

De overheid en religieuze voedselvoorschriften

Tetty Havinga*

I. Inleiding

Verschillende godsdiensten kennen voorschriften over voedsel en voedselbereiding. Ook overheden hebben regels die betrekking hebben op voedsel en voedselbereiding. In deze bijdrage ga ik na wat de rol is van de Nederlandse overheid in relatie tot religieuze voedselvoorschriften. Hoe verhouden voorschriften van de overheid en godsdienstige voorschriften zich tot elkaar? Hoe gaat de overheid om met islamitische en joodse voedselvoorschriften? Welke rol spelen overheidsinstanties bij de regulering van halal en kosjer voedsel?

De opbouw van mijn bijdrage is als volgt. In de volgende paragraaf ga ik in op de relatie tussen godsdienst en voedsel. Vervolgens bespreek ik de relatie tussen overheidsregels en religieuze regels als een situatie van rechtspluralisme. De normen uit beide normenstelsels kunnen tegenstrijdig zijn, ze kunnen hetzelfde zijn of ze kunnen naast elkaar bestaan zonder overlap. De meeste maatschappelijke en politieke discussie in Nederland betreft de tegenstrijdige normen met betrekking tot onbedwelmd slachten. In het tweede deel van mijn bijdrage ga ik achtereenvolgens in op deze discussie over onbedwelmd slachten en op de vraag of de Nederlandse overheid faciliteiten schept of moet scheppen zodat gelovigen hun religieuze plichten kunnen nakomen. Ik sluit af met een beschouwing over de rol van de overheid ten opzichte van religieuze voedselvoorschriften.

2. Religie en voedsel

Voedsel is verbonden met traditie en cultuur. Het is sterk afhankelijk van tijd en plaats wat voor voedsel we lekker vinden en wat we als eetbaar beschouwen. Mierenlarven, schaapskop of stierenkloten zijn bijvoorbeeld in de ogen van de meeste Nederlanders niet geschikt voor menselijke consumptie terwijl het voor mensen elders in de wereld een lekkernij is. In veel samenlevingen heeft religie een grote invloed op de voedselkeuze en eetgewoonten.

* DOI 10.7590/ntkr_2020_006

Dr. ir. T. Havinga is rechtssocioloog en als fellow verbonden aan de Faculteit der Rechtsgeleerdheid van de Radboud Universiteit Nijmegen.

Veel godsdiensten kennen voedselvoorschriften en tradities.¹ Denk bijvoorbeeld aan regels over vasten, over welk voedsel gegeten of vermeden moet worden en regels die betrekking hebben op de productie en bereiding van voedsel. Ook zijn er soms regels over wanneer en hoe voedsel gegeten mag of moet worden.

De joodse spijswetten (*Kasjroet*) vormen een heel uitgebreid systeem van voorschriften met betrekking tot de productie, bereiding en consumptie van voedsel.² Bepaalde voedingsmiddelen mogen niet worden gegeten (bijvoorbeeld varkensvlees en schelpdieren), er zijn specifieke regels voor het slachten, voedsel bereid met melkproducten moet gescheiden worden gehouden van voedsel met vlees, en alle kook- en eetgerei moet aan voorschriften voldoen. De islamitische voorschriften betreffen eveneens het slachten, het verbod op alcohol en vlees van bepaalde dieren. Binnen de christelijke traditie bestaan minder uitgewerkte voedselvoorschriften. Voedsel speelt wel een rol bij ceremonies en religieuze feestdagen, denk aan het avondmaal en de eucharistieviering. De rooms-katholieke kerk kende verschillende voorschriften om te vasten (zoals geen vlees op vrijdag).

Maar niet alleen godsdiensten, ook overheden hebben en hadden allerlei voorschriften rondom de productie en bereiding van voedsel. Al vanaf de veertiende eeuw maken steden wetgeving gericht op deugdelijke levensmiddelen en eerlijke handel.³ Keurmeesters van stad of gilde hielden toezicht op het slachten van dieren en het naleven van de hygiënische voorschriften.⁴ De huidige levensmiddelenwet- en regelgeving in Nederland zijn gericht op voedselveiligheid, eerlijke handel en consumentenbescherming. Daarnaast is bij de productie van voedsel ook andere regelgeving relevant, bijvoorbeeld gericht op dierenwelzijn, milieu en biodiversiteit.

3. Overheidsnormen en religieuze normen

In een moderne seculiere samenleving als Nederland zijn recht en godsdienst verschillende domeinen van het maatschappelijk leven. Dat betekent dat het niet vanzelfsprekend is dat overheidswetgeving is gebaseerd op religieuze normen en principes. Ondanks een scheiding van kerk en staat bestaan er niettemin in veel westerse landen complexe relaties tussen overheid en kerk of godsdienst. Uit een vergelijkend onderzoek in 45 Europese landen

¹ Zie voor een beknopt overzicht van de belangrijkste religieuze regels en gewoonten: britannica.com/topic/dietary-law/Rules-and-customs-in-world-religions en thrivemeetings.com/2018/01/religious-dietary-restrictions-guide/.

² Zie voor een overzicht van de regels bijvoorbeeld joodsleven.nl/Encyclopedie/Kasjroet/Kasjroet-01.htm.

³ Gerrit Koenen, 'Daarom is er een Warenwet', *Waar & Wet* 2019, afl. 7, p. 12.

⁴ P.A. Koolmees, *Symbolen van openbare hygiëne. Gemeentelijke slachthuizen in Nederland 1795-1940*, Rotterdam: Erasmus publishing 1997, p. 61-66.

bleek dat in slechts één van die landen (Macedonië) financiële steun, uitoefenen van staatsgezag of interventie van overheidsorganisaties in de religieuze sfeer geheel afwezig was.⁵ In een derde van de onderzochte landen was zelfs sprake van relaties tussen staat en kerk op alle drie de gebieden. Nederland wordt gekenschetst als een de jure seculiere staat waarin de relatie tussen staat en kerk niet geheel neutraal is. Zo genieten in Nederland kerken bepaalde financiële privileges.

In bijvoorbeeld islamitische landen en in Israël bestaat een veel nauwere relatie van de staat met religie. Overigens blijkt uit een inventarisatie dat in de meeste islamitische landen veel rechtsgebieden niet zijn doordrongen van op de sharia gebaseerd recht.⁶

In beide domeinen, recht en religie, worden normen gevormd. Een situatie waarin meer dan een normenstelsel geldt, noemen we rechtspluralisme.⁷ Dit is het geval wanneer sprake is van overheidswetgeving en religieuze normen met betrekking tot voedsel.⁸ Gelovigen hebben dan te maken met twee normenstelsels. Deze normen zijn afkomstig van een verschillende bron (staat, godsdienst) en dienen een verschillend 'doel'. Overheidsregels zijn gericht op de bescherming van de volksgezondheid (hygiëne, veiligheid), eerlijke handel en consumenten (eerlijke informatie). Religieuze voedselvoorschriften zijn gericht op het nakomen van religieuze plichten (een goed gelovige zijn).

