Samling af Afgørelser

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT
J. KOKOTT
fremsat den 29. juni 2023[1]

Sag C-311/22

Anklagemyndigheden
mod
PO,
Moesgaard Meat 2012 A/S

(anmodning om præjudiciel afgørelse indgivet af Højesteret, Danmark)

»Præjudiciel forelæggelse – direktiv 2010/75 – industrielle emissioner – integreret forebyggelse og bekæmpelse af forurening – godkendelse – drift af slagterier – produktionskapacitet – slagtekroppe – daglig produktionskapacitet«

I. Indledning

1. Hvordan skal det vurderes, om et slagteri har en kapacitet til produktion af slagtekroppe på 50 ton pr. dag, der kræver en godkendelse i henhold til direktivet om industrielle emissioner[2]? Dette skal afklares med den foreliggende anmodning om præjudiciel afgørelse.

2. Det omtvistede slagteri havde nemlig i begyndelsen ikke en sådan godkendelse, hvorfor den pågældende virksomhed og dennes direktør nu strafforfølges. I denne straffesag er det omtvistet, hvordan slagteriets kapacitet skal vurderes.

3. I denne forbindelse skal det navnlig afklares, om det er slagtekroppenes vægt før eller efter færdigbehandlingen, dvs. navnlig efter afblødning og udtagelse af organer samt fjernelse af hals og hoved, der er afgørende for tærskelværdien. Desuden ønskes det oplyst, hvordan den *daglige* kapacitet opgøres, og hvorvidt der kan tages hensyn til den faktiske produktion ved opgørelsen af kapaciteten.

[1] – Originalsprog: tysk.

[2] – Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2010/75/EU af 24.11.2010 om industrielle emissioner (integreret forebyggelse og bekæmpelse af forurening) (EUT 2010, L 334, s. 17).

II. Retsforskrifter

A. EU-retten

1. Direktivet om industrielle emissioner

4. Direktivet om industrielle emissioner er en omarbejdning af bl.a. Rådets direktiv 96/61/EF af 24. september 1996 om integreret forebyggelse og bekæmpelse af forurening[3], der indeholdt næsten identiske bestemmelser vedrørende slagteriers pligt til at være i besiddelse af en godkendelse.

5. I artikel 3, nr. 3), i direktivet om industrielle emissioner defineres begrebet »anlæg« således:

»en stationær teknisk enhed, inden for hvilken der gennemføres én eller flere af de aktiviteter, som er nævnt i bilag I eller i bilag VII, del 1, og enhver anden hermed direkte forbundet aktivitet, der udføres på samme anlægsområde, er teknisk knyttet til de i de nævnte bilag opførte aktiviteter og kan påvirke emissionerne og forureningen«.

6. Artikel 4 i direktivet om industrielle emissioner fastsætter en pligt til at være i besiddelse af en godkendelse:

»1. Medlemsstaterne træffer de nødvendige foranstaltninger for at sikre, at intet anlæg […] drives uden godkendelse.

[…]«

7. Bilag I til direktivet om industrielle emissioner indledes som følger:

»De nedenfor nævnte tærskelværdier vedrører generelt produktionskapacitet eller ydelse. […]«

8. Punkt 6.4, litra a), i bilag I til direktivet om industrielle emissioner definerer den omfattede drift af slagterier:

»[d]rift af slagterier med en kapacitet til produktion af slagtekroppe på mere end 50 tons/dag«.

[3] – EFT 1996, L 257, s. 26.

2. Specifikke ordninger vedrørende slagtning

9. Artikel 2, litra d), i Rådets direktiv 64/433/EØF af 26. juni 1964 om sundhedsmæssige problemer vedrørende handel med fersk kød inden for Fællesskabet [4], som ændret ved Rådets direktiv 91/497/EØS af 29. juli 1991 [5], definerede oprindeligt begrebet »dyrekrop« [6] som følger:

»hele et slagtedyrs krop efter afblødning, udtagning af organer, afskæring af lemmerne i forknæled og haseled, af hoved, hale og yver og endvidere for kvæg, får, geder og hovdyr efter afhudning. […]«.

10. Forordning (EF) nr. 853/2004 om særlige hygiejnebestemmelser for animalske fødevarer [7] erstattede denne ordning [8]. For så vidt angår definitionen af begrebet »slagtekrop« fremgår det af denne ordning, at den betegner et dyrs krop efter slagtning og slagtemæssig behandling (bilag I, punkt 1.9).

