



Rättsfallssamlingen

FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT
NILS WAHL
föredraget den 30 november 2017¹

Mål C-426/16

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

(begäran om förhandsavgörande från Nederlandstalige rechtbank van eerste aanleg Brussel
(Nederländskspråkiga förstainstansdomstolen i Bryssel, Belgien))

”Begäran om förhandsavgörande – Skydd av djur vid tidpunkten för avlivning – Särskilda metoder för slakt – Muslimska offerhögtid – Förordning (EG) nr 1099/2009 – Artikel 4.4 – Skyldighet till rituell slakt utan bedövning i godkända slakterier – Förordning (EG) nr 853/2004 – Villkor för att godkänna slakterierna – Giltighet – Artikel 13 FEUF – Iakttagande av nationella sedvänjor i fråga om religiösa riter – Artikel 10 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna – Religionsfrihet – Begränsning – Berättigande”

1. Rituell slakt är sedan länge erkänd i de europeiska texter som reglerar avlivning av djur som en följd av religionsfriheten. Unionslagstiftarens önskan att förena skyddet för religionsfriheten med skyddet för djurs välbefinnande visade sig redan vid antagandet av direktiv 74/577/EEG² och återfinns nu i förordning (EG) nr 1099/2009³ som nu är i kraft.

2. Denna begäran om förhandsavgörande rör giltigheten av artikel 4.4, jämförd med artikel 2 k i förordning nr 1099/2009. I denna ombeds domstolen att uttala sig beträffande giltigheten, med hänsyn till den grundläggande rättigheten till religionsfrihet, av bestämmelsen i vilken föreskrivs att djurslakt utan bedövning, som krävs enligt vissa religiösa föreskrifter, endast får äga rum i ett godkänt slakteri⁴ som uppfyller alla tillämpliga bestämmelser på området.

1 Originalspråk: franska.

2 Rådets direktiv 74/577/EEG av den 18 november 1974 om bedövning av djur före slakt (EGT L 316, 1974, s. 10; svensk specialutgåva, område 2, volym 6, s. 28). I skälen till detta direktiv angavs bland annat att "[i] detta syfte bör användning av bedövning genom lämpliga och erkända metoder införas överallt. Det är dock nödvändigt att ta hänsyn till de särskilda krav som vissa religiösa ceremonier ställer”.

3 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). I skäl 18 i denna förordning anges följande: ”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”.

4 Den hänskjutande domstolen har påpekat att det i de tidigare tillämpliga bestämmelserna inte föreskrevs några detaljerade kriterier för godkännandet av slakterier, varför medlemsstaterna förfogade över ett utrymme för skönsmässig bedömning för att fastställa de (eventuellt tillfälliga) anläggningar som kunde godkännas som anläggningar som kan likställas med slakterier (se bland annat artikel 5.2 i 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), i ändrad lydelse).

3. Denna begäran har ingetts inom ramen för en tvist mellan å ena sidan olika muslimska föreningar och sammanslutningar av moskéer i Flandern (nedan kallade klagandena) och å andra sidan Vlaams Gewest (regionen Flandern, Belgien), avseende de beslut som den flamländska ministern med ansvar för djurs välbefinnande antagit om att inte längre, från och med år 2015, under den muslimska offerfesten (Aïd-el-Adha)⁵ tillåta rituell slakt av djur utan bedövning i tillfälliga slakterier som inrättats i kommunerna i denna region.

4. En precisering ska inledningsvis göras beträffande den exakta fråga som har ställts i förevarande mål. Det som är aktuellt i förevarande mål är inte alls det totalförbud mot slakt av djur utan bedövning som för närvarande debatteras i ett flertal medlemsstater,⁶ utan de materiella villkor avseende utrustning och operationella villkor enligt vilka en sådan slakt ska genomföras enligt de relevanta unionsrättsliga bestämmelserna. Således uppkommer frågan huruvida kravet på att slakten ska ske i ett slakteri i den mening som avses i artikel 2 k i förordning nr 1099/2009, en bestämmelse som är allmänt tillämplig oberoende av vilken typ av slakt som används, kan begränsa religionsfriheten.

5. I detta fall anser jag att ingen av de omständigheter som gjorts gällande i förevarande mål kan påverka giltigheten av förordning nr 1099/2009. Bestämmelsen om att slakt i princip endast får utföras i godkända slakterier är en helt neutral bestämmelse som är tillämplig oberoende av omständigheterna och den slaktmetod som valts. Enligt min uppfattning har den fråga som har ställts till domstolen snarare samband med en tillfällig svårighet avseende kapaciteten för slakterier i vissa geografiska områden vid tidpunkten för den muslimska offerfesten – och, i slutändan, kostnader som måste bäras för att det ska gå att rätta sig efter en religiös föreskrift – än till krav som följer av de unionsrättsliga bestämmelserna, eftersom det i dessa gjorts en avvägning mellan å ena sidan religionsfriheten och å andra sidan de krav som bland annat följer av skydd för människors hälsa, djurs välbefinnande och livsmedelssäkerheten.

I. Tillämpliga bestämmelser

A. Förordning nr 1099/2009

6. I förordning nr 1099/2009 fastställs de gemensamma bestämmelserna för skydd av djur vid tidpunkten för slakt eller avlivning inom unionen.

7. Det följer av artikel 2 k i förordningen att i denna avses med ”slakteri: varje anläggning där landlevande djur slaktas och som faller inom tillämpningsområdet för förordning (EG) nr 853/2004”.

8. Artikel 4 i förordning nr 1099/2009 har följande lydelse:

”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.

...

5 Denna högtid, som även kallas den stora högtiden (Aïd-el-Kebir) firar kraften i Ibrahims (Abraham enligt den bibliska traditionen) tro som symboliseras av den händelse då han, på guds befallning, accepterar att offra sin enda son Ismaël (Isak). Efter att han accepterat den gudomliga befallningen, tillsänder Gud honom ärkeängeln Jibril (Gabriel) som, i sista stund, ersätter barnet med en bagge som får tjäna som offergåva. Det är till minne av Ibrahims hängivenhet åt sin Gud som varje muslimsk familj offerar ett djur enligt vissa regler.

6 I enlighet med artikel 26.2 c i förordning nr 1099/2009 tillåter vissa medlemsstater inte rituell slakt utan bedövning. Enligt min vetskap tillåter Danmark, Slovenien och Sverige endast slakt av djur efter bedövning. Mer nyligen har en politisk överenskommelse ingåtts i regionerna Flandern och Vallonien för att förbjuda slakt av djur utan bedövning från och med år 2019.

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.”

B. Förordning nr 853/2004

9. I artikel 4 i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 853/2004 av den 29 april 2004 om fastställande av särskilda hygienregler för livsmedel av animaliskt ursprung⁷ föreskrivs följande:

”1. Livsmedelsföretagare ska på marknaden släppa ut produkter av animaliskt ursprung som tillverkats i gemenskapen endast om de har beretts och hanterats uteslutande i anläggningar som

a) uppfyller tillämpliga krav i förordning (EG) nr 852/2004, 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.

...”

10. I artikel 10 i förordning nr 853/2004, som har rubriken ”Ändring och anpassning av bilagorna II och III”, föreskrivs i punkterna 4–8 att medlemsstaterna på vissa villkor och förutsättningar får anta nationella åtgärder för att anpassa kraven i bilaga III, bland vilka i kapitel II förekommer ”Krav för slakterier”.

II. Målet vid den hänskjutande domstolen, begäran om förhandsavgörande och förfarandet vid EU-domstolen

11. Den muslimska offerfesten firas varje år under tre dagar.⁸ Troende muslimer ser det som sin religiösa plikt att, företrädesvis på den första dagen under denna högtid, slakta eller låta slakta ett djur.⁹ En del av köttet äts därefter av familjen, medan resten av köttet delas ut till behövande, grannar och släktingar.

12. Som följer av de handlingar som inkommit till domstolen, föreligger det en enighet bland majoriteten av muslimerna i Belgien, vilken uttryckts av teologernas råd inom muslimska rådet i denna medlemsstat, om att rituell slakt ska ske utan bedövning och med beaktande av ritualens övriga föreskrifter.

13. För genomförandet av artikel 16.2 i lagen av den 14 augusti 1986 om djurskydd och djurs välbefinnande föreskrevs i den kungliga förordningen av den 11 februari 1988, ändrad genom den kungliga förordningen av den 25 mars 1998, att slakt av nötkreatur, får och getter som påbjuds av en religiös rit i Belgien endast får äga rum i certifierade slakterier (nedan kallade ”godkända slakterier”) eller på ”anläggningar som jordbruksministern har godkänt inom ramen för sin behörighet, efter samråd med folkhälsoministern inom ramen för dennes behörighet”.¹⁰

⁷ EUT L 139, 2004, s. 55, och rättelse i EUT L 226, 2004, s. 22.

⁸ Vid ett rörligt datum från och med den sjuttionde dagen efter den muslimska ramadan-månaden.

⁹ Enligt muslimsk tradition finns det en stor valmöjlighet beträffande vilka djur som kan slaktas under offerfesten: Muslimerna kan välja att slakta ett får (tacka eller bagge), ett nötkreatur (ko, tjur eller kalv), eller en get (get eller bock).

¹⁰ Enligt förarbetena till 1995 års ändringslag, var denna sistnämnda möjlighet motiverad av den otillräckliga kapaciteten för många slakterier under vissa perioder.

