



Samling af Afgørelser

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT
N. WAHL
fremsat den 30. november 2017¹

Sag C-426/16

**Liga van Moskeeën en Islamitische Organisaties Provincie Antwerpen, VZW, m.fl.
mod
Vlaamse Gewest**

(anmodning om præjudiciel afgørelse indgivet af Nederlandstalige rechtbank van eerste aanleg Brussel
(den nederlandsksprogede ret i første instans i Bruxelles, Belgien))

»Præjudiciel forelæggelse – beskyttelse af dyr på aflivningstidspunktet – særlige slagtemetoder – den muslimske offerfest – forordning (EF) nr. 1099/2009 – artikel 4, stk. 4 – pligt til rituel slagtning uden bedøvelse i godkendte slagterier – forordning (EF) nr. 853/2004 – betingelser for godkendelse af slagterier – gyldighed – artikel 13 TEUF – respekt af nationale skikke med hensyn til religiøse ritualer – artikel 10 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder – religionsfrihed – begrænsning – begrundelse«

1. Rituel slagtning har i europæiske tekster vedrørende aflivning af dyr længe været anerkendt som udtryk for religionsfrihed. EU-lovgivers ønske om at forlige beskyttelsen af religionsfriheden med beskyttelsen af dyrevelfærden viste sig allerede i forbindelse med vedtagelsen af direktiv 74/577/EØF² og genfindes stadig i den nugældende forordning (EF) nr. 1099/2009³.

2. Nærværende anmodning om præjudiciel afgørelse vedrører gyldigheden af artikel 4, stk. 4, sammenholdt med artikel 2, litra k), i forordning nr. 1099/2009. Domstolen anmodes om at tage stilling til gyldigheden af bestemmelsen om, at slagtning af dyr uden bedøvelse, hvilket visse religiøse skikke forskriver, alene kan finde sted på et godkendt slagteri⁴, som opfylder alle bestemmelser på dette område, i forhold til den grundlæggende ret til religionsfrihed.

1 – Originalsprog: fransk.

2 – Rådets direktiv af 18.11.1974 om bedøvelse af dyr inden slagtning (EFT 1974, L 316, s. 10). Det fremgik bl.a. af betragtninger til dette direktiv, at »anvendelsen af bedøvelse ved egnede anerkendte metoder [bør] gennemføres overalt, [men at] det [...] imidlertid [er] nødvendigt at tage hensyn til visse religiøse ceremoniers krav«.

3 – Rådets forordning af 24.9.2009 om beskyttelse af dyr på aflivningstidspunktet (EUT 2009, L 303, s. 1). 18. betragtning til forordningen har følgende ordlyd: »Eftersom fællesskabsbestemmelserne vedrørende rituel slagtning er blevet gennemført forskelligt afhængigt af den nationale kontekst, og i betragtning af at der i nationale bestemmelser tages hensyn til forhold, der går ud over formålet med denne forordning, er det vigtigt at bibeholde undtagelsen fra kravet om, at dyr skal bedøves før slagtning, idet hver medlemsstat dog gives en vis grad af subsidiaritet. Følgelig respekterer nærværende forordning religionsfriheden og retten til at udøve sin religion eller tro gennem gudstjeneste, undervisning, andagt og overholdelse af religiøse skikke som omhandlet i artikel 10 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder.«

4 – Det bemærkes, at den tidligere gældende lovgivning ikke fastsatte detaljerede kriterier for godkendelsen af slagterier, således at medlemsstaterne rådede over et vist skøn for at fastslå, hvilke virksomheder, eventuelt midlertidige, der kan godkendes som virksomheder, der kan sidestilles med slagterier (jf. bl.a. artikel 5, stk. 2, i Rådets direktiv 93/119/EF af 22.12.1993 om beskyttelse af dyr på slagte- eller aflivningstidspunktet (EFT 1993, L 340, s. 21), som ændret).

3. Denne anmodning er blevet fremsat i forbindelse med en sag mellem diverse muslimske foreninger og paraplyorganisationer for moskéer og en række privatpersoner i Flandern (herefter »sagsøgerne i hovedsagen«) på den ene side og Vlaams Gewest (regionen Flandern, Belgien) på den anden side vedrørende den afgørelse, som den flamske minister for dyrevelfærd havde truffet, om fra 2015 ikke længere at ville godkende midlertidige slagtesteder til rituel slagtning uden bedøvelse i regionens kommuner under den muslimske offerfest (Eid-al-Adha)⁵.

4. Hvad angår spørgsmålet, som er rejst i nærværende sag, skal der indledningsvis foretages en præcisering. Det, der er omtvistet i denne sag, er på ingen måde et totalt forbud mod slagtning af dyr uden bedøvelse, hvilket for tiden er genstand for debat i adskillige medlemsstater⁶, men derimod de materielle betingelser med hensyn til udstyret og de operationelle forpligtelser, hvorunder en sådan slagtning skal gennemføres i henhold til den relevante EU-lovgivning. Dermed opstår spørgsmålet, hvorvidt kravet om, at slagtning skal ske på et slagteri som omhandlet i artikel 2, litra k), i forordning nr. 1099/2009, der finder generel anvendelse uanset, hvilken type slagteri der benyttes, kan begrænse religionsfriheden.

5. I den foreliggende sag mener jeg ikke, at nogen af de forhold, som er blevet fremført i nærværende sag, kan anfægte gyldigheden af forordning nr. 1099/2009. Reglen, hvorefter slagtning i princippet kun kan finde sted på godkendte slagterier, er en fuldstændig neutral regel, som finder anvendelse uafhængigt af omstændighederne og den valgte slagtemetode. Efter min opfattelse er det problem, som vi står over for, snarere forbundet med konjunkturbestemte kapacitetsvanskeligheder hos slagterier i visse geografiske områder i anledning af den muslimske offerfest – og i sidste ende de omkostninger, som skal afholdes, for at efterleve en religiøs forskrift – end kravene i EU-lovgivning, som foretager en afvejning mellem retten til religionsfrihed på den ene side og kravene, som bl.a. følger af beskyttelsen af menneskers sundhed, dyrevelfærd og fødevarerikkerhed, på den anden side.

I. Retsforskrifter

A. Forordning nr. 1099/2009

6. Forordning nr. 1099/2009 fastsætter de fælles bestemmelser til beskyttelse af dyrenes velfærd på slagte- eller aflivningstidspunktet.

7. Det fremgår af artikel 2, litra k), i forordning nr. 1099/2009, at i denne forordning forstås ved »slagteri: enhver virksomhed, hvor der slagtes landdyr, der er omfattet af anvendelsesområdet for forordning (EF) nr. 853/2004«.

8. Artikel 4 i forordning nr. 1099/2009 bestemmer:

»1. Dyr må kun aflives efter bedøvelse i overensstemmelse med metoderne og de specifikke krav, der er knyttet til anvendelsen af disse metoder, i bilag I. Dyret skal forblive bevidstløst og uden smerteopfattelse indtil sin død.

[...]

5 – Ved denne fest, som ligeledes kaldes den store fest (Eid-al-Kabir), fejres Ibrahims stærke tro (i den bibelske tradition Abraham), symboliseret ved den episode, hvor han accepterer at ofre sin eneste søn, Ismaël (i den bibelske tradition Isak), på Guds påbud. Efter at have accepteret den guddommelige ordre sender Gud ærkeenglen Jibril (Gabriel), som i sidste øjeblik erstatter barnet med en vædder, der dermed tjener som højtidsoffer. Det er til minde om Ibrahims hengivenhed til Gud, at hver muslimsk familie ofrer et dyr efter bestemte regler.

6 – Visse medlemsstater tillader ikke rituel slagtning uden bedøvelse i overensstemmelse med bestemmelserne i artikel 26, stk. 2, litra c), i forordning nr. 1099/2009. Således tillader Kongeriget Danmark, Republikken Slovenien og Kongeriet Sverige mig bekendt kun slagtning af dyr efter forudgående bedøvelse. På det seneste skulle der i den flamske og vallonske region være opnået politisk enighed om at forbyde slagtning af dyr uden bedøvelse med virkning fra 2019.

4. I forbindelse med dyr, der slagtes ved særlige metoder, der er foreskrevet af religiøse ritualer, finder kravene i stk. 1 ikke anvendelse, forudsat at slagtingen finder sted på et slagteri.«

B. Forordning nr. 853/2004

9. Artikel 4 i Europa-Parlamentets og Rådets forordning nr. 853/2004 af 29. april 2004 om særlige hygiejnebestemmelser for animalske fødevarer⁷ bestemmer:

»1. Lederen af en fødevarevirksomhed må kun markedsføre animalske produkter fremstillet i Fællesskabet, hvis de udelukkende er tilberedt og håndteret i virksomheder:

- a) der opfylder de relevante krav i forordning (EF) nr. 852/2004, i bilag II og III til nærværende forordning og andre relevante krav i fødevarelovgivningen, og
- b) som er registreret hos eller, hvor det kræves i medfør af stk. 2, autoriseret af myndighederne.

[...]«

10. Artikel 10 i forordning nr. 853/2004 med overskriften »Ændring og tilpasning af bilag II og III« bestemmer i stk. 4-8, at medlemsstaterne på visse betingelser og efter visse fremgangsmåder kan vedtage nationale foranstaltninger om tilpasning af bestemmelserne i bilag III, herunder »[Kravene] til slagterier« i kapitel II.

II. Hovedsagen, det præjudicielle spørgsmål og retsforhandlingerne for Domstolen

11. Den muslimske offerfest fejres hvert år over tre dage⁸. Praktiserende muslimer anser det for deres religiøse pligt gerne på festens første dag at slagte eller lade slagte et dyr⁹, hvoraf en del af kødet efterfølgende fortæres af familien og en del deles med nødlidende, naboer eller fjerne slægtninge.

12. Det fremgår således af de sagsakter, der er blevet forelagt for Domstolen, at der blandt flertallet af muslimer i Belgien, udtrykt ved Rådet af Teologer under Sammenslutningen af Muslimer i denne medlemsstat, er enighed om, at rituel slagting skal finde sted uden bedøvelse og under hensyntagen til andre religiøse forskrifter.

