



## Rättsfallssamlingen

DOMSTOLENS DOM (stora avdelningen)

den 29 maj 2018\*

”Begäran om förhandsavgörande – Skydd för djurs välbefinnande vid tidpunkten för avlivning – Särskilda metoder för slakt som påbjuds av religiösa riter – Muslimska offerhögtid – Förordning (EG) nr 1099/2009 – Artikel 2 k – Artikel 4.4 – Skyldighet att utföra den rituella slakten i ett slakteri som uppfyller kraven i förordning (EG) nr 853/2004 – Giltighet – Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna – Artikel 10 – Religionsfrihet – Artikel 13 FEUF – Respekt för nationella sedvänjor i fråga om religiösa riter”

I mål C-426/16,

angående en begäran om förhandsavgörande enligt artikel 267 FEUF, framställd av Nederlandstalige rechtbank van eerste aanleg Brussel (Nederländskspråkiga förstainstansdomstolen i Bryssel, Belgien) genom beslut av den 25 juli 2016, som inkom till domstolen den 1 augusti 2016, i målet

**Liga van Moskeeën en Islamitische Organisaties Provincie Antwerpen VZW m.fl.**

mot

**Vlaams Gewest,**

ytterligare deltagare i rättegången:

**Global Action in the Interest of Animals (GAIA) VZW,**

meddelar

DOMSTOLEN (stora avdelningen)

sammansatt av ordföranden K. Lenaerts, vice ordföranden A. Tizzano (referent), avdelningsordförandena R. Silva de Lapuerta, M. Ilešič, J. Malenovský och E. Levits samt domarna E. Juhász, A. Borg Barthet, C. Lycourgos, M. Vilaras och E. Regan,

generaladvokat: N. Wahl,

justitiesekreterare: förste handläggaren M. Ferreira,

efter det skriftliga förfarandet och förhandlingen den 18 september 2017,

med beaktande av de yttranden som avgetts av:

- Liga van Moskeeën en Islamitische Organisaties Provincie Antwerpen VZW m.fl., genom J. Roets, advocaat,

\* Rättegångsspråk: nederländska.

- Vlaams Gewest, genom J.-F. De Bock och V. De Schepper, advokatn,
- Global Action in the Interest of Animals (GAIA) VZW, genom A. Godfroid och Y. Bayens, advokatn,
- Estlands regering, genom N. Grünberg, i egenskap av ombud,
- Nederländernas regering, genom M. Bulterman och B. Koopman, båda i egenskap av ombud,
- Förenade kungarikets regering, genom G. Brown, i egenskap av ombud, biträdd av A. Bates, barrister,
- Europeiska unionens råd, genom E. Karlsson, S. Boelaert och V. Piessevaux, samtliga i egenskap av ombud,
- Europeiska kommissionen, genom A. Bouquet, H. Krämer och B. Eggers, samtliga i egenskap av ombud,

och efter att den 30 november 2017 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

### **Dom**

- 1 Begäran om förhandsavgörande avser giltigheten av artikel 4.4 i rådets förordning (EG) nr 1099/2009 av den 24 september 2009 om skydd av djur vid tidpunkten för avlivning (EUT L 303, 2009, s. 1, och rättelse i EUT L 326, 2014, s. 5), jämförd med artikel 2 k i samma förordning.
- 2 Begäran har framställts i ett mål mellan å ena sidan olika muslimska föreningar och paraplyorganisationer för moskéer, verksamma inom territoriet för Vlaams Gewest (regionen Flandern, Belgien) och å andra sidan denna region, angående det beslut som Vlaamse minister van Mobiliteit, Openbare Werken, Vlaamse Rand, Toerisme en Dierenwelzijn (den flamländska ministern för transport, offentliga arbeten, de flamländska kommunerna runt Bryssel, turism och djurs välbefinnande, nedan kallad den flamländska regionala ministern) antagit om att från och med år 2015 under den muslimska offerhögtiden inte längre tillåta rituell slakt av djur utan bedövning i tillfälliga slaktanläggningar som inrättats i kommunerna i regionen Flandern.

### **Unionsrätt**

#### ***Förordning nr 853/2004***

- 3 Skäl 18 i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 853/2004 av den 29 april 2004 om fastställande av särskilda hygienregler för livsmedel av animaliskt ursprung (EUT L 139, 2004, s. 55) har följande lydelse:

”(18) Struktur- och hygienkraven i denna förordning bör gälla för alla anläggningar, även små företag och mobila slakterier.”

- 4 I artikel 4.1 i förordningen föreskrivs följande:

”Livsmedelsföretagare ska på marknaden släppa ut produkter av animaliskt ursprung som tillverkats i [Europeiska unionen] endast om de har beretts och hanterats uteslutande i anläggningar som

- a) uppfyller tillämpliga krav i [Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 852/2004 av den 29 april 2004 om livsmedelshygien (EUT L 139, 2004, s. 1)], i bilagorna II och III till den här förordningen samt andra relevanta krav i livsmedelslagstiftning,
- och
- b) den behöriga myndigheten har registrerat eller, om detta krävs enligt punkt 2, godkänt.”

### **Förordning nr 1099/2009**

- 5 I förordning nr 1099/2009 fastställs de gemensamma bestämmelserna i medlemsstaterna för skydd av djur vid tidpunkten för slakt eller avlivning.

- 6 Skälen 4, 8, 15, 18, 43 och 44 i förordningen har följande lydelse:

”(4) Djurskydd är en [unions]värdering som föreskrivs i protokoll (nr 33) om djurskydd och djurens välfärd som fogats till fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen (protokoll nr 33). Skydd av djur vid tidpunkten för slakt eller avlivning är en fråga av allmänt intresse som påverkar konsumenternas attityder till jordbruksprodukter. Dessutom bidrar bättre djurskydd vid tidpunkten för slakt till bättre köttkvalitet och indirekt till bättre arbetsmiljö i slakterier.

