

Rondetafelgesprek vaste commissie voor Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit van de Tweede Kamer

25 september 2019

Samenvatting bijdrage prof Andre Nollkaemper

1. Mij is gevraagd aan het rondetafelgesprek een bijdrage te leveren over de internationaal rechtelijke aspecten van het voorliggende onderwerp. Ik zit hier derhalve in mijn hoedanigheid als deskundige op gebied van internationaal recht, hetgeen onder meer blijkt uit mijn positie als decaan en hoogleraar internationaal recht aan de Universiteit van Amsterdam, mijn positie als extern volkenrechtelijk adviseur van de Minister van Buitenlandse Zaken, en mijn lidmaatschap van het gezaghebbende *Institut de Droit International* en van het *Permanent Court of Arbitration*.
2. Internationaal recht is van bepalend belang voor de beoordeling van het *Voorstel van wet tot wijziging van de Wet dieren in verband met de invoering van een algehele, ongeclausuleerde plicht tot bedwelming van dieren voorafgaand aan de slacht*. Zowel de oordeelsvorming in de Eerste Kamer over het initiatiefwetsvoorstel in 2011, als de beoordeling door de Raad van State van het nu voorliggende initiatief wetsvoorstel, rusten in overwegende mate op de interpretatie van bepalingen van internationaal recht. In de kern is de vraag of artikel 9 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM) het de verdragspartijen toelaat om een om een algehele, ongeclausuleerde plicht vast te stellen om dieren te bedwelmen voor zij geslacht worden voor de bedrijfsmatige productie van dierlijke producten, zonder dat daarbij een uitzondering wordt gemaakt voor het doden van dieren zonder voorafgaande bedwelming volgens de israëlitische of de islamitische ritus.
3. Mijn korte antwoord op de aldus geformuleerde vraag is dat een dergelijke verplichting, zoals opgenomen in het Voorstel van wet tot wijziging van de Wet dieren, verenigbaar is met het EVRM. Deze conclusie is gegrond op de volgende overwegingen, die respectievelijk betrekking hebben op het EVRM (par 4 - .17) en EU recht (par 18-22).

EVRM

4. In beginsel kan een algehele, ongeclausuleerde plicht om dieren te bedwelmen voor zij geslacht worden, een inbreuk maken op artikel 9 lid 1 van het EVRM. Het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) oordeelde in de zaak *Cha'are Shalom Ve Tsedek v France* dat 'ritual slaughter must be considered to be covered by ... the right to manifest one's religion in observance, within the meaning of Article 9', en dat de klager zich derhalve op Artikel 9 kon beroepen.¹
5. Dit uitgangspunt betekent echter niet zonder meer dat de verplichting als opgenomen in het voorliggende initiatief wetsvoorstel in strijd is met Artikel 9 lid 1. Het EHRM gaf in dezelfde zaak *Cha'are Shalom Ve Tsedek v France* aan dat strijd met Artikel 9 lid 1 zou ontstaan als de staat de mogelijkheid zou beperken tot consumptie van vlees afkomstig van dieren die zijn gedood zonder voorafgaande bedwelming volgens de israëlitische of de islamitische ritus. De vrijheid zijn

¹ EHRM 27 juni 2000, 27417/95 (Cha'are Shalom Ve Tsedek tegen Frankrijk), par. 74.

godsdienst te belijden zou in de interpretatie van het Hof niet zonder meer met zich meebrengen dat de staat het *onbedwelmde slachten* niet zou mogen beperken. Het Hof oordeelde dat ‘i ritual slaughter... constitutes a rite.... whose purpose is to provide Jews with meat from animals slaughtered in accordance with religious prescriptions, which is an essential aspect of practice of the Jewish religion.’² Dit wijst erop dat wat Artikel 9 beschermt is het voorzien van (in dit geval) Joden van vlees van dieren die op rituele wijze zijn geslacht, *niet* het daadwerkelijk onbedwelmde slachten. Het Hof oordeelde immers ook dat ‘the right to freedom of religion guaranteed by Article 9 of the Convention cannot extend to the right to take part in person in the performance of ritual slaughter and the subsequent certification process, given that ... the applicant association and its members are not in practice deprived of the possibility of obtaining and eating meat considered by them to be more compatible with religious prescriptions.’³ Het Hof concludeerde dan ook dat er geen inbreuk was op artikel 9 omdat invoer van vlees vanuit een andere staat mogelijk was. De implicatie is dat zolang de mogelijkheid tot consumptie van vlees van dieren die zonder bedwelming zijn gedood is gewaarborgd (in het bijzonder door invoer), een algehele, ongeclausuleerde plicht tot bedwelming van dieren voorafgaand aan de slacht niet in strijd zal zijn met artikel 9 EVRM.

