



# Jurisprudentie

CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL  
G. HOGAN  
van 10 september 2020<sup>1</sup>

**Zaak C-336/19**

**Centraal Israëlitisch Consistorie van België e.a.,  
Unie Moskeeën Antwerpen VZW,  
Islamitisch Offerfeest Antwerpen VZW,  
JG,  
KH,  
Executief van de Moslims van België e.a.,  
Coördinatie Comité van Joodse Organisaties van België, Section belge du Congrès juif mondial et  
Congrès juif européen VZW e.a.  
in tegenwoordigheid van:  
LI,  
Vlaamse Regering,  
Waalse regering,  
Kosher Poultry BVBA e.a.,  
Global Action in the Interest of Animals VZW (GAIA)**

[verzoek van het Grondwettelijk Hof (België) om een prejudiciële beslissing]

„Prejudiciële verwijzing – Verordening (EG) nr. 1099/2009 – Bescherming van dieren bij het doden –  
Artikel 4, lid 1 – Vereiste dat dieren uitsluitend worden gedood nadat zij zijn bedwelmd –  
Uitzondering – Artikel 4, lid 4 – Speciale slachtmethoden die vereist zijn voor religieuze rituelen –  
Artikel 26 – Stringentere nationale voorschriften – Invoering door een lidstaat van een verbod op  
slachting zonder voorafgaande bedwelming – Slachting volgens speciale methoden die vereist zijn voor  
religieuze rituelen – Omkeerbare bedwelming waarbij de bedwelming niet de dood van het dier tot gevolg  
heeft of bedwelming onmiddellijk na het kelen („post-cut stunning”) – Vrijheid van godsdienst –  
Artikel 10, lid 1, van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie”

## I. Inleiding

1. Het onderhavige verzoek om een prejudiciële beslissing is ingediend naar aanleiding van vijf gevoegde beroepen tot volledige of gedeeltelijke vernietiging van het decreet van het Vlaamse Gewest van 7 juli 2017 houdende wijziging van de wet van 14 augustus 1986 betreffende de bescherming en het welzijn der dieren, wat de toegelaten methoden voor het slachten van dieren betreft (hierna: „litigieus decreet”) die op 16 januari 2018 zijn ingesteld bij het Grondwettelijk Hof. Dit decreet heeft in wezen tot gevolg dat het slachten van dieren volgens traditionele joodse en islamitische rituelen wordt verboden en dat wordt vereist dat deze dieren vóór het slachten worden bedwelmd om hun lijden te

<sup>1</sup> Oorspronkelijke taal: Engels.

beperken. De kernvraag waarover het Hof zich moet buigen, is of een dergelijk totaalverbod op slachten zonder bedwelming toelaatbaar is volgens het recht van de Unie, niet het minst gelet op de in het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (hierna: „Handvest”) verankerde waarborgen van godsdienstvrijheid.

2. De beroepen zijn ingesteld door het Centraal Israëlitisch Consistorie van België e.a., de vzw Unie Moskeeën Antwerpen, de vzw Islamitisch Offerfeest Antwerpen, JG, KH, het Executief van de Moslims van België e.a. en de vzw Coördinatie Comité van Joodse Organisaties van België e.a. (hierna: „verzoekende partijen”). Daarnaast zijn enkele andere partijen tussengekomen in de procedure, te weten LI, de Vlaamse regering, de Waalse regering, de bvba Kosher Poultry e.a., en de vzw Global Action in the Interest of Animals.

3. Volgens de toepasselijke bepalingen van het litigieuze decreet mag een gewerveld dier<sup>2</sup> alleen worden gedood na voorafgaande bedwelming. Wanneer dieren echter worden geslacht volgens speciale methoden die vereist zijn voor religieuze riten, moet de bedwelming omkeerbaar zijn en mag de dood van het dier niet het gevolg zijn van de bedwelming. In afwijking van de verplichting om voorafgaande omkeerbare bedwelming toe te passen op dieren, mag de bedwelming van runderen die worden geslacht volgens speciale methoden die vereist zijn voor religieuze riten momenteel onmiddellijk na de halssnede plaatsvinden (zogeheten „post-cut stunning”).

4. Met het litigieuze decreet werd dus met ingang van 1 januari 2019 de uitzondering op de verplichting tot voorafgaande bedwelming van dieren opgeheven, die voorheen in de nationale wetgeving gold voor slachtmethoden die vereist zijn voor religieuze riten.<sup>3</sup> De verzoekende partijen komen hiertegen op: zij stellen dat de opheffing van deze uitzondering een belangrijk kenmerk van hun godsdienstige praktijken en overtuigingen op materiële wijze in gevaar brengt.

5. Het onderhavige verzoek om een prejudiciële beslissing, dat op 18 april 2019 ter griffie van het Hof is neergelegd, betreft in wezen de uitlegging van artikel 4, lid 4, en artikel 26, lid 2, eerste alinea, onder c), van verordening (EG) nr. 1099/2009 van de Raad<sup>4</sup> en de geldigheid van deze laatstgenoemde bepaling in het licht van artikel 10, lid 1, van het Handvest.

6. In dit verband zij opgemerkt dat artikel 4, lid 1, van verordening nr. 1099/2009 in ondubbelzinnige bewoordingen bepaalt dat „[d]ieren [...] uitsluitend [worden] gedood nadat zij zijn bedwelmd”. Artikel 4, lid 4, van die verordening bepaalt, bij wijze van uitzondering<sup>5</sup>, dat indien dieren worden geslacht volgens speciale methoden die vereist zijn voor religieuze riten, „de voorschriften van lid 1 niet van toepassing [zijn] mits het slachten plaatsvindt in een slachthuis”. Artikel 26, lid 2, eerste alinea, onder c), van verordening nr. 1099/2009 bepaalt echter dat de lidstaten voorschriften kunnen aannemen die strekken tot uitgebreidere bescherming van dieren bij het doden dan die van die verordening, onder meer met betrekking tot het slachten van dieren overeenkomstig artikel 4, lid 4, van die verordening.

2 De werkingssfeer van de betrokken nationale regels is beperkt tot gewervelde dieren en bestrijkt niet dieren in het algemeen. Het voorwerp van de procedure voor het Hof is dienovereenkomstig beperkt.

3 De verwijzende rechter heeft ook aangegeven dat het Waalse Gewest bij décret modifiant les articles 3, 15 et 16 et insérant un article 45ter dans la loi du 14 août 1986 relative à la protection et au bien-être des animaux (decreet van 18 mei 2017 tot wijziging van de artikelen 3, 15 en 16 en tot invoeging van een artikel 45ter in de wet van 14 augustus 1986 betreffende de bescherming en het welzijn der dieren”) een regeling heeft aangenomen die inhoudelijk in hoge mate gelijklopend is met het decreet van het Vlaamse Gewest. Bovendien blijkt uit het dossier waarover het Hof beschikt, dat een aantal lidstaten een soortgelijk verbod op het doden van dieren zonder bedwelming heeft ingevoerd met het oog op de bescherming van het dierenwelzijn.

4 Verordening van 24 september 2009 inzake de bescherming van dieren bij het doden (PB 2009, L 303, blz. 1).

5 Zie overweging 18 van verordening nr. 1099/2009, alsook de arresten van 29 mei 2018, Liga van Moskeeën en Islamitische Organisaties Provincie Antwerpen e.a. (C-426/16, EU:C:2018:335, punten 53 en 55-57), en 26 februari 2019, Œuvre d’assistance aux bêtes d’abattoirs (C-497/17, EU:C:2019:137, punt 48).

7. Enkele verzoekende partijen hebben voor de verwijzende rechter aangevoerd dat de lidstaten zich niet kunnen beroepen op artikel 26, lid 2, eerste alinea, onder c), van verordening nr. 1099/2009 om de in artikel 4, lid 4, van die verordening opgenomen uitzondering voor slachtingen volgens methoden die vereist zijn voor religieuze riten op te heffen of betekenisloos te maken. De Vlaamse en de Waalse regering hebben daarentegen voor de verwijzende rechter aangevoerd dat artikel 26, lid 2, eerste alinea, onder c), van verordening nr. 1099/2009 de lidstaten uitdrukkelijk machtigt om af te wijken van artikel 4, lid 4, van die verordening.

8. De verwijzende rechter wenst dus in essentie te vernemen of artikel 4, lid 4, van verordening nr. 1099/2009 – dat de vrijheid van godsdienst overeenkomstig artikel 10, lid 1, van het Handvest beoogt te waarborgen<sup>6</sup> – en artikel 26, lid 2, eerste alinea, onder c), van verordening nr. 1099/2009 een nationale maatregel toestaan die het doden van gewervelde dieren zonder voorafgaande bedwelming verbiedt en in het kader van speciale slachtmethoden die vereist zijn voor religieuze riten de verplichting oplegt om vóór het slachten van het dier een voorafgaande omkeerbare bedwelming die niet de dood van het dier tot gevolg heeft of „post-cut stunning” toe te passen.

9. Het onderhavige verzoek om een prejudiciële beslissing biedt het Hof een unieke gelegenheid tot herziening en uitbreiding van zijn rechtspraak met betrekking tot verordening nr. 1099/2009 en tot de verzoening van de doelstelling van de bescherming van het dierenwelzijn met het recht van eenieder uit hoofde van artikel 10, lid 1, van het Handvest om de door zijn godsdienst ingegeven voedselvoorschriften na te leven.

10. In dit verband had het Hof onlangs de gelegenheid om de geldigheid van een aantal bepalingen van verordening nr. 1099/2009 te onderzoeken en daaraan een uitlegging te geven in zijn arresten van 29 mei 2018, *Liga van Moskeeën en Islamitische Organisaties Provincie Antwerpen e.a.* (C-426/16, EU:C:2018:335), en 26 februari 2019, *Œuvre d'assistance aux bêtes d'abattoirs* (C-497/17, EU:C:2019:137), in de context van het slachten van dieren zonder voorafgaande bedwelming wanneer die slachtmethode vereist is voor religieuze riten.

11. Deze zaken hadden met name betrekking op de uitlegging en de geldigheid van de in artikel 4, lid 4, van verordening nr. 1099/2009 opgenomen uitzondering op het verbod van artikel 4, lid 1, van die verordening.

12. In zijn arrest van 29 mei 2018, *Liga van Moskeeën en Islamitische Organisaties Provincie Antwerpen e.a.* (C-426/16, EU:C:2018:335), heeft het Hof de geldigheid van het vereiste van artikel 4, lid 4, van verordening nr. 1099/2009 dat het ritueel slachten in erkende slachthuizen plaatsvindt, onderzocht en uiteindelijk bevestigd. In zijn arrest van 26 februari 2019, *Œuvre d'assistance aux bêtes d'abattoirs* (C-497/17, EU:C:2019:137), heeft het Hof geoordeeld dat het biologisch logo van de Europese Unie niet mag worden gebruikt op producten die afkomstig zijn van dieren die zijn geslacht volgens methoden die vereist zijn voor religieuze riten zonder eerst te zijn bedwelmd, ondanks het feit dat een dergelijke slachting is toegestaan op grond van artikel 4, lid 4, van verordening nr. 1099/2009. Deze beslissing had tot gevolg dat het biologisch logo van de Europese Unie niet mag worden gebruikt wanneer het product niet is verkregen met naleving van de hoogste normen, onder meer inzake dierenwelzijn.

13. De klemtoon van het onderhavige verzoek om een prejudiciële beslissing is enigszins verschillend, in die zin dat het voor het eerst is gericht op de uitlegging en de geldigheid van artikel 26, lid 2, eerste alinea, onder c), van verordening nr. 1099/2009, dat de lidstaten uitdrukkelijk machtigt om voorschriften aan te nemen die strekken tot uitgebreidere bescherming van dieren bij het doden dan die van artikel 4, lid 4, van die verordening.

<sup>6</sup> Zie overweging 18 van verordening nr. 1099/2009.

