



Samling af Afgørelser

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT

G. HOGAN

fremSAT den 10. september 2020¹

Sag C-336/19

Centraal Israëlitisch Consistorie van België m.fl.,

Unie Moskeeën Antwerpen VZW,

Islamitisch Offerfeest Antwerpen VZW,

JG,

KH,

Executief van de Moslims van België m.fl.,

Coördinatie Comité van Joodse Organisaties van België, Section belge du Congrès juif mondial et

Congrès juif européen VZW m.fl.

procesdeltagere:

LI,

Den flamske regering,

Den vallonske regering,

Kosher Poultry BVBA m.fl.,

Global Action in the Interest of Animals VZW (GAIA)

(anmodning om præjudiciel afgørelse indgivet af Grondwettelijk Hof (forfatningsdomstol, Belgien))

»Præjudiciel forelæggelse – forordning (EF) nr. 1099/2009 – beskyttelse af dyr på aflivningstidspunktet – krav i artikel 4, stk. 1, hvorefter dyr kun må aflives efter bedøvelse – undtagelse – artikel 4, stk. 4 – særlige slagtemetoder foreskrevet af religiøse ritualer – artikel 26 – strengere nationale regler – medlemsstats indførelse af et forbud mod slagtning uden bedøvelse – slagtning i henhold til særlige metoder foreskrevet af religiøse ritualer – reversibel bedøvelse, der ikke fører til dyrets død, eller bedøvelse efter halssnit – religionsfrihed – chartrets artikel 10, stk. 1«

I. Indledning

1. Denne præjudicielle forelæggelse udspringer af fem forenede sager om hel eller delvis annulation af decreet van het Vlaamse Gewest van 7 juli 2017 houdende wijziging van de wet van 14 augustus 1986 betreffende de bescherming en het welzijn der dieren, wat de toegelaten methodes voor het slachten van dieren betreft (dekret af 7.7.2017 fra regionen Flandern om ændring af lov af 14.8.1986 om beskyttelse af dyrevelfærd hvad angår tilladte metoder til slagtning af dyr) (herefter »det anfægtede dekret«) anlagt ved Grondwettelijk Hof (forfatningsdomstol, Belgien) den 16. januar 2018. Virkningen af denne lov er i det væsentlige, at slagtning af dyr ved traditionelle jødiske og muslimske ritualer forbydes, og at det påbydes, at dyrene skal bedøves inden slagtning for at mindske deres lidelse. Hovedspørgsmålet for Domstolen er, om et sådant direkte forbud, hvis der ikke anvendes bedøvelse, er i overensstemmelse med EU-retten, ikke mindst henset til de garantier for religionsfrihed, der findes i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder (herefter »chartret«).

¹ – Originalsprog: engelsk.

2. Sagerne er anlagt af Centraal Israëlitisch Consistorie van België (det centrale israelitiske konsistorium i Belgien) m.fl., Unie Moskeeën Antwerpen VZW, Islamitisch Offerfeest Antwerpen VZW, JG, KH, Executief van de Moslims van België m.fl., Coördinatie Comité van Joodse Organisaties van België og VZW m.fl. (herefter »sagsøgerne«). Herudover er en række andre parter, nemlig LI, den flamske regering, den vallonske regering, Kosher Poultry BVBA m.fl. og Global Action in the Interest of Animals VZW indtrådt i sagen.

3. De relevante bestemmelser i det anfægtede dekret bestemmer, at et hvirveldyr² kun kan aflives efter forudgående bedøvelse. Hvis dyrene imidlertid slagtes i henhold til specielle metoder foreskrevet af religiøse ritualer, skal bedøvelsen være reversibel, og dyrets død må ikke skyldes bedøvelsen. Som en undtagelse til forpligtelsen til den forudgående bedøvelse af dyrene kan bedøvelsen af kvæg, der slagtes ved specielle metoder foreskrevet af religiøse ritualer, i øjeblikket finde sted umiddelbart efter, at dyrets hals er blevet skåret over (bedøvelse efter halssnit).

4. Det anfægtede dekret afskaffede således fra den 1. januar 2019 den undtagelse til kravet om forudgående bedøvelse af dyr, der tidligere havde været i kraft i henhold til national ret for slagtning foreskrevet af religiøse ritualer³. Dette er, hvad sagsøgerne har taget afstand fra: De har gjort gældende, at afskaffelsen af denne undtagelse bringer et væsentligt kendetegn ved deres religiøse praksis og overbevisning i alvorlig fare.

5. Den foreliggende anmodning om præjudiciel afgørelse, som blev indgivet til Domstolens Justitskontor den 18. april 2019, vedrører nærmere bestemt fortolkningen af artikel 4, stk. 4, og artikel 26, stk. 2, første afsnit, litra c), i Rådets forordning (EF) nr. 1099/2009⁴ og gyldigheden af den sidstnævnte bestemmelse i lyset af chartrets artikel 10, stk. 1.

6. I denne henseende skal det anføres, at artikel 4, stk. 1, i forordning nr. 1099/2009 utvetydigt bestemmer, at »[d]yr [kun må] aflives efter bedøvelse«. Forordningens artikel 4, stk. 4, bestemmer som en undtagelse⁵, at i forbindelse med dyr, der slagtes ved særlige metoder, der er foreskrevet af religiøse ritualer, »finder kravene i stk. 1 ikke anvendelse, forudsat at slagtningen finder sted på et slagteri«. Artikel 26, stk. 2, første afsnit, litra c), i forordning nr. 1099/2009 bestemmer, at medlemsstaterne kan vedtage regler, der har til formål at sikre en mere omfattende dyrebeskyttelse på aflivningstidspunktet end den, der følger af reglerne i forordningen, for bl.a. slagtning af dyr i overensstemmelse med forordningens artikel 4, stk. 4.

7. Visse af sagsøgerne har for den forelæggende ret gjort gældende, at medlemsstaterne ikke kan støtte ret på artikel 26, stk. 2, første afsnit, litra c), i forordning nr. 1099/2009 for at afskaffe eller gøre undtagelsen for slagtning foreskrevet af religiøse ritualer i forordningens artikel 4, stk. 4, indholdsløs. Den flamske og den vallonske regering har derimod for retten gjort gældende, at artikel 26, stk. 2, første afsnit, litra c), i forordning nr. 1099/2009 specifikt bemyndiger medlemsstaterne til at afvige fra ordlyden af forordningens artikel 4, stk. 4.

2 – De pågældende nationale reglers anvendelsesområde er begrænset til hvirveldyr snarere end til dyr generelt. Omfanget af den for Domstolen verserende sag er følgelig begrænset.

3 – Den forelæggende ret har også anført, at regionen Vallonien ved dekret af 18.5.2017 »om ændring af artikel 3, 15 og 16 og om indførelse af en artikel 45b i lov af 14.8.1986 om beskyttelse af dyrevelfærd« vedtog regler, hvis indhold er meget tilsvarende dekretet fra den flamske region. Endvidere fremgår det klart af sagsakterne for Domstolen, at en række medlemsstater har indført tilsvarende forbud mod aflivning af dyr uden bedøvelse for at beskytte dyrevelfærd.

4 – Forordning af 24.9.2009 om beskyttelse af dyr på aflivningstidspunktet (EUT 2009, L 303, s. 1).

5 – Jf. 18. betragtning til forordning nr. 1099/2009 og dom af 29.5.2018, Liga van Moskeeën en Islamitische Organisaties Provincie Antwerpen m.fl. (C-426/16, EU:C:2018:335, præmis 53 og 55-57), og af 26.2.2019, Oeuvre d'assistance aux bêtes d'abattoirs (C-497/17, EU:C:2019:137, præmis 48).

8. Den forelæggende ret ønsker dermed nærmere bestemt afklaret, om artikel 4, stk. 4, i forordning nr. 1099/2009 – som søger at sikre religionsfriheden i overensstemmelse med chartrets artikel 10, stk. 1⁶ – og artikel 26, stk. 2, første afsnit, litra c), i forordning nr. 1099/2009 giver mulighed for en national foranstaltning, som forbyder aflivning af hvirveldyr uden bedøvelse og pålægger forudgående reversibel bedøvelse, som ikke medfører deres død, af dyr inden slagtning, eller bedøvelse efter halssnit i forbindelse med bestemte slagtningsmetoder foreskrevet af religiøse ritualer.

9. Denne præjudicielle forelæggelse giver Domstolen en enestående mulighed for at genbesøge og uddybe praksis vedrørende forordning nr. 1099/2009 og at afstemme formålet om beskyttelse af dyrevelfærd og en privatpersons rettigheder i henhold til chartrets artikel 10, stk. 1, for at overholde fødevareforskrifter i personens religion.

10. Domstolen har i denne henseende for nyligt haft anledning til at undersøge gyldigheden og foretage en fortolkning af visse bestemmelser i forordning nr. 1099/2009 i dom af 29. maj 2018, Liga van Moskeeën en Islamitische Organisaties Provincie Antwerpen m.fl. (C-426/16, EU:C:2018:335), og af 26. februar 2019, Oeuvre d'assistance aux bêtes d'abattoirs (C-497/17, EU:C:2019:137), i forbindelse med slagtning af dyr uden forudgående bedøvelse, hvor slagtemetoden er foreskrevet af religiøse ritualer.

11. De nævnte sager fokuserede navnlig på fortolkningen og gyldigheden af undtagelsen i artikel 4, stk. 4, i forordning nr. 1099/2009 til forbuddet i forordningens artikel 4, stk. 1.

12. Domstolen undersøgte i dom af 29. maj 2018, Liga van Moskeeën en Islamitische Organisaties Provincie Antwerpen m.fl. (C-426/16, EU:C:2018:335), og opretholdt i sidste ende gyldigheden af kravet i henhold til artikel 4, stk. 4, i forordning nr. 1099/2009, hvorefter rituel slagtning skal finde sted i godkendte slagterier. I dom af 26. februar 2019, Oeuvre d'assistance aux bêtes d'abattoirs (C-497/17, EU:C:2019:137), fandt Domstolen, at EU's økologilogo ikke kunne anvendes på produkter fremstillet af dyr, som uden forudgående bedøvelse har været genstand for en rituel slagtning, på trods af, at denne form for slagtning var tilladt i henhold til artikel 4, stk. 4, i forordning nr. 1099/2009. Virkningerne af denne afgørelse var, at EU's økologilogo ikke kan anvendes, når produktet ikke er fremstillet under overholdelse af de højeste standarder, navnlig på dyrevelfærdsområdet.

13. Fokus i den foreliggende præjudicielle forelæggelse er et lidt andet, idet det for første gang er rettet mod fortolkningen og gyldigheden af artikel 26, stk. 2, første afsnit, litra c), i forordning nr. 1099/2009, som udtrykkeligt bemyndiger medlemsstaterne til at vedtage regler, der har til formål at sikre en mere omfattende dyrebeskyttelse på aflivningstidspunktet end den, der følger af forordningens artikel 4, stk. 4.