...

(8) ... [D]en gemenskapslagstiftning om livsmedelssäkerhet som gäller för slakterier [har] genomgått en genomgripande förändring genom antagandet av [förordningarna nr 852/2004 och 853/2004]. I dessa förordningar betonas livsmedelsföretagarnas ansvar för att garantera livsmedelssäkerhet. Slakterierna måste också följa förfaranden för förhandsgodkännande där den behöriga myndigheten kontrollerar att de är byggda, utformade och utrustade så att de uppfyller motsvarande tekniska krav för säkra livsmedel. Djurskyddshänsyn bör integreras bättre i slakterier och i dessas konstruktion, utformning och utrustning.

...

(15) Protokoll (nr 33) om djurskydd och djurens välfärd betonar även behovet av respekt för rättsliga och administrativa bestämmelser och seder i medlemsstaterna, särskilt avseende religiösa riter, kulturella traditioner och regionalt arv, vid utformningen och tillämpningen av gemenskapspolitiken avseende bland annat jordbruk och den inre marknaden. Därför bör förordningen inte omfatta kulturella företeelser, där efterlevnaden av djurskyddskraven skulle ha en negativ effekt på själva kärnan i de berörda företeelserna.

...

(18) Undantag från kravet på bedövning vid religiös slakt som äger rum i slakterier beviljades genom [rådets direktiv 93/119/EG av den 22 december 1993 om skydd av djur vid tidpunkten för slakt eller avlivning (EGT L 340, 1993, s. 21; svensk specialutgåva, område 3, volym 55, s. 194)]. Eftersom de [unions]bestämmelser som gäller för religiös slakt har införlivats på olika sätt beroende på nationell bakgrund och med beaktande av nationella bestämmelser som tar hänsyn till dimensioner utöver syftet med denna förordning är det viktigt att undantag från kravet på bedövning av djur före slakt bibehålls, samtidigt som en viss grad av subsidiaritet lämnas för varje medlemsstat. Följaktligen respekterar denna förordning religionsfriheten och rätten att utöva sin religion eller övertygelse genom gudstjänst, undervisning, sedvänjor och ritualer, vilket är förankrat i artikel 10 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna.

...

- (43) För att minimera lidandet vid slakt utan bedövning krävs ett rätt utfört halssnitt med en kniv med vass egg. Dessutom finns det risk för att djur som inte fixeras mekaniskt då snittet läggs avblodas långsammare, vilket förlänger lidandet i onödan. Nötkreatur, får och getter är de vanligaste arter som slaktas enligt detta förfarande. Följaktligen bör idisslare som slaktas utan bedövning fixeras individuellt och mekaniskt.
- (44) Det sker ständigt vetenskapliga och tekniska framsteg inom området hantering och fixering av djur i slakterier. Därför är det viktigt att kommissionen ges befogenheter att ändra kraven på hantering och fixering av djur före slakt samtidigt som en enhetlig och hög skyddsnivå för djuren bibehålls.

..."

- 7 Artikel 1 i förordning 1099/2009 har rubriken "Syfte och tillämpningsområde". I artikel 1.3 föreskrivs följande:

"Denna förordning ska inte tillämpas

- a) om djur avlivas

...

- iii) under kultur- eller sportevenemang,

..."

- 8 I artikel 2 i förordningen, med rubriken "Definitioner", föreskrivs följande:

"I denna förordning gäller följande definitioner:

...

- f) *bedövning*: varje avsiktligt framkallad process som leder till att ett djur förlorar medvetandet och förmågan att känna smärta, inbegripet varje process som leder till omedelbar död,
- g) *religiös ritual*: en rad handlingar i samband med slakt av djur vilka påbjuds av en religion,

...

- k) *slakteri*: varje anläggning där landlevande djur slaktas och som faller inom tillämpningsområdet för förordning ... nr 853/2004,

..."

- 9 I artikel 4 i förordning nr 1099/2009, som har rubriken "Bedövningsmetoder", anges följande:

"1. Djur får endast avlivas efter bedövning i enlighet med de metoder och de särskilda krav för tillämpningen av dessa metoder som anges i bilaga I. Avsaknad av medvetande och känsl ska bibehållas till dess att djuret är dött.

...

4. Kraven i punkt 1 ska inte gälla beträffande djur som slaktas med särskilda metoder som påbjuds av religiösa riter, under förutsättning att slakten äger rum i ett slakteri.”