11. Mere præcise definitioner af slagtekroppe findes i bilag IV til forordning (EU) nr. 1308/2013 [9]:

»A. EU-handelsklasseskema for slagtekroppe af hornkvæg på mindst otte måneder

I. Definitioner

Der anvendes følgende definitioner:

1. »slagtekroppe«: hele kroppe af slagtekvæg efter afblødning, udtagelse af organer og afhudning

[…]

IV. Præsentation

Slagtekroppe og halve slagtekroppe præsenteres:

a) uden hoved og uden underben; hovedet skal være afskåret fra kroppen i nakkeleddet, og underbenene skal være afskåret mellem carpus og metacarpus eller mellem tarsus og metatarsus

b) uden de organer, der sidder placeret i bryst- og bughule, med eller uden nyrer, nyretalg og bækkentalg

c) uden kønsorganer med dermed forbundne muskler og uden yver eller yverfedt.

[4] – EFT 1964, s. 2012. Direktivet trådte ud af kraft den 31.12.2005.

[5] – EFT 1991, L 268, s. 69.

[6] – I den oprindelige tyske affattelse af direktivet om industrielle emissioner, direktiv 96/61, blev der i stedet for begrebet »Schlachtkörper« [(slagtekrop)] ligeledes anvendt begrebet »Tierkörper« [(dyrekrop)].

[7] – Europa-Parlamentets og Rådets forordning af 29.4.2004 (EUT 2004, L 139, s. 55). Ændringerne af denne ordning, herunder delegeret forordning (EU) 2022/2258 (EUT 2022, L 299, s. 5), har ikke berørt definitionen af begrebet »slagtekrop«.

[8] – Det kan desværre kun udledes indirekte af anden betragtning til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2004/41/EF af 21.4.2004 om ophævelse af visse direktiver om levnedsmiddelhygiejne og sundhedsbetingelser for produktion og afsætning af visse animalske produkter til konsum og om ændring af Rådets direktiv 89/662/EØF og 92/118/EØF og Rådets afgørelse 95/408/EF (EUT 2004, L 157, s. 36), som i den tyske version ydermere har nr. 34. Det står klart, at offentliggørelsen af dette direktiv i EUT er behæftet med væsentlige mangler.

[9] – Europa-Parlamentets og Rådets forordning af 17.12.2013 om en fælles markedsordning for landbrugsprodukter og om ophævelse af Rådets forordning (EØF) nr. 922/72, (EØF) nr. 234/79, (EF) nr. 1037/2001 og (EF) nr. 1234/2007 (EUT 2013, L 347, s. 671).

[…]

B. EU-handelsklasseskema til klassificering af svinekroppe

I. Definitioner

»Slagtekroppe«: hele eller midtflækkede kroppe af slagtede svin efter afblødning og udtagelse af indvolde.

[…]

III. Præsentation

Slagtekroppe præsenteres uden tunge, børster, klove, kønsorganer, flomme, nyrer og mellemgulv.

C. EU-handelsklasseskema for fårekroppe

I. Definitioner

Definitionerne på »slagtekroppe« og »halve slagtekroppe« i punkt A.I finder anvendelse.

[…]

IV. Præsentation

Slagtekroppe og halve slagtekroppe præsenteres uden hoved (afskåret i nakkeleddet), underben (afskåret mellem carpus og metacarpus eller mellem tarsus og metatarsus), hale (afskåret mellem sjette og syvende halehvirvel), yver, kønsorganer, lever og plucks. Nyrer og nyretalg indgår i slagtekroppene.«

B. Dansk ret

12. Danmark har gennemført direktivet om industrielle emissioner ved lov om miljøbeskyttelse (nugældende bekendtgørelse nr. 100 af 19.1.2022, herefter »den danske miljøbeskyttelseslov«) og bekendtgørelse om godkendelse af listevirksomhed (nugældende bekendtgørelse nr. 2080 af 15.11.2021, herefter »godkendelsesbekendtgørelsen«) uden yderligere præcisering med hensyn til tærskelværdien for slagterier.

13. Det følger af den danske miljøbeskyttelseslovs § 110, stk. 2, jf. stk. 1, nr. 6, til dels jf. stk. 4, at den, der driver virksomhed uden godkendelse, kan straffes med fængsel i op til to år, hvis der ved overtrædelsen er voldt skade på miljøet.

