

WIJ BEATRIX, BIJ DE GRATIE GODS,
KONINGIN DER NEDERLANDEN,
PRINSES VAN ORANJE-NASSAU,
ENZ. ENZ. ENZ.

Besluit van ...

, houdende wijziging van het Besluit houders van dieren in verband met wijzigingen op het gebied van het doden van dieren zonder voorafgaande bedwelmig

Op de voordracht van de Staatssecretaris van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie van (datum), nr., Directie Wetgeving en Juridische Zaken;

Gelet op verordening (EG) nr. 1099/2009 van de Raad van 24 september 2009 inzake de bescherming van dieren bij het doden (PbEU 2009, L 303) en gelet op de artikelen 2.10, vierde en vijfde lid, 7.1, 7.2, tweede lid, 7.3, eerste lid, 7.5, vierde lid, en 7.8 van de Wet dieren;

De Afdeling advisering van de Raad van State gehoord (advies van (datum en nummer));

Gezien het nader rapport van de Staatssecretaris van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie van (datum), nr., Directie Wetgeving en Juridische Zaken;

HEBBEN GOEDGEVONDEN EN VERSTAAN:

ARTIKEL I

Het Besluit houders van dieren wordt als volgt gewijzigd:

A

In artikel 6.3 vervalt het eerste gedachtestreepje.

B

Artikel 6.4 komt te luiden:

Artikel 6.4 Doden van dieren zonder voorgaande bedwelmig

Bij het doden van dieren zonder voorafgaande bedwelmig, bedoeld in artikel 2.10, vierde lid, van de wet, wordt voldaan aan de artikelen 6.5 tot en met 6.8a.

C

Artikel 6.5 wordt vervangen door:

Artikel 6.5 Registratie

Het doden van dieren zonder voorafgaande bedwelming, bedoeld in artikel 6.4, geschiedt slechts in een inrichting die daartoe over een registratie beschikt.

Artikel 6.5a Voorwaarde voor aanvraag registratie

Een aanvraag tot registratie als bedoeld in artikel 6.5 kan slechts worden gedaan door een inrichting die op grond van artikel 4 van 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 (PbEU 2004, L 226) door Onze Minister is erkend.

Artikel 6.5b Eisen voor verlenen registratie

1. Onze Minister besluit tot het verlenen van een registratie indien de inrichting voldoet aan:
 - a. het bepaalde in verordening (EG) nr. 1099/2009, en
 - b. het bepaalde in deze paragraaf.
2. Het besluit tot het verlenen van een registratie, bedoeld in het eerste lid, wordt genomen op verzoek van:
 - a. de Permanente Commissie tot de Algemene Zaken van het Nederlands-Israëlitisch Kerkgenootschap voor zover het betreft doden van dieren zonder voorafgaande bedwelming volgens de israëlitische ritus;
 - b. de Commissie Islamitisch Slachten van het Contactorgaan Moslims en Overheid voor zover het betreft doden van dieren zonder voorafgaande bedwelming volgens de islamitische ritus.
3. Bij ministeriële regeling kunnen regels worden gesteld over voorschriften en beperkingen die kunnen worden verbonden aan de registratie, bedoeld in het eerste lid.

Artikel 6.5c Register

Van de verleende registratie, bedoeld in artikel 6.5b, wordt voor de betreffende inrichting aantekening gemaakt in het register waarin de erkenning van de inrichtingen op grond van artikel 4 van 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 (PbEU 2004, L 226) is geregistreerd.

Artikel 6.5d Vervallen registratie

Indien een erkenning op grond van artikel 4 van 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 (PbEU 2004, L 226) als bedoeld in artikel 6.5a wordt ingetrokken, vervalt de registratie, bedoeld in artikel 6.5, van rechtswege.

Artikel 6.5e Schorsing en intrekking van de registratie

1. De registratie, bedoeld in artikel 6.5, kan worden geschorst dan wel ingetrokken, indien niet langer wordt voldaan aan de eisen, bedoeld in artikel 6.5b.

2. Bij ministeriële regeling kunnen nadere regels worden gesteld over de schorsing dan wel intrekking van de registratie, bedoeld in artikel 6.5.

Artikel 6.5f Permanent toezicht

1. Het doden van dieren zonder voorafgaande bedwelming geschiedt te allen tijde in aanwezigheid van een op grond van artikel 8.1 van de wet aangewezen ambtenaar.

2. Onze Minister kan besluiten tot afwijking van het bepaalde in het eerste lid voor wat betreft de permanente aanwezigheid van een ambtenaar bij het doden van dieren zonder voorafgaande bedwelming, onder andere indien een slachthuis deelneemt aan een kwaliteitstelsel waarin in ieder geval voldoende waarborgen zijn opgenomen met betrekking tot de naleving van het bij of krachtens deze paragraaf bepaalde.

3. Indien de omstandigheden daartoe naar zijn oordeel aanleiding geven, kan Onze Minister terugkomen op een besluit, bedoeld in het tweede lid, dan wel dit besluit heroverwegen.

D

Artikel 6.6 wordt als volgt gewijzigd:

1. Het eerste lid komt te luiden:

1. Het doden van dieren zonder voorafgaande bedwelming, bedoeld in artikel 2.10, vierde lid, van de wet, geschiedt:

a. slechts door personen:

1°. daartoe gemachtigd door het Opperrabbinat voor Nederland, voor zover het doden volgens de israëlitische ritus betreft;

2°. daartoe gemachtigd door de Commissie Islamitisch Slachten van het Contactorgaan Moslims en Overheid, voor zover het doden volgen de islamitische ritus betreft, en

b. overeenkomstig de door de ambtenaar, bedoeld in artikel 6.5f, eerste lid, in het belang van de bescherming van het te doden dier gegeven aanwijzingen.

2. Een lid wordt toegevoegd, luidende:

4. Onverminderd het eerste en tweede lid, hebben de aanwijzingen, bedoeld in het eerste lid, onderdeel b, geen betrekking op de godsdienstige gebruiken volgens de israëlitische en islamitische ritus bij het proces van het doden zonder voorafgaande bedwelming.

