme in de Eerste Kamer werd door alle partijen zorg uitgesproken over het (extra) lijden van dieren tijdens de (onverdoofde) slacht, al werd door verschillende fracties betwijfeld of er bij correct uitgevoerde onbedwelmde rituele slacht sprake is van meer lijden dan bij de bedwelmde reguliere slacht. Bij monde van de Staatssecretaris van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie bevestigde het kabinet dat er wetenschappelijke consensus bestaat dat het slachten zonder voorafgaande verdoving tot meer pijn en lijden leidt in vergelijking met de verdoofde slacht: “Er is in de stukken die voorliggen en in het debat tot nu toe zeer uitgebreid gesproken over de vraag of het aannemelijk is te maken dat het onbedwelmd slachten van dieren tot extra leed leidt gedurende het moment van het starten van het slachtproces. De regering is ervan overtuigd dat voldoende aannemelijk is gemaakt dat dit het geval is. Er zijn veel onderzoeken die dit onderbouwen. (…) Dat betekent dat voor de regering de basiswaarneming of er sprake is van extra leed bij het niet bedwelmen en het slachten op de wijze zoals die door bepaalde geloofsovertuigingen gewenst wordt, voldoende plausibel en overtuigend is vast te stellen. (…) Het is het meest evident bij zwaardere runderen en

[78] Kamerstukken II 2010/11, 31571, nr. 19.

de manier waarop dat in het geval van halssneden tot het doodsproces leidt."[79]

Dat dieren extra lijden bij onbedwelmde slacht werd dus door het kabinet bevestigd in de Eerste Kamer. Een meerderheid van de leden uitte echter uitvoerige twijfel over de verenigbaarheid van het voorgestelde verbod met het grondrecht op de vrijheid van godsdienst en over de mate waarin werd voldaan aan wettelijke waarborgen waarlangs een eventuele inperking van dit grondrecht geoorloofd kan zijn. Juist het in de Tweede Kamer aangenomen amendement riep in de Eerste Kamer in dit opzicht weer nieuwe twijfels op, omdat de mogelijkheid om het recht op vrijheid van godsdienst uit te oefenen afhankelijk werd gemaakt van het voldoen aan een bewijslast, die bij de rechthebbende neer werd gelegd.[80] Bovendien was nu de vraag of het wetsvoorstel wel aan het legaliteitsvereiste voldeed: "de beperking van het grondrecht van godsdienstvrijheid is mogelijk mits deze, in de eerste plaats, bij wet is voorzien. Volgens de ontstaansgeschiedenis van onze Grondwet moet aan dit legaliteitsvereiste bij formele wet voldaan worden, en niet bij nadere regelgeving", aldus een van de senatoren die deelnam aan het debat.[81]

Zoals reeds is opgemerkt, was er destijds nog beperkte jurisprudentie beschikbaar over de mate waarin een algehele bedwelmingsplicht verenigbaar is met het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens. De Eerste Kamer onderschreef het belang van bevordering van dierenwelzijn in algemene zin, maar diverse fracties plaatsten vraagtekens bij de rechtmatigheid van het (geamendeerde) wetsvoorstel en vroegen zich af of het voorgestelde verbod op onverdoofd slachten voldeed aan de vereiste materiële criteria voor de inperking van een belangrijk grondrecht als de vrijheid van godsdienst. Nadrukkelijk werd naar voren gebracht dat het dierenwelzijn gedurende het leven van productiedieren en bij de reguliere, bedwelmde slacht ook in het geding was en aandacht behoefde – een gegeven dat een aantal fracties van belang achtte voor de beantwoording van de proportionaliteitsvraag.

Omdat verschillende fracties in de Eerste Kamer twijfelden aan de rechtmatigheid van de inperking van de vrijheid van godsdienst als gevolg van het voorgestelde verbod op onverdoofd slachten, vroegen zij de staatssecretaris van EL&I of hij mogelijkheden zag voor een minder vergaand voorstel dan het generieke verbod uit het wetsvoorstel. Daarbij werd gevraagd naar de mogelijkheid van een convenant met betrokken partijen. In het debat heeft de staatssecretaris gezegd alternatieven te zien ten opzichte van het wetsvoorstel om stappen te zetten in het verbeteren van het dierenwelzijn bij het onbedwelmd ritueel slachten. Op

---

[79] Kamerstukken II 2010/11, Handelingen 13 april 2011.
[80] Raad van State. (2019, 16 mei). *Advies Raad van State over het voorstel van wet van het lid Thieme tot wijziging van de Wet dieren in verband met de invoering van een algehele plicht tot bedwelming van dieren voorafgaand aan de slacht* (Kenmerk W11.18.0055/IV).
[81] Handelingen Eerste Kamer. (2011, 13 december.) Kamerstuk 31571.

27 januari 2012 schetste de staatssecretaris in een Kamerbrief de opties voor een convenant. Op 5 juni 2012 sloot de staatssecretaris van Economische Zaken het Convenant Onbedwelmd slachten volgens religieuze riten met de Vereniging van Slachterijen en Vleesverwerkende bedrijven, het Contactorgaan Moslims & Overheid en het Nederlands-Israëlitisch Kerkgenootschap.[82] Een groot deel van de Eerste Kamer stemde daarop tegen het wetsvoorstel van het lid Thieme, waarmee het op 19 juni 2012 werd verworpen (21 stemmen voor, 51 tegen).

Het is relevant om op te merken dat de Eerste Kamer tijdens de wetsbehandeling een aantal moties indiende waarin de regering werd verzocht met voorstellen te komen voor extra regels met betrekking tot het houden van dieren, het transport en de leefruimte, en voor meer stringente handhaving[83], alsmede om de Kamer meer inzicht te verschaffen in de huidige gang van zaken bij de grootschalige industriële vleesproductie en maatregelen voor te stellen om het dierenwelzijn voor en tijdens de slacht beter te beschermen[84]. Deze moties werden met ruime meerderheid aangenomen. Ook de motie waarin de Eerste Kamer de mening uitsprak dat het dierenwelzijn in het gehele traject van de reguliere industriële slacht en de onbedwelmde rituele slacht in de Nederlandse slachthuizen verbeterd moet worden[85], werd door een meerderheid aangenomen.

3.1.3. Convenant onbedwelmd slachten volgens religieuze riten

Omdat de Eerste Kamer destijds – onder meer – oordeelde dat een verbod op onbedwelmd slachten zoals voorgesteld in het wetsvoorstel van het lid Thieme mogelijk niet proportioneel zou zijn, was er nu dus een convenant onbedwelmd slachten als alternatief voor een verbod. Uit later openbaar geworden stukken blijkt dat het ministerie van EL&I daartoe in maart 2012 een concept gereed had, waarin het uitgangspunt was dat onbedwelmd ritueel doden lijden veroorzaakt bij dieren, dat er maatregelen nodig zijn om dit lijden zoveel mogelijk te beperken, dat daarbij moet worden uitgegaan van de meest optimale omstandigheden in relatie tot het welzijn van het dier, en dat bij te maken afspraken de grondwettelijk en internationaalrechtelijk gewaarborgde vrije belijdenis van godsdienst of levensovertuiging in acht wordt genomen.[86] Na het overleg met de convenantspartijen zijn deze uitgangspunten gewijzigd. In

---

[82] Staatscourant 2012 nr. 13162. Convenant onbedwelmd slachten volgens religieuze riten.
[83] Kamerstukken I, 31571, G. Motie van de leden Vos (GroenLinks), Vliegenthart (SP), Koffeman (PvdD), De Lange (OSF) en Nagel (50Plus).
[84] Kamerstukken I, 31571, H. Motie van de leden Vliegenthart (SP), De Lange (OSF), Nagel (50Plus), Faber (PVV) en Vos (GroenLinks).
[85] Kamerstukken I, 31571, F. Motie van de leden Schrijver (PvdA), Schaap (VVD), Terpstra (CDA), Backer (D66), Ester (ChristenUnie) en Holdijk (SGP).
[86] Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit. (2023). Besluit op Woo-verzoek over de rituele slacht in Nederland. Via https://open.overheid.nl/Details/ronl-abc057d806507926b530802ac8a06010519dcc36/1

de definitieve convenantstekst stond niet langer het lijden van dieren en de verantwoordelijkheid om dit lijden zoveel mogelijk te beperken centraal, maar de vrijheid van godsdienst en het behoud van de mogelijkheid om onbedwelmd te slachten volgens religieuze riten. Binnen die kaders wilden de convenantspartijen komen tot een verbetering van het dierenwelzijn bij het proces van onbedwelmd slachten volgens religieuze riten.[87]

Een andere wijziging van het concept-convenant betreft de afspraak over de wettelijke eisen die voortvloeien uit de Verordening (EG) nr. 1099/2009, die per 1 januari 2013 van kracht zou worden, waardoor in de gehele EU sowieso al aanvullende en strengere eisen zouden gaan gelden voor slachthuizen en de vakbekwaamheid van slachters, onafhankelijk van de vraag of bedwelmd of onbedwelmd wordt geslacht. Was in het concept-convenant nog opgenomen dat er in *aanvulling* op deze eisen nadere afspraken nodig zijn om welzijnsverbeteringen te bereiken voor de dieren,[88] in de definitieve convenantstekst is gesteld dat *ter invulling* van de eisen uit de Verordening nadere afspraken nodig zijn om welzijnsverbeteringen te bereiken bij het proces van het onbedwelmd slachten volgens religieuze riten.[89]

Het convenant onbedwelmd slachten volgens religieuze riten had dus als uitgangspunt de vrije belijdenis van godsdienst en het behoud van de mogelijkheid om onbedwelmd te slachten volgens religieuze riten. Binnen dit kader zagen de convenantspartijen mogelijkheden om verbeteringen door te voeren op het gebied van dierenwelzijn bij het slachtproces, vooral door het optimaliseren van de omstandigheden waarbinnen de onbedwelmde slacht plaatsvindt, op een wijze die verenigbaar is met de israëlitische of islamitische ritus.[90] Het doel van het convenant zoals verwoord in de Staatscourant was om een balans te vinden tussen het beperken van dierenleed en de vrijheid van godsdienst.[91] Het is van belang op te merken dat een belangrijk deel van de afspraken de invulling van wettelijke eisen betreft die volgens de Verordening (EG) in 2013 van kracht zouden worden. Dit gaat over de optimalisering van de uitvoeringspraktijk. Daarnaast is een aantal andere afspraken gemaakt.

De meest opvallende afspraak in het convenant is dat dieren in de religieuze slacht nog steeds onbedwelmd mogen worden aangesneden – maar dat zij alsnog moeten worden bedwelmd als zij 40 seconden na het aansnijden nog niet buiten bewustzijn zijn. Deze ’40-secondenregel’ was niet wetenschappelijk onderbouwd en was ook niet gebaseerd op het

---

[87] Convenant onbedwelmd slachten volgens religieuze riten (2012, 5 juni).
[88] Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit. (2023). Besluit op Woo-verzoek over de rituele slacht in Nederland. Via https://open.overheid.nl/Details/ronl-abc057d806507926b530802ac8a06010519dcc36/1
[89] Convenant onbedwelmd slachten volgens religieuze riten (2012, 5 juni).
[90] Convenant onbedwelmd slachten volgens religieuze riten (2012, 5 juni).
[91] Staatscourant 2012 nr. 13162. Convenant onbedwelmd slachten volgens religieuze riten.

lijden van het dier, maar op de tijd die nodig is voor de techniek voor het vaststellen van het bewustzijn. Andere relevante afspraken zijn dat er een registratieplicht geldt voor slachthuizen die onbedwelmd slachten, dat de NVWA daar permanent toezicht houdt en dat er een wetenschappelijke adviescommissie wordt ingesteld. Ook is afgesproken om zogeheten ‘best practices’ op te stellen, met als uitgangspunt het verminderen van de aantasting van het dierenwelzijn. Voorts is bepaald dat het convenant iedere drie jaar zou worden geëvalueerd.

Hoewel het convenant in 2012 is getekend, heeft het nog tot 2018 geduurd voordat het van kracht werd (per algemene maatregel van bestuur). In het convenant was afgesproken dat nader onderzoek zou worden gedaan naar een aantal onderwerpen om de uitvoeringspraktijk te verbeteren. Hiervoor was een Wetenschappelijke commissie ingericht (Wc), later omgevormd tot een Wetenschappelijke Advies Commissie (WAC). De opdracht van de WAC is uitsluitend gericht op onderzoek binnen de kaders van het onbedwelmd slachten volgens de religieuze riten. “Een oordeel of onbedwelmd slachten (moreel) wel dan niet onaanvaardbaar is, hoort uitdrukkelijk niet bij de opdracht en taak van de WAC”.[92] Nadat zij zich had gebogen over een aantal onderzoeken dat het ministerie had laten uitvoeren, waaronder een onderzoek naar de toenmalige stand van zaken in de uitvoeringspraktijk van het onverdoofd slachten van runderen, schapen en geiten (nulmeting, 2014)[93], bracht de WAC in 2015 een eerste advies uit. De WAC schreef dat de uitvoeringspraktijk te veel uiteenloopt om een convenant op dat moment haalbaar te achten. Ook waren er veel misstanden geconstateerd in de uitvoeringspraktijk, zoals het zogenaamde lossen van dieren uit de fixatie terwijl zij nog niet het bewustzijn hebben verloren, of het snijden met onscherpe messen waardoor dieren tot wel zes keer moesten worden aangesneden. De WAC constateerde dat ‘onder de huidige uitvoeringspraktijk met name voor runderen de 40-secondenregel niet haalbaar lijkt en adviseert deze op dit moment niet in te voeren’. Ook schreef de WAC dat de in het convenant opgenomen indicatoren voor bewustzijnsverlies in de praktijk niet betrouwbaar of helemaal niet bruikbaar zijn.

Drie jaar na het tekenen van het convenant (2015) concludeerde Bureau Risicobeoordeling & Onderzoek van de NVWA (BuRO) dat dieren die onbedwelmd worden gedood stress ondervinden en pijn lijden bij het aansnijden. Door het kantelen van runderen voor de fixatie, via de zogeheten kantelboxen, wordt additioneel lijden veroorzaakt. Vanuit het oogpunt van de dieren adviseerde BuRO om het onbedwelmd doden van

---

[92] Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit. (2023). Besluit op Woo-verzoek over de rituele slacht in Nederland. Via https://open.overheid.nl/Details/ronl-abc057d806507926b530802ac8a06010519dcc36/1

[93] Gerritzen, M., Verkaik, J., Reimert, H. & Hindle, V. (2014). *Vaststellen nul-situatie onverdoofd slachten van runderen en kleine herkauwers*. Wageningen Livestock Research.

dieren te verbieden, en om meer inzicht te krijgen in de onbedwelmde slacht, waaronder het fixeren en kantelen van runderen.[94]

De staatssecretaris van Economische Zaken meldde begin 2016 aan de Tweede Kamer dat de toenmalige uitvoeringspraktijk van de onverdoofde rituele slacht een aantal onacceptabele gebreken vertoonde. Hij schreef: “Ik vind de huidige uitvoeringspraktijk niet acceptabel en acht extra maatregelen noodzakelijk om daarin verbeteringen te realiseren.”[95] In juni 2016 werd een addendum bij het convenant opgesteld, met nieuwe, wetenschappelijk geadviseerde indicatoren voor het vaststellen van bewustzijn. Dat werd pas een jaar later, op 5 juli 2017, getekend. Uiteindelijk trad de AMvB en daarmee het convenant op 1 januari 2018 in werking. Ondanks het gebrek aan wetenschappelijke onderbouwing en de jarenlange interne discussie hierover, bleef de ’40-secondenregel’ gehandhaafd.[96]

Evaluatie convenant

In 2021 is het convenant geëvalueerd door Deloitte in opdracht van het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit. De evaluatie beperkte zich nadrukkelijk tot de vraag of de afspraken die gemaakt zijn in het convenant in de praktijk tot hun recht komen.[97] Met die kanttekening concludeert het evaluatierapport dat het convenant in de praktijk doeltreffend en doelmatig is: de normen die dienen ter verbetering van het dierenwelzijn, zoals vastgelegd in de regelgeving, worden goed nageleefd. Ook wordt een verbetering gezien van het dierenwelzijn ten opzichte van de eerdergenoemde nulmeting uit 2014.

Deloitte benadrukt echter dat zij in de evaluatie expliciet niet ingaat op de vraag in hoeverre de gemaakte afspraken het dierenwelzijn en de vrije belijdenis van godsdienst of levensovertuiging voldoende waarborgen. ‘Dat is een breder ethisch en politiek vraagstuk en valt buiten de scope van de onderhavige opdracht’. In het rapport wordt wel gemeld dat uit een rondgang onder NVWA-toezichthouders blijkt dat de meeste toezichthouders op persoonlijke titel, of op basis van hun morele opvatting of vanuit hun opleiding als dierenarts, tegen onbedwelmd slachten zijn vanuit het perspectief dat dit een aantasting is van het dierenwelzijn.

Zelf merkt Bureau Risicobeoordeling & Onderzoek van de NVWA in 2024 het volgende op over de evaluatie van het convenant: “Hierbij is van belang vast te stellen dat de instrumentele onderdelen van het convenant

---

[94] Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit. (2015). *Advies van BuRO over risico’s in de roodvleesketen*.
[95] Kamerstukken II 2015/16, 31571, nr. 27.
[96] Staatssecretaris van Economische Zaken. (2013). Ontwerpbesluit houdende wijziging van het Besluit houders van dieren in verband met wijzigingen op het gebied van het doden van dieren zonder voorafgaande bedwelming.
[97] Deloitte. (2021). Evaluatie Convenant onbedwelmd slachten volgens religieuze riten.

werden geëvalueerd, zoals het naleven van met name de 40-secondenregel, en niet de uitgangspunten van het convenant zelf. Het convenant heeft dus geleid tot een verbetering voor dierenwelzijn omdat dieren na aansnijden sneller worden bedwelmd wanneer ze niet bewusteloos raken, maar bij alle dieren schaadt het standaard onverdoofd aansnijden het dierenwelzijn ernstig."[98]

Het convenant heeft dus tot verbeteringen geleid van het dierenwelzijn in de onbedwelmde rituele slachtpraktijk. Daar past de kanttekening bij dat een deel van de verbetering het gevolg is van aangescherpte Europese regels die van kracht werden, en die ook zonder convenant hadden moeten worden nageleefd. Ook moet worden opgemerkt dat in de evaluatie de huidige praktijk is vergeleken met de situatie in 2014, toen er veel misstanden waren geconstateerd en de staatssecretaris de toenmalige uitvoeringspraktijk van de onverdoofde slacht beoordeelde als 'niet acceptabel'. Met die kanttekeningen stelt initiatiefnemer vast dat er met het convenant verbeteringen zijn doorgevoerd voor dierenwelzijn in de onverdoofde rituele slachtpraktijk. Zoals eerder gememoreerd, is de 40-secondenregel de meest opvallende afspraak. Die zorgt ervoor dat het lijden van dieren die bij vol bewustzijn worden aangesneden, in tijd wordt beperkt (tot maximaal 40 seconden). Uit de evaluatie blijkt dat de regels goed worden toegepast en nageleefd. Daarom onderschrijft initiatiefnemer de conclusie van de evaluatie dat binnen de kaders van de doelstellingen van het convenant het dierenwelzijn is verbeterd.

De convenantspartners hebben in de ogen van de initiatiefnemer het maximale gedaan om binnen het gestelde kader – het behoud van onverdoofde slacht volgens de israëlitische en islamitische riten – het dierenwelzijn waar mogelijk te verbeteren. Daar zijn zij ook in geslaagd. Tegelijk moet worden vastgesteld dat het meest ingrijpende en ernstige dierenleed met het convenant niet is verminderd – en dat kon ook niet, gezien het overeengekomen uitgangspunt dat de rituele slacht onverdoofd zou blijven plaatsvinden. De dierenwelzijnsverbeteringen die mogelijk waren binnen het kader van de onverdoofde slacht zijn gerealiseerd, maar het grootste gevaar voor dierenwelzijn – het ernstige en vermijdbare lijden van dieren dat onvermijdelijk gepaard gaat met onverdoofd slachten – is met het convenant in stand gebleven.

3.1.4. Huidige praktijk sinds het convenant en beoordeling dierenwelzijn

Het totale aantal onverdoofd geslachte dieren in Nederland was lange tijd niet precies bekend[99], omdat registratie ontbrak tot het moment dat het convenant in werking trad. Schattingen liepen uiteen tussen de 370.000

[98] Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (2024). NVWA-BuRO Risicobeoordeling Roodvlees- en Grofwildketen 2024, hoofdstuk 10.
[99] Gerritzen, M., Verkaik, J., Reimert, H. & Hindle, V. (2014). *Vaststellen nul-situatie onverdoofd slachten van runderen en kleine herkauwers*. Wageningen Livestock Research.

en 1,2 miljoen dieren per jaar.[100] De meeste onbedwelmde slacht vond plaats in slachthuizen die ook bedwelmd slachtten voor de reguliere afzet van vlees. Sinds de inwerkingtreding van het convenant is het aantal dieren dat onverdoofd wordt geslacht gedaald. Een van de vermoedelijke verklaringen hiervoor is terug te lezen in de later openbaar geworden stukken waaruit blijkt dat de NVWA al verwachtte dat het permanente toezicht dat door het convenant werd ingesteld ertoe zou leiden dat het aantal onbedwelmde slachtingen zou gaan dalen, omdat slachterijen dan niet uit efficiencyoverwegingen meer dieren zonder bedwelming zouden slachten.[101] Ook is het aannemelijk dat slachthuizen zijn gestopt met onbedwelmde slacht doordat verfijningen van het slachtproces verplicht werden gesteld door het convenant (en door de aangescherpte regels uit de Verordening), waardoor de kostprijs is gestegen.[102]

Verder is van belang dat bij alle islamitische rituele slacht van kippen inmiddels bedwelming plaatsvindt. Hoewel er in 2013 nog bij twee kleine pluimveeslachthuizen onbedwelmd werd geslacht volgens de islamitische ritus[103], vindt er inmiddels geen onbedwelmde slacht van kippen meer plaats; alle slacht van kippen volgens de islamitische ritus vindt plaats na voorafgaande bedwelming.[104]

De laatste jaren worden er in Nederland tussen de 25.000 en 70.000 runderen, schapen en geiten per jaar onbedwelmd geslacht. Er zijn nog ongeveer 42 slachterijen waar deze dieren onbedwelmd worden geslacht volgens islamitische riten.[105] Het aantal slachtingen op de slachterijen waar nog onbedwelmde slacht plaatsvindt, loopt naar schatting sterk uiteen. Op een aantal van deze slachterijen wordt niet regelmatig of alleen voor het Offerfeest onbedwelmd geslacht. Op 80% van de slachthuizen die onbedwelmd mogen slachten, wordt ook bedwelmd geslacht.

Er wordt in Nederland niet meer geslacht volgens de israëlitische ritus. Koosjere slacht van pluimvee vindt al langere tijd niet meer plaats in Nederland.[106] Tot enkele jaren geleden kende Nederland nog één slachtplaats waar werd geslacht volgens de israëlitische ritus. Het betrof hier uitsluitend jonge stieren, zo'n 1.000 tot 3.000 dieren per jaar.[107]

---

[100] Handelingen Eerste Kamer. (2011, 13 december.) Kamerstukken 31571. KNMvD. (2018, januari). *Standpunt onbedwelmd slachten*.
[101] Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit. (2023). Besluit op Woo-verzoek over de rituele slacht in Nederland. Via https://open.overheid.nl/Details/ronl-abc057d806507926b530802ac8a06010519dcc36/1
[102] Wageningen University & Research (2022). *Behoeftebepaling onbedwelmde slacht volgens religieuze riten.*
[103] Trouw. (2013, 21 februari). *Slachters: 'Alle Nederlandse kip halal? Onzin'*
[104] Wageningen University & Research (2022). *Behoeftebepaling onbedwelmde slacht volgens religieuze riten.*
[105] NVWA (2026). Overzicht bedrijven met erkenningen, registraties en vergunningen.
[106] Nederlands- Israëlitisch Kerkgenootschap (2011). Factsheet Joods-religieus slachten.
[107] Nederlands- Israëlitisch Kerkgenootschap (2011). Factsheet Joods-religieus slachten.

Vlees van andere dieren, zoals van lammetjes of kippen, werd al langer geïmporteerd vanuit het buitenland.[108] In 2024 is de laatste koosjere slagerij van Nederland failliet gegaan.[109] Het vlees dat daar werd verkocht werd al enige tijd niet meer in Nederland geslacht, maar geïmporteerd vanuit het buitenland.[110]

Verder constateert de NVWA dat het aantal dieren waarbij de zogenaamde 'post-cut stunning' wordt toegepast, de afgelopen jaren is toegenomen. Bij post-cut stunning wordt een dier gefixeerd en onbedwelmd aangesneden. Direct na de halssnede wordt dan alsnog bedwelming toegepast. In het geval van runderen gebeurt dat met een penschiettoestel, bij geiten en schapen met een penschiettoestel of elektrische bedwelming. Uit cijfers van de NVWA blijkt dat dit in 2023 bij 77,5% van de onbedwelmd aangesneden runderen en bij 63,4% van de onbedwelmd aangesneden schapen en geiten werd toegepast.

Overzicht slacht volgens religieuze riten, 2023[111]

Diersoort	Totaal onbedwelmd aangesneden	Post-cut stunning	Nabedwelmd vlak voor verstrijken 40 seconden	Bedwelmd op aanwijzing NVWA	Niet nabedwelmd
Rund	1.594	1.236	68	0	290
Schaap en geit	39.050	24.771	1.497	5	12.777

Beoordeling dierenwelzijn

De Kamer is al lange tijd op zoek naar manieren waarmee het lijden van dieren bij de onverdoofde slacht kan worden verminderd. Een van de zorgpunten is de fixatie van met name runderen bij de onbedwelmde slacht. Zo stelde de Koninklijke Nederlandse Maatschappij voor Diergeneeskunde al in 2008 dat het kantelen voorafgaand aan de

---

Nederlands-Israëlitisch Kerkgenootschap (2019). Position paper t.b.v. hoorzitting/rondetafelgesprek algehele plicht tot bedwelming van dieren voorafgaand aan de slacht.