14. Det var med tillämpning av dessa bestämmelser som Belgiens federala minister, sedan år 1998, varje år hade godkänt tillfälliga slaktanläggningar vilka, tillsammans med de godkända slakterierna, hade gjort det möjligt att säkerställa rituell slakt vid de olika muslimska offerfesterna och därmed avhjälpt dessa slakteriers bristande kapacitet i samband med den ökade efterfrågan under denna period.¹¹ Efter samråd med de muslimska grupperna hade den federala myndigheten för folkhälsa, livsmedels- och miljösäkerhet vid olika tidpunkter till och med år 2013 publicerat en "handbok" avseende organisationen av den muslimska offerfesten ("Handleiding voor de organisatie van het islamitisch Offerfeest"), i vilken just föreskrevs rekommendationer för öppnande och drift av tillfälliga slaktanläggningar som inte utgjorde godkända slakterier.

15. Till följd av den sjätte statsreformen övergick behörigheten avseende djurs välbefinnande den 1 juli 2014 till regionerna. För att sköta organisationen av detta års muslimska offerfest inom dess territorium, antog regionen Flandern i sin tur en handbok, liknande den federala handboken av år 2013, i vilken det angavs att tillfälliga slaktanläggningar kunde tillåtas genom ett individuellt godkännande av den behöriga ministern för en viss period, under förutsättning att en otillräcklig slaktkapacitet konstaterats inom ett rimligt avstånd i de godkända slakterierna och förutsatt att de uppfyllde ett antal villkor beträffande utrustning och operationella skyldigheter.

16. Den 12 september 2014 meddelade den flamländska ministern med ansvar för djurs välbefinnande att han inte, från och med år 2015, skulle komma att utfärda några godkännanden för tillfälliga slaktanläggningar där det skulle vara möjligt att utföra rituell slakt under den muslimska offerfesten, med motiveringen att sådana godkännanden skulle strida mot unionslagstiftningen och särskilt mot bestämmelserna i förordning nr 1099/2009.¹²

17. Den 4 juni 2015 översände den flamländska djurskyddsministern ett cirkulär till de flamländska borgmästarna (nedan kallad det angripna beslutet). I detta meddelades att från och med år 2015 måste all slakt av djur utan bedövning, även den slakt som sker inom ramen för offerfesten, äga rum i godkända slakterier.

18. Det är i detta sammanhang som flera muslimska föreningar och sammanslutningar av moskéer inom den flamländska regionen har väckt talan vid domstolar och bland annat, den 5 februari 2016, väckt talan mot regionen Flandern vid Nederlandstalige rechtbank van eerste aanleg Brussel (Nederländskspråkiga förstainstansdomstolen i Bryssel, Belgien).

19. Klagandena har gjort gällande att, även om förordning nr 1099/2009 bedöms tillämplig på rituell slakt av djur under den muslimska offerfesten – vilket de har bestritt¹³ –, bör det ifrågasättas huruvida den bestämmelse som föreskrivs i artikel 4.4 jämförd med artikel 2 k i förordning nr 1099/2009 är giltig dels eftersom den åsidosätter den religionsfrihet som skyddas genom artikel 10 i stadgan och artikel 9 i Europeiska konventionen och skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, undertecknad i Rom den 4 november 1950 (nedan kallad Europakonventionen), dels då den inte beaktar belgisk sedvänja beträffande de religiösa riterna inom ramen för den muslimska offerfesten, vilken garanteras genom artikel 13 FEUF.

11 Det ankom i detta sammanhang på representanterna för de muslimska grupperna att uppskatta slaktkapaciteten inom ett visst geografiskt område och informera de berörda kommunala myndigheterna om denna.

12 Den berörda ministern hänvisade, i detta sammanhang, bland annat till en slutrapport, publicerad den 30 juli 2015, från en kontroll utförd av Europeiska kommissionens revisionsavdelning i Belgien från den 24 november till den 3 december 2014 i syfte att bedöma kontrollerna av djurs välbefinnande under slakt och därmed sammanhängande förfaranden (DG(SANTE) 2014–7059– RM) (nedan kallad "kontrollrapporten av den 30 juli 2015"). I denna rapport angavs, i synnerhet, att "avlivning av djur utan bedövning för religiösa riter utanför ett slakteri strider mot förordningen".

13 Klagandena har grundat sin ståndpunkt på artikel 1.3 a iii i förordning nr 1099/2009 i vilken anges att förordningen inte ska tillämpas under "kultur- eller sportevenemang". Enligt artikel 2 h i denna förordning rör det sig om evenemang som i grunden och huvudsakligen har anknytning till kulturella traditioner eller sportverksamhet med långa anor, där ingen produktion av kött eller andra animalieprodukter förekommer, eller där produktionen är marginell och ekonomiskt obetydlig jämfört med själva evenemanget.

20. Nederlandstalige rechtbank van eerste aanleg Brussel (Nederländskspråkiga förstainstansdomstolen i Bryssel) anser att det angripna beslutet, genom att genomföra den bestämmelse som avses i artikel 4.4 jämförd med artikel 2 k i förordning nr 1099/2009, skapar en begränsning av utövandet av religionsfriheten och inskränker den belgiska sedvänjan på området religiösa riter, eftersom den tvingar muslimerna att utföra den rituella slakten under den muslimska offerfesten i godkända slakterier enligt förordning nr 853/2004. Enligt den domstolen är denna begränsning varken lämplig eller proportionerlig för att uppfylla de legitima målen avseende djurs välbefinnande och folkhälsan.

21. Mot denna bakgrund beslutade Nederlandstalige rechtbank van eerste aanleg te Brussel (Nederländskspråkiga förstainstansdomstolen i Bryssel) att vilandeförklara målet och ställa följande tolkningsfråga till domstolen:

”Är artikel 4.4, jämförd med artikel 2 k, i förordning [nr 1099/2009] ogiltig på grund av en överträdelse av artikel 9 i [Europakonventionen], artikel 10 i [stadgan] och/eller artikel 13 [FEUF], eftersom det i dessa artiklar föreskrivs 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 den muslimska offerfesten varje år ger upphov till, och kostnaderna för att omvandla de under den muslimska offerfesten tillfälligt inrättade slaktanläggningar som myndigheterna har godkänt och kontrollerat till slakterier som faller inom tillämpningsområdet för förordning [nr 853/2004] inte förefaller relevanta för att nå de eftersträlvade djurskydds- och folkhälsomålen och därför inte heller förefaller vara proportionerliga?”

22. Skriftliga yttranden har inkommit från föreningarna Liga van Moskeeën en Islamitische Organisaties Provincie Antwerpen VZW m.fl. och Global Action in the Interest of Animals VZW (nedan kallad ”GAIA”), regionen Flandern, den estniska och den nederländska regeringen och Förenade kungarikets regering samt rådet och Europeiska kommissionen.

23. Förhandling hölls den 18 september 2017, vid vilken klagandena, GAIA, regionen Flandern, Förenade kungarikets regering samt rådet och kommissionen närvarade.

III. Bedömning

24. Den hänskjutande domstolen har önskat få klarhet i huruvida artikel 4.4 jämförd med artikel 2 k i förordning nr 1099/2009 är giltig, på grund av ett påstått åsidosättande av artikel 10 i stadgan och artikel 9 i Europakonventionen samt artikel 13 FEUF. Begränsningen av utövandet av religionsfriheten och nationella sedvänjor på området religiösa riter följer av att det i dessa bestämmelser föreskrivs att de djur som slaktas enligt riten vid den muslimska offerfesten endast får slaktas i *godkända slakterier*. De sistnämnda omfattar anläggningar för vilka det krävs ett godkännande av de behöriga nationella myndigheterna och som, i detta syfte, ska uppfylla alla de ”särskilda krav” avseende byggnad, planering och utrustning som föreskrivs bland annat i bilaga III till förordning nr 853/2004.

25. Den hänskjutande domstolens tvivel följer av att det, på grund av bristen på tillräcklig slaktkapacitet i godkända slakterier i regionen Flandern för att tillgodose den ökade efterfrågan på rituell slakt vid den muslimska offerfesten, är nödvändigt att skapa nya godkända anläggningar. Omvandlingen av tidigare tillfälliga slaktanläggningar som var i bruk under perioden 1998–2014¹⁴ till godkända slakterier, i den mening som avses i förordning nr 853/2004, kräver emellertid mycket stora ekonomiska investeringar, vilka, bortsett från att de inte kan amorteras under hela året, vore överflödiga för att säkerställa iakttagandet av djurs välbefinnande och folkhälsan.

¹⁴ Det följer av handlingarna i målet att det fanns 59 tillfälliga slaktanläggningar. Endast två av dessa omvandlades till slakterier år 2015 och tre av dem år 2016.

26. Enligt den hänskjutande domstolens uppfattning utgör skyldigheten att enbart utföra rituell slakt utan bedövning i godkända slakterier hinder för många troende muslimer att iaktta sin religiösa plikt att på den första dagen av offerfesten (låta) slakta ett djur enligt föreskrifterna för riten. Denna skyldighet medför således en omotiverad begränsning av utövandet av deras religionsfrihet och strider mot lagar och förordningar samt nationella sedvänjor på området religiösa riter.

27. Jag finner i förevarande fall det lämpligt att, före en bedömning av tolkningsfrågan i sak, uttala mig om huruvida denna kan tas upp till sakprövning, eftersom detta mer eller mindre direkt har ifrågasatts av regionen Flandern, den nederländska regeringen och Förenade kungarikets regering samt av rådet och kommissionen.

A. Huruvida tolkningsfrågan kan tas upp till sakprövning

1. Yttranden som har avgetts till domstolen

28. De invändningar och reserveringar som har gjorts gällande avser dels tolkningsfrågans *formulering*, vilken felaktigt antyder att det är förordning nr 1099/2009 som utgör grund för problemet, dels mer grundläggande tolkningsfrågans *relevans*, eftersom frågan om den otillräckliga kapaciteten hos slakterierna i regionen Flandern under alla omständigheter saknar anknytning till tillämpningen av bestämmelserna i förordningarna nr 853/2004 och nr 1099/2009.