### Målet vid den nationella domstolen och giltighetsfrågan

- 10 Som framgår av de handlingar som getts in till domstolen är den muslimska offerhögtiden (nedan kallad offerhögtiden) en högtid som varje år firas av praktiserande muslimer under tre dagar, för att följa en särskild religiös föreskrift.
- 11 Det framgår av begäran om förhandsavgörande att ett stort antal praktiserande muslimer i Belgien ser det som sin religiösa plikt att, helst den första dagen under denna högtid, slakta eller låta slakta ett djur. En del av köttet äts därefter av familjen, medan resten av köttet delas ut till behövande, grannar och släktingar.
- 12 Det råder enighet bland majoriteten av muslimerna i Belgien, vilken uttryckts av teologerna inom muslimska rådet i denna medlemsstat, om att slakten ska ske utan föregående bedövning och med beaktande av ritualens övriga föreskrifter (nedan kallad den rituella slakten).
- 13 För genomförande av artikel 16.2 i *Wet betreffende de bescherming en het welzijn der dieren* (lag av den 14 augusti 1986 om djurskydd och djurs välbefinnande) (*Belgisch Staatsblad* av den 3 december 1986, s. 16382) föreskrevs i Koninklijk besluit betreffende sommige door een religieuze ritus voorgeschreven slachtingen (kunglig förordning av den 11 februari 1988 om viss slakt påbjuden av en religiös rit (*Belgisch Staatsblad* av den 1 mars 1988, s. 2888) att slakt som påbjuds av en religiös rit i Belgien endast får äga rum i certifierade slakterier (nedan kallade ”godkända slakterier”) eller vid ”anläggningar som jordbruksministern har godkänt inom ramen för sin behörighet, efter samråd med folkhälsoministern inom ramen för dennes behörighet” (nedan kallade tillfälliga slaktanläggningar).
- 14 Det var med tillämpning av dessa bestämmelser som Belgiens federala minister varje år sedan år 1998 hade godkänt tillfälliga slaktanläggningar vilka, tillsammans med de godkända slakterierna, hade gjort det möjligt att säkerställa den rituella slakten vid offerhögtiden och att därmed avhjälpa de godkända slakteriernas kapacitetsbrist i samband med den ökade efterfrågan under denna period.
- 15 Efter samråd med de muslimska grupperna hade den federala myndigheten för folkhälsa och livsmedels- och miljösäkerhet vid olika tidpunkter till och med år 2013 publicerat en ”handbok” för genomförandet av offerhögtiden, med rekommendationer för öppnande och drift av tillfälliga slaktanläggningar.
- 16 Efter den sjätte statsreformen överfördes ansvaret för djurs välbefinnande till regionerna med början den 1 juli 2014. Inför genomförandet av 2014 års offerhögtid inom dess territorium, antog regionen Flandern i sin tur en handbok, liknande den federala handboken av år 2013, som angav att tillfälliga slaktanläggningar kunde tillåtas genom ett individuellt godkännande av den behöriga ministern för en viss period, under förutsättning att en otillräcklig slaktkapacitet vid de godkända slakterierna konstaterats inom ett rimligt avstånd och förutsatt att de uppfyllde ett antal villkor beträffande utrustning och operationella skyldigheter.
- 17 Den 12 september 2014 förklarade emellertid den flamländska regionala ministern sig ha för avsikt att inte längre, från och med år 2015, utfärda några godkännanden för tillfälliga slaktanläggningar där det skulle vara möjligt att utföra rituell slakt under offerhögtiden, med motiveringen att detta skulle strida mot förordning nr 1099/2009, särskilt artikel 4.4 jämförd med artikel 2 k, enligt vilken djur som slaktas med särskilda metoder som påbjuds av religiösa riter får slaktas utan bedövning endast i slakterier som uppfyller kraven i förordning nr 853/2004.

- 18 Den 4 juni 2015 översände ministern ett cirkulär till borgmästarna i de flamländska städerna och kommunerna och informerade dem om att från och med år 2015 måste all slakt av djur utan bedövning, även den slakt som sker inom ramen för offerhögtiden, äga rum i godkända slakterier som uppfyller kraven i förordning nr 853/2004 (nedan kallat det angripna cirkuläret).
- 19 Ministern hänvisade särskilt till en handling från Europeiska kommissionens generaldirektorat (GD) för hälsa och livsmedelssäkerhet av den 30 juli 2015 med rubriken ”Revision utförd i Belgien från den 24 november till den 3 december 2014 för att utvärdera kontrollen av djurskyddet vid slakt och därmed sammanhängande verksamhet” (GD (SANTE) 2014–7059 – RM). I detta dokument anges att ”avlivning av djur utan bedövning i enlighet med religiösa riter utanför ett slakteri inte överensstämmer med förordning [nr 1099/2009]”.
- 20 Det var mot denna bakgrund som kändandena den 5 februari 2016 väckte talan mot regionen Flandern vid Nederlandstalige rechtbank van eerste aanleg Brussel (Nederländskspråkiga förstainstansdomstolen i Bryssel, Belgien).
- 21 Kändandena har för det första bestritt att förordning nr 1099/2009 är tillämplig på rituell slakt och anfört att artikel 1.3 a iii undantar slakt av djur ”under kultur- eller sportevenemang” från förordningens tillämpningsområde. I andra hand har kändandena ifrågasatt giltigheten av artikel 4.4 i förordning nr 1099/2009, jämförd med artikel 2 k i samma förordning, dels på den grunden att den strider mot religionsfriheten, vilken skyddas av artikel 10 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (nedan kallad stadgan) och artikel 9 i Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, som undertecknades i Rom den 4 november 1950 (nedan kallad Europakonventionen), dels på den grunden att den i strid med artikel 13 FEUF inte respekterar belgiska sedvänjor i fråga om religiösa riter vid offerhögtiden.
- 22 Den hänskjutande domstolen noterar inledningsvis att den rituella slakten i samband med offerhögtiden omfattas av tillämpningsområdet för förordning nr 1099/2009, eftersom den ingår i begreppet religiös ritual i den mening som avser i artikel 2 g i förordningen. Artikel 4.4 i förordningen är således tillämplig.
- 23 Den anser emellertid även det angripna cirkuläret, genom att genomföra bestämmelsen i artikel 4.4 jämförd med artikel 2 k i förordning nr 1099/2009, inskränker religionsfriheten och undergräver belgiska sedvänjor i fråga om religiösa riter. I cirkuläret åläggs praktiserande muslimer att utföra den rituella slakten under offerhögtiden i godkända slakterier och i enlighet med de tekniska krav när det gäller slakteriers konstruktion, utformning och utrustning som föreskrivs i förordning nr 853/2004. De slakterier i regionen Flandern som uppfyller dessa krav räcker dock inte för att tillgodose den ökade efterfrågan på halalkött som generellt kan konstateras under offerhögtiden. Skyldigheten att utföra den rituella slakten i godkända slakterier hindrar många praktiserande muslimer från att iaktta sin religiösa plikt att den första dagen under offerhögtiden slakta eller låta slakta ett djur enligt ritualen.
- 24 Enligt den hänskjutande domstolen är denna begränsning varken lämplig eller proportionerlig för att uppfylla de legitima målen avseende djurs välbefinnande och folkhälsan. För det första kunde de tillfälliga slaktanläggningarna som godkändes mellan åren 1998 och 2014 garantera en tillräcklig nivå för att undvika lidande hos djuren och för att beakta folkhälsan. För det andra skulle det kräva mycket stora ekonomiska investeringar att omvandla dessa tillfälliga slaktanläggningar till slakterier som uppfyller de tekniska kraven på konstruktion, utformning och utrustning enligt förordning nr 853/2004. Investeringarna i fråga skulle bli oproportionerliga med tanke på den rituella slaktens tillfälliga karaktär.
- 25 Mot bakgrund av dessa överväganden hyser den hänskjutande domstolen tvivel om giltigheten av artikel 4.4 i förordning nr 1099/2009, jämförd med artikel 2 k i förordningen.