E

Artikel 6.7 wordt vervangen door:

Artikel 6.7 Geschiktheid dier

Degene die belast is met het doden zonder voorafgaande bedwelmings van een dier, bepaalt voor elk dier of dit dier qua type, omvang, gewicht en mentale toestand geschikt is om onbedwemd te worden gedood.

Artikel 6.7a Fixatievoorzieningen

De fixatievoorzieningen en de fixatieuitrusting:

- a. verkeren in een goede staat;
- b. bevatten geen scherpe uitsteeksels;
- c. bestaan uit soepel bewegende delen, zonder dat schokkende bewegingen agitatie bij het dier kunnen veroorzaken;
- d. veroorzaken geen geluiden die stress veroorzaken bij het dier;
- e. zijn geschikt voor het te slachten dier;
- f. houden het dier voor en tijdens de fixatie in een comfortabele positie, waarbij de fixatie-uitrusting of voorzieningen voldoende druk uitoefenen om het dier gefixeerd te houden, zonder daarbij onnodige stress te veroorzaken, en
- g. beschikken over een vloer die antislip is, waardoor dieren op geen enkele wijze net voor en tijdens de fixatie kunnen uitglijden.

Artikel 6.7b Voorwaarden fixatie

1. Het te doden dier gaat het fixatieapparaat niet eerder binnen dan nadat de slachter gereed staat met het mes om het dier te doden.

2. De fixatie van het te slachten dier wordt niet eerder opgeheven dan nadat op grond van artikel 6.8a vast is komen te staan dat het dier buiten bewustzijn is.

F

Artikel 6.8 wordt vervangen door:

Artikel 6.8 Halssnede

1. Het toebrengen van de halssnede geschiedt met een mes dat te allen tijde zeer scherp en gaaf is.
2. Het mes dat voor het toebrengen van de halssnede wordt gebruikt, wordt na iedere snede gereinigd.
3. De lengte van het mes dat voor het toebrengen van de halssnede wordt gebruikt, is minimaal anderhalf tot twee keer de breedte van de snij-oppervlakte.
4. De halssnede wordt met een ononderbroken, vloeiende beweging uitgevoerd, met als doel het dier zo snel mogelijk te verbloeden.
5. Ingeval een dier een te dikke vacht heeft waardoor de halssnede minder gemakkelijk kan worden uitgevoerd, wordt de hals van het dier eerst geschoren of de wol gescheiden ter plaatse van de halssnede.

Artikel 6.8a Periode bewustzijn

1. Binnen een periode van 40 seconden vanaf het moment van het aanbrengen van de halssnede wordt door de slachter getest of het dier het bewustzijn heeft verloren.

2. Voor het vaststellen van de bewusteloosheid, bedoeld in het eerste lid, worden de volgende indicatoren gebruikt, waarbij ten minste drie van de genoemde indicatoren als negatief moeten worden beoordeeld:

- a. spontane ooglidreflex;
- b. pijnprikkel neustussenschot;
- c. spontane ritmische ademhalingen;
- d. oprichtreflex;
- e. dreigreflex.

3. Ingeval een dier nog bij bewustzijn is na het verstrijken van de periode van 40 seconden, bedoeld in het eerste lid, na het moment van aanbrengen van de halssnede, wordt het dier onverwijld bedwelmd door middel van een extra ingreep.

G

Na artikel 7.4 wordt een artikel ingevoegd, luidende:

Artikel 7.4a

Aan inrichtingen waarop artikel 7.4 van toepassing is, dan wel inrichtingen waarvan de exploitant een melding heeft gedaan op grond van artikel 6.5 zoals dat luidde voor inwerkingtreding van het besluit van XXXXXXXX, houdende wijziging van het Besluit houders van dieren in verband met wijzigingen op het gebied van het doden van dieren zonder voorafgaande bedwelming, wordt geacht een registratie te zijn verleend op grond van de artikelen 6.5 en 6.5b van dit besluit.

ARTIKEL II

De artikelen van dit besluit treden in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip, dat voor de verschillende artikelen of onderdelen daarvan verschillend kan worden vastgesteld.

Lasten en bevelen dat dit besluit met de daarbij behorende nota van toelichting in het Staatsblad zal worden geplaatst.

Gegeven

De Staatssecretaris van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie,

dr. Henk Bleker

Nota van Toelichting

I Algemeen deel

1. Inleiding

Dit besluit strekt ter uitvoering van de afspraken die zijn overeengekomen in het *Convenant onbedwelmd slachten volgens religieuze riten* (Stcrt. 2012, 13162), (hierna: convenant).

Genoemd convenant is op 5 juni 2012 ondertekend door de Staatssecretaris van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie (hierna: Staatssecretaris), de Vereniging van Slachterijen en Vleesverwerkende bedrijven (VSV), het Contactorgaan Moslims en Overheid (CMO) en de Permanente Commissie tot de Algemene Zaken van het Nederlands-Israëlitisch Kerkgenootschap (NIK).

Het convenant bevat afspraken die door de convenantpartijen zijn gemaakt met het oog op de verbetering van het dierenwelzijn bij het onbedwelmd slachten volgens religieuze riten. Hierna zal dieper worden ingegaan op de gemaakte afspraken. Eerst volgen enkele algemene noties.

Het convenant is geschreven met in het achterhoofd Verordening (EG) nr. 1099/2009 van de Raad van 24 september 2009 inzake de bescherming van dieren bij het doden (PbEU 2009, L 303) (hierna: verordening). Deze verordening strekt ter vervanging van richtlijn nr. 93/119/EG van de Raad van de Europese Unie van 22 december 1993 inzake de bescherming van dieren bij het slachten of doden (PbEG 1993, L 340) en wordt per 1 januari 2013 van kracht. Regels voor de uitvoering van de verordening zijn reeds opgenomen in het Besluit houders van dieren.