13. Til gennemførelse af artikel 16, stk. 2, i lov af 14. august 1986 om dyrevelfærd og dyrebeskyttelse var det i kongelig bekendtgørelse af 11. februar 1988, som ændret ved kongelig bekendtgørelse af 25. marts 1998, bestemt, at slagtinger efter religiøse ritualer i Belgien alene kunne finde sted på regulære slagterier (herefter »godkendte slagterier«) eller »på steder, som er godkendte af landbrugsministeren efter samråd med ministeren for offentlig sundhed«¹⁰.

14. I medfør af denne lovgivning havde den belgiske føderale minister siden 1998 hvert år godkendt midlertidige slagtesteder, som sammen med de godkendte slagterier havde tilladelse til at foretage rituelle slagtinger under de forskellige muslimske offerfester, hvorved disse slagteriernes manglende kapacitet i forbindelse med den stigende efterspørgsel i denne periode blev afhjulpet¹¹. Den føderale

7 – EUT 2004, L 139, s. 55, berigtiget EUT 2004, L 226, s. 22.

8 – På skiftende datoer 70 dage efter afslutningen af ramadanen.

9 – Ifølge muslimsk tradition kan muslimer under offerfesten vælge de dyr, som skal ofres. Det kan være et får (lam, får eller vædder), en ko (ko, tyr eller kalv) eller en ged (ged eller gedebuk).

10 – Ifølge forarbejderne til ændringsloven af 1995 var sidstnævnte mulighed begrundet i, at mange slagterier ikke havde tilstrækkelig kapacitet i visse perioder.

11 – I den forbindelse tilkom det repræsentanter for det muslimske trossamfund at vurdere slagtekapaciteterne i et bestemt geografisk område og at informere den pågældende kommunalforvaltning herom.

offentlige tjeneste for offentlig sundhed, sikkerhed i fødevarekæden og miljø udgav på forskellige tidspunkter indtil 2013 efter samråd med det muslimske trossamfund en »vejledning« angående organiseringen af den muslimske offerfest (»Handleiding voor de Organisatie van het Islamitisch Offerfeest«), som netop indeholdt anbefalinger vedrørende oprettelsen og driften af andre midlertidige slagtesteder end godkendte slagterier.

15. Ved den sjette statsreform blev kompetencen vedrørende dyrevelfærd overført til regionerne den 1. juli 2014. Med henblik på tilrettelæggelsen af den muslimske offerfest på dens territorium dette år udgav Flandern selv en vejledning svarende til forbundsvejledningen af 2013, hvori det blev anført, at midlertidige slagtesteder kunne tillades ved en individuel godkendelse udstedt af den kompetente minister for en given periode, hvis der var konstateret en utilstrækkelig slagtekapacitet på godkendte slagterier inden for en rimelig afstand, og under forudsætning af, at de overholdt en række betingelser med hensyn til udstyr og operationelle forpligtelser.

16. Den 12. september 2014 meddelte den flamske minister for dyrevelfærd, at han fra 2015 ikke længere ville udstede godkendelser til midlertidige slagtesteder, hvor det ville være muligt at foretage rituel slagtning under den muslimske offerfest, med den begrundelse, at sådanne tilladelser er i strid med EU-lovgivningen, herunder bestemmelserne i forordning nr. 1099/2009¹².

17. Den 4. juni 2015 sendte ministeren således de flamske borgmestre et cirkulære (herefter »den anfægtede afgørelse«), som informerede dem om, at al slagtning af dyr uden bedøvelse, inklusiv slagtning i forbindelse med den muslimske offerfest, fra 2015 udelukkende skulle finde sted på godkendte slagterier.

18. Det er under disse omstændigheder, at sagsøgerne i hovedsagen har taget en række retslige skridt og bl.a. har anlagt sag mod regionen Flandern den 5. februar 2016 ved Nederlandstalige rechtbank van eerste aanleg Brussel (den nederlandsksprogede ret i første instans i Bruxelles, Belgien).

19. Sagsøgerne i hovedsagen har anført, at selv om det antages, at forordning nr. 1099/2009 finder anvendelse på rituel slagtning af dyr under den muslimske offerfest, hvilket de bestrider¹³, må der stilles spørgsmålstegn ved gyldigheden af reglen i artikel 4, stk. 4, sammenholdt med artikel 2, litra k), i forordning nr. 1099/2009, idet den dels tilsidesætter religionsfriheden, som beskyttes i artikel 10 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder og artikel 9 i den europæiske konvention til beskyttelse af menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder, undertegnet i Rom den 4. november 1950 (herefter »EMRK«), dels ikke respekterer de belgiske skikke med hensyn til religiøse ritualer i den muslimske offerfest, som er sikret ved artikel 13 TEUF.

20. Nederlandstalige rechtbank van eerste aanleg Brussel (den nederlandsksprogede ret i første instans i Bruxelles) er af den opfattelse, at den anfægtede afgørelse ved gennemførelsen af reglen i artikel 4, stk. 4, sammenholdt med artikel 2, litra k), i forordning nr. 1099/2009, begrænser udøvelsen af religionsfriheden og tilsidesætter belgiske skikke med hensyn til religiøse ritualer, idet den forpligter muslimer til at foretage rituel slagtning under den muslimske offerfest på slagterier, som er godkendte i henhold til forordning nr. 853/2004. Retten er af den opfattelse, at begrænsningen hverken er relevant eller forholdsmæssig for at tilgodese de berettigede formål med hensyn til dyrevelfærd og den offentlige sundhed.

12 – I denne forbindelse har den pågældende minister navnlig henvist til en endelig rapport, offentliggjort den 30.7.2015, vedrørende en revision gennemført af Europa-Kommissionens tjenestegrene i Belgien fra den 24.11. til den 3.12.2014 med henblik på at vurdere kontrollen af dyrevelfærden under slagtning og forbundne aktiviteter (DG (SANTE) 2014-7059 – RM) (herefter »revisionsrapporten af 30.7.2015«). Rapporten angav særligt, at »aflivning af dyr uden bedøvelse på grund af religiøse ritualer uden for et slagteri er i strid med forordningen«.

13 – Sagsøgerne i hovedsagen støtter sig til artikel 1, stk. 3, litra a), punkt iii), i forordning nr. 1099/2009, som udelukker forordningens anvendelse, når dyrene slages i forbindelse med »kultur- eller sportsarrangementer«. I overensstemmelse med forordningens artikel 2, litra h), er der tale om arrangementer, der altovervejende har tilknytning til veletablerede kulturelle traditioner eller sportsaktiviteter, hvor der ikke finder produktion af kød eller andre animalske produkter sted, eller hvor denne produktion er marginal i forhold til arrangementet som sådan og uden økonomisk betydning.

21. På denne baggrund har Nederlandstalige rechtbank van eerste aanleg te Brussel (den nederlandsksprogede ret i første instans i Bruxelles) besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»Er artikel 4, stk. 4, sammenholdt med artikel 2, litra k), i [forordning nr. 1099/2009] ugyldig på grund af tilsidesættelse af artikel 9 i [EMRK], artikel 10 i [chartret] og/eller artikel 13 [TEUF], idet disse artikler foreskriver, at slagtning af dyr ved særlige metoder, der er foreskrevet af religiøse ritualer, kun må ske uden bedøvelse, såfremt slagtningen finder sted på et slagteri, der er omfattet af [forordning nr. 853/2004], mens regionen Flandern ikke har en tilstrækkelig kapacitet af sådanne slagterier til at imødekomme den efterspørgsel efter dyr slagtet uden bedøvelse, der opstår i anledning af den islamiske offerfest, og omkostningerne forbundet med at [omdanne] midlertidige og af myndighederne godkendte og kontrollerede slagteanlæg til slagterier, der omfattes af [forordning nr. 853/2004], til brug for offerfesten ikke synes relevante for gennemførelsen af de tilstræbte formål med hensyn til dyrevelfærd og den offentlige sundhed og således ikke synes at være proportionale hermed?«

22. Der er blevet indgivet skriftlige indlæg af foreningen Liga van Moskeeën en Islamitische Organisaties Provincie Antwerpen VZW m.fl., Global Action in the Interest of Animals VZW (herefter »GAIA«), regionen Flandern, den estiske og nederlandske regering, Det Forenede Kongeriges regering, Rådet samt Europa-Kommissionen.

23. Der blev afholdt retsmøde den 18. september 2017, hvori sagsøgerne i hovedsagen, GAIA, regionen Flandern, Det Forenede Kongeriges regering, Rådet og Kommissionen deltog.

III. Analyse

24. Den forelæggende ret har stillet spørgsmål om gyldigheden af artikel 4, stk. 4, sammenholdt med artikel 2, litra k), i forordning nr. 1099/2009, som følge af en hævdet tilsidesættelse af chartrets artikel 10 og EMRK's artikel 9 samt artikel 13 TEUF. Begrænsningen af udøvelsen af religionsfriheden og nationale skikke med hensyn til religiøse ritualer følger af, at disse bestemmelser kræver, at dyr, som slagtes efter ritualer i anledning af den muslimske offerfest, kun må slagtes på *godkendte slagterier*. Herved forstås anlæg, hvortil der kræves en godkendelse udstedt af de kompetente nationale myndigheder, og som med henblik herpå overholder samtlige »særlige krav« vedrørende slagteriernes opførelse, grundplan og udstyr, som navnlig er opstillet i bilag III til forordning nr. 853/2004.

25. Den forelæggende rets tvivl skyldes den omstændighed, at det ville være nødvendigt at oprette nye godkendte anlæg, idet de eksisterende godkendte slagterier i Flandern ikke har tilstrækkelig slagtekapacitet til at efterkomme den stigende efterspørgsel af rituelle slagtninger i forbindelse med den muslimske offerfest. Omdannelsen af tidligere midlertidige slagtesteder, som var aktive i perioden 1998-2014¹⁴, til godkendte slagterier i den forstand, hvori udtrykket er anvendt i forordning nr. 853/2004, ville kræve betydelige finansielle investeringer, som ud over den omstændighed, at de ikke vil kunne afskrives over hele året, ville være overflødige for at sikre dyrevelfærden og den offentlige sundhed.

26. Ifølge den forelæggende ret ville forpligtelsen til at foretage rituel slagtning uden bedøvelse udelukkende på godkendte slagterier forhindre mange praktiserende muslimer i at overholde deres religiøse pligt til på førstedagen af den muslimske offerfest at slagte et dyr eller at lade ét slagte efter de religiøse forskrifter, hvilket skaber en uberettiget begrænsning i udøvelsen af deres religionsfrihed, og hvilket ikke er i overensstemmelse med lovene og de administrative bestemmelser samt de nationale skikke med hensyn til religiøse ritualer.