14. In de onderhavige zaak moet het Hof zich buigen over de delicate vraag of en, zo ja, in hoeverre een lidstaat, gelet op de bijzondere nationale gevoeligheden op het gebied van dierenwelzijn, maatregelen kan aannemen die strekken tot uitgebreidere bescherming van dieren bij het doden dan de maatregelen van artikel 4, lid 4, van verordening nr. 1099/2009 maar die de in artikel 10, lid 1, van het Handvest verankerde vrijheid van godsdienst zouden aantasten. Met name zal het Hof zich eventueel moeten uitspreken over de vraag of de mogelijkheid om overeenkomstig artikel 26, lid 4, van verordening nr. 1099/2009 producten in te voeren die afkomstig zijn van dieren die zijn geslacht volgens speciale slachtmethoden die vereist zijn voor religieuze rituelen, voldoende is om de eerbiediging van het recht op godsdienstvrijheid te waarborgen.

15. Alvorens hierop in te gaan, is het echter noodzakelijk de relevante wettelijke en Verdragsbepalingen de revue te laten passeren.

## II. Toepasselijke bepalingen

### A. *Unierecht*

#### 1. *Handvest en VWEU*

16. Artikel 10 („De vrijheid van gedachte, geweten en godsdienst”) van het Handvest bepaalt:

„1. Eenieder heeft recht op vrijheid van gedachte, geweten en godsdienst. Dit recht omvat tevens de vrijheid om van godsdienst en overtuiging te veranderen en de vrijheid, hetzij alleen, hetzij met anderen, zowel in het openbaar als privé, zijn godsdienst te belijden of zijn overtuiging tot uitdrukking te brengen in erediensten, in onderricht, in de praktische toepassing ervan en in het onderhouden van geboden en voorschriften.

[...]”

17. Artikel 21 („Non-discriminatie”) van het Handvest bepaalt:

„1. Iedere discriminatie, met name op grond van geslacht, ras, kleur, etnische of sociale afkomst, genetische kenmerken, taal, godsdienst of overtuiging, politieke of andere denkbeelden, het behoren tot een nationale minderheid, vermogen, geboorte, een handicap, leeftijd of seksuele gerichtheid, is verboden.

[...]”

18. Artikel 22 („Verscheidenheid van cultuur, godsdienst en taal”) van het Handvest luidt:

„De Unie eerbiedigt de verscheidenheid van cultuur, godsdienst en taal.”

19. Artikel 52 („Reikwijdte en uitlegging van de gewaarborgde rechten en beginselen”) van het Handvest bepaalt:

„1. Beperkingen op de uitoefening van de in dit Handvest erkende rechten en vrijheden moeten bij wet worden gesteld en de wezenlijke inhoud van die rechten en vrijheden eerbiedigen. Met inachtneming van het evenredigheidsbeginsel kunnen slechts beperkingen worden gesteld, indien zij noodzakelijk zijn en daadwerkelijk beantwoorden aan door de Unie erkende doelstellingen van algemeen belang of aan de eisen van de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen.

[...]

3. Voor zover dit Handvest rechten bevat die corresponderen met rechten welke zijn gegarandeerd door het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, zijn de inhoud en reikwijdte ervan dezelfde als die welke er door genoemd verdrag aan worden toegekend. Deze bepaling verhindert niet dat het recht van de Unie een ruimere bescherming biedt.

[...]”

20. Artikel 13 VWEU [voorheen Protocol nr. 33 bij het EG-Verdrag betreffende de bescherming en het welzijn van dieren (1997)] bepaalt:

„Bij het formuleren en uitvoeren van het beleid van de Unie op het gebied van landbouw, visserij, vervoer, interne markt en onderzoek, technologische ontwikkeling en de ruimte, houden de Unie en de lidstaten ten volle rekening met hetgeen vereist is voor het welzijn van dieren als wezens met gevoel, onder eerbiediging van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen en gebruiken van de lidstaten met betrekking tot met name godsdienstige riten, culturele tradities en regionaal erfgoed.”

## 2. Verordening nr. 1099/2009

21. In de overwegingen 2, 4, 18, 20, 43, 57, 58 en 61 van verordening nr. 1099/2009 staat het volgende te lezen:

„(2) Het doden van dieren kan pijn, angst, spanning of andere vormen van lijden bij de dieren veroorzaken, zelfs onder de beste beschikbare technische omstandigheden. Bepaalde activiteiten die verband houden met dat doden, kunnen stress meebrengen en elke bedwelmingsstechniek heeft nadelen. Bedrijfsexploitanten of bij het doden van dieren betrokken personen dienen de nodige maatregelen te nemen om pijn te vermijden en angst en spanning en lijden tijdens het slacht- of dodingsproces zoveel mogelijk te beperken, waarbij zij moeten uitgaan van de beste praktijken op dit gebied en de methoden die krachtens deze verordening zijn toegestaan. Dat betekent dat pijn, spanning of lijden als vermijdbaar beschouwd moeten worden indien bedrijfsexploitanten of bij het doden van dieren betrokken personen een van de voorschriften van deze verordening overtreden of indien zij weliswaar gebruikmaken van geoorloofde methoden, maar daarbij geen rekening houden met de optimale toepassing ervan met als gevolg dat zij door nalatigheid of bewust pijn, spanning of lijden bij de dieren veroorzaken.

[...]

(4) Dierenwelzijn is een van de waarden van de Gemeenschap en is vastgelegd in het Protocol nr. 33 betreffende de bescherming en het welzijn van dieren („Protocol nr. 33’) dat aan het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap is gehecht. De bescherming van dieren bij het slachten of doden is een publieke zaak, die de houding van consumenten tegenover landbouwproducten beïnvloedt. Daarnaast leidt een verbetering van de bescherming van dieren bij het slachten tot een betere vleeskwiteit en indirect ook tot veiligere arbeidsomstandigheden in slachthuizen.

[...]

(18) In richtlijn 93/119/EG is een uitzondering toegestaan voor het bedwelmen bij religieuze slachtingen die in slachthuizen plaatsvinden. Aangezien de communautaire voorschriften die van toepassing zijn op religieus slachten, afhankelijk van de nationale contexten verschillend zijn omgezet en gezien het feit dat in de nationale regels rekening wordt gehouden met dimensies die verder gaan dan het doel van deze verordening, is het van belang dat de uitzondering op het bedwelmen voorafgaand aan het slachten gehandhaafd blijft; hierbij behouden de lidstaten echter een bepaalde mate van subsidiariteit. Deze verordening respecteert derhalve de vrijheid van

godsdienst, evenals het recht voor iedereen om zijn godsdienst te belijden of overtuiging tot uitdrukking te brengen in erediensten, in onderricht, in de praktische toepassing ervan en in het onderhouden van geboden en voorschriften zoals verankerd in artikel 10 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie.

[...]

- (20) Veel methoden om dieren te doden zijn pijnlijk. Bedwelming is dan ook noodzakelijk om het bewustzijn en de gevoeligheid uit te schakelen vóór of op het moment van het doden. Het meten of het bewustzijn en de gevoeligheid bij dieren uitgeschakeld zijn, is een complexe activiteit die met wetenschappelijk goedgekeurde methoden uitgevoerd dient te worden. Om de efficiëntie van de procedure in de praktijk te evalueren, dient een monitoring plaats te vinden op basis van indicatoren.

[...]

- (43) Het slachten zonder bedwelming vereist dat de halssnede accuraat met een scherp mes wordt toegebracht om het lijden zoveel mogelijk te bekorten. Bij dieren die na de uitvoering van de halssnede niet mechanisch gefixeerd zijn, zal het verbloeden bovendien waarschijnlijk langer duren, waardoor hun lijden onnodig wordt verlengd. Vooral runderen, schapen en geiten worden volgens deze methode geslacht. Herkauwers die zonder bedwelming worden geslacht, dienen dan ook elk afzonderlijk mechanisch gefixeerd te worden.

[...]

- (57) De Europese burgers verwachten dat tijdens het slachten van dieren minimale voorschriften inzake welzijn in acht worden genomen. In bepaalde sectoren hangt de houding ten aanzien van dieren ook af van de nationale perceptie en in sommige lidstaten wil men uitgebreidere voorschriften voor dierenwelzijn handhaven of aannemen dan die welke op het niveau van de Gemeenschap zijn overeengekomen. In het belang van het dier en op voorwaarde dat de werking van de interne markt niet in het gedrang komt, is het passend om de lidstaten enige speelruimte toe te staan om uitgebreidere nationale voorschriften te handhaven of op bepaalde gebieden in te voeren.
- (58) Het is van belang erop toe te zien dat dergelijke voorschriften niet door de lidstaten worden gebruikt op een wijze die nadelig is voor de goede werking van de interne markt.

[...]

- (61) Aangezien de doelstelling van deze verordening, namelijk het waarborgen van een geharmoniseerde aanpak ten aanzien van de normen voor het welzijn van dieren bij het doden, niet voldoende door de lidstaten kan worden verwezenlijkt en derhalve, vanwege de omvang en de gevolgen van deze verordening, beter door de Gemeenschap wordt verwezenlijkt, kan de Gemeenschap maatregelen nemen, overeenkomstig het subsidiariteitsbeginsel bedoeld in artikel 5 van het Verdrag. Overeenkomstig het in dat artikel vastgestelde evenredigheidsbeginsel is het met het oog op het verwezenlijken van die doelstelling noodzakelijk en passend om specifieke regels vast te stellen voor het doden van dieren en daarmee verband houdende activiteiten ten behoeve van de productie van levensmiddelen, wol, huiden, pelzen of anderen producten. Deze verordening gaat niet verder dan wat nodig is om die doelstelling te verwezenlijken.”

22. Artikel 1 („Onderwerp en toepassingsgebied”) van verordening nr. 1099/2009 bepaalt:

„1. In deze verordening worden regels neergelegd voor het doden van dieren die gefokt of gehouden worden voor de productie van levensmiddelen, wol, huiden, pelzen of andere producten, voor het doden van dieren met het oog op ruiming en voor daarmee verband houdende activiteiten.

[...]”

23. Artikel 2 („Definities”) van die verordening bepaalt:

„[...]

b) ‚daarmee verband houdende activiteiten’: activiteiten zoals het behandelen, onderbrengen, fixeren, bedwelmen en verbloeden van dieren die worden verricht in de context van het doden van dieren op de locatie waar de dieren worden gedood;

[...]

f) ‚bedwelmen’: iedere bewust gebruikte methode die een dier pijnloos in een staat van bewusteloosheid en gevoelloosheid brengt, met inbegrip van methoden die onmiddellijk de dood tot gevolg hebben;

g) ‚religieuze rite’: een reeks handelingen die verband houden met het slachten van dieren die voorgeschreven is door een godsdienst;

[...]

j) ‚slachten’: het doden van dieren bestemd voor menselijke consumptie;

[...]”

24. Artikel 3, lid 1, van die verordening bepaalt dat bij het doden van dieren en daarmee verband houdende activiteiten ervoor moet worden gezorgd dat de dieren elke vermijdbare vorm van pijn, spanning of lijden wordt bespaard.

25. Artikel 4 („Verdovingsmethoden”) van verordening nr. 1099/2009 bepaalt:

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

De in bijlage I vermelde methoden die niet de onmiddellijke dood tot gevolg hebben (hierna ‚eenvoudige bedwelming’ genoemd), worden zo spoedig mogelijk gevolgd door een methode die de dood garandeert, zoals verbloeden, pithing, elektrocutie of langdurige blootstelling aan zuurstoftekort.

[...]

4. Indien dieren worden geslacht volgens speciale methoden die vereist zijn voor religieuze ritën, zijn de voorschriften van lid 1 niet van toepassing mits het slachten plaatsvindt in een slachthuis.”

