



Rättsfallssamlingen

FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT
GERARD HOGAN
föredraget den 10 september 2020¹

Mål 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.
Intervenienter:
LI,
Vlaamse Regering,
Waalse regering,
Kosher Poultry BVBA m.fl.,
Global Action in the Interest of Animals VZW (GAIA)**

(begäran om förhandsavgörande från Grondwettelijk Hof (Författningsdomstolen, Belgien))

”Begäran om förhandsavgörande – Förordning (EG) nr 1099/2009 – Skydd av djur vid tidpunkten för avlivning – Artikel 4.1 Kravet att djur endast får avlivas efter bedövning – Undantag – Artikel 4.4 – Särskilda metoder som påbjuds av religiösa riter – Artikel 26 – Strängare nationella bestämmelser – En medlemsstats införande av förbud mot slakt utan föregående bedövning – Slakt enligt särskilda metoder som krävs för religiösa riter – Reversibel bedövning som inte leder till att djuret dör till följd av bedövning eller bedövning efter snitt – Religionsfrihet – Artikel 10.1 i stadgan”

I. Inledning

1. Förevarande begäran om förhandsavgörande, som framställdes till Grondwettelijk Hof (Författningsstolen, Belgien) den 16 januari 2018, har sitt ursprung i fem förenade mål om fullständig eller delvis ogiltigförklaring av 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 (regionen Flanderns dekret av den 7 juli 2017 om ändring av lagen av den 14 augusti 1986 om djurskydd och djurens välbefinnande vad gäller godkända metoder för slakt av djur) (nedan kallat det omtvistade dekretet). Genom denna lag förbjuds i huvudsak slakt av djur i samband med traditionella judiska och muslimska riter, och föreskrivs att djuren ska bedövas före slakten för att minska deras lidande. Huvudfrågan till domstolen är huruvida ett sådant totalförbud mot slakt utan bedövning är tillåtet enligt unionsrätten, särskilt med hänsyn till rätten till religionsfrihet och fri rörlighet enligt Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (nedan kallad stadgan).

¹ Originalspråk: engelska.

2. Talan har väckts av Centraal Israëlitisch Consistorie van België (Belgiens centrala israeliska konsistorium) 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 och VZW m.fl. (nedan kallade klagandena). Dessutom har ett antal andra parter, närmare bestämt LI, Vlaamse regering (den flamländska regeringen), Waalse regering (den vallonska regeringen), Kosher Poultry BVBA m.fl. och Global Action in the Interest of Animals VZW, intervenerat i målet.

3. De relevanta bestämmelserna i det omtvistade dekretet föreskriver att ryggradsdjur² endast får dödas efter föregående bedövning. Om djuren emellertid slaktas i enlighet med särskilda metoder som krävs för religiösa riter måste bedövningen vara reversibel och djuret får inte dö till följd av bedövningen. Genom undantag från kravet på föregående reversibel bedövning av djur får bedövning av nötkreatur som slaktas med särskilda metoder som krävs för religiösa riter ske omedelbart efter snittningen av djurets hals (bedövning efter snitt).

4. Genom det omtvistade dekretet upphävdes således från den 1 januari 2019 det undantag beträffande kravet på föregående bedövning av djur som tidigare hade gällt enligt nationell rätt för slakt som påbjuds av religiösa riter.³ Detta har klagandena framställt invändningar mot. De har gjort gällande att upphävandet av detta undantag avsevärt påverkar en väsentlig del av deras religiösa bruk och övertygelser.

5. Förevarande begäran om förhandsavgörande, som inkom till domstolens kansli den 18 april 2019, avser i huvudsak tolkningen av artiklarna 4.4 och 26.2 första stycket c i rådets förordning (EG) nr 1099/2009⁴ och giltigheten av den senare bestämmelsen mot bakgrund av artikel 10.1 i stadgan.

6. Det ska i detta avseende påpekas att det i artikel 4.1 i förordning nr 1099/2009 tydligt föreskrivs att "[d]jur [endast] får... avlivas efter bedövning". I artikel 4.4 i denna förordning föreskrivs, som undantag,⁵ att "[k]raven i punkt 1... inte [ska] gälla beträffande djur som slaktas med särskilda metoder som påbjuds av religiösa riter, under förutsättning att slakten äger rum i ett slakteri". I artikel 26.2 första stycket c i förordning nr 1099/2009 föreskrivs emellertid att medlemsstaterna får anta bestämmelser som syftar till att säkerställa ett mer omfattande skydd av djur vid tidpunkten för avlivning än det som fastställs i förordningen om bland annat slakt av djur i enlighet med artikel 4.4 i denna förordning.

7. Vissa av klagandena har vid den hänskjutande domstolen gjort gällande att medlemsstaterna inte kan stödja sig på artikel 26.2 första stycket c i förordning nr 1099/2009 för att bortse från eller ointetgöra syftet med undantaget i artikel 4.4 i denna förordning för slakt som påbjuds av religiösa riter. Den flamländska och den vallonska regeringen har däremot gjort gällande vid den hänskjutande domstolen att artikel 26.2 första stycket c i förordning nr 1099/2009 särskilt ger medlemsstaterna rätt att avvika från villkoren i artikel 4.4 i denna förordning.

2 Tillämpningsområdet för de nationella bestämmelserna i fråga begränsas till ryggradsdjur och inte till djur i allmänhet. Tillämpningsområdet är följaktligen begränsat i förfarandet vid domstolen.

3 Den hänskjutande domstolen har också påpekat att regionen Vallonien, genom dekretet av den 18 maj 2017 "om ändring av artiklarna 3, 15 och 16 och om införande av en artikel 45ter i lagen av den 14 augusti 1986 om djurskydd och djurens välfärd", antog regler vars innehåll ligger mycket nära innehållet i regionen Flanderns dekret. Dessutom framgår det av handlingarna i målet att ett antal medlemsstater har infört liknande förbud mot avlivning av djur utan bedövning, för att skydda djurens välbefinnande.

4 Förordning av den 24 september 2009 om skydd av djur vid tidpunkten för avlivning (EUT L 303, 2009, s. 1).

5 Se skäl 18 i förordning nr 1099/2009 och dom av den 29 maj 2018, Liga van Moskeeën en Islamitische Organisaties Provincie Antwerpen m.fl. (C-426/16, EU:C:2018:335, punkterna 53 och 55–57), och dom av den 26 februari 2019, Oeuvre d'assistance aux bêtes d'abattoirs (C-497/17, EU:C:2019:137, punkt 48).

8. Den hänskjutande domstolen vill följaktligen i huvudsak få klarhet i huruvida artikel 4.4 i förordning nr 1099/2009 – som ska säkerställa religionsfrihet i enlighet med artikel 10.1 i stadgan⁶ – och artikel 26.2 första stycket c i förordning nr 1099/2009 tillåter en nationell bestämmelse som förbjuder avlivning av ryggradsdjur utan föregående bedövning och inför ett krav på föregående reversibel bedövning av djur före slakt som inte leder till döden eller bedövning efter snitt i samband med särskilda metoder för slakt som påbjuds av religiösa riter.

9. Förevarande begäran om förhandsavgörande ger domstolen ett unikt tillfälle att ompröva och utveckla sin praxis beträffande förordning nr 1099/2009 och att förena målet att skydda djurs välbefinnande med enskildas rätt enligt artikel 10.1 i stadgan, så att de kostregler som föreskrivs av deras religion beaktas.

10. Domstolen har i detta avseende nyligen haft tillfälle att pröva giltigheten av och göra en tolkning av vissa bestämmelser i förordning nr 1099/2009 i dom av den 29 maj 2018, Liga van Moskeeën en Islamitische Organisaties Provincie Antwerpen m.fl. (C-426/16, EU:C:2018:335), och i dom av den 26 februari 2019, Oeuvre d'assistance aux bêtes d'abattoirs (C-497/17, EU:C:2019:137), i samband med slakt av djur utan föregående bedövning där metoden för slakt påbjuds av religiösa riter.

11. Dessa mål avsåg särskilt tolkningen och giltigheten av undantaget i artikel 4.4 i förordning nr 1099/2009 från det förbud som stadgas i artikel 4.1 i denna förordning.

12. I dom av den 29 maj 2018, Liga van Moskeeën en Islamitische Organisaties Provincie Antwerpen m.fl. (C-426/16, EU:C:2018:335), prövade domstolen giltigheten av kravet enligt artikel 4.4 i förordning nr 1099/2009 och slog slutligen fast att rituell slakt ska utföras i godkända slakterier. I dom av den 26 februari 2019, Oeuvre d'assistance aux bêtes d'abattoirs (C-497/17, EU:C:2019:137) slog domstolen fast att EU:s logotyp för ekologisk produktion inte fick användas på produkter som kom från djur som hade slaktats i enlighet med religiösa riter utan att först ha bedövats, trots att sådan slakt var tillåten enligt artikel 4.4 i förordning nr 1099/2009. Följden av detta beslut blev att EU:s logotyp för ekologisk produktion inte får användas när produkten inte framställs med iakttagande av de högsta kraven på djurskyddsområdet.

13. Förevarande begäran om förhandsavgörande har en något annan inriktning, eftersom den för första gången avser tolkningen och giltigheten av artikel 26.2 första stycket c i förordning nr 1099/2009, som uttryckligen ger medlemsstaterna rätt att anta lagstiftning som syftar till att säkerställa ett mer omfattande skydd för djur vid avlivning än vad som föreskrivs i artikel 4.4 i denna förordning.