- 26 Mot denna bakgrund beslutade Nederlandstalige rechtbank van eerste aanleg te Brussel (Nederländskspråkiga förstainstansdomstolen i Bryssel) att vilandeförklara målet och ställa följande giltighetsfråga till EU-domstolen:

”Är artikel 4.4 i förordning [nr 1099/2009], jämförd med artikel 2 k i förordningen, ogiltig på grund av att den strider mot artikel 9 i [Europakonventionen], artikel 10 i [stadgan] och/eller artikel 13 [FEUF], eftersom den föreskriver att djur som slaktas med särskilda metoder som påbjuds av religiösa riter endast får slaktas utan bedövning i ett slakteri som faller inom tillämpningsområdet för förordning [nr 853/2004], trots att det i regionen Flandern saknas tillräcklig kapacitet i sådana slakterier för att tillgodose den efterfrågan på djur slaktade genom rituell slakt utan bedövning som ... offerhögtiden varje år ger upphov till, och kostnaderna för att omvandla de tillfälligt inrättade slaktanläggningar som myndigheterna har godkänt och kontrollerat till slakterier som omfattas av tillämpningsområdet för förordning [nr 853/2004] inte förefaller lämpliga för att nå de eftersträlvade djurskydds- och folkhälsomålen och därför inte heller förefaller proportionerliga i förhållande till dessa mål?”

### **Prövning av giltighetsfrågan**

#### *Upptagande till sakprövning*

- 27 Regionen Flandern, Nederländernas regering, Förenade kungarikets regering, Europeiska unionens råd och kommissionen anser att giltighetsfrågan inte kan tas upp till sakprövning.
- 28 Regionen Flandern och Förenade kungarikets regering har bestritt relevansen av frågan, på grund av hur den är formulerad. De har gjort gällande att en eventuell inskränkning av religionsfriheten endast skulle kunna ske genom förordning nr 853/2004, eftersom det är den förordningen som fastställer villkoren för godkännande av de slakterier där den rituella slakten under offerhögtiden enligt det angripna cirkuläret ska utföras. Giltighetsfrågan har därför inget samband med tvisten i målet vid den nationella domstolen, eftersom den inte rör giltigheten av förordning nr 853/2004, utan giltigheten av artikel 4.4 i förordning nr 1099/2009, jämförd med artikel 2 k i sistnämnda förordning.
- 29 Samtidigt har regionen Flandern, Nederländernas regering, Förenade kungarikets regering samt rådet och kommissionen uttryckt tvivel om huruvida giltighetsfrågan är ändamålsenlig. De har i synnerhet gjort gällande att frågan grundar sig på interna faktiska omständigheter som inte har någon koppling till förordning nr 1099/2009 och därför inte kan påverka giltigheten av den förordningen. Det problem som ligger till grund för tvisten i det nationella målet är att slaktkapaciteten vid de godkända slakterierna i regionen Flandern inte räcker till för att möta efterfrågan vid offerhögtiden, samt de stora ekonomiska investeringar som skulle krävas för att omvandla de tillfälliga slaktanläggningarna till slakterier som uppfyller kraven i förordning nr 853/2004.
- 30 Det ska först erinras om att det ankommer uteslutande på den nationella domstolen, vid vilken målet anhängiggjorts och som har ansvaret för det rättsliga avgörandet, att mot bakgrund av de särskilda omständigheterna i målet bedöma såväl om ett förhandsavgörande är nödvändigt för att döma i saken som relevansen av de frågor som ställs till EU-domstolen. EU-domstolen är följaktligen i princip skyldig att meddela ett förhandsavgörande när de frågor som ställts av den nationella domstolen avser tolkningen eller giltigheten av en unionsbestämmelse (dom av den 16 juni 2015, Gauweiler m.fl., C-62/14, EU:C:2015:400, punkt 24, och dom av den 4 maj 2016, Pillbox 38, C-477/14, EU:C:2016:324, punkt 15).
- 31 Av detta följer att en fråga om tolkningen eller giltigheten av unionsrätten presumeras vara relevant. En begäran från en nationell domstol kan bara avvisas när det är uppenbart att den begärda tolkningen eller giltighetsprövningen av unionsrätten inte har något samband med de verkliga omständigheterna eller saken i det nationella målet eller när frågorna är hypotetiska eller

EU-domstolen inte har tillgång till sådana uppgifter om de faktiska eller rättsliga omständigheterna som är nödvändiga för att kunna ge ett användbart svar på de frågor som ställts till den (dom av den 16 juni 2015, Gauweiler m.fl., C-62/14, EU:C:2015:400, punkt 25).