Deze verordening is mede van toepassing op het onbedwelmd slachten volgens religieuze riten, met dien verstande dat artikel 4, vierde lid, van de verordening bepaalt dat de verplichting tot het bedwelmen van dieren voorafgaand aan het doden niet van toepassing is op het slachten in een slachthuis volgens religieuze riten. Artikel 26, tweede lid, van de verordening creëert de mogelijkheid voor de lidstaten om nationale voorschriften vast te stellen die zien op een meer uitgebreide bescherming dan de verordening. Een van de onderwerpen waarvoor deze mogelijkheid geldt, is het onbedwelmd slachten volgens religieuze riten. Het vierde lid van artikel 26, van de verordening bepaalt te dien aanzien wel dat dergelijke voorschriften nooit mogen inhouden dat producten van dierlijke oorsprong afkomstig uit andere lidstaten niet in de betreffende lidstaat op de markt mogen worden gebracht wanneer zij niet voldoen aan de uitgebreidere nationale voorschriften van de ontvangende lidstaat.

De afspraken in het convenant die via onderhavig besluit in een ieder verbindende voorschriften worden neergelegd blijven binnen deze bandbreedte van artikel 26 van de verordening.

De regels voor het onbedwelmd slachten volgens religieuze riten vinden hun grondslag in artikel 2.10 van de Wet dieren en zijn opgenomen in hoofdstuk 6 van het Besluit houders van dieren.

Een ontwerp van dit besluit is genotificeerd op basis van richtlijn nr. 98/34/EG¹. De voorschriften uit dit besluit die notificatie behoeven in het kader van deze richtlijn zien op de fixatievoorziening en het te gebruiken mes bij het toebrengen van de halssnede (artikel 6.7a en artikel 6.8, tweede en derde lid). Het stellen van deze eisen vindt zijn rechtvaardiging in de bescherming van het dierenwelzijn.

[PM reactie op notificatie – notificatie vindt plaats tegelijk met aanvraag advies aan Afdeling Advisering van de Raad van State]

Tevens zal notificatie plaatsvinden in het kader van richtlijn nr. 2006/123/EG². Het slachten van dieren zonder voorafgaande bedwelming volgens religieuze riten is te kwalificeren als een dienst in het licht van richtlijn nr. 2006/123/EG (Dienstenrichtlijn). De registratie van slachthuizen die onbedwelmd willen slachten is te kwalificeren als een vergunningstelsel als bedoeld in artikel 9 en 16 van richtlijn nr. 2006/123/EG. Een dergelijk stelsel mag slechts in het leven worden geroepen als dit geen discriminerende werking heeft ten opzichte van de slachthuizen, het noodzakelijk is vanwege een dwingende reden van

¹ Richtlijn nr. 98/34/EG van het Europees Parlement en de Raad van 22 juni 1998 betreffende een informatieprocedure op het gebied van normen en technische voorschriften en regels betreffende de diensten van de informatiemaatschappij (PbEG 1998, L 204))

² Richtlijn nr. 2006/123/EG van het Europees Parlement en de Raad van 12 december 2006 betreffende diensten op de interne markt (PbEU 2006, L 376)

algemeen belang is en er geen minder vergaande maatregel mogelijk is die hetzelfde doel kan bereiken. De registratie voldoet aan deze criteria. De eisen aan de registratie gelden onverkort voor alle slachthuizen die onbedwelmd willen slachten. Daarnaast is de verplichting tot registratie noodzakelijk om te komen tot een verbetering van het dierenwelzijn bij het proces van het onbedwelmd slachten volgens religieuze riten. Voorts is de registratie een geschikt middel om het gestelde doel, namelijk de verbetering van het dierenwelzijn bij het onbedwelmd slachten, te bereiken. De registratie maakt het mogelijk om te controleren op afdoende naleving van de eisen die in het belang van dierenwelzijn worden gesteld. Mocht een slachthuis niet aan de regels voldoen dan kan een registratie worden geschorst of ingetrokken. Tot slot wordt opgemerkt dat toepassing van de *lex silencio positivo* in dit geval niet aan de orde is. Op grond van artikel 7.3, derde lid, van de Wet dieren, kan de *lex silencio positivo* buiten toepassing blijven wanneer belangen van bijvoorbeeld dierenwelzijn hiertoe nopen.

2. Aanleiding voor het convenant

De mogelijkheid tot het onbedwelmd slachten volgens religieuze riten wordt in Nederland gezien als een uiting van het geloof en raakt daarmee aan de vrijheid van godsdienst zoals neergelegd in artikel 6 van de Grondwet. Het initiatiefwetsvoorstel van het lid Thieme (Partij voor de Dieren) tot wijziging van de Gezondheids- en welzijnswet voor dieren in verband met het invoeren van een verplichte voorafgaande bedwelming bij ritueel slachten (31 571) zou een beperking opleveren in de uitoefening van dit grondrecht. In principe is het mogelijk om een grondrecht te beperken, mits aan een aantal voorwaarden is voldaan. Zo moet een beperking gebaseerd zijn op een wet in formele zin, moet de beperking specifiek zijn toegesneden op de inperking van het grondrecht, moet de beperking proportioneel zijn en mag de uitoefening van het grondrecht niet illusoir worden gemaakt. Zie hiervoor ook hetgeen is gemeld aan de leden van de Eerste Kamer op vragen aan de regering ter voorbereiding op de plenaire behandeling van het genoemde initiatiefwetsvoorstel van mevrouw Thieme (Kamerstukken I 2011/12, 31571, nr. D, pagina 3 e.v.).

Tijdens de plenaire behandeling in de Eerste Kamer op 13 december 2011 van genoemd initiatiefwetsvoorstel van het lid Thieme is aan de Staatssecretaris gevraagd of er minder vergaande alternatieven ten opzichte van dit wetsvoorstel te bedenken zijn waarmee evenzo een verbetering in dierenwelzijn kan worden bereikt. De Staatssecretaris heeft tijdens dat debat aangegeven deze mogelijkheden wel degelijk te zien en heeft daarbij de mogelijkheid tot het sluiten van een convenant met betrokken convenantpartijen naar voren gebracht (Handelingen I 2011/12, nr. 12, item 9, blz. 86-88). Bij brief van 20 december 2011 (Kamerstukken I 2011/12, 31 571, nr. I) heeft de Staatssecretaris mogelijke onderwerpen waarop een convenant betrekking zou kunnen hebben uiteengezet. Na intensieve onderhandelingen is door de eerder genoemde convenantpartijen op 5 juni 2012 uiteindelijk het convenant gesloten. Uitgangspunt van het convenant is om verbeteringen te realiseren in het welzijn van dieren waarbij tegelijkertijd het grondwettelijke en internationaalrechtelijke vastgelegde recht op godsdienstvrijheid in acht wordt genomen. De in het convenant overeengekomen afspraken brengen tot uitdrukking dat de aanscherpingen in relatie tot het dierenwelzijn acceptabel zijn voor de betrokken religieuze organisaties in relatie tot het recht op godsdienstvrijheid.