14 – Det fremgår af sagsakterne, at der var 59 sådanne midlertidige slagtesteder. Kun to af disse blev omdannet til slagterier i 2015 og tre af disse i 2016.

27. I nærværende sag forekommer det hensigtsmæssigt at tage stilling til formaliteten vedrørende de præjudicielle spørgsmål, inden realiteten behandles, idet førstnævnte mere eller mindre direkte er blevet anfægtet af regionen Flandern, den nederlandske regering og Det Forenede Kongeriges regering samt Rådet og Kommissionen.

A. Formaliteten vedrørende det præjudicielle spørgsmål

1. Indlæg indgivet til Domstolen

28. De indsigelser og forbehold, der er blevet givet udtryk for, vedrører i det væsentlige dels *formuleringen* af det forelagte spørgsmål, som med urette giver grund til at tro, at årsagen til problemet findes i forordning nr. 1099/2009, dels og mere grundlæggende *relevansen* af det forelagte spørgsmål, da problemet med utilstrækkelig kapacitet på slagterier i Flandern under alle omstændigheder ikke er forbundet med anvendelsen af bestemmelserne i forordning nr. 853/2004 og nr. 1099/2009.

29. For det første hvad angår *formuleringen* af det forelagte spørgsmål, har visse procesdeltagere (navnlig Flandern og Det Forenede Kongeriges regering) gjort gældende, at da betingelserne for godkendelse af slagterier er fastsat i forordning nr. 853/2004, kan en eventuel begrænsning i udøvelsen af religionsfriheden kun følge af denne forordning. Den forelæggende ret har derfor formuleret sit præjudicielle spørgsmål forkert, idet det derimod vedrører gyldigheden af artikel 4, stk. 4, sammenholdt med artikel 2, litra k), i forordning nr. 1099/2009.

30. Dernæst hvad angår *relevansen* af det forelagte spørgsmål har en række procesdeltagere (nemlig regionen Flandern, Det Forenede Kongeriges regering og den nederlandske regering samt Kommissionen og Rådet) taget visse forbehold med hensyn til brugbarheden af Domstolens svar for afgørelsen i hovedsagen. Det er bl.a. blevet fremført, at det præjudicielle spørgsmål støttes på interne faktiske omstændigheder, som ikke har tilknytning til bestemmelserne i forordning nr. 1099/2009 og nr. 853/2004 og derfor ikke kan påvirke deres gyldighed.

31. Problemet i sagen er nemlig, at de godkendte slagterier i Flandern ikke har tilstrækkelig kapacitet under den muslimske offerfest, og at det kræver en stor finansiel investering, for at tidligere midlertidige slagtesteder kan blive godkendt i overensstemmelse med forordning nr. 853/2004. I den forbindelse har Rådet – og i mindre omfang regionen Flandern – anført, at det ville have været mere nyttigt for den forelæggende ret at forelægge Domstolen et spørgsmål – ikke vedrørende gyldigheden af bestemmelserne i forordning nr. 1099/2009 og nr. 853/2004 – men et spørgsmål vedrørende fortolkningen af disse bestemmelser for at opnå klarhed med hensyn til, hvilket råderum medlemsstaterne skal tillægges navnlig med henblik på tilpasning af betingelserne for godkendelse efter særlige situationer som den, der opstår i forbindelse med den muslimske offerfest.

2. Stillingtagen

32. Ifølge fast praksis kan Domstolen kun afslå at træffe afgørelse vedrørende et præjudicielt spørgsmål fra en national ret, når det klart fremgår, at den ønskede fortolkning af EU-retten savner enhver forbindelse med realiteten i hovedsagen eller dennes genstand, når problemet er af hypotetisk karakter, eller når Domstolen ikke råder over de faktiske og retlige oplysninger, som er nødvendige for, at den kan foretage en saglig korrekt besvarelse af de stillede spørgsmål¹⁵.

15 – Jf. navnlig dom af 21.12.2016, Vervloet m.fl. (C-76/15, EU:C:2016:975, præmis 57 og den deri nævnte retspraksis), og af 27.6.2017, Congregación de Escuelas Pías Provincia Betania (C-74/16, EU:C:2017:496, præmis 25).

33. For det første hvad angår spørgsmålets *formulering* mener jeg ikke, at det savner enhver forbindelse med realiteten i hovedsagen eller dennes genstand.

34. I den anfægtede afgørelse (jf. punkt 17 i nærværende forslag til afgørelse) er det anført, at fra 2015 ville rituel slagtning uden bedøvelse under den muslimske offerfest ikke længere blive tilladt på midlertidige slagtesteder, som ikke overholder kravene i forordning nr. 853/2004. Det er ubestridt, at afgørelsen blev vedtaget på grundlag af reglen i artikel 4, stk. 4, sammenholdt med artikel 2, litra k), i forordning nr. 1099/2009, som kræver, at rituel slagtning foretages på etableringer, som overholder kravene i forordning nr. 853/2004.

35. De to forordninger forfølger særskilte mål: Mens forordning nr. 853/2004 er en del af »hygiejnek pakken«¹⁶, angår forordning nr. 1099/2009 beskyttelsen af dyrenes velfærd ved deres aflivning. Disse to forordninger er ikke desto mindre forbundne, idet de regulerer de normer, som slagteriers konstruktion og indretning og det deri anvendte udstyr skal overholde.

36. Det forekommer ikke hensigtsmæssigt at afvise det præjudicielle spørgsmål med den begrundelse, at det er forkert formuleret. Den korrekte identificering af den EU-retlige bestemmelse, der reelt er omhandlet i hovedsagen, synes således ikke at kunne berøre antagelsen af det præjudicielle spørgsmål til realitetsbehandling.

37. Domstolen kan i det foreliggende tilfælde give et nyttigt svar, idet den nationale ret forekommer at have fremlagt tilstrækkelige oplysninger vedrørende de faktiske omstændigheder i sagen, den relevante EU-ret og konstaterede forbindelser mellem EU-retten og den relevante nationale lovgivning. Disse oplysninger har gjort det muligt for parterne i sagen, medlemsstaternes regeringer samt andre procesdeltagere at afgive indlæg for Domstolen, hvilket i øvrigt indholdet af afgivne processkrifter vidner om¹⁷.

38. Medmindre man forfalder til en overdreven formalisme, er Domstolen efter min mening også i stand til at udlede, hvilke EU-retlige elementer der i betragtning af sagens genstand kræver en fortolkning eller en prøvelse af deres gyldighed.

39. For det andet hvad angår den tvivl, der er givet udtryk for med hensyn til relevansen af det præjudicielle spørgsmål, skal den snarere behandles i den del, der er helliget behandlingen af sagens realitet.

40. Det bemærkes, at hovedsagen nævner muligheden for at anfægte forpligtelsen til at foretage rituel slagtning uden bedøvelse på et godkendt slagteri med henvisning til primær ret, især bestemmelserne i chartret og EUF-traktaten vedrørende religionsfrihed, i betragtning af den eventuelle finansielle indvirkning, som denne forpligtelse kan have på muligheden for at foretage sådanne slagtninger under den muslimske offerfest.

41. Selv om de indledende bemærkninger, som en lang række procesdeltagere har fremsat, ikke umiddelbart gør det muligt at fastslå, at nærværende præjudicielle forelæggelse er irrelevant for tvistens afgørelse og dermed skal afvises, fortjener de derimod den fulde opmærksomhed ved prøvelsen af forelæggelsens realitet, hvilket jeg vil forklare nærmere i de efterfølgende udredninger. Ved denne prøvelse skal det bl.a. bestemmes, om de EU-retlige bestemmelser, som er genstand for hovedsagen, reelt er kilden til den hævdede begrænsning af udøvelsen af religionsfrihed og de nationale skikke med hensyn til religiøse ritualer.

16 – Herved forstås al europæiske lovgivning vedrørende fødevarerhygiejne, som trådte i kraft den 1.1.2006, og hvis formål det er at forenkle og harmonisere de tekster, som finder anvendelse i EU.

17 – Jf. bl.a. dom af 8.9.2015, Taricco m.fl. (C-105/14, EU:C:2015:555, præmis 31).

42. Inden for disse rammer skal det derfor prøves, om disse bestemmelser, som konkret kun vedrører måden, hvorpå enhver slagtning skal finde sted, hvad enten den er rituel eller ej, kan berøre det centrale problem i hovedsagen, som vedrører de for tiden eksisterende, faste, godkendte slagteriernes evne til at imødekomme efterspørgslen efter rituel slagtning under den muslimske offerfest¹⁸.

43. Under hensyn til disse betragtninger og i overensstemmelse med den samarbejdsånd, der bør herske i relationerne mellem de nationale retter og Domstolen, er jeg af den opfattelse, at nærværende anmodning om præjudiciel afgørelse kan antages til realitetsbehandling.

B. Realiteten

1. Indledende bemærkninger

44. Indledningsvis forekommer det mig vigtigt at fremsætte to rækker generelle bemærkninger. De første vedrører identificeringen af de bestemmelser og principper, i forhold til hvilke gyldigheden af bestemmelserne i forordning nr. 1099/2009 anfægtes i nærværende sag. De andre vedrører mere grundlæggende den omstændighed, at Domstolen i modsætning til det, som visse indlæg for Domstolen kunne antyde, ikke bør indlede sig på en teologisk debat vedrørende rækkevidden af den religiøse pligt til at slagte et dyr under den muslimske offerfest.

a) Reglerne og principperne, i forhold til hvilke gyldigheden af artikel 4, stk. 4, sammenholdt med artikel 2, litra k), i forordning nr. 1099/2009 anfægtes

45. Det bemærkes, at den forelæggende ret i sit præjudicielle spørgsmål henviser til chartrets artikel 10, til EMRK's artikel 9 og endelig til artikel 13 TEUF.

46. I denne henseende forekommer det mig, at Domstolen skal kunne begrænse sig til at prøve, om der foreligger en begrænsning af retten til »at tænke frit og til samvittigheds- og religionsfrihed« i chartrets artikel 10.

47. Hvad angår henvisningen til EMRK's artikel 9 fremgår det af Domstolens faste praksis, at selv om de grundlæggende rettigheder, som er anerkendt i EMRK, udgør generelle principper i EU-retten, således som det bekræftes af artikel 6, stk. 3, TEU, og selv om chartrets artikel 52, stk. 3, bestemmer, at de af chartrets rettigheder, som svarer til dem, der er sikret ved EMRK, har samme betydning og omfang som i nævnte konvention, udgør EMRK ikke et retligt instrument, der er formelt integreret i Unionens retsorden, idet Unionen ikke har tiltrådt den¹⁹.