14. I förevarande mål ska domstolen pröva den känsliga frågan huruvida, och om så är fallet, i vilken utsträckning en medlemsstat, mot bakgrund av särskild nationell känslighet när det gäller djurens välbefinnande, får anta bestämmelser som syftar till mer omfattande skydd för djur vid avlivning än bestämmelserna i artikel 4.4 i förordning nr 1099/2009 och som påstås innebära en kränkning av religionsfriheten enligt artikel 10.1 i stadgan. Domstolen kan i synnerhet ha att pröva frågan huruvida möjligheten enligt artikel 26.4 i förordning nr 1099/2009 att importera produkter som kommer från djur som har slaktats i enlighet med de särskilda metoder för slakt som påbjuds av religiösa riter är tillräcklig för att säkerställa att religionsfriheten upprätthålls.

15. Innan dessa frågor prövas måste emellertid de tillämpliga lagbestämmelserna och fördragets bestämmelser fastställas.

⁶ Se skäl 18 i förordning nr 1099/2009.

II. Tillämpliga bestämmelser

A. Unionsrätt

1. Stadgan och FEUF

16. I artikel 10 i stadgan, med rubriken "Tankefrihet, samvetsfrihet och religionsfrihet", föreskrivs följande:

"1. Var och en har rätt till tankefrihet, samvetsfrihet och religionsfrihet. Denna rätt innefattar frihet att byta religion eller övertygelse och frihet att ensam eller i gemenskap med andra, offentligt eller enskilt, utöva sin religion eller övertygelse genom gudstjänst, undervisning, sedvänjor och ritualer.

..."

17. I artikel 21 i stadgan, med rubriken "Icke-diskriminering", föreskrivs följande:

"1. All diskriminering på grund av bland annat kön, ras, hudfärg, etniskt eller socialt ursprung, genetiska särdrag, språk, religion eller övertygelse, politisk eller annan åskådning, tillhörighet till nationell minoritet, förmögenhet, börd, funktionshinder, ålder eller sexuell läggning ska vara förbjuden.

..."

18. I artikel 22 i stadgan, med rubriken "Kulturell, religiös och språklig mångfald", anges följande:

"Unionen ska respektera den kulturella, religiösa och språkliga mångfalden."

19. I artikel 52 i stadgan, med rubriken "Rättigheternas och principernas räckvidd och tolkning", anges följande:

"1. Varje begränsning i utövandet av de rättigheter och friheter som erkänns i denna stadga ska vara föreskriven i lag och förenlig med det väsentliga innehållet i dessa rättigheter och friheter. Begränsningar får, med beaktande av proportionalitetsprincipen, endast göras om de är nödvändiga och faktiskt svarar mot mål av allmänt samhällsintresse som erkänns av unionen eller behovet av skydd för andra människors rättigheter och friheter.

...

3. I den mån som denna stadga omfattar rättigheter som motsvarar sådana som garanteras av europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna ska de ha samma innebörd och räckvidd som i konventionen. Denna bestämmelse hindrar inte unionsrätten från att tillförsäkra ett mer långtgående skydd.

..."

20. I artikel 13 FEUF (tidigare protokoll nr 33 till EG-fördraget om djurskydd och djurens välfärd (1997)) föreskrivs följande:

”Vid utformning och genomförande av unionens politik i fråga om jordbruk, fiskeri, transport, inre marknad, forskning och teknisk utveckling samt rymden ska unionen och medlemsstaterna fullt ut ta hänsyn till välfärd för djuren som kännande varelser, samtidigt som unionen och medlemsstaterna ska respektera medlemsstaternas lagar och andra författningar samt sedvänjor särskilt i fråga om religiösa riter, kulturella traditioner och regionalt arv.”

2. Förordning nr 1099/2009

21. Skälen 2, 4, 18, 20, 43, 57, 58 och 61 i förordning nr 1099/2009 har följande lydelse:

”(2) Avlivning av djur kan orsaka djuren smärta, plåga, rädsla eller andra former av lidande även under bästa möjliga tillgängliga tekniska förhållanden. Vissa ingrepp i samband med avlivningen kan vara stressande och alla bedövningstekniker har vissa nackdelar. Företagarna eller var och en som är inblandad i avlivning av djur bör vidta nödvändiga åtgärder för att undvika smärta och minimera plåga och lidande hos djuren under slakt och avlivning med hänsyn till bästa praxis på området och tillåtna metoder enligt denna förordning. Smärta, plåga eller lidande bör därför anses kunna ha undvikits om företagare eller var och en som är inblandad i avlivning av djur bryter mot något av kraven i denna förordning eller använder tillåtna metoder utan att utnyttja senaste möjliga teknik och därigenom på grund av vårdslöshet eller med avsikt orsakar djuren smärta, plåga eller lidande.

...

(4) Djurskydd är en gemenskapsvärdering 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 arbetarskydd i slakterier.

...

(18) Undantag från kravet på bedövning vid religiös slakt som äger rum i slakterier beviljades genom direktiv 93/119/EG. Eftersom de gemenskapsbestämmelser 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.

...

(20) Många avlivningsmetoder är plågsamma för djur. Därför behövs bedövning för att framkalla medvetslöshet och avsaknad av känslöförmågor innan eller samtidigt som djuret avlivs. Mätning av medvetslöshet och avsaknad av känslöförmågor hos ett djur är komplicerad och måste ske med vetenskapligt godkända metoder. Övervakning genom indikatorer bör dock ske för att utvärdera hur effektivt förfarandet fungerar under praktiska förhållanden.

...

- (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.

...

- (57) EU-medborgarna förväntar sig att minimibestämmelser för djurskydd ska följas vid slakt av djur. I vissa delar av unionen beror inställningen till djur även på nationella uppfattningar och i vissa medlemsstater finns det krav på att bibehålla eller anta mer omfattande bestämmelser om djurskydd än de man kommit överens om på gemenskapsnivå. I djurens intresse och förutsatt att det inte påverkar den inre marknadens funktion är det lämpligt att bevilja medlemsstaterna en viss flexibilitet när det gäller att behålla eller inom särskilda områden anta mer omfattande nationella bestämmelser.

Det är viktigt att se till att sådana nationella bestämmelser inte används av medlemsstaterna på ett sådant sätt att det inverkar menligt på den inre marknadens möjlighet att fungera bra.

...

- (61) Eftersom målet för denna förordning, nämligen att säkerställa ett harmoniserat förfaringsätt när det gäller djurskyddsstandarder vid tidpunkten för avlivning, inte i tillräcklig utsträckning kan uppnås av medlemsstaterna och det därför, på grund av förordningens omfattning och verkningar, bättre kan uppnås på gemenskapsnivå, kan gemenskapen vidta åtgärder i enlighet med subsidiaritetsprincipen i artikel 5 i fördraget. I enlighet med proportionalitetsprincipen i samma artikel är det för att uppnå detta mål nödvändigt och lämpligt att fastställa särskilda bestämmelser om avlivning av djur för produktion av livsmedel, ull, skinn, päls eller andra produkter och därmed sammanhängande verksamhet. Denna förordning går inte utöver vad som är nödvändigt för att uppnå detta mål.”

22. I artikel 1 i förordning nr 1099/2009, med rubriken ”Syfte och tillämpningsområde”, föreskrivs följande:

”1. I denna förordning fastställs bestämmelser om avlivning av djur som föds upp eller hålls för produktion av livsmedel, ull, skinn, päls eller andra produkter samt avlivning av djur vid besättningsavlivning och därmed sammanhängande verksamhet.

...”

23. I artikel 2 i förordningen, med rubriken ”Definitioner”, anges följande:

”...

- b) *därmed sammanhängande verksamhet*: verksamhet såsom hantering, uppställning, fixering, bedövning och avblodning av djur som äger rum i samband med och på det ställe där de ska avlivas,

...

- 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,

...

j) *slakt*: avlivning av djur avsedda att användas som livsmedel,

...”

24. I artikel 3.1 i samma förordning föreskrivs att djur ska förskonas från all smärta, plåga eller lidande som kan undvikas vid tidpunkten för avlivning och därmed sammanhängande verksamhet.

25. I artikel 4 i förordning nr 1099/2009, med 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 känsel ska bibehållas till dess att djuret är dött.

De metoder i bilaga I som inte leder till omedelbar död (nedan kallad enkel bedövning) ska så snart som möjligt följas av ett förfarande som medför död, till exempel avblodning, hjärnsondning, elavlivning eller långvarig syrebrist.

...

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.”

26. Artikel 26 i förordning nr 1099/2009, med rubriken ”Strängare nationella bestämmelser”, har följande lydelse:

”1. Denna förordning ska inte hindra medlemsstaterna från att behålla nationella bestämmelser som syftar till att säkerställa ett mer omfattande skydd av djur vid tidpunkten för avlivning och som är i kraft vid tidpunkten för denna förordnings ikraftträdande.

Före den 1 januari 2013 ska medlemsstaterna underrätta kommissionen om sådana nationella bestämmelser. Kommissionen ska uppmärksamma övriga medlemsstater på dessa.

2. Medlemsstaterna får inom följande områden anta nationella bestämmelser som syftar till att säkerställa ett mer omfattande skydd av djur vid tidpunkten för avlivning än det som fastställs i denna förordning:

...

c) Slakt av djur och därmed sammanhängande verksamhet i enlighet med artikel 4.4.

Medlemsstaterna ska underrätta kommissionen om sådana nationella bestämmelser. Kommissionen ska uppmärksamma övriga medlemsstater på dessa.

...

4. En medlemsstat får inte förbjuda eller hindra att produkter av animaliskt ursprung, vilka framställts av djur som avlivats i en annan medlemsstat, sätts i omlopp inom sitt territorium med motiveringen att de berörda djuren inte har avlivats i enlighet med sina nationella bestämmelser som syftar till ett mer omfattande skydd av djur vid tidpunkten för avlivning.”

B. Belgisk rätt

27. Artikel 1 i det omtvistade dekretet har följande lydelse:

”I detta dekret regleras ett regionalt område.”