6. Hierbij dient te worden aangetekend dat het verkrijgen van toegang door vlees geen uitzondering is die belijden van het recht op religie illusoir maakt. Art. 26 lid 4 van Verordening (EG) 1099/2009 inzake de bescherming van dieren bij het doden bepaalt:

De lidstaten verbieden of verhinderen niet dat producten van dierlijke oorsprong van in een andere lidstaat geslachte dieren op hun grondgebied in het verkeer worden gebracht op grond van het feit dat de betrokken dieren niet gedood zijn in overeenstemming met hun nationale voorschriften die strekken tot uitgebreidere bescherming van dieren bij het doden.

Ook als Nederland onbedwelmde slacht geheel zou verbieden, hebben ingezetenen van Nederland (en alle andere lidstaten van de EU) derhalve een door de EU Verordening geborgd recht om vlees te importeren uit andere lidstaten, waardoor zij, conform te uitleg van het EHRM van Artikel 9 EVRM, hun religie kunnen belijden.

7. Ik erken dat verschillende interpretaties van Artikel 9 lid 1 mogelijk zijn, en dat de uitspraak van het EHRM in *Cha'are Shalom Ve Tsedek v France* niet geheel eenduidig is. Hierbij is ook relevant is dat het Hof van Justitie van de EU leek te suggereren dat de overeenkomstige bepaling uit het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie zich wel zou uitstrekken tot het slachten als zodanig.⁴
8. Met het oog op deze laatste interpretatie, waar een algehele, ongeclausuleerde plicht om dieren te bedwelmen voor zij geslacht worden een inbreuk zou vormen op Artikel 9 lid 1 EVRM, beoordeel ik hieronder of een dergelijke verplichting desondanks verenigbaar kan zijn met het EVRM. Ik beantwoord deze vraag bevestigend, aangezien, als het voorliggende initiatief wetsvoorstel zou worden aangenomen, ten eerste, een legitiem doel zou dienen en, ten tweede, door Nederland ‘noodzakelijk kan worden geacht in een democratische samenleving’, in de zin van artikel 9 lid 2 EVRM.

² Par. 73.

³ Par. 82.

⁴ Arrest van het Hof (Grote kamer) van 29 mei 2018, ECLI:EU:C:2018:335, rechtsoverweging 45.

9. Een algehele, ongeclausuleerde plicht tot bedwelmig van dieren voorafgaand aan de slacht een dient een legitiem doel aangezien bescherming van dierenwelzijn een belang is dat valt onder de bescherming van de goede zeden ('public morals;'). Deze conclusie werd gedeeld door de Raad van State in haar advies op het voorliggende initiatief wetsvoorstel: de Raad constateerde dat het voorstel een legitiem maatschappelijk belang nastreeft.⁵
10. Dat het doel legitiem is wordt ook ondersteund door het feit dat het belang van dierenwelzijn is erkend door tal van internationale instrumenten, waaronder het Europees Verdrag inzake de bescherming van slachtdieren van 1979 en door Protocol nr. 33 betreffende de bescherming en het welzijn van dieren dat aan het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap is gehecht. Gegeven deze internationale overeenstemming over het belang van dierenwelzijn, is het niet verdedigbaar dat bescherming van dierenwelzijn niet zou vallen onder 'public morals' in de zin van artikel 9 lid 2 van het EVRM.
11. Wat betreft de vraag of een algehele, ongeclausuleerde plicht tot bedwelmig van dieren voorafgaand aan de slacht ook kan worden beschouwd als een proportioneel middel om dit legitieme doel te bereiken, moet worden vastgesteld dat het in eerste instantie aan de verdragspartijen zelf is om te beoordelen welke maatregelen noodzakelijk zijn om het door Artikel 9 lid 2 beschermde doel te bereiken. Nederland kan derhalve zelf beoordelen of de nu voorliggende verplichting noodzakelijk is om het doel te bereiken, en het Hof zal Nederland hierbij een brede beoordelingsmarge laten. Anders dan wel is gesuggereerd, wordt die bevoegdheid niet weggenomen door de rechtspraak van het EHRM; integendeel, de rechtspraak van het EHRM geeft verdragspartijen juist de ruimte om zelf te bepalen welke maatregelen noodzakelijk zijn om de gestelde legitieme doelen te realiseren.
12. Hoewel het een oudere zaak betreft die geen betrekking had op dierenwelzijn, is de overweging van het Hof in de zaak *Handyside* hier relevant. Het Hof overwoog dat juist op gebieden waar er een gebrek aan Europese consensus is, verdragspartijen een brede *margin of discretion* hebben:
- [I]t is not possible to find in the domestic law of the various Contracting States a uniform European conception of morals. The view taken by their respective laws of the requirements of morals varies from time to time and from place to place, especially in our era which is characterised by a rapid and far-reaching evolution of opinions on the subject. By reason of their direct and continuous contact with the vital forces of their countries, State authorities are in principle in a better position than the international judge to give an opinion on the exact content of these requirements as well as on the "necessity" of a "restriction" or "penalty" intended to meet them.⁶
13. In meerdere zaken heeft het Hof deze benadering ook toepast op de beperkingen van de vrijheid van religie. Zo kende de Grote Kamer i een grote beoordelingsruimte toe toen Turkije het studenten verbod godsdienstige symbolen te dragen aan staatsuniversiteiten.⁷ De overwegingen van het Hof hebben bijzondere relevantie voor de nu voorliggende casus:
- Where questions concerning the relationship between State and religions are at stake, on which opinion in a democratic society may reasonable differ widely, the role of the national