14. Denne sag indebærer, at Domstolen skal overveje det følsomme spørgsmål, om og i givet fald i hvilket omfang en medlemsstat i lyset af særlige nationale følelsesmæssige forhold for så vidt angår dyrevelfærd kan træffe foranstaltninger, der har til formål at sikre bedre dyrebeskyttelse på aflivningstidspunktet end den, der følger af artikel 4, stk. 4, i forordning nr. 1099/2009, som angiveligt griber ind i religionsfriheden, der er knæsat i chartrets artikel 10, stk. 1. Domstolen skal navnlig overveje spørgsmålet, om muligheden for i overensstemmelse med artikel 26, stk. 4, i forordning nr. 1099/2009 at importere produkter fremstillet af dyr, der er slagtet i overensstemmelse med bestemte slagtemetoder foreskrevet af religiøse ritualer, er tilstrækkelig til at sikre, at retten til religionsfrihed er opretholdt.

15. Det er imidlertid først nødvendigt at redegøre for de relevante lovgivnings- og traktatbestemmelser, inden spørgsmålene overvejes.

6 – Jf. 18. betragtning til forordning nr. 1099/2009.

II. Relevante retsforskrifter

A. EU-ret

1. Chartret og EUF-traktaten

16. Chartrets artikel 10, der har overskriften »Ret til at tænke frit og til samvittigheds- og religionsfrihed«, bestemmer:

»1. Enhver har ret til at tænke frit og til samvittigheds- og religionsfrihed. Denne ret omfatter frihed til at skifte religion eller tro samt frihed til enten alene eller sammen med andre, offentligt eller privat at udøve sin religion eller tro gennem gudstjeneste, undervisning, andagt og overholdelse af religiøse skikke.

[...]«

17. Chartrets artikel 21 med overskriften »Ikke-forskelsbehandling« bestemmer:

»1. Enhver forskelsbehandling på grund af køn, race, farve, etnisk eller social oprindelse, genetiske anlæg, sprog, religion eller tro, politiske eller andre anskuelser, tilhørsforhold til et national mindretal, formueforhold, fødsel, handicap, alder, seksuel orientering eller ethvert andet forhold er forbudt.

[...]«

18. Chartrets artikel 22, der har overskriften »Kulturel, religiøs og sproglig mangfoldighed«, bestemmer:

»Unionen respekterer den kulturelle, religiøse og sproglige mangfoldighed.«

19. Chartrets artikel 52, der har overskriften »Rækkevidde og fortolkning af rettigheder og principper«, bestemmer:

»1. Enhver begrænsning i udøvelsen af de rettigheder og friheder, der anerkendes ved dette charter, skal være fastlagt i lovgivningen og skal respektere disse rettigheders og friheders væsentligste indhold. Under iagttagelse af proportionalitetsprincippet kan der kun indføres begrænsninger, såfremt disse er nødvendige og faktisk svarer til mål af almen interesse, der er anerkendt af Unionen, eller et behov for beskyttelse af andres rettigheder og friheder.

[...]

3. I det omfang dette charter indeholder rettigheder svarende til dem, der er sikret ved den europæiske konvention til beskyttelse af menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder, har de samme betydning og omfang som i konventionen. Denne bestemmelse er ikke til hinder for, at EU-retten kan yde en mere omfattende beskyttelse.

[...]«

20. Artikel 13 TEUF (tidligere protokol nr. 33 til EF-traktaten om dyrebeskyttelse og dyrevelfærd (1997)) bestemmer:

»Når Unionens politikker inden for landbrug, fiskeri, transport, det indre marked, forskning og teknologisk udvikling samt rummet fastlægges og gennemføres, tager Unionen og medlemsstaterne fuldt hensyn til velfærden hos dyr som følede væsener, samtidig med at de respekterer medlemsstaternes love og administrative bestemmelser samt deres skikke, navnlig med hensyn til religiøse ritualer, kulturelle traditioner og regionale skikke.«

2. Forordning nr. 1099/2009

21. Det er i 2., 4., 18., 20., 43., 57., 58. og 61. betragtning til forordning nr. 1099/2009 anført:

»(2) Aflivning 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 bedøvelseteknik. Virksomhedsledere eller enhver, der er involveret i aflivning af dyr, bør træffe de nødvendige foranstaltninger for at undgå smerte og mindske psykisk belastning og lidelse hos dyr, der slagtes eller aflives, idet der tages hensyn til bedste praksis på området og til de tilladte metoder i henhold til denne forordning. Derfor bør smerte, psykisk belastning og lidelse betragtes som uundgåelige, hvis virksomhedsledere eller enhver, der er involveret i aflivning af dyr, overtræder en af bestemmelserne i denne forordning eller anvender tilladte metoder uden at overveje, om de afspejler den nyeste tekniske viden, og dermed uagtsomt eller forsætligt påfører dyrene smerte, psykisk belastning eller lidelse.

[...]

(4) Dyrevelfærden er en fællesskabsværdi, som er nedfældet i protokollen (nr. 33) om dyrebeskyttelse og dyrevelfærd, der er knyttet som bilag til traktaten om oprettelse af Det Europæiske Fællesskab (i det følgende benævnt »protokol nr. 33«). Beskyttelse af dyr på slagte- eller aflivningstidspunktet er et anliggende af offentlig interesse, der påvirker forbrugernes holdning til landbrugsprodukter. En forbedring af dyrs beskyttelse på slagtetidspunktet bidrager desuden til en bedre kødkvalitet og har indirekte en positiv effekt på arbejdssikkerheden på slagterier.

[...]

(18) Ved direktiv 93/119/EF blev der givet undtagelse fra kravet om bedøvelse i forbindelse med rituel slagtning på slagterier. 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. Nærværende forordning respekterer følgelig 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.

[...]

(20) Mange aflivningsmetoder er smertefulde for dyr. Det er derfor nødvendigt at bedøve dyrene, således at de mister bevidstheden og smerteopfattelsen før eller samtidig med, at de aflives. Det er kompliceret at måle manglende bevidsthed og smerteopfattelse hos et dyr, og det kan kun ske ved hjælp af en videnskabelig godkendt metodologi. Der bør dog foretages overvågning ved hjælp af indikatorer for at vurdere procedurens effektivitet i praksis.

[...]

- (43) Slagtning uden bedøvelse kræver et præcist halssnit med en skarp kniv for at minimere dyrenes lidelser. Derudover er der risiko for, at dyr, der ikke fastholdes mekanisk, efter at halssnittet er lagt, afbløder langsomt, og at dyrenes lidelser dermed forlænges unødvendigt. Kvæg, får og geder udgør de mest almindelige arter, der slagtes efter denne metode. Drøvtyggere, der slagtes uden bedøvelse, bør derfor fastholdes individuelt og mekanisk.

[...]

- (57) Borgerne i Europa forventer, at minimumsregler for dyrevelfærd overholdes ved slagtning af dyr. I nogle områder afhænger holdningen over for dyr også af nationale opfattelser, og der er et krav i nogle medlemsstater om at bibeholde eller vedtage mere omfattende dyrevelfærdsregler end dem, der er vedtaget i Fællesskabet. I dyrenes interesse og forudsat, at det ikke har nogen indvirkning på det indre marked, er det hensigtsmæssigt at give medlemsstaterne mulighed for en vis fleksibilitet til at bibeholde eller på visse specifikke områder vedtage mere omfattende nationale regler.

Det er vigtigt at sikre, at sådanne nationale regler ikke anvendes af medlemsstaterne på en måde, der hindrer, at det indre marked fungerer efter hensigten.

[...]

- (61) Målet for denne forordning, nemlig at sikre en harmoniseret tilgang med hensyn til dyrevelfærdsstandarder på aflivningstidspunktet, kan ikke i tilstrækkelig grad opfyldes af medlemsstaterne og kan derfor på grund af denne forordnings omfang og virkninger bedre gennemføres på fællesskabsplan. Fællesskabet kan derfor træffe foranstaltninger i overensstemmelse med subsidiaritetsprincippet, jf. traktatens artikel 5. I overensstemmelse med proportionalitetsprincippet, jf. nævnte artikel, er det for at virkeliggøre det mål nødvendigt og hensigtsmæssigt at fastsætte bestemmelser om aflivning af dyr med henblik på fremstilling af fødevarer, uld, skind, pelsværk eller andre produkter og om dermed forbundne aktiviteter. Denne forordning går ikke ud over, hvad der er nødvendigt for at nå dette mål.«

22. Artikel 1 i forordning nr. 1099/2009, der har overskriften »Formål og anvendelsesområde«, bestemmer:

»1. Ved denne forordning fastsættes bestemmelser om aflivning af dyr, der avles eller holdes med henblik på fremstilling af fødevarer, uld, skind, pelsværk og andre produkter, samt aflivning af dyr med henblik på sanering og om dermed forbundne aktiviteter.

[...]«

23. Forordningens artikel 2 med overskriften »Definitioner«, bestemmer:

»[...]

- b) »dermed forbundne aktiviteter«: aktiviteter som f.eks. håndtering, opstaldning, fastholdelse, bedøvelse og afblødning af dyr, som finder sted i forbindelse med og på stedet for aflivningen

[...]

- f) »bedøvelse«: enhver bevidst fremkaldt proces, som bevirker, at et dyr, uden at det påføres smerter, mister bevidstheden og smerteopfattelsen, herunder enhver metode, som medfører øjeblikkelig død

- g) »religiøst ritual«: en række handlinger i forbindelse med slagtning af dyr, som er foreskrevet af en religion

[...]

- j) »slagtning«: aflivning af dyr med henblik på konsum

[...]«

24. Forordningens artikel 3, stk. 1, bestemmer, at dyr skal skånes for enhver uundgåelig smerte, psykisk belastning eller lidelse under aflivning og dermed forbundne aktiviteter.

25. Artikel 4 i forordning nr. 1099/2009, der har overskriften »Bedøvelsesmetoder«, 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.

Metoder i bilag I, der ikke medfører øjeblikkelig død (i det følgende benævnt »simpel bedøvelse«), skal så hurtigt som muligt efterfølges af en procedure, der medfører døden, som f.eks. aflødning, rygmarvsstødning, aflivning med elektrisk strøm eller langvarig eksponering for iltmangel.

[...]

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 slagtningen finder sted på et slagteri.«

26. Artikel 26 i forordning nr. 1099/2009, der har overskriften »Strengere nationale regler«, bestemmer:

»1. Denne forordning forhindrer ikke medlemsstaterne i at bibeholde nationale regler, der har til formål at sikre en mere omfattende dyrebeskyttelse på aflivningstidspunktet, og som er gældende på tidspunktet for forordningens ikrafttrædelse.

Inden den 1. januar 2013 underretter medlemsstaterne Kommissionen om sådanne nationale regler. Kommissionen orienterer de øvrige medlemsstater herom.