28. I artikel 2 i dekretet anges följande:

”Artikel 3 i lagen av den 14 augusti 1986 om djurskydd och djurens välfärd, ändrad genom lagarna av den 4 maj 1995, den 9 juli 2004, den 11 maj 2007 och den 27 december 2012, ändras enligt följande:

1° Punkterna 13 och 14 ersätts med följande:

’13° avlivning: varje avsiktligt förfarande som leder till ett djurs död.

14° slakt: avlivning av djur avsedda att användas som livsmedel.’

2° a punkt 14a infogas. Där anges följande:

’14a) bedövning: varje avsiktligt förfarande som leder till att ett djur förlorar medvetandet och förmågan att känna smärta, inbegripet varje process som leder till ögonblicklig död och till att djuret förlorar medvetandet och förmågan att känna smärta, inbegripet varje förfarande som leder till omedelbar död.”

29. Artikel 3 i det omtvistade dekretet har följande lydelse:

”Artikel 15 i samma lag ska ersättas med följande:

’Artikel 15. 1 § Ryggradsdjur får bara avlivas efter föregående bedövning. De får bara avlivas av personer som har de kunskaper och färdigheter som krävs, och med den metod som är minst smärtsam, snabb och mest selektiv.

Genom undantag från 1 § får ryggradsdjur avlivas utan föregående bedövning

1° i händelse av *force majeure*.

2° i samband med jakt eller fiske.

3° i samband med skadedjursbekämpning.

2 §. Om djuren slaktas i enlighet med särskilda metoder som krävs för religiösa riter måste bedövningen vara reversibel och djuret får inte dö till följd av bedövningen’.”

30. Artikel 4 i det omtvistade dekretet har följande lydelse:

”Artikel 16 i samma lag, ändrad genom lagen av den 4 maj 1995, det kungliga lagdekretet av den 22 februari 2001 och lagen av den 7 februari 2014, ska ersättas med följande:

’Artikel 16. 1 §. Den flamländska regeringen ska fastställa villkoren för

1° metoderna för bedövning och avlivning av djur beroende på omständigheterna och djurarterna,

2° konstruktionen, utformningen och utrustningen i slakterierna,

3° säkerställande av oberoende för den person som ansvarar för djurens välbefinnande,

4° kapaciteten hos den som ansvarar för djurens välbefinnande, hos personalen i slakterier och hos personer i samband med avlivning av djur, inbegripet innehållet i och organiseringen av utbildning och undersökningar, samt utfärdande, återkallelse och indragning av de intyg som utfärdats i detta avseende.

2 § Den flamländska regeringen får godkänna anläggningar för slakt av djur som är avsedda för privat konsumtion i hemmet och bestämma villkoren för slakt utanför slakterier av djur som är avsedda för privat konsumtion i hemmet’.”

31. Artikel 5 i det omtvistade dekretet har följande lydelse:

”I samma lag, som senast ändrats genom lagen av den 7 februari 2014, ska en artikel 45ter infogas, i vilken följande anges:

’Artikel 45ter Genom undantag från artikel 15 får bedövning av nötkreatur som slaktas enligt särskilda metoder som krävs för religiösa riter äga rum omedelbart efter det att halssnittet har gjorts, vilket gäller till den dag då den flamländska regeringen bestämmer att reversibel bedövning är tillämplig i praktiken för dessa djurarter’.”

32. I artikel 6 i det omtvistade dekretet föreskrivs att dekretet ska träda i kraft den 1 januari 2019.

III. Bakgrunden till det nationella målet och tolkningsfrågorna

33. Klagandena i det nationella målet har väckt talan vid Grondwettelijk Hof (Författningsdomstolen) i ett antal fall avseende ogiltigförklaring av det omtvistade dekretet.

34. Till stöd för talan vid Grondwettelijk Hof (Författningsdomstolen) om ogiltigförklaring har klagandena i huvudsak anfört följande:

För det första åsidosättande av förordning nr 1099/2009 jämförd med likhetsprincipen och principen om icke-diskriminering, eftersom troende judar och muslimer fråntas möjligheten att utnyttja det undantag från kravet på bedövning före slakt som enligt artikel 4.4 i förordning nr 1099/2009 får tillämpas vid rituell slakt, och eftersom det omtvistade dekretet, i strid med artikel 26.2 i ovannämnda förordning, enligt uppgift inte anmälades till Europeiska kommissionen i tid.

För det andra åsidosättande av religionsfriheten, eftersom troende judar och muslimer dels inte kan slakta djur i enlighet med de metoder som påbjuds i deras religion, dels inte kan erhålla kött från djur som slaktats i enlighet med dessa religiösa föreskrifter.

För det tredje åsidosättande av principen om åtskillnad mellan kyrka och stat, eftersom det omtvistade dekretet innehåller föreskrifter om hur en religiös rit ska utföras.

För det fjärde åsidosättande av rätten till arbete och fritt yrkesval, näringsfriheten och den fria rörligheten för varor och tjänster, eftersom det kommer att bli omöjligt för religiösa slaktare att utöva sitt yrke, eftersom slaktare och slakterier inte kommer att kunna erbjuda sina kunder kött som slaktats i enlighet med religiösa föreskrifter, och eftersom konkurrensen snedvrids mellan slakterier i regionen Flandern och slakterier i huvudstadsregionen Bryssel eller i en annan medlemsstat där slakt av djur utan bedövning tillåts.

För det femte åsidosättande av likhetsprincipen och principen om icke-diskriminering, eftersom

troende judar och muslimer, utan skälig motivering, behandlas på samma sätt som personer som inte omfattas av specifika religiösa livsmedelsföreskrifter,

personer som avlivar djur i samband med jakt eller fiske eller vid bekämpning av skadeorganismer och personer som avlivar djur i enlighet med särskilda slaktmetoder som påbjuds av en religiös rit, utan skälig motivering, behandlas olika, och

troende judar och troende muslimer, utan skälig motivering, behandlas lika.

35. Omvänt anser den flamländska och den vallonska regeringen att artikel 26.2 första stycket c i förordning nr 1099/2009 uttryckligen ger medlemsstaterna rätt att avvika från artikel 4.4 i denna förordning.⁷

36. Den hänskjutande domstolen har påpekat att det undantag från den principiella skyldigheten att bedöva djuret före slakt som anges i artikel 4.4 i förordning nr 1099/2009 bygger på principen om religionsfrihet, som garanteras genom artikel 10.1 i stadgan.

37. Enligt den hänskjutande domstolen får medlemsstaterna emellertid avvika från ovannämnda undantag. Artikel 26.2 första stycket c i förordning nr 1099/2009 ger trots allt medlemsstaterna rätt att, i syfte att främja djurs välbefinnande, avvika från vad som stadgas i artikel 4.4 i denna förordning. I detta avseende anges inte inom vilka gränser medlemsstaterna måste hålla sig.⁸

38. Den hänskjutande domstolen har konstaterat att frågan uppkommer huruvida artikel 26.2 första stycket c i förordning nr 1099/2009 kan tolkas så, att medlemsstaterna har rätt att införa sådana nationella bestämmelser som dem som det omtvistade dekretet innehåller, och huruvida denna bestämmelse, för det fall den ska tolkas på detta sätt, är förenlig med religionsfriheten, som garanteras genom artikel 10.1 i stadgan.

39. Den hänskjutande domstolen har dessutom påpekat att det i förordning nr 1099/2009 endast föreskrivs ett villkorat undantag från kravet på föregående bedövning i samband med avlivning av djur med hjälp av rituella slaktmetoder, medan avlivning av djur under jakt, fiske och sport- och kulturevenemang är helt befriad från samma krav enligt artikel 1.3 a led ii i förordning nr 1099/2009). Den hänskjutande domstolen vill i detta avseende få klarhet i huruvida förordning nr 1099/2009 medför en omotiverad diskriminering genom att medlemsstaterna får begränsa undantaget för slakt som påbjuds av religiösa riter, medan det samtidigt är tillåtet att avliva djur utan bedövning vid jakt, fiske och sport- eller kulturevenemang.

40. Under dessa omständigheter beslutade Grondwettelijk Hof (Författningsdomstolen) att vilandeförklara målet och hänskjuta följande tolkningsfrågor till domstolen:

- ”1) Ska artikel 26.2 första stycket c i [förordning nr 1099/2009] tolkas så, att medlemsstaterna, utan hinder av vad som stadgas i artikel 4.4 i denna förordning och i syfte att främja djurs välbefinnande, får anta sådana bestämmelser som bestämmelserna i [det omtvistade dekretet], genom vilka det dels införs ett förbud mot slakt av djur utan bedövning även vid slakt som utförs i samband med en religiös rit, dels föreskrivs en alternativ bedövningsmetod för den slakt som utförs i samband med en religiös rit, som bygger på att bedövningen ska vara reversibel och inte får leda till att djuret dör?
- 2) För det fall den första frågan ska besvaras jakande, strider artikel 26.2 första stycket c i förordning nr 1099/2009, såsom denna tolkats i den första frågan, mot artikel 10.1 i [stadgan]?

⁷ För en mera detaljerad redogörelse för dessa argument, samt för de argument som framställts av övriga parter i det nationella målet, se begäran om förhandsavgörande i förevarande mål.

⁸ Se punkt B.23.2 i begäran om förhandsavgörande och sidan 6 i den engelska översättningen..

- 3) För det fall den första frågan ska besvaras jakande, strider artikel 26.2 första stycket c i förordning nr 1099/2009, jämförd med artikel 4.4 i samma förordning, såsom denna tolkats i den första frågan, mot artiklarna 20, 21 och 22 i [stadgan], genom att det för slakt av djur enligt de särskilda metoder som krävs vid religiösa riter endast föreskrivs ett villkorat undantag från skyldigheten att bedöva djuret (artikel 4.4 jämförd med artikel 26.2), medan avlivning av djur under jakt, fiske och sport- och kulturevenemang, av de skäl som anges i förordningen, nämns i bestämmelser enligt vilka dessa verksamheter inte omfattas av förordningens tillämpningsområde eller av skyldigheten att bedöva djuret vid tidpunkten för avlivning (artikel 1.1 andra stycket och 1.3)?”