26. Artikel 26 („Stringentere nationale voorschriften”) van verordening nr. 1099/2009 bepaalt:

„1. Deze verordening belet de lidstaten niet nationale voorschriften te handhaven die op de datum van inwerkingtreding van deze verordening reeds van toepassing zijn en strekken tot een uitgebreidere bescherming van dieren bij het doden.

De lidstaten delen die nationale voorschriften vóór 1 januari 2013 aan de Commissie mede. De Commissie brengt ze ter kennis van de andere lidstaten.

2. De lidstaten kunnen nationale voorschriften aannemen die strekken tot uitgebreidere bescherming van dieren bij het doden dan die van onderhavige verordening, en wel met betrekking tot:

[...]

c) het slachten, en daarmee verband houdende activiteiten, van dieren overeenkomstig artikel 4, lid 4.

De lidstaten doen aan de Commissie kennisgeving van die nationale voorschriften. De Commissie brengt ze ter kennis van de andere lidstaten.

[...]

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

### ***B. Belgisch recht***

27. Artikel 1 van het litigieuze decreet bepaalt:

„Dit decreet regelt een gewestaangelegenheid.”

28. Artikel 2 van dit decreet bepaalt:

„In artikel 3 van de wet van 14 augustus 1986 betreffende de bescherming en het welzijn der dieren, gewijzigd bij de wetten van 4 mei 1995, 9 juli 2004, 11 mei 2007 en 27 december 2012, worden de volgende wijzigingen aangebracht:

1° punt 13 en 14 worden vervangen door wat volgt:

,13. doden: iedere bewust gebruikte methode die resulteert in de dood van een dier;

14. slachten: het doden van dieren die bestemd zijn voor menselijke consumptie;’;

2° er wordt een punt 14bis ingevoegd, dat luidt als volgt:

,14bis. bedwelmen: iedere bewust gebruikte methode die een dier pijnloos in een staat van bewusteloosheid en gevoelloosheid brengt, met inbegrip van methoden die onmiddellijk de dood tot gevolg hebben;’.”

29. Artikel 3 van het litigieuze decreet bepaalt:

„Artikel 15 van dezelfde wet wordt vervangen door wat volgt:



„Artikel 15. § 1. Een gewerveld dier mag alleen worden gedood na voorafgaande bedwelming. Het mag alleen gedood worden door een persoon die daarvoor de nodige kennis en bekwaamheid heeft en volgens de voor het dier minst pijnlijke, snelste en meest selectieve methode.

In afwijking van het eerste lid, mag een gewerveld dier gedood worden zonder voorafgaande bedwelming:

1° in geval van overmacht;

2° bij jacht of visvangst;

3° in het kader van de bestrijding van schadelijke organismen.

§ 2. Als dieren worden geslacht volgens speciale methoden die vereist zijn voor religieuze riten, is de bedwelming omkeerbaar en is de dood van het dier niet het gevolg van de bedwelming.’”

30. Artikel 4 van het litigieuze decreet bepaalt:

„Artikel 16 van dezelfde wet, gewijzigd bij de wet van 4 mei 1995, het koninklijk besluit van 22 februari 2001 en de wet van 7 februari 2014, wordt vervangen door wat volgt:

„Artikel 16. § 1. De Vlaamse Regering bepaalt de voorwaarden voor:

1° de methoden voor het bedwelmen en het doden van dieren volgens de omstandigheden en de diersoort;

2° de bouw, de inrichting en de uitrusting van slachthuizen;

3° de garantie voor een onafhankelijk optreden van de functionaris voor het dierenwelzijn;

4° de bekwaamheid van de functionaris voor het dierenwelzijn, het personeel in de slachthuizen en de personen die betrokken zijn bij het doden van dieren, met inbegrip van de inhoud en organisatie van de opleidingen en examens, en de aflevering, intrekking en schorsing van de getuigschriften die in dat kader zijn afgeleverd.

§ 2. De Vlaamse Regering kan inrichtingen erkennen voor het gegroepeerd slachten van dieren voor particulier huishoudelijk verbruik en de voorwaarden bepalen voor het slachten buiten een slachthuis van dieren voor particulier huishoudelijk verbruik.’”

31. Artikel 5 van het litigieuze decreet bepaalt:

„In dezelfde wet, het laatst gewijzigd bij de wet van 7 februari 2014, wordt een artikel 45ter ingevoegd, dat luidt als volgt:

„Artikel 45ter. In afwijking van artikel 15 mag de bedwelming bij runderen die geslacht worden volgens speciale methoden die vereist zijn voor religieuze riten, tijdelijk onmiddellijk na het kelen plaatsvinden, en dit tot op de datum dat de Vlaamse Regering bepaalt dat omkeerbare bedwelming voor deze diersoorten praktisch toepasbaar is’”

32. Volgens artikel 6 van het litigieuze decreet treedt het in werking op 1 januari 2019.

### III. Feiten van het hoofdgeding en verzoek om een prejudiciële beslissing

33. De verzoekende partijen in het hoofdgeding hebben bij het Grondwettelijk Hof een aantal beroepen tot vernietiging van het litigieuze decreet ingesteld.

34. Ter ondersteuning van hun beroepen tot vernietiging voor het Grondwettelijk Hof voeren de verzoekende partijen in wezen schending aan van:

- ten eerste, verordening nr. 1099/2009, in samenhang gelezen met het beginsel van gelijkheid en non-discriminatie, doordat de joodse en de islamitische gelovigen de in artikel 4, lid 4, van verordening nr. 1099/2009 vervatte waarborg zou worden ontnomen dat rituele slachtingen niet kunnen worden onderworpen aan het vereiste van de voorafgaande verdoving, en doordat het litigieuze decreet, in strijd met artikel 26, lid 2, van de voormelde verordening, niet tijdig ter kennis zou zijn gebracht van de Europese Commissie;
- ten tweede, de vrijheid van godsdienst, doordat het de joodse en de islamitische gelovigen onmogelijk zou worden gemaakt om dieren te slachten overeenkomstig de voorschriften van hun godsdienst en voorts om zich vlees te verschaffen dat afkomstig is van dieren die zijn geslacht overeenkomstig die religieuze voorschriften;
- ten derde, het beginsel van de scheiding van Kerk en Staat, doordat de bepalingen van het litigieuze decreet zouden voorschrijven op welke wijze een religieuze rite dient te worden uitgevoerd;
- ten vierde, het recht op arbeid en op vrije keuze van beroepsarbeid, de vrijheid van ondernemen en het vrije verkeer van goederen en van diensten, doordat het de religieuze slachters onmogelijk zou worden gemaakt hun beroep uit te oefenen, doordat het de slagers en de slagerijen onmogelijk zou worden gemaakt vlees aan te bieden aan hun klanten waarbij zij kunnen waarborgen dat het afkomstig is van dieren die werden geslacht overeenkomstig de religieuze voorschriften, en doordat de mededinging zou worden verstoord tussen de slachthuizen gevestigd in het Vlaamse Gewest en de slachthuizen gevestigd in het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest of in een andere lidstaat van de Europese Unie waar het onverdoofd slachten van dieren wordt toegestaan;
- ten vijfde, het beginsel van gelijkheid en non-discriminatie, doordat
  - de joodse en de islamitische gelovigen, zonder redelijke verantwoording, op dezelfde wijze zouden worden behandeld als personen die niet zijn onderworpen aan specifieke door een godsdienst ingegeven voedselvoorschriften;
  - de personen die dieren doden bij het uitoefenen van de jacht of de visvangst of bij het bestrijden van schadelijke organismen, enerzijds, en de personen die dieren doden volgens bijzondere slachtmethoden, voorgeschreven door de gebruiken van een eredienst, anderzijds, zonder redelijke verantwoording verschillend zouden worden behandeld, en
  - de joodse gelovigen, enerzijds, en de islamitische gelovigen, anderzijds, zonder redelijke verantwoording gelijk zouden worden behandeld.

35. De Vlaamse en de Waalse regering zijn daarentegen van mening dat artikel 26, lid 2, eerste alinea, onder c), van verordening nr. 1099/2009 de lidstaten uitdrukkelijk machtigt om af te wijken van artikel 4, lid 4, van die verordening.<sup>7</sup>

<sup>7</sup> Voor een meer gedetailleerde uiteenzetting van die argumenten en van de argumenten van de andere partijen voor de verwijzende rechter, zie het verzoek om een prejudiciële beslissing in de onderhavige zaak.

36. De verwijzende rechter merkt op dat de in artikel 4, lid 4, van verordening nr. 1099/2009 vervatte uitzondering op de principiële plicht het dier te verdoven vóór het slachten ervan, is ingegeven door het beginsel van vrijheid van godsdienst, zoals gewaarborgd door artikel 10, lid 1, van het Handvest.

37. Volgens de verwijzende rechter kunnen de lidstaten evenwel afwijken van voornoemde uitzondering. Artikel 26, lid 2, eerste alinea, onder c), van verordening nr. 1099/2009 machtigt de lidstaten immers om, met het oog op het bevorderen van het dierenwelzijn, af te wijken van de in artikel 4, lid 4, van die verordening vervatte bepaling. In dit verband worden geen grenzen gepreciseerd binnen welke de lidstaten van de Unie zouden dienen te blijven.<sup>8</sup>

38. De verwijzende rechter merkt op dat aldus de vraag rijst of artikel 26, lid 2, eerste alinea, onder c), van verordening nr. 1099/2009 kan worden uitgelegd in die zin dat het de lidstaten van de Europese Unie is toegestaan om nationale voorschriften vast te stellen als die welke zijn vervat in het litigieuze decreet, en of die bepaling, indien zij aldus wordt uitgelegd, verenigbaar is met de vrijheid van godsdienst, zoals gewaarborgd door artikel 10, lid 1, van het Handvest.

39. De verwijzende rechter merkt bovendien op dat in verordening nr. 1099/2009 slechts wordt voorzien in een voorwaardelijke uitzondering op de verplichting van de voorafgaande verdoving wat het doden van dieren volgens rituele slachtmethoden betreft, terwijl het doden van dieren tijdens de jacht, de visserij en sportieve en culturele evenementen volledig wordt vrijgesteld van diezelfde verplichting op grond van artikel 1, lid 3, onder a), ii), van verordening nr. 1099/2009. In dat verband wenst de verwijzende rechter te vernemen of verordening nr. 1099/2009 een ongerechtvaardigde discriminatie tot gevolg heeft doordat de lidstaten de uitzondering voor slachtmethoden die vereist zijn voor religieuze riten kunnen inperken, terwijl het doden van dieren zonder verdoving wel wordt toegelaten bij de jacht, de visvangst en sportieve of culturele evenementen.

40. In deze omstandigheden heeft het Grondwettelijk Hof de behandeling van de zaak geschorst en het Hof verzocht om een prejudiciële beslissing over de volgende vragen:

- „1) Dient artikel 26, lid 2, eerste alinea, c), van [verordening nr. 1099/2009] te worden geïnterpreteerd in die zin dat het de lidstaten is toegestaan om, in afwijking van de in artikel 4, lid 4, van die verordening vervatte bepaling en met het oog op het bevorderen van het dierenwelzijn, voorschriften aan te nemen zoals vervat in het [litigieuze decreet], voorschriften die voorzien, enerzijds, in een verbod op het onverdoofd slachten van dieren dat ook geldt voor de in het kader van een religieuze rite uitgevoerde slachting en, anderzijds, in een alternatief verdovingsprocedé voor de in het kader van een religieuze rite uitgevoerde slachting, gebaseerd op de omkeerbare verdoving en op het voorschrift dat de verdoving niet de dood van het dier tot gevolg mag hebben?
- 2) Schendt, indien de eerste prejudiciële vraag bevestigend dient te worden beantwoord, artikel 26, lid 2, eerste alinea, c), van de voormelde verordening, in de in de eerste vraag vermelde interpretatie, artikel 10, lid 1, van het [Handvest]?
- 3) Schendt, indien de eerste prejudiciële vraag bevestigend dient te worden beantwoord, artikel 26, lid 2, eerste alinea, c), in samenhang gelezen met artikel 4, lid 4, van de voormelde verordening, in de in de eerste vraag vermelde interpretatie, de artikelen 20, 21 en 22 van het [Handvest], doordat voor het doden van dieren volgens speciale methoden die vereist zijn voor religieuze riten slechts is voorzien in een voorwaardelijke uitzondering op de verplichting het dier te verdoven (artikel 4, lid 4, juncto artikel 26, lid 2), terwijl voor het doden van dieren tijdens de jacht, de visserij en tijdens sportieve en culturele evenementen, om de redenen vermeld in de overwegingen van de

<sup>8</sup> Zie punt B.23.2 van het verzoek om een prejudiciële beslissing.

verordening, is voorzien in bepalingen naar luid waarvan die activiteiten niet onder het toepassingsgebied van de verordening vallen, dan wel niet onder de verplichting het dier te verdoven bij het doden ervan (artikel 1, lid 1, tweede alinea, en lid 3)?”