2. Medlemsstaterne kan vedtage nationale regler, der har til formål at sikre en mere omfattende dyrebeskyttelse på aflivningstidspunktet end den, der følger af reglerne i denne forordning, for følgende områder:

[...]

- c) slagtning af dyr i overensstemmelse med artikel 4, stk. 4, og dermed forbundne aktiviteter.

Medlemsstaterne underretter Kommissionen om sådanne nationale regler. Kommissionen orienterer de øvrige medlemsstater herom.

[...]

4. En medlemsstat må ikke forbyde eller forhindre, at produkter af animalsk oprindelse fra dyr, der er aflivet i en anden medlemsstat, bringes i omsætning på dens område, fordi de pågældende dyr ikke er aflivet i overensstemmelse med dens nationale regler, der har til formål at sikre en mere omfattende dyrebeskyttelse på aflivningstidspunktet.«

B. Belgisk ret

27. Artikel 1 i det anfægtede dekret bestemmer:

»Dette dekret regulerer et regionalt anliggende.«

28. Dekretets artikel 2 bestemmer:

»Artikel 3 i lov af 14. august 1986 om beskyttelse af dyrevelfærd, som ændret ved lov af 4. maj 1995, 9. juli 2004, 11. maj 2007 og 27. december 2012, ændres som følger:

1° punkt 13 og 14 erstattes med det følgende:

»13° aflivning: enhver bevidst fremkaldt proces, som medfører, at et dyr dør

14° slagtning: aflivning af dyr med henblik på konsum«.

2° punkt 14*bis*, som bestemmer følgende, indføres:

»(14*bis*) bedøvelse: enhver bevidst fremkaldt proces, som bevirker, at et dyr, uden at det påføres smerter, mister bevidstheden og smerteopfattelsen, herunder enhver metode, som medfører omgående død.««

29. Artikel 3 i det anfægtede dekret bestemmer:

»Samme lovs artikel 15 erstattes med det følgende:

»Artikel 15. § 1. Et hvirveldyr kan kun aflives efter forudgående bedøvelse. Det kan kun aflives af en person med de fornødne kundskaber og færdigheder og ved den mest smertefrie, hurtigste og mest selektive metode.

Som en undtagelse fra stk. 1 kan et hvirveldyr aflives uden forudgående bedøvelse:

1° ved force majeure

2° ved jagt eller fiskeri

3° ved skadedyrsbekæmpelse.

§ 2. Hvis dyrene slagtes i henhold til særlige metoder foreskrevet af religiøse ritualer, skal bedøvelsen være reversibel, og dyrets død må ikke skyldes bedøvelsen.««

30. Artikel 4 i det anfægtede dekret bestemmer:

»Lovens artikel 16, som ændret ved lov af 4. maj 1995, kongeligt dekret af 22. februar 2001 og lov af 7. februar 2014, erstattes af det følgende:

»Art. 16. § 1. Den flamske regering fastsætter vilkårene for:

1° metoderne til bedøvelse og aflivning af dyr under hensyn til omstændighederne og dyreracen

2° opførelse af, grundplan for og udstyr i slagterier

3° garanti for uafhængigheden af den person, som har ansvaret for dyrevelfærden

4° evnen hos den person, som har ansvaret for dyrevelfærden, hos slagteriets personale og hos personer forbundet med aflivning af dyr, herunder indhold og organisering af uddannelse og eksaminer samt udstedelse, tilbagekaldelse og suspension af certifikater udstedt i denne forbindelse.

§ 2. Den flamske regering kan godkende virksomheder til gruppeslagtning af dyr med henblik på indenlandsk konsum og fastsætte vilkårene for slagtning, der ikke foregår på et slagteri, af dyr med henblik på privat indenlandsk konsum.««

31. Artikel 5 i det anfægtede dekret bestemmer:

»I den samme lov, som senest ændret ved lov af 7. februar 2014, indføres en artikel 45b, som bestemmer det følgende:

»Artikel 45b. Som en undtagelse fra artikel 15 kan bedøvelse af kvæg, som slagtes ved særlige metoder foreskrevet af religiøse ritualer, finde sted umiddelbart efter, at deres hals er blevet skåret over, indtil det tidspunkt, hvor den flamske regering beslutter, at reversibel bedøvelse kan finde praktisk anvendelse for disse dyreracer.««

32. Artikel 6 i det anfægtede dekret bestemmer, at det træder i kraft den 1. januar 2019.

III. De faktiske omstændigheder i hovedsagen og anmodningen om præjudiciel forelæggelse

33. Sagsøgerne i hovedsagen har anlagt en række sager om annulation af det anfægtede dekret ved Grondwettelijk Hof (forfatningsdomstol).

34. Sagsøgerne har til støtte for deres annulationssøgsmål ved Grondwettelijk Hof (forfatningsdomstol) nærmere bestemt gjort gældende:

for det første tilsidesættelse af forordning nr. 1099/2009, sammenholdt med lighedsprincippet og princippet om ikke-forskelsbehandling, idet jødiske og muslimske troende fratages den i artikel 4, stk. 4, i forordning nr. 1099/2009 omhandlede garanti for, at rituel slagtning ikke kan være omfattet af kravet om forudgående bedøvelse, og idet det anfægtede dekret i strid med førnævnte forordnings artikel 26, stk. 2, ikke rettidigt er blevet meddelt Europa-Kommissionen

for det andet krænkelse af religionsfriheden, idet det gøres umuligt for jødiske og muslimske troende dels at slagte dyr i overensstemmelse med forskrifterne i deres religion, dels at skaffe sig kød fra dyr, der er slagtet i overensstemmelse med disse religiøse forskrifter

for det tredje krænkelse af princippet om adskillelse af stat og kirke, idet bestemmelserne i det anfægtede dekret angiveligt foreskriver den måde, hvorpå et religiøst ritual skal gennemføres

for det fjerde krænkelse af retten til arbejde og frit valg af erhvervsarbejde, virksomhedsfriheden og de frie varebevægelser og den frie udveksling af tjenesteydelser, idet det gøres umuligt for religiøse slagtere at udøve deres erhverv, fordi det gøres umuligt for slagterne og slagterierne at tilbyde deres kunder kød, som de kan garantere stammer fra kød, der er blevet slagtet i overensstemmelse med de religiøse forskrifter, og fordi konkurrencen fordrejes mellem slagterierne i regionen Flandern og slagterierne i hovedstadsregionen Bruxelles eller en anden EU-medlemsstat, hvor slagtning af dyr uden bedøvelse er tilladt

for det femte krænkelse af lighedsprincippet og princippet om ikke-forskelsbehandling, idet:

jødiske og muslimske troende uden saglig begrundelse behandles på samme måde som personer, der ikke er omfattet af særlige fødevareforskrifter i en religion

personer, der afliver dyr under jagt eller under sportsfiskeri eller ved bekæmpelse af skadelige organismer, på den ene side, og personer, der afliver dyr med særlige slagtemetoder i henhold til særlige slagtemetoder foreskrevet i et religiøst ritual, på den anden side, behandles forskelligt uden saglig begrundelse, og

jødiske troende på den ene side og muslimske troende på den anden side behandles ens uden saglig begyndelse.

35. Den flamske og den vallonske regering er derimod af den opfattelse, at artikel 26, stk. 2, første afsnit, litra c), i forordning nr. 1099/2009 udtrykkeligt bemyndiger medlemsstaterne til at fravige forordningens artikel 4, stk. 4⁷.

36. Den forelæggende ret har anført, at undtagelsen til princippet om, at slagtedyr skal bedøves, i artikel 4, stk. 4, i forordning nr. 1099/2009 bygger på princippet om religionsfrihed, som er garanteret i chartrets artikel 10, stk. 1.

37. Ifølge den forelæggende ret kan medlemsstaterne imidlertid fravige den førnævnte undtagelse. Artikel 26, stk. 2, første afsnit, litra c), i forordning nr. 1099/2009 giver trods alt medlemsstaterne mulighed for at fravige bestemmelsen i forordningens artikel 4, stk. 4, med henblik på at fremme dyrevelfærden. Der er i denne henseende ikke fastsat nogen grænser, inden for hvilke Unionens medlemsstater skal holde sig⁸.

38. Den forelæggende ret har anført, at det spørgsmål derfor er opstået, om artikel 26, stk. 2, første afsnit, litra c), i forordning nr. 1099/2009 kan fortolkes således, at den bemyndiger EU-medlemsstaterne til at vedtage nationale regler såsom de i det anfægtede dekret indeholdte, og om bestemmelsen, hvis den fortolkes på denne måde, er forenelig med religionsfriheden, som er garanteret ved chartrets artikel 10, stk. 1.

39. Herudover har den forelæggende ret anført, at forordning nr. 1099/2009 kun indeholder en betinget undtagelse til forpligtelsen til forudgående bedøvelse i forbindelse med aflivning af dyr ved rituelle slagtemetoder, mens aflivning af dyr under jagt, sportsfiskeri og sports- og kulturarrangementer er helt fritaget for den samme forpligtelse i overensstemmelse med artikel 1, stk. 3, litra a), nr. ii), i forordning nr. 1099/2009. Den forelæggende ret ønsker i denne henseende oplyst, om forordning nr. 1099/2009 medfører uberettiget forskelsbehandling, idet medlemsstaterne får mulighed for at begrænse undtagelsen ved slagtning foreskrevet af religiøse ritualer, mens aflivning af dyr uden bedøvelse er tilladt i forbindelse med jagt, sportsfiskeri og sports- eller kulturarrangementer.

40. Grondwettelijk Hof (forfatningsdomstol) har under disse omstændigheder besluttet at udsætte sagen og at forelægge Domstolen følgende spørgsmål til præjudiciel afgørelse:

»(1) Skal artikel 26, stk. 2, første afsnit, litra c), i [forordning nr. 1099/2009] fortolkes således, at medlemsstaterne, som en undtagelse fra den i denne forordnings artikel 4, stk. 4, fastsatte bestemmelse og med henblik på at øge dyrevelfærden, kan udstede forskrifter som de i [det anfægtede dekret] omhandlede, idet disse forskrifter dels indeholder et forbud mod slagtning af dyr uden bedøvelse, der også gælder for rituelle slagtninger, dels fastsætter en alternativ bedøvelsesmetode for rituelle slagtninger baseret på en reversibel bedøvelse, der ikke må føre til dyrets død?

7 – For en mere detaljeret gennemgang af disse argumenter samt de øvrige parter argumenter for den forelæggende ret; jf. anmodningen om præjudiciel afgørelse i den foreliggende sag.

8 – Jf. punkt B.23.2 i anmodningen om præjudiciel afgørelse og s. 6 i den engelske oversættelse.