Woodman vraagt zich af of beide normenstelsels (overheidswetgeving en religieuze normen) naast elkaar kunnen bestaan of dat een conflict onvermijdelijk is.⁹ Daarbij maakt hij onderscheid tussen imperatieve normen (geboden en verboden) en ratificatienormen. Wanneer we ons beperken tot de verboden en geboden dan zijn er bij twee normenstelsels drie mogelijke combinaties denkbaar:

1. Ten eerste kunnen beide normenstelsels een gelijkkluidend gebod of verbod bevatten. Zo kennen bijvoorbeeld zowel de Bijbel als het strafrecht een verbod om iemand te doden. Bij een gelijkkluidend gebod of verbod kan nog wel sprake zijn van interpretatieverschillen, bijvoorbeeld over de vraag wanneer een uitzondering op de algemene regel is toegestaan.

⁵ John T.S. Madelay, 'Unequally yoked: the antinomies of church-state separatism in Europe and the USA', *European political science* 2009, afl. 3, p. 273-288.

⁶ Jan Michiel Otto (red.), *Sharia incorporated. A comparative overview of the legal systems of twelve muslim countries in past and present*, Leiden: Leiden University Press 2010, p. 627.

⁷ Zie over het begrip rechtspluralisme bijvoorbeeld Barbara Oomen, 'Wat moet iedere jurist weten over rechtspluralisme', in: Marc Hertogh & Heleen Weyers (red.), *Recht van onderop. Antwoorden uit de rechtssociologie*, Nijmegen: Ars Aequi Libri 2011, p. 79-95.

⁸ Gordon R. Woodman, 'The possibilities of co-existence of religious laws and other laws', in: Rubya Mehdi, Hanne Petersen, Erik Reenberg Sand & Gordon R. Woodman (red.), *Law and religion in multicultural societies*, Kopenhagen: DJØF Publishing 2008, p. 23-42.

⁹ Woodman 2008.

2. De tweede situatie doet zich voor indien slechts een van beide normenstelsels een gebod of verbod bevat, terwijl het andere normenstelsel geen imperatieve norm kent over hetzelfde onderwerp. Doordat slechts één normenstelsel een verplichting bevat, is naleving van de gestelde norm niet strijdig met het andere normenstelsel. Bijvoorbeeld de staat verbiedt bigamie, de godsdienst verplicht bigamie niet. Omgekeerd, de godsdienst kent bepaalde reinigings- of kledingvoorschriften, terwijl de staat daarover niets heeft geregeld.
3. De derde mogelijkheid is dat er sprake is van tegenstrijdige normen. Beide normenstelsels kennen een gebod of verbod dat niet met elkaar verenigbaar is. Bijvoorbeeld de door een godsdienst voorgeschreven eredienst of kleding is door de staat verboden. Deze situaties kunnen aanleiding zijn voor conflict, meningsverschillen en gewetensnood. Bij dergelijke tegenstrijdige normen bestaat soms verschil van mening in hoeverre het godsdienstige normen betreft of dat het gaat om gewoonterecht of culturele tradities. Dit doet zich bijvoorbeeld voor bij eerwraak, vrouwenbesnijdenis en kledingvoorschriften. Volgens Woodman doen situaties met tegenstrijdige normen zich tegenwoordig vaker voor omdat moderne staten steeds meer onderwerpen reguleren (bijvoorbeeld hoofddoek- of boerkaverbod).

Bovengenoemde driedeling is een vereenvoudiging van een complexe werkelijkheid. Veel religieuze en traditionele normen kennen meer gradaties. Het gaat niet enkel om gedrag dat wordt verboden of wordt verplicht. Een gelovige moet of wil bepaald gedrag nastreven of juist trachten te vermijden. Overigens kunnen twee conflicterende normen soms lang naast elkaar bestaan zonder dat sprake is van ernstige conflicten; beide normen worden dan in een bepaalde mate nageleefd en overtreden.

4. Regels van staat en godsdienst over voedsel

Wanneer we bovengenoemde driedeling toepassen op voedselvoorschriften dan blijkt dat in veel gevallen sprake is van slechts één norm. De meeste religieuze voedselvoorschriften betreffen uitsluitend het religieuze domein, er bestaan geen wettelijke normen op dat gebied. Dat geldt bijvoorbeeld voor het verbod om varkens of ander verboden voedsel te eten binnen de joodse en islamitische godsdienst. Het geldt eveneens voor een religieuze plicht om te vasten. Andersom geldt dat voor veel wettelijke voorschriften met betrekking tot de productie, bereiding en handel in voedsel geen joodse, islamitische of christelijke pendant bestaat. In al deze gevallen kan een gelovige leven volgens de religieuze voorschriften zonder in conflict te komen met overheidsrecht. Een producent van voedsel kan voedsel produceren dat voldoet aan de door de overheid gestelde eisen zonder in conflict te komen met religieuze eisen. In deze gevallen treedt de overheid niet in het religieuze domein.

Bij hygiënevoorschriften is soms sprake van gelijkkluidende normen. Zo zou er sprake zijn van overlap tussen de controle door de Nederlands Voedsel- en Warenautoriteit op het punt van hygiëne en de controle in het kader van halal certificering.¹⁰

Het meest in het oog springende voorbeeld van tegenstrijdige normen betreft het slachten. Bij religieuze voedselvoorschriften die niet botsen met overheidsregels kan wel ter discussie staan in hoeverre de overheid een faciliterende rol speelt of moet spelen. Deze beide onderwerpen komen in de volgende twee paragrafen aan de orde.

5. Discussie over ritueel slachten

De normen over slachten van de overheid zijn duidelijk anders dan de religieuze normen binnen de joodse en islamitische gemeenschappen. De controverse betreft vooral het bedwelmd slachten. In Nederland en andere Europese landen is het verplicht om dieren te bedwelmen voordat ze worden geslacht. Binnen joodse en moslimgemeenschappen bestaat daarentegen bij (een deel van) de gelovigen de overtuiging dat zij geen vlees mogen eten dat afkomstig is van dieren die bedwelmd zijn geslacht. Het Nederlands-Israëlitisch Kerkgenootschap (NIK) stelt dat het slachten van bedwelmd dieren in het jodendom niet is toegestaan en dat het behoort tot de kern van de joodse identiteit.¹¹ Met name binnen de moslimgemeenschappen wordt niet door iedereen hetzelfde gedacht over de toelaatbaarheid van verdoving na de halssnede of omkeerbare bedwelming. Voor sommige geleerden en gelovigen is het verdoven van een slachtdier wel toegestaan zolang het proces teruggedraaid kan worden en het dier bij het toebrengen van de halssnede nog leeft.¹² In Nederland is echter een grote groep islamitische gelovigen voor wie ritueel slachten essentieel is. Het Contactorgaan Moslims en Overheid (CMO) erkent verschillen maar

¹⁰ T. Havinga & C. Gerards, *Halal en koosjercertificering in Nederland. Een verkennend onderzoek naar de regulering van halal en koosjer voedsel in Nederland*, Nijmegen: Instituut voor rechtssociologie 2011.