⁵ Deze interpretatie is ook aangenomen door C. Zoethout, 'Onverdoofd ritueel slachten', *Tijdschrift voor Religie, Recht en Beleid* 2011, p. 3.

⁶ EHRM 7 December 1976, App no 5493/72, par 48 (*Handyside v The United Kingdom*)

⁷ EHRM 10 november 2005 (Grote Kamer), App . 44774/98, par. 107, 109 (Leyla Şahin vs. Turkey).

decision-making body must be given special importance ... It is not possible to discern throughout Europe a uniform conception of the significance of religion in society ... Rules in this sphere will consequently vary from one country to another according to national traditions and the requirements imposed by the need to protect the rights and freedoms of others ... Accordingly, the choice of the extent and form such regulations should take must inevitably be left up to a point to the State concerned, as it will depend on the specific domestic context.⁸

14. Dat verdragspartijen bij de toepassing van Artikel 9 lid 2 inderdaad een vergaande beoordelingsvrijheid hebben, wordt ook geconcludeerd in de meest gezaghebbende studie over Artikel 9: Carolyn Evans concludeert in *Freedom of Religion Under the European Convention on Human. Rights* (Oxford University Press 2001) dat

‘the Commission and Court ... have generally given States a wide margin of appreciation in determining whether or not a restriction on the manifestation of religion or belief is necessary. In most cases it seems to be sufficient in practice for the State to show that it has acted in good faith in order for it to be able to justify limitations on religion or belief under Article 9(2).’⁹

15. Het Hof heeft deze benadering ook toegepast op de verhouding tussen vrijheid van religie en dierenwelzijn. In *Cha’are Shalom Ve Tsedek v France* baseerde het Hof de conclusie dat de Franse wetgeving niet disproportioneel was en verenigbaar was met Artikel 9 lid 2 mede op ‘the margin of appreciation left to Contracting States ..., particularly with regard to establishment of the delicate relations between the Churches and the State.’¹⁰

16. Juist op het gebied van de verhouding tussen dierenwelzijn en vrijheid van religie geldt immers dat er geen sprake is van een Europese consensus. Meerdere verdragspartijen bij het EHRM hebben gekozen voor een algeheel verbod zonder uitzonderingen. En zoals het Hof aangaf in de zaak *Handyside*: juist waar er geen consensus is, hebben de staten een ruime beoordelingsmarge.¹¹

17. Indien het vaststellen van de voorliggende initiatiefwetsvoorstel zou leiden tot een procedure in Straatsburg, zal het derhalve in lijn zijn met de bestaande rechtspraak als het Hof zal vaststellen dat Nederland een brede marge heeft bij de beoordeling of, in de gegeven context van de Nederlandse samenleving, deze verplichting noodzakelijk was.

⁸ Par 109.

⁹ Carolyn Evans, *Freedom of Religion Under the European Convention on Human. Rights* (Oxford University Press 2001) 134. Zie ook Mark Hill en Katherine Barnes, *Limitations on Freedom of Religion and Belief in the Jurisprudence of the European Court of Human Rights in the Quarter Century since Its Judgment in Kokkinakis v. Greece*, 12 *Religion and Human Rights* (2017) 175.

¹⁰ Par. 84.

¹¹ Zie boven, noot 12. Deze conclusie wordt ook geformuleerd door de gezaghebbende Eyal Benvenisti (hoogleraar internationaal recht aan de University of Cambridge): ‘consensus is inversely related to the margins’ (Eyal Benvenisti, ‘Margin of Appreciation, Consensus, and Universal Standards’ (1999) 31 *NYUJ Int’l L & Pol* 843, 851).