- (2) Såfremt det første præjudicielle spørgsmål besvares bekræftende, er førnævnte forordnings artikel 26, stk. 2, første afsnit, litra c), i den i første spørgsmål anførte fortolkning da i strid med [chartrets] artikel 10, stk. 1 [...]?
- (3) Såfremt det første præjudicielle spørgsmål besvares bekræftende, er førnævnte forordnings artikel 26, stk. 2, første afsnit, litra c), sammenholdt med denne forordnings artikel 4, stk. 4, i den i første spørgsmål anførte fortolkning da i strid med [chartrets] artikel 20, 21 og 22 [...] derved, at aflivning af dyr efter særlige metoder, der er foreskrevet ved religiøse ritualer, kun må foretages i henhold til en betinget undtagelse fra pligten til at bedøve dyret (artikel 4, stk. 4, jf. artikel 26, stk. 2), mens der for aflivning af dyr under jagt, sportsfiskeri og i forbindelse med kultur- eller sportsarrangementer af de grunde, der er nævnt i betragtningerne til forordningen, gælder forskrifter, hvorefter disse aktiviteter ikke falder under forordningens anvendelsesområde og derfor heller ikke er omfattet af pligten til forudgående bedøvelse ved aflivning (artikel 1, stk. 1, andet afsnit, og [artikel 1,] stk. 3)?«

IV. Retsforhandlingerne ved Domstolen

41. Centraal Israëlitisch Consistorie van België m.fl., Executief van de Moslims van België m.fl., Coördinatie Comité van Joodse Organisaties van België, Section belge du Congrès juif mondial et Congrès juif européen VZW, LI, den flamske regering, den vallonske regering, Global Action in the Interest of Animals VZW (GAIA), den danske, den finske og den svenske regering, Rådet for Den Europæiske Union og Europa-Kommissionen har indgivet skriftlige indlæg vedrørende de af Grondwettelijk Hof (forfatningsdomstol) forelagte spørgsmål.

42. Under retsmødet ved Domstolen den 8. juli 2020 afgav Centraal Israëlitisch Consistorie van België m.fl., Unie Moskeeën Antwerpen VZW, Executief van de Moslims van België m.fl., Coördinatie Comité van Joodse Organisaties van België, Section belge du Congrès juif mondial et Congrès juif européen VZW, LI, den flamske regering, den vallonske regering, Global Action in the Interest of Animals VZW (GAIA), den danske og den finske regering, Rådet og Kommissionen mundtlige indlæg. For så vidt angår den finske regering fik dennes befuldmægtigede tilladelse til at afgive mundtlige indlæg ved videokonference.

V. Bedømmelse

43. Grondwettelijk Hof (forfatningsdomstol) har med anmodningen om præjudiciel afgørelse forelagt Domstolen tre spørgsmål. Som Domstolen har anmodet om, vil dette forslag til afgørelse fokusere på det første og det andet af den forelæggende rets spørgsmål i anmodningen om præjudiciel afgørelse.

44. Grondwettelijk Hof (forfatningsdomstol) ønsker med det første spørgsmål en fortolkning af artikel 26, stk. 2, første afsnit, litra c), i forordning nr. 1099/2009. Den forelæggende ret ønsker navnlig anvendelsesområdet af artikel 26, stk. 2, første afsnit, litra c), i forordning nr. 1099/2009 afklaret, og om bestemmelsen giver medlemsstaterne mulighed for som en undtagelse fra forordningens artikel 4, stk. 4, og med henblik på at fremme dyrevelfærden at vedtage regler, såsom de i det anfægtede dekret indeholdte. Afhængig af den givne fortolkning af artikel 26, stk. 2, første afsnit, litra c), i forordning nr. 1099/2009 ønsker Grondwettelijk Hof (forfatningsdomstol) med det andet spørgsmål afklaret, om denne EU-retlige bestemmelse tilsidesætter chartrets artikel 10, stk. 1.

45. Henset til den iboende forbindelse mellem de første to spørgsmål er jeg af den opfattelse, at de mere hensigtsmæssigt kan besvares samlet.

A. Indledende bemærkninger

46. Det fremgår af anmodningen om præjudiciel afgørelse, at Kommissionen fik underretning om det anfægtede dekret den 29. november 2017⁹ i overensstemmelse med artikel 26, stk. 2, andet afsnit, i forordning nr. 1099/2009. Det er under retsforhandlingerne for Domstolen gjort gældende, at den pågældende underretning fandt sted for sent¹⁰, og at det anfægtede dekret dermed er ugyldigt. Jeg vil i denne henseende anføre, at Grondwettelijk Hof (forfatningsdomstol) specifikt har henvist til den pågældende underretning i anmodningen om præjudiciel afgørelse. Den forelæggende ret har imidlertid ikke sået tvivl om gyldigheden af det anfægtede dekret i denne henseende. Endvidere henviser ingen af de stillede spørgsmål specifikt hertil eller ønsker en fortolkning af artikel 26, stk. 2, andet afsnit, i forordning nr. 1099/2009. Jeg er derfor af den opfattelse, at denne problemstilling – navnlig da parterne reelt ikke har drøftet den – ligger uden for den foreliggende sags rammer.

47. Det er for Domstolen ligeledes blevet drøftet, om den forudgående reversible bedøvelse, som ikke fører til, at dyret dør, eller bedøvelse efter halssnit af hvirveldyr opfylder de bestemte slagtemetoder foreskrevet af religiøse ritualer i både den muslimske og den jødiske tro. Der forekommer i denne henseende at være forskellige synspunkter herom inden for begge trosretninger¹¹. Som jeg understregede i mit forslag til afgørelse i sag C-243/19, A. mod Veselibas Ministrija¹², kan en verdslig ret ikke foretage valg i sager om religiøs rettroenhed: Det er efter min opfattelse tilstrækkeligt at anføre, at der er en mangfoldighed af både muslimske og jødiske troende, for hvem slagtning af dyr uden sådan bedøvelse anses for et væsentligt aspekt af et nødvendigt religiøst ritual. Jeg foreslår følgelig at tage udgangspunkt heri¹³.

48. Domstolen har under alle omstændigheder klart udtalt i præmis 51 i dom af 29. maj 2018, Liga van Moskeeën en Islamitische Organisaties Provincie Antwerpen m.fl. (C-426/16, EU:C:2018:335), at den omstændighed, at der eventuelt er teologiske uoverensstemmelser med hensyn til dette emne, ikke i sig selv er til hinder for, at praksis vedrørende rituel slagtning som beskrevet af den forelæggende ret kvalificeres som et »religiøst ritual«¹⁴.

9 – Kommissionen har anført, at den nævnte underretning fandt sted den 27.11.2018.

10 – Det skal i denne henseende anføres, at Grondwettelijk Hof (forfatningsdomstol) i punkt B.22.3 i anmodningen om præjudiciel afgørelse var af den opfattelse, at Kommissionen havde fået rettidig underretning om det anfægtede dekret, henset til, at der ikke var fastsat en frist i artikel 26, stk. 2, andet afsnit, i forordning nr. 1099/2009, og at det anfægtede dekrets artikel 6 først trådte i kraft den 1.1.2019.

11 – Jf. også generaladvokat Wahls forslag til afgørelse Liga van Moskeeën en Islamitische Organisaties Provincie Antwerpen m.fl. (C-426/16, EU:C:2017:926, punkt 51-54), og generaladvokat Wahls forslag til afgørelse Oeuvre d'assistance aux bêtes d'abattoirs (C-497/17, EU:C:2018:747, punkt 46 og 47). Generaladvokat Wahl anførte i punkt 51 i det sidstnævnte forslag til afgørelse, at »der i øjeblikket på markedet [findes] produkter, der er mærket »halal«, som hidrører fra slagtning af dyr med forudgående bedøvelse. Det har ligeledes vist sig, at kød fra dyr, der er slagtet uden forudgående bedøvelse, distribueres i det traditionelle kredsløb, uden at forbrugerne informeres herom [...] I sidste ende siger påførelsen af et »halal«-mærke på produkter kun meget lidt om brugen af bedøvelse ved slagtningen af dyrene, og i givet fald om den valgte bedøvelsesmetode«.

12 – C-243/19 (EU:C:2020:325, punkt 5).

13 – Jeg godtager, at denne tilgang – som er rodfæstet i den nødvendige respekt for forskellige religiøse opfattelser og traditioner, der udgør en uundgåelig bestanddel af garantien for religionsfriheden i chartrets artikel 10, stk. 1 – kan være vanskelig at forene med det forhold, at artikel 4, stk. 4, i forordning nr. 1099/2009 skal fortolkes indskrænkende, da den er en undtagelse fra artikel 4, stk. 1.

14 – Jf. også generaladvokat Wahls forslag til afgørelse Liga van Moskeeën en Islamitische Organisaties Provincie Antwerpen m.fl. (C-426/16, EU:C:2017:926, punkt 57). Jf. også fælles dissens fra dommer Bratza, Fischbach, Thomassen, Tsatsa-Nikolovska, Panțiru, Levits og Traja i Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols (herefter »Menneskerettighedsdomstolen«) dom Cha'are Shalom Ve Tsedek mod Frankrig (Menneskerettighedsdomstolen, 20.6.2000, CE:ECHR:2000:0627JUD002741795, § 1), hvor disse udtalte, at »while it is possible for tension to be created where a community, and a religious community in particular, is divided, this is one of the unavoidable consequences of the need to respect pluralism. In such a situation the role of the public authorities is not to remove any cause of tension by eliminating pluralism, but to take all necessary measures to ensure that the competing groups tolerate each other«. Menneskerettighedsdomstolen udtalte i dom af 17.3.2014, Vartic mod Rumænien (CE:ECHR:2013:1217JUD001415008), i § 34, at »[the] freedom of thought, conscience and religion denotes views that attain a certain level of cogency, seriousness, cohesion and importance [...] Still, the Court has held that the State's duty of neutrality and impartiality, as defined in its case-law [...] is incompatible with any power on the State's part to assess the legitimacy of religious beliefs [...]«.

49. På trods af, at den forelæggende ret meget detaljeret har forklaret, at det anfægtede dekret blev vedtaget efter omfattende høring af repræsentanter for forskellige religiøse grupper, og at den flamske lovgiver udviste en betydelig indsats over en længere periode (siden 2006) for at forlige formålene om at fremme dyrevelfærden og samtidig respektere ånden i ritual slagtning¹⁵, har retten i anmodningen om præjudiciel afgørelse anført, at det anfægtede dekret indfører et forbud mod rituel slagtning uden bedøvelse, hvilket tidligere var tilladt i national ret og i henhold til undtagelsen i artikel 4, stk. 4, i forordning nr. 1099/2009¹⁶.

B. Artikel 4, stk. 1 og 4, i forordning nr. 1099/2009 og den nuværende retspraksis vedrørende disse bestemmelser

50. Forordning nr. 1099/2009 opstiller regler bl.a. for aflivning af dyr, der avles eller holdes med henblik på fødevareproduktion. Som det fremgår af selve forordningens titel og af artikel 3, stk. 1, heri, er forordningens hovedformål at beskytte dyr og at skåne dem for enhver undgåelig smerte, belastning eller lidelse under aflivning og dermed forbundne aktiviteter.