IV. Förfarandet vid 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, Vlaamse Regering, Waalse Regering, Global Action in the Interest of Animals VZW (GAIA), den danska, den finska och den svenska regeringen, Europeiska unionens råd och Europeiska kommissionen har inkommit med skriftliga yttranden beträffande de frågor som hänskjutits av Grondwettelijk Hof (Författningsdomstolen).

42. 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, Vlaamse Regering, Waalse Regering, Global Action in the Interest of Animals VZW (GAIA), den danska och den finska regeringen samt rådet och kommissionen avgav muntliga yttranden vid förhandlingen vid domstolen den 8 juli 2020. När det gäller den finska regeringen tilläts dess ombud att avge muntliga yttranden i videokonferens.

V. Bedömning

43. I begäran om förhandsavgörande hänsköt Grondwettelijk Hof (Författningsdomstolen) tre frågor till EU-domstolen. På begäran av EU-domstolen ska detta förslag till avgörande inriktas på den första och den andra frågan som den hänskjutande domstolen ställt i begäran om förhandsavgörande.

44. Med den första frågan har Grondwettelijk Hof (Författningsdomstolen) begärt en tolkning av artikel 26.2 första stycket c i förordning nr 1099/2009. Den hänskjutande domstolen vill i synnerhet få klarhet beträffande tillämpningsområdet för artikel 26.2 första stycket c i förordning nr 1099/2009 och om huruvida bestämmelsen tillåter medlemsstaterna att, genom undantag från artikel 4.4 i samma förordning, anta sådana bestämmelser som bestämmelserna i det omtvistade dekretet i syfte att främja djurs välbefinnande. Beroende på tolkningen av artikel 26.2 första stycket c i förordning nr 1099/2009 vill Grondwettelijk Hof (Författningsdomstolen) med den andra frågan få klarhet i huruvida denna unionsbestämmelse strider mot artikel 10.1 i stadgan.

45. Med hänsyn till det inneboende sambandet mellan de två första frågorna anser jag att det är mer lämpligt att besvara dem tillsammans.

A. Inledande kommentarer

46. Det framgår av begäran om förhandsavgörande att kommissionen underrättades om det omtvistade dekretet den 29 november 2017⁹ i enlighet med artikel 26.2 andra stycket i förordning nr 1099/2009. Det har skriftligen vid förhandlingarna vid domstolen gjorts gällande att underrättelsen i fråga inkom för sent¹⁰ och att det omtvistade dekretet följaktligen är ogiltigt. Jag vill i detta avseende påpeka att Grondwettelijk Hof (Författningsdomstolen) särskilt nämnde underrättelsen i fråga i begäran om förhandsavgörande. Den hänskjutande domstolen ifrågasatte emellertid inte det omtvistade dekretets giltighet i detta avseende. Dessutom avser ingen av tolkningsfrågorna denna omständighet specifikt, och den hänskjutande domstolen har inte begärt någon tolkning av artikel 26.2 andra stycket i förordning nr 1099/2009. Jag anser därför att denna fråga faller utanför ramen för förevarande mål, särskilt som det inte har skett någon verklig diskussion mellan parterna vad gäller den omständigheten.

47. Det har också diskuterats vid domstolen huruvida föregående reversibel bedövning som inte leder till att djuret avlider eller bedövning efter snitt av ryggradsdjur är i överensstämmelse med de slaktmetoder som påbjuds av religiösa riter för utövare av både muslimsk och judisk tro. Det tycks i detta avseende råda olika uppfattningar i ämnet inom de båda trosriktningarna.¹¹ Såsom jag påpekade i mitt förslag till avgörande i mål C-243/19, A mot Veselibas Ministrija,¹² kan en profan domstol inte välja i frågor som rör religiös ortodoxi. Enligt min uppfattning räcker det att konstatera att det finns ett avsevärt antal anhängare av både muslimsk och judisk tro som betraktar slakt av djur utan sådan bedövning som en väsentlig del av en nödvändig religiös rit. Jag föreslår följaktligen att domstolen ska utgå från dessa premisser.¹³

48. EU-domstolen slog under alla omständigheter tydligt fast i punkt 51 i domen av den 29 maj 2018, Liga van Moskeeën en Islamitische Organisaties Provincie Antwerpen m.fl. (C-426/16, EU:C:2018:335), att förekomsten av eventuella teologiska skillnader i frågan inte i sig kan påverka kvalificeringen av den rituella slakten som en "religiös rit", såsom den beskrivs av den hänskjutande domstolen.¹⁴

⁹ Kommissionen har uppgett att nämnda underrättelse ägde rum den 27 november 2018.

¹⁰ Det måste i detta avseende påpekas att Grondwettelijk Hof (Författningsdomstolen) i punkt B.22.3 enligt begäran om förhandsavgörande ansåg att kommissionen hade underrättats i tid om det omtvistade dekretet med hänsyn till att ingen tidsfrist angavs i artikel 26.2 andra stycket i förordning nr 1099/2009 och i enlighet med artikel 6 i det dekretet trädde det omtvistade dekretet inte i kraft förrän den 1 januari 2019.

¹¹ Se även förslag till avgörande av generaladvokaten Wahl i målet Liga van Moskeeën en Islamitische Organisaties Provincie Antwerpen m.fl. (C-426/16, EU:C:2017:926, punkterna 51–54), och förslag till avgörande av generaladvokaten Wahl i målet Oeuvre d'assistance aux bêtes d'abattoirs (C-497/17, EU:C:2018:747, punkterna 46 och 47). I punkt 51 i det senare förslaget till avgörande konstaterade generaladvokaten Wahl att "för närvarande finns det därför produkter på marknaden med märkningen 'halal' som kommer från djur som slaktats med föregående bedövning. Det har också visat sig att kött från djur som har slaktats utan föregående bedövning distribueras i det vanliga distributionsnätet, utan att konsumenterna känner till detta. ... I slutändan säger märkningen 'halal' på produkter mycket lite om användningen av bedövning när djuren slaktades och, i förekommande fall, vilken bedövningsmetod som användes."

¹² C-243/19, EU:C:2020:325, punkt 5.

¹³ Jag medger att detta synsätt – som har sin grund i den nödvändiga respekten för olika religiösa uppfattningar och traditioner, som är en oundgänglig del av religionsfriheten som säkerställs i artikel 10.1 i stadgan – kan vara svårt att förena med den omständigheten att artikel 4.4 i förordning nr 1099/2009, måste tolkas restriktivt, som ett undantag från artikel 4.1.

¹⁴ Se även förslag till avgörande av generaladvokaten Wahl i målet Liga van Moskeeën en Islamitische Organisaties Provincie Antwerpen m.fl. (C-426/16, EU:C:2017:926, punkt 57). Se även Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheternas (Europadomstolen) skiljaktiga mening som avgavs gemensamt av domarna Bratza, Fischbach, Thomassen, Tsatsa-Nikolovska, Panțiru, Levits och Traja i domen i målet Cha'are Shalom Ve Tsedek mot Frankrike (Europadomstolens dom av den 20 juni 2000, CE:ECHR:2000:0627JUD002741795, § 1) där de slog fast att "så länge som det kan skapas spänningar när ett samfund, särskilt ett religiöst samfund, är uppdelat, är detta en av de oundvikliga följderna av behovet av att respektera mångfald. I en sådan situation har myndigheterna inte till uppgift att undanröja alla orsaker till spänningar genom att eliminera mångfald, utan de ska vidta alla nödvändiga åtgärder för att säkerställa att konkurrerande grupper tolererar varandra." I domen av den 17 mars 2014, Vartic mot Rumänien (CE:ECHR:2013:1217JUD001415008), slog Europadomstolen i punkt 34 fast att "tankefrihet[en], samvetsfrihet[en] och religionsfrihet[en] utmärker de uppfattningar som når en viss nivå av styrka, allvar, sammanhållning och betydelse Ändå har domstolen ansett att statens skyldighet att iakttä neutralitet och opartiskhet, såsom de definieras i dess praxis..., inte är förenlig med någon befogenhet för staten att bedöma rättmätigheten hos religiösa övertygelser..."

49. Trots att den hänskjutande domstolen mycket ingående har förklarat att det omtvistade dekretet antogs efter omfattande samråd med företrädare för olika religiösa grupper och det i den flamländska lagstiftningen under en längre period (sedan år 2006) har gjorts avsevärda ansträngningar för att förena målen att främja djurs välbefinnande och att respektera betydelsen av rituell slakt¹⁵ har nämnda domstol i begäran om förhandsavgörande antytt att det omtvistade dekretet föreskriver förbud mot rituell slakt utan bedövning, vilket tidigare var tillåtet enligt nationell rätt och enligt undantaget i artikel 4.4 i förordning nr 1099/2009.¹⁶

B. Artikel 4.1 och 4.4 i förordning nr 1099/2009 och aktuell rättspraxis avseende dessa bestämmelser

50. Förordning nr 1099/2009 innehåller regler om bland annat avlivning av djur som föds upp och hålls för produktion av livsmedel. Såsom framgår av själva rubriken på förordningen och av artikel 3.1 i denna är det huvudsakliga målet med förordningen att skydda djuren och att förskona dem från all smärta, plåga eller lidande som kan undvikas vid slakten och därmed sammanhängande verksamhet.

51. Artikel 4.1 i förordning nr 1099/2009 stadgar således otvetydigt att "[d]jur [endast] får... avlivas efter bedövning".