[108] Nederlands- Israëlitisch Kerkgenootschap (2011). Factsheet Joods-religieus slachten. Wageningen University & Research (2022). *Behoeftebepaling onbedwelmde slacht volgens religieuze riten.*

[109] Jonet.nl. (2024, 14 maart). *Kosjere Slagerij Marcus failliet verklaard*. https://jonet.nl/kosjere-slagerij-marcus-failliet-verklaard/

[110] Stil, H. (2024, 30 april). *Amsterdamse Slagerij Marcus, de laatste koosjere slager in Nederland, sluit definitief*. Het Parool. https://www.parool.nl/amsterdam/amsterdamse-slagerij-marcus-de-laatste-koosjere-slager-in-nederland-sluit-definitief~b9f0ebf1/

[111] Kamerstuk 36 560 XIV, nr. 8, antwoord op feitelijke vragen Jaarverslag en slotwet ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit en het Diergezondheidsfonds 2023

onverdoofde slacht leidt tot ’additionele stress’ bij dieren.[112] Mede naar aanleiding hiervan werd in 2011 de motie-Van Gerven aangenomen waarmee de regering werd verzocht om kantelboxen zo snel mogelijk te verbieden.[113] Ter uitvoering van deze motie heeft het ministerie van LNV onderzoek laten verrichten naar de welzijnsimpact van kantelboxen en naar mogelijke alternatieven. Hieruit bleek dat het kantelen van runderen acute stress oplevert en belastend is voor de dieren, maar dat het rechtop fixeren eveneens belastend is.[114] Ook door de Europese Commissie is nader onderzoek uitgezet naar de fixatie van runderen tijdens de onbedwelmde slacht. In dat onderzoek werd geconcludeerd dat zowel kantelen als rechtop fixeren leidt tot dierenwelzijnsproblemen en dat beide fixatiemethoden nadelen kennen bij de uitvoering.[115] In 2015 liet toenmalig staatssecretaris Dijksma weten dat het verbieden van kantelboxen kan leiden tot problemen. Ze schreef dat de verbloeding slechter verloopt in een rechtopstaande positie dan in een gekantelde positie, waardoor de tijd tussen aansnijden en bewustzijnsverlies langer is, en dat de veiligheid en werkomstandigheden voor de slachter beter zijn bij een kantelbox dan bij rechtopstaande fixatie, wat ook tot een betere halssnede kan leiden.[116] Twee jaar later schreef toenmalig staatssecretaris Van Dam aan de Kamer dat het kantelen van runderen een extra stressfactor is bij de onbedwelmde slacht, maar dat geen van de onderzoeken en adviezen tot een eenduidige conclusie komt dat het gebruik van de kantelbox af te raden is en dat hij de kantelbox dus niet zou gaan verbieden. Onverdoofde slacht zónder kantelen brengt óók extra risico’s voor het dierenwelzijn met zich mee.[117] Deze bevindingen werden in 2024 opnieuw onderstreept door de NVWA, die meldde dat het kantelen en op de kop houden van runderen ’een gevaar [is] voor dierenwelzijn’ en leidt tot ’grote stress’, maar dat het daardoor wel voor de slachter makkelijker is om de hals goed door te snijden.[118]

De fixatie die nodig is wanneer dieren onbedwelmd worden geslacht levert op zichzelf dus al ernstige dierenwelzijnsrisico’s op die niet kunnen worden opgelost. De mogelijkheid om de kantelbox uit te bannen voor de fixatie van runderen is uitgebreid onderzocht en niet mogelijk gebleken zonder dat dit andere ernstige risico’s met zich meebrengt voor het dierenwelzijn. Staande fixatie levert eveneens ernstige risico’s op, zowel voor het dier als voor de slachter. Fixatie is daarmee een blijvende bron van extra angst, stress en lijden bij de onbedwelmde rituele slacht van

---

[112] KNMvD. (2008). Standpunt over het onbedwelmd slachten van dieren.
[113] Kamerstukken II 2010/11, 31571, nr. 13.
[114] Gerritzen, M., Reimert, H., Van der Werf, J., Hindle, V., Visser, K. & Van Dixhoorn, I. (2014). Progress report restraining ruminants. Wageningen UR Livestock Research.
[115] Mirabito, L. et al. (2015). Restraining systems for bovine animals slaughtered without stunning. Welfare and socio-economic implications.
[116] Kamerstukken II 2015/16, 31571, nr. 28.
[117] Kamerstukken II 2016/17, 31 571, nr. 29
[118] Bureau Risicobeoordeling & Onderzoek van de NVWA. (2024). H*oofdstuk 10: Dierenwelzijn slachthuis*. In *Risicobeoordeling roodvlees- en grofwildketen*.

met name runderen, die niet kan worden weggenomen. Alleen voorafgaande bedwelming kan dit lijden substantieel verminderen.

Na de inwerkingtreding van het convenant zijn dierenartsen en wetenschappers onverminderd van oordeel dat - ook met de beperking van de duur van het lijden tot 40 seconden - het welzijn van dieren tijdens het onbedwelmd slachten nog altijd onaanvaardbaar wordt aangetast.[119] Dierenartsen die sinds het convenant betrokken zijn bij het toezicht op de onbedwelmde slacht geven aan dat zij het welzijn van de dieren onvoldoende kunnen borgen. Zij handelen daardoor noodgedwongen in strijd met de veterinaire eed en de Code voor de Dierenarts, die van hen vraagt de belangen van het dier voorop te stellen. De meeste NVWA-toezichthouders zijn op persoonlijke titel, of op basis van hun morele opvatting of vanuit hun opleiding als dierenarts, tegen onbedwelmde slacht, ook sinds het convenant – omdat zij van mening zijn dat dit een aantasting is van het dierenwelzijn.[120]

In een rapport van Bureau Risicobeoordeling & Onderzoek van de NVWA (2024) worden de dierenwelzijnsrisico's van de huidige onbedwelmde slachtpraktijk benoemd en besproken. Over het convenant schrijft BuRO dat het heeft geleid tot een verbetering van dierenwelzijn omdat dieren na aansnijden sneller worden bedwelmd wanneer ze niet bewusteloos raken, "maar bij alle dieren schaadt het standaard onverdoofd aansnijden het dierenwelzijn ernstig". Over runderen schrijft BuRO: "Door onbedwelmd de hals doorsnijden bij ritueel slachten treedt bij 100% van de ritueel geslachte runderen zeer ernstige angst, pijn en stress op door het onverdoofd doorsnijden van de hals (…), met extra stress wanneer runderen tijdens de fixatie worden gekanteld."[121]

Het Bureau Risicobeoordeling & Onderzoek van de NVWA bespreekt ook de ontwikkeling dat er in de onbedwelmde rituele slacht vaker post-cut stunning wordt toegepast, waarbij dieren direct na de halssnede alsnog worden bedwelmd. "Geconstateerd kan worden dat het aantal dieren dat direct na het aansnijden wordt bedwelmd is toegenomen. Deze trend is gunstig voor het dierenwelzijn, ofschoon het onverdoofd de hals doorsnijden blijft bestaan. Voor een significante dierenwelzijnsverbetering dient eerst geschoten, en dan gesneden te worden".

Initiatiefnemer stelt vast dat er met het convenant en met de toepassing van post-cut stunning is getracht het dierenwelzijn bij de onverdoofde slacht te verbeteren. Er zijn daarbij dierenwelzijnsverbeteringen

---

[119] KNMvD en WUR onderzoeker Gerritzen. (2019, 25 september). Position papers en toelichting bij het rondetafelgesprek over dit wetsvoorstel. Kamerstukken II 2019/20, 34908, nr. 6.
[120] Deloitte. (2021). Evaluatie Convenant onbedwelmd slachten volgens religieuze riten.
[121] Bureau Risicobeoordeling & Onderzoek van de NVWA. (2024). H*oofdstuk 10: Dierenwelzijn slachthuis*. In *Risicobeoordeling roodvlees- en grofwildketen*.

gerealiseerd, maar het onbedwelmd slachten blijft volgens BuRO een “ernstige aantasting van dierenwelzijn die vermijdbaar is”.

De grootste bedreigingen voor het dierenwelzijn, namelijk de onverdoofde halssnede en de fixatie, blijven voortbestaan. De NVWA wijst erop dat het dierenwelzijn, ook na inwerkingtreding van het convenant en het vaker toepassen van post-cut stunning, nog steeds ernstig wordt geschaad.[122] De hevige pijn en angst die bij de onverdoofde halssnede komen kijken, kunnen alleen worden weggenomen door voorafgaande bedwelming. Bovendien blijft het gebruik van kantelboxen bij onverdoofde slacht “een groot gevaar voor dierenwelzijn” dat zorgt voor grote stress bij dieren.[123] Het uitfaseren van de kantelbox lijkt niet mogelijk, omdat het alternatief ook grote risico’s voor dierenwelzijn (evenals voor de veiligheid van de slachter) met zich meebrengt.[124]

Als het doel wordt nagestreefd om het lijden van dieren bij de slacht zoveel mogelijk te verminderen, ook bij de slacht volgens religieuze riten – zoals in deze initiatiefwet het geval is – dan zijn er dus geen andere manieren om dat te bereiken dan een algehele verplichting tot het bedwelmen van dieren voorafgaand aan het doden. Inmiddels is er ook meer jurisprudentie beschikbaar, waaruit blijkt dat de invoering van een algehele plicht (zonder uitzonderingen) tot bedwelming van dieren voorafgaand aan de slacht en de daarmee gepaard gaande inperking van de godsdienstvrijheid de toets aan de Grondwet en het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie kan doorstaan. Dit wordt onderstreept door de uitspraken van het Hof van Justitie in 2020 en het Europees Hof voor de Rechten van de Mens in 2024.[125]

Internationaal

Wereldwijd zien we dat steeds meer landen, waaronder Europese lidstaten, een verbod instellen op het onbedwelmd slachten van dieren. Dit geldt voor Denemarken (sinds 2014), Nieuw-Zeeland (sinds 2010), Zweden (sinds 1937), Noorwegen (sinds 1929), Zwitserland (sinds 1897), Slovenië (sinds 2012), Liechtenstein (sinds 2010), IJsland (sinds 2013) en België (sinds 2019)[126]. Wanneer in deze landen wordt geslacht volgens religieuze riten, wordt voorafgaande bedwelming toegepast.
In een aantal landen met een overwegend islamitische bevolking zoals Maleisië, Jordanië en de Verenigde Arabische Emiraten is slachten zonder

[122] Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit. (2024). *Advies van BuRo over de risicobeoordeling roodvlees- en grofwildketen.*
[123] Bureau Risicobeoordeling & Onderzoek van de NVWA. (2024). H*oofdstuk 10: Dierenwelzijn slachthuis*. In *Risicobeoordeling roodvlees- en grofwildketen*.
[124] Kamerstukken II 2015/16, 31571, nr. 28.
[125] Europees Hof voor de Rechten van de Mens. (2024, 13 februari). Executief van de Moslims van België e.a. t. België, nrs. 16760/22 en 10 andere.
[126] Met uitzondering van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest.

voorafgaande bedwelming toegestaan, maar wordt in de praktijk ook bedwelming toegepast.[127]

3.1.5. Voorstel tot bedwelmingsplicht

Zoals hierboven geschetst is er de afgelopen jaren door de Kamer, opeenvolgende bewindspersonen en de slachters zelf gezocht naar manieren waarop het lijden van dieren bij de onverdoofde slacht zoveel mogelijk kan worden beperkt. Er is een convenant afgesloten, er is onderzocht of er goede alternatieven zijn voor de kantelbox en er wordt in de praktijk steeds meer gebruikgemaakt van post-cut stunning. Daarmee zijn minder vergaande maatregelen dan de bedwelmingsplicht uitvoerig onderzocht en in praktijk gebracht. De conclusie is dat deze maatregelen hebben gezorgd voor een verbetering van het welzijn van dieren bij de onverdoofde slacht, maar ook dat minder vergaande maatregelen dan een bedwelmingsplicht ontoereikend blijken om recht te doen aan het doel om angst, lijden en stress bij de slacht zoveel mogelijk te beperken.[128]

De initiatiefnemer is van mening dat het noodzakelijk is om de effectieve regel die dieren tijdens het meest stressvolle moment in hun leven beschermt tegen extra, vermijdbaar lijden – het toepassen van voorafgaande bedwelming – te laten gelden bij alle slacht die in Nederland plaatsvindt, en daarbij geen uitzonderingen meer toe te staan.

Het voorliggende voorstel beoogt de bescherming van dieren tegen vermijdbaar extra lijden bij de slacht dan ook uit te strekken tot alle dieren die in Nederland worden geslacht. Dit betekent dat ook bij slacht volgens religieuze riten dieren voorafgaand dienen te worden bedwelmd. Dat kan bijvoorbeeld met een omkeerbare, niet-letale bedwelming, conform de uitspraak van het Hof van Justitie.[129]

Na inwerkingtreding van dit wetsvoorstel kan de slacht volgens religieuze riten van schapen en geiten (blijven) plaatsvinden middels elektrische bedwelming, evenals de slacht van bepaalde runderen. Voor kippen blijft het waterbad tijdelijk toegestaan voor de religieuze slacht, totdat er een alternatieve reversibele bedwelmingsmethode is die redelijkerwijs toepasbaar is in slachthuizen. Daarnaast vinden er verschillende internationale onderzoeken plaats naar alternatieve reversibele bedwelmingsmethoden. Indien wetenschappelijk onderbouwd is dat

---

[127] Vanthemsche P. (2017). Rapport over de dialoog met de geloofsgemeenschappen met het oog op
een significante verbetering van het dierenwelzijn bij de praktijk van ritueel slachten en de overgang
naar een algemeen verbod op onbedwelmd slachten.
[128] Bureau Risicobeoordeling & Onderzoek van de NVWA. (2024). H*oofdstuk 10: Dierenwelzijn slachthuis*. In *Risicobeoordeling roodvlees- en grofwildketen*.
[129] Hof van Justitie van de Europese Unie. (2020, 17 december). *Arrest van het Hof (Grote kamer) in zaak C-336/19.* ECLI:EU:C:2020:1031

dergelijke bedwelmingsmethoden voldoen aan de wettelijke dierenwelzijnsvereisten en onder de voorwaarde dat het lijden van dieren zoveel mogelijk wordt beperkt (zo moet helder zijn dat de bedwelmingsmethode goed werkt en moet er – net zoals bij de reguliere slacht – voorafgaand aan het doden worden gecontroleerd of het dier buiten bewustzijn is), kunnen deze worden toegestaan voor de slacht volgens religieuze riten, ook als zij onder de huidige slachtverordening (nog) niet zijn toegestaan.[130] Deze initiatiefwet creëert hiervoor een wettelijke grondslag waarmee bij algemene maatregel van bestuur bedwelmingsmethoden kunnen worden aangewezen, met mogelijke bijkomende voorschriften die nodig zijn om het welzijn van dieren te waarborgen.

In dit wetsvoorstel wordt voorgesteld om een overgangstermijn van 1,5 jaar in acht te nemen waarin de onverdoofde religieuze slachtpraktijk de gelegenheid krijgt zich aan te passen aan de wettelijke plicht om dieren voorafgaand aan de slacht te bedwelmen. Deze termijn is gelijk aan de termijn die is gehanteerd in Vlaanderen en Wallonië bij het invoeren van een bedwelmingsplicht bij de slacht volgens religieuze riten.

3.1.6. Impact voor de geloofsgemeenschappen

Het voorstel om ook bij de slacht volgens religieuze riten voorafgaande bedwelming van de dieren verplicht te stellen raakt de joodse en islamitische geloofsgemeenschappen in Nederland. Ten minste een deel van de islamitische en joodse gemeenschappen in ons land acht bedwelming voorafgaand aan de slacht niet te verenigen met de voorschriften voor de slacht volgens religieuze riten. Voor hen betekent de invoering van de verplichting om dieren altijd te bedwelmen voorafgaand aan de slacht dat zij hun religieuze voorschriften niet kunnen naleven. Daarmee vormt de invoering van een bedwelmingsplicht een inperking van de vrijheid van godsdienst – een grondrecht dat in een pluralistische democratische rechtsstaat van groot belang is. De inperking daarvan kan – en zal – als pijnlijk worden ervaren door de joodse en islamitische geloofsgemeenschappen; ook door de gelovigen die zelf wellicht minder hechten aan de strikt religieuze voorschriften, en die voorafgaande bedwelming niet per se als onverenigbaar zien met de rituele slacht. Dat hun geloofsgenoten geraakt worden door een inperking van hun vrijheid om hun religie te belijden volgens de joodse of islamitische voorschriften waarmee zij bedwelming in strijd achten, kan ook door deze groep als pijnlijk worden ervaren, zeker in tijden waarin sprake is van oplaaiend antisemitisme en moslimhaat.

Initiatiefnemer acht het van groot belang om te onderkennen dat het voorstel tot invoering van de bedwelmingsplicht voor alle dieren die in Nederland worden geslacht – een inperking van de vrijheid van

[130] Dit kan aan de hand van artikel 26, lid 2, onder c, in samenhang met artikel 4 lid 4 van de Verordening (EG) nr. 1099/2009.

godsdienst – ingrijpend is voor de joodse en islamitische geloofsgemeenschappen in ons land. Dat zij van mening is dat invoering van die maatregel noodzakelijk is, betekent niet dat zij voorbij wil gaan aan deze realiteit. In hoofdstuk 4 gaat zij nader in op de afweging van het zwaarwegende belang van het grondrecht van de vrijheid van godsdienst en het grote maatschappelijke belang dat aan de bescherming van dieren wordt gehecht. Voor nu wil initiatiefnemer stilstaan bij de gerechtvaardigde gevoelens van de joodse en islamitische Nederlanders die door dit wetsvoorstel worden geraakt en pogen zo goed mogelijk recht te doen aan hun positie.

Reflectie op eerdere wetsbehandelingen en de inbreng van vertegenwoordigers van de joodse en islamitische geloofsgemeenschappen bij rondetafelgesprekken in het parlement[131] heeft geleerd dat het als pijnlijk wordt ervaren wanneer eraan voorbij wordt gegaan dat de joodse en islamitische slachtvoorschriften hun oorsprong vinden in bekommernis om het dierenwelzijn en respect voor het dier. Het is daarom van belang om te onderkennen dat de religieuze slachtvoorschriften geworteld zijn in het beginsel dat het dier zo min mogelijk zou moeten lijden bij de slacht, en dat de religieuze slacht lange tijd minder dierenleed veroorzaakte dan de reguliere slacht. Ook is het belangrijk om de pijnlijke geschiedenis van het misbruiken van het lijden van dieren om haat te zaaien tegen religieuze minderheden – met als absoluut dieptepunt het gebruik van beelden van rituele slacht in de antisemitische propaganda van nazi-Duitsland en het verbod op onverdoofde slacht dat niet uit bekommernis om dieren, maar uit pure Jodenhaat was ingesteld – niet uit de weg te gaan, maar juist te memoreren in dit wetsvoorstel. Alleen door de pijnlijke geschiedenis te benoemen en te erkennen kunnen we recht doen aan de zeer begrijpelijke gevoeligheden binnen de geloofsgemeenschappen. Initiatiefnemer acht het van groot belang om onnodig kwetsende kwalificaties van de onverdoofde rituele slacht achterwege te laten en de joodse en islamitische geloofsgemeenschappen met respect te bejegenen in deze gevoelige discussie, waarbij tenslotte hun vrijheid van geloofsbelijdenis wordt ingeperkt.

Ook andere opmerkingen vanuit de geloofsgemeenschappen zijn door initiatiefnemer zoveel mogelijk ter harte genomen. Zo merkten verschillende vertegenwoordigers van de joodse en islamitische geloofsgemeenschappen eerder op dat de termen ‘bedwelming’ en ‘verdoving’ nogal eufemistisch zijn en ten onrechte de indruk kunnen wekken dat wanneer de slacht van dieren maar voorafgegaan wordt door een bedwelming of verdoving, er geen dierenleed meer plaatsvindt. Initiatiefnemer onderschrijft die observatie en beschrijft in deze memorie van toelichting dan ook uitgebreid dat slacht altijd gepaard gaat met onvermijdelijk dierenleed, ook als voorafgaande bedwelming wordt

[131] Waaronder het rondetafelgesprek over het tweede wetsvoorstel van het lid Thieme voor een verbod op de onverdoofde slacht, Kamerstuk 34 908 nr 6

toegepast. Zij hoopt daarmee de onterechte indruk weg te nemen dat bedwelming of verdoving de slacht diervriendelijk zou maken - ook al moet zij deze termen in dit wetsvoorstel blijven hanteren omdat dit nu eenmaal de begrippen zijn die de wetgever gebruikt in de slachtwetgeving.

Verder heeft initiatiefnemer er nadrukkelijk voor gekozen om in dit wetsvoorstel ook voorstellen op te nemen die ingrijpen in de reguliere slacht, want ook daar is sprake van ernstig dierenleed dat verminderd kan en moet worden. Zo wordt met dit voorstel bijvoorbeeld de pijnlijke CO_2-bedwelming van varkens verboden, en wordt een maatregel voorgesteld om te voorkomen dat (hoog)drachtige dieren in het slachthuis belanden. Met deze voorstellen en dit brede initiatiefwetsvoorstel voor het beperken van het lijden van dieren bij de slacht beoogt initiatiefnemer niet alleen het maximale te doen om het dierenleed bij de slacht zoveel mogelijk te beperken, maar beoogt zij ook het debat te verbreden. Zo wordt niet alleen het lijden van dieren bij de onverdoofde religieuze slacht onderwerp van wetsbehandeling in het parlement, maar ook het lijden van dieren in de reguliere slacht.

3.2. Einde aan pijnlijke bedwelmingsmethoden

In de vorige paragraaf is toegelicht dat voorafgaande bedwelming noodzakelijk is om het lijden van dieren bij het doden te verminderen. Dat betekent geenszins dat met het toepassen van bedwelming alle pijn, stress en angst die gepaard gaan met de slacht zijn weggenomen voor de dieren. Het slachten van dieren is altijd in strijd met de intrinsieke waarde en het welzijn van het dier. Voorafgaande bedwelming is noodzakelijk om dieren ten minste het vermijdbare leed van slacht bij vol bewustzijn te besparen. Vanuit de wettelijke verplichting om dieren bij de slacht alle vermijdbare pijn, angst en stress te besparen, is het vervolgens ook noodzakelijk om bestaande bedwelmingsmethoden steeds kritisch te beoordelen – en niet meer toe te staan wanneer blijkt dat die extra, vermijdbaar leed opleveren ten opzichte van andere alternatieven.

De ontwikkeling van bedwelmingsmethoden
Eeuwenlang werden dieren niet bedwelmd als zij geslacht werden en werd de hals doorgesneden terwijl zij bij bewustzijn waren.[132] Runderen en zwaardere varkens werden vaak wel bedwelmd via een hamerslag op het voorhoofd. Daarbij werd de kop van het dier letterlijk ingeslagen door de slager om het dier buiten bewustzijn te brengen (hier stamt het woord ‘slachten’ van af). Deze vorm van bedwelming werd niet zozeer vanuit dierenwelzijnsoverwegingen toegepast, maar omdat het bij een groter dier makkelijker is om de doodsteek toe te dienen als het dier niet meer bij bewustzijn is.[133] In 1919 is vastgelegd dat bedwelming voorafgaand

[132] Reitsma, K. (1965). *De bedwelming van het slachtvee*. In *Handboek voor de slager.*
[133] Devriese, L. (2016). *Al of niet bedwelmd slachten en offeren: wat er achter de woorden schuilt*. In *Vlaams Diergeneeskundig Tijdschrift, 85.*

aan de slacht verplicht werd voor de reguliere slacht. Vóór het inwerkingtreden van deze wet werden dieren doorgaans al bedwelmd in openbare slachthuizen; bij thuisslacht was dit niet of zelden het geval.[134] Bedwelmingsmethoden waren in het begin niet bepaald verfijnd en zijn dat in veel gevallen nog steeds niet - al zijn er in de loop der jaren verbeteringen gerealiseerd (en worden ze tot op de dag van vandaag verder doorontwikkeld).

In het begin van de twintigste eeuw werd de 'botte bijl'-methode nog steeds gehanteerd. Zwaardere zoogdieren, zoals varkens, werden met een zware hamer of de platte achterkant van een bijl bewusteloos geslagen, waarna de slachter de halsslagaders doorsneed. Deze methode bracht risico's met zich mee, omdat het geregeld voorkwam dat het dier niet na één klap buiten westen was.[135] Later werd de voorloper van het huidige penschiettoestel uitgevonden: een apparaat met een pen die middels een hamer in de schedel en de hersenen van het dier werd geslagen. Deze methode was makkelijker en secuurder voor de slachter om te gebruiken. In andere gevallen werd gebruikgemaakt van een penschietmasker in de vorm van een pistool, waarmee een kogel in de hersenen werd geschoten. Deze apparaten werden vervolgens weer vervangen door een schietmasker, waarmee de pen in de hersenen werd geschoten, zonder dat een hamerslag nodig was.[136]

In de jaren dertig van de twintigste eeuw werd geëxperimenteerd met elektrische bedwelming om een vergelijkbaar bewustzijnsverlies te bewerkstelligen als bij het schietmasker. Men zocht naar alternatieven voor het schietmasker, die mogelijk wel instemming konden krijgen van de joodse autoriteiten. Bedwelmingsmethoden die vergelijkbaar zijn met de methoden die nu nog worden gebruikt, zoals de elektrische tang, werden in die periode ontwikkeld. De noodzaak daartoe ontstond doordat nazi-Duitsland in 1933 het onverdoofd slachten verbood, als een van de vele anti-Joodse maatregelen die het regime doorvoerde. Meerdere andere Europese landen volgden het Duitse voorbeeld, waaronder Noorwegen, Zweden, Hongarije, Polen en Italië.[137] In de daaropvolgende decennia werd ook onderzoek gedaan naar het gebruik van chemische stoffen, zoals CO_2, voor het bedwelmen van varkens. Niet om dierenwelzijnsredenen, maar omdat hiermee op grotere schaal meer dieren tegelijk konden worden bedwelmd.[138] De ontwikkeling van

---

[134] Reitsma, K. (1965). *De bedwelming van het slachtvee*. In *Handboek voor de slager.*
[135] Kwak, G. (2016, 15 april). *De huisslachting*. Versinspiratie. https://versinspiratie.nl/vlees-en-vleeswaren/historie-van-de-huisslacht/de-huisslachting
[136] Reitsma, K. (1965). *De bedwelming van het slachtvee*. In *Handboek voor de slager.*
Devriese, L. (2016). *Al of niet bedwelmd slachten en offeren: wat er achter de woorden schuilt*. In *Vlaams Diergeneeskundig Tijdschrift, 85.*
[137] Van Eenennaam, E. (2019). *Het kwetsbare slachten. (On)verdoofde slacht als absolute waarde.*
[138] Devriese, L. (2016). *Al of niet bedwelmd slachten en offeren: wat er achter de woorden schuilt*. In *Vlaams Diergeneeskundig Tijdschrift, 85.*
Reitsma, K. (1965). *De bedwelming van het slachtvee*. In *Handboek voor de slager.*

bedwelmingsmethoden is daarmee ook gebruikt om de slacht van dieren te industrialiseren.