51. Artikel 4, stk. 1, i forordning nr. 1099/2009 bestemmer således utvetydigt, at »[d]yr [kun må] aflives efter bedøvelse«.

52. Efter min opfattelse er artikel 4, stk. 1, i forordning nr. 1099/2009 forordningens hjørnesten og afspejler og giver konkret udtryk for den klare forpligtelse, som både Unionen og medlemsstaterne pålægges i den første del af artikel 13 TEUF til at give dyrs velfærdskrav fuld opmærksomhed, idet dyr er følende væsener. Domstolen udtalte i denne henseende i præmis 47 i dom af 26. februar 2019, *Oeuvre d'assistance aux bêtes d'abattoirs (C-497/17, EU:C:2019:137)*, at videnskabelige undersøgelser har vist, at forudgående bedøvelse udgør den teknik, som er mindst skadelig for dyrevelfærden på slagtetidspunktet.

53. På trods af den strenge ordlyd i artikel 4, stk. 1, i forordning nr. 1099/2009 bestemmer forordningens artikel 4, stk. 4, ikke desto mindre som en undtagelse fra denne regel, at i forbindelse med dyr, der slagtes ved særlige metoder, der er foreskrevet af religiøse ritualer, »finder kravene i stk. 1 ikke anvendelse, forudsat at slagtningen finder sted på et slagteri«¹⁷. Artikel 4 stk. 4, i forordning nr. 1099/2009 tager derfor stilling til behovet for at garantere den ret, som visse religiøse troende har, til at bevare afgørende religiøse ritualer og at spise kød fra dyr, der er slagtet på den religiøst foreskrevne måde.

54. Domstolen undersøgte gyldigheden af berettigelsen af artikel 4, stk. 4, i forordning nr. 1099/2009 til at gennemføre ritual slagtning under hensyn til bestemmelserne i chartrets artikel 10, stk. 1, i dom af 29. maj 2018, *Liga van Moskeeën en Islamitische Organisaties Provincie Antwerpen m.fl. (C-426/16, EU:C:2018:335)*. Domstolen erindrede i dommens præmis 43-45 om, at i henhold til fast retspraksis omfatter tanke-, samvittigheds- og religionsfriheden, som er beskyttet i chartrets artikel 10, stk. 1, bl.a. friheden til enten alene eller sammen med andre, offentligt eller privat at udøve sin religion eller tro gennem gudstjeneste, undervisning, andagt og overholdelse af de forskellige religiøse skikke, som den indeholder. Derudover giver chartret begrebet »religion« en bred betydning, som kan omfatte både forum internum, dvs. den omstændighed at have en tro, og forum externum, dvs. bekendelsen til den

15 – Denne hensyntagen til religiøse overbevisninger kommer til udtryk i undtagelserne i det anfægtede dekret om reversibel bedøvelse, der ikke medfører dyrets død, og bedøvelse efter halssnit for kvæg.

16 – Den forelæggende ret har i anmodningen om præjudiciel afgørelse anført, at det fremgår klart af lovgivningens tilblivelse, at den flamske lovgiver tog udgangspunkt i det princip, at slagtning uden bedøvelse medfører, at dyrene lider, hvilket kan undgås. Lovgiver tilsigtede derfor ved det anfægtede dekret at fremme dyrevelfærden. Endvidere var den flamske lovgiver opmærksom på, at det anfægtede dekret påvirker religionsfriheden, og søgte at afveje på den ene side formålet om at fremme dyrevelfærden og på den anden side respekten for religionsfriheden.

17 – Jf. dom af 29.5.2018, *Liga van Moskeeën en Islamitische Organisaties Provincie Antwerpen m.fl. (C-426/16, EU:C:2018:335, præmis 53 og 55-57)*, og af 26.2.2019, *Oeuvre d'assistance aux bêtes d'abattoirs (C-497/17, EU:C:2019:137, præmis 48)*.

religiøse tro i det offentlige rum. Domstolen konkluderede derfor, at de særlige slagtemetoder, som er foreskrevet af religiøse ritualer som omhandlet i artikel 4, stk. 4, i forordning nr. 1099/2009, er omfattet af anvendelsesområdet for chartrets artikel 10, stk. 1, som en del af den offentlige bekendelse til den religiøse tro¹⁸.

55. Domstolen var af den opfattelse, at undtagelsen i artikel 4, stk. 4, i forordning nr. 1099/2009, der er underlagt kravet om, at slagtingen skal finde sted på et slagteri¹⁹, ikke indfører et forbud mod at foretage rituel slagting i Unionen, men derimod konkretiserer EU-lovgivers positive vilje til at tillade slagting af dyr uden forudgående bedøvelse for at sikre den faktiske overholdelse af religionsfriheden²⁰.

56. Undtagelsen i artikel 4, stk. 4, i forordning nr. 1099/2009 til reglen i forordningens artikel 4, stk. 1, anerkender derfor foretagelsen af rituel slagting, i hvilken forbindelse dyret kan aflives uden forudgående bedøvelse, *udelukkende for at sikre overholdelsen af religionsfriheden*, henset til, at denne form for slagting er *utilstrækkelig til, at smerte, belastning og lidelse undgås hos dyret ligeså effektivt som ved slagting efter forudgående bedøvelse*, hvilket i henhold til denne forordnings artikel 2, litra f), sammenholdt med 20. betragtning til denne forordning, er nødvendigt, for at dyret mister bevidstheden og smerteopfattelsen, således at dyrets lidelser i betydelig grad formindskes²¹.

57. Artikel 4, stk. 4, i forordning nr. 1099/2009 afspejler dermed EU-lovgivers ønske om at respektere religionsfriheden og retten til at udøve sin religion eller tro gennem gudstjeneste, undervisning, andagt og overholdelse af religiøse skikke, der er knæsat i chartrets artikel 10, trods den undgåelige lidelse, som dyr påføres i forbindelse med rituel slagting uden forudgående bedøvelse²². Bestemmelsen gennemfører herved efter min opfattelse Unionens engagement i et tolerant, pluralt samfund, hvor der findes forskellige og nogle gange indbyrdes modstridende synspunkter og overbevisninger, som skal forliges.

58. Det fremgår ikke desto mindre klart af præmis 56 ff. i dom af 29. maj 2018, Liga van Moskeeën en Islamitische Organisaties Provincie Antwerpen m.fl. (C-426/16, EU:C:2018:335), at *tekniske krav eller specifikationer*, som har til formål at minimere dyrs lidelse på aflivningstidspunktet og at sikre sundheden for alle forbrugere, som spiser kød, og hvis anvendelse er neutral og ikke indebærer forskelsbehandling, kan pålægges i forbindelse med retten til at udføre slagting uden forudgående bedøvelse af religiøse hensyn med henblik på at organisere og forvalte slagtingen. Som allerede

18 – I dom af 14.3.2017, G4S Secure Solutions (C-157/15, EU:C:2017:203, præmis 27), udtalte Domstolen, at det fremgår af forklaringerne til chartret om grundlæggende rettigheder (EUT 2007, C 303, s. 17), at den ret, der er sikret ved chartrets artikel 10, stk. 1, svarer til den ret, der er sikret ved artikel 9 i den europæiske konvention til beskyttelse af menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder, undertegnet i Rom den 4.11.1950 (herefter »EMRK«), og i henhold til chartrets artikel 52, stk. 3, har samme betydning og omfang som denne. Det fremgår af fast retspraksis, at EMRK ikke udgør et retligt instrument, der er formelt integreret i Unionens retsorden, idet Unionen ikke har tiltrådt den. Efterprøvelsen af gyldigheden af forordning nr. 1099/2009 skal dermed alene foretages i lyset af de grundlæggende rettigheder, der er garanteret ved chartret. Jf. dom af 28.7.2016, Ordre des barreaux francophones et germanophone m.fl. (C-543/14, EU:C:2016:605, præmis 23 og den deri nævnte retspraksis).

19 – Der er tale om en virksomhed, der skal have tilladelse fra de kompetente nationale myndigheder, og som i denne henseende skal opfylde de tekniske krav for så vidt angår opførelse, grundplan og udstyr, der fremgår af Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 853/2004 af 29.4.2004 om særlige hygiejnebestemmelser for animalske fødevarer (EUT 2004, L 139, s. 55, berigtiget i EUT 2004, L 226, s. 22).

20 – Dom af 29.5.2018, Liga van Moskeeën en Islamitische Organisaties Provincie Antwerpen m.fl. (C-426/16, EU:C:2018:335, præmis 56).

21 – Dom af 26.2.2019, Oeuvre d'assistance aux bêtes d'abattoirs (C-497/17, EU:C:2019:137, præmis 48). Domstolen bemærkede i dommens præmis 49, at »selv om det i 43. betragtning til forordning nr. 1099/2009 præciseres, at slagting uden forudgående bedøvelse kræver et præcist halssnit med en skarp kniv for at minimere dyrenes lidelser [»så meget som muligt«], gør anvendelsen af en sådan teknik det ikke muligt at sikre, at dyrets lidelser »holdes på et minimum« [...]«.

22 – Jf. 18. betragtning til forordning nr. 1099/2009.

anført fandt Domstolen dermed i præmis 68 i dom af 29. maj 2018, Liga van Moskeeën en Islamitische Organisaties Provincie Antwerpen m.fl. (C-426/16, EU:C:2018:335), at kravet, hvorefter sådan slagting finder sted på et slagteri²³, *ikke* medfører nogen form for begrænsning af friheden til at udøve en persons religion²⁴.

59. Endvidere udtaler Domstolen nærmere bestemt i dom af 26. februar 2019, Oeuvre d'assistance aux bêtes d'abattoirs (C-497/17, EU:C:2019:137, præmis 48-50), at selv om dyrevelfærden i et vist omfang kan kompromitteres for at give mulighed for praksis med rituel slagting, går undtagelsen i artikel 4, stk. 4, i forordning nr. 1099/2009 ikke videre end det, der er *strengt nødvendigt* for at sikre overholdelsen af religionsfriheden. De pågældende overbevisningers indhold omhandler indtagelsen af kød fra dyr, der er slagtet i overensstemmelse med religiøse ritualer.

60. Herudover fremgår det efter min opfattelse klart af dommen, at praksis med ritual slagting af dyr uden forudgående bedøvelse under visse omstændigheder medfører, at produkter fremkommet ved dette ritual behandles anderledes end produkter, der er fremkommet ved slagting udført på en måde, som overholder højere dyrevelfærdsstandarder.