48. Efterprøvelsen af gyldigheden af sekundær EU-ret skal derfor alene foretages i lyset af de grundlæggende rettigheder, der er garanteret ved chartret²⁰. Det fremgår imidlertid af chartrets artikel 52, stk. 3, og forklaringen vedrørende chartrets artikel 10, at den i chartrets artikel 10, stk. 1, sikrede ret svarer til den i EMRK's artikel 9 sikrede ret. Den har det samme indhold og den samme

18 – Jf. navnlig i denne henseende Flanderns argumentation, hvorefter spørgsmålet vedrører et rent internt anliggende, nemlig at godkendte slagterier i en given region hævdes ikke at have tilstrækkelig slagtekapacitet i en bestemt periode. Jf. tillige den nederlandske regerings bemærkninger, hvorefter muligheden for at sikre, at der er tilstrækkeligt halal-kød til rådighed, tilkommer medlemsstaterne og ikke er omfattet af anvendelsesområdet for forordning nr. 1099/2009 og nr. 853/2004.

19 – Jf. bl.a. dom af 26.2.2013, Åkerberg Fransson (C-617/10, EU:C:2013:105, præmis 44), af 3.9.2015, Inuit Tapiriit Kanatami m.fl. mod Kommissionen (C-398/13 P, EU:C:2015:535, præmis 45), og af 15.2.2016, N. (C-601/15 PPU, EU:C:2016:84, præmis 45).

20 – Jf. bl.a. dom af 15.2.2016, N. (C-601/15, PPU, EU:C:2016:84, præmis 46 og den deri nævnte retspraksis).

rækkevidde som denne artikel. Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols (herefter »Menneskerettighedsdomstolen«) praksis kan derfor have en vis relevans – i det mindste som inspirationskilde – for fortolkningen af chartrets artikel 10. Domstolen har således antaget, at Menneskerettighedsdomstolens retspraksis skal tages i betragtning ved fortolkningen af chartret²¹.

49. For så vidt angår henvisningen til artikel 13 TEUF, som især kræver, at medlemsstaterne tager hensyn til velfærden hos dyr, samtidig med at de respekterer »medlemsstaternes love og administrative bestemmelser samt deres skikke, navnlig med hensyn til religiøse ritualer«, skal det bemærkes, at den forelæggende ret ikke præcist angiver, hvilke skikke eller bestemmelser den henviser til.

50. Selv hvis det antages, at det kan udledes af forelæggelsesafgørelsen, at den i realiteten sigter på den praksis, som blev fulgt i Flandern indtil 2014, og som tillod at benytte midlertidige ikke-godkendte slagterier for at imødekomme efterspørgslen efter rituel slagtning i spidsbelastningsperioden i anledning af den muslimske offerfest, er det klart, at prøvelsen heraf, selv om denne praksis kan kvalificeres som en religiøs skik, i det væsentlige falder sammen med prøvelsen af gyldigheden af de anfægtede lovbestemmelser i forhold til religionsfriheden i chartrets artikel 10.

b) Rækkevidden af pligten til religiøs slagtning (uden bedøvelse) under den muslimske offerfest

51. I forbindelse med nærværende sag er det blevet antydnet, at slagtning uden bedøvelse, og nærmere bestemt forpligtelsen til at slagte et dyr i anledning af den muslimske offerfest, ikke nødvendigvis skulle opfattes som en urørlig forpligtelse inden for islam, og at det præjudicielle spørgsmål derfor hvilede på en urigtig forudsætning.

52. Det er blevet fremhævet, især af foreningen GAIA, at visse repræsentanter for det muslimske trossamfund er af den opfattelse, at da bedøvelse med el eller enhver anden lignende bedøvelsesmetode inden slagtning ikke har indvirkning på dyrets vitale funktioner, navnlig ikke på blodomløbet (hvilket indebærer, at dyret kunne komme til bevidsthed igen, hvis afblødningen ikke havde fundet sted), er i overensstemmelse med forskrifterne i den muslimske tro²².

53. På linje hermed er det blevet bemærket, at en række muslimske lande importerer og fremstiller »halal«-kød, som hidrører fra slagtning af dyr med bedøvelse²³.

54. Endelig, hvad nærmere angår forpligtelsen til at slagte et dyr under den muslimske offerfest, er det ligeledes blevet fremført, at adskillige muslimske lærde og praktiserende muslimer mener, at denne slagtning ikke nødvendigvis skal finde sted på festens første dag. Der skulle ligeledes være en stigende tendens, især blandt de yngste praktiserende muslimer, til at anse, at slagtning af et dyr under denne fest kan erstattes med en donation.

55. Efter min opfattelse tilkommer det ikke Domstolen at tage stilling til spørgsmålet, om den muslimske tro faktisk forbyder bedøvelse af dyr, eller om det derimod som vedvarende hævdet af GAIA under retsmødet kun er visse religiøse retninger, som forbyder dette.

21 – Jf. bl.a. dom af 30.6.2016, Toma i Biroul Executorului Judecătoresc Horațiu-Vasile Cruduleci (C-205/15, EU:C:2016:499, præmis 41 og den deri nævnte retspraksis).

22 – GAIA henviser især til en undersøgelse foretaget af University of Bristol, hvoraf det skulle fremgå, at 95% af de muslimske lærde er enige om, at en bedøvelse, som ikke medfører døden for det dyr, som skal slagtes, er halal (jf. Fuseini, A.: »The perception and acceptability of pre-slaughter and post-slaughter stunning for Halal production: the views of UK scholars and Halal consumers«, Meat Science nr. 123 (2017), s. 143-153).

23 – Visse muslimske lande, såsom Jordan og Malaysia, tolererer en bedømmelse under den rituelle slagtning, forudsat at den er reversibel, dvs. at den ikke medfører dyrets død. I øvrigt henvises der ofte til New Zealand (verdens største producent af fårekød), som eksporterer kød, der hidrører fra slagtning af dyr med bedøvelse, til muslimske lande.

56. Da det fremgår af de sagsakter, der er blevet forelagt for Domstolen, at der blandt flertallet af muslimer i Belgien, udtrykt ved Rådet af teologer under Sammenslutningen af muslimer i denne medlemsstat, skulle være enighed om, at rituel slagtning skal finde sted uden bedøvelsen, uanset om den er reversibel, kan vi alene tage det til efterretning.

57. Det synes heller ikke hensigtsmæssigt at bestemme, om samtlige muslimer opfatter dette krav som en grundlæggende religiøs pligt, eller om der består et muligt alternativ til opfyldelsen af denne pligt. Som anført af Kommissionen i sine skriftlige bemærkninger, kan vi alene konstatere, at der er visse religiøse retninger. Det tilkommer ikke Domstolen at tage stilling til, hvorvidt visse religiøse læresætninger eller forskrifter er ortodokse eller heterodokse.

58. Følgelig og som udtrykt med andre ord af den forelæggende ret udgør slagtning uden bedøvelse i anledning af den muslimske offerfest en religiøs forskrift, som er omfattet af beskyttelsen af religionsfriheden uafhængigt af, hvorvidt der eventuelt findes forskellige retninger inden for islam eller alternative løsninger, såfremt det ikke er muligt at opfylde den²⁴.

59. I denne henseende kan jeg kun tilslutte mig den opfattelse, som den forelæggende ret og de fleste procesdeltagere har givet udtryk for, og hvorefter rituel slagtning udført under den muslimske offerfest udgør et »religiøst ritual« som omhandlet i artikel 2, litra g), i forordning nr. 1099/2009 og er omfattet af udøvelsen af religionsfrihed, der er sikret i chartrets artikel 10 og EMRK's artikel 9 som udtryk for en religiøs overbevisning.

60. Dette standpunkt forekommer mig i øvrigt i fuld overensstemmelse med Menneskerettighedsdomstolens retspraksis, hvorefter rituel slagtning er en del af religionsudøvelsen og derfor falder ind under anvendelsesområdet for de ovennævnte bestemmelser²⁵.

61. I samme retning, og selv om visse af procesdeltagerne har anset det for nødvendigt at undersøge dette aspekt for at fastslå, om der er et problem med slagtekapaciteten i Flandern under fejringen af den muslimske offerfest, finder jeg det ikke ønskværdigt, at Domstolen tager stilling til spørgsmålet, om rituel slagtning ud fra et teologisk synspunkt nødvendigvis skal finde sted på den første dag i fejringen af denne fest, eller om den ligeledes kan finde sted de følgende tre dage²⁶.

62. Efter disse indledende bemærkninger skal der tages stilling til, om forpligtelsen til at foretage slagtning uden bedøvelse på godkendte slagterier som omhandlet i artikel 4, stk. 4, sammenholdt med artikel 2, litra k), i forordning nr. 1099/2009, indebærer en begrænsning i udøvelsen af religionsfriheden.

24 – Som fastslået af Menneskerettighedsdomstolen i dom af 17.12.2013 (Vartic mod Rumænien, CE:ECHR:2013:1217JUD001415008, § 34 og den deri nævnte retspraksis), er neutralitetspligten til hinder for, at de offentlige myndigheder tager stilling til gyldigheden og legitimiteten af religiøse overbevisninger eller måden, hvorpå de kommer til udtryk.

25 – Jf. bl.a. Menneskerettighedsdomstolens dom af 27.6.2000, Cha'are Shalom Ve Tsedek mod Frankrig (CE:ECHR:2000:0627JUD002741795, § 73). Mere overordnet hvad angår religiøse forskrifter vedrørende fødevarer, Menneskerettighedsdomstolens dom af 7.12.2010, Jakóbski mod Polen (CE:ECHR:2010:1207JUD001842906), og af 17.12.2013, Vartic mod Rumænien (CE:ECHR:2013:1217JUD001415008).

26 – I den muslimske tradition kaldes de tre dage, som følger efter fejringen af den muslimske offerfest, for Tachriq-dagene. Under retsmødet kastede GAIA sig ud i en beskrivelse af de forskellige eksisterende retninger på dette område.