Voor het bedwelmen van kippen, eenden en kalkoenen is decennialang gebruikgemaakt van het elektrische waterbad als bedwelmingsmethode, waarbij de dieren ondersteboven aan hun poten aan de zogeheten slachtlijn worden gehangen en met hun kop door een bak met water worden gehaald waarop stroom staat.[139] Sinds 2007 wordt in Nederland ook gas gebruikt om deze diersoorten te verdoven. In 2008 werd ongeveer een kwart van de vleeskuikens verdoofd via gasbedwelming en driekwart via het elektrisch waterbad. Sindsdien zijn steeds meer slachthuizen overgestapt op gasbedwelming.[140]

Om het lijden van dieren bij de slacht zoveel mogelijk te beperken is het dus niet alleen belangrijk dát dieren buiten bewustzijn worden gebracht voordat de slacht plaatsvindt. Het is ook belangrijk dat daarvoor methoden worden gebruikt die zo min mogelijk lijden, angst en stress bij dieren veroorzaken. Methoden die in het verleden zijn toegepast, zijn om die reden inmiddels vervangen door andere methoden. Ook nieuwe inzichten leren dat sommige bestaande bedwelmingsmethoden onnodig extra dierenleed veroorzaken en inmiddels beter vervangen kunnen worden door een alternatief.

Kritiek op toegestane bedwelmingsmethoden
In 1979 werd in Nederland het gebruik van CO_2-bedwelming bij varkens verboden, nadat uit onderzoek van bedwelmingsexpert en dierenarts dr. Hoenderken bleek dat varkens bij deze bedwelmingsmethode lijden aan extreme stress, pijn en ademnood.[141] Er waren betere alternatieven beschikbaar die konden worden toegepast. In 1994 trad echter de Europese richtlijn 93/119/EG inzake de bescherming van dieren bij het slachten of doden in werking, waar het verbod niet in werd opgenomen. Omdat deze Europese richtlijn rechtstreeks moest worden omgezet in nationale wetgeving, moest Nederland CO_2-bedwelming bij varkens opnieuw toestaan.

In 2013 werd de Richtlijn vervangen door de Europese Verordening (EG) nr. 1099/2009, die tot op de dag van vandaag het wettelijk kader biedt voor de bescherming van dieren bij de slacht. Hoewel er destijds verschillende rapporten lagen die adviseerden om het gebruik van CO_2-bedwelming bij varkens en het gebruik van het elektrisch waterbad voor pluimvee uit te bannen bij deze nieuwe Verordening, bleven deze bedwelmingsmethoden toegestaan. Niet vanwege wetenschappelijke of dierenwelzijnsredenen, maar omdat het op dat moment economisch niet haalbaar werd geacht. Wel werd opgemerkt dat het van belang is om de

[139] Nieuwsblad van het Noorden. (1976, 25 september). *De slachtlijn moet vol zijn.*
[140] Verslag houdende een lijst van vragen en antwoorden inzake Vaststelling van de begrotingsstaten van het ministerie van LVVN en het Diergezondheidsfonds voor het jaar 2025. Kamerstuk 36600 XIV, nr. 10.
[141] Den Blijker, J. (2009, 28 januari). Doet de pijnbestrijding pijn? Trouw.

besprekingen over deze methoden in de toekomst voort te zetten.[142] In Nederland maken nog altijd vijf slachthuizen gebruik van CO_2-bedwelming bij de slacht van varkens en vijf van het elektrisch waterbad als standaardmethode bij de slacht van kippen, eenden en kalkoenen.[143][144]

Ook sinds 2013 zijn de ontwikkelingen snel gegaan, waardoor er minder dieronvriendelijke bedwelmingsmethoden beschikbaar zijn als alternatief voor methoden die onnodig lijden van dieren veroorzaken. De Tweede Kamer is zich hiervan bewust en al in 2015 werd een motie van de Partij voor de Dieren en de Partij van de Arbeid aangenomen waarmee de regering werd verzocht om te kijken naar alternatieven voor CO_2-bedwelming van varkens, en deze methode uit te faseren.[145] In een daaropvolgende Kamerbrief kondigde toenmalig staatssecretaris Van Dam een onderzoek aan naar betere alternatieven en naar goedkeuring in de EU voor het gebruik van alternatieve methoden.[146] Toen de Kamer in 2018 vroeg naar de stand van zaken rond de aangenomen motie, liet de regering weten dat er reeds een alternatief beschikbaar (en toegelaten) is voor CO_2-bedwelming van varkens, namelijk elektrische bedwelming.[147] De motie vroeg om uitfasering van CO_2-bedwelming als er alternatieven bleken te zijn, maar dat verzoek werd niet uitgevoerd (de regering beweerde dat toegelaten bedwelmingsmethoden niet zonder meer verboden kunnen worden, zonder de mogelijkheid te noemen die de Verordening daar wel degelijk toe blijkt te bieden en waar initiatiefnemer nu gebruik van maakt).

In april 2022 schreef toenmalig minister Staghouwer aan de Tweede Kamer: “Op het gebied van het doden van dieren zijn er momenteel bepaalde praktijken en bedwelmings- en dodingsmethoden toegestaan, waarvan wetenschappelijk bewezen is dat deze niet diervriendelijk zijn. Het gaat hier bijvoorbeeld om hoge concentratie CO_2-bedwelming van varkens en het elektrisch waterbad en onbedwelmd kantelen van pluimvee. Ik zet daarom in op uitfasering hiervan.”[148]

De praktijk bleek anders. Sommige slachthuizen wilden zelfs overstappen op CO_2-bedwelming van varkens. Daarom nam de Kamer datzelfde jaar,

---

[142] Overweging 6 van Verordening (EG) Nr. 1099/2009 inzake de bescherming van dieren bij het doden: “De aanbevelingen om het gebruik van koolstofdioxide voor varkens en het gebruik van waterbadbedwelmers voor pluimvee geleidelijk uit te bannen zijn niet in deze verordening opgenomen, omdat uit de effectbeoordeling is gebleken dat die uitbanning op dit moment in de Europese Unie economisch nog niet haalbaar is. Het is evenwel van belang deze besprekingen in de toekomst voor te zetten.”

[143] Sinds de inwerkingtreding van de slachtverordening zijn steeds meer slachthuizen overgestapt op andere bedwelmingsmethoden. Helaas neemt het aantal slachthuizen dat deze bedwelmingsmethoden gebruikt al een aantal jaren niet af.

[144] Kamerstukken II 2025/26, 36 915 XIV, nr. 6

[145] Kamerstukken II 2015/16, 34300 XIII, nr. 151.

[146] Kamerstukken II 2015/16, 28286, nr. 850.

[147] Kamerstukken II 2018/19, 35 000 XIV, nr. 8.

[148] Kamerstukken II 2021/22, 28286, nr. 1255.

zeven jaar na het verzoek van de Kamer om CO_2-bedwelming van varkens uit te faseren, een motie aan van de SP waarmee de regering werd verzocht om geen toestemming te geven als slachterijen willen overgaan op het bedwelmen van varkens met CO_2.[149] Ook deze motie werd niet uitgevoerd: de minister schreef in reactie op de aangenomen motie aan de Kamer dat er geen juridische grond is om dit te weigeren, en dat de Europese Verordening niet toestaat dat CO_2-bedwelming door een lidstaat wordt verboden.[150] De Kamer bleef echter aandringen. In 2024 werd een motie van de PVV waarmee de regering werd verzocht om de dieronvriendelijke CO_2-bedwelming van varkens uit te faseren gesteund door een meerderheid van de Tweede Kamer.[151] In reactie op deze motie erkende toenmalig minister Wiersma dat CO_2-bedwelming inderdaad kan leiden tot “een ernstige welzijnsaantasting” van varkens. Ze voerde de motie echter niet uit; ze schreef dat haar inzet niet verder zou gaan dan zich er op Europees niveau voor in te spannen om deze bedwelmingsmethode uit te faseren.[152]

Door alle ontwikkelingen zijn er geen goede redenen meer om CO_2-bedwelming bij varkens nog langer toe te staan. Al sinds 1979 is vastgesteld dat de varkens ernstig lijden bij deze bedwelmingsmethode, en om die reden is deze bedwelmingsmethode eerder al verboden geweest in Nederland. Door Europese regels moest Nederland CO_2-bedwelming bij varkens weer toestaan, maar de Tweede Kamer wil er ondertussen alweer ruim tien jaar vanaf. Steeds meer slachthuizen zijn overgegaan op andere bedwelmingsmethoden, zoals elektrische bedwelming. In 2025 werd bij nog maar vijf slachterijen CO_2-bedwelming gebruikt bij varkens. Maar het aantal slachthuizen dat deze methode gebruikt neemt al jaren niet meer af. In 2024 werden er nog altijd 10,5 miljoen varkens bedwelmd met CO_2 voorafgaand aan de slacht.[153] Ook zijn er de afgelopen jaren slachthuizen juist overgestapt van elektrische bedwelming op CO_2-bedwelming van varkens, ondanks de wetenschappelijke inzichten dat deze laatste methode leidt tot veel meer dierenleed.[154] Om ervoor te zorgen dat ook de laatste slachthuizen stoppen met het veroorzaken van onnodig dierenleed door CO_2-bedwelming van varkens en te waarborgen dat er geen slachthuizen meer overstappen op deze methode, is een wettelijk verbod op CO_2-bedwelming van varkens noodzakelijk. Hoewel opeenvolgende bewindspersonen stelden dat een lidstaat niet eenzijdig een dergelijke bedwelmingsmethode kan verbieden, blijkt de slachtverordening daar wel degelijk ruimte toe te bieden, die tot op heden niet is benut door Nederland. Initiatiefnemer stelt voor om gebruik te maken van de ruimte

[149] Kamerstukken II 2021/22, 28286, nr. 1243.
[150] Kamerstukken II 2021/22, 28 286, nr. 1259
[151] Kamerstukken II 2024/25, 28286, nr. 1342.
[152] Kamerstukken II 2024/25, 28286, nr. 1380.
[153] Kamerstukken II 2024/25, 36725 XIV. Documentnummer 2025D26452.
[154] Zoals Vion Groenlo in 2024.

die de Verordening biedt om bedwelmingsmethoden die onnodig veel dierenleed veroorzaken, zoals CO_2-bedwelming van varkens, als lidstaat te verbieden. Dit wordt nader toegelicht in paragraaf 4.2 van deze memorie van toelichting.

Een andere pijnlijke bedwelmingsmethode die nog steeds wordt toegepast is de elektrische waterbadmethode bij kippen, eenden en kalkoenen. De European Food Safety Authority (EFSA) adviseerde al in 2004 om het elektrisch waterbad zo spoedig mogelijk uit te faseren: “Since welfare is poor when the shackling line and water bath electrical stunning method is used, and birds are occasionally not stunned before slaughter, the method should be replaced as soon as possible.”[155] In 2019 stelde EFSA dat er dierenwelzijnsgevaren zijn bij het elektrisch waterbad die niet kunnen worden voorkomen.[156] In de monitoringsprocedure van slachthuizen staat per slachthuis met een elektrisch waterbad beschreven bij welk percentage van de vogels die correct zijn bedwelmd het resultaat “bevredigend” genoemd mag worden[157]; het is inherent aan deze bedwelmingsmethode dat een deel van de vogels onvoldoende of niet wordt bedwelmd bij het elektrisch waterbad, hierbij ernstig pijn lijdt en bij bewustzijn het verdere slachtproces ingaat.

In 2009 bleek uit onderzoek van Wageningen University & Research dat de elektrische bedwelming van vleeskuikens, leghennen en eenden met de waterbadmethode niet toereikend is.[158] Toenmalig landbouwminister Verburg kondigde aan zich in te zetten voor het uitfaseren van de waterbadmethode in Europa, waar gewerkt werd aan een nieuwe slachtverordening ter vervanging van de richtlijn. Tevens liet ze weten de regelgeving in Nederland aan te gaan passen en stelde ze “verheugd” te zijn dat de sector “haar eigen verantwoordelijkheid wil nemen” door over te gaan schakelen op alternatieve bedwelmingsmethoden (daarbij liet zij overigens in het midden of dat zou gaan om een nog te ontwikkelen variant op het elektrisch bedwelmen of een geheel andere methode).[159] Datzelfde jaar koppelde de minister aan de Kamer terug dat ze de onderzoeksresultaten van de WUR naar alle lidstaten had gestuurd en had gepleit voor een Europees verbod op het elektrisch waterbad als bedwelmingsmethode, maar dat ze had geconstateerd dat er onvoldoende steun was voor een dergelijk verbod. Dit was voor haar reden om zich te onthouden van stemming over het politiek akkoord dat werd bereikt over de nieuwe slachtverordening. Verburg liet aan de Europese collega’s

---

[155] EFSA. (2004). Opinion of the Scientific Panel on Animal Health and Welfare on a request from the Commission related to welfare aspects of the main systems of stunning and killing the main commercial species of animals.
[156] EFSA. (2019). Slaughter of animals: poultry.
[157] NVWA. 2024. Bijlage 6 bij Werkvoorschrift toezicht op welzijn van pluimvee en konijnen in het slachthuis.
[158] Kamerstukken II 28 286, nr. 291.
Hindle, V., Lambooij, E. Reimert, H.G.M., Workel, L.D. & Gerritzen, M.A. (2009). Elektrisch verdoven van pluimvee. Een evaluatie van de praktijk situatie in Nederland. Wageningen University & Research. Animal Sciences Group
[159] Kamerstukken II 2008/09, 28 286, nr. 291.

weten dat Nederlandse pluimveeslachterijen zouden overstappen op alternatieve bedwelmingsmethoden en dat Nederland daarmee zou aantonen dat het gebruik van alternatieve bedwelmingsmethoden haalbaar is, zowel uit dierenwelzijns- als uit economisch oogpunt.[160] Er werd met de sector afgesproken dat de huidige methode van het elektrisch waterbad per 1 januari 2011 uitgefaseerd zou zijn.[161] Deze deadline werd echter steeds verder vooruitgeschoven. Toenmalig staatssecretaris Bleker liet eind 2011 weten dat de testresultaten van het alternatief van de kopbedwelming tegenvielen; in plaats daarvan werden de aangescherpte parameters voor het elektrisch waterbad, zoals overeengekomen bij het politiek akkoord van de slachtverordening, doorgevoerd in Nederlandse wetgeving.[162] Met de aangescherpte parameters werd de inzet op het uitfaseren van het elektrisch waterbad grotendeels losgelaten, ondanks dat ernstige dierenwelzijnsproblemen bleven bestaan. In 2013 bevestigde staatssecretaris Dijksma dat het uitfaseren van het waterbad op geheel vrijwillige basis gebeurt.[163]

Als reactie hierop nam de Tweede Kamer in 2014 een motie aan waarmee de regering werd verzocht om een einde te maken aan het levend aanhangen van gevogelte voor de slacht[164], iets wat standaard gebeurt voorafgaand aan bedwelming via het elektrisch waterbad. In april 2022 schreef toenmalig minister Staghouwer aan de Tweede Kamer dat er ‘op het gebied van het doden van dieren momenteel bepaalde praktijken en bedwelmings- en dodingsmethoden [zijn] toegestaan, waarvan wetenschappelijk bewezen is dat deze niet diervriendelijk zijn’. Als een van de voorbeelden daarvan noemde de minister het elektrisch waterbad bij pluimvee. Hij liet weten dat hij zich inzette voor uitfaseren hiervan.[165]

Tot op heden is de motie over een einde aan het levend aanhangen van kippen, eenden en kalkoenen voor de slacht nog altijd niet uitgevoerd. Net zoals bij de CO_2-bedwelming bij varkens, wordt in 2026 nog altijd gebruikgemaakt van het elektrisch waterbad als bedwelmingsmethode. In 2025 zijn er 64,2 miljoen vleeskuikens en 4 miljoen eenden bedwelmd met het elektrisch waterbad.[166] Ook worden jaarlijks rond de 4.000 kalkoenen bedwelmd met het elektrisch waterbad.[167] Veel van deze dieren wordt aantoonbaar en vermijdbaar lijden aangedaan. Drie grote slachthuizen en twee kleine tot middelgrote slachthuizen gebruiken deze

---

[160] Kamerstukken II 2008/09 21 501-32, nr. 345.
[161] Kamerstukken II 2009/10, 28 286, nr. 381.
[162] Ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie. (2011, 23 december). *Informatie uitfaseren waterbad Tweede Kamer*. https://edepot.wur.nl/189761
[163] Staatssecretaris van Economische Zaken. (2013, 18 maart). Antwoord vragen van het lid Thieme over het bericht dat alle Nederlandse kip halal is.
[164] Kamerstukken II 2013/14, 28286, nr. 688.
[165] Kamerstukken II 2021/22, 28286, nr. 1255.
[166] Verslag houdende een lijst van vragen en antwoorden inzake Wijziging van de begrotingsstaten van het Ministerie van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur (XIV) en het Diergezondheidsfonds (F) voor het jaar 2026 (wijziging samenhangende met de Voorjaarsnota) (Kamerstukken 36 915 XIV, nr. 6).
[167] Kamerstukken II 2025/26, 36 800 XIV, nr. 8

methode nog altijd als de standaard. Daarnaast zijn er nog twee slachthuizen die het waterbad gebruiken als hun niet-standaardmethode.

3.2.1. Verbod op CO_2-bedwelming bij varkens en op het waterbad bij kippen, eenden en kalkoenen

Artikel 26, derde lid, van de slachtverordening geeft lidstaten de ruimte om maatregelen te nemen voor een uitgebreidere bescherming van dieren bij het doden, wanneer de lidstaat dat noodzakelijk acht op basis van nieuw wetenschappelijk bewijs en de Europese Commissie het goedkeurt. De Nederlandse regering heeft deze mogelijkheid nog nooit benut, ondanks de duidelijke wens van de Kamer die in verschillende moties heeft gevraagd om pijnlijke bedwelmingsmethoden te verbieden. De initiatiefnemer heeft daarom besloten deze procedure zelf te starten met haar wetsvoorstel. Zij is van mening dat er overtuigende recente wetenschappelijke inzichten zijn die het onnodig lijden van varkens bij CO_2-bedwelming en het onnodig lijden van kippen, eenden en kalkoenen bij het elektrisch waterbad aantonen. Daarmee is een verbod op deze methoden niet alleen gerechtvaardigd, maar ook mogelijk binnen de Verordening.

Nieuwe wetenschappelijke inzichten over CO_2-bedwelming bij varkens
Uit tal van (recente) onderzoeken blijkt dat varkens bij CO_2-bedwelming pijn en angst voelen.[168] Zodra varkens worden blootgesteld aan CO_2-concentraties duurt het zo'n dertig tot zestig seconden voordat de dieren buiten bewustzijn zijn.[169] De blootstelling geeft ernstige irritatie aan de ogen, neusslijmvliezen, keel en longen en wordt door wetenschappers gekenmerkt als pijnlijk.[170] Het creëert een gevoel van ademnood, wat leidt tot een angstreactie in de hersenen en paniek.[171] De varkens

[168] Atkinson, S., Algers, B., Pallisera, J., et al. (2020). Animal Welfare and Meat Quality Assessment in Gas Stunning during Commercial Slaughter of Pigs Using Hypercapnic-Hypoxia (20% CO2 2% O2) Compared to Acute Hypercapnia (90% CO2 in Air). Animals 10(12), 2440. DOI: 10.3390/ani10122440
Gerritzen, M.A. & Reimert, H.G.M. (2019). Verbeteren dierenwelzijn tijdens CO2 verdoven van slachtvarkens. Wageningen University & Research, rapport 1181.
[169] Verhoeven, M., Gerritzen, M., Velarde, A., Hellebrekers, L. & Kemp, B. (2016). Time to loss of consciousness and its relation to behavior in slaughter pigs during stunning with 80 or 95% Carbon Dioxide. Frontiers in Veterinary Science. DOI: 10.3389/fvets.2016.00038
[170] Raj, A.B.M., Gregory, N.G. (1995). Welfare implications of the gas stunning of pigs. Determination of aversion to the initial inhalation of carbon dioxide or argon. Animal Welfare (4). 273-280.
Steiner, A.R., Flammer, S.A., Beausoleil, N.J., et al. (2019). Humanely Ending the Life of Animals: Research Priorities to Identify Alternatives to Carbon Dioxide. Animals 9(11), 911. DOI: 10.3390/ani9110911
[171] AVMA (American Veterinary Medical Association). 2020. AVMA Guidelines for the Euthanasia of Animals: 2020 Edition.
Beausoleil, N.J., Mellor, D.J. (2015). Introducing breathlessness as a significant animal welfare issue. N Z Vet J. 63. 44-15.

reageren op deze pijn door het uit te schreeuwen en te snakken naar adem.[172] Ook proberen de varkens uit de gaskelders te ontsnappen.[173]

Ook de EFSA concludeerde in 2020: “Exposure to CO_2 at high concentrations (…) is considered a serious welfare concern by the Panel, because it is highly aversive and causes pain, fear and respiratory distress” en “There are no preventive or corrective measures to the pain, fear and respiratory distress caused by the exposure to high CO_2 concentrations as this is inherent to the stunning method.”[174]

Uit de ketenrisicobeoordeling van Bureau Risicobeoordeling & Onderzoek van de NVWA (2024) blijkt dat CO_2-bedwelming van varkens een “onverminderd groot risico” vormt voor het dierenwelzijn.[175]

Uit omvangrijk internationaal onderzoek naar alternatieven voor CO_2-bedwelming van varkens (2025) blijkt dat andere bedwelmingsmethoden significant minder lijden veroorzaken en dat er haalbare alternatieven zijn.[176]

Nieuwe wetenschappelijke inzichten over het elektrisch waterbad bij kippen, eenden en kalkoenen
Bij het elektrisch waterbad worden de vogels bij bewustzijn met hun poten aan haken opgehangen. Dit veroorzaakt pijn en angst bij de

---

[172] Atkinson, S., Larsen, A., Llonch, P. et al. (2015). Group stunning of pigs during commercial slaughter in a Butina pasternoster system using 80% nitrogen and 20% carbon dioxide compared to 90% carbon dioxide.
O’Malley, C.I., Wurtz, K.E., Steibel, J.P. et al. (2018). Relationships among aggressiveness, fearfulness and response to humans in finisher pigs. Appl. Anim. Behav. Sci. 205, 194-201.
Rodríguez, P., Dalmau, A., Ruiz-de-la-Torre, J.L., et al. (2008). Assessment of unconsciousness during carbon dioxide stunning in pigs. Animal Welfare. 17, 341-349.
Terlouw, C., Bourguet, C. & Deiss, V. (2016). Consciousness, unconsciousness and death in the context of slaughter. Part I. Neurobiological mechanisms underlying stunning and killing. Meat Sci. 118, 133-146.
[173] Verhoeven, M., Gerritzen, M., Velarde, A., Hellebrekers, L. & Kemp, B. (2016). Time to loss of consciousness and its relation to behavior in slaughter pigs during stunning with 80 or 95% Carbon Dioxide. Frontiers in Veterinary Science. DOI: 10.3389/fvets.2016.00038
Atkinson, S., Algers, B., Pallisera, J., et al. (2020). Animal Welfare and Meat Quality Assessment in Gas Stunning during Commercial Slaughter of Pigs Using Hypercapnic-Hypoxia (20% CO2 2% O2) Compared to Acute Hypercapnia (90% CO2 in Air). Animals 10(12), 2440. DOI: 10.3390/ani10122440
[174] EFSA Panel on Animal Health and Welfare. (2020). Welfare of pigs at slaughter. DOI: 10.2903/j.efsa.2020.6148
[175] Bureau Risicobeoordeling & Onderzoek van de NVWA. (2024). Advies van BuRo over de risicobeoordeling roodvlees- en grofwildketen.
[176] EU Reference Centre for Animal Welfare - Pigs. (2025). PigStun.
Stokkermans, P. (2025, 5 april). *Alternatieve dodingsmethode beter voor welzijn varken*. In *Nieuwe Oogst*

dieren.[177] De NVWA noemt het “stressvol en pijnlijk”.[178] Ook het ministerie van landbouw concludeerde in 2021 dat het ondersteboven aanhangen stress en pijn veroorzaakt, doordat de organen uit de buikholte op de longen duwen, wat de ademhaling bemoeilijkt.[179]

Uit de risico-inventarisatie voor dierenwelzijn in Nederlandse slachthuizen (2021) blijkt dat medewerkers van de NVWA, onderzoekers en ngo’s stellen dat waterbadbedwelming van kippen, eenden en kalkoenen risico’s voor dierenwelzijn met zich meebrengt.[180] Individuele dieren kunnen een hoge lichaamsweerstand hebben waardoor ze te weinig stroom krijgen om bewusteloos te worden. Deze dieren lijden door de pijnlijke elektrische schok die ze hebben gekregen. Andere dieren trekken zich op en kunnen zo het waterbad ontwijken, waardoor ze nog bij vol bewustzijn worden gedood door een roterend mes, of verdrinken in het gloeiendhete plukbad. Sommige vogels worden voordat ze volledig zijn bedwelmd al geraakt door pijnlijke elektrische schokken, bijvoorbeeld aan hun vleugels.[181] Volgens EFSA (2019) is het bovendien heel moeilijk om de vogels te onderscheiden die elektrisch geïmmobiliseerd zijn, en dus buiten bewustzijn lijken - maar in werkelijkheid nog wel bij bewustzijn zijn.[182] Ook deze dieren worden bij vol bewustzijn gedood door een roterend mes, of ze verdrinken in het gloeiendhete plukbad. Onderzoekers en medewerkers van de NVWA geven aan dat het niet te voorkomen is dat een deel van de vogels niet of onvoldoende wordt bedwelmd, ook als slachthuizen zich aan de wettelijke normen houden.[183]

Bij een slachthuis dat tot voor kort nog met het elektrisch waterbad werkte, zijn in 2023 en 2024 veel van de hierboven genoemde ernstige dierenwelzijnsproblemen aangetroffen. Zo kwam het regelmatig voor dat kippen nog bij bewustzijn waren na het elektrisch waterbad. Kippen werd onverdoofd de keel doorgesneden, terwijl ze van pijn hevig met hun vleugels fladderden. Sommige kippen trokken hun hoofd op om de roterende messen te ontwijken, waarna ze bij bewustzijn in de hete broeibakken zijn verdronken.[184]

Conclusie

---

[177] Gentle, M.J. & Tilson, V.L. (2000). Nociceptors in the legs of poultry: implications for potential pain in pre-slaughter shackling. Animal Welfare. 9. 227-236.
[178] Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit. (2024). Bijlage 6 bij Werkvoorschrift toezicht op welzijn van pluimvee en konijnen in het slachthuis.
[179] Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit. (2021, 28 januari). Risico-inventarisatie voor dierenwelzijn in Nederlandse slachthuizen.
[180] Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit. (2021, 28 januari). Risico-inventarisatie voor dierenwelzijn in Nederlandse slachthuizen.
[181] Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit. (2024). Bijlage 6 bij Werkvoorschrift toezicht op welzijn van pluimvee en konijnen in het slachthuis.
[182] EFSA. (2019). Slaughter of animals: poultry.
[183] Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit. (2021, 28 januari). Risico-inventarisatie voor dierenwelzijn in Nederlandse slachthuizen.
[184] Ongehoord. (2025, 15 april). *Beter Leven slachthuis: als kip zonder kop*. Op basis van jaaroverzichten van de NVWA.