#### **IV. Procedure bij het Hof**

41. Schriftelijke opmerkingen over de prejudiciële vragen van het Grondwettelijk Hof zijn ingediend door het Centraal Israëlitisch Consistorie van België e.a., het Executief van de Moslims van België e.a., de vzw Coördinatie Comité van Joodse Organisaties van België, Section belge du Congrès juif mondial et Congrès juif européen, LI, de Vlaamse Regering, de Waalse Regering, de vzw Global Action in the Interest of Animals (GAIA), de Deense, de Finse en de Zweedse regering, de Raad van de Europese Unie en door de Europese Commissie.

42. Ter terechtzitting van het Hof van 8 juli 2020 hebben het Centraal Israëlitisch Consistorie van België e.a., de vzw Unie Moskeeën Antwerpen, het Executief van de Moslims van België e.a., de vzw Coördinatiecomité van Joodse Organisaties van België, Section belge du Congrès juif mondial et Congrès juif européen, LI, de Vlaamse Regering, de Waalse Regering, de vzw Global Action in the Interest of Animals (GAIA), de Deense en de Finse regering, de Raad van de Europese Unie en de Commissie mondelinge opmerkingen gemaakt. De gemachtigde van de Finse regering mocht de opmerkingen via videoconferentie maken.

#### **V. Analyse**

43. In zijn verzoek om een prejudiciële beslissing heeft het Grondwettelijk Hof drie vragen aan het Hof voorgelegd. Op verzoek van het Hof, zal ik mij in deze conclusie toespitsen op de eerste en de tweede prejudiciële vraag van de verwijzende rechter.

44. Met zijn eerste vraag verzoekt het Grondwettelijk Hof om uitlegging van artikel 26, lid 2, eerste alinea, onder c), van verordening nr. 1099/2009. De verwijzende rechter wenst in het bijzonder te vernemen wat de werkingsfeer van artikel 26, lid 2, eerste alinea, onder c), van verordening nr. 1099/2009 is en of de lidstaten in afwijking van artikel 4, lid 4, van die verordening en met het oog op de bevordering van het dierenwelzijn voorschriften mogen vaststellen zoals die welke in het litigieuze decreet zijn vervat. Afhankelijk van de uitlegging die aan artikel 26, lid 2, eerste alinea, onder c), van verordening nr. 1099/2009 wordt gegeven, wenst het Grondwettelijk Hof met zijn tweede vraag te vernemen of deze bepaling van Unierecht artikel 10, lid 1, van het Handvest schendt.

45. Gezien het intrinsieke verband tussen de eerste twee vragen ben ik van mening dat ze beter samen kunnen worden beantwoord.

##### **A. Opmerkingen vooraf**

46. Volgens het verzoek om een prejudiciële beslissing is het litigieuze decreet in overeenstemming met artikel 26, lid 2, tweede alinea, van verordening nr. 1099/2009 op 29 november 2017<sup>9</sup> ter kennis gebracht van de Commissie. In de bij het Hof ingediende schriftelijke opmerkingen is aangevoerd dat de betrokken kennisgeving te laat is gedaan<sup>10</sup> en dat het litigieuze decreet dus ongeldig is. Opgemerkt zij in dit verband dat het Grondwettelijk Hof in zijn verzoek om een prejudiciële beslissing specifiek naar de betrokken kennisgeving heeft verwezen. De verwijzende rechter heeft echter geen twijfels

<sup>9</sup> De Commissie verklaart dat deze kennisgeving op 27 november 2018 is gedaan.

<sup>10</sup> In dit verband zij opgemerkt dat het Grondwettelijk Hof in punt B.22.3 van het verzoek om een prejudiciële verwijzing heeft aangegeven dat het litigieuze decreet tijdig ter kennis is gebracht van de Commissie, aangezien in artikel 26, lid 2, tweede alinea, van verordening nr. 1099/2009 geen uiterste datum is vastgesteld en het litigieuze decreet overeenkomstig artikel 6 ervan pas op 1 januari 2019 in werking is getreden.

geuit over de geldigheid van het litigieuze decreet in dit verband. Bovendien wordt in geen van de voorgelegde vragen specifiek naar deze kwestie verwezen of verzocht om een uitlegging van artikel 26, lid 2, tweede alinea, van verordening nr. 1099/2009. Mijns inziens valt deze kwestie dan ook buiten het bestek van de onderhavige procedure, met name vanwege het gebrek aan een echte discussie tussen de partijen dienaangaande.

47. Tevens was er enige discussie voor het Hof over de vraag of voorafgaande omkeerbare bedwelming die niet de dood van het dier tot gevolg heeft of „post-cut stunning” van gewervelde dieren voldoet aan de speciale slachtmethoden die vereist zijn voor religieuze ritën van zowel moslims als joden. In dat opzicht lijken er binnen beide religies uiteenlopende opvattingen over de zaak te bestaan.<sup>11</sup> Zoals ik in mijn conclusie in de zaak *Veselības ministrija* (C-243/19)<sup>12</sup> heb aangegeven, kan een seculiere rechter geen keuze maken in kwesties van religieuze orthodoxie: volgens mij volstaat de vaststelling dat er een aanzienlijk aantal aanhangers van zowel het islamitische als het joodse geloof bestaat voor wie het slachten van dieren zonder een dergelijke bedwelming een essentieel aspect van een noodzakelijke religieuze rite vormt. Mijn voorstel is dan ook om van die premisse uit te gaan.<sup>13</sup>

48. Het Hof heeft hoe dan ook in punt 51 van het arrest van 29 mei 2018, *Liga van Moskeeën en Islamitische Organisaties Provincie Antwerpen e.a.* (C-426/16, EU:C:2018:335), duidelijk verklaard dat het bestaan van eventueel uiteenlopende theologische opvattingen op dit punt op zichzelf niet kan afdoen aan de omstandigheid dat het door de verwijzende rechter beschreven ritueel slachten wordt aangemerkt als „religieuze rite”.<sup>14</sup>

49. Ondanks het feit dat de verwijzende rechter zeer uitvoerig heeft uiteengezet dat het litigieuze decreet is vastgesteld na uitgebreid overleg met vertegenwoordigers van verschillende religieuze groeperingen en dat de Vlaamse wetgever gedurende een lange periode (sinds 2006) aanzienlijke inspanningen heeft geleverd om de doelstellingen van de bevordering van het dierenwelzijn te

11 Zie tevens de conclusie van advocaat-generaal Wahl in de zaak *Liga van Moskeeën en Islamitische Organisaties Provincie Antwerpen e.a.* (C-426/16, EU:C:2017:926, punten 51-54), en de conclusie van advocaat-generaal Wahl in de zaak *Œuvre d'assistance aux bêtes d'abattoirs* (C-497/17, EU:C:2018:747, punten 46 en 47). In punt 51 van de laatstbedoelde conclusie heeft advocaat-generaal Wahl verklaard: „[E]r [zijn] thans halal-gecertificeerde producten op de markt die afkomstig zijn van dieren die geslacht zijn met voorafgaande bedwelming. Ook is gebleken dat vlees dat verkregen is van onverdoofd geslachte dieren via de traditionele kanalen wordt verkocht, zonder dat consumenten daarvan op de hoogte zijn. [...] Uit de vermelding ‚halal’ op producten kan dus heel weinig worden afgeleid wat de vraag betreft of dieren bij de slacht zijn verdoofd en, zo ja, welke verdovingsmethode er is gebruikt.”

12 C-243/19, EU:C:2020:325, punt 5.

13 Het is mij duidelijk dat deze benadering – die is geworteld in de noodzakelijke eerbiediging van verschillende religieuze opvattingen en tradities, wat een onmisbaar kenmerk is van de waarborging van de in artikel 10, lid 1, van het Handvest verankerde vrijheid van godsdienst – enigszins moeilijk te rijmen valt met het feit dat artikel 4, lid 4, van verordening nr. 1099/2009, als uitzondering op artikel 4, lid 1, strikt moet worden uitgelegd.

14 Zie ook de conclusie van advocaat-generaal Wahl in de zaak *Liga van Moskeeën en Islamitische Organisaties Provincie Antwerpen e.a.* (C-426/16, EU:C:2017:926, punt 57). Zie ook de gezamenlijke afwijkende mening van rechters Bratza, Fischbach, Thomassen, Tsatsa-Nikolovska, Panțiru, Levits en Traja van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (hierna: „EHRM”) in de zaak *Cha’are Shalom Ve Tsedek tegen Frankrijk* (EHRM, 20 juni 2000, CE:ECHR:2000:0627JUD002741795, § 1) waarin zij het volgende hebben verklaard: „Het is weliswaar mogelijk dat er spanningen ontstaan wanneer een gemeenschap, en met name een religieuze gemeenschap, verdeeld is, maar dit is een van de onvermijdelijke gevolgen van de noodzaak om het pluralisme te respecteren. De overheid moet in dat geval niet de oorzaak van de spanningen wegnemen door het pluralisme te elimineren, maar alle nodige maatregelen nemen om ervoor te zorgen dat de rivaliserende groepen elkaar tolereren.” Het EHRM heeft in zijn arrest van 17 maart 2014, *Vartic tegen Roemenië* (CE:ECHR:2013:1217JUD001415008), in § 34 als volgt geoordeeld: „De vrijheid van gedachte, geweten en godsdienst betreft opvattingen die een zekere mate overtuigingskracht, ernst, samenhang en betekenis hebben [...]. Toch heeft het EHRM geoordeeld dat de plicht van de staat tot neutraliteit en onpartijdigheid, zoals gedefinieerd in zijn rechtspraak [...] onvereenigbaar is met elke bevoegdheid van de staat om de legitimiteit van religieuze overtuigingen te beoordelen [...]”

verzoenen met de inachtneming van de geest van het ritueel slachten<sup>15</sup>, heeft die rechter in zijn verzoek om een prejudiciële beslissing aangegeven dat het litigieuze decreet voorziet in een verbod op ritueel slachten zonder bedwelming dat eerder was toegestaan krachtens het nationale recht en op grond van de uitzondering in artikel 4, lid 4, van verordening nr. 1099/2009.<sup>16</sup>

### **B. Artikel 4, leden 1 en 4, van verordening nr. 1099/2009 en de huidige rechtspraak over deze bepalingen**

50. Verordening nr. 1099/2009 stelt onder meer regels vast voor het doden van dieren die worden gefokt of gehouden voor de productie van levensmiddelen. Zoals blijkt uit de titel van de verordening zelf en uit artikel 3, lid 1, bestaat het belangrijkste doel van de verordening erin dieren te beschermen en hun elke vermijdbare vorm van pijn, spanning of lijden tijdens het slachten en daarmee verband houdende activiteiten te besparen.

51. Artikel 4, lid 1, van verordening nr. 1099/2009 bepaalt aldus in ondubbelzinnige bewoordingen dat „[d]ieren [...] uitsluitend [worden] gedood nadat zij zijn bedwelmd”.