In de navolgende paragraaf wordt nader ingegaan op de inhoud van het convenant. In genoemde brief van 20 december 2011 is naast de mogelijke contouren van een convenant aangegeven dat borging in regelgeving van de te maken afspraken van groot belang is met het oog op een adequate handhaving. Met de onderhavige wijziging van het Besluit houders van dieren wordt deze borging onder de Wet dieren gerealiseerd. In de tabel aan het slot van de artikelsgewijze toelichting is per artikel van het convenant aangegeven waar de afspraken uit het convenant zijn geïmplementeerd in het Besluit houders van dieren.

3. Inhoud van het convenant

Afspraken

Het convenant is gesloten door de Staatssecretaris, vertegenwoordigers van de slachthuizen die onbedwelmd slachten volgens religieuze riten, vertegenwoordigers vanuit de moslimgemeenschap en de joodse gemeenschap. Door middel van het convenant wordt een evenwicht bewerkstelligd tussen het dierenwelzijn enerzijds en de godsdienstvrijheid anderzijds. Het convenant is in het kader van de behandeling van bovengenoemd initiatiefwetsvoorstel van het lid Thieme ter kennisname gezonden aan beide Kamers der Staten-Generaal (Kamerstukken I 2011/12, 31 571, nr. O, respectievelijk Kamerstukken II 2011/12, 31 571, nr. 22).

In het convenant zijn de navolgende concrete afspraken opgenomen ter verbetering van het welzijn van de dieren die onbedwelmd worden geslacht volgens religieuze riten:

Bewusteloosheid:

Elk dier dat onbedwelmd wordt geslacht volgens religieuze rituelen moet binnen 40 seconden na het aanbren- gen van de halssnede het bewustzijn hebben verloren. De slachter beschikt voor het testen van het bewustzijn over vijf indicatoren, waarvan er ten minste drie negatief moeten scoren. Na die 40 seconden mag er geen sprake meer zijn van bewustzijn bij het dier. Is na die 40 seconden de bewusteloosheid nog niet vastgesteld, dan moet het dier onmiddellijk worden bedwelmd. Dat zelfde geldt voor de situatie waarbij een dier dat in eerste instantie het bewustzijn verloren heeft, toch weer bij bewustzijn komt. Het gevolg van deze afspraak is dat geen enkel dier meer langer dan 40 seconden bij bewustzijn is na het aanbren- gen van de halssnede. Ten opzichte van de huidige praktijk levert dit een forse welzijnsverbetering op. In de regelgeving tot nu toe was nog niet een zo duidelijke begrenzing in tijd opgenomen in combinatie met een verplichte bedwelming na het verstrijken van die periode.

De termijn van 40 seconden is gebaseerd op wat bij runderen in de praktijk haalbaar is onder de juiste omstandigheden, inclusief de nog uit te voeren testen om bewusteloosheid vast te kunnen stellen.

Halssnede

De halssnede moet worden uitgevoerd door middel van een ononderbroken, vloeiende beweging, waarbij het doel van deze beweging is om het dier zo snel mogelijk te laten verbloeden. Op deze manier wordt een zo optimaal mogelijke wijze van aansnijden bewerkstelligd, waarbij het tevens niet meer mogelijk is her- haaldelijk een halssnede bij het dier aan te brengen. Ten aanzien van de omstandigheden waaronder de halssnede wordt aangebracht is in het convenant bepaald dat als dieren ter plaatse van de halssnede een zodanig dikke vacht hebben dat dit het aanbren- gen van de halssnede bemoeilijkt, deze vacht eerst moet worden afgeschoren, dan wel de wol op de plaats van de halssnede eerst moet worden gescheiden.

Mes

Het mes waarmee de halssnede wordt aangebracht moet altijd zeer scherp en gaaf zijn. Verder is overeen- gekomen wat de minimale lengte is voor het mes in relatie tot de snijoppervlakte. Deze voorwaarden aan het mes voorkomen onnodig lijden bij het dier, onder andere doordat voor de keuze van het te gebruiken mes moet worden afgestemd op het concrete dier.

Geschiktheid dier

Het is ter beoordeling van de slachter of een voor het onbedwelmd slachten aangeboden dier in het con- crete geval daadwerkelijk geschikt is om op die wijze te worden geslacht. Factoren die hierbij een rol spelen zijn het type dier, de omvang en het gewicht en ook de mentale toestand van het dier. Als een dier bijvoorbeeld niet op een goede manier te fixeren is, dan zal dit dier niet voor onbedwelmd slacht in aanmerking komen. Ook kan een dier te zeer gestresst zijn, waardoor het niet mogelijk is om een dier onbedwelmd te slachten zonder dat dit met onnodig lijden gepaard gaat.

Fixatie

Ter invulling op de voorschriften uit de verordening zijn in het convenant nog nadere afspraken overeen- gekomen. Zo zijn voorschriften aan de fixatieapparatuur opgenomen en wordt expliciet bepaald dat de fixatie niet mag worden opgeheven zolang niet vast is gesteld dat het dier buiten bewustzijn is. Ook is geregeld dat dieren pas de fixatiebox in mogen, als degene die het dier zal slachten gereed staat met het mes om het dier te doden. Op deze manier wordt onnodige stress bij het dier voorkomen.