- 32 Vad i förevarande fall för det första avser argumentet om att giltighetsfrågan inte är relevant för att avgöra tvisten vid den nationella domstolen, är det förvisso sant att villkoren för godkännande av de slakterier som enligt det angripna cirkuläret, från och med år 2015 och framåt, ska användas för den rituella slakten under offerhögtiden, fastställs genom förordning nr 853/2004. Det framgår emellertid tydligt av de handlingar som getts in till domstolen att cirkuläret antogs just på grundval av artikel 4.4 jämförd med artikel 2 k i förordning nr 1099/2009, där det föreskrivs att den rituella slakten ska utföras i godkända slakterier som uppfyller de tekniska kraven i rådets förordning nr 853/2004.
- 33 Under dessa omständigheter ska den fråga som ställts av den hänskjutande domstolen, då den avser giltigheten av artikel 4.4 i förordning nr 1099/2009, jämförd med artikel 2 k i denna förordning, anses ha ett tydligt samband med de verkliga omständigheterna och saken i det nationella målet, och den är således relevant för att avgöra denna tvist.
- 34 Vad för det andra gäller argumentet att frågan inte är ändamålsenlig, eftersom den grundar sig på interna faktiska omständigheter som saknar samband med giltigheten av förordning nr 1099/2009, ska det påpekas att detta argument – såsom generaladvokaten påpekat i punkterna 39–42 i sitt förslag till avgörande – ska bedömas som en del av prövningen i sak av begäran om förhandsavgörande.
- 35 Ett sådant argument syftar i själva verket till att ifrågasätta själva möjligheten att, mot bakgrund av unionens primärrätt och framför allt bestämmelserna i stadgan och EUF-fördraget, ogiltigförklara artikel 4.4 i förordning nr 1099/2009, jämförd med artikel 2 k i samma förordning, genom att hävda att skyldigheten enligt den bestämmelsen att utföra den rituella slakten i godkända slakterier inte i sig kan utgöra en inskränkning av religionsfriheten och nationella sedvänjor i fråga om religiösa riter.
- 36 Av det ovan anförda följer att giltighetsfrågan kan tas upp till sakprövning.

### **Prövning i sak**

- 37 Den hänskjutande domstolen har ställt sin fråga för att EU-domstolen ska pröva giltigheten av artikel 4.4 i förordning nr 1099/2009, jämförd med artikel 2 k i förordningen, mot bakgrund av artikel 10 i stadgan, artikel 9 i Europakonventionen och artikel 13 FEUF, såtillvida som dessa bestämmelser i förordning nr 1099/2009 fordrar att den rituella slakten vid den muslimska offerhögtiden utförs vid godkända slakterier som uppfyller de tekniska kraven i rådets förordning nr 853/2004.

*Giltigheten av artikel 4.4 i förordning nr 1099/2009, jämförd med artikel 2 k i förordningen, mot bakgrund av artikel 10 i stadgan och artikel 9 i Europakonventionen*

- 38 Det ska inledningsvis erinras om att unionen är en rättslig union vars institutioner är underkastade prövning av om deras rättsakter står i överensstämmelse med bland annat fördragen, de allmänna rättsprinciperna och de grundläggande rättigheterna (dom av den 6 oktober 2015, Schrems, C-362/14, EU:C:2015:650, punkt 60 och där angiven rättspraxis).
- 39 Vad för det första gäller den religionsfrihet som den hänskjutna frågan avser, har den nationella domstolen hänvisat till det skydd som religionsfriheten ges såväl av artikel 10 i stadgan som av artikel 9 i Europakonventionen.



- 40 De grundläggande rättigheter som erkänns i Europakonventionen ingår, såsom bekräftas i artikel 6.3 FEU, i unionsrätten som allmänna principer, och enligt artikel 52.3 i stadgan ska rättigheter i stadgan som motsvarar rättigheter som garanteras i Europakonventionen ges samma innebörd och räckvidd som rättigheterna i den konventionen. Konventionen utgör emellertid inte något rättsligt instrument som formellt har införlivats med unionsrätten, så länge som unionen inte har anslutit sig till denna konvention (dom av den 26 februari 2013, Åkerberg Fransson, C-617/10, EU:C:2013:105, punkt 44, dom av den 3 september 2015, Inuit Tapiriit Kanatami m.fl./kommissionen, C-398/13 P, EU:C:2015:535, punkt 45, och dom av den 15 februari 2016, N., C-601/15 PPU, EU:C:2016:84, punkt 45).
- 41 Prövningen av giltigheten av artikel 4.4 i förordning nr 1099/2009, jämförd med artikel 2 k i förordningen, som den hänskjutande domstolen har begärt, ska således göras mot bakgrund av artikel 10 i stadgan (se, analogt, dom av den 15 februari 2016, N., C-601/15 PPU, EU:C:2016:84, punkt 46 och där angiven rättspraxis).
- 42 Vidare ska det prövas om de särskilda slaktmetoder som påbjuds av religiösa riter, i den mening som avses i artikel 4.4 i förordning nr 1099/2009, omfattas av artikel 10.1 i stadgan.
- 43 Enligt domstolens praxis innefattar den tankefrihet, samvetsfrihet och religionsfrihet som skyddas i artikel 10.1 i stadgan en frihet för var och en att ensam eller i gemenskap med andra, offentligt eller enskilt, utöva sin religion eller övertygelse genom gudstjänst, undervisning, sedvänjor och ritualer (se, för ett liknande resonemang, dom av den 14 mars 2017, G4S Secure Solutions, C-157/15, EU:C:2017:203, punkt 27, och dom av den 14 mars 2017, Bougnaoui och ADDH, C-188/15, EU:C:2017:204, punkt 29).
- 44 Begreppet religion har getts en vid betydelse i stadgan och omfattar såväl *forum internum*, det vill säga att ha övertygelser, som *forum externum*, det vill säga att offentligt utöva sin religiösa tro (se, för ett liknande resonemang, dom av den 14 mars 2017, G4S Secure Solutions, C-157/15, EU:C:2017:203, punkt 28, och dom av den 14 mars 2017, Bougnaoui och ADDH, C-188/15, EU:C:2017:204, punkt 30).
- 45 Särskilda slaktmetoder som påbjuds av religiösa riter, i den mening som avses i artikel 4.4 i förordning nr 1099/2009, omfattas följaktligen av artikel 10.1 i stadgan (se, analogt, Europadomstolen, 27 juni 2000, Cha'are Shalom Ve Tsedek mot Frankrike, CE:ECHR:2000:0627JUD002741795, § 74).
- 46 Såsom den hänskjutande domstolen har påpekat behöver det slutligen avgöras huruvida den rituella slakten i fråga verkligen omfattas av artikel 4.4 i förordning nr 1099/2009.
- 47 Begreppet "religiös ritual" som avses i denna bestämmelse definieras i artikel 2 g i förordning nr 1099/2009 som "en rad handlingar med koppling till slakt av djur vilka påbjuds av en religion".
- 48 Som konstaterats i punkterna 11 och 12 ovan, framgår det av begäran om förhandsavgörande att den rituella slakten i fråga i målet utgör en rit som utförs varje år av ett stort antal praktiserande muslimer i Belgien för att följa en särskild religiös föreskrift, som innebär en plikt att slakta eller låta slakta ett djur utan föregående bedövning, där köttet sedan delvis äts inom familjen och delvis delas med behövande, grannar och släktingar.
- 49 Härav följer att nämnda slakt ingår i begreppet "religiös rit" i den mening som avses i artikel 4.4 i förordning nr 1099/2009. Det omfattas därmed också av tillämpningsområdet för artikel 10.1 i stadgan.

