

Vestigingswet bedrijven, ontheffingen voor islamitische slagers

Uitoefening van een islamitisch slagersbedrijf zonder vergunning.

1. CBB 24 september 1976, ARB 1976, 313
2. CBB 14 maart 1978, ARB 1979, 106
3. (Bespreking) CBB 8 augustus 1979, SEW 1980 p. 195-197
4. CBB 14 november 1980, ARB 1981, 202
5. CBB 24 april 1981, ARB 1982, 70
6. CBB 28 juli 1982, ARB 1983, 207

Verweerder in de onderhavige zaken is steeds het Hoofdbedrijfschap Ambachten, gevestigd te 's-Gravenhage.

1. *CBB 24 september 1976*

feiten: Een Marokkaan (A) oefende in zijn land van herkomst het slagersbedrijf uit. Hij vraagt hier te lande een ontheffing aan van de verplichting te beschikken over bewijsstukken van handelskennis en vakbekwaamheid teneinde het islamitisch slagersbedrijf te kunnen uitoefenen. In verband hiermee neemt hij deel aan een vereenvoudigd vakbekwaamheidsonderzoek. Omdat dit een ongunstig resultaat oplevert, wordt de ontheffingsaanvraag geweigerd. A gaat in beroep bij het CBB. Hij voert ter ondersteuning aan dat de met het onderzoek belaste commissieleden onvoldoende bekend waren met de bij de uitoefening van het slagersbedrijf in acht te nemen Mohammedaanse rituele normen en diensgevolge in feite met de in Marokko geldende normen bij het onderzoek onvoldoende rekening is gehouden.

CBB: Bij afweging van de betrokken belangen kon in redelijkheid tot een afwijzende beschikking gekomen worden, omdat het vakbekwaamheidsonderzoek een voor A ongunstig resultaat heeft opgeleverd. De door A opgeworpen stelling is niet relevant, omdat het onderzoek geen betrekking heeft op bewerkingen van varkens, die volgens de islamitische voorschriften niet voor menselijke consumptie in aanmerking komen, en er in hoofdzaak op gericht is om te achterhalen of A beschikt over die elementaire vakkennis en vaardigheid die naar Nederlandse opvattingen van iemand die het slagersbedrijf uitoefent moet worden geëist, onverschillig of de aanvrager het slagersbedrijf al dan niet in overeenstemming met de islamitische voorschriften wil uitoefenen. Evenmin zijn (overige) feiten en omstandigheden gesteld of gebleken op grond waarvan het besluit voor vernietiging in aanmerking komt. Het beroep van A wordt verworpen.

Annotatie J.J.O. in: SEW 2 (1977), p. 167/168.

2. *CBB 14 maart 1978*

feiten: Een Turk (A) neemt een hier te lande gevestigde onderneming over, waarin een islamitisch slagersbedrijf wordt uitgeoefend. Hij dient een aanvraag in tot ontheffing van de verplichting te beschikken over bewijsstukken van handelskennis en vakbekwaamheid, teneinde het slagersbedrijf volgens islamitische zeden te kunnen uitoefenen. Deze wordt hem geweigerd omdat er zich gezien het aantal moslims in de desbetreffende gemeente reeds voldoende gegadigden voor deelname aan het vakbekwaamheidsonderzoek aangemeld hebben, ook de wachtlijst vol is, en bovendien nog meer aanvragen vóór die van A zijn ingediend. A stelt beroep in bij het CBB.

CBB: Uit de geschiedenis van de totstandkoming van de Vestigingswet Bedrijven blijkt dat aan het feit dat volgens de vastgestelde criteria in de behoefte aan islamitische slagers reeds is voorzien, geen gronden tot weigering van een vergunning ontleend mogen worden, doch dit brengt niet mee dat het weigeren ontheffing te verlenen op deze grond, in strijd is met de wet of enig ander algemeen verbindend voorschrift. Niet zijn (overige) feiten en omstandigheden gesteld of gebleken op grond waarvan het besluit voor vernietiging in aanmerking komt. Het beroep van A wordt verworpen.

Annotatie J.J.O. in: SEW 7 (1978), p. 508/509.

3. *CBB 8 augustus 1979*

feiten: Een Marokkaan (A) oefent hier te lande een islamitisch slagersbedrijf uit zonder in het bezit te zijn van de benodigde bewijsstukken van handelskennis en vakbekwaamheid. Voor de derde maal wordt zijn ontheffingsaanvraag geweigerd, omdat, gelet op het aantal buitenlandse moslims in de desbetreffende gemeente, reeds voldoende islamitische slagers gevestigd zijn.

