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. 5 **ADVIES VAN DE AFDELING ADVISERING VAN DE RAAD VAN STATE EN REACTIE VAN DE INITIATIEFNEMER**

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State d.d. 20 oktober 2025 No. W11.25.00148/IV, en de reactie van de initiatiefnemer d.d. 28 oktober 2026, aangeboden aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal. Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij brief van de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal van 17 juni 2025 heeft de Tweede Kamer bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het 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, met memorie van toelichting.

Inhoud van het wetsvoorstel
Het wetsvoorstel heeft als doel om angst, spanning en lijden van dieren die worden gefokt of gehouden voor de productie van dierlijke producten bij het slacht- of dodingsproces zoveel mogelijk te beperken. De initiatiefnemer stelt vijf maatregelen voor om dat doel te bereiken, waaronder een verplichting om dieren te bedwelmen voorafgaand aan de rituele slacht en een verbod om drachtige zoogdieren vanaf 40 procent van de draagtijd te verhandelen om te worden geslacht.

Constitutionele uitgangspunten en maatschappelijke context
De Afdeling advisering van de Raad van State beoordeelt de voorgestelde verplichting tot bedwelming bij rituele slacht vanuit de bescherming van de godsdienstvrijheid, het maatschappelijk belang dat wordt gehecht aan dierenwelzijn en de tendensen in de rechtspraak. Uit de rechtspraak blijkt dat er meer ruimte is dan voorheen om het belang van dierenwelzijn zwaarder te laten wegen in de beoordeling van beperkingen van de godsdienstvrijheid. Deze rechtspraak betekent niet dat lidstaten verplicht zijn om onbedwelmde rituele slacht te verbieden. Wel betekent deze rechtspraak dat een verbod op onbedwelmde rituele slacht onder bepaalde voorwaarden niet in strijd is met de godsdienstvrijheid.

Daarbij is van belang dat een goede onderbouwing wordt gegeven van zulke beperkingen van de godsdienstvrijheid en dat de wetgever een zorgvuldige afweging maakt tussen godsdienstvrijheid en dierenwelzijn. De Afdeling constateert dat het wetsvoorstel en de toelichting voldoende informatie en aanknopingspunten bieden om een breed parlementair

debat te voeren over de door de initiatiefnemer voorgestelde bedwelmplicht bij rituele slacht. In dat debat behoren de betrokken belangen grondig te worden gewogen, waarbij rekening wordt gehouden met de plaats die de godsdienstvrijheid inneemt in de samenleving.

Verbod verhandelen drachtige dieren voor de slacht
De Afdeling maakt een opmerking over het voorgestelde verbod om drachtige zoogdieren vanaf 40 procent van de draagtijd te verhandelen om te worden geslacht. De initiatiefnemer heeft de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van dit verbod onvoldoende toegelicht. De onmiddellijke inwerkingtreding van dit onderdeel van het wetsvoorstel zonder overgangstermijn maakt een effectieve uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van deze maatregel extra kwetsbaar. Daardoor is het belang van een toereikende motivering nog groter.
Verder kan de reikwijdte van de strafbaarstelling van overtreding van het verbod onder omstandigheden disproportioneel zijn. Ook moeten de noodzaak en de evenredigheid van het voorstel in het licht van de Transportverordening en de Slachtverordening nader worden gemotiveerd. Daarom adviseert de Afdeling om deze maatregel alsnog toereikend te motiveren en anders van de maatregel af te zien.

Conclusie

De Afdeling heeft een aantal opmerkingen bij het voorstel en adviseert de initiatiefnemer daarmee rekening te houden voordat de Tweede Kamer het voorstel in behandeling neemt.

De initiatiefnemer dankt de Afdeling advisering van de Raad van State (hierna: de Afdeling) voor haar reactie op het wetsvoorstel over het beperken van het lijden van dieren bij de slacht. De initiatiefnemer verwelkomt de opmerkingen van de Afdeling en gaat hieronder in op de wijze waarop zij daaraan tegemoetkomt in het gewijzigde voorstel.

1. Inleiding

Dit wetsvoorstel past in een reeks van initiatiefvoorstellen om het welzijn te verbeteren van dieren die worden gefokt of gehouden voor de productie van dierlijke producten.[1] De initiatiefnemer stelt in dit wetsvoorstel vijf maatregelen voor om angst, spanning en lijden van dieren bij het slacht- of dodingsproces zoveel mogelijk te beperken:

1. *Verplichting om dieren te bedwelmen voorafgaand aan de rituele slacht;*

---

[1] Zie onder andere Voorstel van wet van het lid Ouwehand tot wijziging van de Wet dieren in verband met de afschaffing van de bio-industrie (Kamerstukken 36562), Voorstel van wet van het lid Thieme tot wijziging van de Gezondheids- en welzijnswet voor dieren in verband met het invoeren van een verplichte voorafgaande bedwelming bij ritueel slachten (Kamerstukken 31571) en 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 (Kamerstukken 34908).

2. *Verbod om varkens te bedwelmen door middel van CO_2;*
3. *Verbod om pluimvee te bedwelmen door een elektrisch waterbad;*
4. *Verbod op onbedwelmd mechanisch kantelen van kratten met pluimvee;*
5. *Verbod om drachtige zoogdieren vanaf 40 procent van de draagtijd te verhandelen met het oog op de slacht.*

De maatregelen hebben gemeen dat zij beogen het lijden van dieren bij de slacht te beperken. De intrinsieke waarde van het dier, en het maatschappelijk belang dat daaraan wordt gehecht, vormen de gemeenschappelijke grondslag van de voorgestelde maatregelen.[2] Hierna worden de voorgestelde maatregelen kort toegelicht.

a. Voorgestelde maatregelen

De eerste maatregel voorziet in een algehele verplichting tot het bedwelmen van dieren voorafgaand aan de slacht. De Wet dieren regelt nu dat het is toegestaan om dieren zonder voorafgaande bedwelming te slachten als dit gebeurt volgens de israëlitische of de islamitische ritus.[3] Deze uitzondering vervalt door het wetsvoorstel. Daardoor is onbedwelmde rituele slacht niet meer toegestaan.