- 50 En sådan bedömning påverkas inte – som generaladvokaten påpekade i punkterna 51–58 i sitt förslag till avgörande – av den teologiska debatt, vilken GAIA framhävde i sitt skriftliga yttrande och vid förhandlingen, som förekommer inom olika religiösa strömningar bland de muslimska grupperna om huruvida det är en absolut tvingande plikt att slakta djur utan föregående bedövning vid offerhögtiden och om det kan finnas alternativa lösningar för det fall att den plikten inte kan uppfyllas.
- 51 Förekomsten av eventuella teologiska skillnader i den här frågan kan inte i sig påverka kvalificeringen av den rituella slakten som en ”religiös rit”, såsom den beskrivs av den hänskjutande domstolen i begäran om förhandsavgörande.
- 52 Efter dessa inledande förtydliganden ska domstolen pröva om artikel 4.4 jämförd med artikel 2 k i förordning nr 1099/2009 utgör en inskränkning av religionsfriheten vilken garanteras i artikel 10 i stadgan.
- 53 I artikel 4.1 i förordning nr 1099/2009 föreskrivs, som huvudprincip, att inom unionen ”[får] djur ... endast avlivas efter bedövning” inom unionen. Artikel 4.4 i samma förordning stadgar att ”kraven i punkt 1 ... ska [inte] gälla” beträffande djur som slaktas med särskilda metoder som påbjuds av religiösa riter, såsom vid den rituella slakten i samband med offerhögtiden, ”under förutsättning att slakten äger rum i ett slakteri”.
- 54 Artikel 2 k i förordning nr 1099/2009 definierar begreppet slakteri som ”varje anläggning där landlevande djur slaktas och som faller inom tillämpningsområdet för förordning ... nr 853/2004”.
- 55 Det framgår således av artikel 4.1 och 4.4 jämförd med artikel 2 k i förordning nr 1099/2009 att rituell slakt utan föregående bedövning före avlivningen i undantagsfall är tillåten inom unionen, under förutsättning att slakten äger rum i en anläggning som godkänts av de behöriga nationella myndigheterna och som för dessa ändamål uppfyller de tekniska kraven rörande konstruktion, utformning och utrustning enligt förordning nr 853/2004.
- 56 I detta avseende ska det konstateras att det undantag som tillåts enligt artikel 4.4 i förordning nr 1099/2009 inte förbjuder rituell slakt inom unionen, utan tvärtom är ett konkret uttryck för unionslagstiftarens aktiva strävan att tillåta slakt av djur utan föregående bedövning i syfte att garantera att religionsfriheten, bland annat för praktiserande muslimer under offerhögtiden, faktiskt respekteras.
- 57 Den tolkningen bekräftas av skäl 18 i förordning nr 1099/2009, i vilken det klart anges att förordningen innehåller ett uttryckligt undantag från kravet på bedövning av djur före slakt, just i syfte att garantera respekten för religionsfriheten och rätten att utöva sin religion eller övertygelse genom sedvänjor och ritualer, såsom föreskrivs i artikel 10 i stadgan.
- 58 I detta sammanhang ska det konstateras att syftet med att i artikel 4.4 jämförd med artikel 2 k i förordning nr 1099/2009 föreskriva en skyldighet att utföra den rituella slakten i godkända slakterier som uppfyller kraven i förordning nr 853/2004 uteslutande är att tekniskt organisera och styra det fria utövandet av slakt utan föregående bedövning i religiöst syfte.
- 59 En sådan teknisk styrning är dock inte i sig ägnad att begränsa religionsfriheten för praktiserande muslimer.
- 60 Enligt artikel 4.4 jämförd med artikel 2 k i förordning nr 1099/2009 är de tekniska villkoren vid rituell slakt i princip desamma som vid all slakt inom unionen, oavsett vilken metod som används.