Er is onvoldoende reden om in Nederland CO_2-bedwelming bij varkens en het elektrisch waterbad bij kippen, eenden en kalkoenen te blijven gebruiken. Niet voor niets vraagt de Tweede Kamer al sinds 2015 om een verbod op CO_2-bedwelming bij varkens en sinds 2014 om een verbod op het levend aanhangen van kippen, eenden en kalkoenen bij het waterbad. Veel Nederlandse slachthuizen hebben aangetoond dat er werkbare alternatieven zijn voor deze bedwelmingsmethoden. Daarmee zijn het extra lijden, de angst en de stress die deze bedwelmingsmethoden veroorzaken ontegenzeggelijk vermijdbaar. Vanuit het oogpunt van het besparen van vermijdbaar en onnodig lijden, zoals wordt voorgeschreven in artikel 3, lid 1 van de slachtverordening (EG) nr. 1099/2009, is de initiatiefnemer van mening dat een verbod in Nederland noodzakelijk is. De resterende slachthuizen die deze bedwelmingsmethoden gebruiken, kunnen – net zoals de andere slachthuizen al hebben gedaan – overstappen op andere beschikbare bedwelmingsmethoden die al volop worden toegepast.

Het op korte termijn volledig verbieden van het elektrisch waterbad zou als gevolg hebben dat kippen niet meer volgens religieuze riten kunnen worden geslacht in Nederland onder de nieuwe bedwelmingsplicht die met dit wetsvoorstel wordt geïntroduceerd. De initiatiefnemer stelt daarom voor om het verbod op het waterbad bij kippen tijdelijk niet van toepassing te laten zijn voor de slacht volgens religieuze riten, omdat dit op dit moment de enige reversibele bedwelmingsmethode is die redelijkerwijs toepasbaar is in slachthuizen. Deze afwijking van het verbod op het waterbad bij kippen geldt alleen voor slachthuizen die een registratie hebben om te slachten volgens israëlitische of islamitische ritus. De geldende voorschriften blijven bestaan. Zodra er een alternatieve reversibele bedwelmingsmethode beschikbaar is die redelijkerwijs toepasbaar is in de slachthuizen, zal de uitzondering komen te vervallen. Hiermee heeft de initiatiefnemer gepoogd om een goede balans te vinden tussen de bescherming van dieren en de godsdienstvrijheid.

Er wordt een overgangstermijn van drie jaar voorgesteld waarmee de slachthuizen de gelegenheid krijgen zich aan te passen aan het wettelijke verbod op deze twee bedwelmingsmethoden voor de genoemde specifieke diersoorten. Hiermee wordt voor veel dieren het lijden bij de slacht verminderd. Voor de slacht volgens religieuze riten is voor specifiek het elektrisch waterbad een artikel in de wet opgenomen waarmee de minister – zodra er een geschikte omkeerbare bedwelmingsmethode is voor de bedwelming van kippen (waardoor er binnen de kaders van de godsdienstvrijheid wordt gebleven) – de volgende stap kan zetten en ook voor deze slachtvorm het waterbad kan verbieden.

3.3. Aanscherpingen van toegestane handelingen rondom de slacht

Naast een algehele plicht tot bedwelming voorafgaand aan de slacht en het uitfaseren van de meest dieronvriendelijke bedwelmingsmethoden,

zijn er ook handelingen rondom de slacht die nog altijd plaatsvinden terwijl ze onnodig en vermijdbaar lijden veroorzaken. Voor zowel het onbedwelmd mechanisch kantelen van kratten met kippen, eenden en kalkoenen als het verhandelen van (hoog)drachtige dieren ten behoeve van de slacht staat vast dat dit onnodig lijden veroorzaakt en in strijd is met de intrinsieke waarde van het dier. Dit wetsvoorstel scherpt de bepalingen voor handelingen rondom de slacht aan, waardoor handelingen die onnodig en vermijdbaar lijden veroorzaken niet meer zijn toegestaan en wordt voorkomen dat (hoog)drachtige dieren in het slachthuis belanden.

3.3.1. Verbod op het onbedwelmd mechanisch kantelen van kratten met kippen, eenden en kalkoenen

Zodra vleeskuikens en eenden een leeftijd van zo'n 6 tot 8 weken en kalkoenen een leeftijd van 18 weken hebben bereikt, worden ze uit de stallen gehaald en in kratten gestopt om naar het slachthuis te worden getransporteerd. Bij dit vangproces kunnen dieren al gewond raken en dat gebeurt ook. De NVWA rapporteert dat miljoenen kippen 'vangletsel' oplopen: deze dieren komen met gebroken of bebloede vleugels of poten aan bij het slachthuis.[185] Bij aankomst in het slachthuis zullen de kippen, eenden of kalkoenen weer uit de kratten moeten worden gehaald. In sommige slachthuizen worden de dieren met gas bedwelmd terwijl ze nog in de kratten zitten, waarna ze – buiten bewustzijn – worden opgehangen aan de zogeheten slachtlijn. In andere slachthuizen worden de dieren eerst uit de kratten gehaald voordat ze het verdere slachtproces ingaan. In sommige slachthuizen gebeurt dit uithalen handmatig, waarbij de dieren direct uit de krat ondersteboven worden opgehangen voordat ze door het waterbad gaan. Bij een aantal slachthuizen die gebruikmaken van het elektrisch waterbad of van een bepaalde CO_2-bedwelmingsmethode worden de kratten – soms van grote hoogte – mechanisch gekiept, waardoor de dieren op een lopende band vallen die ze naar de plek voert waar ze worden (bedwelmd en) geslacht.[186] Deze laatste methode van het legen van kratten veroorzaakt bij grote aantallen dieren pijn en stress.[187]

Hoewel er steeds meer alternatieven zijn voor het onbedwelmd mechanisch kantelen van kratten met kippen, eenden en kalkoenen, wordt deze methode door verschillende slachthuizen nog steeds toegepast. In 2018 vond dit naar schatting nog plaats bij twee derde van

---

[185] Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit. (2025, 1 mei). *NVWA: 'Zorgen over welzijn pluimvee, beboeten van letsel niet meer mogelijk'*. https://www.nvwa.nl/nieuws-en-media/nieuws/2025/05/01/nvwa-zorgen-over-welzijn-pluimvee-beboeten-van-letsel-niet-meer-mogelijk

[186] Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit. (2024). Bijlage 6 bij Werkvoorschrift toezicht op welzijn van pluimvee en konijnen in het slachthuis.

[187] Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit. (2018). Advies van BuRO over de risico's van de pluimveevleesketen.

de geslachte dieren.[188] In 2024 was dit nog bij 46% van de in Nederland geslachte kippen, eenden of kalkoenen het geval, op zeven pluimveeslachterijen.[189] In de risico-inventarisatie wordt bij monde van NVWA-medewerkers beschreven dat veel dieren hierbij op elkaar of op hun rug belanden en elkaar verwonden met hun nagels. Dieren die terug proberen te vliegen krijgen de volgende lading dieren over zich heen. Dit zorgt voor extra lijden, zeker bij dieren die al gewond raakten bij het vangen in de stal.[190]

In 2016 werd een handhavingstraject gestart tegen slachthuizen waar “ruw kantelen” werd geconstateerd. De slachthuizen werden in de gelegenheid gesteld om hun apparatuur en werkwijzen aan te passen. Maar ook na het aanpassen van de machines was nog steeds sprake van vermijdbaar dierenleed. De risicoanalyse van de NVWA toont aan dat niet alleen “ruw kantelen” een probleem is, maar het onbedwelmd kantelen op zichzelf: “De risicobeoordeling van BuRO (…) concludeert tevens dat ook door regulier, voorzichtig kantelen bij grote aantallen dieren ongerief wordt veroorzaakt. Er zijn goede alternatieven voor het onbedwelmd kantelen aanwezig waarmee deze dierenwelzijnsrisico’s vrijwel volledig kunnen worden voorkomen”.[191]

Volgens de NVWA is er dus, ook na het aanpassen van de machines, bij het kantelen nog steeds sprake van “vermijdbare spanning, pijn en lijden (zoals angst, kneuzingen, breuken en amputaties)”.[192] Toenmalig minister Schouten stelde in 2020: “Uit de risico-inventarisatie die ik recent hield, kwam naar voren dat bij het onbedwelmd kantelen van pluimvee er nog steeds een risico bestaat op vermijdbaar pijn, spanning of lijden. Ik vind dit niet acceptabel (…).”[193] In 2022 schreef toenmalig minister Staghouwer aan de Kamer dat hij zich inzet voor het uitfaseren van het onbedwelmd kantelen van pluimvee.[194]

Artikel 3, lid 1, van de slachtverordening luidt: “Bij het doden van dieren en daarmee verband houdende activiteiten wordt ervoor gezorgd dat de dieren elke vermijdbare vorm van pijn, spanning of lijden wordt bespaard.” Hoewel duidelijk is dat het onbedwelmd mechanisch kantelen

---

[188] Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit. (2018). Advies van BuRO over de risico’s van de pluimveevleesketen.
[189] Verslag houdende een lijst van vragen en antwoorden inzake Wijziging van de begrotingsstaten van het Ministerie van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur (XIV) en het Diergezondheidsfonds (F) voor het jaar 2025 (wijziging samenhangende met de Voorjaarsnota) (Kamerstukken 36725 XIV).
[190] Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (2021). Risico-inventarisatie voor dierenwelzijn in Nederlandse slachthuizen.
[191] Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit. (2018). Advies van BuRO over de risico’s van de pluimveevleesketen.
[192] Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit. (2018). Integrale risicoanalyse pluimveevleesketen.
[193] Kamerstukken II 2020/2021, 28286, nr. 1131.
[194] Kamerstukken II 2021/2022, 28286, nr. 1255.

vermijdbare pijn, spanning en lijden veroorzaakt, is dit in Nederland nog niet verboden.

In dit wetsvoorstel wordt voorgesteld om het onbedwelmd mechanisch kantelen van kratten met kippen, eenden en kalkoenen te verbieden. Hiermee wordt vermijdbaar pijn, spanning en lijden tegengegaan.

3.3.2. Verbod op het verhandelen van (hoog)drachtige dieren ten behoeve van de slacht

Het komt regelmatig voor dat (hoog)drachtige dieren worden verhandeld ten behoeve van de slacht en daardoor in het slachthuis belanden.[195] Zowel in de samenleving als in de politiek stuit dit op grote weerstand. In 2019 werd een petitie van Dier&Recht om de slacht van hoogdrachtige koeien te stoppen in korte tijd meer dan 30.000 keer ondertekend en aangeboden aan de Tweede Kamer.[196] Bij een daaropvolgend debat bleek dat er in de Kamer draagvlak was voor een dergelijk verbod.[197] Toenmalig minister Schouten kondigde bij datzelfde debat aan wettelijk te willen regelen dat het verboden is dieren aan te bieden voor de slacht in het laatste derde deel van de dracht.[198] Zij stelde: “Laat ik klip-en-klaar zeggen dat ik het onwenselijk vind dat hoogdrachtige koeien worden geslacht. Ik heb daar volgens mij niet meer woorden voor nodig. Daarom ben ik nu ook bezig om een wetswijziging voor te bereiden om het vervoer van dieren naar het slachthuis in het derde deel van de dracht te verbieden.” Het ontwerpbesluit waarmee dit verbod zou worden geregeld werd in 2020 in internetconsultatie gebracht.[199] Het verbod dat Schouten voorstelde, gold voor koeien en zeugen.

In de toelichting van dat ontwerpbesluit heeft de minister onderbouwd waarom zij een verbod noodzakelijk acht: “Uit het oogpunt van dierenwelzijn is deze praktijk onwenselijk. Uit de aangehaalde onderzoeken komt naar voren dat een ongeboren dier in het laatste derde deel van de dracht over een volledig aangelegd pijnperceptiesysteem beschikt. Het eerstgenoemde EFSA-rapport geeft daarbij wel aan dat de foetus waarschijnlijk, dankzij de hormonale systemen van het moederdier, ook in dit laatste derde deel van de dracht geen pijn ervaart. Toch kan niet worden uitgesloten dat een foetus pijn, stress of ongemak ervaart als het moederdier in het laatste derde deel van de dracht wordt geslacht.

---

[195] Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit. Consultatie: Besluit tot wijziging van het Besluit houders van dieren en het Besluit diergeneeskundigen in verband met een verbod op het verhandelen van hoogdrachtige varkens en runderen.
[196] Tweede Kamer. (2019, 24 januari). *Dier en Recht biedt petitie aan inzake slachten van drachtige koeien.*
[197] Tweede Kamer. (2019, 24 januari). Stenogram Dieren in de veehouderij. Documentnummer 2019D05409
[198] Tweede Kamer. (2019, 24 januari). Stenogram Dieren in de veehouderij. Documentnummer 2019D05409
[199] Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit. Consultatie: Besluit tot wijziging van het Besluit houders van dieren en het Besluit diergeneeskundigen in verband met een verbod op het verhandelen van hoogdrachtige varkens en runderen.

Dat maakt dat er ook maatschappelijke weerstand bestaat tegen deze praktijk."[200] Initiatiefnemer deelt deze analyse. Helaas is het ontwerpbesluit van Schouten door opeenvolgende ministers niet verder in behandeling gebracht. Toenmalig minister Wiersma zette er in 2025 definitief een streep doorheen.[201]

Op dit moment bestaan er dus geen specifieke wettelijke voorschriften met betrekking tot het verhandelen van (hoog)drachtige dieren ten behoeve van de slacht. Om hier alsnog een einde aan te maken, heeft initiatiefnemer deze maatregel opgenomen in dit wetsvoorstel. In lijn met het Ontwerpbesluit van minister Schouten en het reeds geldende verbod in Duitsland is de bepaling vormgegeven als een verbod voor de houder van dieren, en niet voor bijvoorbeeld een vervoerder of een exploitant van een slachthuis. Een veehouder beslist namelijk over de inseminatie of dekking van de dieren en heeft daarom als geen ander, zo nodig met ondersteuning van een dierenarts, zicht op welke dieren op het bedrijf drachtig zijn, en wat de duur van de dracht is. Per algemene maatregel van bestuur kunnen gevallen worden aangewezen waarop het verbod niet van toepassing is. In de eerste plaats gaat het om noodslacht in overeenstemming met het ter zake geldende Europees recht. In de tweede plaats om situaties van dierziekten en zoönosen.

Initiatiefnemer is van mening dat het onethisch is dat dieren drachtig raken door toedoen van de veehouder (door inseminatie of doordat de veehouder het dier laat dekken) en vervolgens worden afgevoerd naar de slacht. Zoals mevrouw Dik-Faber, toenmalig Kamerlid van de ChristenUnie, bij de aankondiging van het besluit van Schouten stelde: "Het is goed dat de wetgeving wordt voorbereid om de slacht van drachtige koeien na zes maanden dracht te voorkomen. Tegelijkertijd voelt die grens als heel arbitrair. (…) De slacht van drachtige koeien voelt gewoon niet oké."

Om zoveel mogelijk recht te doen aan de ethische norm dat drachtige dieren met extra zorg zouden moeten worden behandeld en niet in het slachthuis zouden moeten belanden, heeft initiatiefnemer in een eerdere versie van dit wetsvoorstel voorgesteld om een verbod in te stellen op het verhandelen van drachtige zoogdieren ten behoeve van de slacht vanaf 40 procent van de dracht. Over dit onderdeel van het wetsvoorstel zijn echter veel opmerkingen gemaakt door zowel de Raad van State als de NVWA en de Europese Commissie. De NVWA en de Raad van State hebben zorgen geuit over de handhaafbaarheid en uitvoerbaarheid van het voorgestelde verbod.

---

[200] Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit. Consultatie: Besluit tot wijziging van het Besluit houders van dieren en het Besluit diergeneeskundigen in verband met een verbod op het verhandelen van hoogdrachtige varkens en runderen.
[201] Kamerstukken II 2025/26, documentnummer 2026D02396

Naar aanleiding van de opmerkingen van de Europese Commissie heeft de initiatiefnemer een uitgebreide dialoog gevoerd met de Eurocommissaris. Op basis daarvan heeft initiatiefnemer om te beginnen de toelichting verduidelijkt om misverstanden te voorkomen over waar het verbod precies op ziet (te weten: het verhandelen van drachtige dieren ten behoeve van de slacht). De Europese Commissie tekende protest aan tegen het voorstel om het verbod te laten gelden vanaf 40 procent van de dracht, maar leek ook in het algemeen bezwaar te maken tegen een verbod op het verhandelen van drachtige dieren ten behoeve van de slacht. Initiatiefnemer heeft de Europese Commissie erop gewezen dat zo'n verbod in Duitsland sinds 2017 al van kracht is - zij het dat het verbod daar geldt vanaf twee derde van de dracht, en dat de maatregel niet geldt voor schapen en geiten. De volledige dialoog is terug te lezen in het Technical Regulation Information System van de Europese Commissie.[202]

Door alle opmerkingen voelt de initiatiefnemer zich genoodzaakt om het verbod aan te passen. Zij kiest er nu voor om het voorstel zoveel mogelijk in lijn te brengen met de Duitse wetgeving, waar een verbod vanaf twee derde van de dracht al sinds 2017 van kracht is voor zoogdieren, met uitzondering van geiten en schapen.[203] Oostenrijk kent eveneens een verbod vanaf twee derde van de dracht.[204] Daarom heeft de initiatiefnemer er allereerst voor gekozen om het verbod te laten gelden vanaf twee derde van de dracht in plaats van de eerder voorgestelde 40 procent. Daarbij beperkt zij het verbod nu tot koeien, zeugen en merries, ook vanwege de opmerking van de NVWA dat het voor houders van dieren die gemengd worden geweid (dat zijn met name geiten en schapen) niet goed mogelijk is om de lengte van de dracht vast te stellen. Door deze aanpassingen is het verbod nu in lijn met de verboden die in andere EU-lidstaten (Duitsland en Oostenrijk) al gelden.

Met het oog op de handhaafbaarheid en uitvoerbaarheid heeft de initiatiefnemer bovendien de wetssystematiek op dit punt aangepast. De norm dat drachtige koeien, zeugen en merries niet mogen worden verhandeld ten behoeve van de slacht vanaf twee derde van de dracht is onderdeel van het wetsvoorstel. Onderdeel blijft ook dat een veehouder – eveneens conform het ontwerpbesluit zoals voorgesteld door toenmalig minister Schouten - verplicht is om schriftelijk naar waarheid te verklaren dat het ten behoeve van de slacht te verhandelen dier zich niet in de periode van twee derde of meer van de dracht bevindt. Daarnaast heeft de initiatiefnemer een wettelijke grondslag toegevoegd zodat per algemene maatregel van bestuur kan worden bepaald hoe deze norm in de praktijk moet worden ingevuld. Op dit moment is de invulling zoals

[202] Europese Commissie. Technical Regulation Information System. https://technical-regulation-information-system.ec.europa.eu/nl/notification/27015
[203] § 4 Tiererzeugnisse-Handels-Verbotsgesetz (TierErzHaVerbG) (Duitsland)
[204] § 6 Abs. 2c Tierschutzgesetz (TSchG) (Oostenrijk)

uitgewerkt door toenmalig minister Schouten daarbij leidend.[205] Door het creëren van de wettelijke grondslag wordt voorzien in de nodige flexibiliteit om per AMvB mee te bewegen met wetenschappelijke inzichten en innovaties die kunnen bijdragen aan verbetering van de handhaafbaarheid en uitvoerbaarheid. Voorts is een wettelijke bevoegdheid gecreëerd waarmee per algemene maatregel van bestuur diersoorten kunnen worden toegevoegd die zo, wanneer wetenschappelijke inzichten en innovaties daartoe gelegenheid bieden, alsnog onder het beschermingsregime van deze maatregel kunnen worden gebracht. Tot slot heeft de initiatiefnemer naar aanleiding van een opmerking van de Raad van State in de toelichting verduidelijkt dat dit verbod gepaard zal gaan met een uitgestelde inwerkingtreding van 1,5 jaar, zodat de systemen en formulieren aangepast kunnen worden.

Initiatiefnemer blijft van mening dat het onethisch is om drachtige dieren te verhandelen ten behoeve van de slacht. Volgens haar moeten moederdieren te allen tijde worden beschermd en moet voorkomen worden dat ze in het slachthuis terechtkomen terwijl ze drachtig zijn. Dat zij haar voorstel op dit punt heeft moeten aanpassen gelet op de opmerkingen van onder andere de Europese Commissie en de NVWA, betekent niet dat zij het streven naar een betere bescherming van drachtige dieren loslaat. Zij is ervan overtuigd dat dit streven aansluit bij de maatschappelijke opvatting dat dieren met respect behandeld dienen

---

[205] Nota van toelichting Ontwerpbesluit tot wijziging van het Besluit houders van dieren en het Besluit diergeneeskundigen in verband met een verbod op het verhandelen van hoogdrachtige varkens en runderen en het uitfaseren van het couperen van schapenstaarten: “Met behulp van de administratie van de slachterij, met name de op grond van artikel 27a, derde lid, en 46a, derde lid, van het Besluit houders van dieren te overleggen verklaring en de het bij het dier horende zogeheten voedselketeninformatie formulier (VKI-formulier), kan de veehouder die het dier ter slacht heeft afgegeven of geleverd, worden achterhaald. Wanneer een overtreding wordt vermoed, kan aan de hand van de bedrijfsgegevens van de betrokken veehouder worden vastgesteld of een overtreding aan de orde is. (…) De veehouder zal, om uitvoering te kunnen geven aan de verboden, in zijn administratie moeten bijhouden hoe ver de dracht bij zijn runderen of zeugen is gevorderd, om zeker te kunnen zijn dat hij het dier niet afvoert of verkoopt met het oog op slacht in het laatste derde deel van de dracht. Alleen dan kan hij aan degene die het dier afneemt naar waarheid verklaren dat het dier zich niet bevindt in het laatste derde deel van de dracht. Dit is op het merendeel van de bedrijven al onderdeel van de reguliere bedrijfsvoering en vergt op deze bedrijven derhalve geen extra aanpassing. Indien dit geen onderdeel van de reguliere bedrijfsvoering is zal het advies van een deskundige, bijvoorbeeld een dierenarts, ingeroepen moeten worden om te verifiëren in welk drachtstadium het dier zich begeeft. De voorrijdkosten van een dierenarts zijn gemiddeld € 35,– met een uurtarief van ongeveer € 120– per uur. Een snelle check leert hoever een dier drachtig is en een bezoek van een dierenarts kan binnen een kwartier tot half uur worden afgerond. De kosten voor een dergelijk bezoek komen dan op 30€ (15 minuten x € 120,– per uur). Voor de praktijk zal het wenselijk zijn om op het voedselketeninformatie-formulier (VKI-formulier) ruimte te maken waar de veehouder ter uitvoering van dit besluit kan verklaren dat het dier zich niet in het laatste derde deel van de dracht bevindt. Dit formulier is destijds op initiatief van sectorpartijen, in overleg met de NVWA, opgesteld, en zal dus ook door de partijen zelf moeten worden aangepast.”

te worden door de mens – zeker wanneer dit dieren betreft die extra kwetsbaar zijn, zoals moederdieren die een jong dragen.

4. Verhouding tot hoger recht

4.1. Verplichte bedwelming van dieren voorafgaand aan de slacht in het licht van de vrijheid van godsdienst

Zowel in de joodse als in de islamitische geloofsgemeenschap bestaan verschillende interpretaties van de religie en de religieuze praktijk ten aanzien van de voedselvoorschriften.[206] Zo wordt er verschillend gedacht over de vraag of er strikte religieuze voorschriften zijn die het toepassen van bedwelming voorafgaand aan de slacht in de weg zouden staan. De belangrijke scheiding van kerk en staat brengt met zich mee dat de wetgever terughoudendheid heeft te betrachten en zich geen oordeel over de theologische juistheid van een bepaalde opvatting heeft aan te matigen. Interpretatieve terughoudendheid is hierbij gepast en de initiatiefnemer onthoudt zich dan ook van interpretatie van de inhoud en de strekking van de religieuze voorschriften en overtuigingen. Zij heeft geconstateerd dat er binnen de geloofsgemeenschappen joden en moslims zijn die het toepassen van voorafgaande bedwelming bij het slachten van dieren als verenigbaar zien met de religieuze voedselvoorschriften. Maar een deel van de gelovigen vindt dat het onverdoofd slachten wél noodzakelijk is om aan de religieuze voorschriften te voldoen. Voor hen betekent dit dat zij hun religieuze voorschriften niet volledig kunnen naleven.

Hieruit volgt dat het onverdoofd slachten een aspect is van het tot uiting brengen van een religieuze overtuiging. Dit is onder meer vastgesteld door het EHRM[207], het Hof van Justitie[208] en de Raad van State[209]. Daarom raakt dit onderdeel van het wetsvoorstel de godsdienstvrijheid van de gelovigen die vinden dat het onverdoofd slachten noodzakelijk is om aan de religieuze voorschriften te voldoen.