29. När det för det första gäller tolkningsfrågans *formulering*, har vissa berörda parter (bland annat regionen Flandern och Förenade kungarikets regering) gjort gällande att eftersom villkoren för godkännande av slakterierna fastställts i förordning nr 853/2004, kunde varje eventuell begränsning av utövandet av religionsfrihet endast följa av denna förordning. Den hänskjutande domstolen har således formulerat sin tolkningsfråga på ett felaktigt sätt, då den tvärtom avser giltigheten av artikel 4.4 jämförd med artikel 2 k i förordning nr 1099/2009.

30. Vidare, beträffande tolkningsfrågans *relevans*, har vissa berörda parter (nämligen regionen Flandern, Förenade kungarikets regering och den nederländska regeringen samt kommissionen och rådet) uttryckt vissa förbehåll beträffande nyttan av domstolens svar för utgången av målet vid den hänskjutande domstolen. De har bland annat anfört att tolkningsfrågan grundar sig på interna faktiska omständigheter som saknar samband med bestämmelserna i förordningarna nr 1099/2009 och nr 853/2004 och således inte kan påverka deras giltighet.

31. Den aktuella frågeställningen avser nämligen den otillräckliga kapaciteten hos de godkända slakterierna i regionen Flandern vid den muslimska offerfesten och den stora ekonomiska investering som krävs för att godkänna tidigare tillfälliga slaktanläggningar enligt villkoren i förordning nr 853/2004. I detta sammanhang har rådet – och i mindre utsträckning regionen Flandern – gjort gällande att hade varit bättre om den hänskjutande domstolen ställt en fråga till domstolen som inte avser en bedömning av giltigheten av bestämmelserna i förordningarna nr 1099/2009 och nr 853/2004, utan en fråga om tolkningen av dessa bestämmelser i syfte att uppnå förtydliganden beträffande vilket handlingsutrymme som ska tillerkännas medlemsstaterna bland annat i syfte att anpassa villkoren för godkännande utifrån specifika situationer såsom den som föreligger vid tidpunkten för den muslimska offerfesten.

2. Bedömning

32. Det följer av fast rättspraxis att en begäran om förhandsavgörande från en nationell domstol bara kan avvisas av EU-domstolen då det är uppenbart att den begärda tolkningen av unionsrätten inte har något samband med de verkliga omständigheterna eller föremålet för tvisten i målet vid den nationella domstolen eller då frågorna är hypotetiska eller domstolen inte förfogar över de uppgifter om

sakförhållandena eller de rättsliga förhållandena som är nödvändiga för att kunna besvara frågorna på ett ändamålsenligt sätt.¹⁵

33. För det första anser jag, beträffande *formuleringen* av frågan, att den inte saknar anknytning till den verkliga situationen eller föremålet för tvisten vid den hänskjutande domstolen.

34. Det anges nämligen i det angripna beslutet (se punkt 17 ovan) att rituell slakt från och med år 2015 inte längre är tillåten, under den muslimska offerfesten, i tillfälliga slaktanläggningar som inte uppfyller de krav som föreskrivs i förordning nr 853/2004. Det är ostridigt att detta beslut har antagits på grundval av den bestämmelse som föreskrivs i artikel 4.4 jämförd med artikel 2 k i förordning nr 1099/2009, vilken i sig anger att denna rituella slakt ska äga rum i anläggningar som uppfyller kraven i förordning nr 853/2004.

35. Dessa båda förordningar har olika ändamål. Förordning nr 853/2004 ingår i ”hygienpaketet”,¹⁶ medan förordning nr 1099/2009 avser skydd för djurs välbefinnande vid deras avlivning. Dessa båda förordningar är icke desto mindre sammanknutna när det gäller de normer som byggnaden och planeringen av slakterierna samt det material som används där ska uppfylla.

36. Det förefaller således inte lämpligt att avvisa tolkningsfrågan med motiveringen att den är felaktigt formulerad. Upptagandet till sakprövning av tolkningsfrågan tycks således inte kunna ifrågasättas utifrån huruvida identifieringen av den unionsrättsliga bestämmelse som ifrågasatts i målet vid den hänskjutande domstolen är korrekt.

37. Domstolen kan i förevarande fall ge ett användbart svar i den mån den nationella domstolen förefaller ha lämnat tillräckliga anvisningar om omständigheterna i målet, tillämpliga unionsrättsliga bestämmelser och sambandet mellan dessa bestämmelser och den tillämpliga nationella lagstiftningen. Dessa anvisningar tillät parterna i målet, medlemsstaternas regeringar samt övriga berörda parter att inge yttranden till domstolen, såsom för övrigt framgår av innehållet i de inlagor som inkommit.¹⁷

38. Utan att detta utgör någon överdriven formalism kan domstolen vidare, enligt min uppfattning, utröna vilka delar av unionsrätten som, mot bakgrund av föremålet för tvisten, behöver tolkas eller, i förekommande fall, vars giltighet behöver bedömas.

39. För det andra, när det gäller de tvivel som uttryckts beträffande tolkningsfrågans *relevans*, förtjänar dessa snarare att bedömas i den del av målet som avser sakprövningen.

40. Det har påpekats att målet vid den hänskjutande domstolen rör möjligheten att ur en primärrättslig synvinkel, och bland annat mot bakgrund av bestämmelserna i stadgan och i FEUF avseende religionsfriheten, ifrågasätta skyldigheten att utföra rituell slakt utan bedövning i ett godkänt slakteri, med beaktande av den eventuella ekonomiska verkan av denna skyldighet på möjligheten att utföra sådan slakt vid den muslimska offerfesten.

¹⁵ Se, bland annat, dom av den 21 december 2016, m.fl. (C-76/15, EU:C:2016:975, punkt 57 och där angiven rättspraxis), och dom av den 27 juni 2017 (C-74/16, EU:C:2017:496, punkt 25).

¹⁶ Med detta begrepp avses alla europeiska bestämmelser avseende livsmedelshygien, som trätt i kraft den 1 januari 2006, i syfte att förenkla och harmonisera de texter som är tillämpliga inom Europeiska unionen.

¹⁷ Se, bland annat, dom av den 8 september 2015, Taricco m.fl. (C-105/14, EU:C:2015:555, punkt 31).

41. Som jag kommer att förklara nedan, även om de inledande reservationer som ett stort antal av de berörda parterna har uttryckt inte gör det möjligt att omedelbart förklara denna begäran om förhandsavgörande irrelevant för lösningen av tvisten och således avvisa den, förtjänar dessa däremot att uppmärksammas vid sakprövningen av denna begäran om förhandsavgörande. Vid denna prövning ska det bland annat fastställas huruvida de unionsrättsliga bestämmelser som ifrågasatts i målet vid den hänskjutande domstolen verkligen utgör källan till den påstådda begränsningen av utövandet av religionsfriheten och de nationella sedvänjorna på området religiösa riter.

42. Det ska i detta sammanhang således prövas huruvida dessa bestämmelser, som konkret endast avser det sätt på vilket varje typ av slakt ska utföras oberoende av huruvida det rör sig om en rituell slakt eller inte, kan beröra huvudfrågan i målet vid den hänskjutande domstolen som konkret gäller i dagsläget befintliga och godkända slakteriernas kapacitet att tillgodose hela behovet av rituell slakt under den muslimska offerfesten.¹⁸

43. Mot bakgrund av alla dessa överväganden och i enlighet med den samarbetsanda som ska prägla relationerna mellan nationella domstolar och EU-domstolen, anser jag att denna begäran om förhandsavgörande definitivt kan tas upp till sakprövning.

B. Sakprövning

1. Inledande synpunkter

44. Som bakgrund bör två uppsättningar av allmänna anmärkningar göras. Den första avser identifiering av de bestämmelser och principer med hänsyn till vilka giltigheten av bestämmelserna förordning nr 1099/2009 i förevarande fall har ifrågasatts. Den andra gruppen av anmärkningar gäller på ett mer grundläggande plan den omständigheten att domstolen, i motsats till vad som anges i vissa yttranden som har ingetts till domstolen, i det aktuella fallet bör avstå från att ge sig in i en teologisk debatt beträffande räckvidden av den religiösa plikten avseende slakt vid den muslimska offerfesten.

a) Bestämmelser och principer med hänsyn till vilka giltigheten av bestämmelserna i artikel 4.4, jämförd med artikel 2 k i förordning nr 1099/2009, har ifrågasatts

45. Det ska påpekas att den hänskjutande domstolen i sin tolkningsfråga har hänvisat till artikel 10 i stadgan, till artikel 9 i Europakonventionen och, slutligen, till artikel 13 FEUF.

46. I detta hänseende förefaller domstolen kunna begränsa sig till att bedöma förekomsten av en begränsning av den tankefrihet, samvetsfrihet och religionsfrihet som föreskrivs i artikel 10 i stadgan.

47. När det gäller hänvisningen till artikel 9 i Europakonventionen följer det nämligen av domstolens fasta praxis att Europakonventionen inte utgör ett rättsligt instrument som formellt införlivats med unionsrätten så länge som inte unionen anslutit sig till denna konvention – även om de grundläggande rättigheterna i Europakonventionen, i likhet med vad som bekräftas i artikel 6.3 FEU, ingår i unionsrätten som allmänna principer och även om artikel 52.3 i stadgan innebär en skyldighet att ge rättigheter i stadgan som motsvarar sådana rättigheter som garanteras av Europakonventionen samma innebörd och räckvidd som i den konventionen.¹⁹

¹⁸ Se, bland annat i detta hänseende, regionen Flanderns argument om att frågan avser en rent intern omständighet, nämligen den påstått otillräckliga slaktkapaciteten för godkända slakterier i en viss region under en viss period. Se yttrande från den nederländska regeringen, som har angett att möjligheten att säkerställa en sådan tillgång på halal-kött ankommer på medlemsstaterna och inte omfattas av tillämpningsområdet för förordningarna nr 1099/2009 och 853/2004.