Opleiding

De verordening verplicht ertoe dat personeel in slachthuizen beschikt over een getuigschrift van vakbe- kwaamheid. Regels ter uitvoering van deze verplichting zullen voor zover het betreft het onbedwelmd slachten volgens religieuze rituelen na overleg met de convenantpartijen worden vastgesteld. Voor de volle- digheid is in het convenant nog opgenomen dat de opleidingen die zien op het onbedwelmd slachten vol- gens religieuze rituelen niet mogen botsen met hetgeen de religieuze voorschriften bepalen over deze wijze van slachten.

Toezicht, registratie en kosten

Ten aanzien van het toezicht op slachthuizen waar onbedwelmd wordt geslacht volgens religieuze rituelen is in het convenant de afspraak neergelegd dat permanent toezicht hierbij het uitgangspunt vormt. Dit wordt met de onderhavige wijziging van het Besluit houders van dieren geregeld. Wanneer slachthuizen beschikken over een kwaliteitssysteem waarmee de naleving van de genoemde afspraken wordt gewaarborgd, kan de Staatssecretaris besluiten om het toezicht in frequentie naar beneden bij te stellen.

Als de omstandigheden daartoe aanleiding geven, kan de Staatssecretaris echter weer op dit besluit terugkomen.

In het convenant is voorts overeengekomen dat de Staatssecretaris zich inspant om te komen tot regelgeving voor een verplichte registratie voor slachthuizen die onbedwelmd willen slachten volgens religieuze riten. Aan deze registratieplicht kan het naleven van de hiervoor genoemde voorschriften worden gekoppeld. In navolging op de systematiek op basis van artikel 44 van de Gezondheids- en welzijnswet voor dieren in combinatie artikel 9 van de Vrijstellingsregeling dierenwelzijn gold tot op heden in het Besluit houders van dieren slechts een meldplicht voor slachthuizen die onbedwelmd willen slachten volgens religieuze riten. Als gevolg van de gemaakte afspraken in het convenant wordt deze meldplicht thans omgezet in een registratieplicht.

Voorwaarden voor het kunnen verlenen van de registratie zijn dat het slachthuis voldoet aan de verordening en aan de eisen uit de paragraaf in het Besluit houders van dieren over het doden van dieren zonder voorafgaande bedwelming. Om te kunnen controleren of aan de welzijnseisen in het kader van de registratie van een slachthuis wordt voldaan, wordt permanent toezicht noodzakelijk geacht. Dit wordt mede veroorzaakt door de aard van de handelingen bij het onbedwelmd slachten volgens religieuze riten en de welzijnsaantasting die ermee gepaard gaat wanneer deze handelingen niet volgens de afgesproken normen plaatsvinden. De in het convenant overeengekomen registratieplicht heeft derhalve een nauwe relatie met het permanent toezicht én de doorberekening van de kosten daarvan aan het slachthuis. Op grond van artikel 9.1 van de Wet dieren kan door de Staatssecretaris bij regeling een heffing worden opgelegd voor de behandeling van een aanvraag tot registratie, alsmede tot de instandhouding van een dergelijke toegekende registratie. Hierin zal worden voorzien bij ministeriële regeling.

Onderzoek

Naast de hierboven omschreven concrete afspraken, hebben convenantpartijen afgesproken nader onderzoek te verrichten naar diverse onderwerpen die verband houden met het proces rondom het onbedwelmd slachten volgens religieuze riten. Partijen besluiten gezamenlijk welke onderwerpen zij in dat kader aandragen. Voor een aantal onderwerpen is echter in het convenant al een concrete afspraak vastgelegd dat zij nader zullen worden onderzocht. Deze onderwerpen staan vermeld in artikel 4, negende lid, van het convenant. Het gaat om:

- wijze waarop een verhoging van het aantal dieren kan worden bereikt dat tijdig binnen de 40 seconden het bewustzijn heeft verloren;
- locatie voor het aanbrengen van de halssnede, waarbij onderscheid kan worden gemaakt naar diersoort en -categorie;
- wijze waarop de geschiktheidscriteria ten aanzien van dieren voor het onbedwelmd slachten volgens religieuze riten kunnen worden ingevuld;
- de voor het welzijn van dieren meest optimale wijze van fixeren;
- de vanuit het welzijn van dieren gewenste invulling van standaardwerkwijzen, gidsen voor goede praktijken en de monitoringsprocedures, die op grond van Verordening (EG) nr. 1099/2009 per 1 januari 2013 verplicht zijn.

Indien uit de onderzoeksresultaten voor deze onderwerpen nadere normen voortvloeien, zal blijkens artikel 2, vierde lid, van het convenant, de Staatssecretaris, na overleg met en na instemming van de convenantpartijen, zich inspannen om te komen tot (aanpassing van de) regelgeving te dier zake.

4. Overige aspecten

Verhouding met andere wetten: de Grondwet

Zoals in paragraaf 2 al is vermeld, wordt de mogelijkheid om dieren ritueel te slachten gezien als een uiting van het geloof. Bij het stellen van regels over dit onderwerp zal derhalve altijd de vrijheid van godsdienst zoals verankerd in het artikel 6 van de Grondwet in ogenschouw moeten worden genomen. Het stellen van regels over ritueel slachten is mogelijk, zolang het recht op godsdienstvrijheid daardoor niet (verder dan strikt noodzakelijk) wordt ingeperkt. Voor de voorwaarden waarin een inperking moet voldoen wordt verwezen naar het geschrevene daarover in paragraaf 2.

Bij het sluiten van het convenant is terdege rekening gehouden met de grenzen die artikel 6 Grondwet stelt ten aanzien van bescherming van de godsdienstvrijheid.

Het initiatief tot het sluiten van het convenant is namelijk juist ontplooid om welzijnsverbeteringen bij het onbedwelmd slachten volgens religieuze riten te kunnen bewerkstelligen, waarbij tegelijkertijd het recht op godsdienstvrijheid wordt geëerbiedigd. Dit blijkt ook uit de considerans van het convenant. De in het convenant opgenomen afspraken zijn tot stand gekomen in nauwe samenspraak met de betrokken

religieuze organisaties, Zij hebben aangegeven deze afspraken acceptabel te vinden in relatie tot hun geloof, hetgeen tot uiting komt in de ondertekening van het convenant. De conclusie is derhalve gerechtvaardigd dat de aanscherpingen in het kader van het dierenwelzijn bij het onbedweld slachten geen ongeoorloofde inperking opleveren van het recht op godsdienstvrijheid.