In de Nederlandse samenleving en rechtsorde spelen pluriformiteit en de bescherming van (religieuze) minderheden een belangrijke rol. De vrijheid van godsdienst en levensovertuiging is dan ook een groot goed en

---

[206] Zoethout, C.M. (2013). *Ritual Slaughter and the Freedom of Religion: Some reflections on a stunning matter*. In *Human Rights Quarterly,* 35, p. 651-672
[207] Europees Hof voor de Rechten van de Mens. (2024, 13 februari). Executief van de Moslims van België e.a. t. België, nrs. 16760/22 en 10 andere.
Europees Hof voor de Rechten van de Mens. (2000, 27 juni). *Cha'are Shalom Ve Tsedek tegen Frankrijk* (zaak nr. 27417/95), ECLI:CE:ECHR:2000:0627JUD002741795.
[208] Hof van Justitie van de Europese Unie. (2018, 29 mei). *Arrest van het Hof (Grote kamer),*ECLI:EU:C:2018:335, Rechtsoverweging 45.
[209] Raad van State. (2019, 16 mei). *Advies Raad van State over het voorstel van wet van het lid Thieme tot wijziging van de Wet dieren in verband met de invoering van een algehele plicht tot bedwelming van dieren voorafgaand aan de slacht* (Kenmerk W11.18.0055/IV).

geniet grondwettelijke bescherming. Initiatiefnemer onderstreept het grote belang van de grondrechten van burgers, evenals de plicht deze rechten bij voortduring te bewaken en te beschermen. Grondrechten zoals de vrijheid van godsdienst zijn echter nooit absoluut. In een levende democratische rechtsstaat heeft de wetgever niet alleen de plicht om grondrechten te beschermen, maar ook de verantwoordelijkheid om zwaarwegende maatschappelijke belangen te borgen. Wanneer een zwaarwegend maatschappelijk belang in het geding is door bepaalde uitingen van religie of levensovertuiging, is het aan de wetgever om te onderzoeken of het grondrecht van de vrije belijdenis van godsdienst volledig onaangetast moet blijven, of dat (enige) inperking van die vrijheid gerechtvaardigd kan zijn met het oog op dit zwaarwegend maatschappelijke belang. De Nederlandse Grondwet, het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie en het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens voorzien zowel in de bescherming van grondrechten, als in waarborgen waarlangs een eventuele inperking van een grondrecht als rechtmatig kan worden gezien.

Met het oog op de bescherming van de godsdienstvrijheid is het belangrijk om te beoordelen in hoeverre een voorgestelde maatregel een gerechtvaardigde inperking vormt. Hiervoor is een grondige afweging van alle betrokken belangen essentieel. In dit wetsvoorstel wordt voorgesteld om dieren altijd te bedwelmen voordat zij worden geslacht. Dat betekent een inperking van de vrijheid van godsdienst. In de hierop volgende alinea’s wordt onderbouwd waarom deze inperking in dit geval gerechtvaardigd is, een legitiem doel dient en voldoet aan de eisen van proportionaliteit.

Grondwet

De vrijheid van godsdienst is vastgelegd in artikel 6 van de Grondwet. Artikel 6, eerste lid, van de Grondwet (vrijheid van godsdienst en levensovertuiging) luidt:
“1. Ieder heeft het recht zijn godsdienst of levensovertuiging, individueel of in gemeenschap met anderen, vrij te belijden, behoudens ieders verantwoordelijkheid volgens de wet.”

Dit artikel waarborgt onder meer de vrijheid een godsdienst of levensovertuiging te hebben, van godsdienst te veranderen, te belijden en te verkondigen en zich naar de voorschriften hiervan te gedragen.[210] Handelingen zoals onverdoofd ritueel slachten kunnen onder deze beschermde uitingsvorm vallen, als zij voortvloeien uit een religieuze overtuiging, wat het geval is bij de slacht volgens israëlitische en islamitische riten.

[210] Bunschoten, D.E. (2023). Commentaar op artikel 6 Gw. In P. P. T. Bovend’Eert, J. L. W. Broeksteeg, D. E. Bunschoten, J. W. A. Fleuren & H. G. Hoogers (Red.), Tekst & Commentaar Grondwet en Statuut (6e druk). Wolters Kluwer.

Het tweede lid van artikel 6 bepaalt dat de godsdienstvrijheid ook mag worden beperkt door lagere wetgevers ‘ter bescherming van de gezondheid, in het belang van het verkeer en ter bestrijding of voorkoming van wanordelijkheden’.[211] Dat is bij dit wetsvoorstel niet aan de orde, waardoor de onderbouwing zich toespitst op het eerste lid.

Zoals eerder al opgemerkt, is de vrijheid van godsdienst en levensovertuiging een groot goed dat grondwettelijke bescherming geniet. Inperking van dit grondrecht is slechts mogelijk onder een aantal voorwaarden. De Grondwet stelt daarbij met name formele voorwaarden: uit de clausule “behoudens ieders verantwoordelijkheid volgens de wet” volgt dat beperkingen van dit grondrecht moeten zijn neergelegd in een wet in formele zin. Bedwelming van dieren voorafgaand aan de slacht is al sinds 1922 wettelijk verplicht in Nederland. Dit wetsvoorstel beoogt deze plicht ook te laten gelden bij slacht volgens religieuze riten. Wanneer het wetsvoorstel wordt aangenomen, is daarmee aan het formele legaliteitsvereiste voldaan.

De grondwetgever heeft met het voorbehoud ‘behoudens ieders verantwoordelijkheid volgens de wet’ echter geenszins beoogd aan te geven dat élke beperking toelaatbaar is die in een formele wet is neergelegd. Ook de Raad van State wees daar in 2019 op: er is ook een grondige belangenafweging vereist. Deze afweging volgt later in dit hoofdstuk. Ook mogen beschermde grondrechten op basis van deze clausulering niet geheel of nagenoeg geheel onmogelijk worden gemaakt.[212] Verdragsrechtelijk worden grondrechten bovendien beschermd door mensenrechtenverdragen. Om de rechtmatigheid van een inperking te beoordelen moet daarom worden getoetst aan de materiële criteria die in deze verdragen zijn verwoord, namelijk in artikel

---

[211] Artikel 6, lid 2, Gw: “De wet kan ter zake van de uitoefening van dit recht buiten gebouwen en besloten plaatsen regels stellen ter bescherming van de gezondheid, in het belang van het verkeer en ter bestrijding of voorkoming van wanordelijkheden.”

[212] Raad van State. (2019, 16 mei). *Advies Raad van State over het voorstel van wet van het lid Thieme tot wijziging van de Wet dieren in verband met de invoering van een algehele plicht tot bedwelming van dieren voorafgaand aan de slacht* (Kenmerk W11.18.0055/IV).
In Kamerstukken II 1976/77, 13 872, nr. 7, p. 33 merkte de regering op: ‘In het algemeen mag in geen enkele beperkingsbevoegdheid de bevoegdheid worden gelezen het grondrecht illusoir te maken’.

9 van het EVRM[213], artikel 10 van het Handvest[214] en artikel 18 van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten (IVBPR)[215]. De jurisprudentie van het EHRM geeft richting voor de uitleg van artikel 6 van de Grondwet.[216] Artikel 9 van het EVRM omvat bovendien ook de maatstaven van de bepalingen in het Handvest en het IVBPR, die de vrijheid van godsdienst eveneens beschermen.[217]

---

[213] EVRM, Artikel 9 Vrijheid van gedachte, geweten en godsdienst
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 practische toepassing ervan en in het onderhouden van geboden en voorschriften.
2. De vrijheid zijn godsdienst te belijden of overtuiging tot uiting te brengen kan aan geen andere beperkingen worden onderworpen dan die die bij de wet zijn voorzien en in een democratische samenleving noodzakelijk zijn in het belang van de openbare veiligheid, voor de bescherming van de openbare orde, gezondheid of goede zeden of voor de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen.
[214] Handvest, Artikel 10 Vrijheid van gedachte, geweten en godsdienst
1. Eenieder 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. Het recht op dienstweigering op grond van gewetensbezwaren wordt erkend volgens de nationale wetten die de uitoefening van dit recht beheersen.
[215] IVBPR, artikel 18 Vrijheid van denken, geweten en godsdienst
1. Een ieder heeft het recht op vrijheid van denken, geweten en godsdienst. Dit recht omvat mede de vrijheid een zelf gekozen godsdienst of levensovertuiging te hebben of te aanvaarden, alsmede de vrijheid hetzij alleen, hetzij met anderen, zowel in het openbaar als in zijn particuliere leven zijn godsdienst of levensovertuiging tot uiting te brengen door de eredienst, het onderhouden van de geboden en voorschriften, door praktische toepassing en het onderwijzen ervan.
2. Op niemand mag dwang worden uitgeoefend die een belemmering zou betekenen van zijn vrijheid een door hemzelf gekozen godsdienst of levensovertuiging te hebben of te aanvaarden.
3. De vrijheid van een ieder zijn godsdienst of levensovertuiging tot uiting te brengen kan slechts in die mate worden beperkt als wordt voorgeschreven door de wet en noodzakelijk is ter bescherming van de openbare veiligheid, de orde, de volksgezondheid, de goede zeden of de fundamentele rechten en vrijheden van anderen.
4. De Staten die partij zijn bij dit Verdrag verbinden zich de vrijheid te eerbiedigen van ouders of wettige voogden, de godsdienstige en morele opvoeding van hun kinderen overeenkomstig hun eigen levensovertuiging te verzekeren.
[216] Bunschoten, D.E. (2023). Commentaar op artikel 6 Gw. In P. P. T. Bovend'Eert, J. L. W. Broeksteeg, D. E. Bunschoten, J. W. A. Fleuren & H. G. Hoogers (Red.), Tekst & Commentaar Grondwet en Statuut (6e druk). Wolters Kluwer.
[217] Raad van State. (2019, 16 mei). *Advies Raad van State over het voorstel van wet van het lid Thieme tot wijziging van de Wet dieren in verband met de invoering van een algehele plicht tot bedwelming van dieren voorafgaand aan de slacht* (Kenmerk W11.18.0055/IV). "Zie wat betreft het Handvest de artikelen 10 en 52, eerste lid. Deze bepalingen richten zich ook tot de nationale wetgever omdat zij maatregelen treft ter effectuering van het Unierecht (in casu artikel 26, tweede lid en onder c, van de verordening); zie artikel 51, eerste lid van het Handvest. Een toets aan deze artikelen leidt tot eenzelfde conclusie als die hieronder in paragraaf 5 wordt getrokken. Artikel 52, derde lid van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie luidt voor

Initiatiefnemer zal de toetsing aan de materiële criteria hieronder uiteenzetten. Uit de toetsing volgt dat een algehele bedwelmingsplicht niet in strijd is met de mensenrechtenverdragen en dat deze voldoet aan de vereisten van noodzakelijkheid en proportionaliteit. Daarmee wordt ook voldaan aan de eisen uit de Grondwet.

Verdragsrechtelijke bescherming van de godsdienstvrijheid

Artikel 10 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie en artikel 9 van het EVRM beschermen de vrijheid van gedachte, geweten en godsdienst. Hieronder valt het recht om een godsdienst of overtuiging te hebben en te belijden. Omdat een deel van de joodse en islamitische geloofsgemeenschappen de onbedwelmde slacht beschouwt als een uiting van hun respectievelijke religies, is dit voorstel voor deze groepen een inperking van hun godsdienstvrijheid. Dit is bevestigd door het Hof van Justitie[218] en het Europees Hof voor de Rechten van de Mens.[219] Een dergelijke beperking is mogelijk als aan een aantal voorwaarden wordt voldaan.

Het Hof van Justitie heeft zich gebogen over de vraag of een verbod op het onverdoofd slachten van dieren in strijd is met de grondrechten zoals vastgelegd in het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie.[220] Het Hof van Justitie oordeelde dat lidstaten de wettelijke plicht om dieren voorafgaand aan het doden te bedwelmen ook mogen opleggen bij de slacht volgens religieuze riten.[221] Hierbij moeten wel de grondrechten van het Handvest worden geëerbiedigd. Ook heeft het Europees Hof voor de Rechten van de Mens beoordeeld of het Vlaamse en Waalse verbod in strijd is met het EVRM. Het Hof heeft op 13 februari 2024 bevestigd dat de algehele verplichting tot bedwelming geen schending is van artikel 9 en geen schending is van artikel 14 van het EVRM.[222]

Volgens artikel 52, lid 1, eerste volzin, van het Handvest, over de reikwijdte van de gewaarborgde rechten, moeten beperkingen op de uitoefening van de daarin erkende rechten en vrijheden bij wet worden gesteld en de wezenlijke inhoud van die rechten en vrijheden

---

zover hier relevant: "Voor zover dit Handvest rechten bevat die corresponderen met rechten welke zijn gegarandeerd door het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, zijn de inhoud en de reikwijdte ervan dezelfde als die welke er door genoemd verdrag aan worden toegekend." “

[218] Hof van Justitie van de Europese Unie. (2020, 17 december). *Arrest van het Hof (Grote kamer) in zaak C-336/19.* ECLI:EU:C:2020:1031

[219] Europees Hof voor de Rechten van de Mens. (2024, 13 februari). Executief van de Moslims van België e.a. t. België, nrs. 16760/22 en 10 andere.

[220] Grondwettelijk Hof (België). (2019, 18 april). *Verzoek om een prejudiciële beslissing in zaak C-336/19*.

[221] Hof van Justitie van de Europese Unie. (2020, 17 december). *Arrest van het Hof (Grote kamer) in zaak C-336/19.* ECLI:EU:C:2020:1031

[222] Europees Hof voor de Rechten van de Mens. (2024, 13 februari). Executief van de Moslims van België e.a. t. België, nrs. 16760/22 en 10 andere.

eerbiedigen. In artikel 52, lid 1, tweede volzin van het Handvest wordt gesteld dat de beperkingen noodzakelijk moeten zijn en moeten beantwoorden aan door de Unie erkende doelstellingen van algemeen belang of aan de eisen van de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen.

Zoals hiervoor reeds is gesteld (4.1. *Grondwet*), wordt aan het vereiste uit artikel 52, lid 1, van het Handvest, om beperkingen op de uitoefening van de daarin erkende rechten en vrijheden bij wet te stellen, voldaan zodra dit wetsvoorstel tot wet wordt verheven. In tegenstelling tot de wet in formele zin, zoals gesteld in de Grondwet, heeft het vereiste vanuit het Handvest een materiële invulling, waarbij een bevoegde autoriteit de beperking moet opleggen en de wet voldoende toegankelijk en voorzienbaar moet zijn.[223]

Het voorliggende voorstel legt de verplichting op om dieren bij slachtingen volgens religieuze riten vooraf te bedwelmen. Op het moment dat de bedwelming omkeerbaar is en de bedwelming zelf niet leidt tot de dood van het dier, is dit in overeenstemming met de wezenlijke inhoud van artikel 10 van het Handvest, zo oordeelde het Hof van Justitie eind 2020.[224] Evenmin wordt het verboden om vlees te consumeren dat afkomstig is van dieren die onbedwelmd zijn geslacht. Het verbieden van de import van vlees afkomstig van onverdoofd geslachte dieren zou volgens een arrest van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens strijdig zijn met artikel 9 van het EVRM.[225] Het recht op de import van vleesproducten afkomstig van onbedwelmd geslachte dieren is bovendien Europeesrechtelijk gewaarborgd, door middel van artikel 26, lid 4 van Verordening (EG) nr. 1099/2009 inzake de bescherming van dieren bij het doden. Wanneer dit wetsvoorstel wordt aangenomen, blijft het hierdoor mogelijk om koosjer of halal vlees te eten van dieren die onbedwelmd zijn geslacht.

Recenter nog, in 2024, moest het EHRM zich voor de eerste keer uitspreken over de vraag of het beschermen van dierenwelzijn tot een van de in artikel 9, lid 2, van het EVRM vervatte doelcriteria kan worden gerekend.[226] Het Hof trekt de conclusie dat de bescherming van de goede zeden kan worden gekoppeld aan de bescherming van dierenwelzijn. Het beschermen van dierenwelzijn kan daarom beperkingen van de godsdienstvrijheid rechtvaardigen.[227] Dit is tevens belangrijk met het oog

---

[223] Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. (2022). *Handreiking Constitutionele Toetsing.*
[224] Hof van Justitie van de Europese Unie. (2020, 17 december). *Arrest van het Hof (Grote kamer) in zaak C-336/19.* ECLI:EU:C:2020:1031
[225] Europees Hof voor de Rechten van de Mens. (2000, 27 juni). *Cha'are Shalom Ve Tsedek tegen Frankrijk* (zaak nr. 27417/95), ECLI:CE:ECHR:2000:0627JUD002741795.
[226] Europees Hof voor de Rechten van de Mens. (2024, 13 februari). Executief van de Moslims van België e.a. t. België, nrs. 16760/22 en 10 andere.
[227] Van Sasse van Ysselt, P.B.C.D.F. (2024). Annotatie bij Europees Hof voor de Rechten van de Mens, 13 februari 2024, ECLI:CE:ECHR:2024:0213JUD001676022 (EHRC-2024-0069).

op artikel 18 van het IVBPR, dat ook ruimte biedt voor een beperking van de godsdienstvrijheid indien dat noodzakelijk is ter bescherming van de goede zeden.

Initiatiefnemer stelt vast dat het welzijn van dieren moet worden gezien als een doelstelling van algemeen belang. Zoals eerder uiteengezet maakt dierenwelzijn op Europees en nationaal niveau deel uit van de wetgeving. In artikel 13 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie wordt erkend dat dieren wezens met gevoel zijn en wordt bepaald dat bij het formuleren en uitvoeren van het beleid van de EU op bepaalde gebieden ten volle rekening moet worden gehouden met hetgeen vereist is voor het welzijn van dieren. Verordening (EG) nr. 1099/2009 heeft de bescherming van het dierenwelzijn bij het doden als doelstelling. Hiermee is het dierenwelzijn een legitiem doel van algemeen belang, zoals is bevestigd door het Hof van Justitie.[228]

De Raad van State bracht in 2018 advies uit over het tweede initiatiefwetsvoorstel van het lid Thieme over de invoering van een algehele plicht tot bedwelming van dieren voorafgaand aan de slacht.[229][230] De rechterlijke uitspraken die na de totstandkoming van het advies zijn uitgebracht, zijn relevant om dit advies in een nieuwe context te plaatsen. Zo was de Raad van State in 2018 van mening dat de voorgestelde plicht tot bedwelming van dieren niet aan de eisen voldoet die het EVRM stelt aan een beperking van de vrijheid van godsdienst. De RvS zag dit als een beperking van een grondrecht waarvan de op grond van artikel 9, tweede lid, EVRM vereiste noodzaak ontbreekt. Nadien is bijzonder relevante jurisprudentie tot stand gekomen. Het EHRM heeft geoordeeld dat de bescherming van dierenwelzijn gekoppeld kan worden aan de goede zeden. De bescherming van dierenwelzijn is daarmee een van de legitieme gronden voor een eventuele inperking van een

---

[228] Hof van Justitie van de Europese Unie. (2008, 19 juni). *Arrest in zaak nr. C-219/07, Nationale Raad van dierenkwekers en –liefhebbers/België,* ECLI:EU:C:2008:353, overweging 27.
Hof van Justitie van de Europese Unie. (2020, 17 december). *Arrest van het Hof (Grote kamer) in zaak C-336/19.* ECLI:EU:C:2020:1031

[229] Raad van State. (2018, 8 juni). *Advies Raad van State over het voorstel van wet van het lid Thieme tot wijziging van de Wet dieren in verband met de invoering van een algehele plicht tot bedwelming van dieren voorafgaand aan de slacht* (Kenmerk W11.18.0055/IV).

[230] Dit wetsvoorstel is in 2019 vanwege het vertrek van het lid Thieme uit de Kamer op naam van het lid Ouwehand gezet. Vanwege het negatieve advies van de Raad van State en de gerechtelijke procedures die waren gestart vanwege het verbod op onverdoofd slachten in België, heeft initiatiefnemer besloten dit voorstel niet verder in behandeling te brengen, maar de jurisprudentie af te wachten om te beoordelen wat een goede vervolgstap zou kunnen zijn. Die vervolgstap was het schrijven van een geheel nieuw initiatiefwetsvoorstel, waarin alle relevante informatie en inzichten op een goede manier konden worden meegenomen. Dat heeft geresulteerd in het brede wetsvoorstel voor het beperken van het lijden van dieren bij de slacht dat nu voorligt.

grondrecht. Het Hof van Justitie[231], het Grondwettelijk Hof van België[232] en het Europees Hof voor de Rechten van de Mens[233] bevestigden dat er wetenschappelijke consensus bestaat over het feit dat voorafgaande bedwelming de beste manier is om het lijden van dieren bij het doden te verminderen. Zoals eerder beschreven volstaan minder vergaande alternatieven, zoals het Convenant en de praktijk van 'post-cut stunning', niet om het doel te bereiken dat het vermijdbare lijden van dieren bij de slacht zoveel mogelijk wordt beperkt.

Zoals in hoofdstuk 2 uiteen is gezet, is dierenwelzijn een zwaarwegende maatschappelijke waarde. De betrokkenheid bij het welzijn van dieren en het belang dat aan de integriteit van het dier wordt gehecht in onze samenleving, is in de afgelopen eeuw allerminst afgenomen, maar juist sterk gegroeid. Daarmee is de noodzaak gegroeid om dieren te beschermen omwille van hun intrinsieke waarde en recht om gevrijwaard te zijn van angst, pijn en stress veroorzaakt door mensen. En omwille van het menselijk belang dat gelegen is in de moraal en bescherming van de goede zeden.

Noodzakelijkheid

Volgens artikel 9, lid 2, van het EVRM moet elke beperking van de vrijheid van godsdienst "noodzakelijk zijn in een democratische samenleving". Hieraan wordt voldaan als zij een dwingende maatschappelijke behoefte beantwoordt en evenredig is aan het nagestreefde legitieme doel. Initiatiefnemer heeft in deze memorie van toelichting uiteengezet dat er wetenschappelijke consensus is dat slachten zonder voorafgaande bedwelming leidt tot meer pijn en lijden in vergelijking met de verdoofde slacht.[234] Het niet toedienen van voorafgaande bedwelming levert daardoor vermijdbaar en ernstig lijden op, iets wat strijdig is met de uitgangspunten van de Wet dieren. Dit lijden wordt bevestigd door onder meer de NVWA en de EFSA.[235]

---

[231] Hof van Justitie van de Europese Unie. (2020, 17 december). *Arrest van het Hof (Grote kamer) in zaak C-336/19.* ECLI:EU:C:2020:1031
[232] Grondwettelijk Hof. (2021, 30 september). *Arrest nr., 117/2021, B.16.2.*
[233] Europees Hof voor de Rechten van de Mens. (2024, 13 februari). Executief van de Moslims van België e.a. t. België, nrs. 16760/22 en 10 andere.
[234] Coghlan, A. (2009, 13 oktober). Animals feel the pain of religious slaughter. NewScientist.
Von Holleben, K., Von Wenzlawowicz, M., Gregory, N., Anil, H., Velarde, A., Rodriguez, P., Cenci Goga, B., Catanese, B. & Lambooij, B. (2010). Report on good and adverse practices- Animal welfare concerns in relation to slaughter practices from the viewpoint of veterinary sciences. Dialrel.
EFSA. (2004). Opinion of the Scientific Panel on Animal Health and Welfare (AHAW) on a request from the Commission related to welfare aspects of the main systems of stunning and killing the main commercial species of animals.
[235] Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit. (2024). Advies van BuRo over de risicobeoordeling roodvlees- en grofwildketen.
EFSA. (2004). Opinion of the Scientific Panel on Animal Health and Welfare (AHAW) on a request from the Commission related to welfare aspects of the main systems of stunning and killing the main commercial species of animals.

Bedwelming voorafgaand aan de reguliere slacht is dan ook wettelijk verplicht volgens zowel nationale als Europese regelgeving om daarmee het lijden van de dieren aanzienlijk te beperken. Zoals bevestigd door het Hof van Justitie, het Grondwettelijk Hof van België en het Europees Hof voor de Rechten van de Mens is voorafgaande bedwelming de beste manier om het lijden van dieren bij het doden te verminderen. In hoofdstuk 2 is uiteengezet waarom het verminderen van het lijden van dieren tegemoetkomt aan een dwingende maatschappelijke behoefte.

Met de huidige regelgeving die volgt uit het Convenant en de huidige praktijk, waarin ook 'post-cut stunning' wordt toegepast, kan het doel om dieren ernstig en vermijdbaar lijden te besparen bij de slacht niet worden bereikt. Dierenartsen die betrokken zijn bij het toezicht op de onbedwelmde slacht volgens het Convenant en in de huidige praktijk geven aan dat zij het welzijn van de dieren onvoldoende kunnen borgen. Zij handelen daardoor noodgedwongen in strijd met de veterinaire Eed en de Code voor de Dierenarts, die van hen vraagt de belangen van het dier voorop te stellen. Uit onderzoek van Deloitte bleek dat de meeste NVWA-toezichthouders op persoonlijke titel, of op basis van hun morele opvatting of vanuit hun opleiding als dierenarts, tegen onbedwelmde slacht zijn omdat zij van mening zijn dat dit een aantasting is van het dierenwelzijn.[236] In het advies van Bureau Risicobeoordeling & Onderzoek van de NVWA uit 2024 wordt onbedwelmde slacht een "ernstige aantasting van dierenwelzijn die vermijdbaar is" genoemd. Ook 'post-cut stunning' is geen alternatief waarmee het welzijn van dieren significant wordt verbeterd, omdat ook bij deze slachtvorm de hals van het dier nog steeds onverdoofd wordt doorgesneden en het dier voorafgaand aan de halssnede moet worden gefixeerd. Beide leiden tot vermijdbaar en ernstig lijden, angst en stress. Zoals de NVWA stelt: "voor een significante dierenwelzijnsverbetering dient eerst geschoten, en dan gesneden te worden".[237] Een bedwelmingsplicht is dus noodzakelijk voor het doel om het lijden van dieren bij de slacht zoveel mogelijk te beperken.