52. Naar mijn mening is artikel 4, lid 1, van verordening nr. 1099/2009 de hoeksteen van die verordening. Deze bepaling weerspiegelt en geeft concreet uitdrukking aan de duidelijke verplichting die in het eerste deel van artikel 13 VWEU aan zowel de Unie als de lidstaten wordt opgelegd om ten volle rekening te houden met hetgeen vereist is voor het welzijn van dieren als wezens met gevoel. In dat verband heeft het Hof in punt 47 van het arrest van 26 februari 2019, *Œuvre d’assistance aux bêtes d’abattoirs* (C-497/17, EU:C:2019:137), verklaard dat wetenschappelijke studies hebben aangetoond dat voorafgaande bedwelming de techniek is die het dierenwelzijn bij het doden het minst aantast.

53. Ondanks de strikte bewoordingen van artikel 4, lid 1, van verordening nr. 1099/2009, bepaalt artikel 4, lid 4, van die verordening, *bij wijze van uitzondering* op die regel, niettemin dat indien dieren worden geslacht volgens speciale methoden die vereist zijn voor religieuze riten, „de voorschriften van lid 1 niet van toepassing [zijn] mits het slachten plaatsvindt in een slachthuis”.<sup>17</sup> Artikel 4, lid 4, van verordening nr. 1099/2009 komt dus tegemoet aan de noodzaak om het recht te waarborgen van aanhangers van bepaalde godsdienstige overtuigingen om essentiële religieuze riten in stand te houden en vlees te consumeren van dieren die zijn geslacht volgens methoden die door de desbetreffende godsdienst zijn voorgeschreven.

54. De geldigheid van het recht uit hoofde van artikel 4, lid 4, van verordening nr. 1099/2009 om rituele slachtingen in een slachthuis te verrichten, in het licht van de bepalingen van artikel 10, lid 1, van het Handvest, is door het Hof onderzocht in zijn arrest van 29 mei 2018, *Liga van Moskeeën en Islamitische Organisaties Provincie Antwerpen e.a.* (C-426/16, EU:C:2018:335). In de punten 43 tot en met 45 van dat arrest heeft het Hof eraan herinnerd dat volgens vaste rechtspraak het recht op vrijheid van gedachte, geweten en godsdienst, zoals neergelegd in artikel 10, lid 1, van het Handvest, met name de vrijheid van eenieder omvat om, hetzij alleen, hetzij met anderen, zowel in het openbaar als privé, zijn godsdienst te belijden of zijn overtuiging tot uitdrukking te brengen in erediensten, in onderricht, in de praktische toepassing ervan en in het uitvoeren van de verschillende daarbij horende riten. Bovendien wordt het begrip „godsdienst” ruim opgevat in het Handvest en kan het zowel het forum internum, dit is het feit een overtuiging te hebben, als het forum externum, dat wil zeggen de

<sup>15</sup> Deze inachtneming van de godsdienstige overtuigingen blijkt uit de uitzonderingen die in het litigieuze decreet zijn opgenomen voor omkeerbare bedwelming die niet de dood van het dier tot gevolg heeft en „post-cut stunning” van runderen.

<sup>16</sup> De verwijzende rechter heeft in zijn verzoek om een prejudiciële beslissing aangegeven dat uit de ontstaansgeschiedenis van het decreet blijkt dat de Vlaamse wetgever is uitgegaan van het beginsel dat het slachten zonder bedwelming het dier vermijdbaar lijden berokkent. Met het litigieuze decreet heeft de wetgever dus het dierenwelzijn willen bevorderen. De Vlaamse wetgever was zich er bovendien van bewust dat het litigieuze decreet de vrijheid van godsdienst aantast en heeft getracht een evenwicht te vinden tussen enerzijds de doelstelling om het dierenwelzijn te bevorderen en anderzijds de eerbiediging van de vrijheid van godsdienst.

<sup>17</sup> Zie de arresten van 29 mei 2018, *Liga van Moskeeën en Islamitische Organisaties Provincie Antwerpen e.a.* (C-426/16, EU:C:2018:335, punten 53 en 55-57), en 26 februari 2019, *Œuvre d’assistance aux bêtes d’abattoirs* (C-497/17, EU:C:2019:137, punt 48).

belijdenis in het openbaar van de godsdienstige overtuiging, omvatten. Het Hof heeft derhalve geconcludeerd dat de in artikel 4, lid 4, van verordening nr. 1099/2009 bedoelde speciale slachtmethoden die vereist zijn voor religieuze riten, binnen de werkingssfeer van artikel 10, lid 1, van het Handvest vallen als onderdeel van belijdenis in het openbaar van de godsdienstige overtuiging.<sup>18</sup>

55. Het Hof was van oordeel dat de krachtens artikel 4, lid 4, van verordening nr. 1099/2009 toegestane uitzondering, waaraan het vereiste is verbonden dat het slachten plaatsvindt in een slachthuis<sup>19</sup>, geen verbod op het uitvoeren van rituele slachtingen in de Unie instelt, maar juist uitdrukking geeft aan het positieve streven van de Uniewetgever om het slachten van dieren zonder voorafgaande verdoving mogelijk te maken, zodat de vrijheid van godsdienst daadwerkelijk wordt geëerbiedigd.<sup>20</sup>

56. De in artikel 4, lid 4, van verordening nr. 1099/2009, opgenomen uitzondering op de regel van artikel 4, lid 1, van die verordening staat dus rituele slachtingen, waarbij het dier zonder voorafgaande verdoving kan worden gedood, toe, maar *uitsluitend om te verzekeren dat de vrijheid van godsdienst wordt geëerbiedigd*, aangezien die vorm van slachting *pijn, spanning of lijden van het dier niet even efficiënt kan verzachten als een slachting met voorafgaande bedwelming*, hetgeen overeenkomstig artikel 2, onder f), van die verordening, gelezen in het licht van overweging 20 ervan, noodzakelijk is om het dier in een toestand van bewusteloosheid en gevoelsverlies te brengen die zijn lijden aanzienlijk kan beperken.<sup>21</sup>

57. Artikel 4, lid 4, van verordening nr. 1099/2009 weerspiegelt dus de wil van de Uniewetgever om de vrijheid van godsdienst te eerbiedigen, evenals het recht voor iedereen om zijn godsdienst te belijden of zijn overtuiging tot uitdrukking te brengen in erediensten, in onderricht, in de praktische toepassing ervan en in het onderhouden van geboden en voorschriften, zoals verankerd in artikel 10 van het Handvest, ondanks het vermijdbare lijden dat dieren wordt berokkend in het kader van rituele slachtingen zonder voorafgaande bedwelming.<sup>22</sup> Deze bepaling geeft mijns inziens uitvoering aan het streven van de Unie naar een tolerante, pluralistische samenleving waarin uiteenlopende en soms tegenstrijdige standpunten en geloofsovertuigingen bestaan en met elkaar moeten worden verzoend.

58. Uit de punten 56 en volgende van het arrest van 29 mei 2018, Liga van Moskeeën en Islamitische Organisaties Provincie Antwerpen e.a. (C-426/16, EU:C:2018:335), volgt echter duidelijk dat *technische voorwaarden of eisen* die erop gericht zijn het lijden van dieren bij het doden zo veel mogelijk te beperken en de gezondheid van alle consumenten van vlees te waarborgen, en die algemeen en zonder onderscheid gelden, kunnen worden verbonden aan de vrijheid om slachtingen zonder voorafgaande verdoving voor religieuze doeleinden uit te voeren teneinde deze slachtingen te

18 In het arrest van 14 maart 2017, G4S Secure Solutions (C-157/15, EU:C:2017:203, punt 27), heeft het Hof verklaard dat zoals blijkt uit de Toelichtingen bij het Handvest van de grondrechten (PB 2007, C 303, blz. 17), het in artikel 10, lid 1, van het Handvest gewaarborgde recht correspondeert met het recht dat wordt gewaarborgd in artikel 9 van het op 4 november 1950 te Rome ondertekende Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (hierna: „EVRM”) en het overeenkomstig artikel 52, lid 3, van het Handvest dezelfde inhoud en reikwijdte heeft. Volgens vaste rechtspraak is het EVRM, zolang de Europese Unie er geen partij bij is, geen formeel in de rechtsorde van de Unie opgenomen rechtsinstrument. Derhalve moet het onderzoek van de geldigheid van verordening nr. 1099/2009 uitsluitend aan de hand van de door het Handvest gewaarborgde grondrechten worden verricht. Zie arrest van 28 juli 2016, *Ordre des barreaux francophones et germanophone* e.a. (C-543/14, EU:C:2016:605, punt 23 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

19 Dit is een inrichting die erkenning behoeft van de bevoegde nationale autoriteiten en met het oog op erkenning voldoet aan de technische eisen op het gebied van bouw, indeling en uitrusting die zijn vastgesteld in verordening (EG) nr. 853/2004 van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2004 houdende vaststelling van specifieke hygiënevoorschriften voor levensmiddelen van dierlijke oorsprong (PB 2004, L 139, blz. 55, met rectificatie in PB 2004, L 226, blz. 22).

20 Arrest van 29 mei 2018, Liga van Moskeeën en Islamitische Organisaties Provincie Antwerpen e.a. (C-426/16, EU:C:2018:335, punt 56).

21 Arrest van 26 februari 2019, *Œuvre d'assistance aux bêtes d'abattoirs* (C-497/17, EU:C:2019:137, punt 48). Het Hof heeft in punt 49 van dat arrest opgemerkt dat „hoewel volgens overweging 43 van verordening nr. 1099/2009 het slachten zonder voorafgaande bedwelming vereist dat de halssnede accuraat met een scherp mes wordt toegebracht om het lijden ‚zoveel mogelijk’ te bekorten, met het gebruik van deze techniek het lijden van het dier niet ‚tot een minimum’ kan worden beperkt”.

22 Zie overweging 18 van verordening nr. 1099/2009.

organiseren en hiervoor een kader te scheppen. Zoals reeds aangegeven, was het Hof in punt 68 van het arrest van 29 mei 2018, Liga van Moskeeën en Islamitische Organisaties Provincie Antwerpen e.a. (C-426/16, EU:C:2018:335), dus van oordeel dat het vereiste dat een dergelijke slachting in een slachthuis plaatsvindt<sup>23</sup> geen beperking inhoudt van het recht op vrijheid van godsdienst.<sup>24</sup>

59. Bovendien heeft het Hof in het arrest van 26 februari 2019, Œuvre d'assistance aux bêtes d'abattoirs (C-497/17, EU:C:2019:137, punten 48-50), in wezen geoordeeld dat het welzijn van dieren weliswaar in zekere mate kan worden beknot om rituele slachtingen toe te staan, maar dat de in artikel 4, lid 4, van verordening nr. 1099/2009 vastgestelde uitzondering niet verder gaat dan wat *strikt noodzakelijk* is om te verzekeren dat de vrijheid van godsdienst wordt geëerbiedigd. De essentie van de betrokken overtuigingen omvat mede de consumptie van het vlees van dieren die volgens religieuze riten zijn geslacht.

60. Voorts blijkt mijns inziens uit dat arrest dat de rituele slachting van dieren zonder voorafgaande bedwelming er onder bepaalde omstandigheden toe zal leiden dat de producten van dat ritueel anders worden behandeld dan de producten die afkomstig zijn van dieren die zijn geslacht op een wijze die voldoet aan hogere normen op het gebied van dierenwelzijn.