Door middel van onderhavige wijziging van het Besluit houders van dieren worden de convenantsafspraken geborgd in eenieder verbindende regelgeving. De mogelijkheid tot het onbedweld slachten van dieren volgens religieuze rituelen is neergelegd in artikel 2.10, vierde lid, van de Wet dieren. In datzelfde lid is bepaald dat bij algemene maatregel van bestuur regels worden gesteld in het belang van de bescherming van de te doden dieren. Deze regels moeten worden gezien als uitvoeringsvoorschriften die beogen het welzijn van de dieren te borgen tijdens het slachtproces. Dit is een continuering van de wijze waarop een en ander onder de Gezondheids- en welzijnswet voor dieren was vormgegeven.

Handhaving

Met het toezicht op naleving van het bij of krachtens het Besluit houders van dieren bepaalde zijn belast de ambtenaren aangewezen op grond van artikel 8.1 van de Wet dieren. Dit zal evenzo gelden voor de aanpassingen uit het onderhavige besluit naar aanleiding van het convenant.

Overtreding van het bij of krachtens artikel 2.10 van de Wet dieren is strafbaar gesteld in de Wet op de economische delicten. Daarnaast is het op grond van artikel 8.5 van de Wet dieren mogelijk om een last onder bestuursdwang dan wel een last onder dwangsom op te leggen bij geconstateerde (dreiging van) overtredingen. Tot slot is in paragraaf 3 van hoofdstuk 8 van de Wet dieren de mogelijkheid tot het opleggen van een bestuurlijke boete gecreëerd.

Regeldruk

Deze wijziging leidt tot een toename van regeldruk voor bedrijven en heeft geen gevolgen voor regeldruk bij burgers. Een deel van deze toename vloeit voort uit de noodzakelijke uitvoering van de verordening. In totaal stijgen de nalevingskosten structureel met € 3,240.000 en stijgen de administratieve lasten eenmalig met een bedrag dat kleiner is dan € 1.000.

Aan het convenant zijn de volgende regeldruk effecten verbonden. De nalevingskosten als gevolg van de kosten voor het permanent toezicht bij de onbedweldde slacht van naar schatting tussen de 1 en 2 miljoen dieren, worden geraamd op € 2 miljoen. Deze kosten zijn de retributies, die aan de toezichthouder worden voldaan. Daarnaast ontstaan nalevingskosten van naar schatting € 1,2 miljoen per jaar als gevolg van de controles door de slachthuizen zelf op het bewustzijn van het dier aan de hand van indicatoren, het beoordelen van de geschiktheid van het dier voor onbedweldde slacht, de aanvullende bedwelmingsmiddelen als het dier na 40 seconden niet bewusteloos is, en de registratie van deze handelingen. Mogelijk zullen ook een aantal slachthuizen voor het eerst kiezen voor onbedweldde slacht. Deze bedrijven zullen een registratie aan moeten vragen. Met deze eenmalige registratie van naar verwachting maximaal tien slachthuizen is een administratieve last gemoeid van minder dan € 1.000.

Als gevolg van de EU verordening ontstaan feitelijk kosten voor aanschaf of aanpassing van fixatieapparatuur. Omdat geen onderbouwde uitspraak mogelijk is over het aantal bedrijven dat tot aanschaf over zal gaan en voorts de omvang van noodzakelijke aanpassingen zeer divers zal zijn, wordt gesteld dat voor 80 bedrijven (ongeveer het aantal aanmeldingen voor onbedweldde slacht gedurende de afgelopen jaren) een investering van € 500 nodig zal zijn.

Met deze wijziging van het besluit wordt een 'nationale kop' geïntroduceerd. Dit doordat gebruik wordt gemaakt van de zogenaamde 'kan' bepaling in de EU-regelgeving, volgens welke lidstaten de mogelijk hebben om nationale voorschriften vast te stellen, die zien op een meer uitgebreide bescherming van dieren bij onbedweldde slacht. In de paragrafen 1 en 2 is daarop ingegaan.

Met het via een besluit uitvoering geven aan de convenant afspraken, is gekozen voor een lastenarme vormgeving van regulering van de onbedweldde slacht. Convenant afspraken berusten immers op vrijwilligheid van de betrokkenen, zodat per definitie, in het licht van het gehele belangencomplex, gekomen is tot een optimale omvang van de regeldruk. Een weging van mogelijk minder belastende alternatieven is in samenspraak met betrokkenen derhalve impliciet uitgevoerd.

II Artikelsgewijs deel

Artikel I, onderdeel A

Dit onderdeel schrapt de definitie van fixeren uit artikel 6.3. In de verordening is reeds een definitie van fixeren opgenomen, zodat de definitie in dit artikel overbodig is.

Artikel I, onderdeel B

De opsomming in artikel 6.4 is aangepast aan de wijzigingen in de paragraaf over het doden van dieren zonder voorafgaande bedwelming zoals deze thans zijn aangebracht ter uitvoering van het convenant.

Artikel I, onderdeel C

Door middel van dit onderdeel wordt de meldplicht omgezet in een verplichte registratie voor slachthuizen die onbedwelmd willen slachten volgens religieuze riten. Dit gebeurt door middel van het invoegen 7 nieuwe artikelen. Deze artikelen zijn gebaseerd op Hoofdstuk 7 van de Wet dieren, alwaar de grondslag is gecreëerd voor onder andere het verplichten tot een registratie, erkenning, vergunning en dergelijke. Tot slot introduceert dit onderdeel het permanente toezicht in de slachthuizen op doden van dieren zonder voorafgaande bedwelming.

Artikel 6.5 (nieuw)

Het nieuwe artikel 6.5 introduceert deze registratieplicht. Het doden van dieren zonder voorafgaande bedwelming kan slechts plaatsvinden in een slachthuis dat daartoe is geregistreerd.