61. Det er åbenbart, at artikel 4, stk. 4, i forordning nr. 1099/2009 som en undtagelse til reglen i forordningens artikel 4, stk. 1, skal fortolkes indskrænkende. Dette er nødvendigt for så vidt muligt at beskytte dyrene på aflivningstidspunktet og samtidig sikre overholdelsen af religionsfriheden og faste religiøse overbevisninger. På trods af den åbenlyse spænding mellem disse to – til tider indbyrdes modstridende – formål er det mest påfaldende aspekt ved samspillet mellem disse bestemmelser i forordning nr. 1099/2009 efter min opfattelse den meget strenge sprogbrug i forordningens artikel 4, stk. 1, og omfanget af det heri indeholdte forbud. Det er i modstrid med de manglende konkrete eller specifikke grænser for undtagelsen i artikel 4, stk. 4, ud over kravet om, at den pågældende slagting skal være foreskrevet af et religiøst ritual og finde sted på et slagteri²⁵.

23 – Jf. analogt Menneskerettighedsdomstolens dom af 27.6.2000, Cha'are Shalom Ve Tsedek mod Frankrig, (CE:ECHR:2000:0627JUD002741795, §§ 76 og 77), hvor Store Afdeling ved Menneskerettighedsdomstolen udtalte, »[...] that by establishing an exception to the principle that animals must be stunned before slaughter, French law gave practical effect to a positive undertaking on the State's part intended to ensure effective respect for freedom of religion. The 1980 decree, far from restricting exercise of that freedom, is on the contrary calculated to make provision for and organise its free exercise. The Court further considers that the fact that the exceptional rules designed to regulate the practice of ritual slaughter permit only ritual slaughterers authorised by approved religious bodies to engage in it does not in itself lead to the conclusion that there has been an interference with the freedom to manifest one's religion. The Court considers, like the Government, that it is in the general interest to avoid unregulated slaughter, carried out in conditions of doubtful hygiene, and that it is therefore preferable, if there is to be ritual slaughter, for it to be performed in slaughterhouses supervised by the public authorities [...]«.

24 – Henset til, at det pågældende krav ikke medfører nogen begrænsning af eller restriktion af religionsfriheden, der er anerkendt i chartrets artikel 10, stk. 1, skulle kravet ikke undersøges i lyset af den tredelte test i chartrets artikel 52, stk. 1. Testen indebærer, at enhver begrænsning i udøvelsen af bl.a. religionsfriheden (i) skal være fastlagt i lovgivningen, (ii) skal respektere disse rettigheders og friheders væsentligste indhold og (iii) skal overholde proportionalitetsprincippet, hvorefter der kun kan indføres begrænsninger, såfremt disse er nødvendige og faktisk svarer til mål af almen interesse, der er anerkendt af Unionen, eller et behov for beskyttelse af andres rettigheder og friheder. Selv om det under visse omstændigheder kan være vanskeligt at overkomme den pågældende tredelte test, fremgår det efter min opfattelse klart af Domstolens begrundelse i præmis 58 ff. i dom af 29.5.2018, Liga van Moskeeën en Islamitische Organisaties Provincie Antwerpen m.fl. (C-426/16, EU:C:2018:335), at kravet, hvorefter rituel slagting finder sted på et slagteri, ville have opfyldt den tredelte test – hvis det var blevet anset for en begrænsning.

25 – Jeg antyder ikke, at ritual slagting ikke er underlagt andre betingelser i forordning nr. 1099/2009 med henblik på at begrænse dyrs lidelse på død tidspunktet. Som anført af generaladvokat Wahl i hans forslag til afgørelse Oeuvre d'assistance aux bêtes d'abattoirs (C-497/17, EU:C:2018:747, punkt 79 og 80), skal rituel slagting af dyr i overensstemmelse med artikel 4, stk. 4, i forordning nr. 1099/2009 »udføres under betingelser, der sikrer, at dyrenes lidelser begrænses«. Det anføres således bl.a. i anden betragtning til forordning nr. 1099/2009, at »[v]irksomhedsledere eller enhver, der er involveret i aflivning af dyr, bør træffe de nødvendige foranstaltninger for at undgå smerte og mindske psykisk belastning og lidelse hos dyr, der slægtes eller aflives, idet der tages hensyn til bedste praksis på området og til de tilladte metoder i henhold til denne forordning«. Det fremgår af 43. betragtning til den nævnte forordning, at »[s]lagting uden bedøvelse kræver et præcist halssnit med en skarp kniv for at minimere dyrenes lidelser«. I henhold til samme forordnings artikel 9, stk. 3, og artikel 15, stk. 2, første afsnit, skal dyrene desuden fastholdes individuelt og ikke »før den person, der er ansvarlig for bedøvelsen eller aflødningen, er klar til at bedøve eller afløde dyrene så hurtigt som muligt«. Endelig følger det af artikel 5, stk. 2, i forordning nr. 1099/2009, at »[h]vis dyr i medfør af artikel 4, stk. 4, aflives uden forudgående bedøvelse, kontrollerer de ansvarlige for slagtingen systematisk, at de ikke viser tegn på bevidsthed eller smerteopfattelse, før de løses fra fastholdelse, og ikke viser tegn på liv, før de behandles eller skoldes«.

62. Jeg kan i denne forbindelse ikke undlade at anføre, at ordene »[i] forbindelse med dyr, der slagtes ved særlige metoder, der er foreskrevet af religiøse ritualer« i artikel 4, stk. 4, i forordning nr. 1099/2009 desværre er vage og dermed kan fortolkes bredt til skade for dyrevelfærden²⁶. EU-lovgiver skal naturligvis give den beskyttelse af dyrevelfærden, der er forudsat i artikel 13 TEUF, reel vægt og mening. Selv om den under visse omstændigheder må vige for det endnu mere grundlæggende formål at sikre religiøs frihed og tro, bør disse omstændigheder i sig selv være klare og præcise. Man kan med rette spørge, om alle produkter fremstillet af dyr, der er slagtet under dække af undtagelsen i artikel 4, stk. 4, i forordning nr. 1099/2009, faktisk er rettet mod konsum af personer, som kræver en sådan slagtning for at overholde deres religions forskrifter? Der er i Domstolens sagsakter bevis for, at produkter fremstillet af dyr, der er blevet slagtet uden forudgående bedøvelse, er rettet mod konsum af personer i befolkningen, som – ud over at de ikke er klar over dette – ikke kræver en sådan slagtning for at overholde nogen religiøse fødevareforskrifter²⁷. Der kan være forbrugere, som har religiøse, samvittigheds-mæssige eller moralske indvendinger mod at spise sådanne produkter, henset til den undgåelige lidelse, som de pågældende dyr udholder.

63. På trods af den klare ordlyd af artikel 4, stk. 1, i forordning nr. 1099/2009 er det vanskeligt at undgå den konklusion, at den eneste måde, hvorpå en EU-forbruger kan sikre, at produkter fra dyr overholder artikel 4, stk. 1, i forordning nr. 1099/2009, er at fortære produkter påført EU's økologilogo. Alt dette nævnes blot for at sige, at selv om medlemsstaterne er forpligtede til at respektere de dybtliggende overbevisninger hos udøvere af den muslimske og jødiske tro ved at tillade rituel slagtning af dyr på denne måde, er de også forpligtede til at sikre disse følede væseners velfærd. Specifikt er en situation, hvorved kødprodukter fra slagtning af dyr i overensstemmelse med religiøse ritualer blot gives mulighed for at indgå i den generelle fødekæde for at blive spist af forbrugere, som ikke er klar over – og som ikke er blevet gjort opmærksom på – den måde, hvorpå dyrene blev slagtet, hverken i overensstemmelse med ånden i eller ordlyden af artikel 13 TEUF.

64. Domstolens sagsakter antyder, at et stigende antal medlemsstater på en række forskellige måder søger at kvalificere eller begrænse anvendelsesområdet for undtagelsen i artikel 4, stk. 4, i forordning nr. 1099/2009. Dette omfatter forbud mod slagtning af dyr uden forudgående bedøvelse eller forbud mod slagtning af dyr uden enten forudgående (reversibel) bedøvelse eller bedøvelse efter halssnit på grundlag af bl.a. forordningens artikel 26, stk. 2, første afsnit, litra c).

65. Det er lovligheden af denne praksis i lyset af bestemmelserne i forordning nr. 1099/2009, navnlig forordningens artikel 26, stk. 2, første afsnit, litra c), der er kernen i denne anmodning om præjudiciel afgørelse, og som jeg nu vender mig mod.

26 – Dette er især tilfældet, når det omhandlede er en undtagelse til en meget streng og utvetydig regel i artikel 4, stk. 1, i forordning nr. 1099/2009.

27 – F.eks. har Kommissionen i sine indlæg for Domstolen anført, at statistikkerne for slagtning af dyr i Flandern mellem 2010 og 2016, der blev fremlagt under den lovgivningsprocedure, som førte til vedtagelsen af det anfægtede dekret, »forekommer klart at vise, at en stor andel af kødet fra rituel slagtning uden bedøvelse sandsynligvis fandt vej ind i den almindelige fødekæde, hvor der naturligvis ikke er noget religiøst »krav«. Kommissionen har også anført, at begrundelsen herfor er økonomisk, idet slagteindustrien har en interesse i at holde det endelige bestemmelsessted for kød fremstillet af et dyr, der er slagtet uden bedøvelse, så åbent som muligt og f.eks. at udbyde visse billigere dele af dyret på halalmarkedet (i form af f.eks. merguezpølser), mens andre dyrere dele (såsom fileten) ender i den almindelige fødekæde. Ifølge Kommissionen er det endvidere generelt omkring halvdelen af et slagtet dyr, der afvises, idet det ikke overholder kravene til kosherkød, hvorfor dette kød sandsynligvis ender i den almindelige fødekæde.

C. Artikel 26, stk. 2, første afsnit, litra c), i forordning nr. 1099/2009

66. Artikel 26, stk. 1, i forordning nr. 1099/2009 og forordningens artikel 26, stk. 2, giver medlemsstaterne mulighed for at bibeholde eller vedtage nationale regler, der har til formål at sikre en mere omfattende dyreskyttelse²⁸ på aflivningstidspunktet end den, der følger af reglerne i denne forordning. Artikel 26, stk. 2, første afsnit, litra c), i forordning nr. 1099/2009 bestemmer faktisk, at medlemsstaterne kan indføre en mere omfattende beskyttelse af dyr på aflivningstidspunktet for så vidt angår slagtning og bedøvelse²⁹ af dyr i overensstemmelse med forordningens artikel 4, stk. 4.

67. Jeg er af den opfattelse, at selve ordlyden af artikel 26, stk. 2, første afsnit, litra c), i forordning nr. 1099/2009 *ikke* indebærer, at medlemsstaterne helt eller delvist³⁰ skal afskaffe praksis med rituel slagtning. Det fremgår klart af ordene i undtagelsen i forordningens artikel 4, stk. 4, som i sig selv har til formål at beskytte religionsfriheden. De generelle ord i artikel 26, stk. 2, kan ikke læses på en sådan måde, at de ændrer på de specifikke bestemmelser i artikel 4, stk. 4.