A stelt beroep in bij het CBB waarbij hij zich beroept op mogelijke onverbindendheid van de Delegatiebeschikking, welke een uitvoeringsregel is van art. 15 lid 1 sub 6 van de Vestigingswet Bedrijven 1954.

Het CBB is van oordeel dat uit de geschiedenis van de totstandkoming van de wet blijkt dat aan het feit dat reeds in de behoefte aan islamitische slagers is voorzien, geen grond tot weigering van een vergunning ontleend mag worden. Dit brengt echter niet mee dat het weigeren ontheffing te verlenen op deze grond in strijd is met de wet of enig ander algemeen verbindend voorschrift. Het beroep van A wordt verworpen.

Annotatie J.J.O. in: SEW 3 (1980), p. 195.

4. *CBB 14 november 1980*

feiten: Een Turk (A) die in zijn land van herkomst in het slagersbedrijf werkzaam was, neemt hier te lande een aanvang met de uitoefening van het islamitisch slagersbedrijf en dient een aanvraag in tot ontheffing van de verplichting te beschikken over bewijsstukken van handelskennis en vakbekwaamheid, teneinde het islamitisch slagersbedrijf te kunnen uitoefenen. De ontheffing wordt geweigerd omdat in verhouding tot het aantal moslims in de betrokken gemeente reeds voldoende islamitische slagers gevestigd zijn. A gaat in beroep bij het CBB.

CBB: Zowel het vaststellen als hanteren van de beleidslijnen van het Hoofdbedrijfschap Ambachten kunnen in redelijkheid geschieden, nu deze uitgaan van objectieve en voor alle gevallen op gelijke wijze geldende criteria. Toepassing van de beleidslijnen kan in redelijkheid tot een weigeringsbesluit leiden, nu gelet op de cijfermatige gegevens ter plaatse geen behoefte meer bestaat aan een nieuwe bedrijfsvestiging, en de door betrokkene opgedane ervaringen in het sla-

gersbedrijf in Turkije niet tot afwijking van de beleidslijnen nopen. Niet is gebleken van (overige) omstandigheden op grond waarvan het besluit in aanmerking komt voor vernietiging. Het beroep van A wordt verworpen.

Annotatie: K.J. Huisman, in: ARB 1981, 202.

5. CBB 24 april 1981

feiten: Een Marokkaan (A) die in zijn land van herkomst het beroep van slager uitoefende, heeft hier te lande het islamitisch slagersbedrijf van zijn broer overgenomen en voortgezet. Hij dient een aanvraag in tot ontheffing van de verplichting te beschikken over een vergunning voor de uitoefening van dit bedrijf. Pas drie jaar na de aanvraag worden de verschuldigde leges betaald. Het verzoek wordt afgewezen omdat ten tijde van de beslissing – genomen na betaling van de leges – gezien het aantal moslims in de desbetreffende gemeenten, voldoende slagers gevestigd waren, en, gezien andere eerder ingediende aanvragen, geen aanleiding bestaat A op de wachtlijst te plaatsen. A gaat in beroep bij het CBB.

CBB: Zowel het vaststellen als hanteren van de beleidslijnen kunnen in redelijkheid geschieden, nu deze uitgaan van objectieve en voor alle gevallen op gelijke wijze geldende criteria.

Toepassing van de beleidslijnen kan in redelijkheid tot een weigeringsbesluit leiden, nu krachtens de wet de aanvraag niet geacht wordt te zijn ingediend zolang onder meer de daarvoor verschuldigde leges niet zijn voldaan. Afwijking van deze bepaling behoeft in redelijkheid in casu niet te geschieden nu A bij herhaling schriftelijk op de verplichting tot betalen gewezen is, terwijl niet gebleken is dat niet-betaling niet verweten kan worden. Bovendien zou beoordeling aan de hand van feitelijke gegevens inzake de behoefte aan islamitische slagers die jaren geleden golden, in betekende mate afbreuk doen aan het algemene ontheffingsbeleid. Noch ervaringen in enig bedrijf, noch het door het gemeenteabattoir in Marokko afgegeven certificaat waaruit blijkt dat A over enige handelskennis beschikt, zijn feiten die aanspraak op een ontheffing opleveren.

Niet is gebleken van (overige) feiten of omstandigheden op grond waarvan het besluit voor vernietiging in aanmerking komt. Het beroep van A wordt verworpen.

Annotatie: K.J. Huisman, in: ARB 1982, 70.