Het voorstel laat alleen nog ruimte voor rituele slacht als voorafgaand aan de slacht omkeerbare of onomkeerbare bedwelming wordt toegepast. Bij omkeerbare bedwelming gaat het om een bedwelming waardoor het dier het bewustzijn verliest maar die niet de dood van het dier tot gevolg heeft.[4] De initiatiefnemer verwijst hiervoor naar de wetenschappelijke consensus dat slachten terwijl dieren bij bewustzijn zijn ernstige dierenwelzijnsrisico's met zich brengt die alleen met voorafgaande (omkeerbare of onomkeerbare) bedwelming substantieel kunnen worden verminderd.

Daarnaast bevat het voorstel twee maatregelen die betrekking hebben op zowel reguliere als rituele slacht. Dit zijn maatregelen om een einde te maken aan bepaalde bedwelmingsmethoden die worden toegepast voorafgaand aan de slacht. Het voorstel introduceert een verbod op CO_2-bedwelming bij varkens (maatregel 2) en op het elektrisch waterbad bij pluimvee (maatregel 3).[5]

Uit wetenschappelijk onderzoek blijkt volgens de initiatiefnemer dat varkens en pluimvee bij deze vormen van bedwelming ernstige pijn en angst voelen. Bovendien meent de initiatiefnemer dat er werkbare alternatieven bestaan. Het verbod op bedwelming van pluimvee door middel van het elektrisch waterbad zal echter tijdelijk niet van toepassing zijn voor de slacht volgens religieuze riten. Volgens de toelichting is dit

---

[2] Memorie van toelichting, paragraaf 1. Inleiding.
[3] Artikel 2.10, vierde lid, van de Wet dieren.
[4] Voorgesteld artikel 2.10, vijfde lid. Volgens de betreffende religieuze riten moet het dier sterven door het verlies van bloed, zie ook de Memorie van toelichting, paragraaf 3.1. Algehele verplichting tot bedwelming voorafgaand aan de slacht.
[5] Memorie van toelichting, paragraaf 3.2. Einde aan pijnlijke bedwelmingsmethoden.

op dit moment de enige omkeerbare bedwelmingsmethode die redelijkerwijs toepasbaar is in slachthuizen.[6]

Verder bevat het voorstel een maatregel met betrekking tot toegestane handelingen rondom de slacht. In een aantal slachthuizen worden kratten met kippen, eenden en kalkoenen mechanisch gekanteld, waarna de dieren op een lopende band vallen en naar de plek worden gevoerd waar ze worden (bedwelmd en) geslacht. Dit onbedwelmd kantelen veroorzaakt volgens de initiatiefnemer bij grote aantallen kippen, eenden en kalkoenen pijn en stress. De initiatiefnemer meent dat er alternatieven voorhanden zijn die minder dierenleed veroorzaken. Het voorstel voorziet daarom in een verbod op het onbedwelmd mechanisch kantelen van kratten met kippen, eenden en kalkoenen voorafgaand aan de slacht (maatregel 4).[7]

Tot slot introduceert het voorstel een verbod op het verkopen, voor de verkoop aanbieden, in de handel brengen of afleveren met het oog op de slacht van drachtige zoogdieren vanaf 40 procent van de draagtijd (maatregel 5).[8] *Op grond van het EU-recht is het transport van drachtige zoogdieren toegestaan tot 90 procent van de draagtijd. Dit betekent dat dieren tot 90 procent van de draagtijd naar het slachthuis mogen worden getransporteerd om te worden geslacht.*

Transport van drachtige dieren leidt volgens de initiatiefnemer tot verhoogde stress en welzijnsproblemen bij de moederdieren. Ook bestaat de kans dat dieren tijdens het transport bevallen, waarbij het risico bestaat dat het jong wordt vertrapt door andere dieren. Wanneer een (hoog)drachtig dier wordt geslacht, komt het jong in de baarmoeder te overlijden of wordt het gedood na het opensnijden van het moederdier. Door het verbod te laten gelden vanaf 40 procent van de draagtijd kunnen voornoemde risico's volgens de initiatiefnemer beter worden voorkomen.

b. Leeswijzer

De Afdeling gaat in op twee maatregelen uit het wetsvoorstel: de voorgestelde verplichting om dieren te bedwelmen voorafgaand aan de rituele slacht en het voorgestelde verbod om drachtige zoogdieren vanaf 40 procent van de draagtijd te verhandelen met het oog op de slacht. Paragraaf 2 bespreekt de constitutionele en maatschappelijke context van verplichte bedwelming bij rituele slacht. De Afdeling gaat in deze paragraaf in op de constitutionele uitgangspunten, het toenemende maatschappelijke belang dat wordt gehecht aan dierenwelzijn en de recente Europese rechtspraak over de godsdienstvrijheid in relatie tot bedwelming bij rituele slacht.

---

[6] Memorie van toelichting, paragraaf 3.2.1. Verbod op CO_2-bedwelming bij varkens en op het waterbad bij kippen, eenden en kalkoenen, Conclusie.

[7] Memorie van toelichting, paragraaf 3.3.1. Verbod op het onbedwelmd mechanisch kantelen van kratten met kippen, eenden en kalkoenen.

[8] Memorie van toelichting, paragraaf 3.2.2. Einde aan de slacht van (hoog)zwangere dieren.

In paragraaf 3 adviseert de Afdeling om de uitvoerbaarheid van het voorgestelde verbod op het verhandelen van drachtige zoogdieren na 40 procent van de draagtijd dragend te motiveren en anders van de maatregel af te zien. Daarnaast maakt de Afdeling in paragraaf 4 een opmerking over de notificatie- en bekrachtigingsprocedures die voor het gehele voorstel van belang is. Indien de uitkomsten van deze procedures leiden tot ingrijpende wijzigingen van het voorstel adviseert de Afdeling om het gewijzigde voorstel opnieuw aan haar voor te leggen.

2. Constitutionele uitgangspunten en maatschappelijke context

Het voorstel beoogt dierenwelzijn als waarde verder wettelijk te verankeren. Daar waar sprake is van inperking van de godsdienstvrijheid, beredeneert de initiatiefnemer dat deze beperking gerechtvaardigd is. Daarbij verwijst de initiatiefnemer naar de veranderende context, zoals die onder meer tot uitdrukking komt in recente rechterlijke uitspraken, in onderzoeken naar opvattingen over dierenwelzijn, en in ontwikkelingen in beleid en regelgeving.