14. Bekendtgørelse om produktionsafgift ved slagtning og eksport af svin (senest bekendtgørelse nr. 2183 af 26.11.2021, herefter »bekendtgørelse om produktionsafgift«) bestemmer, at der for hvert svin, der er produceret i Danmark, og som slagtes og ved offentlig kontrol ubetinget godkendes til menneskeføde, skal betales en afgift. Afgiftssatserne fastsættes pr. svin baseret på indvejet, slagtet vægt, hvorved forstås vægten af en svinekrop med hoved og tæer, men uden flomme, i varm tilstand under slagtningen.

III. Sagens faktiske omstændigheder og anmodningen om præjudiciel afgørelse

15. Moesgaard Meat 2012 A/S drev fra 2014 til 2016 et slagteri uden at være i besiddelse af en godkendelse i henhold til den danske miljøbeskyttelseslov. En sådan godkendelse fik selskabet først den 9. maj 2018, efter at selskabet havde opfyldt visse krav fra miljømyndighederne.

16. Derfor blev Moesgaard Meat og selskabets direktør, PO, tiltalt for overtrædelse af den danske miljøbeskyttelseslov, ved at selskabet i den førnævnte periode drev slagterivirksomhed uden miljøgodkendelse med en produktion af slagtekroppe på mere end 50 ton pr. dag, hvilket fremkaldte fare for skade på miljøet.

17. I denne straffesag er parterne uenige om, hvorvidt slagtekroppenes vægt beregnes på grundlag af vægten af de dyr, der skal forarbejdes, »råmaterialet«, eller på grundlag af det færdige produkt, dvs. kroppene uden hoved og i nedkølet (afblødt) tilstand. De er ligeledes uenige om, hvorvidt der ved beregningen af produktionen pr. dag kun skal medregnes de dage, hvor selve slagtningen finder sted, eller også de dage, hvor der foretages andre slagtemæssige behandlinger. Endelig er de uenige om, hvorvidt et slagteris produktionsvolumen kan være udslagsgivende ved beregningen af dets kapacitet, såfremt denne volumen på grund af ulovlige foranstaltninger, i den foreliggende sag anvendelse af yderligere kølecontainere, er højere end anlæggets kapacitet uden disse ulovlige foranstaltninger.

18. Denne sag verserer nu i tredje instans ved Højesteret, der har forelagt Domstolen følgende spørgsmål:

»1) Skal bilag I, punkt 6.4.a, i [direktivet om industrielle emissioner] fortolkes således, at »produktion af slagtekroppe« omfatter den slagteproces, der foregår, fra dyret bliver taget fra opstaldningen, bedøves og aflives, indtil der foreligger store standardudskæringer, således at slagtedyrets vægt skal beregnes før afskæring af hals og hoved samt udtagning af organer og indvolde, eller omfatter »produktion af slagtekroppe« produktionen af svinekroppe efter udtagning af organer og indvolde og efter afskæring af hals og hoved og efter afblødning og nedkøling, således at slagtedyrets vægt først skal beregnes på dette tidspunkt?

2) Skal bilag I, punkt 6.4.a, i [direktivet om industrielle emissioner] fortolkes således, at der ved opgørelsen af antal produktionsdage, der indgår i kapaciteten »pr. dag«, alene skal medregnes de dage, hvor bedøvelse, aflivning og umiddelbar opskæring af slagtesvinet finder sted, eller skal der også medregnes de dage, hvor der forekommer slagtemæssige behandlinger af slagtesvinene, herunder klargøring af dyret til slagtning, nedkøling af det slagtede dyr og afskæring af dyrets hoved og hals?

3) Skal bilag I, punkt 6.4.a, i [direktivet om industrielle emissioner] fortolkes således, at et slagteris »kapacitet« skal beregnes som den maksimale produktion pr. dag inden for 24 timer med forbehold for fysiske, tekniske eller juridiske begrænsninger, som slagteriet faktisk iagttager, men dog ikke lavere end dets realiserede produktion, eller kan et slagteris »kapacitet« være lavere end dets realiserede produktion, f.eks. hvis den realiserede produktion er sket under tilsidesættelse af de fysiske, tekniske eller juridiske begrænsninger for produktionen, som er forudsat ved beregningen af slagteriets »kapacitet«?«

19. PO og Moesgaard Meat under ét, Kongeriget Danmark og Europa-Kommissionen har indgivet skriftlige indlæg og afgivet mundtlige indlæg i retsmødet den 9. marts 2023.

IV. Retlig bedømmelse

20. Umiddelbart kan det virke overraskende, at Domstolen anmodes om at fortolke direktivbestemmelser i anledning af en straffesag. Den forelæggende ret har dog på ingen måde til hensigt at straffe de tiltalte direkte på grundlag af et direktiv, men ønsker at anvende fortolkningen af direktivet til at fortolke gennemførelsesbestemmelserne i den danske miljøbeskyttelseslov, der i vid udstrækning svarer til direktivet, i overensstemmelse med dette. Hvorvidt de tiltalte kan straffes, afhænger nemlig af, om de har overtrådt disse gennemførelsesbestemmelser.