68. Artikel 26, stk. 2, første afsnit, litra c), i forordning nr. 1099/2009 opretholder snarere undtagelsen, mens den samtidig i medfør af subsidiaritetsprincippet og under hensyntagen til nationale følelsesmæssige forhold for så vidt angår dyrevelfærd giver mulighed for, at medlemsstaterne vedtager yderligere eller strengere nationale regler, som går videre end det udtrykkelige krav i forordningens artikel 4, stk. 4, hvorefter slagtning af dyr, der slagtes ved særlige metoder, der er foreskrevet af religiøse ritualer, skal finde sted på et slagteri.

69. Disse yderligere regler kan f.eks. omfatte kravet om, at der stedse skal være en kvalificeret dyrlæge til stede under den rituelle slagtning (ud over kravene om den velfærdsansvarlige i artikel 17 i forordning nr. 1099/2009), og at den person, som udfører den særlige form for slagtning, er behørigt uddannet, regler om arten, størrelsen og skarpheden af den kniv, der anvendes, og kravet om en anden kniv, hvis den første skulle blive beskadiget under slagtingen.

70. Medlemsstaternes vedtagelse af strengere regler i medfør af artikel 26, stk. 2, første afsnit, litra c), i forordning nr. 1099/2009 skal ske *i forbindelse med og under fuldstændig hensyntagen til arten af undtagelsen af forordningens artikel 4, stk. 4*. Det betyder dog ikke, at medlemsstaterne kan udnytte beføjelsen i artikel 26, stk. 2, i forordning nr. 1099/2009 på en sådan måde, at det faktisk vil ugyldiggøre undtagelsen i forordningens artikel 4, stk. 4, som er en undtagelse, der trods alt selv blev udarbejdet for at respektere religionsfriheden for de udøvere af den jødiske og muslimske tro, for hvem rituel slagtning af dyr var en væsentlig del af deres religiøse traditioner, praksis og endog identitet.

71. 18. betragtning til forordning nr. 1099/2009 forklarer faktisk, at medlemsstaterne har mulighed for at opretholde eller vedtage strengere nationale regler, som afspejler EU-lovgivers ønske om, at »hver medlemsstat dog gives *en vis grad* af subsidiaritet«, *mens undtagelsen fra bedøvelse af dyr inden slagtning i artikel 4, stk. 4, i forordning nr. 1099/2009 ikke desto mindre opretholdes*³¹.

28 – Disse ord er udefinerede. Jeg er imidlertid ikke i tvivl om, at det anfægtede dekret ved at kræve forudgående reversibel bedøvelse af dyr eller bedøvelse af kvæg efter halssnit indfører en mere omfattende beskyttelse end den i artikel 4, stk. 4, i forordning nr. 1099/2009 krævede og dermed i princippet er omfattet af ordlyden af forordningens artikel 26, stk. 2, første afsnit, litra c).

29 – Jf. brugen af ordene »forbundne aktiviteter«. Jeg anfører, at disse ord, som også henviser til behandlingen af dyret på slagtetidspunktet, er meget brede og på ingen måde er begrænset til eller endog hovedsageligt fokuseret på »bedøvelse« af dyr.

30 – Og dermed underminere *effet utile* af undtagelsen i artikel 4, stk. 4, i forordning nr. 1099/2009.

31 – Jf. også 57. betragtning til forordning nr. 1099/2009, som henviser til, at det er »hensigtsmæssigt at give medlemsstaterne mulighed for *en vis fleksibilitet* til at bibeholde eller på visse specifikke områder vedtage mere omfattende nationale regler«. Min fremhævelse.

72. Artikel 26, stk. 2, første afsnit, litra c), i forordning nr. 1099/2009 giver dermed mulighed for vedtagelse af strengere nationale regler for at beskytte dyrevelfærden, forudsat at der ikke gøres indgreb i den pågældende religiøse praksis' »kerne«, nemlig rituel slagtning. Den giver dermed ikke medlemsstaterne mulighed for at forbyde slagtning af dyr som foreskrevet af religiøse ritualer og udtrykkeligt tilladt ved artikel 4, stk. 4, i forordning nr. 1099/2009³².

73. Efter min opfattelse udgør enhver anden fortolkning af artikel 26, stk. 2, første afsnit, litra c), i forordning nr. 1099/2009 – ud over, at den er i strid med selve ordlyden af den pågældende bestemmelse³³ og EU-lovgivers klare hensigt³⁴ – en begrænsning af religionsfriheden, der er garanteret i chartrets artikel 10, stk. 1, og kræver udtrykkelig, detaljeret begrundelse i overensstemmelse med den tredelte test i chartrets artikel 52, stk. 1. Det er tilstrækkeligt her at anføre, at en sådan begrundelse mangler i forordning nr. 1099/2009.

74. Henset til, at både betragtningerne til forordning nr. 1099/2009 og den lovgivningsmæssige sprogbrug i selve artikel 4, stk. 4, klart angiver et ønske om at bevare den rituelle slagtning af dyr, har den yderligere kompetence, som medlemsstaterne er tildelt i medfør af bestemmelserne i artikel 26, stk. 2, første afsnit, litra c), i forordning nr. 1099/2009³⁵ for så vidt angår slagtning af dyr i overensstemmelse med artikel 4, stk. 4, blot til formål at sætte dem i stand til at træffe sådanne yderligere foranstaltninger, som de måtte anse for egnede til at fremme de pågældende dyrs velfærd.

75. Det skal gentages, at disse yderligere foranstaltninger derfor ikke er udstrakt til at forbyde ritual slagtning uden forudgående bedøvelse eller bedøvelse efter halssnit, eftersom dette vil modvirke selve arten af undtagelsen i artikel 4, stk. 4, i forordning nr. 1099/2009. Dette vil bringe kernen i de religiøse garantier i chartrets artikel 10, stk. 1, i fare for de udøvere af henholdsvis jødedommen og islam, for hvem – som det er fremgået – disse religiøse ritualer er af dyb personlig religiøs betydning. Jeg er derfor af den opfattelse, at i overensstemmelse med artikel 26, stk. 2, første afsnit, litra c), i forordning nr. 1099/2009 og med dom af 29. maj 2018, Liga van Moskeeën en Islamitische Organisaties Provincie Antwerpen m.fl. (C-426/16, EU:C:2018:335), kan medlemsstaterne f.eks. vedtage tekniske betingelser eller specifikationer³⁶, som har til formål at minimere dyrs lidelse på aflivningstidspunktet og fremme deres velfærd, ud over kravet i forordningens artikel 4, stk. 4, hvorefter rituel slagtning skal finde sted på et slagteri.

32 – Endvidere fremgår det klart af Domstolens sagsakter – på trods af den betydelige indsats, som den flamske lovgiver har udvist for så vidt muligt at imødekomme de muslimske og jødiske samfunds synspunkter ved at indføre undtagelser for forudgående reversibel bedøvelse, som ikke medfører dyrets død, eller bedøvelse efter halssnit for så vidt angår kvæg – at en sådan imødekommelse ikke opfylder hoveddoktrinerne i de pågældende ritualer for så vidt angår visse af disse samfund, hvilket dog skal efterprøves af den forelæggende ret.

33 – Og dermed contra legem.

34 – 18. betragtning til forordning nr. 1099/2009 anfører, at »[n]ærværende forordning respekterer [...] religionsfriheden og retten til at udøve sin religion [...] som omhandlet i [chartrets] artikel 10«.

35 – Og faktisk subsidiaritetsprincippet. Det fremgår klart, at EU-lovgiver ikke forudsatte en fuldstændig harmonisering af dette særlige forhold.

36 – Domstolens sagsakter antyder, at mange medlemsstater har fortolket begreberne »mere omfattende dyrebeskyttelse« eller »strengere nationale regler« således, at de har mulighed for at stille yderligere tekniske krav til den måde, hvorpå dyrene slægtes, især ved at kræve forudgående bedøvelse eller bedøvelse efter halssnit. Jeg er af den opfattelse, at mere omfattende beskyttelse eller sådanne regler også kan vedrøre foranstaltninger, som ikke er rettet specifikt mod den måde, hvorpå individuelle dyr slagtes, men snarere foranstaltninger, som har til formål at sikre, at det antal dyr, der slagtes i overensstemmelse med undtagelsen i artikel 4, stk. 4, i forordning nr. 1099/2009, ikke overstiger det, som er nødvendigt for at tilfredsstille bestemte religiøse grupperes fødevareforskrifter. I denne henseende godtager jeg ikke, at der er et vist begrebsmæssigt overlap mellem artikel 4, stk. 4, og artikel 26, stk. 2, første afsnit, litra c), i forordning nr. 1099/2009. Dette skyldes utvivlsomt den førstnævnte bestemmelses noget vage art. Det fremgår imidlertid klart, at disse ritualistiske ritualers indhold – som for mange udøvere af både den jødiske og den muslimske tro er en væsentlig del af deres religiøse tradition og erfaring – skal beskyttes i henhold til forordning nr. 1099/2009 som fortolket under henvisning til chartrets artikel 10, stk. 1.

76. Jeg anser det ikke for nyttigt at overveje, hvilke former for foranstaltninger medlemsstaterne lovligt kan vedtage på grundlag af artikel 26, stk. 2, første afsnit, litra c), i forordning nr. 1099/2009 eller i henhold til et andet retsgrundlag, da dette klart går videre end rammerne for den foreliggende sag og dermed ikke har været genstand for nogen reel drøftelse i denne forbindelse³⁷. Det er ikke Domstolens opgave at give rådgivende udtalelser om dette forhold. Det er ganske enkelt tilstrækkeligt at anføre, at beføjelsen ikke er udstrakt til at forbyde rituel slagtning uden bedøvelse på den måde, som den flamske lovgiver har overvejet i denne sag.

77. Min foreløbige konklusion er dermed, at artikel 26, stk. 2, første afsnit, litra c), i forordning nr. 1099/2009, sammenholdt med artikel 4, stk. 1 og 4, heri, under hensyntagen til chartrets artikel 10 og artikel 13 TEUF skal fortolkes således, at medlemsstaterne ikke kan vedtage regler, som fastsætter på den ene side et forbud mod slagtning af dyr uden bedøvelse, der også finder anvendelse på slagtning foretaget i forbindelse med et religiøst ritual, og på den anden side en alternativ bedøvelsesprocedure for slagtning foretaget i forbindelse med et religiøst ritual med reversibel bedøvelse og på den betingelse, at bedøvelsen ikke medfører dyrets død.

78. Undersøgelsen af spørgsmålene har ikke frembragt nogen problemstillinger, der kan påvirke gyldigheden af artikel 26, stk. 2, første afsnit, litra c), i forordning nr. 1099/2009 under hensyntagen til chartrets artikel 10, stk. 1.