52. Jag anser att artikel 4.1 i förordning nr 1099/2009 utgör hörnstenen i denna förordning och avspeglar och konkretiserar den tydliga skyldighet som såväl unionen som medlemsstaterna har enligt den första delen av artikel 13 FEUF att fullt ut ta hänsyn till välfärd för djuren, som är kännande varelser. I detta avseende slog EU-domstolen i punkt 47 i domen av den 26 februari 2019, *Oeuvre d'assistance aux bêtes d'abattoirs* (C-497/17, EU:C:2019:137), fast att vetenskapliga studier har visat att bedövning är den metod som leder till att djurets välbefinnande påverkas så lite som möjligt vid tidpunkten för slakt.

53. Trots de stränga villkoren i artikel 4.1 i förordning nr 1099/2009 föreskriver artikel 4.4 i samma förordning ändå, *som undantag* från denna regel, att "[k]raven i punkt 1... inte [ska] gälla beträffande djur som slaktas med särskilda metoder som påbjuds av religiösa riter, under förutsättning att slakten äger rum i ett slakteri".¹⁷ Artikel 4.4 i förordning nr 1099/2009 svarar således mot behovet av att säkerställa att anhängare av vissa trosuppfattningar kan iaktta väsentliga religiösa riter och konsumera kött från djur som slaktats på detta sätt som påbjuds av deras religion.

54. I domen av den 29 maj 2018, *Liga van Moskeeën en Islamitische Organisaties Provincie Antwerpen m.fl.* (C-426/16, EU:C:2018:335), prövade domstolen giltigheten av rätten enligt artikel 4.4 i förordning nr 1099/2009 att utföra rituell slakt i slakterier med hänsyn till artikel 10.1 i stadgan. I punkterna 43–45 i den domen erinrade domstolen om att samvetsfrihet och religionsfrihet, som skyddas i artikel 10.1 i stadgan, enligt domstolens praxis bland annat innefattar 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. Dessutom har begreppet "religion" getts en

15 Denna anpassning med hänsyn till religiösa övertygelser visas genom undantagen i det omtvistade dekretet för reversibel bedövning som inte leder till att djuret avlider och bedövning av nötkreatur efter snitt.

16 I begäran om förhandsavgörande angav den hänskjutande domstolen att det framgår av förarbetena att den flamländska lagstiftaren utgick från principen att slakt utan bedövning ger upphov till onödigt lidande för djuret. Lagstiftaren avsåg således att främja djurens välbefinnande genom det omtvistade dekretet. Vidare var den flamländska lagstiftaren medveten om att det omtvistade dekretet påverkar religionsfriheten och försökte göra en avvägning mellan målet att främja djurens välbefinnande å ena sidan och iakttagande av religionsfriheten å andra sidan.

17 Se dom av den 29 maj 2018, *Liga van Moskeeën en Islamitische Organisaties Provincie Antwerpen m.fl.* (C-426/16, EU:C:2018:335, punkterna 53 och 55–57), och dom av den 26 februari 2019, *Oeuvre d'assistance aux bêtes d'abattoirs* (C-497/17, EU:C:2019:137, punkt 48).

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. Domstolen kom därför fram till att 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 som en del av denna offentliga utövning.¹⁸

55. Domstolen fann att undantaget i artikel 4.4 i förordning nr 1099/2009, enligt vilket slakten ska äga rum i ett slakteri,¹⁹ inte förbjuder rituell slakt inom unionen, utan tvärtom är ett konkret uttryck för unionslagstiftarens aktiva strävan att tillåta rituell slakt av djur utan föregående bedövning i syfte att garantera att religionsfriheten faktiskt respekteras.²⁰

56. Undantaget i artikel 4.4 i förordning nr 1099/2009 från bestämmelsen i artikel 4.1 i samma förordning tillåter därför rituell slakt varvid djuret kan komma att avlivas utan föregående bedövning *enbart för att garantera respekten för religionsfriheten* förutsatt att *djurets smärta, plåga eller lidande lindras lika effektivt som vid slakt med föregående bedövning*, som enligt artikel 2 f i förordning nr 1099/2009 jämförd med skäl 20 däri, behövs för att framkalla medvetlöshet och avsaknad av känslöförmågor hos djuret som avsevärt kan minska dess lidande.²¹

57. Artikel 4.4 i förordning nr 1099/2009 ger således uttryck för unionslagstiftarens önskan att respektera religionsfriheten och rätten att utöva sin religion eller övertygelse genom gudstjänst, undervisning, sedvänjor och ritualer, såsom stadgas i artikel 10 i stadgan, trots det onödiga lidande som djur utsätts för i samband med rituell slakt utan föregående bedövning.²² Genom denna bestämmelse förverkligas enligt min uppfattning unionens engagemang för ett tolerant och pluralistiskt samhälle där avvikande och ibland motstridiga uppfattningar och övertygelser råder och måste sammanjämkas.

58. Det framgår under alla förhållanden av punkt 56 och följande punkter i domen av den 29 maj 2018 i målet *Liga van Moskeeën en Islamitische Organisaties Provincie Antwerpen m.fl.* (C-426/16, EU:C:2018:335) att *tekniska villkor eller specifikationer*, som syftar till att minimera djurens lidande vid tidpunkten för avlivningen och till att säkerställa hälsan för alla konsumenter av kött, och som är neutrala och icke-diskriminerande när de tillämpas, kan åläggas i samband med friheten att av religiösa

18 I dom av den 14 mars 2017, *G4S Secure Solutions* (C-157/15, EU:C:2017:203, punkt 27), slog domstolen fast att enligt förklaringarna avseende stadgan om de grundläggande rättigheterna (EUT C 303, 2007, s. 17) motsvarar den rättighet som garanteras i artikel 10.1 den rättighet som garanteras i artikel 9 i den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, som undertecknades i Rom den 4 november 1950 (nedan kallad Europakonventionen), och har i enlighet med artikel 52.3 i stadgan samma innebörd och räckvidd som denna. Enligt fast rättspraxis utgör Europakonventionen inte ett rättsligt instrument som formellt har införlivats med unionsrätten, så länge som unionen inte har anslutit sig till konventionen. Giltigheten av förordning nr 1099/2009 får således prövas enbart utifrån de grundläggande rättigheter som garanteras i stadgan. Se dom av den 28 juli 2016, *Ordre des barreaux francophones et germanophone m.fl.* (C-543/14, EU:C:2016:605, punkt 23 och där anförd rättspraxis).

19 Det vill säga en anläggning som kräver de behöriga myndigheternas godkännande och som för detta ändamål uppfyller de tekniska kraven när det gäller konstruktion, utformning och utrustning som föreskrivs 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, och rättelse i EUT L 226, 2004, s. 22.

20 Dom av den 29 maj 2018, *Liga van Moskeeën en Islamitische Organisaties Provincie Antwerpen m.fl.* (C-426/16, EU:C:2018:335, punkt 56).

21 Dom av den 26 februari 2019, *Oeuvre d'assistance aux bêtes d'abattoirs* (C-497/17, EU:C:2019:137, punkt 48). I punkt 49 påpekade domstolen att "även om det i skäl 43 i förordning nr 1099/2009 preciseras att det för att 'minimera lidandet' vid slakt utan bedövning krävs ett rätt utfört halssnitt med en kniv med vass egg, så innebär en sådan metod emellertid inte att det är möjligt att leva upp till det krav på att '[a]llt lidande [för djuren] skall minimeras'...".

22 Se skäl 18 i förordning nr 1099/2009.

skäl utföra slakt utan föregående bedövning för att organisera och styra denna slakt. Såsom angetts ovan förklarade domstolen således i punkt 68 i domen av den 29 maj 2018 i målet *Liga van Moskeeën en Islamitische Organisaties Provincie Antwerpen m.fl.* (C-426/16, EU:C:2018:335) att kravet att slakt ska äga rum i ett slakteri²³ *inte* utgör någon inskränkning av rätten att fritt utöva sin religion.²⁴

59. I domen av den 26 februari 2019, *Oeuvre d'assistance aux bêtes d'abattoirs* (C-497/17, EU:C:2019:137, punkterna 48–50), angav domstolen i huvudsak att även om djurens välbefinnande i viss mån kan äventyras för att möjliggöra rituell slakt, går undantaget i artikel 4.4 i förordning nr 1099/2009 inte utöver vad som är *absolut nödvändigt* för att säkerställa respekten för religionsfriheten. Trosuppfattningarna i fråga omfattar konsumtion av kött som har slaktats i enlighet med religiösa riter.

60. Dessutom framgår det enligt min uppfattning av ovanstående dom att rituell slakt av djur utan föregående bedövning under vissa omständigheter får till följd att produkterna från slakt enligt denna ritual behandlas på annat sätt än produkter från slakt som utförs på ett sätt som uppfyller högre djurskydds krav.

61. Det är uppenbart att artikel 4.4 i förordning nr 1099/2009, som utgör undantag från bestämmelsen i artikel 4.1, ska tolkas restriktivt. Detta är nödvändigt för att i största möjliga utsträckning skydda djuren vid tidpunkten för avlivningen och samtidigt säkerställa respekten för religionsfriheten och djup religiös tro. Trots den uppenbara spänningen mellan dessa båda mål – som ibland är motstridiga – anser jag att den mest slående aspekten av samspelet mellan dessa bestämmelser i förordning nr 1099/2009 är det mycket exakta språk som används i artikel 4.1 i förordningen och omfattningen av förbudet i denna. Detta står i kontrast till avsaknaden av konkreta eller specifika begränsningar i artikel 4.4, bortsett från kravet att slakten i fråga ska påbjudas av religiösa riter och äga rum i slakteri.²⁵

23 Se, analogt, Europadomstolens dom av den 27 juni 2000, *Cha'are Shalom Ve Tsedek mot Frankrike* (CE:ECHR:2000:0627JUD002741795, §§ 76 och 77), där Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna (Europadomstolen) i stor kammare slog fast "... att [g]enom att införa ett undantag från principen om bedövning av djur före slakt, gavs det i nationell rätt uttryck för ett åtagande från staten om att säkerställa faktisk respekt för religionsfriheten. 1980 års dekret begränsar inte utövandet av denna frihet utan innebär tvärtom att friheten att utöva denna frihet upprättas och organiseras. Domstolen anser dessutom att den omständigheten att undantagsbestämmelserna, som syftar till att reglera utövandet av rituell slakt, endast tillåter att rituella slaktare som bemyndigats av godkända religiösa organ utföra slakten inte i sig gör det möjligt att dra slutsatsen att det föreligger en kränkning av friheten att utöva sin religion. Domstolen anser, liksom regeringen, att det är av allmänt intresse att undvika oreglerad slakt som utförs under tveivelaktiga hygieniska förhållanden, och att det därför är att föredra att rituell slakt utförs i slakterier som kontrolleras av de offentliga myndigheterna..."