¹¹ Nederland-Israëlitisch Kerkgenootschap, Position Paper Religieuze slacht volgens Israëlitische ritus. Standpunt van het Nederlands-Israëlitisch Kerkgenootschap, de Joodse Gemeente Amsterdam en het Centraal Joods Overleg, ten bate van het Rondetafelgesprek op 16 juni 2011 in het kader van de behandeling van het wetsvoorstel-Thieme tot wijziging van de Gezondheids- en Welzijnswet voor Dieren in verband met het invoeren van een verplichte voorafgaande bedwelming bij ritueel slachten (*Kamerstukken II*, 31571), 2011, nik.nl/wp-content/uploads/2012/06/Position-Paper-Kosjer-slachten-juni-2011.pdf; 'Rondetafelgesprek Tweede Kamer: de koosjere slacht doet het goed', nik.nl, september 2019. In de Nederlandse discussie is dit standpunt eensgezind naar voren gebracht. Ook binnen het jodendom zijn echter stromingen die bedwelming toelaatbaar achten.

¹² Zie bijvoorbeeld islamqa.info/en/answers/14308/stunning-animals-with-electric-shocks-before-slaughter en askimam.org/public/question_detail/32697.

wil de mogelijkheid van onverdoofd slachten behouden voor die gelovigen die dit noodzakelijk vinden.¹³

Het conflict tussen de wettelijk verplichte bedwelming en religieuze bezwaren daartegen is opgelost doordat in de Nederlandse wetgeving een uitzondering is opgenomen voor slachten volgens de israëlitische of islamitische ritus, onder bepaalde voorwaarden mogen dieren dan onbedwelmd worden geslacht.¹⁴ De regelgeving over ritueel slachten staat echter regelmatig ter discussie.

De kritiek op ritueel slachten met het oog op de behandeling van slachtdieren is niet nieuw en sommige argumenten die in deze discussie worden gebruikt zijn al meer dan 100 jaar te horen. Tot 1870 werd er in Nederland weinig aandacht besteed aan slachtmethoden.¹⁵ De dierenbescherming beschouwde alle destijds gebruikte slachtmethoden als dierenmishandeling. Tot ongeveer 1900 werd de joodse slachtwijze als humaner gezien als de reguliere slachtwijze. Vanaf 1890 wordt in verschillende gemeentelijke verordeningen verdoving via een schietmasker voorgeschreven met een uitzondering voor ritueel slachten. Sinds de introductie van verbeterde bedwelmingstechnieken werd de vraag gesteld of ritueel slachten verboden zou moeten worden als ontoelaatbare dierenmishandeling. In de Vleeskeuringswet van 1922 wordt bedwelmen van slachtdieren verplicht gesteld, uitgezonderd huisslachtingen, noodslachtingen en joods ritueel slachten. Aan ritueel slachten zijn nadere voorwaarden verbonden met betrekking tot de fixatie van slachtdieren, de behoefte aan vlees van ritueel geslachte dieren en de persoon die mag slachten. De dierenbescherming beijvert zich sindsdien voor afschaffing van onverdoofd slachten. Een verbod op gebruik van de halssnede werd niet bepleit omdat dit inbreuk zou maken op de godsdienstvrijheid. Gedurende de Tweede Wereldoorlog verbiedt de Duitse bezetter de joodse wijze van slachten. Na de oorlog wordt ritueel slachten weer toegestaan ten behoeve van de joodse gemeenschap.

Met de komst van islamitische migranten ontstonden in de jaren '60 en '70 jaarlijks problemen rondom het Offerfeest.¹⁶ De Nederlandse overheid was aanvankelijk niet bereid om islamitisch ritueel slachten toe te staan. De Koran zou namelijk geen expliciet voorschrift bevatten dat verplicht tot onverdoofd

¹³ cmoweb.nl/2019/10/02/bijdrage-rasit-bal-en-hanneke-gelderblom-lankhout-voor-rondetafelgesprek-rituele-slachten/; 'Rituele slacht opnieuw ter discussie', ojcm.nl/rituele-slacht-opnieuw-in-discussie/, 27 september 2019.

¹⁴ Artikel 2.10 lid 4 Wet dieren bepaalt dat het is toegestaan om dieren zonder voorafgaande bedwelming te doden volgens de israëlitische of de islamitische ritus indien wordt voldaan aan de nadere regels van het Besluit houders van dieren.

¹⁵ De informatie over de discussie en regelgeving met betrekking tot slachten in de periode tot 1950 is gebaseerd op Koolmees 1997, p. 252-264.

¹⁶ Deze alinea is gebaseerd op Herman G.M. Oosterwijk, *Beleidsimplementatie tussen regels en religie. De Rijksdienst voor de Keuring van Vee en Vlees en het toezicht op ritueel slachten tijdens het offerfeest*, Amsterdam: Thela thesis 1999, p. 111-112, en Jan Rath, Rinus Penninx, Kees Groenendijk & Astrid Meijer, *Nederland en zijn Islam. Een ontzuilende samenleving reageert op het ontstaan van een geloofsgemeenschap*, Amsterdam: Het Spinhuis 1996, p. 45-46.

slachten. Andere rituele handelingen, zoals het zeggen van gebeden tijdens de slacht, worden wel toegestaan zolang ze passen binnen de wettelijke bepalingen. Pas na terugkerende misstanden rondom illegale slacht en een aantal gerechtelijke uitspraken werd de Vleeskeuringswet in 1977 aangepast. De uitzondering geldt vanaf dan ook voor ritueel slachten ten behoeve van de islamitische gemeenschap.

Sindsdien wordt de uitzondering voor ritueel slachten herhaaldelijk opnieuw ter discussie gesteld door dierenrechtenorganisaties en vanuit een anti-islamitisch sentiment.¹⁷ De dierenbescherming is nog altijd voorstander van een verbod. De diergeneeskundigen zijn eveneens tegenstander van onbedweld slachten omdat daardoor het dierenwelzijn wordt aangetast.¹⁸ Sinds 2006 is de omvang van de toegestane rituele slacht niet meer gekoppeld aan de behoefte in de geloofsgemeenschap. In de loop der tijd groeit het aantal voorstanders van een verbod. In 2006, 2007 en 2010 heeft de Tweede Kamer moties die aandringen op een verbod van onverdoofd slachten net niet aangenomen.