6. CBB 28 juli 1982

feiten: Een Turk (A) die in zijn land van herkomst werkzaam geweest is als slager, oefent hier te lande het slagersbedrijf naar islamitische rite uit. Hij vraagt een ontheffing van de verplichting te beschikken over een vergunning voor de uitoefening van dit bedrijf aan. Deze wordt hem geweigerd omdat hij een onvoldoende resultaat behaald heeft voor het theoretisch gedeelte van het vakbekwaamheidsonderzoek, naar zeggen van A omdat hij de Nederlandse taal niet voldoende machtig is. A gaat in beroep bij het CBB.

CBB: De beleidslijn die gehanteerd wordt is redelijk. Noch ervaringen, noch de gedane investeringen in het bedrijf zijn omstandigheden die de redelijkheid van het weigeringsbesluit aantasten. Het beschikken over niet wettelijke bewijsstukken van vakbekwaamheid doet A niet buiten het kader van de beleidslijn vallen. Van de kandidaten voor een proef kan worden verlangd, dat zij deze afleggen zonder bijstand van een tolk.

Niet is gebleken van (overige) feiten of omstandigheden op grond waarvan het besluit voor vernietiging in aanmerking komt.

Het beroep van A wordt verworpen.

Toepasselijke Nederlandse wetgeving

In art. 24 Levensmiddelenbesluit 1961¹ is het verbod neergelegd om een slagersbedrijf zonder vergunning uit te oefenen.

Op grond van art. 15 lid 1 aanhef en sub b Vestigingswet Bedrijven 1954 kan door de Minister van Economische Zaken een ontheffing van dit verbod verleend worden indien sprake is van een bijzonder geval en gewichtige belangen tot het verlenen van een ontheffing aanleiding geven. Artt. 3 en 4 Delegatiebeschikking (IV) b – ontheffingen Vestigingswet² geven situaties aan waarin de ontheffing wordt verleend respectievelijk kan worden verleend.

Art. 2 lid 1 van de Delegatiebeschikking bepaalt dat de bij art. 15 lid 1 sub b van de Vestigingswet aan de Minister toegekende bevoegdheid tot het verlenen van ontheffing ten aanzien van een bedrijf, overgedragen wordt aan het orgaan aan hetwelk, bij een vestigingsbesluit, de bevoegdheid tot het afgeven van verklaringen van handelskennis of van vakbekwaamheid voor dat bedrijf is toegekend. In casu is dit het Hoofdbedrijfschap Ambachten te 's-Gravenhage.

Beleidslijnen Hoofdbedrijfschap Ambachten:³

Aan buitenlandse Mohammedanen, die hier het slagersbedrijf willen uitoefenen volgens de islamitische voorschriften, en die niet in het bezit zijn van de voor het slagersbedrijf aangewezen bewijsstukken van handelskennis en vakbekwaamheid wordt tegemoet gekomen. Aan een aanvrager wordt namelijk voor de uitoefening van het slagersbedrijf een ontheffing verleend, indien:

- a. gelet op het aantal van de in de plaats van vestiging wonende buitenlandse Mohammedanen enerzijds⁴ en het getal van de aldaar gevestigde Mohammedaanse slagers anderzijds, de bedrijfsuitoefening van de aanvrager in die plaats in een behoefte voorziet, hetgeen volgens de gehanteerde beleidslijn het geval is indien niet op iedere duizend ter plaatse wonende Mohammedaanse alleenstaanden en gezinshoofden een Mohammedaanse slager is gevestigd en bovendien
- b. degene, die in de aanvraag als beheerder is genoemd, met gunstig gevolg heeft deelgenomen aan een onderzoek inzake zijn vakbekwaamheid voor de uitoefening van het slagersbedrijf, welk onderzoek ligt op het niveau van een beperkte en op de bedrijfsuitoefening volgens de islamitische voorschriften afgestemde, eenvoudige proef.

Wanneer aan de vestiging van een islamitisch slagersbedrijf nog behoefte bestaat worden de ontheffingsaanvragen naar volgorde van binnenkomst afgewerkt. Men gaat er daarbij van uit dat 60% van alle ter plaatse wonende Mohammedanen kan worden aangemerkt als alleenstaand of als gezinshoofd.

Uit art. 15 lid 7 j° art. 8 lid 2 en art. 19 Vestigingswet Bedrijven volgt bovendien dat de aanvraag wordt geacht niet te zijn ingediend, zolang het

verschuldigde bedrag niet is betaald.