24 Eftersom kravet i fråga *inte* utgjorde en begränsning eller inskränkning i religionsfriheten, som erkänns i artikel 10.1 i stadgan, behövde detta krav inte prövas mot bakgrund av de tre kriterier som föreskrivs i artikel 52.1 i stadgan. I artikel 52.1 föreskrivs att en begränsning i utövandet av bland annat religionsfriheten ska i) vara föreskriven i lag, ii) vara förenlig med det väsentliga innehållet i dessa friheter och iii) ta hänsyn till proportionalitetsprincipen, enligt vilken begränsningar endast får göras om de är nödvändiga och faktiskt svarar mot mål av allmänt samhällsintresse som erkänns av unionen eller behovet av skydd för andra människors rättigheter och friheter. Medan det kan vara svårt att uppfylla de tre kriterierna i fråga i vissa situationer framgår det enligt min uppfattning av EU-domstolens resonemang i punkterna 58 och följande punkter i domen av den 29 maj 2018 i målet *Liga van Moskeeën en Islamitische Organisaties Provincie Antwerpen m.fl.* (C-426/16, EU:C:2018:335) att kravet att rituell slakt ska äga rum i ett slakteri – om det hade betraktats som en inskränkning – skulle ha uppfyllt de tre kriterierna.

25 Detta innebär inte att rituell slakt inte omfattas av några andra krav enligt förordning nr 1099/2009 för att begränsa djurens lidande när de avlider. Såsom generaladvokaten Wahl förklarade i sitt förslag till avgörande i målet *Oeuvre d'assistance aux bêtes d'abattoirs* (C-497/17, EU:C:2018:747, punkterna 79 och 80) "bör rituell slakt av djur enligt artikel 4.4 i förordning nr 1099/2009 'ske under förhållanden som säkerställer att djurens lidande begränsas. I skäl 2 i förordning nr 1099/2009 anges således bland annat att '[f]öretagarna eller var och en som är inblandad i avlivning av djur bör vidta nödvändiga åtgärder för att undvika smärta och minimera plåga och lidande hos djuren under slakt och avlivning med hänsyn till bästa praxis på området och tillåtna metoder enligt denna förordning'. I skäl 43 i samma förordning anges att '[f]ör att minimera lidandet vid slakt utan bedövning krävs ett rätt utfört halssnitt med en kniv med vass egg'. Enligt artikel 9.3 och artikel 15.2 första stycket i samma förordning ska djuren fixeras individuellt och får inte placeras i fixeringsanordningen 'förrän den person som ansvarar för bedövning eller avblodning är beredd att bedöva eller avbloda dem så fort som möjligt'. I artikel 5.2 i förordning nr 1099/2009 anges slutligen att '[o]m djuren vid tillämpningen av artikel 4.4 avlivas utan föregående bedövning, ska personer med ansvar för slakten utföra systematiska kontroller för att se till att djuren inte visar några tecken på medvetande eller känsel innan de lösgörs ur fixeringen och inte heller visar några livstecken innan ytterligare steg får utföras i slaktprocessen.'"

62. I detta sammanhang kan jag inte låta bli att påpeka att uttrycket ”beträffande djur som slaktas med särskilda metoder som påbjuds av religiösa riter” i artikel 4.4 i förordning nr 1099/2009 tyvärr är vagt och således kan ges en vid tolkning till nackdel för djurens lidande.²⁶ Skyddet av djurens välfärd, som avses i artikel 13 FEUF, ska naturligtvis tillmätas verklig betydelse och innebörd i unionsrätten. Även om skyddet av djurens välfärd under vissa omständigheter måste ge vika för det ännu mer grundläggande syftet att skydda religionsfriheten och religiösa övertygelser, måste dessa omständigheter i sig vara klara och precisa. Man kan med rätta fråga sig om alla produkter som härrör från djur som slaktats med stöd av undantaget i artikel 4.4 i förordning nr 1099/2009 faktiskt är avsedda att konsumeras av personer som kräver sådan slakt för att uppfylla de krav som deras religion ställer. Det framgår av handlingarna i målet att produkter som härrör från djur som har slaktats utan föregående bedövning är avsedda att konsumeras av allmänheten som, förutom att den inte har haft kännedom om denna omständighet, inte kräver sådan slakt för att följa kostregler som föreskrivs av religion.²⁷ Det kan faktiskt mycket väl finnas konsumenter som skulle ha religiösa eller moraliska invändningar eller samvetsbetänkligheter mot att konsumera sådana produkter med hänsyn till det onödiga lidandet för djuren i fråga.

63. Trots de tydliga villkoren i artikel 4.1 i förordning nr 1099/2009 går det inte att komma ifrån att det enda sättet för en konsument i unionen att säkerställa att animaliska produkter uppfyller kraven i artikel 4.1 i förordning nr 1099/2009 är att konsumera produkter som är försedda med EU:s logotyp för organiska produkter. Detta innebär att samtidigt som medlemsstaterna är skyldiga att respektera muslimska och judiska trosanhängares djupa religiösa tro genom att tillåta rituell slakt av djur på detta sätt, har de också skyldigheter i fråga om välfärd för dessa djur, som är kännande varelser. I synnerhet är det inte förenligt med vare sig andan eller ordalydelsen i artikel 13 FEUF att köttproduktion som härrör från slakt av djur i enlighet med religiösa riter helt enkelt får föras in i den allmänna livsmedelskedjan för att konsumeras av kunder som inte känner till – och som inte har informerats om – det sätt på vilket djuren har slaktats.

64. Det framgår av handlingarna i målet att allt fler medlemsstater på många olika sätt försöker nyansera eller begränsa omfattningen av undantaget i artikel 4.4 i förordning nr 1099/2009. Här ingår förbud mot slakt av djur utan föregående bedövning och förbud mot slakt av djur som sker utan vare sig föregående (reversibel) bedövning eller bedövning efter snitt, med stöd av bland annat artikel 26.2 första stycket c i nämnda förordning.

65. Det är lagligheten av denna praxis mot bakgrund av bestämmelserna i förordning nr 1099/2009, och särskilt artikel 26.2 första stycket c i denna förordning, som är central i förevarande begäran om förhandsavgörande och som jag nu ska behandla.

²⁶ Så är särskilt fallet när det är fråga om ett undantag från den mycket stränga och otvetydiga regeln i artikel 4.1 i förordning nr 1099/2009.

²⁷ Kommissionen påpekade till exempel i sitt yttrande till domstolen att den statistik över slakt av djur i Flandern mellan åren 2010 och 2016 som togs fram under lagstiftningsförfarandet och som ledde till antagandet av det omtvistade dekretet ”förefaller klart visa att en stor del av köttet från rituell slakt utan föregående bedövning förmodligen kommit in i den vanliga livsmedelskedjan, som naturligtvis inte omfattas av några religiösa ’krav’.” Kommissionen förklarade också att detta skett av ekonomiska skäl, eftersom slakteribranschen har ett intresse av att i möjligaste mån hålla öppen destinationsorten för kött från ett djur som har slaktats utan bedövning och till exempel erbjuda vissa billigare delar av djuret på halalmarknaden (exempelvis i form av merguezkorv), medan andra dyrare delar (som filén) hamnar i den vanliga livsmedelskedjan. Enligt kommissionen ratas i allmänhet ungefär hälften av ett slaktat djur på grund av att köttet inte uppfyller kraven för kosherkött, varför detta kött med största sannolikhet hamnar i den vanliga livsmedelskedjan.

C. Artikel 26.2 första stycket c i förordning nr 1099/2009

66. Artiklarna 26.1 och 26.2 i förordning nr 1099/2009 tillåter att medlemsstaterna behåller eller antar nationella bestämmelser som syftar till att säkerställa ett mer omfattande skydd av djur²⁸ vid tidpunkten för avlivning än bestämmelserna i denna förordning. I artikel 26.2 första stycket c i förordning nr 1099/2009 anges i allt väsentligt att medlemsstaterna får föreskriva mer omfattande skydd av djur vid tidpunkten för avlivningen vad gäller slakt och bedövning²⁹ av djur i enlighet med artikel 4.4 i denna förordning.

67. Jag anser att syftet med själva ordalydelsen i artikel 26.2 första stycket c i förordning nr 1099/2009 *inte* är att medlemsstaterna ska avskaffa eller nästan avskaffa³⁰ rituell slakt. Det framgår av lydelsen av undantaget i artikel 4.4 i denna förordning, som i sig syftar till att skydda religionsfriheten. Den allmänna ordalydelsen i artikel 26.2 kan inte tolkas på så sätt att den påverkar de särskilda bestämmelserna i artikel 4.4.

68. Artikel 26.2 första stycket c i förordning nr 1099/2009 föreskriver detta undantag samtidigt som den, i enlighet med subsidiaritetsprincipen och i syfte att ta hänsyn till nationell känslighet för djurens välbefinnande, tillåter att medlemsstaterna antar ytterligare eller strängare nationella regler som går längre än det uttryckliga kravet enligt artikel 4.4 i samma förordning att slakt av djur som omfattas av särskilda slaktmetoder som påbjuds av religiösa riter ska äga rum i ett slakteri.