21. I henhold til artikel 4, stk. 1, i direktivet om industrielle emissioner træffer medlemsstaterne de nødvendige foranstaltninger for at sikre, at intet anlæg drives uden godkendelse. Et anlæg defineres i artikel 3, nr. 3), som en stationær teknisk enhed, hvor der gennemføres en eller flere af de aktiviteter, som er nævnt i bilag I, der udføres på samme anlægsområde. I punkt 6.4, litra a), i bilag I er driften af slagterier anført med en kapacitet til produktion af slagtekroppe på mere end 50 ton pr. dag.

22. De præjudicielle spørgsmål omhandler fortolkningen af de begreber, hvormed denne type anlæg beskrives. Jeg vil besvare dem i omvendt rækkefølge.

23. Med det tredje spørgsmål ønsker den forelæggende ret oplyst, om et slagteris kapacitet kan være lavere end den realiserede produktion (herom afsnit A). Det andet spørgsmål drejer sig om begrebet »pr. dag« og opgørelsen af antal produktionsdage (herom afsnit B). Det første spørgsmål vedrører fortolkningen af begrebet »produktion af slagtekroppe« og i denne forbindelse navnlig spørgsmålet, om det afgørende er vægten af det aflivede dyr eller vægten af den færdigbehandlede dyrekrop, efter at visse kropsdele er blevet fjernet (herom afsnit C).

A. Det tredje spørgsmål – faktisk produktion

24. Med det tredje spørgsmål ønsker den forelæggende ret oplyst, om et slagteris kapacitet skal vurderes på grundlag af dets fysiske, tekniske eller juridiske begrænsninger eller på grundlag af den realiserede produktion.

25. I henhold til artikel 4, stk. 1, første punktum, i direktivet om industrielle emissioner træffer medlemsstaterne de nødvendige foranstaltninger for at sikre, at intet anlæg drives uden godkendelse. Derfor skal det kunne fastslås, om et anlæg er omfattet af denne bestemmelse, allerede *inden* det tages i drift.

26. For at sikre dette skal medlemsstaterne sørge for, at anlæg kontrolleres med henblik på, om en godkendelse er nødvendig, inden de tages i drift. På forespørgsel i retsmødet var det desværre ikke muligt at få oplyst, hvorvidt og hvordan dette er sket i tilfældet med det omhandlede slagteri.

27. Den produktion, der senere er blevet realiseret i anlægget, er i al fald ikke egnet som kriterium for på forhånd at fastslå, om et anlæg er godkendelsespligtigt. Denne oplysning står i sagens natur først til rådighed væsentligt senere, efter det tidspunkt, hvor der skal træffes afgørelse om, hvorvidt en godkendelse er nødvendig.

28. Følgelig skal et anlægs kapacitet vurderes på grundlag af andre kriterier. Eftersom begrebet et anlægs kapacitet betegner dets *maksimale* produktionsvolumen, skal disse kriterier findes i de fysiske, tekniske eller juridiske begrænsninger, der er kendetegnende for anlægget [10], hvilket alle procesdeltagere har anerkendt. De hensigter eller produktionsmål, som driftslederen for et anlæg har, kan derimod ikke være afgørende, da der dermed ville være en begrundet risiko for, at godkendelsespligten omgås gennem en vildledning om de reelle hensigter og mål.

29. Med henblik på at vurdere anlægskapaciteten skal det fastslås, hvilken del af anlægget eller hvilket produktionstrin der begrænser kapaciteten i det konkrete anlæg [11]. De produktionstrin, der finder sted i andre dele af anlægget, er nemlig nødvendigvis afhængige af dette trin. I disse andre dele kan der ikke produceres mere, fordi det begrænsende produktionstrin enten ikke kan forarbejde yderligere mellemprodukter eller ikke leverer flere mellemprodukter til efterfølgende trin. Selv hvis der er disponibel kapacitet i disse andre anlægsdele, kan den derfor ikke udnyttes.

30. I hovedsagen diskuteres det bl.a., hvorvidt der skal tages hensyn til et produktionsniveau, som kun er blevet realiseret på grund af yderligere, ulovligt opstillede kølecontainere.