- 61 Som generaladvokaten påpekat i punkt 78 i sitt förslag till avgörande, omfattar skyldigheten att använda sig av godkända slakterier som uppfyller de tekniska villkoren i förordning nr 853/2004 allmänt och utan åtskillnad alla slaktorganisations, oberoende av eventuella kopplingar till en viss religion, och gäller följaktligen utan diskriminering alla köttproducenter inom unionen.
- 62 Genom att ställa upp sådana tekniska villkor har unionslagstiftaren funnit en balans mellan respekten för särskilda slaktmetoder som påbjuds av religiösa riter och respekten för de grundläggande bestämmelserna i förordningarna nr 1099/2009 och nr 853/2004 om skydd av djurs välbefinnande vid tidpunkten för avlivning och köttkonsumenters hälsa.
- 63 Skyddet av djurs välfärd utgör det huvudsakliga syftet med förordning nr 1099/2009, särskilt artikel 4.4, såsom framgår av själva titeln på förordningen och av dess skäl 2.
- 64 Som domstolen redan tidigare har påpekat, har den betydelse som tillmäts djurs välbefinnande bland annat tagit sig uttryck i att medlemsstaterna antagit protokoll (nr 33) om djurskydd och djurens välfärd, enligt vilket unionen och medlemsstaterna fullt ut ska ta hänsyn till djurs välfärd vid utformning och genomförande av unionens politik (se, för ett liknande resonemang, dom av den 19 juni 2008, Nationale Raad van Dierenkwekers en Liefhebbers och Andibel, C-219/07, EU:C:2008:353, punkt 27, och dom av den 23 april 2015, Zuchtvieh-Export, C-424/13, EU:C:2015:259, punkt 35).
- 65 Det är mot denna bakgrund som unionslagstiftaren har ansett att all rituell slakt ska äga rum i en slaktanläggning som uppfyller de tekniska kraven i förordning nr 853/2004, för att undvika att djur som avlivats utan bedövning före avlivningen utsätts för orimligt och onödigt lidande. Som anges i skälen 43 och 44 i förordning nr 1099/2009 är det bara i en sådan slaktanläggning som djuren på lämpligt sätt kan ”fixeras individuellt och mekaniskt” och hänsyn kan tas till ”vetenskapliga och tekniska framsteg” på området, för att i möjligaste mån begränsa djurens lidande.
- 66 Samtidigt har målet att säkerställa en hög skyddsnivå för människors hälsa fått unionslagstiftaren, såsom framgår av skäl 8 i förordning nr 1099/2009, att ålägga livsmedelsföretagarna ett ansvar för att garantera livsmedelssäkerhet och att införa en skyldighet att genomföra all djurslakt i slakterier som uppfyller de tekniska krav rörande konstruktion, utformning och utrustning som återfinns särskilt i bilaga III till förordning nr 853/2004.
- 67 Som generaladvokaten påpekat i punkterna 64 och 65 i sitt förslag till avgörande, har unionslagstiftaren genom att anta förordning nr 853/2004 uttryckligen avsett att säkerställa, i enlighet med den avsikt som anges i skäl 2 i den förordningen, att alla livsmedel av animaliskt ursprung, oberoende av vilken slaktmetod som valts, tillverkas och saluförs enligt strikta normer för att uppfylla kraven på hygien och livsmedelssäkerhet, och för att undvika fara för människors hälsa.
- 68 Det följer av det ovan anförda att regeln i artikel 4.4 jämförd med artikel 2 k i förordning nr 1099/2009 inte i sig kan utgöra någon inskränkning i praktiserande muslimers religionsfrihet enligt artikel 10 i stadgan i samband med offerhögtiden.
- 69 Den hänskjutande domstolen anser emellertid att den skyldighet som följer av denna regel i regionen Flandern kan utgöra hinder för den rituella slakt som är en sedvänja för många praktiserande muslimer och inskränka deras religionsfrihet.
- 70 Dessa överväganden är kopplade till det faktum att godkända slakterier i regionen Flandern som uppfyller kraven i förordning nr 853/2004 inte har tillräcklig slaktkapacitet för att tillgodose den ökade efterfrågan på halalkött under offerhögtiden. Att på de muslimska gruppernas bekostnad starta nya godkända slakterier eller omvandla sådana tillfälliga slaktanläggningar som använts fram till år 2014 till godkända slakterier skulle kräva oproportionerligt stora ekonomiska investeringar. Med tanke på den rituella slaktens tillfälliga karaktär, skulle dessa investeringar inte vara lämpliga vare sig

för att undvika onödigt eller överdrivet lidande för djur eller för att ge bättre garantier för folkhälsan. De skulle också vara oproportionerliga i förhållande till mervärdet i fråga om respekten för djurs välbefinnande och folkhälsan.