¹⁹ Se dom av den 26 februari 2013 (C-617/10, EU:C:2013:105 punkt 44), dom av den 3 september 2015, Inuti Tapiriit Kanatami m.fl. (C-398/13 P, EU:C:2015:535, punkt 45), och dom av den 15 februari 2016 (C-601/15 PPU, EU:C:2016:84, punkt 45).

48. Giltigheten av unionens sekundärrätt ska således prövas enbart utifrån de grundläggande rättigheter som garanteras i stadgan.²⁰ Det följer emellertid av artikel 52.3 i stadgan och förklaringen avseende artikel 10 i stadgan att den rättighet som garanteras i artikel 10.1 i stadgan motsvarar den rättighet som garanteras i artikel 9 i Europakonventionen. Den har samma innebörd och räckvidd som denna artikel. Den tolkning av denna rättighet som Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna (nedan kallad Europadomstolen) har gjort kan således vara av viss relevans – och, åtminstone, en inspirationskälla – vid tolkningen av artikel 10 i stadgan. Domstolen har således ansett att Europadomstolens praxis ska beaktas vid tolkning av stadgan.²¹

49. När det gäller hänvisningen till artikel 13 FEUF, en bestämmelse som särskilt kräver av medlemsstaterna att de ska beakta djurens välbefinnande, samtidigt som unionen och medlemsstaterna ska respektera ”medlemsstaternas lagar och andra författningar samt sedvänjor, särskilt i fråga om religiösa riter”, kan det konstateras att den hänskjutande domstolen inte med precision har angett vilka sedvänjor eller bestämmelser den avser att hänvisa till.

50. Även om det förutsätts att det framgår av beslutet om hänskjutande att det i realiteten rör sig om en hänvisning till den praxis som gällde i regionen Flandern fram till år 2014, enligt vilken det var möjligt att vända sig till tillfälliga icke-godkända slakterier för att hantera den exceptionella efterfrågan på rituell slakt som fastställdes vid tidpunkten för den muslimska offerfesten, framgår det tydligt att även om denna praxis kan klassificeras som religiös sedvänja, blandas prövningen av den väsentligen ihop med granskningen av giltigheten av de omtvistade bestämmelserna mot bakgrund av den religionsfrihet som avses i artikel 10 i stadgan.

b) Räckvidden av den religiösa plikten till slakt (utan bedövning) vid den muslimska offerfesten

51. Det har inom ramen för förevarande mål gjorts gällande att slakt utan bedövning och i synnerhet plikten avseende slakt vid tidpunkten för den muslimska offerfesten inte nödvändigtvis ska ses som en ocränkbar skyldighet i den muslimska religionen och att tolkningsfrågan således grundade sig på en felaktig premis.

52. Det har nämligen understrukits, särskilt av föreningen GAIA, att vissa representanter för den muslimska sammanslutningen anser att eftersom bedövning med elektrisk ström eller varje annan liknande metod för bedövning före slakt inte har någon verkan på djurets vitala funktioner och särskilt på bloddräneringen av djuret (vilket innebär att det skulle kunna återfå medvetandet om avblodningen inte skedde), är de förenliga med den muslimska religionens föreskrifter.²²

53. Det har på samma sätt påpekats att ett antal muslimska länder importerar och producerar kött med märkningen ”halal” som härrör från djurslakt som skett med bedövning.²³

54. Slutligen, och beträffande mer specifikt den religiösa plikten att slakta ett djur vid den muslimska offerfesten, har det även gjorts gällande att flera lärda och troende muslimer anser att denna slakt inte nödvändigtvis måste ske på den första dagen av denna fest. Det finns vidare en växande tendens till att, särskilt bland yngre praktiserande muslimer, anse att slakten av ett djur vid denna fest kan ersättas med en gåva.

20 Se, bland annat, dom av den 15 februari 2016 (C-601/15 PPU, EU:C:2016:84, punkt 46 och där angiven rättspraxis).

21 Se, bland annat, dom av den 30 juni 2016, Toma och Biroul Executorului Judecătoresc Horațiu-Vasile Cruduleci (C-205/15, EU:C:2016:499, punkt 41 och där angiven rättspraxis).

22 GAIA har särskilt hänvisat till en studie från Bristols universitet, av vilken framgår att 95 procent av de lärda muslimerna instämmer i att en bedövning som inte medför att det djur som ska slaktas avlider är halal (se Fuseini, A., ”The perception and acceptability of pre-slaughter and post-slaughter stunning for Halal production: the views of UK scholars and Halal consumers”, Meat Science 123 (2017), sidorna 143–153).

23 Vissa muslimska länder, som Jordanien och Malaysia, tolererar en bedövning vid rituell slakt, under förutsättning att den är reversibel, det vill säga att den inte medför att djuret avlider. Vidare nämns ofta fallet Nya Zeeland (den stat som producerar mest lamm- och fårkött i världen), som till muslimska länder exporterar kött som härrör från djurslakt med bedövning.

55. Enligt min uppfattning ankommer det inte på domstolen att uttala sig i frågan huruvida bedövning av djur faktiskt är förbjuden enligt den muslimska religionen eller huruvida denna regel, tvärtom och som GAIA prompt gjort gällande vid förhandlingen, endast tillämpas av vissa religiösa strömningar.

56. Eftersom det, enligt de handlingar som ingetts till domstolen, i förevarande fall tycks föreligga en konsensus inom majoriteten av muslimerna i Belgien, vilken uttryckts av teologernas råd inom muslimska rådet i denna stat, för att anse att rituell slakt måste ske utan bedövning, reversibel eller inte, kan jag bara konstatera detta.

57. Det förefaller inte heller lämpligt att fastställa huruvida alla muslimer betraktar detta krav som en grundläggande religiös plikt eller huruvida det finns ett möjligt alternativ för att uppfylla denna plikt. Som kommissionen har angett i sitt skriftliga yttrande, kan det bara konstateras att det finns vissa religiösa strömningar. Det ankommer inte på domstolen att uttala sig beträffande ortodoxin eller heterodoxin i vissa övertygelser eller vissa religiösa bestämmelser.

58. Följaktligen och som den hänskjutande domstolen med andra ord har uttryckt, utgör slakt utan bedövning vid tidpunkten för den muslimska offerfesten en religiös bestämmelse som ska åtnjuta skyddet för religionsfriheten. Detta ska gälla oavsett den eventuella förekomsten av olika strömningar inom islam eller alternativa lösningar för det fall det är omöjligt att uppfylla bestämmelsen.²⁴

59. I detta hänseende kan jag bara instämma i den ståndpunkt som den hänskjutande domstolen och merparten av de berörda parterna har uttryckt, att den rituella slakt som utförs vid den muslimska offerfesten utgör en "religiös ritual" i den mening som avses i artikel 2 g i förordning nr 1099/2009 och således omfattas av utövandet av den religionsfrihet som föreskrivs i artikel 10 i stadgan och i artikel 9 i Europakonventionen, såsom ett uttryck för en religiös övertygelse.

60. Denna ståndpunkt förefaller, för övrigt, helt i fas med Europadomstolens praxis, enligt vilken rituell slakt omfattas av religionsutövning, varför den omfattas av tillämpningsområdet för ovannämnda bestämmelser.²⁵

61. I samma anda och även om vissa av de berörda parterna har funnit det nödvändigt att undersöka denna aspekt för att fastställa huruvida det förelåg ett problem avseende slaktkapaciteten i regionen Flandern vid firandet av den muslimska offerfesten, förefaller det inte önskvärt att domstolen ingriper i frågan huruvida rituell slakt, ur teologisk synpunkt, nödvändigtvis måste ske på den första dagen av firandet av denna fest eller om den även kan ske under de följande tre dagarna.²⁶

62. Efter dessa inledande anmärkningar ska det prövas huruvida skyldigheten att utföra slakt utan bedövning i godkända slakterier, vilken avses i artiklarna 4.4 jämfört med artikel 2 k i förordning nr 1099/2009, medför en begränsning av utövandet av denna religionsfrihet eller inte.

24 Som Europadomstolen har angett (se bland annat dom av den 17 december 2013, Vartic/Rumänien, CE:ECHR:2013:1217JUD001415008, § 34 och där angiven rättspraxis), hindrar neutralitetsprincipen myndigheterna från att bedöma giltighet och legitimitet av religiösa övertygelser och uttryckssätten för dessa.

25 Se, bland annat, Europadomstolen, dom av den 27 juni 2000, Cha'are Shalom Ve Tsedek/Frankrike (CE:ECHR:2000:0627JUD002741795, § 73). Se mer globalt, när det gäller livsmedelsbestämmelser utifrån religiösa påbud, Europadomstolens dom av den 7 december 2010, Jakóbski/Polen (CE:ECHR:2010:1207JUD001842906), och dom av den 17 december 2013, Vartic/Rumänien (CE:ECHR:2013:1217JUD001415008).

26 De tre dagar som följer firandet av offerfesten benämns tachriq-dagarna i muslimsk tradition. GAIA gav, i detta hänseende, vid förhandlingen en beskrivning av de olika strömningar som finns på området.