Artikel 6.5a

Dit artikel koppelt een erkenning op grond van 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 (PbEU 2004, L 226) als voorwaarde voor een slachthuis om überhaupt een registratie te mogen aanvragen. Dit is een bestendinging van wat tot op heden gold in relatie tot de meldplicht.

Artikel 6.5b

Artikel 6.5b regelt aan welke eisen een slachthuis moet voldoen om geregistreerd te kunnen worden. In het tweede lid is bepaald dat de Staatssecretaris beslist op de aanvraag tot registratie, op verzoek van de religieuze instanties die een belang hebben bij het onbedwelmd slachten volgens religieuze riten. Het derde lid van dit artikel maakt het mogelijk om regels te stellen over mogelijke voorschriften en beperkingen die aan de registratie kunnen worden verbonden.

Artikel 6.5c

Van de verleende registratie wordt aantekening gemaakt in hetzelfde register als waar de erkenning op grond van 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 (PbEU 2004, L 226) staat vermeld. Op deze wijze wordt gebruikmakend van een reeds bestaand register dubbel werk, inclusief daarmee gepaard gaande dubbele lasten voorkomen.

Op basis van artikel 7.2, tweede lid, van de Wet dieren kunnen indien nodig rechtstreeks bij ministeriële regeling regels worden gesteld met betrekking tot het register, zoals bijvoorbeeld de inrichting van het register, de gegevens die in het register worden opgenomen, het doel van het register en de beheerder van het register.

Artikel 6.5d

In artikel 6.5a is geregeld dat een aanvraag tot een registratie alleen mag worden gedaan door een inrichting die erkend is op grond van 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 (PbEU 2004, L 226). Het onderhavige artikel regelt dat een verleende registratie van rechtswege vervalt op het moment waarop genoemde erkenning volgens de daarvoor geldende regels wordt ingetrokken. Op deze manier wordt voorkomen dat een registratie tot het onbedwelmd slachten volgens religieuze riten in stand blijft terwijl een slachthuis de erkenning op grond van genoemde verordening kwijt is.

Artikel 6.5 e

In dit artikel wordt geregeld dat een registratie kan worden geschorst of ingetrokken, indien blijkt dat niet langer aan de daarvoor geldende eisen wordt voldaan. Bij ministeriële regeling kunnen nadere worden regels omtrent de schorsing en intrekking van de registratie.

Artikel 6.5f

Dit artikel regelt het permanente toezicht op het onbedwelmd slachten volgens religieuze rituelen. De toezichthouders zullen worden aangewezen op grond van artikel 8.1 van de Wet dieren. Zij zullen toezien op de in het convenant gemaakte afspraken met betrekking tot de met de onbedwelmd slacht samenhangende dierenwelzijnsaspecten. Daarbij wordt het grondwettelijk vastgelegde recht op godsdienstvrijheid in acht genomen. Dat houdt in dat aanwijzingen van toezichthouders geen betrekking hebben op religieuze rituelen. Met betrekking tot de uitvoering van het in dit besluit geregelde en de wijze van uitoefening van het permanent toezicht zal door de toezichthouder een zogenaamde werkinstructie worden opgesteld. Over deze werkinstructie wordt overleg gevoerd met de bij het convenant betrokken partijen.

Op basis van het tweede lid van het artikel wordt het mogelijk gemaakt om de frequentie van het toezicht op slachthuizen terug te brengen. Dit kan onder andere aan de orde komen als het betreffende slachthuis beschikt over dan wel is aangesloten bij een kwaliteitssysteem dat voldoende kan waarborgen dat de verplichtingen die op grond van paragraaf 2 van Hoofdstuk 6 van het Besluit houders van dieren gelden voor onbedwelmd slachten volgens religieuze rituelen worden nageleefd. Aan een besluit tot het terugbrengen van frequentie van het toezicht kunnen voorschriften en beperkingen worden verbonden. Mocht het zo zijn dat de frequentie van het toezicht onterecht blijkt te zijn teruggebracht, is in het derde lid de bevoegdheid geregeld voor de Staatssecretaris om terug te komen op een dergelijk besluit.

Artikel I, onderdeel D

Dit onderdeel wijzigt artikel 6.6 ter uitvoering van het bepaalde in artikel 2, vijfde lid, van het convenant. Personen die dieren mogen doden zonder voorafgaande bedwelming, moeten daartoe gemachtigd zijn door de betrokken onderdelen van het Contactorgaan Moslims en Overheid respectievelijk het Nederlands-Israëlitisch Kerkgenootschap. Deze eis geldt onverkort de eisen die de verordening stelt aan het personeel dat betrokken is bij het doden van dieren. Van de gelegenheid is voorts gebruik gemaakt om onderdeel b van het eerste lid van artikel 6.6 te actualiseren. De term keuringsarts of keurmeester blijkt heden ten dage niet te meer worden gebezigd.

Artikel I, onderdeel E

Dit onderdeel vervangt artikel 6.7 van het Besluit houders van dieren door een drietal nieuwe artikelen. De volgorde van de in te voegen artikelen is gebaseerd op de chronologische stappen in het totale slachtproces van het onbedwelmd slachten.

Artikel 6.7 (nieuw)

Dit artikel regelt dat de slachter vooraf moet beoordelen of een bepaald dier in het concrete geval wel geschikt is om onbedwelmd te worden geslacht volgens religieuze rituelen. De geschiktheid van een dier voor de onbedwelmd slacht is een van de onderwerpen die op basis van het convenant nader zullen worden onderzocht. Mogelijk komen uit dit onderzoek nadere factoren dan wel een nadere precisering van de geschiktheidscriteria. Na afloop van dit onderzoek zal na overleg met de convenantspartijen indien nodig artikel 6.7 worden aangepast.