18. Juist omdat verdragspartijen een vergaande beoordelingsruimte hebben, is de vraag of er minder ingrijpende maatregelen beschikbaar zijn om het doel van dierenwelzijn te bereiken van ondergeschikt belang. Ik merk op dit punt echter twee punten op. Ten eerste acht ik het op grond van de mij ter beschikking staande informatie niet aannemelijk dat er op dit moment alternatieven beschikbaar zijn die in staat zijn om, met een minder vergaande inbreuk op vrijheid van religie, in de gegeven context het belang van dierenwelzijn te realiseren. Het enige alternatief dat op dit moment op tafel ligt is het pakket van maatregelen genomen onder het Convenant van 2012 met aanvullende maatregelen uit 2016. Op grond van deze maatregelen wordt, onder meer, pas ingegrepen als dieren na 40 seconden nog bij bewustzijn zijn. Ten tweede hebben lidstaten juist bij het maken van deze afweging (die immers uiteindelijk ethische vragen opwerpt: is 40 seconden nog moraal aanvaardbaar?) een vergaande beoordelingsruimte. Ik acht het niet denkbaar dat het Europees Hof zou oordelen dat Nederland een duur van 40 seconden toelaatbaar moet achten en dat het Hof zelf zal oordelen dat, in de gegeven verhoudingen in de Nederlandse samenleving, het belang van dieren om niet 40 seconden te lijden minder zwaar moet wegen dan het recht om actief te participeren in het doden van dieren met als gevolg dat dieren 40 seconden lijden (als gezegd, is de consumptie van vlees hierbij niet in het geding).

EU recht

19. Voor de beoordeling van de vraag of Nederland rechtmatig een plicht als omschreven in het initiatief wetsvoorstel mag afvaardigen is ook EU recht relevant. Verordening (EG) 1099/2009 inzake de bescherming van dieren bij het doden bepaalt in Artikel 3 dat '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 4 lid 1 bepaalt vervolgens:

Dieren worden uitsluitend gedood nadat zij zijn bedwelmd volgens de methoden en de desbetreffende specifieke toepassingsvoorschriften zoals beschreven in bijlage I. De toestand van bewusteloosheid en gevoelloosheid wordt aangehouden tot bij het dier de dood is ingetreden.

20. Artikel 4 lid 4 bepaalt weliswaar dat Indien dieren worden geslacht volgens speciale methoden die vereist zijn voor religieuze riten, zijn de voorschriften van lid 1 niet van toepassing mits het slachten plaatsvindt in een slachthuis. Artikel 26 lid 1 sub c van de Verordening bepaalt echter dat lidstaten verdergaande maatregelen mogen nemen.

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.

21. Bij de beoordeling van de toepassing van artikel 26 moet worden gezien of deze toepassing verenigbaar is met het Handvest van de EU. Hieronder valt ook Artikel 10, dat de vrijheid van religie beschermt. Artikel 10 bevat echter geen zelfstandige grond voor de beoordeling van de verenigbaarheid van een maatregel die lidstaten nemen overeenkomstig Artikel 26 lid 2 sub c met de vrijheid van religie. Artikel 52, lid 3 van het Handvest bepaalt immers dat rechten uit het Handvest die corresponderen met rechten die zijn gegarandeerd door het EVRM, dezelfde inhoud en reikwijdte hebben als die welke er door dat verdrag aan worden toegekend. Op dit punt zal derhalve Artikel 9 EVRM, als hierboven uitgelegd, leidend zijn.

22. Toepassing van EU recht leidt derhalve tot de conclusie dat op grond van artikel 26 lid 3 Nederland uitdrukkelijk bevoegd is om een algehele, ongeclausuleerde plicht als geformuleerd in het initiatief wetsvoorstel vast te stellen, en in het licht van de hiervoor geformuleerde uitleg van Artikel 9 EVRM, een dergelijk plicht verenigbaar is de beperkingsgronden van Artikel 9 lid 2 EVRM.

Conclusie

23. Gezien der echtspraak van het EHRM dient bij de beoordeling van het nu voorliggende initiatief wetsvoorstel de vraag .te zijn of het EVRM Nederland, op grond van de haar toekomende ruimte beoordelingsmarge, de bevoegdheid om tot het oordeel te komen dat een dergelijke verplichting noodzakelijk is om de belangen van dierenwelzijn te beschermen. Op grond van bovenstaande analyse beantwoord ik die vraag bevestigend. Het recht van de EU leidt niet tot een andere conclusie.