6. Initiatiefwetsvoorstel Thieme

In 2011 werd een initiatiefwetsvoorstel van de Partij voor de Dieren (Thieme)¹⁹, ondanks een negatief advies van de Raad van State, in gemendeerde vorm aangenomen door de Tweede Kamer. De wet kwam er desondanks niet doordat deze in de Eerste Kamer onvoldoende steun kreeg. Kurth analyseerde de parlementaire debatten rondom dit wetsvoorstel.²⁰ Ze constateert dat er overeenstemming bestaat tussen de politieke partijen in de Tweede Kamer over de volgende punten:

- Dieren moeten niet onnodig lijden
- Religieuze slacht maakt slechts een klein deel uit van de totale vleesproductie
- Etikettering van vlees biedt consumenten onvoldoende informatie

¹⁷ Een meer gedetailleerde weergave van deze discussies in Tetty Havinga, 'Ritueel slachten. Spanning tussen religieuze tolerantie en dierenbescherming', in: A. Böcker e.a. (red.), *Migratierecht en rechtssociologie, gebundeld in Kees' studies*, Nijmegen: Wolf legal publishers 2008, p. 211-220.

¹⁸ KNMvD, *Standpunt KNMvD over het onbedweld slachten van dieren*, 2010; KNMvD, *KNMvD statement onbedweld slachten. Dierenartsen vinden onbedweld slachten onaanvaardbaar*, 10 september 2019.

¹⁹ 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 bedwelmeling bij het ritueel slachten (*Kamerstukken II 2017/18*, 31571).

²⁰ Laura Kurth, 'Dealing with tensions of multiculturalism: The politics of ritual slaughter in the Netherlands', in: Laura Kurth, *Celebrating diversity? An empirical study of the tensions between the discourses of assimilation and multiculturalism*, Maastricht: Universitaire pers Maastricht 2017, p. 15-34.

- Export van vlees van onverdoofd geslachte dieren leidt tot meer onverdoofde slacht
- Een verbod kan leiden tot verschuiving naar buurlanden of de zwarte markt

De meningsverschillen betreffen vooral de vraag of dierenwelzijn en religieuze visies op slachten met elkaar verenigbaar zijn. Kurth onderscheidt in de debatten in eerste termijn vier verschillende frames. *Voorvechters van de godsdienstvrijheid* (CDA, CU, SGP) vinden het wetsvoorstel een disproportionele beperking van de godsdienstvrijheid en in strijd met de grondwet en het EVRM, zeker omdat wetenschappelijke consensus ontbreekt over de vraag of onbedwelmd slachten via de halssnede extra dierenleed veroorzaakt. Ze pleiten voor gesprekken met religieuze groeperingen. *Compromiszoekers* (PvdA en VVD) willen vermindering van dierenleed zonder de godsdienstvrijheid te beperken. Ze zien eveneens geen wetenschappelijke consensus en willen dat religieuze groepen deelnemen aan de discussie. De *dierenactivisten* (SP, GL, PvdD en D66) geven prioriteit aan dierenwelzijn. Extra lijden van dieren bij onverdoofd slachten is voor hen een wetenschappelijk vaststaand feit. Ze zijn geen voorstander van gesprekken met religieuze groepen omdat dat in het verleden niet tot resultaat heeft geleid. De *multiculturalisme-critici* (PVV) ten slotte zijn voor een verbod omdat in een beschaafde samenleving geen plaats is voor achterlijke tradities. Ook zij gaan ervan uit dat er wetenschappelijke consensus is over extra dierenleed bij ritueel slachten en ze zien niets in gesprekken met religieuze groeperingen.

Na een rondetafelgesprek met belangengroepen (waaronder religieuze organisaties) en wetenschappers werden twee amendementen ingediend. De christelijke partijen willen de uitzondering voor rituele slacht behouden maar striktere regels stellen ter verbetering van dierenwelzijn (o.a. het dier mag max. 45 seconden bij bewustzijn zijn na de halssnede, herintroductie van vergunning op basis van behoefte, beperking tot kleine dieren). GL, VVD en PvdA willen een mogelijkheid opnemen tot een uitzondering op het verbod wanneer religieuze groepen kunnen aantonen dat hun manier van slachten geen extra lijden voor de dieren met zich meebrengt dan de reguliere slacht. Met dit laatste amendement zijn de voormalige compromiszoekers in het kamp van de voorstemmers terechtgekomen. Het wetsvoorstel wordt met dit amendement aangenomen in de Tweede Kamer. In debatten in de Eerste Kamer zijn slechts twee frames zichtbaar. De christelijke partijen, D66, PvdA en VVD betwijfelen de verenigbaarheid met de grondwet en geven prioriteit aan de godsdienstvrijheid boven dierenwelzijn. Wel zijn ze van oordeel dat het dierenwelzijn moet verbeteren. Ze zijn voorstander van een covenant van de overheid met religieuze groepen en slachthuizen. SP, PvdD, PVV, ouderenpartij en een regionale partij zijn voor het wetsvoorstel. Zij zien geen strijd met de grondwet en stellen dierenwelzijn boven godsdienstvrijheid. GL is verdeeld. In overeenstemming met de andere rol van de Eerste Kamer overheerst in de discussie een juridisch perspectief. Terwijl de debatten in de Tweede Kamer vooral geframed zijn in

termen van dierenwelzijn en lijden van dieren gaat het in de Eerste Kamer primair om de verenigbaarheid met de grondwet en mensenrechtenverdragen.

7. Convenant

Juli 2012 heeft de regering een convenant gesloten met organisaties van slachterijen, moslims en het israëlitisch kerkgenootschap met de bedoeling om het dierenwelzijn bij onbedwelmd slachten volgens religieuze riten te verbeteren.²¹ In het convenant worden diverse normen geformuleerd onder andere over de maximale duur tussen halssnede en bewusteloosheid, het mes, en de wijze van fixeren van slachtdieren. Tevens zijn afspraken gemaakt over de opleiding en aanwijzing van slachters en slachthuizen en de instelling van een wetenschappelijke adviescommissie. Het uitgangspunt is dat er permanent toezicht zal zijn op onbedwelmd slachten. De bedoeling is om de afgesproken normen vast te leggen in wetgeving. Februari 2016 concludeert de wetenschappelijke adviescommissie op basis van de resultaten van uitgevoerde onderzoeken dat uitvoering van het convenant onder de bestaande uitvoeringspraktijk niet mogelijk is.²² De staatssecretaris acht nadere maatregelen nodig en stelt voor onbedwelmd slacht opnieuw te beperken tot de binnenlandse vraag, vlees afkomstig van onbedwelmd slacht buiten de reguliere vleesketen te houden, technische verbeteringen van de uitvoeringspraktijk, verplichte bedwelming wanneer het dier na 40 seconden het bewustzijn nog niet heeft verloren. Een en ander is vastgelegd in een AMvB.²³ De nieuwe aangescherpte regels gelden vanaf 1 januari 2018.