69. I dessa ytterligare regler kan till exempel ingå kravet att en veterinär ska vara närvarande under hela den rituella slakten (utöver kraven beträffande en djurskyddsansvarig i artikel 17 i förordning nr 1099/2009) och att den person som utför denna särskilda form av slakt ska ha lämplig utbildning, och regler beträffande den använda knivens beskaffenhet, storlek och skärpa och kravet på en andra kniv för den händelse den första skadas under slakten.

70. Medlemsstaternas antagande av strängare regler i enlighet med artikel 26.2 första stycket c i förordning nr 1099/2009 måste således ske *inom ramen för och med fullständigt beaktande av arten av det undantag som föreskrivs i artikel 4.4 i denna förordning*. Detta innebär emellertid inte att medlemsstaterna får använda den möjlighet som föreskrivs i artikel 26.2 i förordning nr 1099/2009 på ett sådant sätt att undantaget i artikel 4.4 i denna förordning ointetgörs, ett undantag som trots allt i sig syftade till att respektera religionsfriheten för judiska och muslimska trosanhängare för vilka rituell slakt av djur har varit ett väsentligt kännetecken för deras religiösa traditioner, sedvänjor och, förvisso, deras identitet.

71. I skäl 18 i förordning nr 1099/2009 förklaras förvisso att medlemsstaternas möjlighet att behålla eller anta strängare nationella regler avspeglar unionslagstiftarens vilja att "lämna en viss grad av subsidiaritet för varje medlemsstat" *samtidigt som undantaget från kravet på bedövning av djuren före slakt i artikel 4.4 i förordning nr 1099/2009 ändå bibehålls*.³¹

28 Dessa begrepp har inte definierats. Jag betvivlar emellertid inte att det omtvistade dekretet, genom att kräva föregående bedövning av djuren eller bedövning av nötkreatur efter snitt, ger mer omfattande skydd än det som föreskrivs i artikel 4.4 i förordning nr 1099/2009 och således i princip omfattas av begreppen i artikel 26.2 första stycket c i denna förordning.

29 Se användningen av begreppet "därmed sammanhängande verksamhet". Jag vill påpeka att detta begrepp, som också avser hanteringen av djuret vid tidpunkten för slakten, har mycket omfattande räckvidd och inte alls är begränsat till eller ens i första hand avser "bedövningen" av djur.

30 Och således undergräva den ändamålsenliga verkan av undantaget i artikel 4.4 i förordning nr 1099/2009.

31 Se även skäl 57 i förordning nr 1099/2009, som avser den omständigheten att det är "lämpligt att bevilja medlemsstaterna *en viss flexibilitet* när det gäller att behålla eller inom särskilda områden anta mer omfattande nationella bestämmelser". Min kursivering.

72. Artikel 26.2 första stycket c i förordning nr 1099/2009 tillåter följaktligen att strängare nationella regler antas för att skydda djurs välbefinnande, förutsatt att det inte inkräktar på ”kärnan” i de religiösa handlingarna i fråga, nämligen rituell slakt. Bestämmelsen ger följaktligen inte medlemsstaterna rätt att förbjuda slakt av djur såsom påbjuds av religiösa riter och uttryckligen tillåts genom artikel 4.4 i förordning nr 1099/2009.³²

73. Enligt min uppfattning skulle varje annan tolkning av artikel 26.2 första stycket c i förordning nr 1099/2009, bortsett från att den strider mot själva ordalydelsen i bestämmelsen i fråga³³ och mot unionslagstiftarens tydliga avsikt,³⁴ utgöra en begränsning av religionsfriheten som garanteras genom artikel 10.1 i stadgan och kräva en uttrycklig och detaljerad motivering i enlighet med de tre kriterierna i artikel 52.1 i stadgan. I det aktuella fallet räcker det att påpeka att det i förordning nr 1099/2009 inte anges något om en sådan motivering.

74. Eftersom både skälen i förordning nr 1099/2009 och själva det juridiska språket i artikel 4.4 tydligt visar en önskan att bevara den rituella slakten av djur, är den ytterligare befogenhet som medlemsstaterna ges enligt artikel 26.2 första stycket c i förordning nr 1099/2009³⁵ beträffande slakt av djur i enlighet med artikel 4.4 helt enkelt avsedd att göra det möjligt för dem att vidta sådana ytterligare åtgärder som de anser lämpliga för att främja välbefinnandet för djuren i fråga.

75. Jag upprepar därför att dessa ytterligare åtgärder inte utsträcks till att förbjuda rituell slakt utan föregående bedövning eller bedövning efter snitt, eftersom det skulle innebära att själva karaktären hos det undantag som föreskrivs i artikel 4.4 förnekades. Detta skulle i sin tur äventyra det väsentliga innehållet i garantierna i religiöst hänseende i artikel 10.1 i stadgan för anhängare av judendomen och islam, för vilka dessa religiösa ritualer, såsom vi har sett, är av djup personlig religiös betydelse. Jag anser därför att medlemsstaterna, enligt artikel 26.2 första stycket c i förordning nr 1099/2009 och i linje med domen av den 29 maj 2018, Liga van Moskeeën en Islamitische Organisaties Provincie Antwerpen m.fl. (C-426/16, EU:C:2018:335), till exempel kan anta tekniska villkor eller specifikationer³⁶ som syftar till att minimera djurens lidande när de avlivas och främja deras välbefinnande utöver kravet enligt artikel 4.4 i denna förordning att rituell slakt ska äga rum i ett slakteri.

32 Trots den flamländska lagstiftarens avsevärda ansträngningar att i möjligaste mån tillmötesgå de muslimska och judiska samfundens åsikter genom att införa undantagen beträffande föregående reversibel bedövning som inte leder till att djuret dör eller bedövning efter snitt när det gäller nötkreatur, framgår det dessutom, med förbehåll för den hänskjutande domstolens bedömning, av handlingarna i målet att ett sådant tillmötesgående enligt vissa företrädare för dessa samfund inte uppfyller de krav som de centrala trossatserna i samband med deras religiösa riter i fråga ställer.

33 Och således är *contra legem*.

34 I skäl 18 i förordning nr 1099/2009 anges följande: ”respekterar denna förordning religionsfriheten och rätten att utöva sin religion..., vilket är förankrat i artikel 10 i stadgan...”.

35 Liksom subsidiaritetsprincipen. Det är tydligt att unionslagstiftaren inte avsåg en fullständig harmonisering av denna speciella fråga.

36 Det framgår av handlingarna i målet att många medlemsstater har tolkat begreppen ”ett mer omfattande skydd” eller ”strängare nationella bestämmelser” på så sätt att det gör det möjligt för dem att införa ytterligare tekniska krav på det sätt på vilket djur slaktas, särskilt genom att kräva föregående bedövning eller bedövning efter snitt. Jag anser att ett mer omfattande skydd eller sådana regler också kan innebära åtgärder som inte specifikt avser det sätt på vilket enskilda djur slaktas, utan snarare åtgärder som syftar till att säkerställa att det antal djur som slaktas i enlighet med undantaget i artikel 4.4 i förordning nr 1099/2009 inte överskrider vad som är nödvändigt för att tillgodose särskilda religiösa grupperns krav i fråga om kost. I det avseendet godtar jag att det råder en viss överlappning i begreppsmässigt hänseende mellan artikel 4.4 och artikel 26.2 första stycket c i förordning nr 1099/2009. Det beror utan tvekan på att den första bestämmelsen är något vag. Det är emellertid tydligt att innehållet i dessa rituella riter – som för många anhängare av både judisk och muslimsk tro är en central del av deras religiösa tradition och erfarenhet – måste åtnjuta skydd enligt förordning nr 1099/2009 så som den tolkats med hänvisning till artikel 10.1 i stadgan.

76. Jag anser inte att det lönar sig att spekulera om vilken typ av åtgärder som medlemsstaterna lagligen skulle kunna vidta med stöd av artikel 26.2 första stycket c i förordning nr 1099/2009, eller om någon annan rättslig grund, eftersom detta uppenbart faller utanför ramen för förevarande mål och således inte har varit föremål för någon verklig diskussion.³⁷ Det är helt enkelt inte domstolens uppgift att avge rådgivande utlåtanden i frågan. Det är tillräckligt att konstatera att denna möjlighet inte sträcker sig så långt som till att den flamländska lagstiftaren ska förbjuda rituell slakt utan föregående bedövning på det sätt som har övervägts i förevarande mål.

77. Min slutsats så här långt är således att artikel 26.2 första stycket c i förordning nr 1099/2009 jämförd med artikel 4.1 och 4.4 i samma förordning, med hänsyn till artikel 10 i stadgan och artikel 13 FEUF, ska tolkas så, att medlemsstaterna inte får anta bestämmelser genom vilka det dels införs ett förbud mot slakt av djur utan bedövning även vid slakt som utförs i samband med en religiös rit, dels föreskrivs en alternativ bedövningsmetod för den slakt som utförs i samband med en religiös rit, som bygger på att bedövningen ska vara reversibel och inte får leda till att djuret dör.

78. Vid prövningen av frågorna har inga omständigheter framkommit som kan påverka giltigheten av artikel 26.2 första stycket c i förordning nr 1099/2009, med hänsyn till artikel 10.1 i stadgan.

79. Dessa slutsatser påverkas inte av att det – åtminstone i princip – alltid skulle stå de judiska och muslimska samfundet fritt att importera kosherkött respektive halalkött. Bortsett från den omständigheten att det skulle vara något osäkert att förlita sig på sådan import – vid förhandlingen den 8 juli 2020 informerades till exempel domstolen om att vissa medlemsstater, såsom Förbundsrepubliken Tyskland och Konungariket Nederländerna, har infört exportförbud på sådana köttprodukter – skulle det knappast kunna vara tillfredsställande om varje medlemsstat skulle tillämpa en sådan strategi. Faktum kvarstår att kärnan i den rättighet som garanteras genom artikel 4.4 i förordning nr 1099/2009 är tillämplig utan förbehåll i varje medlemsstat, och befogenheten att anta ytterligare bestämmelser i enlighet med artikel 26.2 första stycket c i denna förordning kan inte påverka detta.