Hoewel op de bedwelmingsplicht volgens artikel 4, lid 4 van Verordening (EG) nr. 1099/2009 inzake de bescherming van dieren bij het doden, een uitzondering geldt voor religieuze slachtingen die in slachthuizen plaatsvinden, hebben lidstaten volgens artikel 26, lid 2 de mogelijkheid om nationale voorschriften te ontwikkelen die dieren uitgebreider beschermen bij slachtingen volgens religieuze riten. Om te bepalen of deze beperking van de vrijheid van godsdienst noodzakelijk en gerechtvaardigd is, hebben lidstaten onder het EVRM en de bijbehorende jurisprudentie over het algemeen een niet smalle *margin of appreciation,*

[236] Deloitte. (2021). Evaluatie Convenant onbedwelmd slachten volgens religieuze riten
[237] Bureau Risicobeoordeling & Onderzoek van de NVWA. (2024). H*oofdstuk 10: Dierenwelzijn slachthuis*. In *Risicobeoordeling roodvlees- en grofwildketen*.

ofwel een niet smalle beoordelingsmarge.[238] Hoewel de Raad van State eerder twijfels uitte over de mate waarin een ruime *margin of appreciation* in dit geval zou gelden,[239] kende het EHRM in de recente uitspraak met een vergelijkbare casus (een bedwelmingsplicht in België) wel degelijk een 'niet smalle' beoordelingsmarge toe.[240] Deze beoordelingsvrijheid vloeit voort uit de gedachte dat de staat in een betere positie verkeert dan het Hof om een oordeel te geven over de noodzaak van een maatregel omdat zij direct en voortdurend in contact staat met het krachtenveld in haar land. Hierdoor heeft een lidstaat de ruimte om de betreffende belangen met elkaar te verzoenen: de beperking van het lijden van dieren bij het doden en de eerbiediging van de vrijheid om een godsdienst te belijden. Hierbij is het van belang dat in Nederland al jaren een uitvoerig debat plaatsvindt over onverdoofde slacht, met twee eerdere wetsvoorstellen, uitgebreide behandelingen en een rondetafelgesprek[241] waarbij religieuze vertegenwoordigers, dierenwelzijnsorganisaties, wetenschappers, rechtsgeleerden en de sector zijn gehoord en hun belangen zijn geïdentificeerd en meegewogen, met in het bijzonder de godsdienstvrijheid. Ook heeft de zorgvuldige behandeling van dit onderwerp in Vlaanderen en Wallonië, met onder andere verschillende rechterlijke uitspraken, geleid tot de nodige informatie en afwegingen wat een zeer zorgvuldige wetsbehandeling in Nederland mogelijk maakt. De 'niet smalle' margin of appreciation kan ook worden gerechtvaardigd door de geleidelijke ontwikkeling in de richting van een betere bescherming van het dierenwelzijn in Nederland, zoals onder andere kan worden vastgesteld door de breed gedeelde wens – in de politiek en de samenleving – om te komen tot een dierwaardige veehouderij.

Proportionaliteit

Wat betreft de proportionaliteit van de voorgestelde maatregel is het van belang dat de inbreuken op de belangen van de betrokkenen niet onevenredig zijn in verhouding tot het te bereiken doel. Momenteel geldt een uitzondering op de bedwelmingsverplichting voor het slachten van dieren volgens de israëlitische of de islamitische ritus.[242] Met dit

---

[238] Europees Hof voor de Rechten van de Mens. (2005, 10 november). Leyla Şahin vs. Turkey (Grote Kamer), nr. 44774/98, par. 107, 109
Europees Hof voor de Rechten van de Mens. (2011, 18 maart). Lautsi vs. Italy (Grote Kamer), nr. 30814/06, par. 69.
Europees Hof voor de Rechten van de Mens. (2000, 27 juni). Cha'are Shalom Ve Tsedek vs. France, nr. 27417/95, par. 84

[239] Raad van State. (2019, 16 mei). *Advies Raad van State over het voorstel van wet van het lid Thieme tot wijziging van de Wet dieren in verband met de invoering van een algehele plicht tot bedwelming van dieren voorafgaand aan de slacht* (Kenmerk W11.18.0055/IV).

[240] Europees Hof voor de Rechten van de Mens. (2024, 13 februari). Executief van de Moslims van België e.a. t. België, nrs. 16760/22 en 10 andere.

[241] Tweede Kamer. (2019, 25 september). *Rondetafelgesprek Algehele plicht tot bedwelming van dieren voorafgaand aan de slacht.*

[242] Artikel 2.10, vierde lid, Wet dieren en het convenant onbedwelmd slachten volgens religieuze riten.

wetsvoorstel wordt de vrijheid van godsdienstbelijdenis beperkt door bedwelming ook verplicht te stellen bij de slacht volgens religieuze riten. Het voorstel beoogt echter niet om de religieuze slacht als zodanig te verbieden. Andere elementen van de slacht volgens religieuze riten blijven toegestaan. Ook zal het niet verboden worden om vlees te consumeren dat afkomstig is van dieren die onbedwelmd zijn geslacht, wat in strijd zou zijn met artikel 26, lid 4, van Verordening (EG) nr. 1099/2009 inzake de bescherming van dieren bij het doden.

De initiatiefnemer vindt deze inperking van de godsdienstvrijheid proportioneel, gezien de ontwikkelingen in de samenleving die aantonen dat dierenwelzijn een zwaarwegend maatschappelijk belang is geworden (hoofdstuk 2) en gezien het ernstige en vermijdbare lijden van dieren dat plaatsvindt bij de onverdoofde slacht (hoofdstuk 3).

Daarbij is het van belang dat minder vergaande alternatieven, zoals het convenant en ‘post-cut stunning’, zoals beschreven in hoofdstuk 3, uitvoerig zijn onderzocht en in Nederland in praktijk zijn gebracht. Vaststaat dat deze alternatieven niet volstaan om het doel – het zoveel mogelijk beperken van het lijden van dieren bij de slacht – te bereiken.

Wel kiest de initiatiefnemer er nadrukkelijk voor om reversibele bedwelmingsmethoden toe te staan voor de slacht volgens religieuze riten, terwijl deze vanuit het oogpunt van de bescherming van het dier vaak niet optimaal zijn. Indien wetenschappelijk onderbouwd is dat dergelijke bedwelmingsmethoden voldoen aan de wettelijke dierenwelzijnsvereisten, en onder de voorwaarde dat het lijden van dieren zoveel mogelijk wordt beperkt (zo moet helder zijn dat de bedwelmingsmethode goed werkt en moet er – net zoals bij de reguliere slacht – voorafgaand aan het doden worden gecontroleerd of het dier buiten bewustzijn is), kunnen deze worden toegestaan voor de slacht volgens religieuze riten, ook als zij onder de huidige slachtverordening (nog) niet zijn toegestaan. [243] De toepassing van omkeerbare, niet-letale verdoving bij de praktijk van de religieuze slacht is daarmee, volgens de initiatiefnemer, een proportionele maatregel die de geest van de slacht volgens religieuze riten in het kader van de vrijheid van godsdienst respecteert.[244] Tevens kiest de initiatiefnemer ervoor om het verbod op het waterbad bij kippen tijdelijk niet van toepassing te laten zijn voor de slacht volgens religieuze riten, omdat dit op dit moment de enige reversibele bedwelmingsmethode is die redelijkerwijs toepasbaar is in slachthuizen. Hiermee heeft de initiatiefnemer gepoogd om een goede balans te vinden tussen de bescherming van dieren en de godsdienstvrijheid.

---

[243] Artikel 26, lid 2, onder c, in samenhang met artikel 4 lid 4 van de Verordening (EG) nr. 1099/2009 biedt deze ruimte.
[244] Vanthemsche, P. (2017). Rapport over de dialoog met de geloofsgemeenschappen met het oog op een significante verbetering van het dierenwelzijn bij de praktijk van ritueel slachten en de overgang naar een algemeen verbod op onbedwelmd slachten.

Het Hof van Justitie[245], Grondwettelijk Hof van België[246] en het EHRM[247] kwamen ieder tot het oordeel dat de Vlaamse en Waalse algehele bedwelmingsplicht evenredig is met het nagestreefde doel. De initiatiefnemer is van mening dat dit in Nederland niet anders is.

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

De opvatting dat het welzijn van dieren bescherming verdient, behoort tot de hedendaagse moraal in de samenleving en is vastgelegd in Europese en nationale wetgeving. De wettelijke plicht om dieren voorafgaand aan de slacht te bedwelmen is sinds haar invoering meer dan 100 jaar geleden nog altijd de belangrijkste maatregel om dieren te beschermen tegen vermijdbare pijn, angst en stress voorafgaand aan en gedurende de slacht. Gelet op het sindsdien alleen maar toegenomen belang dat in de samenleving wordt gehecht aan dierenwelzijn en aan de integriteit van het dier- en de stapsgewijze doorvertaling daarvan naar wetgeving - zijn uitzonderingen op een dergelijke wettelijke beschermingsmaatregel steeds slechter verdedigbaar of gerechtvaardigd te noemen.

Het opheffen van de uitzondering op de plicht om dieren voorafgaand aan de slacht te bedwelmen voor de israëlitische en islamitische slacht volgens religieuze riten betekent op dit moment een beperking van de vrijheid van godsdienst. Deze inperking is gewogen ten opzichte van de Grondwet, het EVRM en het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie dat stelt dat de beperkingen noodzakelijk moeten zijn en moeten beantwoorden aan door de Unie erkende doelstellingen van algemeen belang.

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

[245] Hof van Justitie van de Europese Unie. (2020, 17 december). *Arrest van het Hof (Grote kamer) in zaak C-336/19.* ECLI:EU:C:2020:1031
[246] Grondwettelijk Hof. (2021, 30 september). *Arrest nr., 117/2021, B.16.2.*
[247] Europees Hof voor de Rechten van de Mens. (2024, 13 februari). Executief van de Moslims van België e.a. t. België, nrs. 16760/22 en 10 andere.

uitspraken van het Hof van Justitie in 2020 en het Europees Hof voor de Rechten van de Mens in 2024.[248]

Het is niet meer de vraag of voorafgaande bedwelming een adequate methode is om dieren te beschermen tegen vermijdbaar extra leed. Daar is immers wetenschappelijke consensus over. Het staat ook niet meer ter discussie of een dergelijk voorschrift strijdig zou zijn met de Europese grondrechten. Daar hebben het Hof van Justitie en het EHRM zich inmiddels duidelijk over uitgesproken. Gezien het zwaarwegende belang dat in Nederland wordt gehecht aan dierenwelzijn, zou de wetgever volgens de initiatiefnemer daarom gebruik moeten maken van de mogelijkheid die de Europese verordening biedt om dieren bij het slachten volgens religieuze riten uitgebreider te beschermen door voorafgaande bedwelming ook bij de religieuze slacht verplicht te stellen (zoals in andere lidstaten ook al wordt gedaan).

4.2 Verhouding tot het Europese recht

De Verordening (EG) nr. 1099/2009 geeft het wettelijk kader voor de bescherming van dieren bij de slacht. Deze verordening heeft een rechtstreekse werking, wat wil zeggen dat de hierin gestelde regels direct gelden in alle lidstaten van de Europese Unie, waaronder Nederland. De wijze waarop uitvoering wordt gegeven aan de voorschriften met betrekking tot het doden, het bedwelmen, het fixeren, het onderbrengen en het verplaatsen van dieren, is in de Nederlandse wetgeving vastgelegd in artikel 2.10 van de Wet dieren en in het onderliggende Besluit houders van dieren. Een belangrijk onderdeel van deze verordening is dat het vermijdbare lijden van dieren moet worden voorkomen: “Bij het doden van dieren en daarmee verband houdende activiteiten wordt ervoor gezorgd dat de dieren elke vermijdbare vorm van pijn, spanning of lijden wordt bespaard.” (artikel 3, lid 1).

In overweging 20 wordt gesteld: “Veel methoden om dieren te doden zijn pijnlijk. Bedwelming is dan ook noodzakelijk om het bewustzijn en de gevoeligheid uit te schakelen vóór of op het moment van het doden”. Dit wordt specifiek uitgewerkt in het voorschrift in artikel 4, lid 1: “Dieren worden uitsluitend gedood nadat zij zijn bedwelmd volgens de methoden en de desbetreffende specifieke toepassingsvoorschriften zoals beschreven in bijlage I.” Artikel 4, lid 4, bepaalt dan weer dat deze bedwelmingsverplichting niet vereist is voor slacht die plaatsvindt volgens religieuze riten. Desondanks hebben lidstaten wel de mogelijkheid om bedwelming voor alle slacht verplicht te stellen. Artikel 26, lid 2, onderdeel c, geeft lidstaten de bevoegdheid om nationale voorschriften aan te nemen die strekken tot uitgebreidere bescherming van dieren bij het doden van dieren volgens religieuze riten. Steeds meer lidstaten maken gebruik van deze bevoegdheid en hebben de onverdoofde

[248] Europees Hof voor de Rechten van de Mens. (2024, 13 februari). Executief van de Moslims van België e.a. t. België, nrs. 16760/22 en 10 andere.

slacht verboden, zoals België, Zweden, Denemarken en Slovenië.[249] Nederland heeft tot op heden nog geen gebruik gemaakt van deze bevoegdheid voor de lidstaten om zelf te besluiten dat dieren ook bij de religieuze slacht vooraf bedwelmd moeten worden. Daardoor is de onverdoofde slacht volgens religieuze riten op dit moment nog toegestaan onder de huidige wetgeving. Met dit wetsvoorstel wordt het verplicht om dieren altijd te bedwelmen voorafgaand aan de slacht, ook bij de slacht volgens religieuze riten.

Over de verhandeling van op een bedrijf gehouden (hoog)drachtige dieren gelden geen Europese regels in het belang van de bescherming van het dierenwelzijn. Er gelden Europese regels over het transport van dieren, zoals de regel dat een dier niet vanaf 90% van de dracht op transport mag worden gezet[250] en de bescherming van dieren bij het doden, maar niet specifiek over het verhandelen van drachtige dieren ten behoeve van de slacht. De nieuwe verboden over het verhandelen vormen geen nadere beperkingen van de Europese regelgeving omtrent transport en doden. Wel kan het verbod op het verhandelen van (hoog)drachtige dieren het vrije verkeer van goederen en diensten beperken. Veehouders in Nederland kunnen een drachtig dier in een beperkte periode niet met het oog op de slacht verhandelen aan slachthuizen in Nederland of in een andere lidstaat, of aan andere schakels in de keten. Daarom is dit genotificeerd bij de Europese Commissie.

Ook andere voorgestelde maatregelen uit dit wetsvoorstel zijn genotificeerd omdat het om technische voorschriften gaat die bij de verhandeling van een product dan wel de verrichting of het gebruik van een dienst moeten worden nageleefd. Daarom is het ontwerp van deze wet aan de Europese Commissie genotificeerd als technisch voorschrift op grond van Richtlijn (EU) 2015/1535 en Richtlijn 2006/123/EG. Hiervoor geldt standaard een “standstillperiode” van drie maanden. De Europese Commissie heeft verzocht deze termijn te verlengen tot 12 maanden. Die termijn is op 26 juni 2026 verstreken.

Voor wat betreft het verbod op de CO_2-bedwelming van varkens en het elektrisch waterbad bij pluimvee, is artikel 26 lid 3 van de slachtverordening van belang. In bijlage I van de Verordening wordt een overzicht gegeven van methoden die zijn toegestaan voor het bedwelmen van dieren, plus bijbehorende specificaties. In tabel 2, nr. 3 staat dat het elektrisch waterbad is toegestaan voor de bedwelming van pluimvee. In tabel 3, nr. 1 staat dat CO_2-bedwelming is toegestaan bij varkens. Hoewel

---

[249] Artikel 26, lid 2: “De lidstaten kunnen nationale voorschriften aannemen die strekken tot uitgebreidere bescherming van dieren bij het doden dan die van onderhavige verordening, en wel met betrekking tot:
(…)
c) het slachten, en daarmee verband houdende activiteiten, van dieren overeenkomstig artikel 4, lid 4.”

[250] Verordening (EG) Nr. 1/2005 van de Raad van 22 december 2004 inzake de bescherming van dieren tijdens het vervoer en daarmee samenhangende activiteiten

deze methoden dus in de Europese Unie zijn toegestaan, wordt in overweging 57 van de slachtverordening benadrukt dat het passend is om lidstaten enige speelruimte toe te staan om uitgebreidere nationale voorschriften te handhaven of op bepaalde gebieden in te voeren. Artikel 26, derde lid, biedt de nodige ruimte om als lidstaat aanvullende maatregelen te treffen die strekken tot een uitgebreidere bescherming van dieren bij het doden met betrekking tot de in bijlage I vermelde bedwelmingsmethoden, wanneer een lidstaat dat noodzakelijk acht op basis van nieuw wetenschappelijk bewijs.
Met dit wetsvoorstel is dit traject gestart, om zo de breed gedeelde wens van de Tweede Kamer om CO_2-bedwelming bij varkens en het elektrisch waterbad bij pluimvee te verbieden te realiseren in wetgeving. Hiertoe moet de Europese Commissie in kennis worden gesteld van de voorgenomen maatregelen, waarna de Commissie de maatregelen ter kennis van andere lidstaten brengt. Dit heeft inmiddels plaatsgevonden.[251] De procedure schrijft voor dat de Europese Commissie op basis van een advies van de EFSA de maatregelen bekrachtigt of verwerpt. Gelet op de eerdere adviezen van EFSA over de risico's voor dierenwelzijn bij CO_2-bedwelming van varkens en het elektrisch waterbad bij kippen, eenden en kalkoenen mag verwacht worden dat een nieuw advies van EFSA van dezelfde strekking zal zijn en dat de maatregelen kunnen worden bekrachtigd.

In dit wetsvoorstel is beargumenteerd waarom de initiatiefnemer het, op basis van nieuw wetenschappelijk bewijs, noodzakelijk acht om CO_2-bedwelming bij varkens en het elektrisch waterbad als bedwelmingsmethode bij pluimvee te verbieden. Voor deze onderbouwing wordt verwezen naar paragraaf 3.2.1. van deze memorie van toelichting. Tevens wijst de initiatiefnemer erop dat in overweging 6 van de Verordening wordt gesteld dat de aanbevelingen om het gebruik van koolstofdioxide voor varkens en het gebruik van waterbadbedwelmers geleidelijk uit te bannen, destijds niet in deze Verordening zijn opgenomen omdat uit de effectbeoordeling bleek dat die uitbanning op het moment van de inwerkingtreding van de slachtverordening economisch nog niet haalbaar zou zijn. In Nederland is gebleken dat deze uitbanning wel degelijk economisch haalbaar is en dat er voldoende praktisch haalbare alternatieven zijn, aangezien het grootste deel van de slachthuizen al is overgestapt op andere bedwelmingsmethoden.

Voor wat betreft het mechanisch en onbedwelmd kantelen van kratten met kippen, eenden en kalkoenen is artikel 3, lid 1 van de slachtverordening met name relevant, dat stelt dat er bij het doden van dieren en daarmee verband houdende activiteiten voor moet worden gezorgd dat de dieren elke vermijdbare vorm van pijn, spanning of lijden wordt bespaard. Zoals onderbouwd in paragraaf 3.3.1. treedt bij

[251] Op 29 juli 2025 is het voorstel in de Standing Committee on Plants, Animals, Food and Feed (SCoPAFF) aan de orde geweest, waar het niet heeft geleid tot inhoudelijke vragen.

mechanisch onbedwelmd kantelen vermijdbare pijn, spanning en lijden op. Een nationaal verbod op het onbedwelmd mechanisch kantelen van kratten met kippen, eenden en kalkoenen doet daarmee meer recht aan de slachtverordening dan de huidige situatie waarin dit nog is toegestaan.[252]

Deze wetswijzigingen raken het primaire Unierecht, waaronder de bescherming van de vrijheid van vestiging, en de vrijheid van ondernemerschap van slachthuizen en veehouders, zoals gewaarborgd in artikel 16 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, aangezien het wetsvoorstel gevolgen heeft voor de bedrijfsvoering van veehouders die fokken met runderen, varkens en paarden en voor de bedrijfsvoering van enkele slachthuizen. Initiatiefnemer wijst erop dat het geen zeer zware vorm van regulering van eigendom is: veehouders zullen moeten registreren wanneer zij een dier hebben geïnsemineerd of hebben laten dekken en slachthuizen kunnen, als ze dat nog niet gedaan hebben, overstappen op andere bedwelmingsmethoden die al decennialang wijdverspreid worden gebruikt. Sectoren worden niet geheel beëindigd, maar sommige slachthuizen zullen wel extra investeringen moeten doen. Deze slachthuizen kunnen er al lange tijd rekening mee houden dat er een verbod komt op CO_2-bedwelming van varkens en het elektrisch waterbad bij pluimvee, aangezien er in 2004 en 2006 al onderzoeken lagen die aanbevolen deze methoden uit te faseren[253], de slachtverordening uit 2009 stelt dat het van belang is om de besprekingen over het uitbannen van deze bedwelmingsmethoden voort te zetten, opeenvolgende ministers zich hebben ingezet voor het uitfaseren van deze methoden en de Tweede Kamer verschillende moties heeft aangenomen die pleiten voor een verbod op deze methoden. Slachthuizen hebben zich dus kunnen instellen op de mogelijkheid van een algeheel verbod, hebben voorbereidingen kunnen treffen en hebben hiermee rekening kunnen houden bij het doen van investeringen. In de praktijk heeft dit er ook toe geleid dat veel slachthuizen al zijn overgestapt op andere bedwelmingsmethoden. Ook maken al steeds meer slachthuizen gebruik van alternatieven voor het mechanisch kantelen van kratten met onbedwelmde dieren.

Als gevolg van de afspraken die zijn gemaakt in het convenant onbedwelmd slachten volgens religieuze riten, dat op 1 januari 2018 in werking is getreden, hebben de slachterijen moeten werken aan het verbeteren van de uitvoeringspraktijk aan de hand van de nieuwe voorschriften vastgelegd in artikel 5.5 tot en met 5.9a van het Besluit houders van dieren. Deze voorschriften zien onder andere op de fixatie van dieren, het gebruikte mes en het verplicht bedwelmen van dieren die na veertig seconden nog bij bewustzijn zijn. Als gevolg hiervan hebben de slachterijen al moeten investeren in fixatiemiddelen en verbeterde

[252] Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit. (2018). Integrale risicoanalyse pluimveevleesketen.
[253] Verordening (EG) nr. 1099/2009.

technieken. Overigens wordt in zo'n 80% van de slachthuizen die onbedwelmd mogen slachten, ook bedwelmd geslacht.[254] In die gevallen zijn mogelijk alle benodigde voorzieningen reeds aanwezig en is de slachtlijn al ingericht op slacht met voorafgaande bedwelming.

Ontneming van eigendom, zoals onteigening, is bij dit wetsvoorstel niet aan de orde. Wel zal de bedrijfsvoering van enkele slachthuizen moeten veranderen, wat invloed heeft op 'het ongestoord genot' van eigendom en daarmee het eigendomsrecht. Hierbij is het belangrijk op te merken dat artikel 1 van het Eerste Protocol van het EVRM alleen betrekking heeft op bestaande eigendommen, maar in de meeste gevallen niet op toekomstige eigendommen, waaronder toekomstige inkomsten, zoals is geoordeeld bij rechtszaken over de Wet verbod pelsdierhouderij.[255] Hoewel deze zaken in tegenstelling tot dit wetsvoorstel gingen over verplichte bedrijfsbeëindiging, is een vergelijkbaar oordeel te verwachten bij de regulering van eigendom.

De eventuele beperkingen van het eigendomsrecht, de vrijheid van ondernemerschap en de vrijheid van vestiging worden gerechtvaardigd ter behartiging van het algemeen belang. Zoals beschreven in de memorie van toelichting, zet dit wetsvoorstel de nodige stappen om het lijden van dieren bij de slacht te beperken. Dit komt niet alleen de dieren ten goede, maar komt ook tegemoet aan de publieke moraal en de wens van zowel de samenleving als de Tweede Kamer.

Tot slot is er een overgangstermijn van 1,5 respectievelijk 3 jaar opgenomen in de wet, waarbinnen de slachthuizen eventueel benodigde aanpassingen kunnen doorvoeren.
Wat betreft de economische schade voor de verwerkende industrie geldt ook hier dat de overgangstermijn ruimte biedt voor eventuele aanpassingen in de bedrijfsvoering. Eventuele economische schade die na deze periode voortkomt uit het invoeren van de algehele plicht tot bedwelming van dieren voorafgaand aan de slacht, valt volgens initiatiefnemer onder het ondernemersrisico. De invoering van het verbod op de pelsdierhouderij en de juridische onderzoeken die in dat kader zijn uitgevoerd, hebben aangetoond dat niet hoeft te worden voorzien in financiële compensatie van andere partijen in de keten.[256]

De voorgenomen wetswijzigingen zijn genotificeerd bij de Europese Commissie. Ook is de Europese Commissie verzocht om bekrachtiging van de voorgenomen maatregelen betreffende de bedwelmingsmethoden aan de hand van artikel 26, derde lid, van de slachtverordening.

---

[254] Kamerstukken II 2019/20, 31 571, nr. 33. In totaal zijn er 42 slachthuizen waar onbedwelmd wordt geslacht.
[255] Hoge Raad der Nederlanden. (2016, 1 december). ECLI:NL:HR:2016:2888, rechtsoverweging 3.3.1.,
Gerechtshof Den Haag. (2015, 11 november). ECLI:NL:GHDHA:2015:3025, rechtsoverweging 2.7.
[256] Kamerstukken II 2008/09, 30 826 nr. 17.

5. Verhouding tot nationale wetgeving

5.1 Verhouding tot andere initiatiefwetsvoorstellen

5.1.1. Wetsvoorstel van het lid Ouwehand (voorheen: Wet van het lid Thieme, 2019) tot wijziging van de Wet dieren in verband met de invoering van een algehele plicht tot bedwelming van dieren voorafgaand aan de slacht

De initiatiefnemer wijst erop dat het voorstel van wet van het lid Ouwehand (voorheen: de wet van het lid Thieme, 2019) tot wijziging van de Wet dieren in verband met de invoering van een algehele plicht tot bedwelming van dieren voorafgaand aan de slacht reeds in behandeling was bij de Tweede Kamer.[257] De initiatiefnemer heeft gemeend dat een nadere reflectie op dit wetsvoorstel geëigend was, gelet op onder meer de inbreng van religieuze organisaties bij een rondetafelgesprek over dit wetsvoorstel, alsook de recente jurisprudentie die is ontstaan naar aanleiding van vergelijkbare wetgeving voor een verbod op de onverdoofde slacht in Vlaanderen en Wallonië. Deze reflectie heeft er samen met de juridische, politieke en maatschappelijke ontwikkelingen toe geleid dat initiatiefnemer tot zulke grote inhoudelijke wijzigingen besloot, dat dit naar haar mening slechts op een goede manier kon worden vormgegeven door dit nieuwe, voorliggende wetsvoorstel te schrijven en aanhangig te maken bij de Kamer. Daarbij is de initiatiefnemer tot het oordeel gekomen dat de inhoudelijke wijzigingen aan het wetsvoorstel, die als doel hebben om het lijden van dieren bij de slacht in bredere zin te beperken, alsmede de recente uitspraken door onder andere het Europees Hof voor de Rechten van de Mens het noodzakelijk maakten om een nieuw oordeel van de Raad van State te verzoeken en de plenaire behandeling opnieuw te starten. De position papers die vertegenwoordigers van de joodse en islamitische gemeenschappen, dierenartsenorganisaties en juridische experts aan de Kamer hebben gestuurd ter voorbereiding op een rondetafelgesprek over het eerdere wetsvoorstel, evenals de inbreng en de gedachtewisseling tijdens dit rondetafelgesprek, zijn door de initiatiefnemer zoveel mogelijk meegenomen bij het opstellen van (de toelichting op) deze nieuwe initiatiefwet. Dat geldt ook voor de vragen die door de Tweede Kamer zijn gesteld over het wetsvoorstel 34908 (Kamerstukken II 2019/20, 34908, nr. 8).