Hierna gaat de Afdeling achtereenvolgens in op de bescherming van de godsdienstvrijheid, de ontwikkelingen met betrekking tot het maatschappelijke belang dat wordt gehecht aan dierenwelzijn als waarde, en tendensen in de rechtspraak.

a. Godsdienstvrijheid in Grondwet, EVRM en Handvest

De godsdienstvrijheid wordt beschermd in artikel 6 van de Grondwet, artikel 9 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM) en artikel 10 van het Handvest van de grondrechten van de EU (Handvest). Artikel 6, eerste lid, van de Grondwet beschermt het recht van eenieder om vrij zijn godsdienst of levensovertuiging te belijden. Rechtmatige beperkingen hiervan mogen alleen bij wet in formele zin worden gesteld en moeten voldoen aan materiële criteria.

Deze materiële criteria zijn uitdrukkelijk vervat in het EVRM en het Handvest. Deze criteria, en de uitwerking daarvan in de rechtspraak, kunnen in de Nederlandse Grondwet worden ingelezen. Daarom concentreert de Afdeling zich hierna op de verhouding tussen de verplichte bedwelming bij rituele slacht en de godsdienstvrijheid zoals die is vastgelegd in artikel 9 van het EVRM en artikel 10 van het Handvest.[9]

De godsdienstvrijheid in artikel 9 van het EVRM en artikel 10 van het Handvest omvat onder meer de vrijheid hetzij alleen, hetzij met anderen,

---

[9] Zie ook Advies van de Afdeling advisering van 20 oktober 2008 over het voorstel van wet van het lid Thieme tot wijziging van de Gezondheids- en welzijnswet voor dieren in verband met het invoeren van een verplichte voorafgaande bedwelming bij ritueel slachten, met memorie van toelichting (W11.08.0398/IV), vindplaats: Kamerstukken II 2009/10, 31571, nr. 4. Dat het Handvest van toepassing is blijkt ook uit HvJEU 17 december 2020, zaak C-336/19, ECLI:EU:C:2020:1031, Centraal Israëlitisch Consistorie van België e.a..

zowel in het openbaar als privé een godsdienst te belijden in de praktische toepassing ervan en in het onderhouden van geboden en voorschriften.[10] De slacht volgens religieuze riten maakt onderdeel uit van de vrijheid om een godsdienst te belijden en wordt beschermd door de godsdienstvrijheid.[11] Datzelfde geldt voor religieuze voedselvoorschriften.[12]

De initiatiefnemer merkt op dat ook in de israëlitische en islamitische geloofsgemeenschappen belang wordt gehecht aan dierenwelzijn en dat daar maatregelen zijn genomen ter verbetering van het welzijn van dieren tijdens de slacht volgens religieuze riten.[13] De initiatiefnemer constateert ook dat de opvattingen binnen de geloofsgemeenschappen zich ontwikkelen, maar dat er binnen deze gemeenschappen verschillend wordt gedacht over bedwelming voorafgaand aan religieus slachten.[14]

Zoals de initiatiefnemer erkent is voor in ieder geval een deel van de israëlitische en islamitische gemeenschappen bedwelming van dieren voorafgaand aan de slacht onverenigbaar met de religieuze voorschriften die zij hanteren. Het voorstel betekent voor hen dan ook een beperking van de vrijheid van godsdienst.[15] Een dergelijke beperking van de godsdienstvrijheid is op grond van artikel 9 van het EVRM en artikel 10 van het Handvest alleen toegestaan indien deze:
1. bij wet is voorzien;
2. in een democratische samenleving noodzakelijk is;
3. een legitiem doel dient en in een proportionele verhouding staat tot dit doel; en
4. de wezenlijke inhoud van het recht eerbiedigt.[16]

b. Toegenomen belang dierenwelzijn als waarde
Voor de beoordeling van de rechtvaardiging van de inperking van de godsdienstvrijheid, moet het wetsvoorstel worden bezien tegen de achtergrond van dierenwelzijn als waarde en het belang dat hier in de samenleving aan wordt gehecht. Zowel op Europees niveau als in

---

[10] Artikel 9, eerste lid, EVRM en artikel 10, eerste lid, Handvest.
[11] EHRM 13 februari 2024, Executief van de Moslims van België e.a. t. België, nrs. 16760/22 e.a., ECLI:CE:ECHR:2024:0213JUD001676022, par. 66; HvJEU 17 december 2020, zaak C-336/19, ECLI:EU:C:2020:1031, Centraal Israëlitisch Consistorie van België e.a.. punten 51 en 52; EHRM 27 juni 2000 (GK), Cha'are Shalom Ve Tsedek tegen Frankrijk, nr. 27417/95, ECLI:CE:ECHR:2000:0627JUD002741795, par. 74; HvJEU, 29 mei 2018, zaak C-426/16, ECLI:EU:C:2018:335, Liga van Moskeeën en Islamitische Organisaties Provincie Antwerpen VZW e.a., punten 44 en 49.
[12] EHRM 13 februari 2024, Executief van de Moslims van België e.a. t. België, nrs. 16760/22 e.a., ECLI:CE:ECHR:2024:0213JUD001676022, par. 66.
[13] Memorie van toelichting, paragraaf 3.1.4. Huidige praktijk sinds het convenant en beoordeling dierenwelzijn.
[14] Memorie van toelichting, hoofdstuk 1. Inleiding.
[15] Zie ook Memorie van toelichting, paragraaf 3.1.6 Impact voor de geloofsgemeenschappen en paragraaf 4.1. Verplichte bedwelming van dieren voorafgaand aan de slacht in het licht van de vrijheid van godsdienst.
[16] Artikel 9, tweede lid, EVRM en artikel 10 jo. artikel 52, eerste lid, Handvest.

Nederland wordt de intrinsieke waarde van dieren erkend.[17] Ook in de samenleving is er brede aandacht voor dierenwelzijn en het tegengaan van dierenleed, waaronder de bescherming van dieren bij het slachten of doden.[18]

Op basis van (wetenschappelijke) literatuur, informatie vanuit het toezicht en kennis van experts kwalificeert de NVWA het bij bewustzijn aansnijden van dieren bij onbedwelmde rituele slacht als een van de grootste risico's voor dierenwelzijn in het slachthuis.[19] Dit risico is volgens de NVWA vermijdbaar, omdat het mogelijk is dieren bedwelmd ritueel te slachten. De NVWA adviseert daarom om de onbedwelmde rituele slacht uit te faseren.[20]

Het toegenomen belang dat wordt gehecht aan de waarde van dierenwelzijn, de groeiende maatschappelijke consensus daarover en de actuele wetenschappelijke inzichten komen ook tot uitdrukking in recente wetswijzigingen en in voorgenomen nationale en Europese wetgeving. Sinds 1 juli 2024 benoemt de Wet dieren het belang van een dierwaardige veehouderij.[21]