2. Förekomsten av en begränsning av utövandet av religionsfriheten och nationella sedvänjor på området religiösa riter

63. Jag kommer inledningsvis att i stora drag ange de tillämpliga bestämmelser på området slakt av djur oavsett vilken slaktmetod som väljs (det vill säga med eller utan bedövning av djuret) som följer av förordning nr 853/2004 inom ramen för antagandet av "hygienpaketet". Därefter kommer jag att förklara av vilka skäl bestämmelserna i artikel 4.4 jämförd med artikel 2 k i förordning nr 1099/2009, en förordning som, ska det erinras om, i huvudsak har till syfte att skydda djurs välbefinnande, inte kan innebära en begränsning av religionsfriheten.

a) Allmänna bestämmelser tillämpliga på all slakt med stöd av förordning nr 853/2004

64. Livsmedel av animaliskt ursprung ska, oberoende av vilken slaktmetod som valts, tillverkas och saluföras enligt strikta normer, vars främsta syfte är att säkerställa livsmedelshygien och livsmedelssäkerhet.²⁷

65. Utformningen genom förordning nr 853/2004 av precisa hygienregler som är tillämpliga på livsmedel av animaliskt ursprung, vilken kan medföra specifika risker, har som främsta och mest grundläggande syfte att införa särskilda hygienregler för att undvika fara för människors hälsa.²⁸ Dessa regler innehåller således gemensamma principer för folkhälsan, "i synnerhet när det gäller tillverkarens och behöriga myndigheters ansvar, krav på anläggningarnas struktur, drift och hygien, förfaranden för godkännande av anläggningarna, krav på lagring och transport samt märkning med kontrollmärke".²⁹ I förordning nr 853/2004 föreskrivs följaktligen specifika krav särskilt avseende byggnad, planering och utrustning. Endast de slakterier som iakttar dessa krav får godkännas enligt denna förordning.

66. För att säkerställa soliditeten och effektiviteten i det system som inrättats och se till att den inre marknaden fungerar väl,³⁰ förefaller det viktigt att dessa krav iakttas i alla medlemsstaterna och av alla producenter och näringsidkare i området.³¹ Även om en viss flexibilitet kan godtas får denna dock inte äventyra livsmedelssäkerheten.³²

67. Det är således av största vikt att kraven avseende vilka slakterier som får godkännas med stöd av förordning nr 853/2004 tillämpas oberoende av huruvida slakten omfattar en bedövning eller inte. Den allmänna skyldigheten att använda godkända slakterier har föga samband med vilken slaktmetod som används (det vill säga huruvida den är rituell eller inte). Vidare grundar sig denna skyldighet inte enbart på överväganden beträffande skydd för djurs välbefinnande, utan följer av kraven inom ramen för "hygienpaketet", såsom de bland annat anges i förordning nr 853/2004.

68. Kravet enligt artikel 4.4 i förordning 1099/2009 att slakten ska äga rum i ett godkänt slakteri som motsvarar samtliga de normer som fastställs i bilaga III i denna förordning bidrar nämligen till att garantera livsmedelssäkerheten, oberoende av vilken slaktmetod som tillämpas. Detta sistnämnda krav, vilket dessutom, liksom klagandena har bekräftat, inte strider mot den muslimska religionens bestämmelser, blir inte mindre betydande genom att slakten av djuret sker utan föregående bedövning.

²⁷ Se, i detta hänseende skälen till kommissionens förslag till "hygien-" förordningen (KOM(2000) 438 slutlig, s. 10), konkretiserat genom antagandet av förordning nr 853/2004, vilken understryker det framträdande intresset av att utöva godkänd slakt enligt strikta hygienregler.

²⁸ Se, för ett liknande resonemang, skäl 2 i förordning nr 853/2004.

²⁹ Se skäl 4 i förordning nr 853/2004.

³⁰ Se, för ett liknande resonemang, skäl 9 i förordning nr 853/2004.

³¹ Se skäl 18 i förordning nr 853/2004, enligt vilket "[s]truktur- och hygienkraven i denna förordning bör gälla för alla anläggningar, även små företag och mobila slakterier".

³² Se, bland annat, skäl 19 i förordning nr 853/2004. I detta skäl föreskrivs att förfarandet som tillåter medlemsstaterna att vara flexibla bör vara helt öppet och omfatta möjligheten att, vid behov och för att lösa konflikter, diskutera i Ständiga kommittén för livsmedelskedjan och djurhälsa.

b) Prövning av huruvida de bestämmelser på området djurs välbefinnande som följer av bestämmelserna i förordning nr 1099/2009 inskränker religionsfriheten

69. Det har påpekats att ifrågasättandet i målet vid den hänskjutande domstolen av artikel 4.4 i förordning nr 1099/2009 obestriddligen har sitt ursprung i tillkännagivandet daterat den 12 september 2014 av den flamländska ministern om djurs välbefinnande, enligt vilket denne från och med år 2015 inte längre skulle komma att utfärda godkännanden till tillfälliga slaktanläggningar med motiveringen att sådana godkännanden skulle strida mot bestämmelserna i förordning nr 1099/2009.³³

70. Ett ifrågasättande av giltigheten av de sistnämnda bestämmelserna ur en religionsfrihetssynvinkel förefaller emellertid minst sagt motsägelsefullt.

71. Det ska nämligen erinras om att det, med stöd av sedermera tillämpliga bestämmelser, är principen om slakt med bedövning som är tillämplig. I artikel 4.1 i förordning nr 1099/2009 föreskrivs således att djur endast får avlivas efter bedövning i enlighet med de metoder och de särskilda krav för tillämpningen av dessa metoder som anges i bilaga I till denna förordning.

72. Till följd av en avvägning mellan religionsfriheten och djurs välbefinnande, samt mot bakgrund av syftet med förordning nr 1099/2009, det vill säga en harmonisering av normerna avseende djurs välbefinnande vid tidpunkten för deras avlivning, föreskrivs i artikel 4.4 i denna förordning emellertid för närvarande ett undantag för rituell slakt utan bedövning av djur i slakterierna.

73. Som anges i skäl 18 i förordning nr 1099/2009 främjar artikel 4.4 i denna förordning, genom att föreskriva ett undantag från den allmänna regeln om att djur endast får avlivas efter bedövning, som föreskrivs i punkt 1 i denna artikel, rituell slakt utan bedövning, och detta med hänsyn till respekt för vissa religiösa bestämmelser.

74. Däremot och i motsats till vad klagandenas argument skulle kunna antyda föreskrivs inte i denna bestämmelse något ytterligare specifikt krav som endast är tillämpligt på rituell slakt och inte på annan form av slakt.

75. Under dessa omständigheter kan denna bestämmelse, enligt min uppfattning, endast ogiltigförklaras med hänsyn till respekt för religionsfriheten om det fastställs att själva användningen av godkända slakterier strider mot vissa religiösa bestämmelser, eller om det styrks att villkor som fastställs i denna bestämmelse objektivt sett äventyrar möjligheten att utföra djurslakt i enlighet med vissa religiösa riter.

76. Det ska emellertid erinras om att klagandena, som framgår av handlingarna i målet och som bekräftades vid förhandlingen, inte har påstått att skyldigheten att utföra rituell slakt i ett slakteri i sig är oförenlig med deras religiösa övertygelse.

77. Vidare har klagandena inte angett av vilka principiella skäl – det vill säga oberoende av de påstådda problemen beträffande kapaciteten hos de för närvarande existerande slakterierna och i synnerhet de kostnader som måste bäras för att skapa nya anläggningar eller för att omvandla eventuellt redan befintliga och med gällande bestämmelser överensstämmande anläggningar – som villkoret att djurslakt ska ske i godkända slakterier är problematiskt med hänsyn till respekt för religionsfriheten.

³³ Den hänskjutande domstolen har i detta sammanhang bland annat hänvisat till revisionsrapporten av den 30 juli 2015. I denna rapport angavs nämligen att "avlivning av djur utan bedövning för religiösa riter utanför ett slakteri inte uppfyller förordningen", och detta trots att den behöriga centrala myndigheten "gjort stora ansträngningar för att samma villkor på området djurs välbefinnande ska iakttas under de religiösa högtiderna på de reglerade anläggningarna".

78. Som bland annat rådet och kommissionen har nämnt, är skyldigheten att säkerställa att alla slaktanläggningar är godkända och respekterade – det vill säga de villkor som föreskrivs i förordning nr 853/2004 – en helt *neutral* skyldighet och gäller alla slaktorganisationer. En lagstiftning som är neutralt tillämplig, *utan samband med religiösa övertygelser*, kan i princip inte betraktas som en begränsning av religionsfriheten.³⁴

79. Den omständigheten att användningen av sådana godkända anläggningar medför merkostnader i förhållande till tillfälliga slakterier som fram till dess hade tolererats i regionen Flandern är enligt min uppfattning irrelevant. Det som ska påpekas är att de kostnader som måste bäras för att inrätta godkända slakterier är desamma, oberoende av huruvida dessa är avsedda för rituell slakt eller inte.

80. Europadomstolen har i detta hänseende angett att en åtgärd inte utgör ett ingrepp i en grundläggande rättighet på grund av att den medför en kostnad för en grupp som ansluter sig till vissa religiösa föreskrifter eller en viss tro.³⁵ Detta bör i än högre grad vara fallet när den kostnad som respekten av en religiös föreskrift medför i princip är densamma som den som ska bäras av dem som inte underkastar sig denna föreskrift.

81. En sådan bestämmelse kan således inte, i sig, neutralisera eller begränsa möjligheten att utföra rituell slakt, utan erinrar endast om att all slakt ska ske i en anläggning som uppfyller de bestämmelser som anges i bilagan till förordning nr 853/2004.