61. Het is duidelijk dat artikel 4, lid 4, van verordening nr. 1099/2009, als uitzondering op de regel van artikel 4, lid 1, van die verordening, strikt moet worden uitgelegd. Dit is noodzakelijk om dieren bij het doden zo goed mogelijk te beschermen en tegelijkertijd te waarborgen dat de vrijheid van godsdienst en diepgewortelde godsdienstige overtuigingen worden geëerbiedigd. Ondanks de duidelijke spanning tussen deze twee – soms tegenstrijdige – doelstellingen is het meest opvallende aspect van het samenspel tussen deze bepalingen van verordening nr. 1099/2009 volgens mij de zeer strikte formulering van artikel 4, lid 1, van die verordening en de reikwijdte van het daarin vervatte verbod. Dit staat in contrast met het ontbreken van concrete of specifieke beperkingen van de in artikel 4, lid 4, opgenomen uitzondering, afgezien van het voorschrift dat het slachten in kwestie vereist is voor religieuze riten en in een slachthuis plaatsvindt.<sup>25</sup>

23 Zie, naar analogie, EHRM, 27 juni 2000, Cha'are Shalom Ve Tsedek tegen Frankrijk, (CE:ECHR:2000:0627JUD002741795, § 76 en 77), waarin de Grote kamer van het EHRM heeft geoordeeld „dat het [Frans] recht, met de uitzondering op het beginsel dat dieren moeten worden bedwelmd voordat zij worden geslacht, invulling heeft gegeven aan een positief beleid van de staat om ervoor te zorgen dat de vrijheid van godsdienst daadwerkelijk kan worden beleefd. Het decreet van 1980 beperkt de uitoefening van die vrijheid niet, maar is juist bedoeld om de vrije uitoefening ervan te organiseren en daarvoor een rechtskader te scheppen. Het EHRM is voorts van oordeel dat het feit dat de minder strenge voorschriften die bedoeld zijn om rituele slachtingen te reguleren, alleen rituele slachters toestaan die daarvoor zijn erkend door erkende religieuze instanties op zich niet leidt tot de conclusie dat er sprake is van een aantasting van de vrijheid van godsdienstbelijdenis. Het EHRM is, net als de regering, van oordeel dat het in het algemeen belang is om ongereguleerde slachtingen die in twijfelachtige hygiënische omstandigheden worden uitgevoerd, te vermijden en dat het daarom de voorkeur verdient om, indien er sprake is van rituele slachtingen, deze uit te voeren in slachthuizen die door de overheid worden gecontroleerd”.

24 Aangezien het betrokken vereiste *geen* beperking of belemmering van de in artikel 10, lid 1, van het Handvest erkende vrijheid van godsdienst vormde, hoefde dit vereiste niet te worden onderzocht in het licht van de drievoudige toets van artikel 52, lid 1, van het Handvest. Volgens die toets moeten beperkingen op de uitoefening van, onder meer, de vrijheid van godsdienst i) bij wet worden gesteld, ii) de wezenlijke inhoud van die vrijheid eerbiedigen, en iii) het evenredigheidsbeginsel in acht nemen, op grond waarvan beperkingen slechts kunnen worden gesteld indien zij noodzakelijk zijn en daadwerkelijk aan door de Unie erkende doelstellingen van algemeen belang of aan de eisen van de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen beantwoorden. Hoewel het in bepaalde omstandigheden moeilijk is om de betrokken drievoudige toets te doorstaan, blijkt mijns inziens uit de redenering van het Hof in de punten 58 e.v. van het arrest van 29 mei 2018, Liga van Moskeeën en Islamitische Organisaties Provincie Antwerpen e.a. (C-426/16, EU:C:2018:335), dat het vereiste dat rituele slachtingen in een slachthuis plaatsvinden – indien dat als beperking werd beschouwd – aan die drievoudige toets zou hebben voldaan.

25 Dit wil niet zeggen dat rituele slachting niet aan andere voorwaarden is onderworpen op grond van verordening nr. 1099/2009 om het lijden van de dieren op het moment van overlijden te beperken. Zoals advocaat-generaal Wahl in zijn conclusie in de zaak Œuvre d'assistance aux bêtes d'abattoirs (C-497/17, EU:C:2018:747, punten 79 en 80), heeft verklaard, moet het ritueel slachten van dieren krachtens artikel 4, lid 4, van verordening nr. 1099/2009 „op zodanige wijze worden uitgevoerd dat het lijden van dieren wordt beperkt. Zo wordt in overweging 2 van verordening nr. 1099/2009 met name aangegeven dat „[b]edrijfsexploitanten of bij het doden van dieren betrokken personen [...] de nodige maatregelen [dienen] te nemen om pijn te vermijden en angst en spanning en lijden tijdens het slacht- of dodingsproces zoveel mogelijk te beperken, waarbij zij moeten uitgaan van de beste praktijken op dit gebied en de methoden die krachtens deze verordening zijn toegestaan”. Overweging 43 van die verordening luidt dat „[h]et slachten zonder bedwelming vereist dat de halssnede accuraat met een scherp mes wordt toegebracht om het lijden zoveel mogelijk te bekorten”. Voorts worden volgens artikel 9, lid 3, en artikel 15, lid 3, eerste alinea, van de verordening dieren afzonderlijk gefixeerd en pas in fixatieapparatuur geplaatst, „wanneer de [...] met bedwelming of verbloeding belaste persoon gereed is om het dier zo snel mogelijk te bedwelmen of verbloeden”. Ten slotte bepaalt artikel 5, lid 2, van verordening nr. 1099/2009 dat „[i]ndien voor de toepassing van artikel 4, lid 4, dieren zonder bedwelming worden gedood, [...] de voor het slachten verantwoordelijke persoon stelselmatig controles [uitvoert] om zich ervan te verzekeren dat de dieren geen tekenen van bewustzijn of gevoeligheid vertonen voordat zij uit de fixatie worden losgemaakt, noch enig teken van leven vertonen voordat zij worden geslacht of gebroeid.”



62. In dit verband moet ik opmerken dat de bewoordingen „[i]ndien dieren worden geslacht volgens speciale methoden die vereist zijn voor religieuze ritën” in artikel 4, lid 4, van verordening nr. 1099/2009 helaas vaag zijn en dus vatbaar voor ruime uitlegging ten nadele van het dierenwelzijn.<sup>26</sup> Aan de bescherming van het dierenwelzijn waarin artikel 13 VWEU voorziet, moet uiteraard werkelijke invulling en betekenis worden toegekend door de Uniewetgever. Hoewel de bescherming van het dierenwelzijn in bepaalde omstandigheden moet wijken voor het nog fundamentele doel om de vrijheid van godsdienst en godsdienstige overtuigingen te waarborgen, moeten deze omstandigheden zelf duidelijk en nauwkeurig zijn. Men kan zich terecht afvragen of alle producten van dieren die onder het mom van de uitzondering uit hoofde van artikel 4, lid 4, van verordening nr. 1099/2009 zijn geslacht, inderdaad bestemd zijn voor consumptie door personen voor wie een dergelijke slachting vereist is om aan de voorschriften van hun godsdienst te voldoen. Uit het dossier waarover het Hof beschikt, blijkt dat producten van dieren die zonder voorafgaande bedwelming zijn geslacht, bestemd zijn voor consumptie door personen die hiervan niet alleen niet op de hoogte zijn, maar voor wie deze slacht niet vereist is om aan de door de godsdienst voorgeschreven voedselvoorschriften te voldoen.<sup>27</sup> Sterker nog, het is goed mogelijk dat bepaalde consumenten religieuze, morele of gewetensbezwaren hebben tegen het consumeren van dergelijke producten, gezien het vermijdbare lijden dat de dieren in kwestie moeten ondergaan.

63. Ondanks de duidelijke bewoordingen van artikel 4, lid 1, van verordening nr. 1099/2009 valt moeilijk anders te concluderen dan dat een consument in de Unie er slechts zeker van kan zijn dat dierlijke producten in overeenstemming zijn met artikel 4, lid 1, van verordening nr. 1099/2009, wanneer hij producten koopt die voorzien zijn van het biologisch logo van de Unie. Uit het voorgaande volgt dus dat de lidstaten weliswaar verplicht zijn de diepgewortelde godsdienstige overtuigingen van de aanhangers van het islamitische en het joodse geloof te respecteren door het ritueel slachten van dieren op deze manier toe te staan, maar dat zij ook verplichtingen hebben ten aanzien van het welzijn van deze wezens met gevoel. Concreet betekent dit dat een situatie waarin vleesproducten die afkomstig zijn van dieren die ritueel zijn geslacht, gewoon in de algemene voedselketen mogen terechtkomen voor consumptie door klanten die niet op de hoogte zijn – en niet op de hoogte worden gesteld – van de manier waarop de dieren zijn geslacht, niet in overeenstemming zou zijn met de geest of de letter van artikel 13 VWEU.

64. Uit het dossier waarover het Hof beschikt, blijkt dat steeds meer lidstaten trachten de reikwijdte van de in artikel 4, lid 4, van verordening nr. 1099/2009 vervatte uitzondering op verschillende manieren nader te bepalen of te beperken. Zij doen dit bijvoorbeeld met een verbod op het slachten van dieren zonder voorafgaande bedwelming of een verbod op het slachten van dieren zonder voorafgaande (omkeerbare) bedwelming of „post-cut stunning”, op grond van onder meer artikel 26, lid 2, eerste alinea, onder c), van die verordening.

65. Het is de rechtmatigheid van deze praktijk in het licht van de bepalingen van verordening nr. 1099/2009, en in het bijzonder artikel 26, lid 2, eerste alinea, onder c), van die verordening, die centraal staat in het onderhavige verzoek om een prejudiciële beslissing en waarop ik mij nu richt.

26 Dit is met name het geval wanneer het gaat om een uitzondering op de zeer strikte en ondubbelzinnige regel van artikel 4, lid 1, van verordening nr. 1099/2009.

27 Zo heeft de Commissie in haar opmerkingen aan het Hof verklaard dat de statistieken met betrekking tot het slachten van dieren in Vlaanderen tussen 2010 en 2016 die zijn opgesteld tijdens de wetgevingsprocedure die heeft geleid tot de vaststelling van het litigieuze decreet „[duidelijk lijken aan te geven] dat een aanzienlijke hoeveelheid van het vlees uit onverdoofde rituele slachting wellicht in de algemene consumptie is terechtgekomen, waarvoor uiteraard geen religieuze ‚vereiste’ bestaat”. De Commissie heeft er ook op gewezen dat hier economische overwegingen spelen, daar de slachthuissector er belang bij heeft om de eindbestemming van vlees uit onverdoofde slachtingen zo open mogelijk te houden, en bijvoorbeeld in staat te zijn bepaalde niet al te dure delen van het dier voor de halalmarkt te voorzien (onder de vorm van bijvoorbeeld merguezworsten), terwijl andere, duurdere delen (zoals de filet) in de algemene consumptie terechtkomen. Bovendien wordt volgens de Commissie in de regel ongeveer de helft van een geslacht dier verworpen als niet beantwoordend aan de vereisten voor koosjer vlees, zodat dit vlees zeer waarschijnlijk in de algemene consumptie terechtkomt.

**C. Artikel 26, lid 2, eerste alinea, onder c), van verordening nr. 1099/2009**

66. Op grond van artikel 26, leden 1 en 2, van verordening nr. 1099/2009 mogen de lidstaten nationale voorschriften handhaven of aannemen die strekken tot een uitgebreidere bescherming van dieren<sup>28</sup> bij het doden dan die waarin die verordening voorziet. Artikel 26, lid 2, eerste alinea, onder c), van verordening nr. 1099/2009 bepaalt in feite dat de lidstaten bij wet kunnen voorzien in een uitgebreidere bescherming van dieren bij het doden met betrekking tot het slachten en bedwelmen<sup>29</sup> van dieren overeenkomstig artikel 4, lid 4, van die verordening.

67. Volgens mij zien de bewoordingen van artikel 26, lid 2, eerste alinea, onder c), van verordening nr. 1099/2009 zelf *niet* op de volledige of nagenoeg volledige afschaffing<sup>30</sup> door de lidstaten van rituele slachtingen. Dit blijkt duidelijk uit de bewoordingen van de uitzondering uit hoofde van artikel 4, lid 4, van die verordening, die zelf bedoeld is om de vrijheid van godsdienst te beschermen. De algemene bewoordingen van artikel 26, lid 2, kunnen niet worden gelezen op een wijze die afdoet aan de specifieke bepalingen van artikel 4, lid 4.