5.1.2. Voorstel van wet van het lid Ouwehand tot wijziging van de Wet dieren en de Wet op de economische delicten in verband met het uitfaseren van de bio-industrie en het waarborgen van een dierwaardige veehouderij

[257] Kamerstukken II 2017/18, 34908.

In 2024 is het initiatiefvoorstel van wet van het lid Ouwehand tot wijziging van de Wet dieren in verband met de uitfasering van de bio-industrie en het realiseren van een dierwaardige veehouderij aanhangig gemaakt bij de Tweede Kamer.[258] Dit voorstel heeft als doel om de dieren die bedrijfsmatig gehouden worden voor de productie van dierlijke producten beter te beschermen door de omslag te maken naar een dierwaardige veehouderij. Het wetsvoorstel beoogt het (reeds wettelijk vastgelegde) doel van een dierwaardige veehouderij te realiseren door de wetenschappelijke inzichten over de gedragsbehoeften van dieren leidend te maken en lichamelijke ingrepen om een dier binnen het systeem te houden, te verbieden. Daarmee wordt de omslag naar het uitsluitend gebruik van diergericht ontworpen houderijsystemen, zoals toenmalig minister Adema het kabinetsdoel omschreef, wettelijk geborgd. Dat wetsvoorstel focust, evenals het traject dierwaardige veehouderij zoals wordt ingezet door het ministerie, niet op het beperken van het lijden van dieren bij de slacht, maar op substantiële verbeteringen van het dierenwelzijn gedurende het leven van dieren in de veehouderij. Beide initiatiefwetsvoorstellen zijn ingegeven door het grote maatschappelijke belang dat aan het welzijn en de integriteit van dieren wordt gehecht, maar kennen geen overlap in bepalingen en kunnen in dat opzicht dus los van elkaar worden behandeld.

5.2 Verhouding tot het Besluit houders van dieren

Dit wetsvoorstel voorziet in een grondslag om bij of krachtens algemene maatregel van bestuur regels te stellen op een aantal onderdelen die voor de uitvoering van deze nieuwe wet noodzakelijk zijn. Als uitgangspunt geldt dat de hoofdlijnen op het niveau van de wet worden geregeld en dat de uitwerking van die hoofdlijnen plaatsvindt op het niveau van algemene maatregelen van bestuur. De delegatiegrondslagen zijn zoveel mogelijk begrensd. Het doel van de bij of krachtens algemene maatregel van bestuur te stellen regels en de onderwerpen waarop deze in ieder geval betrekking hebben zijn hierin zoveel mogelijk opgenomen.
In artikel 2.7a, lid 2, is voorzien in een grondslag voor het stellen van uitzonderingen op het verbod op de verkoop, het verhandelen en afleveren van hoogdrachtige zoogdieren. In de eerste plaats gaat het om noodslacht in overeenstemming met het ter zake geldende Europees recht. In de tweede plaats om situaties van dierziekten en zoönosen. Als het nodig is om aan de toepasselijkheid van die gevallen voorwaarden te verbinden dan geeft dit lid de bevoegdheid om die voorwaarden ook in de algemene maatregel van bestuur op te nemen of die voorwaarden of een nadere uitwerking daarvan bij ministeriële regeling op te nemen. Dit lid is uitdrukkelijk bedoeld voor noodzakelijke uitzonderingen op het verbod vanwege noodslacht en besmettingen met bepaalde dierziekten of zoönosen, en niet voor andere uitzonderingen die de kern van het verbod afzwakken.

[258] Kamerstukken II 2023/24, 36562.

Artikel 2.10, achtste lid, onderdeel b, bevat een wettelijke grondslag om per algemene maatregel van bestuur andere bedwelmingsmethoden dan de bedwelmingsmethoden uit de slachtverordening aan te wijzen voor de slacht volgens religieuze riten. Verordening (EG) nr. 1099/2009 geeft lidstaten hiervoor de ruimte.[259] Met de grondslag die is voorzien in artikel 2.10, lid 9, kunnen regels worden gesteld over de voorwaarden waaronder deze bedwelmingsmethoden mogen worden toegepast. Deze methoden kunnen worden aangewezen als wetenschappelijk is onderbouwd dat dergelijke bedwelmingsmethoden voldoen aan de wettelijke dierenwelzijnsvereisten, en onder de voorwaarde dat het lijden van dieren zoveel mogelijk wordt beperkt (zo moet helder zijn dat de bedwelmingsmethode goed werkt en moet er – net zoals bij de reguliere slacht – voorafgaand aan het doden worden gecontroleerd of het dier buiten bewustzijn is).
In artikel 2.10, lid 10 is voorzien in een grondslag waarmee tijdelijk, telkens voor ten hoogste twee jaar, kan worden afgeweken van het verbod op het elektrisch waterbad voor het bedwelmen van kippen die volgens de israëlitische of islamitische ritus worden gedood, omdat dit op dit moment de enige beschikbare omkeerbare methode is die in slachthuizen redelijkerwijs toepasbaar is voor het bedwelmen van kippen.

Met dit wetsvoorstel blijft de al bestaande wettelijke grondslag om per algemene maatregel van bestuur aanvullende regels te stellen voor slacht volgens religieuze riten in stand. Hiervoor is gekozen zodat aanvullende regels mogelijk blijven voor slacht volgens religieuze riten, wanneer er wordt afgeweken van de reguliere slachtpraktijken. Dit kan bijvoorbeeld het geval zijn wanneer er gebruik wordt gemaakt van artikel 2.10, achtste lid, onderdeel b (nieuw) of artikel 2.10, tiende lid. Zo kan het ook voor bepaalde reversibele bedwelmingsmethoden wenselijk zijn om bestaande regels over fixatie en de halssnede te handhaven. De instandhouding van deze wettelijke grondslag heeft nadrukkelijk niet de bedoeling dat bij gelijke slachtpraktijken bij reguliere slacht en slacht volgens religieuze riten er strengere regels worden gesteld voor de religieuze slacht.

6. Uitvoerings- en financiële consequenties

6.1. Gevolgen voor slachthuizen

In 2026 zijn er nog 42 slachterijen in Nederland waar onbedwelmd mag worden geslacht.[260] Volgens de laatste cijfers zijn er slechts twee slachterijen die zich uitsluitend op onbedwelmde slacht richten.[261] Exacte en actuele cijfers over het aantal dieren dat op jaarbasis in deze slachterijen wordt geslacht, zijn niet beschikbaar. Daarnaast zijn er nog vijf slachterijen die gebruikmaken van CO_2-bedwelming voor varkens en vijf slachterijen die het elektrisch waterbad als

[259] Artikel 26, tweede lid, onder c, in samenhang met artikel 4, vierde lid.
[260] NVWA (2026). Overzicht bedrijven met erkenningen, registraties en vergunningen.
[261] Kamerstukken II 2024/25, 36 625 XIV, nr. 4

standaardbedwelmingsmethode gebruiken. Zeven pluimveeslachthuizen kiepen de dieren nog onbedwelmd uit kratten.[262] Andere slachthuizen zijn overgestapt op bedwelming voorafgaand aan het kantelen, of halen de dieren uit de kratten zonder te kantelen.

Als gevolg van de afspraken die zijn gemaakt in het convenant onbedwelmd slachten volgens religieuze riten, dat op 1 januari 2018 in werking is getreden, hebben de slachterijen moeten werken aan het verbeteren van de uitvoeringspraktijk aan de hand van de nieuwe voorschriften vastgelegd in artikel 5.5 t/m 5.9a van het Besluit houders van dieren. Deze voorschriften zien onder andere op de fixatie van dieren, het gebruikte mes en het verplicht bedwelmen van dieren die na veertig seconden nog bij bewustzijn zijn. Als gevolg hiervan hebben de slachterijen al moeten investeren in fixatiemiddelen en verbeterde technieken. Overigens wordt in zo'n 80% van de slachthuizen die onbedwelmd mogen slachten, ook bedwelmd geslacht. In die gevallen zijn vermoedelijk de benodigde voorzieningen reeds aanwezig en is de slachtlijn al ingericht op slacht met voorafgaande bedwelming. Sommige van deze slachthuizen zullen naar verwachting wel moeten investeren in (aanvullende) reversibele bedwelmingsmethoden.

Er is een overgangstermijn van 1,5 respectievelijk 3 jaar opgenomen in de wet, waarbinnen de slachthuizen eventueel benodigde aanpassingen kunnen doorvoeren. Binnen deze periode kunnen slachthuizen overstappen op minder dieronvriendelijke methoden, waarbij niet meer onbedwelmd wordt geslacht, er geen gebruik wordt gemaakt van CO_2-bedwelming bij varkens en het waterbad bij kippen, eenden en kalkoenen en waarbij kratten met onbedwelmde dieren niet meer mechanisch worden gekanteld.

Wat betreft de economische schade voor de verwerkende industrie geldt ook hier dat de overgangstermijn ruimte biedt voor eventuele aanpassingen in de bedrijfsvoering. Eventuele economische schade die na deze periode voortkomt uit deze wettelijke bepalingen, valt volgens de initiatiefnemer onder het ondernemersrisico. De invoering van het verbod op de pelsdierhouderij en de juridische onderzoeken die in dat kader zijn uitgevoerd, hebben aangetoond dat niet hoeft te worden voorzien in financiële compensatie van andere partijen in de keten.[263]

6.2 Gevolgen voor veehouders

De algehele verplichting tot het bedwelmen van dieren voorafgaand aan de slacht, het verbod op CO_2-bedwelming bij varkens en het elektrisch waterbad bij kippen, eenden en kalkoenen en het verbod op het mechanisch kantelen van kratten met onbedwelmde dieren zullen weinig tot geen gevolgen hebben voor veehouders, aangezien slachthuizen

[262] Kamerstukken II 2024/25, 36 625 XIV, nr. 4
[263] Kamerstukken II 2008/09, 30 826 nr. 17.

zullen overstappen op alternatieven, zoals de meeste slachthuizen al hebben gedaan.

De gevolgen van het verbod op het verhandelen van (hoog)drachtige dieren ten behoeve van de slacht voor veehouders zijn uitvoerig in kaart gebracht in het Ontwerpbesluit van toenmalig minister Schouten.[264] Initiatiefnemer heeft ervoor gekozen om de norm dat drachtige koeien, zeugen en merries niet mogen worden verhandeld ten behoeve van de slacht vanaf twee derde van de dracht vast te leggen in de wet. Een veehouder wordt – eveneens conform het ontwerpbesluit zoals voorgesteld door toenmalig minister Schouten - verplicht om schriftelijk naar waarheid te verklaren dat het ten behoeve van de slacht te verhandelen dier zich niet in de periode van twee derde of meer van de dracht bevindt. Daarnaast heeft de initiatiefnemer een wettelijke grondslag toegevoegd zodat per algemene maatregel van bestuur kan worden bepaald hoe deze norm in de praktijk moet worden ingevuld. Op dit moment is de invulling zoals uitgewerkt door toenmalig minister Schouten daarbij leidend.[265] Door het creëren van deze wettelijke grondslag wordt voorzien in de nodige flexibiliteit om per AMvB mee te bewegen met wetenschappelijke inzichten en innovaties die kunnen bijdragen aan verbetering van de handhaafbaarheid en uitvoerbaarheid. Per algemene maatregel van bestuur kan dus nader worden ingevuld wat

---

[264] Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit. Consultatie: Besluit tot wijziging van het Besluit houders van dieren en het Besluit diergeneeskundigen in verband met een verbod op het verhandelen van hoogdrachtige varkens en runderen.

[265] Nota van toelichting Ontwerpbesluit tot wijziging van het Besluit houders van dieren en het Besluit diergeneeskundigen in verband met een verbod op het verhandelen van hoogdrachtige varkens en runderen en het uitfaseren van het couperen van schapenstaarten: “Met behulp van de administratie van de slachterij, met name de op grond van artikel 27a, derde lid, en 46a, derde lid, van het Besluit houders van dieren te overleggen verklaring en de het bij het dier horende zogeheten voedselketeninformatie formulier (VKI-formulier), kan de veehouder die het dier ter slacht heeft afgegeven of geleverd, worden achterhaald. Wanneer een overtreding wordt vermoed, kan aan de hand van de bedrijfsgegevens van de betrokken veehouder worden vastgesteld of een overtreding aan de orde is. (…) De veehouder zal, om uitvoering te kunnen geven aan de verboden, in zijn administratie moeten bijhouden hoe ver de dracht bij zijn runderen of zeugen is gevorderd, om zeker te kunnen zijn dat hij het dier niet afvoert of verkoopt met het oog op slacht in het laatste derde deel van de dracht. Alleen dan kan hij aan degene die het dier afneemt naar waarheid verklaren dat het dier zich niet bevindt in het laatste derde deel van de dracht. Dit is op het merendeel van de bedrijven al onderdeel van de reguliere bedrijfsvoering en vergt op deze bedrijven derhalve geen extra aanpassing. Indien dit geen onderdeel van de reguliere bedrijfsvoering is zal het advies van een deskundige, bijvoorbeeld een dierenarts, ingeroepen moeten worden om te verifiëren in welk drachtstadium het dier zich begeeft. De voorrijdkosten van een dierenarts zijn gemiddeld € 35,– met een uurtarief van ongeveer € 120– per uur. Een snelle check leert hoever een dier drachtig is en een bezoek van een dierenarts kan binnen een kwartier tot half uur worden afgerond. De kosten voor een dergelijk bezoek komen dan op 30€ (15 minuten x € 120,– per uur). Voor de praktijk zal het wenselijk zijn om op het voedselketeninformatie-formulier (VKI-formulier) ruimte te maken waar de veehouder ter uitvoering van dit besluit kan verklaren dat het dier zich niet in het laatste derde deel van de dracht bevindt. Dit formulier is destijds op initiatief van sectorpartijen, in overleg met de NVWA, opgesteld, en zal dus ook door de partijen zelf moeten worden aangepast.”

er van een veehouder wordt verwacht om aan deze norm te voldoen en kan dit worden aangepast wanneer door wetenschappelijke inzichten en innovaties betere methoden beschikbaar komen.

Tot het moment dat die wetenschappelijke inzichten en innovaties zich aandienen, is de invulling leidend die toenmalig minister Schouten had uitgewerkt bij haar Ontwerpbesluit. Daarin moet een veehouder allereerst, om te voldoen aan de gestelde verboden, nauwkeurig bijhouden hoe ver de dracht van zijn dieren gevorderd is. Dit is noodzakelijk om te garanderen dat er geen (hoog)drachtige dieren worden afgevoerd of verkocht voor de slacht. Alleen dan kan een veehouder bevestigen dat het dier zich niet in de gestelde periode bevindt. Op de meeste bedrijven is dit al een gangbare praktijk en zijn hiervoor dus geen wezenlijke aanpassingen in de bedrijfsvoering nodig. De veehouderijen waar dit nog niet gebruikelijk is, kunnen alsnog overgaan tot het noteren en bijhouden van de inseminatiedata of de data waarop de veehouder dieren heeft laten dekken. Anders zal het inschakelen van een deskundige, zoals een dierenarts, noodzakelijk zijn om vast te stellen in welke fase van de dracht het dier zich bevindt.

Het Adviescollege toetsing regeldruk (ATR) stelde in 2020 over de het ontwerpbesluit van toenmalig minister Schouten dat nut en noodzaak van deze wetgeving helder zijn, er geen minder belastende alternatieven zijn en dat het voor het merendeel van de bestaande veehouderijen al onderdeel is van de reguliere bedrijfsvoering. Wel vond het ATR dat bij de onderbouwing van het kabinet de noodzaak van de verklaring op het VKI(Voedselketeninformatie)-formulier onvoldoende duidelijk was gemaakt.[266] De initiatiefnemer is van mening dat een dergelijke verklaring wel degelijk nuttig kan zijn doordat hiermee sneller onregelmatigheden kunnen worden geconstateerd - wat de handhaving verbetert- en omdat veehouders hierdoor bewust moeten verklaren dat de dieren niet in een gevorderd stadium van de dracht zijn, wat hen behoedt voor eventuele wetsovertredingen. Hiermee wordt rekening gehouden met het doenvermogen van betrokkenen, zoals wordt geadviseerd door de WRR[267], doordat men laagdrempelig wordt herinnerd aan de betreffende wetgeving. De wettelijke grondslag die met deze wet wordt gecreëerd geeft daarbij de mogelijkheid om - zodra wetenschappelijke inzichten en innovaties daartoe gelegenheid bieden – op een andere wijze nadere invulling te geven aan de wettelijke norm in de praktijk.

7. Toezicht en handhaving

De NVWA is verantwoordelijk voor het toezicht op de naleving van de wetsartikelen. Daarom is de NVWA betrokken bij de totstandkoming van

[266] Adviescollege toetsing regeldruk. (2020). *Advies wijziging Besluit houders van dieren en Besluit diergeneeskundigen (verbod slachten hoog drachtige dieren)*
[267] Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid. (2017). *Weten is nog geen doen. Een realistisch perspectief op redzaamheid.*

het wetsvoorstel en heeft zij een voortoets gedaan, waarbij is getoetst op handhaving, juridische aspecten, fraudegevoeligheid en de gevolgen voor de NVWA. De opmerkingen zijn zoveel mogelijk overgenomen en verwerkt.

In de voortoets concludeert de NVWA dat een algehele verplichting tot het bedwelmen van dieren voorafgaand aan de slacht, een verbod op CO_2-bedwelming van varkens en het elektrisch waterbad bij kippen, eenden en kalkoenen en een verbod op het onbedwelmd mechanisch kantelen van kratten met kippen, eenden en kalkoenen handhaafbaar, uitvoerbaar en fraudebestendig zijn, mits de opmerkingen van de NVWA in acht worden genomen. De initiatiefnemer heeft de opmerkingen van de NVWA grotendeels overgenomen; bij enkele wetstechnische formuleringen is niet (volledig) het advies van de NVWA gevolgd vanwege verschillend inzicht bij andere adviserende juristen.

De NVWA oordeelt dat een verbod op het verhandelen van drachtige zoogdieren ten behoeve van de slacht vanaf 40 procent van de drachtlengte, wat in de eerdere versie van het initiatiefwetsvoorstel was opgenomen, niet effectief handhaafbaar en uitvoerbaar is en mogelijkheden biedt tot frauderen. De initiatiefnemer waardeert dit inzicht van de NVWA. Ze heeft ervoor gekozen deze maatregel aan te passen, maar de kern van dit verbod in dit wetsvoorstel opgenomen te houden, gezien de belangrijke normstellende functie die ervan uitgaat. Het verbod geeft helder richting aan wat maatschappelijk en ethisch wenselijk wordt geacht en draagt bij aan het voorkomen van ernstig dierenleed, ook al is volledige handhaafbaarheid niet in alle gevallen gegarandeerd. Wel heeft zij, mede naar aanleiding van de opmerkingen van de NVWA, de dialoog met de Europese Commissie en het advies van de Raad van State, de maatregel in lijn gebracht met een gelijksoortig verbod dat in Duitsland al van kracht is. Zo geldt het voorgestelde verbod nu vanaf twee derde van de dracht, en alleen voor koeien, zeugen en merries. Ook heeft zij voor de invulling van de wettelijke norm een grondslag gecreëerd, zodat per algemene maatregel van bestuur nader kan worden vastgelegd wat er van veehouders wordt verwacht. De systematiek van nadere invulling per algemene maatregel van bestuur maakt het mogelijk om mee te bewegen met nieuwe wetenschappelijke inzichten en innovaties die kunnen bijdragen aan de handhaafbaarheid en uitvoerbaarheid. Tot het moment dat die wetenschappelijke inzichten en innovaties zich aandienen, is de invulling leidend die toenmalig minister Schouten had uitgewerkt bij haar Ontwerpbesluit. Tot slot is verduidelijkt dat dit verbod gepaard zal gaan met een uitgestelde inwerkingtreding van 1,5 jaar, zodat de systemen en formulieren aangepast kunnen worden.

De gevolgen van invulling van het verbod op het verhandelen van (hoog)drachtige dieren ten behoeve van de slacht, zoals voorgesteld door toenmalig minister Schouten, zijn eerder in kaart gebracht door het

ministerie. In de onderbouwing van het ontwerpbesluit stelde het ministerie:

> “De NVWA is belast met het toezicht op de naleving van de verboden. (…) Op het verloop van het slachtproces bij de slachterijen wordt toezicht uitgeoefend door daar aanwezige dierenartsen van de NVWA. In geval een drachtig dier is aangevoerd en is geslacht, zal de (aanwezige) NVWA dierenarts moeten beoordelen via foetus specifieke kenmerken of er sprake is van een overtreding van het verbod. Met behulp van de administratie van de slachterij, met name de op grond van artikel 27a, derde lid, en 46a, derde lid, van het Besluit houders van dieren te overleggen verklaring en de het bij het dier horende zogeheten voedselketeninformatieformulier (VKI-formulier), kan de veehouder die het dier ter slacht heeft afgegeven of geleverd, worden achterhaald. Wanneer een overtreding wordt vermoed, kan aan de hand van de bedrijfsgegevens van de betrokken veehouder worden vastgesteld of een overtreding aan de orde is.”[268]

In de voortoets merkt de NVWA tevens op dat er capaciteit ingezet zal moeten worden voor het opzetten van een registratie en erkenningen voor slachten volgens de israëlitische of de islamitische ritus, het verbod op het mechanisch niet-horizontaal legen van kratten met onbedwelmd pluimvee, controles van de drachttijd door dierenartsen in het slachthuis en het ontwikkelen en invoeren van het VKI-formulier of andere formulieren met betrekking tot het aangeven van inseminatiedatum en vordering van de dracht.

Een schending van de nieuwe wetsartikelen wordt aangemerkt als een economisch delict en is strafbaar volgens de Wet op de economische delicten. Hiervoor is gekozen omdat de verbodsbepalingen zien op economische activiteiten, zoals het bedrijfsmatig houden van dieren. De economische delicten, bedoeld in artikel 1, onder 1°, zijn misdrijven, voor zover zij opzettelijk zijn begaan; voor zover deze economische delicten geen misdrijven zijn, zijn zij overtredingen[269]. Indien degene tot wie het verbod zich richt bewust iets doet waarmee een aanmerkelijke kans bestaat dat het verbod zal worden overtreden en dit aanvaardt, is er sprake van voorwaardelijke opzet. Zoals toegelicht in paragraaf 6.2 wordt van de veehouder verwacht dat deze bijhoudt hoe ver de dracht van zijn dieren is gevorderd. De verplichting om schriftelijk naar waarheid te verklaren dat het dier niet drachtig is of, als het dier wel drachtig is, dat het dier zich niet in het laatste derde deel van de dracht bevindt, strekt er mede toe dat de veehouder zich hiervan voorafgaand aan het verhandelen

[268] Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit. Consultatie: Besluit tot wijziging van het Besluit houders van dieren en het Besluit diergeneeskundigen in verband met een verbod op het verhandelen van hoogdrachtige varkens en runderen.
[269] Artikel 2, eerste lid, WED.

van een dier ten behoeve van de slacht bewust vergewist. Wanneer een veehouder vrouwelijke dieren bewust samen met een mannelijk dier laat lopen, geen dek- of inseminatiedata bijhoudt en geen controle door de dierenarts laat doen, maar het dier wel verhandelt ten behoeve van de slacht, valt dit onder voorwaardelijke opzet als blijkt dat het dier drachtig is en de draagtijd voor twee derde of meer is gevorderd. Deze situatie zal zich echter niet vaak voordoen. Dieren in de veehouderij worden voornamelijk geïnsemineerd of bewust gedekt. Daarnaast is het verbod nu niet van toepassing op diersoorten die vaker in gemengde groepen worden geweid, zoals geiten en schapen. Deze diersoorten kunnen per algemene maatregel van bestuur worden aangewezen wanneer wetenschappelijke inzichten en innovaties daartoe gelegenheid bieden met het oog op onder meer uitvoerbaarheid.

Als er sprake is van een misdrijf ten aanzien van een delict onder artikel 1, onder 1°, dan wordt daarop een gevangenisstraf van ten hoogste zes jaren, taakstraf of geldboete van de vijfde categorie gesteld[270]. Als er sprake is van een overtreding ten aanzien van een delict onder artikel 1, onder 1°, dan wordt daarop een hechtenis van ten hoogste een jaar, taakstraf of geldboete van de vierde categorie gesteld[271].

De economische delicten, bedoeld in artikel 1, onder 4º, zijn overtredingen. Hieronder worden overtredingen van het gebod voor degene die een dier verkoopt, voor verkoop aanbiedt, in de handel brengt of aflevert voor het doden voor de bedrijfsmatige productie van dierlijke producten om een verklaring op te stellen en ervoor te zorgen dat de exploitant van de inrichting waar het dier wordt gedood over die verklaring beschikt, ondergebracht (artikel 2.7a, derde en vierde lid). Als er sprake is van een overtreding ten aanzien van een delict onder artikel 1, onder 4°, dan is de overtreding bedreigd met hechtenis van ten hoogste zes maanden, taakstraf of geldboete van de vierde categorie[272].