82. Klagandena tycks, genom deras argument, i slutändan, utöver det undantag som föreskrivs för rituell slakt, göra gällande ytterligare ett undantag från skyldigheten att utföra denna slakt i godkända slakterier.

83. Det huvudsakliga skäl som verkar ha fått den hänskjutande domstolen att ställa tolkningsfrågan följer nämligen av den omständigheten att de för närvarande, i regionen Flandern, befintliga permanenta godkända slakterierna inte har tillräcklig kapacitet för slakten vid tidpunkten för den muslimska offerfesten på grund av en ökning av efterfrågan på slakt och att kostnaden för att bygga sådana slakterier eller för att omvandla tillfälliga slakterianläggningar till permanenta anläggningar har visat sig mycket hög.

84. Denna otillräckliga kapacitet och de kostnader som inrättandet av nya godkända anläggningar eventuellt medför saknar emellertid samband med tillämpningen av bestämmelserna i förordning nr 1099/2009.

85. Enligt min uppfattning är även de konjunkturrelaterade problemen avseende slaktkapacitet i ett visst område, såsom dem som påstås³⁶ föreligga i regionen Flandern mot bakgrund av den stora efterfrågan på rituell slakt under några dagar vid tidpunkten för den muslimska offerfesten, utan direkt eller indirekt samband med skyldigheten att använda godkända slakterier i den mening som avses i förordning nr 853/2004. Dessa svårigheter belyser snarare, liksom kommissionen och Förenade kungarikets regering har gjort gällande, frågan om vem som ska stå för kostnaden för inrättandet av sådana anläggningar för att hantera den tillfälliga efterfrågetoppen på rituell slakt vid tidpunkten för den muslimska offerfesten.

34 Kommissionen har i detta sammanhang nämnt Europadomstolens praxis (se, bland annat, Europadomstolens dom av den 3 december 2009, Skugar m.fl./Ryssland, CE:ECHR:2009:1203DEC004001004, avseende användning av ett skatteidentifieringsnummer).

35 Se, för ett liknande resonemang, Europadomstolens dom av den 30 juni 2011, Association des Témoins de Jéhovah/Frankrike (CE:ECHR:2011:0630JUD000891605, § 52 och där angiven rättspraxis), enligt vilken "religionsfriheten inte på något sätt innebär att kyrkorna eller deras trogna besökare ska beviljas en annan skattställning än övriga skattskyldiga".

36 Flera intervenienter, däribland regionen Flandern, har angett att denna brist på slaktplatser inte hade styrkts i det aktuella fallet.

86. När klagandena fick frågan huruvida tillgången på ”halal”-kött normalt sett var god utanför perioden för den muslimska offerfesten, svarade de jakande. De bekräftade även att problemet, enligt deras uppfattning, kom av att byggandet av nya godkända slakterier för att hantera den höga efterfrågan på rituell slakt vid denna högtid inte utgjorde ett ekonomiskt hållbart alternativ för hela året.

87. Detta bekräftar att de eventuella problem avseende kapacitet som föreligger beträffande såväl utbud som efterfrågan inte har orsakats av artikel 4.4 i förordning nr 1099/2009, utan är en följd av särskilda samlade omständigheter, vilka är helt oberoende av räckvidden av denna bestämmelse, och vilka i huvudsak är resultatet av en mycket hög efterfrågan på rituell slakt vid en mycket precis tidpunkt på året och under en kort period.

88. Liksom kommissionen, enligt min uppfattning med rätta, har understrukt ska giltigheten av en unionsrättslig bestämmelse emellertid prövas utifrån de individuella särdragen hos dessa bestämmelser, och är inte beroende av särskilda omständigheter i ett visst förekommande fall.³⁷

89. Sammanfattningsvis och trots den hänskjutande domstolens tvivel finns det inget övertygande argument för att anse att de omtvistade bestämmelserna – vilka, ska det erinras om, är helt neutrala och allmänt tillämpliga – utgör en begränsning av religionsfriheten.

3. Det eventuellt konstaterade berättigandet för begränsningen

90. Eftersom det enligt min uppfattning inte kan fastställas att någon begränsning av religionsfriheten följer av den allmänna skyldigheten att använda godkända slakterier, är frågan huruvida en sådan begränsning är berättigad inte längre aktuell.

91. Jag anser emellertid, för det fall domstolen inte skulle instämma i denna slutsats utan anse att skyldigheten att använda godkända slakterier, vilken är den enda som ifrågasatts i målet, utgör ett ingrepp i religionsfriheten genom att den hindrar troende muslimer från att rätta sig efter sin religiösa plikt vid offerfesten, att inget legitimt ändamål av allmänt intresse kan berättiga förekomsten av en begränsning av denna frihet.

92. Denna sistnämnda slutsats, vilken vid en första anblick kan förvåna mot bakgrund av min bedömning i den del som avser identifieringen av en begränsning av religionsfriheten, förklaras av följande överväganden.

93. Visserligen är det resonemanget i princip försvarbart att begränsningen av möjligheter till rituell slakt, som följer av skyldigheten att använda godkända slakterier, uppfyller legitima mål av allmänintresse och för folkhälsan, nämligen skydd för djurs välbefinnande, folkhälsan och livsmedelssäkerheten.

94. Det kommer emellertid, för det fall domstolen finner att skyldigheten att använda godkända slakterier vid den muslimska offerfesten strider mot religionsfriheten, nödvändigtvis behöva göras en omöjlig förlikning mellan denna frihet och kraven på skydd för djurs välbefinnande, folkhälsan och livsmedelssäkerheten, vilka, ska det erinras om, är de tre allmänna mål som eftersträvas med skyldigheten att använda godkända slakterier. Detta skulle i slutändan innebära ett införande av en hierarki mellan respekten för religionsfriheten och den nödvändiga strävan efter de legitima målen av allmänt intresse, trots att lagstiftaren just har avsett att införa en balans mellan respekten för religionsfriheten och strävan efter dessa olika mål, bland annat i rubriken till bestämmelserna i artikel 4.4 i förordning nr 1099/2009.

³⁷ Se, för ett liknande resonemang, dom av den 28 juli 2016 (C-543/14, EU:C:2016:605, punkt 29).

95. Med andra ord kan jag, om domstolen skulle finna att denna sistnämnda bestämmelse – vilken vittnar om unionslagstiftarens strävan efter en rättvis balans mellan religionsfriheten och strävan efter de legitima mål av allmänt intresse som avser skyddet för folkhälsan, livsmedelssäkerheten och djurs välbefinnande³⁸ – utgör en begränsning av religionsfriheten, svårligen se hur det skulle kunna anses att denna begränsning är berättigad av just dessa krav inom den specifika ramen för firandet av den muslimska offerfesten.

96. Även om övervägandena avseende folkhälsan, i princip, ska ges företräde framför dem som avser djurens välbefinnande, framgår det att en alldeles särskild uppmärksamhet i förevarande mål har ägnats åt främjandet av djurs välbefinnande som ett legitimt mål av allmänt intresse vilket eftersträvats genom antagandet av bestämmelserna i artikel 4.4 jämförd med artikel 2 k i förordning nr 1099/2009.

97. Jag kommer nedan även för det första att redogöra för i vilken mån skydd för djurs välbefinnande inte utgör ett mål som berättigar en begränsning av religionsfriheten för det fall det skulle anses att artikel 4.4 i förordning nr 1099/2009 omfattar en sådan begränsning. För det andra kommer jag att ange varför en sådan begränsning inte heller är relevant och proportionerlig i syfte att säkerställa livsmedelssäkerheten och folkhälsan inom den mycket specifika ramen för firandet av den muslimska offerfesten.

a) Religionsfrihet och skydd för djurs välbefinnande vid prövningen av artikel 4.4, jämförd med artikel 2 k i förordning nr 1099/2009

98. Jag instämmer visserligen inte med slutsatsen att artikel 4.4 jämförd med artikel 2 k i förordning nr 1099/2009 är problematisk med hänsyn till religionsfriheten, men jag delar den bedömning som klagandena gjort i sitt skriftliga yttrande till domstolen att försiktighet nödvändigtvis måste iakttas när målet avseende skydd för djurs välbefinnande delvis står i konflikt med en grundläggande rättighet.

99. Det räcker i detta hänseende att hänvisa till artikel 13 FEUF, enligt vilken ”unionen och medlemsstaterna fullt ut [ska] 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”.³⁹

100. I förevarande mål är det enligt min uppfattning svårt att dra slutsatsen att skyldigheten, enligt artikel 4.4 i förordning nr 1099/2009, att använda godkända slakterier i den mening som avses i förordning nr 853/2004, även om den ger upphov till en begränsning av religionsfriheten, är nödvändig för att uppnå ett legitimt mål och proportionerlig i förhållande till detta mål.

101. Innan jag prövar frågorna om nödvändigheten och proportionaliteten av de omtvistade bestämmelserna, bör en *allmän och inledande anmärkning* göras beträffande avvägningen mellan å ena sidan de möjligheter som erbjuds enligt de tillämpliga bestämmelserna att utföra slakt utan bedövning, detta i syfte att respektera vissa religiösa övertygelser och, å andra sidan, skyddet för djurs välbefinnande.

³⁸ Detta trots möjligheten för medlemsstaterna att, enligt artikel 26.2 i förordning nr 1099/2009, ”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”. Det ska erinras om att det i skäl 18 i nämnda förordning i samma riktning anges att det är ”viktigt att undantag från kravet på bedövning av djur före slakt bibehålls, samtidigt som en viss grad av subsidiaritet lämnas för varje medlemsstat”.

³⁹ Min kursivering.