8. Nieuw wetsvoorstel

Met de totstandkoming van het convenant is de rust niet weergekeerd. De discussie herhaalt zich namelijk wanneer Thieme na twee maanden opnieuw een initiatiefwetsvoorstel indient met de bedoeling om on-

²¹ *Convenant onbedwelmd slachten volgens religieuze riten*, Stcrt. 2012, 13162, ondertekend door staatssecretaris van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie, 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 is gewijzigd en aangevuld met het addendum van 5 juli 2017.

²² Brief van de staatssecretaris van Economische Zaken aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal van 17 februari 2016 (Kamerstuk 3157, nr 27).

²³ Besluit van 19 augustus 2017, houdende wijziging van het Besluit houders van dieren in verband met wijzigingen op het gebied van het doden van dieren zonder voorafgaande bedwelming, Stb. 2017, 326.

bedwelmd slachten geheel te verbieden.²⁴ In de Memorie van Toelichting stelt Thieme dat binnen joodse en islamitische kringen verschillende interpretaties bestaan over de toelaatbaarheid van bedwelming bij de slacht. Daarbij merkt zij op: ‘Het is niet aan de wetgever om zich een oordeel aan te meten over vraag welke interpretatie de juiste is en welke niet.’²⁵ Wel is het de plicht van de wetgever om de vrijheid van godsdienst af te wegen tegen andere grondrechten en zwaarwegende belangen. Voor Thieme is duidelijk dat de plicht om het welzijn van dieren te beschermen een inperking van de vrijheid van godsdienst legitiem en rechtvaardig maakt. Joodse en moslimorganisaties wijzen op de godsdienstvrijheid die in de grondwet is vastgelegd en op het convenant dat in goede samenwerking tussen de religieuze organisaties, slachthuizen en ministerie is uitgewerkt en wordt toegepast om dierenwelzijn te verbeteren. De Koninklijke Maatschappij voor Diergeneeskunde (KNMvD) is van oordeel dat het convenant weinig verbetering heeft gebracht.²⁶ Elders in dit themanummer wordt uitgebreid stilgestaan bij dit tweede wetsvoorstel en de discussies daarover.

De Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA) is belast met toezicht op de veiligheid van voedsel. Keuringsartsen van de NVWA houden ook toezicht in slachterijen. Bij ritueel slachten zonder voorafgaande bedwelming is permanent toezicht van een NVWA-dierenarts verplicht. Deze dierenarts ziet toe op het dierenwelzijn en op naleving van de wettelijke vereisten en de afspraken die in het convenant zijn gemaakt. De NVWA-dierenartsen vinden dat het welzijn van met name runderen nog steeds ernstig is aangetast. Ze vinden dat hun toezichthoudende rol bij het onbedwelmd slachten onverenigbaar is met de veterinaire Eed en de Code voor de Dierenarts.²⁷

9. Halal en kosjer voedsel

De Nederlandse wetgever heeft niet vastgelegd wanneer voedsel halal of kosjer mag worden genoemd.²⁸ De NVWA controleert niet of bij de slacht aan religieuze voorschriften is voldaan. Ook wordt niet door de NVWA of een andere overheidsinstantie gecontroleerd of voedsel ten onrechte

²⁴ 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 II* 2017/18, 34908. Het voorstel werd evenals het eerdere wetsvoorstel ingediend door Thieme en is na haar vertrek uit de Kamer overgenomen door Ouwehand.

²⁵ *Kamerstukken II* 2017/18, 34908, nr. 3, p. 16.

²⁶ KNMvD 2019.

²⁷ KNMvD 2019.

²⁸ Maleisië kent bijvoorbeeld wel dergelijke wetgeving, Hadi Akbar Dahlan & Norrakiah Abdullah Sani, ‘“Halal Law”: From Conception to Current Challenges’, in: *Proceedings of the Persiswa Law Conference 2016*, Faculty of Law, Universiti Kebangsaan Malaysia 2016.

als halal of kosjer wordt aangeboden. Consumenten kunnen met klachten hierover niet bij de NVWA terecht.

Voedsel dat voldoet aan alle door de overheid gestelde eisen voldoet niet altijd aan de religieuze voorschriften. Een gelovige die wil weten welk voedsel hij of zij mag eten kan dat in sommige gevallen zelf nagaan door op het etiket te kijken naar de ingrediënten. Religieuze voedselvoorschriften gaan echter niet alleen over de vraag welk voedsel gegeten mag worden (en welk voedsel niet gegeten mag worden) maar betreffen ook de manier waarop voedsel geproduceerd en bereid is. Hoe is het lam geslacht? Is het voedsel ergens in de voedselketen in aanraking gekomen met varkens- of melkproducten? Dat kan een consument aan het eindproduct meestal niet zien. Dat betekent dat gelovigen op een andere manier moeten vaststellen of ze iets mogen eten of niet. Er zijn grofweg drie mogelijkheden: kopen bij een bekende met een betrouwbare reputatie (de islamitische slager, een kosjer restaurant of een geloofsgenoot), afgaan op het oordeel van een religieuze autoriteit (een rabbijn, imam of goede gelovige) of een product kopen met een halal of kosjer label met een betrouwbare reputatie.

Joodse consumenten kunnen tegenwoordig gebruikmaken van een vrij goed functionerend systeem van certificering.²⁹ Dit heeft zich vooral in de Verenigde Staten ontwikkeld. Halverwege de 19^e tot halverwege de 20^e eeuw had de kosjer vleeshandel in de VS te maken met fraude en corruptie op grote schaal. In diverse staten kwam wetgeving tot stand om consumenten tegen deze frauduleuze praktijken te beschermen.³⁰ Aanvankelijk werd kosjer voedsel in dergelijke wetgeving gedefinieerd als voedsel dat is bereid in overeenstemming met de orthodox Hebreeuwse religieuze voorschriften of een formulering van vergelijkbare strekking.³¹ Er zijn in de VS vele juridische procedures gevoerd over de strijdigheid van de kosjerfraudewetten met de Constitutie. Aanvankelijk bleef dit zonder succes maar vanaf 1992 oordelen rechters dat dergelijke wetgeving onconstitutioneel is omdat het leidt tot excessieve vermenging van staat en kerk en het bevoordelen of benadelen van godsdienst.³² Veel van deze zaken werden

²⁹ Timothy D. Lytton, *Kosher. Private regulation in the age of industrial food*, Cambridge, Mass: Harvard university press 2013, beschrijft in detail hoe koosjer certificering in de VS zich in de loop der jaren heeft ontwikkeld tot een betrouwbaar systeem.

³⁰ In 1915 is New York de eerste staat met een kosher-fraud statute. Stephen F. Rosenthal, 'Food for thought: kosher fraud laws and the religious clauses of the first amendment', *George Washington Law Review* 1997, afl. 6, p. 951-1013, noemt 23 staten met een dergelijke wet.