In de artt. 8 t/m 10 Vleeskeuringsbesluit⁵ zijn regels gesteld ten aanzien van de (Nederlandse) wijze van slachten. Slachtdieren worden na voorafgaande bedwelming, volgens een van de in artikel 9 aangegeven methoden, zo spoedig mogelijk en in elk geval binnen één minuut door verbloeding gedood.

Art. 11 van het Besluit geeft aan welke voorwaarden bij het slachten volgens islamitische ritus hier te lande in acht moeten worden genomen.

Art. 12 Vleeskeuringsbesluit bepaalt dat slachten volgens de islamitische ritus slechts mag geschieden in de door de Minister aan te wijzen slachthuizen.

Socio-juridische achtergronden van de betrokken moslims

Voor moslims is het verboden vlees te eten dat niet volgens islamitisch ritueel is geslacht. Het te consumeren dier moet worden gedood door middel van het toebrengen van de halssnede.

Het slachten dient te gebeuren door een gelovig moslim of iemand aan wie 'de Schrift gegeven is'. Hiermee wordt bedoeld op een Jood of Christen die (van oudsher) op dezelfde wijze slacht als een moslim.⁶ De slachter moet bekend zijn met de in acht te nemen islamitische vormvoorschriften.

Nadere beschouwingen over de beslissingen

De Nederlandse wetgever komt de (gelovige) moslim in zijn wens om ritueel geslacht voedsel te eten in zoverre tegemoet dat hij de mogelijkheid schept tot het vestigen van slachthuizen waarin volgens de islamitische ritus geslacht mag worden. Een garantie aan de consument wordt pas geboden wanneer de islamitische slachtwijze ook daadwerkelijk toegepast moet worden. Volgens beleidslijnen van het Hoofdbedrijfschap Ambachten kunnen buitenlandse slagers die wensen te slachten volgens islamitisch ritueel een ontheffing krijgen van de verplichting te beschikken over bewijsstukken van handelskennis en vakbekwaamheid. De groep moslims die voor een dergelijke ontheffing in aanmerking komt, is beperkt tot buitenlandse moslims. In de rest van de regeling is geen nader onderscheid naar nationaliteit gemaakt; het bedrijfschap stelt als criterium of de aanvrager, met het oog op zijn land van herkomst, geacht wordt te slachten overeenkomstig de islamitische ritus.⁷

Wordt de ontheffing verleend, dan gebeurt dit onder de beperking dat geen varkensvlees voor onmiddellijke menselijke consumptie wordt gereed gemaakt.

Beperkingen ten aanzien van de vrijheid te slachten volgens islamitisch ritueel zijn in nadere regels neergelegd:

- er mag alleen op een dergelijke wijze geslacht worden in de daartoe aangewezen slachthuizen⁸

- bij het slachten dienen de in art. 11 Vleeskeuringsbesluit gestelde voorwaarden in acht te worden genomen. Deze staan overigens niet aan het uitoefenen van de islamitische ritus in de weg
- de beleidsregels beperken het aantal en de plaats van islamitische slagersbedrijven
- de beleidsregels stellen extra vakbekwaamheidseisen naar Nederlandse maatstaven aan degenen die de slachting verricht.

Het CBB is van mening dat zowel tot het vaststellen als hanteren van de beleidslijnen in redelijkheid kan worden gekomen, omdat deze uitgaan van objectieve en voor alle gevallen op gelijke wijze geldende criteria.

De volgende feiten en omstandigheden hebben niet tot afwijking van het beleid kunnen leiden:

- eerder opgedane ervaringen in het islamitisch slagersbedrijf
- het beschikken over een niet wettelijk bewijs van vakbekwaamheid, afgegeven door autoriteiten in het land van herkomst
- het aangewezen zijn op zodanig werk ter voorziening in de kosten van bestaan (CBB 24 april 1981, nr. 5, p. 130)
- het feit dat het bedrijf, waarin betrokkene werkzaam is (na overname) beschouwd kan worden als voortzetting van een familiebedrijf waarvoor reeds een ontheffing verleend was (CBB 24 april 1981, nr. 5, p. 130)
- het op het moment van aanvraag een 'goed-lopend' slagersbedrijf hebben of beheren
- het feit dat na afwijzing het tijdstip van een eventuele verlening in de toekomst onzeker blijft; in geval van een bestaand bedrijf hebben concurrenten dan de mogelijkheid de omzet naar zich toe te trekken (CBB 14 maart 1978, nr. 2, p. 129)
- in het bedrijf gedane investeringen (CBB 28 juli 1982, nr. 6, p. 130)
- de verschuldigde leges zijn te laat betaald, ongeacht of ten tijde van de aanvraag nog een islamitisch slagersbedrijf gevestigd kon worden
- het feit dat de in omliggende gemeenten woonachtige moslims bij de behoefte-berekening niet worden meegeteld (CBB 14 november 1980, nr. 4, p. 129)
- het beroep op de omstandigheid dat in het vakbekwaamheidsonderzoek onvoldoende rekening is gehouden met islamitische normen.⁹ Enerzijds kan dit betekenen dat moslims die wel in staat zijn te slachten volgens de islamitische ritus, niet met succes deelnemen aan het vakbekwaamheidsonderzoek en derhalve niet in de gelegenheid gesteld zijn hier te lande een islamitisch slagersbedrijf te houden; anderzijds kan een dergelijk onderzoek tot gevolg hebben dat ook moslims die niet voldoende bekwaam zijn te slachten volgens de islamitische voorschriften, een islamitisch slagersbedrijf openen. De consument zou dan niet altijd de garan-