Op dit moment is een algemene maatregel van bestuur in voorbereiding met regels om in 2040 tot een dierwaardige veehouderij te komen.[22] Daarnaast bereidt de Europese Commissie een herziening voor van alle wet- en regelgeving op het gebied van dierenwelzijn, waaronder de wetgeving omtrent het slachten en transporteren van dieren.[23]

c. Bedwelming bij rituele slacht in de Europese rechtspraak
De verschuiving in de maatschappelijke opvattingen is ook erkend in de Europese rechtspraak over de godsdienstvrijheid. In 2020 en 2024 hebben het Hof van Justitie van de Europese Unie (HvJEU)[24] en het

---

[17] Zie onder andere artikel 1.3, eerste lid, van de Wet dieren, verordening (EG) nr. 1099/2009 van de Raad van 24 september 2009 inzake de bescherming van dieren bij het doden (PBEU 2009, L 303), considerans, overweging (4) en protocol nr. 33 betreffende de bescherming en het welzijn van dieren dat aan het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap is gehecht.
[18] Europese Commissie, Special Eurobarometer 533, Attitudes of Europeans towards Animal Welfare, Report Fieldwork: maart 2023, p. 66; Raad voor Dieraangelegenheden, Staat van het Dier 2024, p. 11 en 26.
[19] Advies van Bureau Risicobeoordeling & Onderzoek van de NVWA over de risicobeoordeling roodvlees- en grofwildketen, 2024, Hoofdstuk 10: Dierenwelzijn, slachthuis (pag. 39).
[20] Advies van Bureau Risicobeoordeling & Onderzoek van de NVWA over de risicobeoordeling roodvlees- en grofwildketen, 2024, Belangrijkste bevindingen (pag. 14).
[21] Artikel 2.3a van de Wet dieren.
[22] Zie Kamerstukken II 2024/25, 28973, nr. 1394 en www.internetconsultatie.nl/amvbdierwaardigeveehouderij/b1.
[23] Revision of the animal welfare legislation, zie food.ec.europa.eu/animals/animal-welfare/evaluations-and-impact-assessment/revision-eu-animal-welfare-legislation_en.
[24] HvJEU 17 december 2020, zaak C-336/19, ECLI:EU:C:2020:1031, Centraal Israëlitisch Consistorie van België e.a..

Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM)[25] zich gebogen over decreten van het Vlaamse en Waalse Gewest in België over verplichte bedwelming bij rituele slacht.

Beide hoven wijzen op de toenemende waarde die in de samenleving wordt toegekend aan dierenwelzijn. Zij erkennen dierenwelzijn als een legitiem doel dat beperkingen van de godsdienstvrijheid kan rechtvaardigen.[26] In het licht hiervan kan dierenwelzijn in grotere mate dan voorheen in aanmerking worden genomen in het kader van ritueel slachten en kan een bedwelmplicht bij rituele slacht onder bepaalde voorwaarden evenredig zijn.[27]

Uit de rechtspraak blijkt dat staten in dit soort kwesties een aanzienlijke beoordelingsruimte hebben. In beleidskwesties zoals de verhouding van de staat tot godsdiensten, kunnen in een democratische rechtsstaat redelijkerwijs diepgaande meningsverschillen bestaan. Daarbij hechten de Europese hoven bijzonder belang aan de rol van de nationale beleidsvormende organen.[28] De rechtspraak betekent dan ook niet dat lidstaten verplicht zijn om onbedwelmde rituele slacht te verbieden. Wel betekent deze rechtspraak dat de hoven een verbod op onbedwelmde rituele slacht onder bepaalde voorwaarden niet in strijd zullen achten met de godsdienstvrijheid.

Uit de rechtspraak volgt dat, naast het belang dat in een democratische samenleving wordt gehecht aan dierenwelzijn, de volgende factoren moeten worden betrokken in de beoordeling van de evenredigheid van een dergelijk verbod. In de eerste plaats achten de hoven relevant of het verbod is gebaseerd op een wetenschappelijke consensus dat bedwelmde slacht het lijden van dieren vermindert. Vervolgens mag de maatregel niet verder gaan dan noodzakelijk is om het doel van verbeterd dierenwelzijn te realiseren. Als bijvoorbeeld omkeerbare bedwelming voorafgaand aan de slacht mogelijk is, verdient een verplichting tot het toepassen van omkeerbare bedwelming de voorkeur boven een volledig verbod op onbedwelmde rituele slacht.

Ook is relevant of het mogelijk blijft om over onbedwelmd ritueel geslacht vlees te beschikken, bijvoorbeeld door import vanuit het buitenland. Als

---

[25] EHRM 13 februari 2024, Executief van de Moslims van België e.a. tegen België, nrs. 16760/22 e.a., ECLI:CE:ECHR:2024:0213JUD001676022.
[26] HvJEU 17 december 2020, zaak C-336/19, ECLI:EU:C:2020:1031, Centraal Israëlitisch Consistorie van België e.a., punt 42. EHRM 13 februari 2024, Executief van de Moslims van België e.a. tegen België, nrs. 16760/22 e.a., ECLI:CE:ECHR:2024:0213JUD001676022, par. 102.
[27] HvJEU 17 december 2020, zaak C-336/19, ECLI:EU:C:2020:1031, Centraal Israëlitisch Consistorie van België e.a. punt 77; EHRM 13 februari 2024, Executief van de Moslims van België e.a. tegen België, nrs. 16760/22 e.a., ECLI:CE:ECHR:2024:0213JUD001676022, par. 98-102.
[28] HvJEU 17 december 2020, zaak C-336/19, ECLI:EU:C:2020:1031, Centraal Israëlitisch Consistorie van België e.a. punt 67; EHRM 13 februari 2024, Executief van de Moslims van België e.a. tegen België, nrs. 16760/22 e.a., ECLI:CE:ECHR:2024:0213JUD001676022, par. 107.

ritueel geslacht vlees uit het buitenland beschikbaar blijft wordt volgens de rechtspraak voldaan aan de voorwaarde dat de maatregel de wezenlijke inhoud van de godsdienstvrijheid eerbiedigt.