³¹ B.N. Gutman, 'Ethical eating. Applying the kosher food regulatory regime to organic food', *Yale Law Journal* 1999, afl. 8, p. 2351-2384, S.M. Sigman, 'Kosher without law. The role of nonlegal sanctions in overcoming fraud within the kosher food industry', *Florida State University Law Review* 2004, afl. 3, p. 509-601.

³² Kenneth Lasson, 'Sacred Cows, Holy Wars: Exploring the Limits of Law in the Regulation of Raw Milk and Kosher Meat', *DePaul Bus. & Com. L.J.* 2014, afl. 1/2, p. 1-66, via.library.depaul.edu/bclj/vol13/iss1/2; Barry M. Levenson, 'Not so strictly kosher', in: Barry M. Levenson, *Habeas codfish. Reflections on food and the law*, Madison: University of Wisconsin press 2001, p. 184-198; Elijah L. Milne, 'Protecting Islam's garden from the wilderness. Halal fraud statutes and the first amendment', *Journal of food law and policy* 2006, afl. 1, p. 61-83; Mark Popovsky, 'The Constitutional Complexity of Kosher Food Laws', *Columbia Journal of law and social problems* 2010, afl. 1, p. 75-107; Rosenthal 1997.

aangespannen door een kosjer restaurant of certificeerder nadat staatstoezicht overtredingen had geconstateerd terwijl de toezichthoudende rabbijn van oordeel was dat wel aan de joodse spijswetten was voldaan. De overheid hield hier dus toezicht op naleving van de joodse spijswetten en er ontstonden problemen vanwege interpretatieverschillen over de religieuze normen. In reactie op de rechterlijke uitspraken werd de wetgeving in veel Amerikaanse staten gewijzigd. Deze nieuwe generatie wetten (zogenaamde disclosure statutes) verplichten de verkoper van kosjer voedsel om informatie te verstrekken over de eisen waaraan het voedsel voldoet en wie hierop toezicht houdt. De handhaving van deze wetten door de overheid heeft wederom geleid tot juridische procedures. Sinds 2000 kennen enkele Amerikaanse staten vergelijkbare wetgeving met betrekking tot halal voedsel.³³

In Nederland bestaat dergelijke wetgeving niet. Consumenten worden niet specifiek beschermd tegen fraude en misleiding in verband met voedsel dat als kosjer of halal voedsel wordt verkocht. Zoals de kashroet deskundige van het Joodse Opperrabbinat in Amsterdam zei:

‘Als ik hier een winkel zou openen en ik zou broodjes ham verkopen, en ik schrijf daarop “kosjer”, dan ben ik volgens de Hollandse wet niet strafbaar. (...) Maar in Amerika, als ik zeg dat iets kosjer is, dan moet dat onderbouwd zijn, onder welke rabbijn is het kosjer verklaard, is het een erkende rabbijn, enzovoort, enzovoort. Op dit soort dingen staat een geweldige penalty, en in Nederland niet.’³⁴

In 1999 werd aan de Amsterdamse kortgedingrechter de vraag voorgelegd of een kroket van niet ritueel geslacht rundvlees halal mag worden genoemd. De Marokkaanse snackbarhoudster, zelf moslima, had op verzoek van jeugdige klanten een sticker halal aangebracht om duidelijk te maken dat in de kroket geen varkensvlees was verwerkt. De Pakistaanse klant was van oordeel dat het vlees afkomstig zou moeten zijn van ritueel geslachte dieren om als halal te mogen worden aangemerkt en eiste schadevergoeding. De rechter heeft zich niet uitgesproken over de vraag of de kroketten halal zijn of niet omdat niet valt uit te sluiten dat veel moslims een beperktere uitleg geven aan de term halal en dat een kort geding geen ruimte biedt dit te onderzoeken.³⁵ Zou het oordeel van de rechter anders zijn uitgevallen wanneer de kroketten varkensvlees hadden

³³ Milne 2006, p. 63; J.M. Regenstein, M.M. Chaudry & C.E. Regenstein, ‘The kosher and halal food laws’, *Comprehensive Reviews in Food Science and Food Safety* 2003, afl. 3, p. 111-127.

³⁴ Interview 9 juli 2010. Volgens de joodse spijswetten mag geen varkensvlees worden gegeten. Ham kan dus nooit koosjer zijn, daarover bestaat geen verschil van mening binnen de joodse gemeenschappen.

³⁵ ‘Rechter buigt zich over religieuze gehalte van kroket’, *Het Parool* 1 september 1999; ‘Geen straf voor “foute” kroketten’, *Het Parool* 11 september 1999.

bevat? Er bestaat namelijk wel overeenstemming bij moslims over het verbod om varkensvlees te eten.

In Nederland zijn consumenten alleen door algemene wetgeving beschermd tegen voedsel dat ten onrechte wordt aangeboden als halal of kosjer. Zo kan sprake zijn van valsheid in geschrifte wanneer bijvoorbeeld vlees wordt verkocht als (halal) rundvlees terwijl het (deels) paardenvlees is.³⁶ Via het merkenrecht kan worden opgetreden tegen het onterecht gebruik van een halalcertificaat of een hechsher (rabbinaal kosjercertificering).

In Nederland is het aanbod van kosjere levensmiddelen beperkt. Alleen in Amsterdam zijn nog enkele speciale winkels. Daarnaast kunnen joodse consumenten gebruikmaken van een app en een lijst opgesteld door het Opperrabbi-naat wanneer ze willen weten of een bepaald levensmiddel toegestaan is.³⁷

In supermarkten en winkels in Nederland worden steeds meer halal levensmiddelen aangeboden. Een deel van die producten heeft een halal certificering. In Nederland zijn verschillende halal keurmerken op de markt. De eisen die halal keurmerken stellen zijn in veel gevallen niet openbaar en verschillen van elkaar.³⁸ Zo accepteren sommige keurmerken bepaalde vormen van bedwelming bij het slachten. Pogingen om te komen tot een landelijk of internationaal halal keurmerk zijn tot nu toe op niets uitgelopen. Er bleek telkens te veel onderlinge verdeeldheid.³⁹ In augustus 2020 maakt het Contactorgaan Moslims en Overheid bekend dat zij willen komen tot een Nederlandse Halal Standaard.⁴⁰ Bij moslimconsumenten bestaat onduidelijkheid over waar een halalcertificaat voor staat en er is wantrouwen over de betrouwbaarheid van de keurmerken.⁴¹ Omdat consumenten niet zelf kunnen constateren of een product aan de religieuze eisen voldoet en dergelijke producten doorgaans duurder zijn, is bovendien het risico van fraude vrij groot. De onoverzichtelijke situatie rond halal keurmerken en het hoge frauderisico hebben geleid tot de wens voor een grotere rol van de

³⁶ Op rechtspraak.nl zijn diverse uitspraken te vinden over valsheid in geschrifte en (halal)vlees-fraude.

³⁷ nik.nl/category/kasjroetlijst-nederland/; iskosher.com/.