tie hebben dat hij vlees nuttigt dat op de door zijn religie geboden wijze is geslacht. Juist om in de behoefte van de consument te voorzien, is de mogelijkheid opgenomen een ontheffing van de wettelijke vereisten inzake handelskennis en vakbekwaamheid te verlenen.¹⁰ Het CBB volstaat met de overweging dat het onderzoek er in hoofdzaak op gericht is na te gaan of de slachter beschikt over die vakkennis en vaardigheid die naar Nederlandse opvattingen van iemand die het slagersbedrijf uitoefent wordt geëist

- het feit dat het met ongunstig gevolg afleggen van het onderzoek te wijten is aan onvoldoende kennis van de Nederlandse taal
- een beroep op de geschiedenis van de totstandkoming van de wet. Hieruit blijkt dat aan het feit dat zich, gelet op het aantal moslims ter plaatse, reeds voldoende slagers gevestigd hebben, geen gronden tot weigering van een vergunning ontleend mogen worden.

In niet gepubliceerde uitspraken van het CBB wordt nog vergeefs aangevoerd

- dat de beleidslijnen geen onderscheid maken tussen verschillende nationaliteiten
 - dat de beleidslijnen niet uitgaan van de werkelijk bestaande behoefte.
- Ondanks de aanwezigheid van een of meer van bovengenoemde omstandigheden, is het CBB van oordeel dat de beleidslijnen in redelijkheid toegepast konden worden respectievelijk dat hierin geen grond voor vernietiging van het weigeringsbesluit ex art. 5 Wet ARBO kon worden gevonden.

Noten

1. Stb 1967, 353; S&J. 121-II, p. 265 e.v.: Vestigingsbesluit Levensmiddelenbedrijf.
2. Beschikking van 5 maart 1973, Stcrt 48; S&J. 121-I, p. 216 e.v.; inzake het beschikken tot overdracht van de bevoegdheid tot het verlenen van ontheffingen.
3. Rapport Islamitische Slagerijen in Nederland, Hoofdbedrijfschap Ambachten 's-Gravenhage 1985, p. 39 e.v.
4. Het Hoofdbedrijfschap vraagt aan de betreffende gemeente om een opgave van het aantal buitenlandse inwoners afkomstig uit een islamitisch land. Bij de berekening van het aantal te vestigen islamitische slagers, op grond van het aantal in de gemeente wonende moslims, houdt het Hoofdbedrijfschap dientengevolge slechts rekening met die groepen moslims, die als zodanig in de betreffende bevolkingsstatistieken zijn geregistreerd. Vaak behoren de Surinaamse moslims niet hiertoe. Bron: Rapport Islamitische Slagerijen in Nederland (zie noot 3), p. 40/41.
5. Besluit van 14 januari 1957, Stb 29. Laatstelijk gewijzigd bij besluit van 19 juli 1980, Stb 494; S&J. 98-II, p. 3 e.v.: Vleeskeuringsbesluit.
6. Zie o.a. 'ritueel slachten', Begrip 1982, nr. 60, waar gebruik is gemaakt van: Hamilton, C., Lahore 1975, p. 587-592; Rapport Islamitische Slagerijen in Nederland (zie noot 3), p. 30 e.v.
7. Rapport Islamitische Slagerijen in Nederland (zie noot 3), p. 39.
8. Art. 12 Vleeskeuringsbesluit j° beschikking van Minister/Staatssecretaris Volksgezondheid (wordt regelmatig aangepast).
9. Rapport Islamitische Slagerijen in Nederland (zie noot 3), p. 43.
10. Rapport Islamitische Slagerijen in Nederland (zie noot 3), p. 39.