79. Konklusionerne påvirkes ikke af det forhold, at det altid er muligt – i hvert fald i princippet – for de jødiske og muslimske samfund at importere henholdsvis kosherkød og halalkød. Bortset fra, at det kan være uholdbart at sætte sin lid til sådanne importører – Domstolen fik f.eks. den 8. juli 2020 oplyst, at nogle medlemsstater, såsom Forbundsrepublikken Tyskland og Kongeriget Nederlandene, har indført forbud mod import af sådanne kødprodukter, kan det næppe være tilfredsstillende, hvis alle medlemsstater indfører en sådan tilgang. Det er stadig tilfældet, at kernen i den rettighed, som artikel 4, stk. 4, i forordning nr. 1099/2009 garanterer, finder anvendelse uden kvalifikation i alle medlemsstater, og at beføjelsen til at vedtage yderligere regler i overensstemmelse med forordningens artikel 26, stk. 2, første afsnit, litra c), ikke kan ændre herpå.

80. Disse retsforhandlinger henleder ikke desto mindre i sig selv opmærksomheden på svagheden i denne regulative ordning. Hvis kravene i artikel 13 TEUF skal behandles således, at de pålægger medlemsstaterne reelle forpligtelser (hvilket de efter min opfattelse skal), sømmer det sig for EU-lovgiver som minimum at sikre, at det er klart og utvetydigt angivet for alle forbrugere, når produkter er fremstillet af dyr, der er blevet aflivet uden forudgående bedøvelse.

37 – Der er redegjort for eksempler på sådanne tekniske foranstaltninger i punkt 69 i dette forslag til afgørelse. Mærkning af de pågældende produkter med henblik på klart at give forbrugerne oplysninger om, at kødet kommer fra et dyr, der ikke blev bedøvet, kunne også være en ønskværdig lovgivningsmæssig ændring. En angivelse af, at kødet er kosher eller halal, er kun rettet mod visse religiøse grupper snarere end alle forbrugere af produkter fremstillet af dyr, og er dermed efter min opfattelse ikke tilstrækkelig i denne henseende. Jf. punkt 80 og 81 i dette forslag til afgørelse.

81. En sådan tilgang, som er *neutral og ikke indebærer forskelsbehandling* ved at give *alle forbrugere* yderligere oplysninger gennem sporbarhed og mærkning af produkter fremstillet af dyr, vil gøre dem i stand til at foretage frie og oplyste valg for så vidt angår forbrug af sådanne produkter³⁸. Dette vil endvidere fremme dyrevelfærden ved at mindske dyrs lidelse på aflivningstidspunktet, mens religionsfriheden samtidig også beskyttes³⁹.

D. Artikel 26, stk. 4, i forordning nr. 1099/2009

82. Endvidere kvalificeres eller begrænses den beføjelse, som medlemsstaterne er tildelt til at vedtage yderligere eller strengere nationale regler, også af artikel 26, stk. 4, i forordning nr. 1099/2009. Bestemmelsen foreskriver, at sådanne nationale regler ikke må forhindre den frie bevægelighed for produkter fremstillet af dyr, der er aflivet i en anden medlemsstat med mindre omfattende beskyttelse. Som anført i 57. betragtning til forordning nr. 1099/2009, er mere omfattende dyrebeskyttelse på aflivningstidspunktet tilladt, forudsat at den ikke har nogen indvirkning på det indre marked.

83. Den forelæggende ret har i anmodningen om præjudiciel afgørelse anført, at den flamske lovgiver overvejede, »at det anfægtede dekret ikke påvirkede troendes mulighed for at købe kød fra dyr slagtet som foreskrevet af religiøse ritualer, henset til, at ingen bestemmelse forbyder import af sådant køb til den flamske region«.

84. Jeg er af den opfattelse, at kravet i artikel 26, stk. 4, i forordning nr. 1099/2009, hvorefter de regler, som medlemsstaterne vedtager med hjemmel i artikel 26, stk. 2, første afsnit, litra c), i forordning nr. 1099/2009, ikke indvirker på det indre marked, ikke ændrer på, at de foranstaltninger, som medlemsstaterne træffer på grundlag af den sidstnævnte bestemmelse, *skal fungere* i forbindelse med og i fuldstændig overensstemmelse med undtagelsen i forordningens artikel 4, stk. 4. Det forhold, at der kan fås animalske produkter, som overholder bestemte slagtemetoder foreskrevet af religiøse ritualer, fra en anden medlemsstat, afhjælper dermed ikke i sig selv en manglende overholdelse af kravene i artikel 4, stk. 4, i forordning nr. 1099/2009.

38 – Jf. analogt artikel 3, stk. 1, i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 1169/2011 af 25.10.2011 om fødevarerinformation til forbrugerne, om ændring af Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1924/2006 og (EF) nr. 1925/2006 og om ophævelse af Kommissionens direktiv 87/250/EØF, Rådets direktiv 90/496/EØF, Kommissionens direktiv 1999/10/EF, Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2000/13/EF, Kommissionens direktiv 2002/67/EF og 2008/5/EF og Kommissionens forordning (EF) nr. 608/2004 (EUT 2011, L 304, s. 18), som bestemmer, at »[f]ødevarerinformation har til formål at sikre et højt niveau for beskyttelse af forbrugernes sundhed og interesser ved at give endelige forbrugere grundlag for at træffe informerede valg og anvende fødevarer på sikker vis, navnlig ud fra sundhedsmæssige, økonomiske, miljømæssige, sociale og etiske betragtninger« (min fremhævelse). Domstolen undersøgte den rolle, som etiske betragtninger spiller ved mærkning af fødevarer i forbindelse med forordning nr. 1169/2011, i dom af 12.11.2019, Organisation juive européenne og Vignoble Psagot (C-363/18, EU:C:2019:954), ligesom jeg gjorde i mit forslag til afgørelse i den sag (C-363/18, EU:C:2019:494).

39 – For *både* de personer, hvis religion kræver ritual slagtning, og de personer, der har religiøse, samvittighedsmæssige eller moralske indvendinger mod slagtning af dyr uden bedøvelse.

85. Det er korrekt, at Menneskerettighedsdomstolen i dom Cha'are Shalom Ve Tsedek mod Frankrig (Menneskerettighedsdomstolen, 20.6.2000, CE:ECHR:2000:0627JUD002741795) overvejede, at der *kun* ville gøres indgreb i friheden til at udøve en persons religion, hvis ulovligheden af at udføre rituel slagtning *gjorde det umuligt at spise kød fra dyr slagtet i overensstemmelse med de relevante religiøse forskrifter*. Ifølge Menneskerettighedsdomstolen gøres der dermed ikke indgreb i friheden til at udøve en persons religion, hvis kød, der er foreneligt med en persons religiøse forskrifter, nemt kan fås fra en anden stat⁴⁰.

86. Mens den rettighed, der er garanteret i chartrets artikel 10, stk. 1, svarer til den rettighed, der er garanteret i EMRK's artikel 9, som alle medlemsstater har undertegnet, og som i overensstemmelse med chartrets artikel 52, stk. 3, har samme betydning og anvendelsesområde, fremgår det klart, at EU-lovgiver ved at vedtage artikel 4, stk. 4, og kræve, at artikel 26 i forordning nr. 1099/2009 skal fungere inden for den førstnævnte bestemmelses rammer, havde til hensigt at yde en mere specifik beskyttelse af religionsfriheden end den, der kan være blevet krævet ved EMRK artikel 9.

87. Det kan efter min opfattelse ikke undgås, at bevarelse af det religiøse ritual med slagtning af dyr sjældent passer ind i moderne opfattelser af dyrevelfærd. Undtagelsen i artikel 4, stk. 4, er ikke desto mindre et politisk valg, som EU-lovgiver absolut havde ret til at træffe. Det følger heraf, at Domstolen ikke kan tillade, at dette specifikke politiske valg udhules ved, at individuelle medlemsstater foretager specifikke handlinger, der kan have den materielle virkning at gøre undtagelsen til fordel for visse religiøse udøvere, i dyrevelfærdens navn, ugyldig. Intet af dette medfører imidlertid, at artikel 26 i forordning nr. 1099/2009, navnlig forordningens artikel 26, stk. 2, første afsnit, litra c), er uforenelig med chartrets artikel 10, stk. 1.

VI. Forslag til afgørelse

88. Jeg foreslår følgende, at det første og det andet præjudicielle spørgsmål fra Grondwettelijk Hof (forfatningsdomstol, Belgien) besvares som følger:

»Artikel 26, stk. 2, første afsnit, litra c), i Rådets forordning (EF) nr. 1099/2009 af 24. september 2009 om beskyttelse af dyr på aflivningstidspunktet, sammenholdt med artikel 4, stk. 1 og 4, heri, og henset til artikel 10 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder og artikel 13 TEUF, skal fortolkes således, at medlemsstaterne ikke kan vedtage regler, som fastsætter på den ene side et forbud mod slagtning af dyr uden bedøvelse, der også finder anvendelse på slagtning foretaget i forbindelse med et religiøst ritual, og på den anden side en alternativ bedøvelsesprocedure for slagtning foretaget i forbindelse med et religiøst ritual med reversibel bedøvelse og på den betingelse, at bedøvelsen ikke medfører dyrets død.

Undersøgelsen af spørgsmålene har ikke frembragt noget, som påvirker gyldigheden af artikel 26, stk. 2, første afsnit, litra c), i forordning nr. 1099/2009 under hensyntagen til chartrets artikel 10, stk. 1.«

40 – I deres fælles dissens i dom Cha'are Shalom Ve Tsedek mod Frankrig (Menneskerettighedsdomstolen, 20.6.2000, CE:ECHR:2000:0627JUD002741795) antog dommer Bratza, Fischbach, Thomassen, Tsatsa-Nikolovska, Panțiru, Levits og Traja, at det blotte forhold, at der allerede var givet godkendelse til at udføre rituel slagtning til et enkelt religiøst organ, ikke fritog de franske myndigheder fra forpligtelsen til nøje at overveje enhver efterfølgende ansøgning fra andre religiøse organer, der bekender sig til den samme religion. De antog, at hvis den ansøgende forening ikke fik godkendelse, mens en anden forening fik godkendelse, hvorved den sidstnævnte blev tildelt eneretten til at tillade rituelle slagtninger, udgjorde det en manglende sikring af den religiøse pluralisme eller sikring af et rimeligt proportionalt forhold mellem de anvendte midler og det mål, der søgtes opnået. Endvidere berettigede det forhold, at »glatt-kød« (det slagtede dyr må ikke have nogen urenhed) kunne importeres til Frankrig fra Belgien, efter deres opfattelse ikke den konklusion, at der ikke blev gjort indgreb i retten til at udøve en persons religion gennem udførelse af ritualet med rituel slagtning. De var af den opfattelse, at muligheden for at skaffe sådant kød på anden måde var irrelevant for vurderingen af omfanget af statens handling eller undladelse, som havde til formål at begrænse udøvelsen af retten til religionsfrihed.