³⁸ Kurth 2017, p. 49; Frans van Waarden & Robin van Dalen, *Hallmarking halal. Case study on liberal markets and an emerging market for quality certificates*, Den Haag: WRR-webpublicatie nr. 56, 2011.

³⁹ Havinga & Gerards 2011, p. 17. Over de pogingen van het Nederlandse normalisatie-instituut, Noura El Guennouni, 'Nieuwe normcommissie gestart. Normen voor "halal food" zijn hard nodig', *NENMagazine* 2013, afl. 2, p. 18-19 en nen.nl/Home-EN/ISO-voorstel-voor-Halalproducten-en-diensten.htm.

⁴⁰ Nederlandse Halal Standaard (NHS) is in de maak, cmoweb.nl/2020/08/22.

⁴¹ Florence Bergeaud-Blackler, Adrian Evans & Ari Zivotofsky, *Final report. Consumer and Consumption issues. Halal and kosher focus groups results*, Dialrel-project 2010, p. 46-48; Hasna Chelhi, 'Moslims onzeker over de werkelijkheid achter halalkeurmerken', *Foodlog* 15 februari 2019, foodlog.nl/artikel/moslims-onzeker-over-de-werkelijkheid-achter-halalkeurmerken/; Kim Visbeen, Sammy Shawky & Aybala Carlak, 'Wildgroei aan halalkeurmerken, maar waar ze voor staan is onduidelijk', *NOS* 10 februari 2019, nos.nl/artikel/2271309-wildgroei-aan-halalkeurmerken-maar-waar-ze-voor-staan-is-onduidelijk.html.

overheid.⁴² Zo zien sommige bedrijven die halal levensmiddelen produceren en sommige halal certificeerders een rol voor de Nederlandse overheid bij het vergroten van de betrouwbaarheid van halal keurmerken.⁴³ Zo zijn op een na alle door Van Waarden en Van Dalen geïnterviewde betrokkenen voorstander van een nationale halal certificering geaccrediteerd door moslimautoriteiten (Saoedi-Arabië en Maleisië) en Nederland.⁴⁴

10. Rol van de overheid bij religieuze voedselvoorschriften

De betrokkenheid van de overheid bij religieuze voedselvoorschriften is gevoelige materie. Betrokkenheid kan er immers toe leiden dat de wetgever, de overheidstoezichthouder of de rechter zich moet uitspreken over religieuze vraagstukken. Nederland is geen islamitische of joodse staat en er bestaat geen affiniteit met een specifieke interpretatie van de religieuze voedselwetten. Nederland kent niet een verstrengeling van godsdienstige voedselnormen met rechtsnormen, beleidsregels en handhaving zoals in de Verenigde Staten. Als seculiere staat wil de Nederlandse overheid zich bij voorkeur neutraal opstellen ten opzichte van godsdienstige kwesties. Ondanks een terughoudende opstelling heeft de Nederlandse overheid zich hier niet helemaal aan kunnen onttrekken. Een neutrale opstelling is alleen mogelijk wanneer godsdienstige voorschriften en gewoonten niet botsen met andere publieke belangen.

Toen de wetgever in 1922 voorafgaande bedwelming van slachtdieren verplicht stelde, moest de vraag worden beantwoord of en voor wie een uitzondering wenselijk of gerechtvaardigd is. Dan ligt de vraag voor in hoeverre onverdoofd slachten een religieuze plicht is en of dat een uitzondering rechtvaardigt. Voor zover mij bekend is er destijds impliciet van uitgegaan dat de joodse spijswetten verplichten tot onbedwelmd slachten. Na de komst van moslimarbeidsmigranten was de Nederlandse overheid aanvankelijk van mening dat een vergelijkbare uitzondering van de algemene regel voor moslims niet gerechtvaardigd is omdat het voor moslims geen religieuze plicht is om geen vlees van verdoofd geslachte dieren te eten.

De afweging of op een algemene regel een uitzondering moet worden gemaakt vanwege onverenigbaarheid met religieuze normen is extra lastig wanneer binnen de geloofsgemeenschap in kwestie geen consensus bestaat over de

⁴² Een dergelijke wens lijkt niet te spelen ten aanzien van koosjer voedsel in Nederland.

⁴³ Yousif Alharbi, *Halal Food Certification, Regulations, Standards, Practices, in the Netherlands* (scriptie Wageningen), 2015; Havinga & Gerards 2011, p. 17-18; Van Waarden & Van Dalen 2011.

⁴⁴ Van Waarden & Van Dalen 2011. Maleisië en Saoedi-Arabië ontwikkelen zich tot de wereldleiders op het gebied van halalnormering en certificering. Diverse halalcertificeringsbedrijven hebben zich voorzien van de goedkeuring van deze religieuze overheidsautoriteiten.

normen. Dat is met betrekking tot islamitisch slachten het geval. Ook in de discussie over het nu in behandeling zijnde wetsvoorstel om te komen tot een algemeen verbod op onbedwelmd slachten wordt dit argument naar voren gebracht. Voorstanders van het verbod betogen dat het gaat om een culturele gewoonte of dat in de Koran nergens staat dat een slachtdier onbedwelmd moet zijn. Voor voorstanders van een verbod zoals de PvdD en de KNMvD, gaat het debat niet over godsdienst maar over dierenwelzijn, het gaat om een verbod van onbedwelmd slachten, niet om een verbod van de rituele slacht. Joodse en moslimorganisaties ervaren het debat en het voorgestelde verbod echter wel als een verbod op ritueel slachten en als een wezenlijke inbreuk op hun godsdienstvrijheid.⁴⁵

In Nederland is de afgelopen 15 jaar een toenemende druk op islamitische en joodse organisaties om te bezien of tijdelijke bedwelming van slachtdieren mogelijk is binnen de godsdienstige voorschriften.⁴⁶ Het door de overheid met deze organisaties afgesloten convenant is hiervan het resultaat. De kritiek op het onbedwelmd slachten vanuit het perspectief van dierenwelzijn is ongekend fel. Het overleg met religieuze organisaties over verbetering van het dierenwelzijn en het daartoe afgesloten convenant hebben niet kunnen verhinderen dat een nieuw wetsvoorstel is ingediend om te komen tot een algemeen verbod op onbedwelmd slachten. Een neutrale opstelling van de staat is in deze situatie niet mogelijk. Een compromis waarmee alle partijen kunnen instemmen lijkt niet te verwachten nu het gaat om een principiële kwestie voor zowel voorstanders van een verbod als voorstanders van het bieden aan ruimte voor joodse en islamitische slachtrituelen.