8. Adviezen

Inhoudelijk regelt dit wetsvoorstel wat verschillende gezaghebbende instituten en organisaties al jarenlang concluderen en adviseren. Zo adviseert de NVWA de uitfasering van onbedwelmde slacht en de overschakeling naar bedwelmde rituele slacht.[273] Zowel de EFSA als de NVWA hebben geconcludeerd dat CO_2-bedwelming van varkens tot grote dierenwelzijnsproblemen leidt.[274] [275] De EFSA adviseerde al in 2004 om

[270] Artikel 6, eerste lid, onder 1º.
[271] Artikel 6, eerste lid, onder 4º.
[272] Artikel 6, eerste lid, onder 5º.
[273] Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit. (2024). Advies van BuRo over de risicobeoordeling roodvlees- en grofwildketen.
[274] EFSA Panel on Animal Health and Welfare. (2020). Welfare of pigs at slaughter.
[275] Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit. (2024). Advies van BuRo over de risicobeoordeling roodvlees- en grofwildketen.

het elektrisch waterbad voor pluimvee zo spoedig mogelijk uit te faseren.[276]

Om de kwaliteit, handhaafbaarheid en uitvoerbaarheid van het wetsvoorstel te verbeteren heeft de initiatiefnemer verschillende adviezen aangevraagd. De NVWA is gevraagd een voortoets te doen, waarbij is getoetst op handhaving, juridische aspecten, fraudegevoeligheid en de gevolgen voor de NVWA. De opmerkingen zijn zoveel mogelijk toegepast. Dit is nader uiteengezet in het vorige hoofdstuk.

De juridische afdeling van het ministerie van Justitie en Veiligheid heeft een informele wetgevingskwaliteitstoets gedaan, met als toetsprioriteiten: menselijke maat, doenvermogen en uitvoerbaarheid. De adviezen met betrekking tot de wetstekst zijn door de initiatiefnemer volledig overgenomen. De adviezen aangaande de memorie van toelichting zijn grotendeels overgenomen.

De juridische afdeling van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heeft informeel een concept van de paragraaf in de memorie van toelichting over de verhouding van dit voorstel tot de grondrechten getoetst (Grondwet en hoger recht). De adviezen die hieruit voortkwamen zijn grotendeels overgenomen.

Op 20 oktober 2025 heeft de Afdeling advisering van de Raad van State advies uitgebracht over een eerdere versie van dit voorstel. De Afdeling advisering van de Raad van State had een aantal opmerkingen bij het initiatiefwetsvoorstel en adviseerde daarmee rekening te houden. Naar aanleiding daarvan heeft de initiatiefnemer het wetsvoorstel aangepast. Voor de toelichting over de aanpassingen verwijst zij naar deze memorie van toelichting en haar reactie op het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State.

De gewijzigde wet naar aanleiding van het advies van de Raad van State is op woensdag 28 oktober 2026 naar de NVWA gestuurd voor een officiële handhaafbaarheids- en uitvoerbaarheidstoets. De initiatiefnemer zal de uitkomsten van de toets aan de Kamer doen toekomen.

9. Overgangsrecht en inwerkingtreding

Het overgangsrecht wordt wettelijk vastgelegd via onderdelen G, H en I van dit wetsvoorstel. Onderdeel G bepaalt dat slachthuizen die op dit moment onbedwelmd slachten na inwerkingtreding 1,5 jaar de tijd hebben om over te schakelen op toegestane bedwelmingsmethoden. Deze termijn is gelijk aan de termijn die in Vlaanderen en Wallonië is

[276] EFSA. (2004). Opinion of the Scientific Panel on Animal Health and Welfare on a request from the Commission related to welfare aspects of the main systems of stunning and killing the main commercial species of animals.

gehanteerd. Onderdeel H bepaalt dat slachthuizen die nu nog gebruikmaken van CO_2-bedwelming van varkens of het elektrisch waterbad bij pluimvee na inwerkingtreding drie jaar de tijd hebben om over te schakelen op alternatieven. Onderdeel I bepaalt dat slachthuizen die op dit moment kratten met pluimvee onbedwelmd kantelen drie jaar de tijd hebben om over te schakelen op alternatieven. Het verbod op het verhandelen van dieren in een vergevorderd stadium van de dracht gaat gepaard met een uitgestelde inwerkingtreding van 1,5 jaar, zodat de formulieren en systemen hierop aangepast kunnen worden.

De inwerkingtreding van het voorstel is geregeld in artikel III; dit geschiedt op een bij koninklijk besluit vast te stellen tijdstip, dat voor de verschillende artikelen of onderdelen daarvan verschillend kan worden vastgesteld. Dit betekent dat bepaalde onderdelen van deze wet eerder in werking kunnen treden dan andere onderdelen. Hier kan gebruik van worden gemaakt als dit noodzakelijk is voor de uitvoering van de nieuwe wettelijke regelingen. Tevens treedt artikel I, onderdeel B, onderdeel 7 in werking zodra er een alternatieve bruikbare omkeerbare methode beschikbaar is voor het bedwelmen van pluimvee, waarmee die betreffende uitzonderingsmogelijkheid kan vervallen. Met uitzondering van dit onderdeel is het de bedoeling dat alle wettelijke bepalingen zo spoedig mogelijk in werking treden.

II. ARTIKELSGEWIJS

Artikel I

A

Dit onderdeel verbiedt om drachtige zoogdieren die zich in het laatste derde deel van de dracht bevinden voor het doden voor de bedrijfsmatige productie van dierlijke producten te verkopen, voor de verkoop aan te bieden, in de handel te brengen of af te leveren.

Het verbod betreft in ieder geval drachtige runderen, varkens en paarden. Op andere zoogdieren kan dit verbod ook van toepassing worden als die daartoe bij algemene maatregel van bestuur worden aangewezen (zevende lid).

Het verbod is gericht op de houder van de dieren, en niet op bijvoorbeeld de exploitant van een slachthuis, omdat anderen dan de houder niet kunnen bepalen of het dier zich in het laatste derde deel van de dracht bevindt.

Drachtige runderen, varkens en paarden of bij algemene maatregel van bestuur aan te wijzen zoogdieren die zich in het laatste derde deel van de dracht bevinden mag de houder niet van het bedrijf afvoeren met het oogmerk om deze te laten slachten. Het verbod sluit aan bij de in dit geval relevante handelingen die op grond van artikel 2.7, eerste lid, van

de Wet dieren bij algemene maatregel van bestuur kunnen worden verboden: het verkopen, voor de verkoop aanbieden, het in de handel brengen en het afleveren van dieren (hierna tezamen aangeduid als ‘verhandelen’).

Om te bewerkstelligen dat een veehouder, voordat deze een vrouwelijk rund, varken of paard of een bij algemene maatregel van bestuur aan te wijzen zoogdier verhandelt ten behoeve van de slacht, zich ervan vergewist dat de draagtijd van de betrokken dieren zich niet in het laatste derde deel bevindt, verplicht het derde lid de veehouder ertoe om dit schriftelijk naar waarheid te verklaren en het vierde lid om ervoor te zorgen dat degene aan wie de dieren worden verhandeld voor de slacht, komt te beschikken over deze verklaring. Naar de aard van de verklaring is die gedateerd en ondertekend door degene die de verklaring doet. De wederpartij kan de veehouder zo nodig aanspreken op die verplichting. Bij algemene maatregel van bestuur kan op grond van het zesde lid nadere invulling worden gegeven aan de inhoud van de verklaring, de vorm van de verklaring (bijvoorbeeld of de schriftelijke verklaring op papier of digitaal wordt gedaan) en aan de wijze waarop de veehouder ervoor zorgt dat de exploitant van de inrichting waar het dier wordt gedood over die verklaring komt te beschikken.

Het tweede lid maakt het mogelijk om gevallen aan te wijzen waarop het verbod van het eerste lid niet van toepassing is. In de eerste plaats gaat het om noodslacht in overeenstemming met het ter zake geldende Europees recht.[277] In de tweede plaats om situaties van dierziekten en zoönosen. Als het nodig is om aan de toepasselijkheid van die gevallen voorwaarden te verbinden dan geeft dit lid de bevoegdheid om die voorwaarden ook in de algemene maatregel van bestuur op te nemen of die voorwaarden of een nadere uitwerking daarvan bij ministeriële regeling op te nemen. Dit lid is uitdrukkelijk bedoeld voor noodzakelijke uitzonderingen op het verbod vanwege noodslacht en besmettingen met bepaalde dierziekten of zoönosen, en niet voor andere uitzonderingen die de kern van het verbod afzwakken.

In het vijfde lid is bepaald wanneer er sprake is van het laatste derde deel van de dracht bij een rund, varken of paard. Over de wijze waarop wordt vastgesteld dat een dier zich in het laatste derde deel van de dracht bevindt, kunnen bij algemene maatregel van bestuur regels worden gesteld (zesde lid, aanhef en onderdeel b). Hierbij kan gedacht worden aan het vermelden van de datum waarop het dier is gedekt of geïnsemineerd.

Het zevende lid maakt het mogelijk om bij algemene maatregel van bestuur andere zoogdieren aan te wijzen waarop het verbod van het

[277] Verordening (EG) nr. 853/2004 van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2004 houdende vaststelling van specifieke hygiënevoorschriften voor levensmiddelen van dierlijke oorsprong (PbEG L 139).

eerste lid van toepassing is. Het bepaalde in en op grond van het tweede tot en met het vierde lid en het zesde lid is daarop van overeenkomstige toepassing. Ook kan bij die algemene maatregel worden bepaald wanneer er sprake is van het laatste derde deel van de dracht, zoals dit in het vijfde lid al is geregeld voor runderen, varkens en paarden.

B

Onderdelen 1, 2 en 3

Uit Verordening (EG) nr. 1099/2009[278] volgt als hoofdregel dat dieren die voor productiedoeleinden worden gehouden uitsluitend worden gedood nadat zij zijn bedwelmd volgens de methoden en specifieke toepassingsvoorschriften zoals die zijn opgenomen in bijlage I bij die verordening. Die hoofdregel is tot nu toe op grond van artikel 2.10, vierde lid, niet van toepassing op het doden van dieren volgens speciale methoden die vereist zijn voor religieuze riten, mits het doden plaatsvindt in een slachthuis. Die dieren mogen worden gedood zonder voorafgaande bedwelming. Het wijzigingsvoorstel houdt in dat dieren die worden gedood volgens speciale methoden die vereist zijn voor israëlitische of islamitische riten voortaan[279] onmiddellijk daaraan voorafgaande ten minste worden bedwelmd met een methode die omkeerbaar is zodat de dieren gedurende de dodingshandeling zijn bedwelmd.

Met "*ten minste* omkeerbaar" wordt bewerkstelligd dat in ieder geval een omkeerbare bedwelmingsmethode wordt gebruikt, maar dat uiteraard ook niet-omkeerbare bedwelmingsmethoden *mogen* worden gebruikt.

Onderdeel 4 (zevende lid)

Dit onderdeel regelt een verbod op het bedwelmen van varkens met CO_2 en het bedwelmen van pluimvee met het elektrisch waterbad. De in het zevende lid (nieuw) genoemde bedwelmingsmethoden zijn methoden die zijn toegestaan volgens bijlage I bij Verordening (EG) nr. 1099/2009. Het verbod strekt tot een uitgebreidere bescherming van dieren bij het doden met betrekking tot de in bijlage I bij de verordening vermelde bedwelmingsmethoden (zie nader het algemeen deel van de toelichting). Voor beide bedwelmingsmethoden is uitgebreide wetenschappelijke onderbouwing dat ze zorgen voor onnodig en vermijdbaar lijden. De Europese Commissie is overeenkomstig artikel 26, derde lid, in kennis gesteld van de voorgenomen maatregelen en verzocht om deze nationale maatregelen te bekrachtigen.

Onderdeel 5 (achtste en negende lid)

[278] Artikel 4, eerste lid.
[279] Na inwerkingtreding, zie ook de overgangsperiode in artikel I onderdeel G

Het achtste lid bepaalt welke methoden zijn toegelaten om bij slacht volgens de israëlitische of islamitische ritus te voldoen aan het in het vijfde lid opgenomen vereiste dat de bedwelming van de dieren ten minste omkeerbaar is. Hierbij is het belangrijk op te merken dat het niet aan de wetgever is om te oordelen over de vraag of bepaalde bedwelmingsmethoden in lijn zijn met de religieuze voorschriften en overtuigingen. Dit artikel regelt louter de juridische kaders, waarbinnen religieuze gemeenschappen hun eigen afwegingen kunnen maken. Het gaat in de eerste plaats om de bedwelmingsmethoden en de bijbehorende toepassingsvoorschriften bedoeld in bijlage I bij Verordening (EG) nr. 1099/2009 van de raad van 24 september 2009 inzake de bescherming van dieren bij het doden. Die verordening bevat de bedwelmingsmethoden en bijbehorende toepassingsvoorschriften die bij de slacht van dieren voor onder andere productiedoeleinden in de Europese Unie mogen worden gebruikt. Die bijlage bevat zowel omkeerbare als niet-omkeerbare methoden. De verordening geldt naar de aard ervan rechtstreeks in Nederland. Met het voorgestelde achtste lid, onderdeel a, wordt geregeld dat de bedwelmingsmethoden en de bijbehorende toepassingsvoorschriften uit die bijlage voor de slacht volgens de israëlitische of islamitische ritus kunnen worden toegepast om zo te voldoen aan het vereiste dat de bedwelming van dieren ten minste omkeerbaar is. Mochten er in de toekomst andere EU-rechtshandelingen over het beschermen van dieren bij het doden komen, bijvoorbeeld als Verordening (EG) nr. 1099/2009 wordt vervangen door een nieuwe verordening, dan kunnen die bij ministeriële regeling worden aangewezen. Het voorgestelde achtste lid, onderdeel a, laat onverlet dat het niet is toegestaan de in de bijlage I bij Verordening (EG) nr. 1099/2009 opgenomen bedwelmingsmethoden toe te passen die op grond van het zevende lid verboden zijn (zie onderdeel 4). Uitzondering daarop is de situatie waarin wordt afgeweken van het verbod op het toepassen van de waterbadmethode bij pluimvee (zie nader bij de toelichting op het voorgestelde tiende lid in onderdeel 5).

In de tweede plaats kan het ook gaan om andere bedwelmingsmethoden, die zullen worden dan wel moeten zijn aangewezen bij algemene maatregel van bestuur; dat regelt het voorgestelde achtste lid, onderdeel b. Verordening (EG) nr. 1099/2009 geeft lidstaten hiervoor de ruimte als het de slacht volgens religieuze riten betreft.[280] Aan de toepassing van die andere bedwelmingsmethoden kunnen op basis van het negende lid voorschriften worden verbonden waarbij onderscheid gemaakt kan worden naar diersoorten of diercategorieën. Deze methoden kunnen worden aangewezen als wetenschappelijk is onderbouwd dat dergelijke bedwelmingsmethoden voldoen aan de wettelijke dierenwelzijnsvereisten, en onder de voorwaarde dat het lijden van dieren zoveel mogelijk wordt beperkt (zo moet helder zijn dat de bedwelmingsmethode goed werkt en moet er – net zoals bij de reguliere slacht – voorafgaand aan het doden worden gecontroleerd of het dier buiten bewustzijn is).

[280] Artikel 26, tweede lid, onder c, in samenhang met artikel 4, vierde lid.

Onderdeel 5 (tiende lid)

Met het voorgestelde nieuwe zevende lid wordt het verboden om voor de bedwelming van pluimvee het elektrisch waterbad toe te passen; dat is een methode die kwalificeert als “omkeerbare bedwelmingsmethode”. Omdat voor de slacht van kippen (Gallus gallus), zoals vleeskuikens, vleeskuikenouderdieren en legkippen, het elektrisch waterbad op dit moment de enige beschikbare omkeerbare bedwelmingsmethode is, is het naar verwachting nodig dat voor het bedwelmen van kippen die volgens de israëlitische of islamitische ritus worden gedood, tijdelijk kan worden afgeweken van het verbod op het toepassen van het elektrisch waterbad (zevende lid (nieuw)); anders zou het hiervoor genoemde verbod tot gevolg hebben dat er voor het bedwelmen van die dieren geen omkeerbare bedwelmingsmethode beschikbaar is die toepasbaar is in slachthuizen. Daarom voorziet het tiende lid in de mogelijkheid om voor de toepassing van het vijfde lid bij algemene maatregel van bestuur van dat verbod af te wijken. Die afwijking is tijdelijk en zal vervallen zodra er voor de bedwelming van kippen een alternatieve omkeerbare bedwelmingsmethode beschikbaar is (zie nader onderdeel 7). Aan deze mogelijkheid tot afwijken zijn drie voorwaarden verbonden.

De eerste voorwaarde (onderdeel a) is dat die afwijking alleen geldt voor slachthuizen die voorzien zijn van een registratie voor het slachten volgens de israëlitische of de islamitische ritus (zie nader het algemeen deel van de toelichting). De huidige in het Besluit houders van dieren opgenomen regels rond de registratie zullen daaraan aangepast worden.

De tweede voorwaarde (onderdeel b) is dat er in de maatregel waarbij van het verbod om de methode van het waterbad toe te passen wordt afgeweken voorschriften worden verbonden aan de toepassing van de methode. Dat kan zowel gaan om het aanwijzen van de aan de waterbadmethode gestelde toepassingsvoorschriften uit bijlage I bij Verordening (EG) nr. 1099/2009 van de raad van 24 september 2009 inzake de bescherming van dieren bij het doden als om het in plaats daarvan of in aanvulling daarop stellen van andere toepassingsvoorschriften.

De derde voorwaarde (onderdeel c) is dat er in bijlage I bij Verordening (EG) nr. 1099/2009 van de raad van 24 september 2009 inzake de bescherming van dieren bij het doden of in andere bij ministeriële regeling aan te wijzen EU-rechtshandelingen en in de algemene maatregel van bestuur, bedoeld in het achtste lid, onder b, geen andere omkeerbare bedwelmingsmethode is aangewezen die redelijkerwijs toepasbaar is in elk slachthuis waar op dat moment kippen (Gallus gallus) volgens de israëlitische of de islamitische ritus worden geslacht. Wanneer er echter wel een toepasbare omkeerbare methode beschikbaar komt die redelijkerwijs in elk slachthuis toepasbaar is en die ofwel is opgenomen in Verordening (EG) nr. 1099/2009 of een andere aangewezen EU-

rechtshandeling of is aangewezen bij algemene maatregel van bestuur, dan kan niet langer worden afgeweken van het verbod. Wanneer bij algemene maatregel van bestuur zo'n toepasbare omkeerbare methode wordt aangewezen, zal tegelijkertijd de bij algemene maatregel van bestuur geregelde afwijking moeten vervallen. Wanneer er echter een alternatieve omkeerbare bedwelmingsmethode voor kippen wordt aangewezen die redelijkerwijs niet in elk slachthuis toepasbaar is, dan kan de eventuele afwijking van het verbod blijven gelden.

Deze afwijkingsmogelijkheid is dus tijdelijk. Zodra een alternatieve bruikbare omkeerbare bedwelmingsmethode beschikbaar is, wordt het gebruik hiervan verplicht gesteld door de afwijkingsmogelijkheid bij koninklijk besluit te laten vervallen, daarin voorziet onderdeel 7.

Onderdeel 6 (elfde en twaalfde lid)

Met deze artikelleden wordt bewerkstelligd dat pluimvee dat in containers wordt vervoerd en waarvan containers mechanisch niet-horizontaal worden geleegd in het slachthuis, ook wel "kantelen" genoemd, voorafgaande daaraan wordt bedwelmd.

Het is op grond van artikel 3 van Verordening (EG) nr. 1099/2009 geboden om bij het doden van dieren en daarmee verband houdende activiteiten ervoor te zorgen dat de dieren elke vermijdbare vorm van pijn, spanning of lijden wordt bespaard. Daaronder wordt onder meer begrepen dat de dieren beschermd zijn tegen letsel en geen tekenen van vermijdbare pijn, angst of abnormaal gedrag vertonen. Bovendien schrijft dat artikel ook voor dat voorzieningen voor het doden van dieren en daarmee verband houdende activiteiten zodanig worden ontworpen, gebouwd, onderhouden en gebruikt, dat de naleving van de hiervoor bedoelde verplichting het hele jaar door is gewaarborgd.
Containers worden conform de Transportverordening (1/2005) gedefinieerd als *een krat, box, houder of andere stijve constructie die voor het vervoer van dieren gebruikt wordt en geen vervoermiddel is*[281].

Onderdeel 7

Dit onderdeel bepaalt dat het met onderdeel 5 aan artikel 2.10 toe te voegen tiende lid vervalt. Het voorgestelde tiende lid betreft een *tijdelijke uitzonderingsmogelijkheid* voor het toepassen van het elektrisch waterbad voor de slacht van kippen (Gallus gallus) volgens religieuze riten. Zodra er een alternatieve bruikbare omkeerbare methode beschikbaar is voor het bedwelmen van kippen kan die uitzonderingsmogelijkheid vervallen. Het tijdstip van het vervallen wordt bij koninklijk besluit bepaald (artikel III).
C, D, en E

[281] Artikel 2 van verordening 1/2005.

Deze onderdelen bevatten een technische wijziging van artikelen in aansluiting op de vernummering van de artikelleden in artikel 2.10.

F

Deze wijziging van artikel 10.10, eerste lid, maakt dat de algemene maatregelen van bestuur die worden vastgesteld op grond van artikelen 2.7a, tweede, zesde en zevende lid, en 2.10, achtste lid, onderdeel b, (nieuw) ook als daarbij invulling wordt gegeven aan het negende lid (nieuw) en artikel 2.10, tiende lid, net als andere algemene maatregelen van bestuur over dierenwelzijn moeten worden voorgehangen bij het parlement. Het artikel is verder aangepast aan wijzigingen die in artikel 2.10 zijn doorgevoerd onder onderdeel B.

G

Met dit onderdeel wordt overgangsrecht geregeld vanwege de wijziging van het huidige artikel 2.10, vierde lid. Op het doden van dieren in een inrichting die op het moment van inwerkingtreding van de wijziging van artikel 2.10, vierde lid, over een registratie beschikt om te slachten zonder voorafgaande bedwelming blijft gedurende achttien maanden het oude recht van toepassing bij wijze van overgangsperiode. Hetzelfde geldt voor de krachtens artikel 2.10, vierde en vijfde lid, van de Wet dieren bij algemene maatregel van bestuur gestelde regels zoals die luidden onmiddellijk voorafgaand aan het tijdstip waarop artikel I, onderdeel B, onderdelen 1, 2 en 3, van deze wet in werking treden.

H

Met dit onderdeel wordt overgangsrecht geregeld vanwege de verboden op het gebruik van CO_2-bedwelming bij varkens en waterbadbedwelming bij pluimvee. Voor slachthuizen waar die methoden bij die dieren al direct voorafgaand aan de inwerkingtreding van het verbod, en overeenkomstig de daaraan gestelde regels, werden toegepast wordt voorzien in een overgangsperiode van drie jaar.

I

Met dit onderdeel wordt overgangsrecht geregeld vanwege het verbod op het onbedwelmd mechanisch niet-horizontaal legen van containers met pluimvee. Dit overgangsrecht geldt voor slachthuizen die direct voorafgaande aan de inwerkingtreding van het voorgestelde verbod, opgenomen in artikel 2.10, elfde lid, (zie artikel I, onderdeel b, onder 6) als slachthuis in bedrijf waren. Voor slachthuizen die in bedrijf worden genomen na inwerkingtreding van het verbod geldt het verbod direct.

Artikel II

In het stelsel van de Wet dieren geldt dat strafrechtelijke handhaving van bepalingen die betrekking hebben op de uitoefening van een economische activiteit plaatsvindt op basis van de Wet op de economische delicten (WED)[282]. De wijzigingen die met dit wetsvoorstel worden doorgevoerd, worden in vergelijkbare onderdelen van de WED aangebracht, namelijk artikel 1, onder 1°, en artikel 1, onder 4º.

Artikel 1, onder 1º

De economische delicten, bedoeld in artikel 1, onder 1°, zijn misdrijven, voor zover zij opzettelijk zijn begaan; voor zover deze economische delicten geen misdrijven zijn, zijn zij overtredingen[283]. Aan dit artikel zijn artikel 2.7a, eerste lid, en artikel 2.10, tweede lid (nieuw), vijfde lid (nieuw), zevende lid (nieuw) en elfde lid (nieuw) toegevoegd.
Als er sprake is van een misdrijf ten aanzien van een delict onder artikel 1, onder 1°, dan is de overtreding bedreigd met gevangenisstraf van ten hoogste zes jaren, taakstraf of geldboete van de vijfde categorie[284]. Als er sprake is van een overtreding ten aanzien van een delict onder artikel 1, onder 1°, dan is de overtreding bedreigd met hechtenis van ten hoogste een jaar, taakstraf of geldboete van de vierde categorie[285].

Artikel 1, onder 4º

De economische delicten, bedoeld in artikel 1, onder 4º, zijn overtredingen. Hieronder worden overtredingen van het gebod voor degene die een dier verkoopt, voor verkoop aanbiedt, in de handel brengt of aflevert voor het doden voor de bedrijfsmatige productie van dierlijke producten om een verklaring op te stellen en ervoor te zorgen dat de exploitant van de inrichting waar het dier wordt gedood over die verklaring beschikt, ondergebracht (artikel 2.7a, derde en vierde lid).

Als er sprake is van een overtreding ten aanzien van een delict onder artikel 1, onder 4°, dan is de overtreding bedreigd met hechtenis van ten hoogste zes maanden, taakstraf of geldboete van de vierde categorie[286].

Artikel III

Dit artikel bevat de inwerkingtredingsbepaling. Inwerkingtreding vindt plaats op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip en voorziet erin dat het tijdstip voor de verschillende artikelen of onderdelen daarvan verschillend kan worden vastgesteld. Daarvoor is gekozen onder meer omdat:

---

[282] Kamerstukken II 31389, nr. 3 p. 67.
[283] Artikel 2, eerste lid, WED.
[284] Artikel 6, eerste lid, onder 1º.
[285] Artikel 6, eerste lid, onder 4º.
[286] Artikel 6, eerste lid, onder 5º

a. het tijdstip van inwerkingtreding van het *vervallen* van artikel 2.10, tiende lid (*artikel I, onderdeel B, onder 7*) naar de aard van dat onderdeel later in werking zal treden dan de *invoering* van de tijdelijke bepaling van artikel 2.10, tiende lid (*artikel I, onderdeel B, onder 5*).

b. Voorzien is dat het nieuwe artikel 2.7a en de daarmee samenhangende wijzigingen achttien maanden na bekendmaking van de wet in het Staatsblad in werking zullen treden, zodat systemen en formulieren op het verbod kunnen worden aangepast.

Ouwehand