Bovendien hechten beide hoven veel waarde aan een zorgvuldige totstandkoming van een verplichting tot bedwelming bij rituele slacht. Onderdeel daarvan is ook een breed gevoerd parlementair debat, waarbij alle betrokken belangen grondig behoren te worden gewogen.[29] In dat verband heeft het EHRM gespecificeerd dat van belang is of vertegenwoordigers van verschillende betrokken religieuze groeperingen, dierenartsen en verenigingen die zich inzetten voor de bescherming van dieren betrokken zijn geweest bij de totstandkoming van de wetgeving.[30]

Daarnaast acht het EHRM het van belang dat de wetgever gedurende een lange periode achtereenvolgens aanzienlijke inspanningen levert om de doelstellingen van het bevorderen van dierenwelzijn en eerbiediging van de godsdienstvrijheid zo goed mogelijk met elkaar te verzoenen.[31] Tot slot hecht het EHRM er belang aan dat een verbod uitdrukkelijk wordt gemotiveerd in het licht van de vereisten van de vrijheid van godsdienst en er een uitvoerige analyse van de evenredigheid wordt verricht.[32]

d. Tussenconclusie
In het licht van het toegenomen belang dat in de samenleving wordt toegekend aan dierenwelzijn biedt de recente rechtspraak van de Europese hoven meer ruimte dan voorheen om dit belang zwaarder te laten wegen in de beoordeling van beperkingen van de godsdienstvrijheid. Dit maakt dat nu een andere weging van belangen mogelijk is dan ten tijde van de beoordeling van eerdere voorstellen tot een bedwelmingsplicht bij rituele slacht.[33]

In het licht van de voorwaarden die het EHRM in zijn rechtspraak heeft geformuleerd voor toelaatbare inbreuken op de godsdienstvrijheid is van belang dat de initiatiefnemer niet alleen aandacht besteedt aan het

---

[29] HvJEU 17 december 2020, zaak C-336/19, ECLI:EU:C:2020:1031, Centraal Israëlitisch Consistorie van België e.a. punt 79; EHRM 13 februari 2024, Executief van de Moslims van België e.a. tegen België, nrs. 16760/22 e.a., ECLI:CE:ECHR:2024:0213JUD001676022, par. 108-111.
[30] EHRM 13 februari 2024, Executief van de Moslims van België e.a. tegen België, nrs. 16760/22 e.a., ECLI:CE:ECHR:2024:0213JUD001676022, par. 109.
[31] Idem.
[32] EHRM 13 februari 2024, Executief van de Moslims van België e.a. tegen België, nrs. 16760/22 e.a., ECLI:CE:ECHR:2024:0213JUD001676022, par. 110.
[33] In eerdere adviezen kwamen de Afdeling en de Raad tot de conclusie dat verplichte voorafgaande bedwelming bij rituele slacht in strijd was met de godsdienstvrijheid. Zie het advies van de Raad van State van 20 oktober 2008 over het Voorstel van wet van het lid Thieme tot wijziging van de Gezondheids- en welzijnswet voor dieren in verband met het invoeren van een verplichte voorafgaande bedwelming bij ritueel slachten (W11.08.0398/IV), vindplaats Kamerstukken II 2009/10, 31571, nr. 4 en het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State van 8 juni 2018 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 (W11.18.0055/IV), vindplaats: Kamerstukken II 2018/19, 34908, nr. 4.

maatschappelijk gezien steeds zwaarder wegende belang van dierenwelzijn. Ook moet de initiatiefnemer motiveren dat de voorgestelde maatregelen geschikt en noodzakelijk zijn om dit belang te kunnen dienen.

De initiatiefnemer besteedt expliciet aandacht aan de impact van de maatregel op de godsdienstvrijheid en heeft een uitgebreide evenredigheidsanalyse uitgevoerd. Zo zijn vertegenwoordigers van de israëlitische en islamitische geloofsgemeenschappen bij rondetafelgesprekken in het parlement om inbreng gevraagd. De initiatiefnemer heeft deze inbreng gebruikt bij het opstellen van (de toelichting op) het nu voorliggende wetsvoorstel.[34]

Het voorstel biedt daarom voldoende informatie en aanknopingspunten om een breed parlementair debat te voeren over de door de initiatiefnemer voorgestelde bedwelmplicht bij rituele slacht. In dat debat behoren de betrokken belangen grondig te worden gewogen. In dit verband wijst de Afdeling er op dat in de Nederlandse samenleving en rechtsorde pluriformiteit en de bescherming van onder meer religieuze minderheden een belangrijke rol spelen.[35] *Dat uit zich onder andere in de omgang met verschillende religies en levensovertuigingen en de daarmee verbonden waarden, normen en gedragingen waarbij wordt gestreefd naar wederzijdse tolerantie en verdraagzaamheid.*[36] *Beperkingen van de godsdienstvrijheid moeten daarom zorgvuldig worden overwogen en moeten goed worden gemotiveerd.*

Initiatiefnemer waardeert de uitvoerige beoordeling van de Afdeling van het onderdeel van haar voorstel waarin zij een bedwelmingsplicht voorstelt voor de slacht volgens religieuze riten. Zij onderstreept de constatering van de Afdeling dat in de Nederlandse samenleving en rechtsorde pluriformiteit en de bescherming van onder meer religieuze minderheden een belangrijke rol spelen. Evenzeer onderstreept zij de constatering dat beperkingen van de godsdienstvrijheid zorgvuldig moeten worden overwogen en goed moeten worden gemotiveerd. De Afdeling memoreert dat in de Europese rechtspraak wordt bevestigd dat de samenleving steeds meer waarde hecht aan dierenwelzijn. Het Hof van Justitie van de Europese Unie en het Europees Hof voor de Rechten van

---

[34] Memorie van toelichting, paragraaf 5.1. Verhouding tot andere initiatiefwetsvoorstellen.

[35] Zie ook Advies van de Afdeling advisering van 8 juni 2018 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 (W11.18.0055/IV), vindplaats: Kamerstukken II 2018/19, 34908, nr. 4.