In andere situaties is het wel mogelijk om een uitzondering te maken voor mensen met een bepaald geloof zonder dat het leidt tot verhitte discussies. Zo is bijvoorbeeld de wens van veel moslims om aanwezig te zijn bij het slachten ter gelegenheid van het Offerfeest ingewilligd. Bijwonen van de halssnede is toegestaan indien het slachthuis hiervoor toestemming heeft van de NVWA. Soms is dit niet mogelijk vanwege de hygiëne, of uit het oogpunt van dierenwelzijn (stress).⁴⁷ Een gelovige mag echter niet zelf de halssnede aanbrengen, dit mag uitsluitend worden gedaan door geautoriseerde voorsnijders in een geregistreerd slachthuis.

Halal en kosher certificering is in Nederland helemaal overgelaten aan commerciële en religieuze organisaties. Moet de Nederlandse of Europese wetgeving specifieke bescherming gaan bieden aan moslim- en joodse consumenten? Zolang gelovigen onderling geen overeenstemming hebben over een

⁴⁵ Janine Janssen, 'Onverdoofd slachten', *Tijdschrift voor Religie, Recht en Beleid* 2014, afl. 1, p. 34-45.

⁴⁶ Janssen 2014.

⁴⁷ nvwa.nl/onderwerpen/ritueel-onbedwelmd-slachten/documenten/dier/dierenwelzijn/onbedwelmd-slachten/publicaties/publieksinformatie-offerfeest.

(minimum) uniforme standaard waaraan voedsel moet voldoen, lijkt het niet waarschijnlijk en niet verstandig dat de overheid zich hieraan zou wagen. Een institutionalisering van wat halal is of mag heten door de overheid lijkt mij ook niet wenselijk. De overheid komt daarmee onvermijdelijk op het terrein van de godsdienst. Dat er verschillen van opvatting zijn binnen geloofsgemeenschappen maakt dit extra precair. De risico's van overheidsingrijpen in een dergelijke situatie zijn zichtbaar in de geschiedenis van kosjer wetten in de Verenigde Staten en de vele juridische procedures die daarover zijn gevoerd.

Bescherming van consumenten is echter wel een overheidstaak. Maar welke consument moet de overheid beschermen? De consument die halal of kosjer voedsel wil? De consument die goedkoop voedsel wil? De consument die geen vlees wil eten van onbedwelmd geslachte dieren? De consument die gezond wil eten?

Tot nu toe heeft de Nederlandse overheid weinig gedaan om een consument die halal of kosjer voedsel wil eten te beschermen tegen fraude en misleiding. Overigens is het huidige beleid dat de NVWA niets doet bij 'een vermoeden van fraude op claims als biologisch, fair trade of halal, (...) waar de voedselveiligheid niet in het geding is'.⁴⁸ Wel is er politieke steun voor consumenten die geen vlees willen eten van dieren die zonder voorafgaande bedwelming zijn geslacht. Zowel in de Tweede Kamer⁴⁹ als in het Europese Parlement⁵⁰ zijn moties aangenomen waarin een wettelijke etiketteringsverplichting wordt bepleit voor vlees afkomstig van rituele slacht. De bedoeling hiervan is dat consumenten die vanwege het dierenwelzijn dergelijk vlees niet willen eten, dit vlees links kunnen laten liggen. Het voorstel is niet overgenomen door de Raad en de Europese Commissie. De staatssecretaris van Economische Zaken noemt in 2016 als een van de nadere maatregelen dat vlees afkomstig van de onbedwelmd slacht buiten de reguliere vleesketen moet worden gehouden. Een etiketteringsverplichting heb ik niet gevonden.

De ondoorzichtige en gefragmenteerde halal keurmerkenmarkt zou voor consumenten transparanter worden wanneer keurmerken verplicht zouden zijn om consumenten te informeren over de vereisten en de wijze van controle. Zo'n algemene informatieplicht zou kunnen gelden voor halalcertificaten, maar ook voor allerlei andere labels en keurmerken. De consument die dat wil kan dan nagaan waar een keurmerk of label voor staat, welke regels er worden gehanteerd en door wie en hoe wordt gecontroleerd of de regels worden nageleefd. Met dergelijke regelgeving wordt de transparantie vergroot zonder dat de

⁴⁸ Jaarverslag en slotwet Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit en Diergezondheidsfonds 2019, *Kamerstukken II* 2019/20, 35470 XIV, nr. 8, p. 9, 26 juni 2020, antwoord 28.

⁴⁹ Motie Graus (PVV), *Kamerstukken II* 2010/11, 32500 XIII, nr. 111. Ook de KNMvD 2019 bepleit deze etikettering.

⁵⁰ 16 juni 2010.

overheid bepaalde religieuze interpretaties overneemt. De regelgeving is geen beletsel voor verschillende halal keurmerken naast elkaar met elk hun eigen normen. Recent bepleitte ook de Autoriteit Consument en Markt (ACM) strengere overheidsregels voor (duurzaamheids)keurmerken zoals verplichte accreditatie en transparantie.⁵¹

Een wettelijke informatieplicht voor keurmerken zou er overigens in mijn visie niet toe hoeven te leiden dat bijvoorbeeld de NVWA, de consumentenautoriteit of een andere overheidsorganisatie proactief gaat controleren of keurmerkorganisaties aan deze informatieplicht voldoen. De islamitische gemeenschap zal dit zelf moeten organiseren, bijvoorbeeld via websites, internetgemeenschappen of een app.⁵²

II. Conclusie

Met bijvoorbeeld een informatieverplichting voor keurmerken kan de overheid meer bescherming bieden aan consumenten die vanuit hun religieuze overtuiging halal of kosjer voedsel willen eten, zonder dat de overheid hiermee het religieuze domein betreedt. Optimale bescherming van zowel de vrijheid van godsdienst als dierenwelzijn en consumenten is echter niet altijd mogelijk. Vooral wanneer het gaat over het slachten van dieren is sprake van tegengestelde belangen en principes. Het bereiken van een compromis in de vorm van het covenant bleek onvoldoende om de politieke discussie te beëindigen. Door de toenemende secularisering van de samenleving en het grotere gewicht dat tegenwoordig aan dierenwelzijn wordt toegekend is in de loop der tijd het evenwicht in de politieke discussie verschoven en is het draagvlak voor religieuze argumenten en praktijken smal geworden. In een democratische rechtsstaat gaat het echter niet alleen om de stem van de meerderheid, maar moet de meerderheid oog hebben voor de noden en belangen van minderheden.

⁵¹ ACM, *Signaal 2020, Betere keurmerken noodzakelijk om duurzame keuzes te vergemakkelijken*, 2020. De ACM wil wettelijke eisen, een keurmerk moet duidelijk zijn over wat het waarborgt en hoe wordt toegezien op de naleving. De ACM ziet ook de introductie van een uniform duurzaamheidskeurmerk door de overheid als optie. De ACM kondigt aan meer aandacht te gaan besteden aan duurzaamheidsclaims, om misleiding van consumenten te voorkomen.

⁵² Zie Lytton 2013 over de rol van joodse gemeenschappen bij het controleren van de koosjer certificeringsindustrie in de Verenigde Staten.