102. Det har i förevarande mål – ofta med stark övertygelse och tämligen kategoriskt – gjorts gällande att det är obestridligt att slakt av ett icke bedövat djur riskerar att generera mer smärta och lidande för djuret.⁴⁰

103. Anslutningen till denna premiss, vilken är fullt förståelig ur ett teoretiskt perspektiv, bör emellertid enligt min uppfattning inte leda till att det antas att de religiösa grupper som förespråkar slakt utan bedövning bortser från djurets välbefinnande, genom att ansluta sig till föråldrade och barbariska metoder som inte överensstämmer med de principer som fastställts i moderna, demokratiska samhällen.

104. Det räcker för övrigt att konstatera att unionslagstiftaren genom antagandet av artikel 4.4 i förordning nr 1099/2009 just har beslutat att bibehålla möjligheten för medlemsstaterna att tillåta särskilda slaktmetoder som påbjuds av religiösa riter. Det ska återigen understrykas att kravet, med stöd av denna bestämmelse, att rituell slakt endast får ske i ett ”slakteri” endast utgör en erinran om den allmänna bestämmelse – tillämplig oberoende av vilken metod för slakt av djuret som har valts – som gäller enligt förordning nr 853/2004.

105. Det ska i detta hänseende erinras om att den ”begränsning” som är aktuell i förevarande fall inte avser slakt utan bedövning, utan den mer allmänna skyldigheten att använda godkända slakterier i den mening som avses i förordning nr 853/2004.

106. Som har understrukits inom ramen för de diskussioner som har ägt rum på nationell nivå, uppkommer bakom den specifika frågan om rituell slakt snabbt en risk för stigmatisering, en risk som historiskt sett är hög och som det är viktigt att inte underblåsa.⁴¹

107. Det kan inte uteslutas att en slakt utan bedövning som sker under goda förhållanden⁴² kan vara mindre smärtsam för djuren än en slakt med föregående bedövning som sker under förhållanden som, av uppenbara skäl beträffande vinst och med anledning av den omfattande industrialiseringen av sektorn för produktion av livsmedel av animaliskt ursprung, förvärrar den stress och det lidande som djuren genomgår vid deras avlivning.⁴³

108. Med risk för att erinra om en självklarhet, är alla former av avlivning av naturen våldsamma och, således, problematiska avseende djurens lidande.⁴⁴

109. I likhet med vad ett flertal studier och undersökningar visar,⁴⁵ är jag personligen inte övertygad om att användningen av godkända slakterier alltid utgör ett särskilt effektivt medel mot djurs lidande, som i sig berättigar en begränsning av religionsfriheten.

40 Se Förenade kungarikets regerings ståndpunkt, i vilken den angett att det är vetenskapligt bevisat att bedövning av djur i syfte att göra dem medvetslösa vid tidpunkten för deras avlivning utgör en effektiv metod för att minska djurets lidande. I samma riktning har den estniska regeringen hänvisat till en studie med rubriken ”Report on good and adverse practices – Animal welfare concerns in relation to slaughter practices from the viewpoint of veterinary sciences”, som gjorts inom ramen för det europeiska projektet DIALREL (”Encouraging Dialogue on issues of Religious Slaughter”) och som finns tillgänglig på följande adress: <http://www.dialrel.eu/dialrel-results/veterinary-concerns.html>.

41 Jag återger nästan ord för ord slutsatsen av en rapport från franska nationalförsamlingen daterad den 20 september 2016 om villkoren för slakt i de franska slakterierna (<http://www2.assemblee-nationale.fr/14/autres-commissions/commissions-d-enquete/conditions-d-abattage-des-animaux-de-boucherie-dans-les-abattoirs-francais/>).

42 Det förefaller i detta sammanhang intressant att påpeka att det är just med hänvisning till respekt för djuren och den betydelse som tillmäts deras välbefinnande som avlivning av djuren är ritualiserad enligt judisk och muslimsk tradition.

43 Djurskyddsföreningar påtalar regelbundet mycket tveklaktiga omständigheter under vilka slakt utförs i slakterier som dock är godkända. I den i fotnot 41 nämnda rapporten konstaterar rapportören ett ”försök av vissa aktörer inom sektorn att använda de frågor som uppkommit genom rituell slakt för att offentliggöra de mycket allvarliga ... svårigheter som traditionell slakt möter beträffande djurens välbefinnande”.

44 Som anges i skäl 2 i förordning nr 1099/2009 kan ”[a]vlivning av djur ... 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”.

45 Vid mina efterforskningar kunde jag konstatera att även om den för närvarande allmänt tillämpliga regeln är att slakt ska ske i godkända slakterier, kämpar ett flertal uppfödare och djurskyddsföreningar för idén att slakt som sker nära platsen för djuruppfödningen med säkerhet är den lämpligaste lösningen beträffande djurs välbefinnande.

1) Behov av en inskränkning av religionsfriheten i syfte att skydda djurs välbefinnande

110. Enligt domstolens numera fasta praxis⁴⁶ kan skyddet av djurs välbefinnande utgöra ett legitimt mål av allmänintresse vars betydelse bland annat har tagit sig uttryck i att medlemsstaterna antagit protokollet om djurskydd och djurens välfärd, vilket fogats till fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen.⁴⁷ Nämnda protokoll motsvaras numera av artikel 13 FEUF, som är en bestämmelse i EUF-fördraget som återfinns i den första delen av fördraget, vilken ägnas åt principer.⁴⁸

111. Frågan är, när det föreligger en begränsning av religionsfriheten, huruvida skyldigheten att använda godkända slakterier i det specifika sammanhanget avseende den muslimska offerfesten är berättigad av behovet av att skydda djurs välbefinnande.

112. Det finns enligt min uppfattning skäl att tvivla på detta.

113. Det ligger visserligen i allmänhetens intresse att undvika ”ociviliserad” slakt som utförs under tvivelaktiga omständigheter beträffande djurs välbefinnande, vilket i princip innebär att det är att föredra att djurslakt sker i anläggningar som kontrollerats av myndigheter⁴⁹ eller uppfyller specifika regler i fråga om utrustning och logistik.

114. Detta får dock inte leda till att det anses att dessa anläggningar inom den mycket specifika ramen för firandet av den muslimska offerfesten nödvändigtvis måste vara godkända slakterier i den mening som avses i förordning nr 853/2004.

115. Med risk för upprepning är den aktuella frågan i förevarande mål inte huruvida slakt utan bedövning ska förbjudas med hänsyn till djurs välbefinnande. Det som ska fastställas är huruvida användning av godkända slakterier, inom ramen för undantaget i artikel 4.4 i förordning nr 1099/2009, vid firandet av denna högtid, erbjuder ett mervärde avseende djurs välbefinnande jämfört med en tillfällig icke godkänd slaktanläggning.

116. Vad särskilt beträffar den möjlighet som erbjudits i regionen Flandern att till och med år 2014 utföra rituell slakt, ska det påpekas att kommissionen själv, till följd av den kontroll som dess avdelningar utförde i Belgien mellan den 24 november och den 3 december 2014 i syfte att bedöma kontrollerna av djurs välbefinnande vid slakt i de tillfälliga anläggningar som då var tillåtna, angav att dessa anläggningar presenterade tillfredsställande garantier och konstaterade att de belgiska myndigheterna gjort ansträngningar för att förbättra situationen.

117. I revisionsrapporten av den 30 juli 2015 påpekade kommissionen således att de behöriga myndigheterna gjorde vad som var nödvändigt för att samma villkor på området djurs välbefinnande skulle respekteras på de tillfälliga slaktanläggningar som den kände till. Enligt denna rapport var slutsatsen att även om avlivning av djur utan bedövning för religiösa riter som inte skedde i ett godkänt slakteri inte uppfyllde villkoren i förordning nr 1099/2009, hade de behöriga nationella myndigheterna gjort stora ansträngningar för att samma villkor på området djurs välbefinnande skulle respekteras under de religiösa högtiderna på reglerade anläggningar.

46 Se, bland annat, dom av den 17 januari 2008 (C-37/06 och C-58/06, EU:C:2008:18, punkterna 22 och 23 samt där angiven rättspraxis), 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).

47 EGT C 340, 1997, s. 110.

48 Se dom av den 23 april 2015, Zuchtvieh-Export (C-424/13, EU:C:2015:259, punkt 35).

49 Se, för ett liknande resonemang, Europadomstolens dom av den 27 juni 2000, Cha'are Shalom Ve Tsedek/Frankrike (CE:ECHR:2000:0627JUD002741795, § 77).

118. Genom detta konstaterande förefaller kommissionen underförstått ha ansett att de tillfälliga slaktanläggningar som visade vissa karaktärsdrag, utan att nödvändigtvis uppfylla definitionen av godkända slakterier i den mening som avses i artikel 2 k i förordning nr 1099/2009, kunde presentera tillräckliga garantier avseende skydd för djurs välbefinnande för den slakt som sker utanför firandet av den muslimska offerfesten. När det gäller firandet som endast äger rum en gång om året och mot bakgrund av att de djur som slaktas vid detta firande i princip inte är avsedda att vistas länge på slaktplatsen, tycks inrättandet av sådana godkända slakterier inte utgöra ett verkligen relevant krav. De villkor som anläggningarna ska uppfylla, enligt bland annat förordning nr 853/2004, har nämligen upprättats för anläggningar som är avsedda för den normala marknaden av utbud och efterfrågan.

119. Vidare kan man, i det specifika sammanhanget avseende en efterfrågetopp på slakt, såsom den som kan konstateras vid den muslimska offerfesten, fråga sig huruvida att tillåta slakt i tillfälliga anläggningar som uppfyller precisa hygienregler, dock utan att uppfylla definitionen av godkända slakterier i den mening som avses i artikel 2 k i förordning nr 1099/2009, inte är bättre placerad för att avhjälpa farhågorna kring djurs välbefinnande. Skapandet av sådana anläggningar kan genom att avlasta de godkända slaktanläggningarna, medverka till att slakt i slutändan sker under bättre förutsättningar för djuret bland annat beträffande den stress som det genomlider.