[36] Zie Kamerstukken II 2003/04, 29614, nr. 2, p. 1-9. Dit komt ook tot uitdrukking in de rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens; zie EHRM 7 december 1976, nr. 5493/72 (Handyside t. het Verenigd Koninkrijk), par. 49 ('pluralism, tolerance and broadmindedness' zijn voorwaardelijk om van een democratische samenleving te kunnen spreken). Zie ook EHRM (GK) 26 april 2016, nr. 62649/10 (İzzettin Doğan e.a. t. Turkije), par. 109 ('Pluralism is … built on genuine recognition of, and respect for, diversity and the dynamics of cultural traditions, ethnic and cultural identities, religious beliefs and artistic, literary and socio-economic ideas and concepts').

de Mens erkennen dierenwelzijn als legitiem doel dat beperkingen van de godsdienstvrijheid kan rechtvaardigen. In het licht hiervan kan dierenwelzijn in grotere mate dan voorheen in aanmerking worden genomen in het kader van ritueel slachten en kan een bedwelmplicht bij rituele slacht onder voorwaarden evenredig zijn. Initiatiefnemer verwelkomt de constatering van de Afdeling dat het voorstel voldoende informatie en aanknopingspunten biedt om een breed parlementair debat te voeren over de voorgestelde bedwelmplicht bij rituele slacht. Zij is het met de Afdeling eens dat in dit debat de betrokken belangen grondig moeten worden gewogen en waardeert dat de Afdeling in dit verband herinnert aan de waarden, normen en gedragingen die een uiting zijn van de pluriformiteit en bescherming van religieuze minderheden in onze samenleving. Zij onderschrijft het streven naar wederzijdse tolerantie en verdraagzaamheid waar de Afdeling op wijst en vindt een respectvolle bejegening van de betrokken geloofsgemeenschappen in dit debat van groot belang.

3. Verbod verhandelen drachtige zoogdieren met het oog op de slacht na 40 procent van de draagtijd

De initiatiefnemer stelt een verbod voor op het verkopen, voor de verkoop aanbieden, in de handel brengen of afleveren met het oog op de slacht (en daarmee de slacht zelf) van drachtige zoogdieren vanaf 40 procent van de draagtijd. Volgens de initiatiefnemer kunnen met dit verbod welzijnsproblemen bij de moederdieren worden vermeden en de kans dat hoogzwangere dieren worden geslacht of tijdens het transport of in het slachthuis bevallen worden verminderd.[37]

a. Uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van het verbod
De toelichting bij het wetsvoorstel beschrijft de maatregelen die veehouders moeten nemen om niet in strijd met het verbod te handelen.[38] Veehouders moeten nauwkeurig bijhouden hoe ver de dracht van hun dieren gevorderd is. Daarnaast moet op het voedselketeninformatieformulier ruimte worden gecreëerd waar de veehouder kan verklaren dat het dier zich niet in de periode vanaf 40 procent van de dracht bevindt. Ook zal een veehouder een dier mogelijk langer moeten aanhouden, tot na de geboorte van het jong.

Op dit moment is het op grond van de Transportverordening verboden om drachtige dieren te vervoeren vanaf 90 procent van de draagtijd.[39] Dit betekent dat vanaf 90 procent van de draagtijd vervoer naar het slachthuis en dus ook de slacht van zoogdieren verboden is. Door de grens voor het verhandelen en slachten van drachtige zoogdieren bij 40

---

[37] Memorie van toelichting, paragraaf 3.3.2. Einde aan de slacht van (hoog)zwangere dieren.
[38] Memorie van toelichting, paragraaf 6.2. Gevolgen voor veehouders.
[39] Verordening (EG) 1/2005 van de Raad van 22 december 2004 inzake de bescherming van dieren tijdens het vervoer en daarmee samenhangende activiteiten en tot wijziging van de Richtlijnen 64/432/EEG en 93/119/EG en van Verordening (EG) nr. 1255/97 (PBEU 2005, L 3).

procent van de draagtijd te leggen beoogt het voorstel deze grens aanzienlijk te vervroegen. Dit vereist een zorgvuldige uitvoeringsanalyse.

De toelichting maakt onvoldoende duidelijk op welke wijze kan worden geconstateerd of de draagtijd van een zoogdier 40 procent of meer is gevorderd. De toelichting vermeldt alleen dat de NVWA van oordeel is dat het verbod niet effectief handhaafbaar en uitvoerbaar is en mogelijkheden biedt tot frauderen.[40] Onduidelijk is hoe de initiatiefnemer beoogt te verzekeren dat het voorgestelde verbod wél uitvoerbaar en handhaafbaar is.

Daar komt bij dat het verbod op het verhandelen van drachtige zoogdieren ten behoeve van de slacht vanaf 40 procent van de draagtijd zonder overgangstermijn in werking treedt. Dit in tegenstelling tot de overige maatregelen, waarvoor wel overgangsrecht is geregeld.[41] De onmiddellijke inwerkingtreding van dit onderdeel van het wetsvoorstel zonder overgangstermijn maakt een effectieve uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van deze maatregel extra kwetsbaar. Daardoor is het belang van een toereikende motivering nog groter.

b. Strafbaarstelling overtreding verbod
Overtreding van het verbod wordt op grond van het wetsvoorstel voor zover opzettelijk begaan aangemerkt als misdrijf, dat strafbaar is op grond van de Wet op de economische delicten.[42] Voor zover geen sprake is van een misdrijf, wordt overtreding van het verbod gekwalificeerd als overtreding.[43]

De toelichting verduidelijkt niet hoe het delictsvereiste 'opzet' in dit verband moet worden uitgelegd. Bij opzet kan het ook gaan om voorwaardelijk opzet: er is een aanmerkelijke kans dat een bepaald gevolg zal intreden door iemands handelen en de betrokkene aanvaardt bewust deze kans. Het wetsvoorstel kan in dit licht vergaande gevolgen hebben voor veehouders.

Zo kan worden beargumenteerd dat een veehouder, door een vrouwelijk en een mannelijk dier samen in de wei te zetten, beoogt dat het dier drachtig wordt of in ieder geval de aanmerkelijke kans daarop aanvaardt. Door het dier vervolgens te verhandelen met het oog op de slacht, wordt er aan de delictsomschrijving voldaan als blijkt dat het dier drachtig is en de draagtijd 40 procent of meer is gevorderd. De reikwijdte van de strafbaarstelling van overtreding van het verbod kan daarmee onder omstandigheden disproportioneel zijn.