68. Artikel 26, lid 2, eerste alinea, onder c), van verordening nr. 1099/2009 handhaaft veeleer deze uitzondering en staat tegelijk op grond van het subsidiariteitsbeginsel en rekening houdend met de nationale gevoeligheden op het gebied van dierenwelzijn toe dat de lidstaten aanvullende of stringentere nationale voorschriften vaststellen die verder gaan dan het uitdrukkelijke vereiste van artikel 4, lid 4, van die verordening, namelijk dat het slachten van dieren waarvoor speciale slachtmethoden gelden die vereist zijn voor religieuze ritën, in een slachthuis plaatsvindt.

69. Deze aanvullende voorschriften kunnen bijvoorbeeld het vereiste omvatten dat er tijdens de rituele slachting permanent een gekwalificeerde dierenarts aanwezig is (naast de vereisten met betrekking tot een functionaris voor het dierenwelzijn als bedoeld in artikel 17 van verordening nr. 1099/2009) en dat de persoon die deze specifieke vorm van slachten uitvoert naar behoren is opgeleid, alsmede regels met betrekking tot de aard, de grootte en de scherpte van het gebruikte mes en het vereiste dat een tweede mes beschikbaar is voor het geval dat het eerste mes tijdens het slachten beschadigd raakt.

70. De aanneming door de lidstaten van stringentere voorschriften krachtens artikel 26, lid 2, eerste alinea, onder c), van verordening nr. 1099/2009 moet dus plaatsvinden *in het kader van en met volledige inachtneming van de aard van de uitzondering uit hoofde van artikel 4, lid 4, van die verordening*. Dit betekent echter niet dat de lidstaten de bevoegdheid uit hoofde van artikel 26, lid 2, van verordening nr. 1099/2009 kunnen aanwenden op een wijze die de in artikel 4, lid 4, van die verordening vervatte uitzondering in feite teniet zou doen. Deze uitzondering was immers zelf bedoeld om de vrijheid van godsdienst te eerbiedigen van de aanhangers van het joodse en het islamitische geloof, voor wie het ritueel slachten van dieren een essentieel kenmerk van hun religieuze tradities, praktijken en zelfs hun identiteit is.

71. In overweging 18 van verordening nr. 1099/2009 wordt namelijk uitgelegd dat de mogelijkheid voor de lidstaten om stringentere nationale voorschriften te handhaven of aan te nemen, de wil van de Uniewetgever weerspiegelt om aan „de lidstaten [...] een *bepaalde mate* van subsidiariteit” toe te staan, *terwijl de in artikel 4, lid 4, van verordening nr. 1099/2009 vervatte uitzondering op voorafgaande bedwelming vóór het slachten toch wordt gehandhaafd*.<sup>31</sup>

28 Dit begrip wordt niet gedefinieerd. Mijns inziens lijdt het echter geen twijfel dat het litigieuze decreet, door voorafgaande omkeerbare bedwelming van dieren of „post-cut stunning” van runderen voor te schrijven, een uitgebreidere bescherming biedt dan artikel 4, lid 4, van verordening nr. 1099/2009 en dus in beginsel onder artikel 26, lid 2, eerste alinea, onder c), van die verordening valt.

29 Zie het gebruik van het begrip „daarmee verband houdende activiteiten”. Opgemerkt zij dat dit begrip, dat ook betrekking heeft op de behandeling van het dier bij het slachten, zeer ruim van opzet is en geenszins beperkt is tot of in de eerste plaats zelfs gericht is op het „bedwelmen” van dieren.

30 Waardoor het nuttig effect van de uitzondering uit hoofde van artikel 4, lid 4, van verordening nr. 1099/2009 wordt ondermijnd.

31 Zie ook overweging 57 van verordening nr. 1099/2009, waarin staat dat „het passend [is] om de lidstaten *enige speelruimte* toe te staan om uitgebreidere nationale voorschriften te handhaven of op bepaalde gebieden in te voeren”. Cursivering van mij.

72. Artikel 26, lid 2, eerste alinea, onder c), van verordening nr. 1099/2009 staat dus toe dat ter bescherming van het dierenwelzijn stringenter nationale voorschriften worden aangenomen, mits de „kern” van de betrokken religieuze praktijk, namelijk het ritueel slachten, niet wordt aangetast. Deze bepaling machtigt de lidstaten dus niet om een verbod in te voeren op het slachten van dieren zoals dit vereist is voor religieuze riten en uitdrukkelijk is toegestaan door artikel 4, lid 4, van verordening nr. 1099/2009.<sup>32</sup>

73. Naar mijn mening zou elke andere uitlegging van artikel 26, lid 2, eerste alinea, onder c), van verordening nr. 1099/2009 niet alleen in strijd zijn met de bewoordingen zelf van de betrokken bepaling<sup>33</sup> en de duidelijke bedoeling van de Uniewetgever<sup>34</sup>, maar ook een beperking van de door artikel 10, lid 1, van het Handvest gewaarborgde vrijheid van godsdienst vormen en een expliciete, gedetailleerde motivering vereisen overeenkomstig de drievoudige toets van artikel 52, lid 1, van het Handvest. Het volstaat hier om op te merken dat een dergelijke motivering ontbreekt in verordening nr. 1099/2009.

74. Aangezien zowel uit de overwegingen van verordening nr. 1099/2009 als uit de formulering van artikel 4, lid 4, zelf duidelijk blijkt dat het de bedoeling was het ritueel slachten van dieren te handhaven, is de verdere bevoegdheid die krachtens artikel 26, lid 2, eerste alinea, onder c), van verordening nr. 1099/2009<sup>35</sup> aan de lidstaten is verleend met betrekking tot het slachten van dieren overeenkomstig artikel 4, lid 4, eenvoudigweg bedoeld om hen in staat te stellen de aanvullende maatregelen te nemen die zij nodig achten om het welzijn van de betrokken dieren te bevorderen.

75. Nogmaals, deze aanvullende maatregelen strekken mogen dus niet zo ver gaan dat rituele slachting zonder voorafgaande bedwelming of „post-cut stunning” wordt verboden, aangezien dit zou betekenen dat de aard zelf van de in artikel 4, lid 4, van verordening nr. 1099/2009 vervatte vrijstelling wordt miskend. Dit zou op zijn beurt de essentie van de religieuze waarborgen in artikel 10, lid 1, van het Handvest aantasten voor de aanhangers van respectievelijk het jodendom en de islam voor wie deze religieuze rituelen, zoals we hebben gezien, een diepgaand persoonlijk religieus belang hebben. Derhalve ben ik van mening dat de lidstaten overeenkomstig artikel 26, lid 2, eerste alinea, onder c), van verordening nr. 1099/2009 en overeenkomstig het arrest van 29 mei 2018, Liga van Moskeeën en Islamitische Organisaties Provincie Antwerpen e.a. (C-426/16, EU:C:2018:335), bijvoorbeeld technische voorwaarden of eisen kunnen vaststellen<sup>36</sup> om het lijden van dieren bij het doden zo veel mogelijk te beperken en hun welzijn te bevorderen, naast de door artikel 4, lid 4, van die verordening opgelegde verplichting dat het ritueel slachten in een slachthuis plaatsvindt.

32 Ondanks de aanzienlijke inspanningen die de Vlaamse wetgever heeft geleverd om de standpunten van de joodse en moslimgemeenschap zo veel mogelijk in aanmerking te nemen door de uitzonderingen met betrekking tot voorafgaande omkeerbare bedwelming die niet de dood van het dier tot gevolg heeft of „post-cut stunning” in geval van runderen, blijkt uit het dossier waarover het Hof beschikt – onder voorbehoud van verificatie door de verwijzende rechter – dat deze inaanmerkingneming volgens bepaalde vertegenwoordigers van die gemeenschappen niet voldoet aan de grondbeginselen van de betrokken religieuze riten.

33 En dus contra legem.

34 In overweging 18 van verordening nr. 1099/2009 staat dat „[d]eze verordening [...] de vrijheid van godsdienst, evenals het recht voor iedereen om zijn godsdienst te belijden of overtuiging tot uitdrukking te brengen [respecteert] zoals verankerd in artikel 10 van het Handvest”.

35 En ook het subsidiariteitsbeginsel. Het is duidelijk dat de Uniewetgever geen volledige harmonisatie van deze specifieke kwestie voor ogen had.

36 Uit het dossier waarover het Hof beschikt, blijkt dat veel lidstaten de begrippen „uitgebreidere bescherming” of „stringenter nationale voorschriften” aldus hebben uitgelegd dat zij aanvullende technische vereisten mogen stellen aan de wijze waarop dieren worden geslacht, met name door het vereisen van voorafgaande bedwelming of „post-cut stunning”. Naar mijn mening kunnen een uitgebreidere bescherming of dergelijke voorschriften ook betrekking hebben op maatregelen die niet specifiek gericht zijn op de manier waarop individuele dieren worden geslacht, maar die beogen te waarborgen dat het aantal dieren dat wordt geslacht in overeenstemming met de uitzondering uit hoofde van artikel 4, lid 4, van verordening nr. 1099/2009 niet groter is dan nodig is om te voldoen aan de voedselvoorschriften van bepaalde religieuze groepen. In dit verband ben ik er mij van bewust dat artikel 4, lid 4, en artikel 26, lid 2, eerste alinea, onder c), van verordening nr. 1099/2009 elkaar in zekere mate conceptueel overlappen. Dit is ongetwijfeld te wijten aan het ietwat vage karakter van de eerstbedoelde bepaling. Het is echter duidelijk dat de essentie van deze riten – die voor veel aanhangers van zowel het joodse als het islamitische geloof een zeer belangrijk onderdeel van hun religieuze traditie en ervaring zijn – bescherming moet genieten op grond van verordening nr. 1099/2009, zoals uitgelegd in het licht van artikel 10, lid 1, van het Handvest.

76. Mijns inziens is het niet dienstig om te speculeren over welk soort maatregelen de lidstaten rechtmatig zouden kunnen aannemen op basis van artikel 26, lid 2, eerste alinea, onder c), van verordening nr. 1099/2009 of op basis van enige andere rechtsgrondslag, aangezien dit duidelijk buiten het bestek van de onderhavige procedure valt en daarover dus niet werkelijk is gediscussieerd.<sup>37</sup> Het staat niet aan het Hof om hierover advies uit te brengen. Het volstaat om te zeggen dat deze bevoegdheid niet zo ver reikt dat rituele slachtingen zonder bedwelming op de wijze waarop de Vlaamse wetgever dit in deze procedure voor ogen had, kunnen worden verboden.

77. Mijn voorlopige conclusie luidt derhalve dat artikel 26, lid 2, eerste alinea, onder c), van verordening nr. 1099/2009, gelezen in samenhang met artikel 4, leden 1 en 4, van die verordening, en gelet op artikel 10 van het Handvest en artikel 13 VWEU, aldus moet worden uitgelegd dat het de lidstaten niet is toegestaan om voorschriften aan te nemen die voorzien, enerzijds, in een verbod op het onverdoofd slachten van dieren dat ook geldt voor de in het kader van een religieuze rite uitgevoerde slachting en, anderzijds, in een alternatief verdovingsprocedé voor de in het kader van een religieuze rite uitgevoerde slachting, gebaseerd op de omkeerbare verdoving en op het voorschrift dat de verdoving niet de dood van het dier tot gevolg mag hebben.

78. Bij het onderzoek van de vragen is niet gebleken van feiten of omstandigheden die de geldigheid van artikel 26, lid 2, eerste alinea, onder c), van verordening nr. 1099/2009 kunnen aantasten in het licht van artikel 10, lid 1, van het Handvest.