2) Proportionaliteten av en inskränkning av religionsfriheten med avseende på skydd för djurens välbefinnande

120. I enlighet med artikel 52.1 i stadgan ska varje begränsning i utövandet av de rättigheter och friheter som erkänns i stadgan vara föreskriven i lag och vara proportionerlig.

121. Den i förevarande mål aktuella begränsningen, nämligen den som följer av skyldigheten enligt artikel 4.4 i förordning nr 1099/2009 att använda godkända slakterier, det vill säga anläggningar som uppfyller de krav som föreskrivs i förordning nr 853/2004, följer obestridligen av lag.

122. Däremot, och för det fall domstolen inte skulle anse att det föreligger en begränsning av religionsfriheten och att denna begränsning är berättigad, tvivlar jag på att en sådan begränsning kan anses vara proportionerlig i förhållande till det eftersträvade syftet.

123. Enligt domstolens fasta praxis innebär proportionalitetsprincipen att unionsinstitutionerna i sitt handlande inte får gå utöver vad som är ändamålsenligt och nödvändigt för att uppnå de legitima mål som eftersträvas med de aktuella bestämmelserna, varvid de vållade olägenheterna inte får vara orimliga i förhållande till de eftersträvade målen.⁵⁰ Härvidlag gäller att den minst betungande åtgärden ska användas, när det finns flera ändamålsenliga åtgärder att välja mellan.⁵¹

124. Jag anser emellertid att skyldigheten att utföra slakt i ett godkänt slakteri kan gå utöver vad som är strikt nödvändigt för genomförandet av detta mål när det gäller slakt av ett djur i syfte att genomföra en religiös rit vid en mycket specifik period under året.

125. Det ska i detta hänseende påpekas att det i bilaga III till förordning nr 853/2004 föreskrivs ett flertal krav som slakterierna ska uppfylla för att godkännas enligt denna förordning.

126. Det är emellertid tillåtet att fråga sig huruvida det, när det föreligger en begränsning av religionsfriheten, krävs att alla dessa villkor är uppfyllda i det mycket specifika sammanhanget med en tillfällig ökning av efterfrågan på slakt vid tidpunkten för den muslimska offerfesten.

⁵⁰ Se, bland annat, dom av den 8 april 2014, m.fl. (C-293/12 och C-594/12, EU:C:2014:238, punkt 46 och där angiven rättspraxis), och dom av den 15 februari 2016, N. (C-601/15 PPU, EU:C:2016:84, punkt 54).

⁵¹ Se, bland annat, dom av den 17 oktober 2013 (C-101/12, EU:C:2013:661, punkt 29), och dom av den 9 juni 2016 (C-78/16 och C-79/16, EU:C:2016:428, punkt 48).

127. Följaktligen och utan att göra anspråk på fullständighet anser jag att vissa av de regler som föreskrivs i bilaga III i förordning nr 853/2004, såsom de strukturella krav som exempelvis avser styckningsanläggningar eller kylförvaring av kött, kan visa sig överflödiga för att hantera den efterfrågetopp på slakt som konstateras vid tidpunkten för den muslimska offerfesten när det gäller anläggningar som endast används en gång om året och i vilka köttet i princip överlämnas direkt till slutanvändaren.

128. Mot denna bakgrund och för det fall domstolen anser att de omtvistade bestämmelserna inskränker religionsfriheten, anser jag att det säkert finns en mindre tvingande lösning än en skyldighet att använda godkända slakterier vid den muslimska offerfesten.

b) Religionsfrihet och skydd för livsmedelssäkerhet och folkhälsan

129. För det fall domstolen skulle konstatera att den bestämmelse som föreskrivs i artikel 4.4 jämförd med artikel 2 k i förordning nr 1099/2009 utgör en begränsning av religionsfriheten, uppkommer också frågan huruvida denna kan berättigas av legitima skäl med hänsyn till allmänintresset avseende livsmedelssäkerhet och folkhälsan.

130. Förordning nr 853/2004, till vilken förordning nr 1099/2009 hänvisar, eftersträvar nämligen framför allt mål avseende livsmedelssäkerhet som, i slutändan, direkt avser att skydda folkhälsan.

131. Emellertid, och i förlängningen av vad jag har angett ovan, skulle ett totalt förbud mot slakt som inte sker i godkända anläggningar i enlighet med de bestämmelser som fastställs i bilaga III till förordning nr 853/2004 inte kunna förefalla tillräckligt relevanta med avseende på livsmedelssäkerheten och folkhälsan för att berättiga begränsningen av uppfyllandet av den religiösa plikten att slakta eller låta slakta ett djur vid en mycket specifik årlig händelse, i förevarande fall vid tidpunkten för den muslimska offerfesten.

132. Som kommissionen bland annat konstaterade i revisionsrapporten av den 30 juli 2015, kan tillfälliga slaktanläggningar som uppfyller vissa precisa hygienregler presentera tillräckliga garantier beträffande folkhälsan och livsmedelssäkerheten för att hantera den stora men tillfälliga efterfrågan på slakt vid den muslimska offerfesten.

133. Det följer av övervägandena ovan att det, enligt min uppfattning, inte går att dra slutsatsen att artikel 4.4 jämförd med artikel 2 k i förordning nr 1099/2009 omfattar en begränsning av religionsfriheten. Jag anser emellertid och enbart för det fall det, tvärtom, inte ska anses att denna begränsning existerar att den inte kan betraktas som berättigad av de legitima skäl av allmänintresse som avser djurs välbefinnande och skyddet för livsmedelssäkerheten. Under alla omständigheter kan denna begränsning inte enligt min uppfattning betraktas som proportionerlig i förhållande till strävan efter dessa mål.

4. Begäran om giltighetsprövning och/eller begäran om tolkning av bestämmelserna i artikel 4.4 jämförd med artikel 2 k i förordning nr 1099/2009?

134. I förevarande mål har den hänskjutande domstolen beslutat att begränsa sin tolkningsfråga till en begäran om en *prövning av giltigheten* av artikel 4.4 jämförd med artikel 2 k i förordning nr 1099/2009.

135. Som rådet har angett i sitt skriftliga yttrande skulle det emellertid tveklöst ha varit mer verkningfullt för den hänskjutande domstolen att be domstolen att göra en *tolkning* av bestämmelserna i förordningarna nr 1099/2009 och nr 853/2004, särskilt beträffande den flexibilitet som medlemsstaterna erbjudits beträffande de bestämmelser som ska reglera godkännandet av slakterier, och i synnerhet i syfte att fastställa i vilken mån medlemsstaterna kan beakta specifika situationer, såsom den som kan uppkomma i en medlemsstat (eller i en del av denna) vid tidpunkten för den muslimska offerfesten.

136. För min del är jag inte helt övertygad om en sådan åtgärd vilken, i slutändan, innebär ett ifrågasättande av en regel som, på unionsrättens nuvarande stadium, är allmänt tillämplig, enligt vilken djurslakt ska utföras i godkända slakterier.

137. Även om det är riktigt att förordningarna nr 1099/2009 och nr 853/2004 inför en viss flexibilitet, genom att de föreskriver vissa undantag från skyldigheten att anlita godkända slakterier, men också undantag från uppfyllandet av vissa tekniska föreskrifter för slaktanläggningarna⁵² bland annat för ”mobila slakterier” och de ”mindre slakterier” som tillämpar direktförsäljning,⁵³ tvivlar jag på att det, i förevarande mål, går att exakt och oberoende av en omfattande granskning av alla krav som följer av dessa bestämmelser, fastställa de omständigheter som berättigar att göra undantag från de strukturella krav som föreskrivs för slaktanläggningarna, vilka krav är av stor vikt för utformningen av dessa förordningar.

138. Jag vill i detta hänseende erinra om att det i förevarande fall på sin höjd rör sig om ett konjunkturbetingat problem vilket, såvitt jag förstår handlingarna i målet, sedermera förefaller ha lösts.

139. Mer grundläggande tycks klagandena i realiteten har yrkat på en uppmjukning av de regler och hygienkrav som är tillämpliga inom sektorn för livsmedel av animaliskt ursprung. De är nämligen ovilliga att bära de kostnader som uppfyllandet av dessa krav innebär.

140. Att i ett sådant sammanhang försöka utforma några allmänna tolkningsprinciper som, i slutändan, skulle kunna äventyra de bestämmelser som anges med precision i de för närvarande tillämpliga bestämmelserna beträffande avlivning av djur förefaller inte lämpligt.

IV. Förslag till avgörande

141. Mot bakgrund av det ovan anförda föreslår jag att domstolen ska besvara den fråga som ställts av Nederlandstalige rechtbank van eerste aanleg Brussel (Nederländskspråkiga förstainstansdomstolen i Bryssel, Belgien) på följande sätt:

Vid en prövning av tolkningsfrågan framkommer ingenting som påverkar giltigheten av artikel 4.4 jämförd med artikel 2 k i rådets förordning (EG) nr 1099/2009 av den 24 september 2009 om skydd av djur vid tidpunkten för avlivning, mot bakgrund av religionsfriheten såsom den föreskrivs i artikel 10 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna och såsom den beaktats i artikel 13 FEUF i samband med djurs välbefinnande.

⁵² Se, i detta hänseende, artikel 10.3–10.8 i förordning nr 853/2004.

⁵³ Se skälen 40 och 47 i förordning nr 1099/2009.