---

[40] Memorie van toelichting, paragraaf 7. Toezicht en handhaving. De voortoets die door de NVWA is uitgevoerd is niet openbaar gemaakt. De toelichting geeft geen inzicht in de onderbouwing van het standpunt van de NVWA.
[41] Zie de voorgestelde artikelen 11.3, 11.4 en 11.5 en de memorie van toelichting, paragraaf 9, Overgangsrecht en inwerkingtreding.
[42] Voorgestelde wijziging van artikel 1, onder 1º jo. artikel 2, eerste lid van de Wet op de economische delicten jo. voorgesteld artikel 2.7a, eerste lid van de Wet dieren.
[43] Artikel 2, eerste lid van de Wet op de economische delicten.

c. Verhouding tot Transportverordening en Slachtverordening

De verhandeling van drachtige zoogdieren is als zodanig niet Europees gereguleerd. Wel verbiedt de Transportverordening het transport van drachtige dieren vanaf 90 procent van de draagtijd, omdat deze dieren niet meer in staat worden geacht om te worden vervoerd.[44] Het wetsvoorstel verbiedt het verkopen, voor de verkoop aanbieden, in de handel brengen en afleveren van drachtige zoogdieren met het oog op de slacht vanaf 40 procent van de draagtijd.

Deze maatregel is blijkens de toelichting onder andere ingegeven door de welzijnsproblemen die moederdieren ondervinden als zij vanaf 40 procent van de dracht worden vervoerd naar het slachthuis.[45] De Transportverordening staat toe dat lidstaten strengere nationale maatregelen ter verbetering van dierenwelzijn aannemen voor vervoer dat volledig op het eigen grondgebied plaatsvindt.[46] De verordening biedt die ruimte echter niet voor grensoverschrijdend vervoer. Het voorgestelde verbod is niet beperkt tot uitsluitend vervoer op Nederlands grondgebied. Het wetsvoorstel lijkt daarom in ieder geval voor het grensoverschrijdend transport strijdig te zijn met de Transportverordening. In het licht hiervan moeten de noodzaak en de evenredigheid van de maatregel nader worden gemotiveerd.

Een andere reden voor het voorgestelde verbod is dat volgens de initiatiefnemer op deze manier beter kan worden voorkomen dat (hoog)zwangere dieren worden geslacht.[47] De vraag is in hoeverre de Slachtverordening beoogt om op uitputtende wijze het niveau van dierenwelzijn te regelen van dieren die worden gedood in slachthuizen.

De verordening beoogt gemeenschappelijke regels vast te stellen voor dit onderdeel van het landbouwbeleid met het oog op dierenwelzijn en de mededinging tussen exploitanten.[48] Artikel 26 van de verordening bepaalt de ruimte die resteert voor nationale voorschriften die strekken tot uitgebreidere bescherming van dieren bij het doden met betrekking tot een aantal specifieke onderwerpen. Dierenleed dat samenhangt met het feit dat het dier drachtig is wordt niet genoemd in de uitputtende opsomming van onderwerpen.[49]

Daarnaast stelt de verordening de voorwaarde dat verdergaande bescherming de goede werking van de interne markt niet in het gedrang

---

[44] Artikel 6, derde lid, artikel 8, eerste lid en artikel 9, eerste lid jo. bijlage I, hoofdstuk I, onderdeel 2, punt c, van verordening (EG) nr. 1/2005.
[45] Memorie van toelichting, algemeen deel, paragraaf 3.3.2,. Einde aan de slacht van (hoog)zwangere dieren.
[46] Artikel 1, derde lid, van verordening (EG) nr. 1/2005.
[47] Memorie van toelichting, algemeen deel, paragraaf 3.3.2, Einde aan de slacht van (hoog)zwangere dieren.
[48] Zie overwegingen 3 en 5 van de considerans bij verordening (EG) nr. 1099/2009.
[49] Artikel 26, tweede lid, van verordening (EG) nr. 1099/2009.

mag brengen.[50] Tegelijkertijd is het belang dat sinds de inwerkingtreding van de verordening wordt toegekend aan dierenwelzijn toegenomen (zie hierover punt 2b van dit advies), en bevat de verordening een algemene verplichting om bij het doden van dieren, hen elke vermijdbare vorm van pijn, spanning of lijden te besparen.[51] Gelet op het voorgaande is het de vraag of de Slachtverordening ruimte laat voor het invoeren van het voorgestelde verbod.

De toelichting stelt dat het voorgestelde verbod geen nadere beperking vormt van de Europese regelgeving omtrent het transport en het slachten van dieren.[52] Gelet op het voorgaande vereist die conclusie nadere onderbouwing.[53]

d. Tussenconclusie
Gelet op het voorgaande, adviseert de Afdeling de uitvoerbaarheid, handhaafbaarheid, strafbaarstelling en de verhouding tot de Transportverordening en de Slachtverordening van het voorgestelde verbod op het verhandelen van drachtige zoogdieren vanaf 40 procent van de draagtijd toereikend te motiveren, en anders van die maatregel af te zien.

Initiatiefnemer dankt de Afdeling voor de opmerkingen over het voorgestelde verbod op het verhandelen van zoogdieren ten behoeve van de slacht vanaf 40 procent van de draagtijd. Ook de Europese Commissie en de NVWA hebben hier opmerkingen over gemaakt.
Initiatiefnemer heeft haar wetsvoorstel daarom op dit punt aangepast. Allereerst is - om misverstanden te voorkomen - in de toelichting verduidelijkt waar het verbod precies op ziet. Het betreft een verbod op het verhandelen van drachtige dieren ten behoeve van de slacht. Initiatiefnemer beoogt hiermee te voorkomen dat drachtige dieren in het slachthuis belanden. Het betreft geen verbod op het transporteren van drachtige dieren an sich, waarmee de Transportverordening zich niet verzet tegen deze maatregel. Hetzelfde geldt voor de Slachtverordening. In Duitsland is een dergelijke maatregel al sinds 2017 van kracht, zij het dat het verbod op het verhandelen van drachtige zoogdieren ten behoeve van de slacht daar geldt vanaf twee derde van de dracht en dat schapen en geiten zijn uitgezonderd. Ook Oostenrijk kent een verbod op het verhandelen van zoogdieren ten behoeve van de slacht vanaf twee derde van de dracht.

Daarnaast hebben de diverse opmerkingen de initiatiefnemer genoopt om de voorgestelde maatregel te wijzigen. Initiatiefnemer brengt het voorstel in lijn met de bepalingen die in Duitsland en Oostenrijk al van kracht zijn. Dat betekent dat het verbod op het verhandelen van zoogdieren ten

---

[50] Zie overweging 57 van de considerans bij verordening (EG) nr. 1099/2009.
[51] Artikel 3, eerste lid, van verordening (EG) nr. 1099/2009.
[52] Memorie van toelichting, paragraaf 4.2. Verhouding tot het Europese recht.
[53] Zie ook de reactie van de Europese Commissie in het kader van de notificatie van de maatregelen: Kennisgeving 2025/319/NL, datum 24 september 2025, C(2025) 6551 final, te vinden via Details van kennisgeving | TRIS - European Commission.

behoeve van de slacht zal gaan gelden vanaf twee derde van de dracht, in plaats van de eerder voorgestelde 40 procent. Ook beperkt initiatiefnemer het verbod nu tot koeien, zeugen en merries - mede vanwege een opmerking van de NVWA dat het voor houders van dieren die gemengd worden geweid (dat zijn m.n. geiten en schapen) niet goed mogelijk is om de lengte van de dracht vast te stellen.