- 71 Enligt EU-domstolens fasta praxis ska giltigheten av en unionsrättsakt bedömas i förhållande till de faktiska och rättsliga omständigheter som rådde den dag då rättsakten antogs. Om unionslagstiftaren har att bedöma de framtida verkningarna av bestämmelser som ska antas, trots att dessa verkningar inte exakt kan förutses, kan bedömningen underkännas endast om den framstår som uppenbart oriktig mot bakgrund av de uppgifter som lagstiftaren hade tillgång till när de ifrågavarande bestämmelserna antogs (dom av den 17 oktober 2013, Schaible, C-101/12, EU:C:2013:661, punkt 50, och dom av den 9 juni 2016, Pesce m.fl., C-78/16 och C-79/16, EU:C:2016:428, punkt 50).
- 72 Giltigheten av en unionsrättslig bestämmelse ska således prövas utifrån bestämmelsens individuella särdrag och är inte beroende av särskilda omständigheter i ett visst förekommande fall (se, för ett liknande resonemang, dom av den 28 juli 2016, Ordre des barreaux francophones et germanophone m.fl., C-534/14, EU:C:2016:605, punkt 29).
- 73 I förevarande fall framgår det för det första av de handlingar som getts in till EU-domstolen att de problem som lyfts fram av den hänskjutande domstolen och som nämns i punkt 70 ovan endast avser ett begränsat antal kommuner i regionen Flandern. Problematiken kan därför inte anses vara intimt förbunden med tillämpningen i hela unionen av bestämmelsen i artikel 4.4 jämförd med artikel 2 k i förordning nr 1099/2009.
- 74 Endast den omständigheten i sig att tillämpningen av artikel 4.4 i förordning nr 1099/2009, jämförd med artikel 2, led k i denna förordning, skulle kunna begränsa friheten att utöva rituell slakt i en region i en viss medlemsstat är inte av ett sådant slag att den kan påverka giltigheten av den bestämmelsen mot bakgrund av artikel 10 i stadgan. Eftersom förordning nr 1099/2009 påverkar samtliga medlemsstater, ska dess giltighet inte bedömas med beaktande av den särskilda situationen i en enskild medlemsstat, utan med beaktande av situationen i samtliga medlemsstater i unionen (se, analogt, dom av den 4 maj 2016, Polen/parlamentet och rådet, C-358/14, EU:C:2016:323, punkt 103 och där angiven rättspraxis).
- 75 Enligt uppgifterna i de handlingar som getts in till EU-domstolen har de eventuella merkostnader som nämns av den hänskjutande domstolen för övrigt inte hindrat att två av de tidigare tillfälliga slaktanläggningarna i regionen Flandern, under år 2015, och tre andra av dessa anläggningar, under år 2016, lyckats efterkomma artikel 4.4 jämförd med artikel 2 k i förordning nr 1099/2009.
- 76 För det andra är problematiken med eventuella merkostnader en följd av rent interna omständigheter rörande fluktuationer i efterfrågan.
- 77 Behovet av att etablera nya slakterier som uppfyller kraven i förordning nr 853/2004, med den risk för möjliga merkostnader för de muslimska grupperna som detta skulle innebära, är helt och hållet en följd av den påstådda kapacitetsbristen i de godkända slakterierna i regionen Flandern.
- 78 Ett sådant tillfälligt problem med slaktkapaciteten i en region i en medlemsstat, kopplat till en ökad efterfrågan på rituell slakt under några dagar med anledning av en offerhögtid, är resultatet av en kombination av interna omständigheter som inte kan påverka giltigheten av artikel 4.4 i förordning nr 1099/2009, jämförd med artikel 2 k i förordningen.
- 79 Det följer av det ovan anförda att de tvivel som den hänskjutande domstolen nämnt avseende ett möjligt åsidosättande av religionsfriheten på grund av att en oproportionerligt stor ekonomisk börda läggs på berörda muslimska samfund är ogrundade och inte kan vederlägga slutsatsen i punkt 68 ovan att artikel 4.4 jämförd med artikel 2 k i förordning nr 1099/2009 inte i sig inskränker religionsfriheten för muslimer, vilken garanteras i artikel 10 i stadgan.

80 Det följer av det ovan anförda att prövningen av artikel 4.4 i förordning nr 1099/2009, jämförd med artikel 2 k i samma förordning, inte visat på någon omständighet som kan påverka giltigheten av den bestämmelsen mot bakgrund av artikel 10 i stadgan.

*Giltigheten av artikel 4.4 i förordning nr 1099/2009, jämförd med artikel 2 k i förordningen, mot bakgrund av artikel 13 FEUF*

81 Vad gäller prövningen av giltigheten av artikel 4.4 i förordning nr 1099/2009, jämförd med artikel 2 k i förordningen, mot bakgrund av artikel 13 FEUF, föreskriver sistnämnda bestämmelse att unionen och medlemsstaterna fullt ut ska ta hänsyn till djurens välfärd, samtidigt som de respekterar ”medlemsstaternas lagar och andra författningar samt sedvänjor särskilt i fråga om religiösa riter, kulturella traditioner och regionalt arv”.

82 I det avseendet ska det dock påpekas, vilket kommissionen gjort i sitt skriftliga yttrande, att det i förevarande fall inte framgår tydligt av de handlingar som getts in till domstolen vilka lagar eller andra författningar eller belgiska sedvänjor avseende offerhögtidens religiösa riter som skulle omfattas av artikel 13 FEUF. Enligt den belgiska lagstiftningen som var i kraft vid tidpunkten för begäran om förhandsavgörande ska den rituella slakten utföras i ett godkänt slakteri som uppfyller kraven i förordning nr 853/2004. De enda nationella bestämmelser om religiösa riter som skulle beröras av tillämpningen av artikel 4.4 jämförd med artikel 2 k i förordning nr 1099/2009 är därmed de som var i kraft till den 4 juni 2015, den dag då det angripna cirkuläret antogs.

83 Under alla omständigheter blir slutsatsen, även om den hänskjutande domstolen anses hänvisa till dessa nationella bestämmelser, att då bedömningen har gjorts att den regel som följer av en tillämpning av artikel 4.4 jämförd med artikel 2 k i förordning nr 1099/2009 inte inskränker muslimers religionsfrihet enligt artikel 10 i stadgan, finns det inget i handlingarna i målet som stöder – av samma skäl som anförts i punkterna 56–80 ovan – att artikel 4.4 i förordning nr 1099/2009, jämförd med artikel 2 k i samma förordning, skulle vara ogiltig mot bakgrund av artikel 13 FEUF.

84 Av vad som anförts följer att den hänskjutna frågan ska besvaras med att det vid prövningen av frågan inte har framkommit någon omständighet som kan påverka giltigheten av artikel 4.4 i förordning nr 1099/2009, jämförd med artikel 2 k i samma förordning, mot bakgrund av artikel 10 i stadgan och artikel 13 FEUF.

### **Rättegångskostnader**

85 Eftersom förfarandet i förhållande till parterna i målet vid den nationella domstolen utgör ett led i beredningen av samma mål, ankommer det på den hänskjutande domstolen att besluta om rättegångskostnaderna. De kostnader för att avge yttrande till domstolen som andra än nämnda parter har haft är inte ersättningsgilla.

Mot denna bakgrund beslutar domstolen (stora avdelningen) följande:

**Vid prövningen av den hänskjutna frågan har inget framkommit som påverkar giltigheten av artikel 4.4 i rådets förordning (EG) nr 1099/2009 av den 24 september 2009 om skydd av djur vid tidpunkten för avlivning, jämförd med artikel 2 k i samma förordning, mot bakgrund av artikel 10 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna och artikel 13 FEUF.**

Underskrifter