79. Aan deze conclusies wordt niet afgedaan door het feit dat het voor de joodse en de moslimgemeenschap altijd – in principe althans – mogelijk is om respectievelijk koosjer vlees en halalvlees in te voeren. Los van het feit dat de afhankelijkheid van dergelijke invoer enigszins precair zou zijn (zo werd het Hof ter terechtzitting van 8 juli 2020 meegedeeld dat sommige lidstaten, zoals de Bondsrepubliek Duitsland en het Koninkrijk der Nederlanden, een exportverbod voor dergelijke vleesproducten hebben ingesteld), zou het nauwelijks bevredigend zijn indien elke lidstaat deze benadering zou volgen. Feit blijft dat de kern van het door artikel 4, lid 4, van verordening nr. 1099/2009 gewaarborgde recht in elke lidstaat zonder voorbehoud van toepassing is en dat de bevoegdheid om aanvullende voorschriften vast te stellen overeenkomstig artikel 26, lid 2, eerste alinea, onder c), van die verordening daaraan niet mag afdoen.

80. De onderhavige procedure vestigt niettemin op eigen wijze de aandacht op de zwakte van de huidige wettelijke regeling. Indien de vereisten van artikel 13 VWEU moeten worden geacht reële verplichtingen aan de lidstaten op te leggen (wat ze volgens mij moeten doen), dan dient de Uniewetgever er ten minste voor te zorgen dat duidelijk en ondubbelzinnig voor alle consumenten wordt aangegeven wanneer producten afkomstig zijn van dieren die zonder voorafgaande bedwelming zijn gedood.

<sup>37</sup> In punt 69 van deze conclusie zijn voorbeelden van dergelijke technische maatregelen gegeven. Het etiketteren van de betrokken producten om de consument duidelijk te informeren dat het vlees afkomstig is van een dier dat onverdoofd is geslacht, kan eveneens een wenselijke wetswijziging zijn. Een vermelding dat vlees koosjer of halal is, is alleen gericht tot bepaalde religieuze groepen en niet tot alle consumenten van producten die afkomstig zijn van dieren, wat mijns inziens in dat opzicht dus niet voldoende is. Zie de punten 80 en 81 van deze conclusie.

81. Een dergelijke benadering, die *neutraal en niet-discriminerend* is, waarbij aanvullende informatie wordt verstrekt aan *alle consumenten* door middel van de traceerbaarheid en etikettering van producten die afkomstig zijn van dieren, zal hen in staat stellen vrije en geïnformeerde keuzes te maken met betrekking tot de consumptie van dergelijke producten.<sup>38</sup> Dit zou bovendien het dierenwelzijn ten goede komen doordat het lijden van dieren bij het doden wordt verminderd en tegelijkertijd de vrijheid van godsdienst wordt beschermd<sup>39</sup>.

#### **D. Artikel 26, lid 4, van verordening nr. 1099/2009**

82. De bevoegdheid die aan de lidstaten is verleend om aanvullende of stringenter nationale voorschriften aan te nemen, wordt bovendien *ook* nader bepaald of beperkt door artikel 26, lid 4, van verordening nr. 1099/2009. Ingevolge die bepaling mogen dergelijke nationale voorschriften geen belemmering vormen voor het vrije verkeer van producten afkomstig van dieren die zijn geslacht in een andere lidstaat die een minder uitgebreide bescherming biedt. Zoals uiteengezet in overweging 57 van verordening nr. 1099/2009 is een uitgebreidere bescherming van dieren bij het doden dus toegestaan, op voorwaarde dat het functioneren van de interne markt hierdoor niet wordt geschaad.

83. De verwijzende rechter heeft in zijn verzoek om een prejudiciële beslissing aangegeven dat de Vlaamse wetgever van mening was „dat het litigieuze decreet de mogelijkheid voor de gelovigen om zich vlees te verschaffen dat afkomstig is van dieren die overeenkomstig de religieuze voorschriften werden geslacht, niet beïnvloedt, gelet op het feit dat geen enkele bepaling de invoer van zulk vlees in het Vlaamse Gewest verbiedt”.

84. Volgens mij doet het in artikel 26, lid 4, van verordening nr. 1099/2009 neergelegde vereiste dat voorschriften die door de lidstaten op grond van artikel 26, lid 2, eerste alinea, onder c), van verordening nr. 1099/2009 zijn vastgesteld de werking van de interne markt niet belemmeren, niets af aan het feit dat de door de lidstaten op basis van deze laatstbedoelde bepaling vastgestelde maatregelen *moeten worden toegepast* in het kader van en met volledige inachtneming van de in artikel 4, lid 4, van die verordening vervatte uitzondering. Het feit dat dierlijke producten die voldoen aan bepaalde slachtmethoden die vereist zijn voor religieuze ritens, uit een andere lidstaat kunnen worden verkregen, biedt dus op zich geen oplossing voor de niet-naleving van de vereisten van artikel 4, lid 4, van verordening nr. 1099/2009.

<sup>38</sup> Zie naar analogie artikel 3, lid 1, van verordening (EU) nr. 1169/2011 van het Europees Parlement en de Raad van 25 oktober 2011 betreffende de verstrekking van voedselinformatie aan consumenten, tot wijziging van verordeningen (EG) nr. 1924/2006 en (EG) nr. 1925/2006 van het Europees Parlement en de Raad en tot intrekking van richtlijn 87/250/EEG van de Commissie, richtlijn 90/496/EEG van de Raad, richtlijn 1999/10/EG van de Commissie, richtlijn 2000/13/EG van het Europees Parlement en de Raad, richtlijnen 2002/67/EG en 2008/5/EG van de Commissie, en verordening (EG) nr. 608/2004 van de Commissie (PB 2011, L 304, blz. 18) waarin is bepaald dat „[b]ij de verstrekking van voedselinformatie wordt gestreefd naar een hoog niveau van bescherming van de gezondheid en de belangen van de consumenten door de eindverbruikers een basis te verschaffen voor het maken van goed doordachte keuzes en een veilig gebruik van levensmiddelen, waarbij speciale aandacht wordt besteed aan gezondheids-, milieu-, economische, *sociale en ethische aspecten*.” Cursivering van mij. De rol van ethische overwegingen bij de etikettering van levensmiddelen in het kader van verordening nr. 1169/2011 is onderzocht door het Hof in zijn arrest van 12 november 2019, Organisation juive européenne en Vignoble Psagot (C-363/18, EU:C:2019:954), en door mij in mijn conclusie in die zaak (C-363/18, EU:C:2019:494).

<sup>39</sup> Zowel van degenen wier godsdienst een rituele slachting vereist, als van degenen die religieuze, morele of gewetensbezwaren hebben tegen het slachten van dieren zonder bedwelming.

85. Het klopt dat het EHRM in de zaak Cha'are Shalom Ve Tsedek tegen Frankrijk (EHRM, 20 juni 2000, CE:ECHR:2000:0627JUD002741795) van oordeel was dat er *alleen* sprake is van inmenging in de vrijheid van godsdienstbelijdenis wanneer ritueel slachten illegaal is en *het daardoor onmogelijk is vlees te eten van dieren die zijn geslacht overeenkomstig de toepasselijke religieuze voorschriften*. Volgens het EHRM is er dus geen sprake van inmenging in de vrijheid van godsdienstbelijdenis wanneer vlees dat verenigbaar is met de religieuze voorschriften van een persoon eenvoudig kan worden verkregen in een andere staat.<sup>40</sup>

86. Hoewel het in artikel 10, lid 1, van het Handvest gewaarborgde recht overeenkomt met het recht dat wordt gewaarborgd in artikel 9 van het EVRM, dat door alle lidstaten is ondertekend en overeenkomstig artikel 52, lid 3, van het Handvest dezelfde inhoud en reikwijdte heeft, is het duidelijk dat de Uniewetgever, door artikel 4, lid 4, vast te stellen en door te eisen dat artikel 26 van verordening nr. 1099/2009 binnen de grenzen van eerstgenoemde bepaling wordt toegepast, de vrijheid van godsdienst een specifiekere bescherming heeft willen bieden dan die welke eventueel door artikel 9 van het EVRM was vereist.

87. Volgens mij staat het buiten kijf dat het vasthouden aan religieuze riten bij het slachten van dieren vaak moeilijk te rijmen valt met moderne opvattingen over dierenwelzijn. De uitzondering uit hoofde van artikel 4, lid 4, is echter een beleidskeuze die de Uniewetgever zeker mocht maken. Hieruit volgt dat het Hof niet mag toestaan dat deze specifieke beleidskeuze wordt uitgehold door individuele lidstaten die omwille van het dierenwelzijn specifieke maatregelen nemen die inhoudelijk tot gevolg hebben dat de uitzondering ten gunste van bepaalde religieuze aanhangers teniet wordt gedaan. Desondanks leidt geen van de bovenstaande overwegingen ertoe dat artikel 26 van verordening nr. 1099/2009, en met name artikel 26, lid 2, eerste alinea, onder c), van die verordening, onverenigbaar is met artikel 10, lid 1, van het Handvest.

<sup>40</sup> In hun gezamenlijke afwijkende mening in de zaak Cha'are Shalom Ve Tsedek tegen Frankrijk (EHRM, 20 juni 2000, CE:ECHR:2000:0627JUD002741795) hebben rechters Bratza, Fischbach, Thomassen, Tsatsa-Nikolovska, Panțiru, Levits en Traja verklaard dat het loutere feit dat de erkenning voor het uitvoeren van rituele slachtingen al aan één godsdienstige gemeenschap was verleend, de Franse autoriteiten niet ontsloeg van de verplichting om elk later verzoek van andere godsdienstige gemeenschappen die hetzelfde geloof aanhangen, zorgvuldig in overweging te nemen. Zij waren van mening dat de weigering om een erkenning aan de verzoekende vereniging te verlenen, terwijl die erkenning aan een andere vereniging was verleend en zodoende aan laatstgenoemde vereniging het exclusieve recht is toegekend om rituele slachters te erkennen, erop neerkwam dat het godsdienstig pluralisme niet werd gewaarborgd of dat niet werd gegarandeerd dat de verhouding tussen de aangewende middelen en het beoogde doel redelijk en evenredig is. Bovendien rechtvaardigde het feit dat „glatt” vlees (het geslachte dier mag geen enkele onzuiverheid hebben) vanuit België naar Frankrijk kon worden ingevoerd, volgens hen niet de conclusie dat er geen sprake was van inmenging in het recht van godsdienstbelijdenis door het uitvoeren van de rite van ritueel slachten. Zij waren van mening dat de mogelijkheid om dergelijk vlees met andere middelen te verkrijgen niet relevant was voor de beoordeling van de reikwijdte van het handelen of het nalaten van de staat dat erop gericht is de uitoefening van het recht op vrijheid van godsdienst te beperken.

## VI. Conclusie

88. Derhalve geeft ik het Hof in overweging de eerste en tweede prejudiciële vraag van het Grondwettelijk Hof (België) te beantwoorden als volgt:

„Artikel 26, lid 2, eerste alinea, onder c), van verordening (EG) nr. 1099/2009 van de Raad van 24 september 2009 inzake de bescherming van dieren bij het doden, gelezen in samenhang met artikel 4, leden 1 en 4, van die verordening, en gelet op artikel 10 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie en artikel 13 VWEU, moet aldus worden uitgelegd dat het de lidstaten niet is toegestaan om voorschriften aan te nemen die voorzien, enerzijds, in een verbod op het onverdoofd slachten van dieren dat ook geldt voor de in het kader van een religieuze rite uitgevoerde slachting en, anderzijds, in een alternatief verdovingsprocedé voor de in het kader van een religieuze rite uitgevoerde slachting, gebaseerd op de omkeerbare verdoving en op het voorschrift dat de verdoving niet de dood van het dier tot gevolg mag hebben.

Bij het onderzoek van de vragen is niet gebleken van feiten of omstandigheden die de geldigheid van artikel 26, lid 2, eerste alinea, onder c), van verordening nr. 1099/2009 kunnen aantasten in het licht van artikel 10, lid 1, van het Handvest.”