2. Begrænsningen af udøvelsen af religionsfrihed og af nationale skikke med hensyn til religiøse ritualer

63. Først vil jeg i store linjer redegøre for de almene bestemmelser, der gælder for slagtning af dyr uanset den valgte slagtemetode (dvs. med eller uden bedøvelse af dyret), og som følger af forordning nr. 853/2004 i forbindelse med vedtagelsen af »hygiejnepakken«. Dernæst vil jeg redegøre for, hvorfor bestemmelserne i artikel 4, stk. 4, sammenholdt med artikel 2, litra k), i forordning nr. 1099/2009, der som allerede nævnt hovedsageligt forfølger målet om beskyttelse af dyrenes velfærd, ikke kan medføre en begrænsning af religionsfriheden.

a) De generelle regler, som gælder for al slagtning i medfør af forordning nr. 853/2004

64. Animalske fødevarer skal uanset den valgte slagtemetode fremstilles og forhandles efter strenge normer, hvis primære formål er at sikre fødevarehygiejnen og -sikkerheden²⁷.

65. De præcise hygiejnebestemmelser for animalske fødevarer i forordning nr. 853/2004 – fødevarer, som kan udvise visse særlige risici – har det primære og overordnede formål at indføre høje hygiejnestandarder for navnlig at undgå, at menneskers sundhed lider skade²⁸. Disse bestemmelser indeholder fælles principper, »navnlig i forbindelse med producenternes og de kompetente myndigheders ansvar, strukturelle, operationelle og hygiejnemæssige krav til virksomhederne, procedurer for autorisation af virksomhederne samt krav vedrørende opbevaring, transport og sundhedsmærker«²⁹. Der er således fastsat specifikke krav i forordning nr. 853/2004 navnlig til slagteriernes konstruktion, indretning og udstyr. Kun de slagterier, der overholder disse krav, kan godkendes i henhold til denne forordning.

66. For at sikre, at det indførte system er solidt og effektivt, og at det indre marked fungerer korrekt³⁰, er det nødvendigt, at disse krav overholdes af samtlige medlemsstater og af samtlige producenter og virksomheder inden for denne sektor³¹. Selv om en vis fleksibilitet kan tillades, må den under ingen omstændigheder undergrave målene på området for fødevarehygiejne³².

67. Det er derfor helt afgørende, at de krav, der stilles til slagterier for at blive godkendt i henhold til forordning nr. 853/2004, finder anvendelse uafhængigt af, om slagtningen sker med eller uden bedøvelse. Den generelle forpligtelse til at benytte godkendte slagterier har kun lidt at gøre med den fulgte slagtemetode (dvs. hvad enten den er rituel eller ej). Desuden hviler denne forpligtelse ikke udelukkende på hensyn til beskyttelsen af dyrenes velfærd, men følger kravene i »hygiejnepakken« som fastsat bl.a. i forordning nr. 853/2004.

68. Kravet i artikel 4, stk. 4, i forordning nr. 1099/2009, hvorefter slagtning skal finde sted på et godkendt slagteri, som opfylder alle normer i bilag III til forordningen, bidrager til at sikre fødevarerens sikkerhed, uanset hvilken slagtemetode der anvendes. Sidstnævnte krav, som i øvrigt ikke er i strid med forskrifterne i den muslimske tro, hvilket sagsøgerne i hovedsagen har bekræftet, bliver ikke mindre vigtige af, at slagtningen af dyret foretages uden forudgående bedøvelse heraf.

27 – Jf. i denne henseende begrundelsen til Kommissionens forslag til »hygiejneforordningen« (KOM(2000) 438 endelig, s. 10), som udmøntedes i vedtagelsen af forordning nr. 853/2004, og som fremhæver vigtigheden af at benytte sig af slagterier, som er godkendte på grundlag af strenge hygiejnenormer.

28 – Jf. fjerde betragtning til forordning nr. 853/2004.

29 – Jf. i denne retning anden betragtning til forordning nr. 853/2004.

30 – Jf. i denne retning niende betragtning til forordning nr. 853/2004.

31 – Jf. 18. betragtning til forordning nr. 853/2004, hvorefter det er hensigtsmæssigt at anvende »de strukturelle krav og hygiejnebestemmelserne i denne forordning [...] på alle typer virksomheder, herunder mindre virksomheder og mobile slagteenheder«.

32 – Jf. navnlig 19. betragtning til forordning nr. 853/2004. Ifølge denne betragtning bør der være fuld åbenhed om den procedure, der giver medlemsstaterne mulighed for at udvise fleksibilitet, og der bør om nødvendigt kunne forhandles, med henblik på at løse konflikter, i Den Stående Komité for Fødevarekæden og Dyresundhed.

b) Indvirkningen på religionsfriheden af bestemmelserne om dyrevelfærd, som følger af forordning nr. 1099/2009

69. Det bemærkes, at anfægtelsen af gyldigheden af artikel 4, stk. 4, i forordning nr. 1099/2009 i hovedsagen ubestrideligt har sit udspring i den af den flamske minister for dyrevelfærd udsendte meddelelse af 12. september 2014, hvorefter han fra 2015 ikke længere ville udstede tilladelser til midlertidige slagtesteder med den begrundelse, at sådanne tilladelser ville være i strid med bestemmelserne i denne forordning³³.

70. Anfægtelsen af gyldigheden af disse bestemmelser med henvisning til religionsfriheden forekommer mig i det mindste paradoksal.

71. Det skal herved påpeges, at det i henhold til gældende ret er princippet om slagtning med bedøvelse, som finder anvendelse. Det bestemmes således i artikel 4, stk. 1, i forordning nr. 1099/2009, at dyrene kun må aflives efter bedøvelse i overensstemmelse med metoderne og de specifikke krav i bilaget til denne forordning.

72. Efter en afvejning af religionsfriheden og dyrenes velfærd, og under hensyntagen til formålet i forordning nr. 1099/2009, nemlig en harmonisering af normerne vedrørende dyrenes velfærd på aflivningstidspunktet, er der i forordningens artikel 4, stk. 4, aktuelt fastsat en undtagelse for rituel slagtning uden bedøvelse af dyrene på slagterier.

73. Som anført i 18. betragtning til forordning nr. 1099/2009, favoriserer forordningens artikel 4, stk. 4, i realiteten rituelle slagtninger uden bedøvelse for at respektere visse religiøse forskrifter, idet der heri er fastsat en undtagelse til den almindelige regel i artikel 4, stk. 1, hvorefter dyrene kun aflives efter bedøvelse.

74. Derimod og i modsætning til det, som den af sagsøgerne i hovedsagen fremførte argumentation kunne give indtryk af, indeholder denne bestemmelse ikke et yderligere specifikt krav, som kun finder anvendelse på rituelle slagtninger og ikke på andre slagtninger.

75. Under disse omstændigheder kan denne bestemmelse efter min opfattelse kun erklæres ugyldig med henvisning til overholdelsen af religionsfriheden, hvis det blev fastslået, at selve anvendelsen af godkendte slagterier er i strid med visse religiøse forskrifter, eller hvis det blev bevist, at betingelserne i denne bestemmelse objektivt undergraver muligheden for at slagte dyr i overensstemmelse med visse religiøse ritualer.

76. Jeg bemærker, at sagsøgerne i hovedsagen, således som det fremgår af sagsakterne og er blevet bekræftet under retsmødet, ikke har påstået, at forpligtelsen til at foretage rituelle slagtninger på et slagteri i sig selv er uforeneligt med deres religiøse tro.

77. I øvrigt angiver sagsøgerne i hovedsagen ikke, af hvilke principielle grunde – dvs. uafhængigt af de formodede problemer med de for tiden eksisterende slagteriernes kapacitet og af de omkostninger, som skal afholdes for at oprette nye virksomheder eller omdanne eventuelle eksisterende virksomheder i overensstemmelse med lovbestemmelserne – betingelsen, hvorefter slagtninger af dyr skal finde sted på godkendte slagterier, er problematisk i forhold til overholdelsen af religionsfriheden.

³³ – I denne sammenhæng henviser den forelæggende ret navnlig til revisionsrapporten af 30.7.2015. Rapporten angav faktisk, at »aflivning af dyr uden bedøvelse på grund af religiøse ritualer uden for et slagteri er i strid med forordningen«, skønt den kompetente centralmyndighed »har gjort en stor indsats for, at de samme betingelser vedrørende dyrenes velfærd overholdes på reglementerede slagtesteder under religiøse fester«.

78. Som Rådet og Kommissionen bl.a. har nævnt, er forpligtelsen til at sikre, at alle slagtesteder er godkendte og dermed overholder betingelserne i forordning nr. 853/2004, fuldstændig *neutral* og omfatter alle organisatorer af slagtninger. En lovgivning, som finder anvendelse på neutral vis *uden tilknytning til religiøse overbevisninger*, kan principielt ikke anses for en begrænsning i udøvelsen af religionsfrihed³⁴.

79. Den omstændighed, at anvendelsen af sådanne godkendte virksomheder medfører meromkostninger i forhold til midlertidige slagterier, som indtil da blev tolereret i Flandern, forekommer mig derfor irrelevant. Det, som skal bemærkes, er, at omkostningerne, som skal afholdes for at oprette godkendte slagterier, er de samme, uanset om slagterierne er beregnede til rituel slagtning eller ej.

80. I denne henseende har Menneskerettighedsdomstolen fastslået, at en foranstaltning ikke udgør en indgriben i en grundlæggende rettighed, selv om den medfører en udgift for en gruppe tilhængere af visse religiøse forskrifter eller visse trosretninger³⁵. Det må så meget desto mere forholde sig således, når den udgift, som overholdelsen af en religiøs forskrift medfører, i princippet er den samme, som skal afholdes af dem, som ikke følger denne forskrift.

81. En sådan regel kan dermed ikke i sig selv neutralisere eller begrænse muligheden for at foretage rituelle slagtninger, men minder alene om, at enhver slagtning skal finde sted i en virksomhed, som opfylder normerne i bilaget til forordning nr. 853/2004.

82. Det virker til, at sagsøgerne i hovedsagen med deres argumentation egentligt har til sinde – foruden undtagelsen for rituelle slagtninger – at påberåbe sig en yderligere undtagelse til forpligtelsen til at foretage disse slagtninger på godkendte slagterier.