80. Förevarande mål riktar ändå på sitt sätt uppmärksamhet mot svagheten hos det nuvarande regelverket. Om artikel 13 FEUF ska anses ålägga medlemsstaterna verkliga skyldigheter (vilket jag anser att den bör) tillkommer det åtminstone unionslagstiftaren att se till att alla konsumenter ges en klar och tydlig upplysning om att produkterna kommer från djur som har avlivats utan föregående bedövning.

81. Ett sådant tillvägagångssätt, som är *neutralt och icke-diskriminerande* genom att *alla konsumenter* ges ytterligare information genom spårbarhet och märkning av animaliska produkter, gör det möjligt för dem att göra fria och informerade val i fråga om konsumtion av sådana produkter.³⁸ Detta skulle dessutom främja djurens välfärd genom att deras lidande vid tidpunkten för avlivning minskar samtidigt som religionsfriheten också skyddas.³⁹

37 Exempel på sådana tekniska åtgärder har angetts i punkt 69 i detta förslag till avgörande. En bestämmelse om märkning av produkterna i fråga i syfte att på ett tydligt sätt informera konsumenterna om att köttet kommer från ett djur som inte har bedövats kan också vara en önskvärd lagändring. En uppgift om att köttet är kosher eller halal riktar sig endast till vissa religiösa grupper, och inte till alla konsumenter av animaliska produkter, vilket således inte är tillräckligt i detta avseende enligt min uppfattning. Se punkterna 80 och 81 i detta förslag till avgörande.

38 Se, analogt, artikel 3.1 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1169/2011 av den 25 oktober 2011 om tillhandahållande av livsmedelsinformation till konsumenterna, och om ändring av Europaparlamentets och rådets förordningar (EG) nr 1924/2006 och (EG) nr 1925/2006 samt om upphävande av kommissionens direktiv 87/250/EEG, rådets direktiv 90/496/EEG, kommissionens direktiv 1999/10/EG, Europaparlamentets och rådets direktiv 2000/13/EG, kommissionens direktiv 2002/67/EG och 2008/5/EG samt kommissionens förordning (EG) nr 608/2004 (EUT L 304, 2011, s. 18), i vilken anges att "[s]yftet med att tillhandahålla livsmedelsinformation är att uppnå en hög skyddsnivå för konsumenternas hälsa och intressen genom att ge slutkonsumenterna möjlighet att göra informerade val och använda livsmedel på ett säkert sätt, särskilt utifrån hälsomässiga, ekonomiska, miljömässiga, sociala och etiska överväganden." Min kursivering. Den roll som etiska överväganden har vid märkning av livsmedel inom ramen för förordning nr 1169/2011 har prövats av domstolen i dom av den 12 november 2019, Organisation juive européenne och Vignoble Psagot (C-363/18, EU:C:2019:954), och i mitt förslag till avgörande i det målet (C-363/18, EU:C:2019:494).

39 Både för dem vars religion kräver rituell slakt och för dem som har invändningar av religiösa skäl, samvetsskäl eller moraliska skäl mot slakt av djur utan bedövning.

D. Artikel 26.4 i förordning nr 1099/2009

82. Medlemsstaternas befogenhet att anta ytterligare eller strängare nationella bestämmelser nyanseras eller begränsas dessutom *också* av artikel 26.4 i förordning nr 1099/2009. I denna bestämmelse anges att sådana nationella bestämmelser inte får hindra den fria rörligheten för produkter från djur som har avlivats i en annan medlemsstat med mindre omfattande skydd. Såsom förklaras i skäl 57 i förordning nr 1099/2009 är mer omfattande skydd av djuren vid tidpunkten för avlivning således tillåtet, förutsatt att det inte inverkar menligt på den inre marknadens möjlighet att fungera.

83. I begäran om förhandsavgörande påpekade den hänskjutande domstolen att den flamländska lagstiftaren ansåg ”att det omtvistade dekretet inte påverkade möjligheten för troende att erhålla kött från djur som slaktats på det sätt som påbjuds av religiösa riter, förutsatt att ingen bestämmelse förbjuder import av sådant kött till regionen Flandern”.

84. Jag anser att kravet i artikel 26.4 i förordning nr 1099/2009, enligt vilket bestämmelser som medlemsstaterna har antagit med stöd av artikel 26.2 första stycket c i förordning nr 1099/2009 inte får hindra den inre marknadens funktion, inte ändrar det faktum att åtgärder som medlemsstaterna vidtar med stöd av den senare bestämmelsen *måste vidtas* inom ramen för och med fullt iakttagande av det undantag som föreskrivs i artikel 4.4 i denna förordning. Den omständigheten att animaliska produkter som uppfyller kraven på slakt enligt särskilda metoder som påbjuds av religiösa riter kan erhållas från en annan medlemsstat avhjälpes således inte i sig ett åsidosättande av kraven i artikel 4.4 i förordning nr 1099/2009.

85. Europadomstolen fann visserligen i domen i målet *Cha'are Shalom Ve Tsedek* mot Frankrike (Europadomstolens dom av den 20 juni 2000, CE:ECHR:2000:0627JUD002741795) att det skulle innebära ett ingrepp i friheten att utöva sin religion *endast* om rituell slakt förbjöds *och det därmed skulle bli omöjligt att äta kött från djur som slaktats i enlighet med de relevanta religiösa påbuden*. Enligt Europadomstolen innebär det således inte någon inskränkning i friheten att utöva sin religion, om kött som är förenligt med en persons religiösa krav lätt kan erhållas från en annan stat.⁴⁰

86. Samtidigt som den rätt som garanteras i artikel 10.1 i stadgan motsvarar den rätt som garanteras i artikel 9 i Europakonventionen, som alla medlemsstater har undertecknat och enligt vilken artikel 52.3 i stadgan har samma innebörd och räckvidd, kan det konstateras att unionslagstiftaren, genom att anta artikel 4.4 och kräva att artikel 26 i förordning nr 1099/2009 ska tillämpas inom ramen för begränsningarna i den förra bestämmelsen, som är avsedd att ge mer specifikt skydd för religionsfriheten än vad som kan ha krävts i artikel 9 i Europakonventionen.

87. Jag tror att det inte går att komma ifrån det faktum att bevarandet av de religiösa riterna vid slakt av djur ofta är svårt att förena med den moderna uppfattningen om djurs välbefinnande. Det undantag som föreskrivs i artikel 4.4 är ändå ett politiskt val som unionslagstiftaren förvisso hade rätt att göra. EU-domstolen kan följaktligen inte godta att detta specifika politiska val urholkas genom att enskilda

⁴⁰ I den gemensamma skiljaktiga mening som avgavs av domarna Bratza, Fischbach, Thomassen, Tsatsa-Nikolovska, Panțiru, Levits och Traja i domen i målet *Cha'are Shalom Ve Tsedek* mot Frankrike (Europadomstolens dom av den 20 juni 2000, CE:ECHR:2000:0627JUD002741795) slog dessa fast att enbart den omständigheten att ett religiöst samfund redan hade getts godkännande för rituell slakt inte befriade de franska myndigheterna från skyldigheten att noggrant pröva varje senare ansökan från andra religiösa samfund som bekände sig till samma religion. Att avslå det ansökande samfundets ansökan samtidigt som ansökan från ett annat samfund beviljades och det senare samfundet härigenom gavs ensamrätt att godkänna rituella slakterier innebar enligt domarna att den religiösa mångfalden inte garanterades eller att ett rimligt förhållande mellan de medel som användes och det eftersträlvade målet inte säkerställdes. Den omständigheten att *glatt* kött (det slaktade djuret får inte innehålla föroreningar) kunde importeras till Frankrike från Belgien motiverade enligt deras uppfattning inte slutsatsen att rätten att utöva sin religion genom att utföra rituell slakt inte åsidosattes. De slog fast att möjligheten att erhålla sådant kött med andra medel saknade betydelse för bedömningen av omfattningen av en handling eller underlåtenhet från statens sida som syftade till att begränsa utövandet av religionsfriheten.

medlemsstater vidtar specifika åtgärder med djurens välfärd som motivering, vilket förvisso skulle leda till att undantaget till fördel för vissa religiösa anhängare blev verkningslöst. Inget av ovanstående medför emellertid att artikel 26 i förordning nr 1099/2009, och särskilt artikel 26.2 första stycket c i denna förordning, blir oförenlig med artikel 10.1 i stadgan.

VI. Förslag till avgörande

88. Mot bakgrund av det ovan anförda föreslår jag att den första och den andra tolkningsfrågan från Grondwettelijk Hof (Författningsdomstolen, Belgien) besvaras på följande sätt:

Artikel 26.2 första stycket c i rådets förordning (EG) nr 1099/2009 av den 24 september 2009 om skydd av djur vid tidpunkten för avlivning jämförd med artikel 4.1 och 4.4 i samma förordning, och med hänsyn till artikel 10 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna och artikel 13 FEUF, ska tolkas så, att medlemsstaterna inte får anta bestämmelser i vilka det dels införs ett förbud mot slakt av djur utan bedövning även vid slakt som utförs i samband med en religiös rit, dels föreskrivs en alternativ bedövningsmetod för den slakt som utförs i samband med en religiös rit, som bygger på att bedövningen ska vara reversibel och inte får leda till att djuret dör.

Vid prövningen av frågorna har inga omständigheter framkommit som kan påverka giltigheten av artikel 26.2 första stycket c i förordning nr 1099/2009 med hänsyn till artikel 10.1 i stadgan.