Artikelen 6.7a en 6.7b

De nieuw ingevoegde artikelen 6.7a en 6.7b bevatten de afspraken uit het convenant over de fixatie-apparatuur en de wijze van fixeren. Deze afspraken vormen een aanvulling op dan wel een nadere concretisering van hetgeen al is vastgelegd in de verordening. Voorts is in artikel 6.7b uitdrukkelijk bepaald dat de fixatie van een dier niet mag worden opgeheven dan nadat uit de bewusteloosheidstest is gebleken dat het dier het bewustzijn heeft verloren. Ook hier geldt dat mogelijk nog een aanpassing van de regelgeving zal plaatsvinden, indien de resultaten van het onderzoek naar de vanuit het dierenwelzijn gewenste wijze van fixeren daartoe aanleiding geven.

Artikel I, onderdeel F

Artikel 6.8 wordt vervangen door een tweetal artikelen.

Artikel 6.8 (nieuw)

Het nieuwe artikel 6.8 bevat bepalingen over het mes en de wijze van uitvoeren van de halssnede. Mogelijk wordt dit artikel op een later moment nog aangepast naar aanleiding van de resultaten van het onderzoek over de optimale locatie van de halssnede. Het spreekt voor zich dat een eventuele aanpassing op dit punt binnen de bandbreedte blijft van wat de religieuze voorschriften over de halssnede bepalen.

Artikel 6.8a

In artikel 6.8a is de afspraak uit het convenant neergelegd over de periode die maximaal mag verstrijken alvorens het dier het bewustzijn moet hebben verloren. Het doel van die afspraak is dat dieren binnen 40 seconden het bewustzijn moeten hebben verloren. Ook zijn de indicatoren waarmee de bewusteloosheid moet worden getest opgenomen. Voor het testen van de bewusteloosheid kan een vijftal indicatoren worden gebruikt. Ten minste drie daarvan moeten duidelijk negatief scoren. Geen van deze indicatoren mag echter nog de aanwezigheid van bewustzijn laten zien. Wanneer na 40 seconden het dier nog bewustzijnsverschijnselen vertoont, is tot slot in het derde lid van artikel 6.8a geregeld dat er onmiddellijk moet worden ingegrepen door het dier alsnog te bedwelmen. De daarvoor toegestane methoden vloeien voort uit bijlage I van de verordening.

Artikel I, onderdeel G

Dit artikel regelt de omzetting van rechtswege van meldingen die reeds onder artikel 44 j° 107 van de Gezondheids- en welzijnswet voor dieren zijn gedaan dan wel de meldingen die zijn gedaan op grond van artikel 6.5 zoals dat luidde voor inwerkingtreding van dit besluit in een registratie, zoals deze wordt geïntroduceerd het bij onderhavige besluit gewijzigde artikel 6.5.

Artikel II

Dit besluit treedt in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip. Dit tijdstip kan voor onderdelen van dit besluit verschillend zijn. Voor de volledigheid wordt opgemerkt dat een ontwerp van dit besluit op grond van artikel 10.10 van de Wet dieren is voorgehangen aan beide Kamers der Staten-Generaal.

In principe zal voor het moment van inwerkingtreding worden aangesloten bij de vaste verandermomenten (Kamerstukken II 2007/08, [29 515 en 31 201, nr. 243](#) en Kamerstukken II 2009/10, [29 515, nr. 309](#)). Aangezien het onderhavige besluit beoogt verbeteringen te bewerkstelligen op het gebied van het welzijn van dieren bij het proces van het onbedwelmd slachten, kan het echter zo zijn dat wordt afgeweken van deze vaste verandermomenten wanneer het vasthouden aan deze momenten ertoe zou leiden dat de beoogde welzijnsverbeteringen onevenredig lang op zich zouden laten wachten.

Tabel omzetting afspraken convenant in Besluit houders van dieren:

Convenant onbedweld slachten volgens religieuze riten	Wijziging Besluit houders van dieren
Artikel 1 (definities)	- (alle definities zijn gelijklopend aan definities uit Verordening (EG) nr. 1099/2009)
Artikel 2, eerste lid, onderdeel a, sub 1° en 2°	Artikel I, onderdeel F (artikel 6.8a)
Artikel 2, eerste lid, onderdeel b	Artikel I, onderdeel F (artikel 6.8, vierde lid)
Artikel 2, eerste lid, onderdeel c, sub 1° en 2°	Artikel I, onderdeel F (artikel 6.8, eerste tot en met derde lid)
Artikel 2, eerste lid, onderdeel d	Artikel I, onderdeel E (artikel 6.7)
Artikel 2, eerste lid, onderdeel e, sub 1°	Artikel I, onderdeel E (artikel 6.7b, tweede lid)
Artikel 2, eerste lid, onderdeel e, sub 2°	- (via verordening)
Artikel 2, eerste lid, onderdeel e, sub 3°	Artikel I, onderdeel E (artikel 6.7a)
Artikel 2, eerste lid, onderdeel e, sub 4°	Artikel I, onderdeel E (artikel 6.7b, eerste lid)
Artikel 2, eerste lid, onderdeel e, sub 5°	Artikel I, onderdeel F (artikel 6.8, vijfde lid)
Artikel 2, tweede lid	Onderhavige wijziging van het Besluit houders van dieren
Artikel 2, derde lid	Artikel I, onderdeel C (artikel 6.5nieuw tot en met 6.5f)
Artikel 2, vierde lid	Nog niet aan de orde: pas aan de orde bij de uitkomsten van nader onderzoek
Artikel 2, vijfde lid	Artikel I, onderdeel C (artikel 6.5b, tweede lid) en artikel I, onderdeel D (wijziging artikel 6.6)
Artikel 3	Bevoegdheid tot het stellen van nadere regels vloeit voort artikel 2.10, tweede en derde lid, van de Wet dieren
Artikel 4	- (wetenschappelijke adviescommissie)
Artikel 5	Artikel I, onderdeel C (artikel 6.5f)
Artikel 6	- (geschillen: betreft louter het convenant)
Artikel 7	- (evaluatie: betreft louter het convenant)
Artikel 8	- (inwerkingtreding: betreft louter het convenant)
Artikel 9	- (opzegging, wijziging, afwijking, beëindiging: betreft louter het convenant)
Artikel 10	- (publicatie: betreft louter convenant)

De Staatssecretaris van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie,

dr. Henk Bleker