83. Det synes, at grunden til, at den forelæggende ret har stillet det præjudicielle spørgsmål, primært er den omstændighed, at de for tiden eksisterende, faste, godkendte slagterier i Flandern ikke har tilstrækkelig slagtekapacitet under den muslimske offerfest på grund af stigende efterspørgsel efter slagtning, og at omkostningerne ved at bygge sådanne slagterier eller omdanne midlertidige slagtesteder til faste godkendte slagtesteder har vist sig at være meget høje.

84. Den utilstrækkelige kapacitet og omkostningerne, som oprettelsen af nye godkendte virksomheder eventuelt ville indebære, savner imidlertid forbindelse med anvendelsen af bestemmelserne i forordning nr. 1099/2009.

85. Efter min opfattelse savner de konjunkturmæssige problemer med slagtekapaciteten på et givent område såsom dem, der hævdes³⁶ observeret i Flandern under hensyn til den stærke efterspørgsel efter rituelle slagtninger, som er blevet konstateret nogle dage i anledning af den muslimske offerfest, ligeledes direkte eller indirekte forbindelse med forpligtelsen til at benytte godkendte slagterier som omhandlet i forordning nr. 853/2004. Som anført af Kommissionen og Det Forenede Kongeriges regering kaster disse vanskeligheder snarere lys på spørgsmålet om, hvem der skal afholde udgiften ved at etablere sådanne virksomheder for at imødekomme efterspørgslen efter rituel slagtning i spidsbelastningsperioden under den muslimske offerfest.

34 – Kommissionen har i denne sammenhæng henvist til Menneskerettighedsdomstolens retspraksis (jf. bl.a. EMRD, 3.12.2009, Skugar m.fl. mod Rusland, CE:ECHR:2009:1203DEC004001004, vedrørende anvendelsen af et skattnummer).

35 – Jf. i denne retning Menneskerettighedsdomstolens dom af 30.6.2011, Association des Témoins de Jéhovah mod Frankrig (CE:ECHR:2011:0630UD000891605, § 52 og den deri nævnte retspraksis), hvorefter »religionsfriheden på ingen måde indebærer, at Kirkerne eller kirkegængerne kan få tilkendt en skattemæssig status, som er forskellig fra andre skattepligtiges status«.

36 – Flere intervenienter, bl.a. Flandern, har angivet, at det i den foreliggende sag ikke var godtgjort, at antallet af slagtesteder var utilstrækkeligt.

86. Sagsøgerne svarede under retsmødet bekræftende på spørgsmålet, om udbuddet af »halal«-kød generelt var sikret på tilstrækkelig vis uden for perioden med fejringen af den muslimske offerfest. De har ligeledes bekræftet, at problemet ifølge dem kommer af, at bygningen af nye godkendte slagterier for specifikt at kunne imødekomme efterspørgslen efter rituelle slagtninger i spidsbelastningsperioden ved denne fejring ikke udgør en option, som er økonomisk rentabel hele året.

87. Dette bekræfter, at de eventuelle kapacitetsproblemer hvad angår både udbuddet og efterspørgslen ikke er blevet forårsaget af artikel 4, stk. 4, i forordning nr. 1099/2009, men skyldes et sammenfald af flere særlige omstændigheder, som er fuldstændigt uafhængige af rækkevidden af denne bestemmelse og primært er resultatet af en stærk koncentration af efterspørgslen efter rituel slagtning på et bestemt tidspunkt af året og i en meget kort periode.

88. Som Kommissionen efter min opfattelse med rette har fremhævet, skal gyldigheden af en EU-retlig bestemmelse bedømmes efter disse bestemmelsers særegenheder og kan ikke afhænge af de særlige omstændigheder i en given sag³⁷.

89. Afslutningsvis og på trods af den forelæggende rets tvivl, forekommer det mig, at der ikke er nogen overbevisende argumenter for at antage, at den anfægtede lovgivning, der som allerede nævnt er fuldstændig neutral og alment gældende, udgør en begrænsning af religionsfriheden.

3. Begrundelsen for den eventuelt konstaterede begrænsning af religionsfriheden

90. Da det efter min opfattelse ikke kan konkluderes, at der foreligger en begrænsning af religionsfriheden på grund af den generelle forpligtelse til at benytte godkendte slagterier, er spørgsmålet, om denne begrænsning er begrundet, ikke længere relevant.

91. I tilfælde af, at Domstolen ikke kan tilslutte sig denne konklusion, idet den finder, at forpligtelsen til at benytte godkendte slagterier – den eneste anfægtede i nærværende sag – udgør en indblanding i religionsfriheden, idet den forhindrer praktiserende muslimer i at efterleve en religiøs forpligtelse under offerfesten, er jeg af den opfattelse, at intet legitimt formål af almen interesse vil kunne begrunde en begrænsning af denne frihed.

92. Denne konklusion, som ved første øjekast kan overraske, hvis man ser på min analyse i delen vedrørende identificeringen af en begrænsning af religionsfriheden, forklares i de efterfølgende betragtninger.

93. Man kan ganske vist forsvare den opfattelse, hvorefter begrænsningen af mulighederne for rituel slagtning, som forpligtelsen til at benytte godkendte slagterier indebærer, forfølger legitime formål begrundet i offentlig orden og offentlig sundhed, nemlig beskyttelsen af dyrenes velfærd, den offentlige sundhed og fødevarer sikkerheden.

94. Dog skal vi, såfremt det skulle blive fastslået, at forpligtelsen til at benytte godkendte slagterier under den muslimske offerfest er i strid med religionsfriheden, foretage en umulig forening mellem denne frihed og kravene til beskyttelse af dyrevelfærden, den offentlige sundhed og fødevarer sikkerheden, der som allerede nævnt er de tre almene formål, som forfølges med forpligtelsen til at benytte godkendte slagterier. Dette ville i sidste ende være ensbetydende med, at der indføres et hierarki mellem overholdelsen af religionsfriheden og nødvendigheden af at forfølge legitime formål af almen interesse, selv om lovgiver netop har ønsket at skabe balance mellem overholdelsen af religionsfriheden og forfølgelsen af forskellige formål, bl.a. i ordlyden af bestemmelsen i artikel 4, stk. 4, i forordning nr. 1099/2009.

37 – Jf. i denne retning dom af 28.7.2016, *Ordre des barreaux francophones et germanophone m.fl.* (C-543/14, EU:C:2016:605, præmis 29).

95. Med andre ord, hvis det blev fastslået, at sidstnævnte bestemmelse, som vidner om, at den europæiske lovgiver har tilstræbt den rette balance mellem religionsfriheden og forfølgelsen af legitime formål af almen interesse såsom beskyttelsen af den offentlig sundhed, fødevarer sikkerheden og dyrevelfærden³⁸, udgør en begrænsning af religionsfriheden, har jeg vanskeligt ved at forstå, hvorledes det kan antages, at denne begrænsning netop er begrundet i disse hensyn særligt i forbindelse med fejringen af den muslimske offerfest.

96. Selv om hensynet til menneskers sundhed i princippet skal have forrang i forhold til hensynet til dyrenes velfærd, har fremme af dyrenes velfærd i denne sag fået særlig opmærksomhed som et legitimt formål af almen interesse specielt ved vedtagelsen af bestemmelserne i artikel 4, stk. 4, sammenholdt med artikel 2, litra k), i forordning nr. 1099/2009.

97. Herefter vil jeg også gøre rede for først, i hvilket omfang beskyttelsen af dyrevelfærd ikke udgør et formål, som kan begrunde en begrænsning af religionsfriheden, såfremt det skulle blive antaget, at artikel 4, stk. 4, i forordning nr. 1099/2009 indeholder en sådan begrænsning, og dernæst, hvorfor en sådan begrænsning ikke er mere relevant og forholdsmæssig for at sikre fødevarer sikkerheden og den offentlige sundhed inden for de specifikke rammer af fejringen af den muslimske offerfest.

a) Religionsfrihed og beskyttelse af dyrevelfærd ved prøvelsen af artikel 4, stk. 4, sammenholdt med artikel 2, litra k), i forordning nr. 1099/2009

98. Selv om jeg ikke deler den konklusion, hvorefter artikel 4, stk. 4, sammenholdt med artikel 2, litra k), i forordning nr. 1099/2009, skulle være problematisk i forhold til religionsfriheden, kan jeg kun tilslutte mig den vurdering, som sagsøgerne i hovedsagen har foretaget i deres skriftlige indlæg for Domstolen, hvorefter omtanke nødvendigvis er påkrævet, når formålet beskyttelse af dyrevelfærd potentielt kommer i konflikt med en grundlæggende rettighed.

99. Det er i denne henseende tilstrækkeligt at henvise til artikel 13 TEUF, hvorefter »Unionen og medlemsstaterne [tager] fuldt hensyn til velfærden hos dyr som følende væsener, *samtidig med at de respekterer* medlemsstaternes love og administrative bestemmelser samt deres skikke, navnlig med hensyn til religiøse ritualer«³⁹.

100. I denne sag synes det mig taktfuldt at konkludere, at forpligtelsen til i medfør af artikel 4, stk. 4, i forordning nr. 1099/2009 at benytte godkendte slagterier som omhandlet i forordning nr. 853/2004 er nødvendig og forholdsmæssig til forfølgelsen af et legitimt formål, selv om den indebærer en begrænsning af religionsfriheden.

101. Inden spørgsmålene vedrørende nødvendigheden og proportionaliteten af den anfægtede bestemmelse prøves ét for ét, er en *generel og indledende bemærkning* påkrævet med hensyn til afvejningen mellem på den ene side de muligheder, som gældende lovgivning giver for at benytte slagtning uden bedøvelse for at respektere visse religiøse overbevisninger, og på den anden side beskyttelsen af dyrenes velfærd.

38 – Og dette uanset, at medlemsstaterne har mulighed for i medfør af artikel 26, stk. 2, litra c), i forordning nr. 1099/2009 at »vedtage nationale regler, der har til formål at sikre en mere omfattende dyreskyttelse på aflivningstidspunktet end den, der følger af reglerne i denne forordning«. Jeg bemærker, at det i 18. betragtning til forordningen i denne retning er anført, at det er »vigtigt at bibeholde undtagelsen fra kravet om, at dyr skal bedøves før slagtning, idet hver medlemsstat dog gives en vis grad af subsidiaritet«.

39 – Min fremhævelse.

102. Under nærværende procedure er det – ofte med overbevisning og ganske kategorisk – blevet fremført, at det var ubestrideligt, at slagtning af et ubedøvet dyr ville påføre det flere smerter og lidelser⁴⁰.