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 blijft in de wet verankerd. Onderdeel blijft ook dat een veehouder – eveneens conform de concept-AMvB 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 daarbij de invulling leidend die ook door toenmalig minister Schouten was uitgewerkt. Door het creëren van de wettelijke grondslag wordt voorzien in de nodige flexibiliteit om mee te bewegen met wetenschappelijke inzichten en toekomstige innovaties die kunnen bijdragen aan verbetering van de handhaafbaarheid en uitvoerbaarheid van dit verbod. Daarbij is voorts 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.

Met het oog op de strafbaarstelling heeft de initiatiefnemer in de memorie van toelichting verduidelijkt wat wordt verstaan onder voorwaardelijke opzet. Dit is het geval wanneer degene tot wie het verbod zich richt bewust iets doet waarmee een aanmerkelijke kans bestaat dat het verbod zal worden overtreden en dit aanvaardt. Met betrekking tot de proportionaliteit van de reikwijdte van de strafbaarstelling van overtreding van het verbod is daarnaast relevant dat de initiatiefnemer de bepaling heeft aangepast. Het verbod geldt daarmee nu vanaf twee derde van de dracht (in plaats van de eerder voorgestelde 40 procent) en het verbod is 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. Daarmee acht de initiatiefnemer de strafbaarstelling proportioneel.

Tot slot heeft de initiatiefnemer 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.

4. Notificatie en bekrachtiging op grond van het EU-recht

Verschillende onderdelen van het voorstel bevatten technische voorschriften die moeten worden genotificeerd bij de Europese Commissie.[54] Daarnaast bepaalt de Slachtverordening dat afwijking van de verordening mogelijk is wanneer een lidstaat het op basis van nieuw wetenschappelijk bewijs noodzakelijk acht maatregelen te nemen die strekken tot een uitgebreidere bescherming van dieren bij het doden met betrekking tot de in bijlage I vermelde bedwelmingsmethoden.[55] In een dergelijke situatie is bekrachtiging van de nationale maatregelen door de Europese Commissie vereist.[56]

In de toelichting vermeldt de initiatiefnemer dat de voorgestelde maatregelen zijn genotificeerd bij de Europese Commissie en dat de Europese Commissie zal worden verzocht om bekrachtiging van de voorgenomen verboden betreffende de bedwelmingsmethoden. De toelichting meldt ook dat de vaststelling en bekrachtiging van het voorstel zullen worden uitgesteld tot in elk geval de bekrachtiging van de Europese Commissie is ontvangen en ten minste drie maanden zijn verstreken sinds de ontvangst van de notificatie door de Commissie.[57] De Europese Commissie heeft inmiddels een reactie gegeven op het voorgestelde verbod op het verhandelen van drachtige zoogdieren vanaf 40 procent van de draagtijd, waardoor de stand still-periode is verlengd.[58] De bekrachtigingsprocedure is nog niet afgerond.

De Europese Commissie heeft verzocht om de *stand still*-periode te verlengen tot 12 maanden en heeft een uitvoerig gemotiveerde mening uitgebracht over het voorstel om het verhandelen van drachtige zoogdieren ten behoeve van de slacht te verbieden vanaf 40 procent van de dracht. Initiatiefnemer heeft hierover een uitgebreide dialoog gevoerd met de Europese Commissie. Omdat ook de NVWA en de Afdeling opmerkingen maakten over dit onderdeel van het wetsvoorstel, heeft initiatiefnemer de bepaling aangepast.

De *stand still*-termijn is inmiddels verstreken. De Europese procedure voor het verbieden van twee bedwelmingsmethoden loopt nog. Het voorstel daartoe is op 29 juli 2025 voorgelegd aan de lidstaten in de Standing Commitee on Animals, Feed and Food (SCoPAFF), waar het niet tot vragen heeft geleid. De volgende stap in de procedure is dat de

---

[54] Op grond van Richtlijn (EU) 2015/1535 van het Europees Parlement en de Raad van 9 september 2015 betreffende een informatieprocedure op het gebied van technische voorschriften en regels betreffende de diensten van de informatiemaatschappij (PBEU 2015, L 241) en Richtlijn 2006/123/EG van het Europees Parlement en de Raad van 12 december 2006 betreffende diensten op de interne markt (PBEU 2006, L 376.
[55] Artikel 26, derde lid, van verordening (EG) nr. 1099/2009.
[56] Artikel 26, derde lid, van verordening (EG) nr. 1099/2009.
[57] Memorie van toelichting, par. 4.2 Verhouding tot het Europees recht.
[58] Kennisgeving 2025/319/NL, datum 24 september 2025, C(2025) 6551 final, te vinden via Details van kennisgeving | TRIS - European Commission.

Europese Commissie een adviesaanvraag doet bij de Europese autoriteit voor voedselveiligheid (EFSA). De Eurocommissaris heeft nog niet laten weten of hij deze adviesaanvraag inmiddels heeft uitgezet. Omdat er inmiddels 15 maanden verstreken zijn, is initiatiefnemer van mening dat de Kamer het wetsvoorstel in behandeling moet kunnen nemen terwijl deze procedure nog loopt. Gezien 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 aan de Europese Commissie van dezelfde strekking zal zijn en dat de maatregelen om deze twee bedwelmingsmethoden te verbieden kunnen worden bekrachtigd.

Indien de uitkomsten van deze procedures leiden tot ingrijpende wijzigingen van het voorstel adviseert de Afdeling om het gewijzigde voorstel opnieuw aan haar voor te leggen.
De Afdeling advisering van de Raad van State heeft een aantal opmerkingen bij het initiatiefwetsvoorstel en adviseert daarmee rekening te houden.

Initiatiefnemer heeft de opmerkingen van de Afdeling ter harte genomen en het voorstel aangepast. Zij dankt de Afdeling nogmaals voor haar uitvoerige beoordeling en advies.

De vice-president van de Raad van State

De initiatiefnemer,
Ouwehand