103. Antagelsen, der er stærkt forståelig ud fra et teoretisk synspunkt, af denne forudsætning bør ifølge mig ikke føre til, at et fastslås, at religiøse trossamfund, som er fortalere for slagtning af dyr uden bedøvelse, lader hånt om dyrevelfærd, idet de holder fast ved praksis, som er arkaisk, barbarisk og ude af trit med principperne i moderne demokratiske samfund.

104. Det er i øvrigt tilstrækkeligt at tage til efterretning, at EU-lovgiver med vedtagelsen af artikel 4, stk. 4, i forordning nr. 1099/2009 netop har besluttet at opretholde medlemsstaternes mulighed for at tillade særlige slagtemetoder, som foreskrives af religiøse ritualer. Det skal igen fremhæves, at kravet, hvorefter rituelle slagtninger i medfør af denne bestemmelse alene kan finde sted på et »slagteri«, kun udgør en påmindelse om den generelle regel, som finder anvendelse uanset den valgte slagtemetode for dyret, og som følger af forordning nr. 853/2004.

105. I denne henseende skal jeg bemærke, at den i denne sag omhandlede »begrænsning« ikke vedrører slagtning uden bedøvelse, men den mere generelle forpligtelse til at benytte godkendte slagterier som omhandlet i forordning nr. 853/2004.

106. Som fremhævet i de diskussioner, som er blevet ført på nationalt plan, viser risikoen for stigmatisering, som historisk set er høj, sig hurtigt bag det specifikke spørgsmål om rituel slagtning, og man skal være varsom med ikke at give næring til denne stigmatisering⁴¹.

107. Det kan ikke udelukkes, at slagtning uden bedøvelse under gode vilkår⁴² kan vise sig at være mindre smertefuldt for dyrene end slagtning med forudgående bedøvelse under forhold, hvor dyrene er udsat for mere stress og større lidelser ved deres aflivning på grund af åbenbare rentabilitetsårsager og i betragtning af den betydelige industrialisering inden for sektoren for produktionen af animalske fødevarer⁴³.

108. Med risiko for at gentage en selvfølgelighed er alle former for aflivning efter deres art voldelige og dermed problematiske i forhold til dyrenes lidelser⁴⁴.

109. Jeg er ikke selv overbevist om, at benyttelsen af godkendte slagterier altid udgør et meget effektivt værn mod dyrenes lidelse, hvilket en række studier og undersøgelser bevidner⁴⁵, og at dette i sig selv skulle kunne begrunde en begrænsning af religionsfriheden.

40 – Jf. Det Forenede Kongeriges regerings standpunkt, hvorefter det er videnskabeligt bevist, at bedøvelsen af dyr for at gøre dem ubevidste på tidspunktet for deres aflivning er en effektiv metode til at lindre dyrenes lidelser. I samme retning har den estiske regering henvist til en undersøgelse med titlen »Report on good and adverse practices – Animal Welfare Concerns in Relation to Slaughter Practices from the Viewpoint of Veterinary Sciences«, der er blevet foretaget inden for rammerne af det europæiske projekt DIALREL (»Encouraging Dialogue on issues of Religious Slaughter«), og som er tilgængelig på følgende adresse: <http://www.dialrel.eu/dialrel-results/veterinary-concerns.html>

41 – Jeg citerer næsten ordret konklusionen i en beretning fra den franske nationalforsamling af 20.9.2016 om vilkårene for slagtning af dyr på franske slagterier (<http://www2.assemblee-nationale.fr/14/autres-commissions/commissions-d-enquete/conditions-d-abattage-des-animaux-de-boucherie-dans-les-abattoirs-francais/>).

42 – I den sammenhæng er det værd at bemærke, at det netop er af respekt for dyrene og vigtigheden af deres velfærd at aflivningen af dyrene i den jødiske og muslimske tro er ritualiseret.

43 – Dyreværn bringer regelmæssigt oplysninger om de meget kritisable vilkår, hvorunder slagtning foretages på ellers godkendte slagterier. I beretningen nævnt ovenfor i fodnote 41 konstaterer rapportøren, at »visse aktører inden for denne sektor fristes til at benytte de spørgsmål, som rituel slagtning rejser, til at fortie de meget alvorlige vanskeligheder [...] som traditionel slagtning står over for hvad angår dyrevelfærd«.

44 – Det fremgår således af anden betragtning til forordning nr. 1099/2009, at »[a]flivning kan påføre dyr smerte, psykisk belastning, angst eller anden form for lidelse, selv under de bedst mulige tekniske forhold. Visse aktiviteter i relation til aflivning kan være psykisk belastende for dyrene, og der er ulemper forbundet med enhver bedøvelsesteknik«.

45 – I forbindelse med mine undersøgelser har jeg kunnet konstatere, at selv om den almindelige regel i dag er, at slagtning skal finde sted på godkendte slagterier, kæmper en række opdrættere og dyreværn for den idé, at slagtning nær det sted, hvor dyrene opdrættes, bestemt er den mest egnede løsning ud fra et dyrevelfærdssynspunkt.

1) Nødvendig begrænsning af religionsfriheden med henblik på beskyttelse af dyrevelfærden

110. Ifølge Domstolens faste praksis⁴⁶ kan beskyttelse af dyrenes velfærd udgøre et berettiget formål, der er af almen interesse, hvis betydning bl.a. er kommet til udtryk ved medlemsstaternes vedtagelse af protokollen om dyrebekyttelse og dyrevelfærd, knyttet som bilag til traktaten om oprettelse af Det Europæiske Fællesskab⁴⁷. Denne protokol svarer nu til artikel 13 TEUF, som er en af EUF-traktatens almindelige bestemmelser, der er anført i traktatens første del, der omhandler principperne⁴⁸.

111. Det rejser spørgsmål om, hvorvidt forpligtelsen til at benytte godkendte slagterier, hvis der foreligger en begrænsning af religionsfriheden, er begrundet af hensyn til dyrenes velfærd særligt i sammenhæng med den muslimske offerfest.

112. Det kan der efter min opfattelse være tvivl om.

113. Det er bestemt i almen interesse at undgå »vilde« slagtninger under tvivlsomme forhold ud fra et dyrevelfærdssynspunkt, hvilket a priori indebærer, at det må foretrækkes, at slagtning af dyr foregår på virksomheder, som bliver kontrolleret af de offentlige myndigheder⁴⁹ eller opfylder præcise normer med hensyn til udstyr og logistik.

114. Dette må dog ikke føre til at antage, at disse virksomheder i det meget særlige tilfælde med fejringen af den muslimske offerfest nødvendigvis skal være godkendte slagterier som omhandlet i forordning nr. 853/2004.

115. Med risiko for at gentage mig selv skal der her ikke tages stilling til, hvorvidt slagtning uden bedøvelse skal forbydes af hensyn til dyrenes velfærd, men bestemmes, om – inden for rammerne af undtagelsen i artikel 4, stk. 4, i forordning nr. 1099/2009 – benyttelsen af godkendte slagterier i anledning af fejringen af den muslimske offerfest stiller dyrevelfærden bedre i sammenligning med et midlertidigt ikke-godkendt slagtested.

116. Særligt hvad angår muligheden for indtil 2014 at foretage rituelle slagtninger i Flandern bemærkes, at Kommissionen efter den undersøgelse, som dens tjenestegrene foretog i Belgien fra den 24. november til den 3. december 2014 for at evaluere kontrollen med dyrenes velfærd ved slagtningen i de midlertidige virksomheder, som indtil da var tilladte, noterede den indsats, som de belgiske myndigheder havde ydet for at forbedre situationen, og angav, at disse slagtesteder stillede tilfredsstillende garantier.

117. Kommissionen bemærkede således i revisionsrapporten af 30. juli 2015, at de kompetente myndigheder gjorde det nødvendige for, at de samme betingelser vedrørende dyrenes velfærd blev overholdt på de midlertidige slagtesteder, som Kommissionen havde fået kendskab til. Det blev i rapporten konkluderet, at selv om aflivning af dyr uden bedøvelse på grund af religiøse ritualer uden for et godkendt slagteri var i strid med forordning nr. 1099/2009, havde de kompetente nationale myndigheder gjort en stor indsats for, at de samme betingelser vedrørende dyrenes velfærd blev overholdt på reglementerede slagtesteder under religiøse fester.

46 – Jf. bl.a. dom af 17.1.2008, Viamex Agrar Handel og ZVK (C-37/06 og C-58/06, EU:C:2008:18, præmis 22 og 23 og den deri nævnte retspraksis), af 19.6.2008, Nationale Raad van Dierenkwekers en Liefhebbers og Andibel (C-219/07, EU:C:2008:353, præmis 27), og af 23.4.2015, Zuchtvieh-Export (C-424/13, EU:C:2015:259, præmis 35).

47 – EUT 1997, C 340, s. 110.

48 – Jf. dom af 23.4.2015, Zuchtvieh-Export (C-424/13, EU:C:2015:259, præmis 35).

49 – Jf. i denne retning Menneskerettighedsdomstolens dom af 27.6.2000, Cha'are Shalom Ve Tsedek mod Frankrig (CE:ECHR:2000:0627)UD002741795, § 77).

118. Med denne konstatering synes Kommissionens tjenestegrene stiltiende at have antaget, at de midlertidige slagtesteder, som udviste visse karakteristika uden nødvendigvis at svare til definitionen af godkendte slagterier som omhandlet i artikel 2, litra k), i forordning nr. 1099/2009, vil være i stand til at stille tilstrækkelige garantier med hensyn til beskyttelsen af dyrenes velfærd for så vidt angår slagtninger, som foretages under fejringen af den muslimske offerfest. Oprettelsen af sådanne godkendte slagterier synes ikke at være et virkelig relevant krav, da der er tale om en fejring, som kun finder sted en gang om året, og i betragtning af, at det i princippet ikke er meningen, at de dyr, som slagtes under denne fejring, skal opholde sig længe på slagtestederne. De betingelser, som virksomheden skal opfylde i medfør af bl.a. forordning nr. 853/2004, er blevet udarbejdet med henblik på virksomheder, som er på det daglige marked med hensyn til udbud og efterspørgsel.

119. I den specifikke sammenhæng med efterspørgsel af slagtninger i spidsbelastningsperioder såsom under den muslimske offerfest, må man i øvrigt spørge sig selv, om en tilladelse til slagtning på midlertidige slagtesteder, som opfylder præcise sanitære normer uden dog at svare til definitionen af godkendte slagterier som omhandlet i artikel 2, litra k), i forordning nr. 1099/2009, ikke er bedre i stand til at imødekomme bekymringerne vedrørende dyrenes velfærd. Oprettelsen af sådanne slagtesteder kan ved at aflaste de godkendte slagtesteder bidrage til, at slagtningen i sidste ende finder sted under bedre vilkår for dyret, bl.a. med hensyn til den lidte stress.

2) Proportionaliteten af en begrænsning af religionsfriheden med henblik på beskyttelse af dyrevelfærden

120. I overensstemmelse med chartrets artikel 52, stk. 1, skal enhver begrænsning i udøvelsen af de rettigheder og friheder, der anerkendes ved dette charter, være fastlagt i lovgivningen og være forholdsmæssig.

121. Den i hovedsagen omhandlede begrænsning, som følger af forpligtelsen i artikel 4, stk. 4, i forordning nr. 1099/2009 til at benytte godkendte slagterier, dvs. virksomheder, som opfylder kravene i forordning nr. 853/2004, følger ubestrideligt af loven.

122. Derimod og i tilfælde af, at det skulle blive antaget, at der foreligger en begrænsning af religionsfriheden, og at denne begrænsning er begrundet, tvivler jeg på, at en sådan begrænsning kan anses for at stå i et rimeligt forhold til det forfulgte mål.

123. Det følger af Domstolens faste praksis, at proportionalitetsprincippet indebærer, at EU-institutionernes retsakter ikke må gå videre, end hvad der er passende og nødvendigt for gennemførelsen af de formål, der lovligt tilstræbes med den omhandlede lovgivning, hvorved det forudsættes, at byrderne herved ikke må være uforholdsmæssige i forhold til de tilsigtede mål⁵⁰, og at såfremt det er muligt at vælge mellem flere egnede foranstaltninger, skal den mindst bebyrdende foranstaltning vælges⁵¹.

124. Jeg er imidlertid af den opfattelse, at forpligtelsen til at foretage slagtninger på et godkendt slagteri kan gå videre, end hvad der er strengt nødvendigt for gennemførelsen af formålet om beskyttelse af dyrenes velfærd, når der er tale om slagtning af et dyr for at udføre et religiøst ritual i en bestemt periode af året og med henblik på mere eller mindre øjeblik fortæring.

125. I denne henseende bemærkes, at der i bilag III til forordning nr. 853/2004 er fastsat adskillige krav, som slagterier skal opfylde for at blive godkendt i henhold til denne forordning.

50 – Jf. bl.a. dom af 8.4.2014, Digital Rights Ireland m.fl. (C-293/12 og C-594/12, EU:C:2014:238, præmis 46 og den deri nævnte retspraksis), og af 15.2.2016, N. (C-601/15 PPU, EU:C:2016:84, præmis 54).

51 – Jf. bl.a. dom af 17.10.2013, Schaible (C-101/12, EU:C:2013:661, præmis 29), og af 9.6.2016, Pesce m.fl. (C-78/16 og C-79/16, EU:C:2016:428, præmis 48).

126. Man kan imidlertid spørge, om overholdelsen af alle disse krav – hvis der foreligger en begrænsning af religionsfriheden – er nødvendig i denne særlige sammenhæng, hvor efterspørgslen efter slagting under den muslimske offerfest stiger punktuelt.

127. Uden at foregive at være udtømmende synes det således, at visse normer i bilag III til forordning nr. 853/2004, såsom strukturelle krav vedrørende f.eks. opskæringsvirksomhed eller kølelagring af kød, kan vise sig overflødige for at imødekomme efterspørgslen efter slagtinger i spidsbelastningsperioden omkring den muslimske offerfest, når der er tale om virksomheder, som kun benyttes en gang om året, og hvori kødet i princippet overdrages direkte til den endelige forbruger.

128. Som følge af det ovenstående og i tilfælde af, at det bliver antaget, at de anfægtede bestemmelser begrænser religionsfriheden, er jeg af den opfattelse, at der bestemt findes en mindre bebyrdende løsning end den, som påbyder at benytte godkendte slagterier under den muslimske offerfest.

b) Religionsfrihed og beskyttelse af fødevarer sikkerheden og den offentlige sundhed

129. Såfremt det fastslås, at bestemmelsen i artikel 4, stk. 4, sammenholdt med artikel 2, litra k), i forordning nr. 1099/2009, udgør en begrænsning af religionsfriheden, skal der ligeledes tages stilling til, hvorvidt denne begrænsning kan begrundes i legitime formål af almen interesse, som vedrører fødevarer sikkerheden og den offentlige sundhed.

130. Forordning nr. 853/2004, som forordning nr. 1099/2009 henviser til, forfølger først og fremmest fødevarer sikkerhedsmål, som i sidste ende direkte skal beskytte menneskers sundhed.

131. Imidlertid og i forlængelse af det, jeg tidligere har anført, kan et totalforbud mod slagtinger uden for virksomheder, som er godkendt i overensstemmelse med normerne i bilag III til forordning nr. 853/2004, vise sig ikke at være tilstrækkelig hensigtsmæssig i forhold til fødevarer sikkerheden og den offentlige sundhed til at begrunde, at opfyldelsen af den religiøse forpligtelse, som består i at slagte et dyr eller lade ét slagte under en bestemt årlig begivenhed, nemlig i anledning af den muslimske offerfest, begrænses.

132. Som bl.a. Kommission har anført i revisionsrapporten af 30. juli 2015, kan midlertidige slagtevirksomheder, som opfylder visse, præcise sanitetsnormer, stille de nødvendige garantier med hensyn til den offentlige sundhed og fødevarer sikkerheden for at imødekomme den betydelige, men tidsmæssigt meget begrænsede efterspørgsel efter slagtinger under den muslimske offerfest.

133. Det følger af ovenstående betragtninger, at det i mine øjne ikke kan konkluderes, at artikel 4, stk. 4, sammenholdt med artikel 2, litra k), i forordning nr. 1099/2009, indeholder en begrænsning af religionsfriheden. Imidlertid og alene i tilfælde af, at det derimod antages, at der består en sådan begrænsning, er jeg af den opfattelse, at den ikke kan anses for begrundet af legitime formål af almen interesse for dyrenes velfærd, beskyttelsen af den offentlige sundhed og fødevarer sikkerheden. Under alle omstændigheder kan denne begrænsning efter min opfattelse ikke anses for at stå i et rimeligt forhold til forfølgelsen af disse formål.

4. Anmodning om bedømmelse af gyldigheden og/eller anmodning om fortolkning af bestemmelserne i artikel 4, stk. 4, sammenholdt med artikel 2, litra k), i forordning nr. 1099/2009

134. Den forelæggende ret har i nærværende sag begrænset sit præjudicielle spørgsmål til et spørgsmål om *bedømmelse af gyldigheden* af bestemmelserne i artikel 4, stk. 4, sammenholdt med artikel 2, litra k), i forordning nr. 1099/2009.

135. Som anført af Rådet i sine skriftlige bemærkninger, ville det dog utvivlsomt have været mere nyttigt for den forelæggende ret at forelægge Domstolen et spørgsmål om fortolkning af bestemmelserne i forordning nr. 1099/2009 og nr. 853/2004, særligt hvad angår den fleksibilitet, medlemsstaterne har med hensyn til bestemmelserne om godkendelse af slagterier, og navnlig for at afgøre, i hvilket omfang medlemsstaterne kan tage hensyn til specifikke situationer såsom den, der kan opstå i en medlemsstat (eller en del af denne) i forbindelse med den muslimske offerfest.

136. For mit vedkommende er jeg ikke helt overbevist om en sådan fremgangsmåde, som i sidste ende er ensbetydende med at ændre den bestemmelse, der på EU-rettens nuværende standpunkt finder generel anvendelse, og hvorefter slagtning af dyr skal finde sted på godkendte slagterier.

137. Selv om det er korrekt, at forordning nr. 1099/2009 og nr. 853/2004 ikke alene indfører visse elementer af fleksibilitet, idet de indeholder visse undtagelser til forpligtelsen til at henvende sig til godkendte slagterier, men ligeledes undtagelser til overholdelsen af visse tekniske forskrifter, som pålægges slagtesteder, bl.a. for »mobile slagterier« og »små slagterier«, der er involveret i direkte salg, tvivler jeg på, at vi i denne sag nøjagtigt og uden en dybdegående prøvelse af samtlige krav i forordningerne vil kunne bestemme de omstændigheder, som kunne begrunde en undtagelse til de strukturelle krav, som pålægges slagtesteder, og som har stor betydning for udarbejdelsen af disse forordninger^{52 53}.

138. I denne henseende vil jeg bemærke, at vi i denne sag højst står over for et konjunkturmæssigt problem, som jeg af sagsakterne har forstået synes at være blevet løst siden.

139. Mere grundlæggende synes det, at sagsøgerne i hovedsagen i virkeligheden kræver en opblødning af de sanitære normer og krav, som er gældende inden for den animalske fødevarersektor, da de tøver med at påtage sig de omkostninger, som overholdelsen af disse krav indebærer.

140. I en sådan sammenhæng forekommer det ikke hensigtsmæssigt at forsøge at udarbejde almindelige fortolkningsretningslinjer, som i sidste ende kan undergrave bestemmelserne, som udtrykt præcist i den for tiden gældende lovgivning vedrørende aflivning af dyr.

IV. Forslag til afgørelse

141. Henset til ovenstående betragtninger foreslår jeg, at Domstolen besvarer det præjudicielle spørgsmål, der er forelagt af Nederlandstalige rechtbank van eerste aanleg Brussel (den nederlandsksprogede ret i første instans i Bruxelles, Belgien), således:

»Prøvelsen af det præjudicielle spørgsmål har ikke frembragt elementer, som kan påvirke gyldigheden af artikel 4, stk. 4, sammenholdt med artikel 2, litra k), i Rådets forordning (EF) nr. 1099/2009 af 24. september 2009 om beskyttelse af dyr på aflivningstidspunktet, i lyset af retten til religionsfrihed som omhandlet i artikel 10 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder, og som taget i betragtning i artikel 13 TEUF i forbindelse med velfærden hos dyr.«

52 – Jf. i denne forbindelse artikel 10, stk. 3-8, i forordning (EF) nr. 853/2004.

53 – Jf. 40. og 47. betragtning til forordning nr. 1099/2009.