31. Jeg forstår denne diskussion således, at kølekapaciteten begrænser det omtvistede slagteris produktion og dermed den samlede kapacitet. Med andre ord: Når køleanlæggene er fyldt op, kan der ikke slagtes flere dyr på slagteriet, idet kødet i så fald ville blive fordærvet. Uudnyttet kapacitet til aflivning af dyr forøger således ikke slagteriets kapacitet som helhed, når køleanlæggene er udnyttet fuldt ud.

32. Såfremt kølekapaciteten senere forøges gennem opstilling af yderligere kølecontainere, udgør dette en ændring af anlægget. Hvis der allerede er opnået godkendelse af anlægget i henhold til direktivet om industrielle emissioner, skal driftslederen i henhold til artikel 20, stk. 1, i direktivet om industrielle emissioner pålægges at oplyse den kompetente myndighed om denne ændring.

33. Såfremt tærskelværdien for en godkendelsespligt først overskrides med disse yderligere kølecontainere, og anlægget derfor endnu ikke er godkendt i henhold til direktivet om industrielle emissioner, må det i henhold til artikel 4 først drives med brug af de nye kølecontainere, når der er udstedt en sådan godkendelse. Driftslederen skal altså pålægges at indgive en ansøgning om godkendelse og afvente godkendelsen, inden den pågældende tager kølecontainerne i brug.

34. Der må gælde tilsvarende overvejelser, såfremt andre fysiske, tekniske eller juridiske begrænsninger bortfalder eller reduceres. Et anlægs kapacitet kan således forhøjes alene som følge af, at juridiske begrænsninger af den daglige arbejdstid afskaffes. Også i dette tilfælde vil der skulle ansøges om godkendelse, inden tærskelværdien overskrides første gang. I denne forbindelse vil det dog være uforholdsmæssigt at kræve, at driften indstilles, indtil godkendelsen eventuelt er udstedt, så længe den yderligere disponible arbejdstid (endnu) ikke udnyttes.

35. På trods af den store betydning af de fysiske, tekniske eller juridiske begrænsninger, der kendetegner anlægget, må en overskridelse af den skønnede kapacitet i den faktiske drift imidlertid ikke ignoreres. En sådan overskridelse er tværtimod et vægtigt holdepunkt for, at vurderingen af anlæggets kapacitet var baseret på fejlagtige antagelser.

[10] – Således også Europa-Kommissionen, *Guidance on Interpretation and Determination of Capacity under the IPPC Directive* (version 1.4.2007). Jf. om begrænsning af den teoretisk set disponible kapacitet dom af 16.12.2021, Apollo Tyres (Hungary) (C-575/20, EU:C:2021:1024, præmis 41-45).

[11] – Jf. Europa-Kommissionen, *Guidance on Interpretation and Determination of Capacity under the IPPC Directive*, afsnit 3 (version 1.4.2007).

36. Såfremt den gældende tærskelværdi overskrides i den faktiske produktion i et anlæg, der ikke er blevet godkendt i henhold til direktivet om industrielle emissioner, skal det derfor udledes heraf, at anlægget muligvis alligevel er godkendelsespligtigt.

37. I et sådant tilfælde skal anlæggets driftsleder være forpligtet til straks at underrette den myndighed, der har kompetence til at træffe afgørelse om en godkendelse. Myndigheden skal vurdere anlæggets kapacitet på grundlag af de nye oplysninger og alle øvrige omstændigheder i det konkrete tilfælde. Skulle det vise sig, at kapaciteten rent faktisk fejlagtigt er blevet sat for lavt, skal driftslederen i det mindste indgive en ansøgning om godkendelse. Det er muligvis også nødvendigt, at driften indstilles, indtil der er udstedt en godkendelse, eller at der i det mindste fastsættes en juridisk begrænsning af den kapacitet, der kan anvendes. Såfremt driftslederen har bidraget til denne fejltagelse, skal der endog overvejes passende sanktioner.

38. Man kan dog også forestille sig, at en overskridelse af tærskelværdien udgør en enkeltstående, usædvanlig begivenhed, der under normale omstændigheder ikke bør gentage sig. Dette kan navnlig tænkes at være tilfældet, såfremt denne produktionsvolumen beror på en overskridelse af juridiske begrænsninger eller visse anlægsdeles tekniske kapacitetsgrænser, der er forbundet med andre ulemper, f.eks. uforholdsmæssigt stort slid på udstyr eller lavere produktionskvalitet. I sådanne tilfælde kan den kompetente myndighed undlade at udlede af den undtagelsesvist forhøjede realiserede produktionsvolumen, at anlægget har en større kapacitet, og at en godkendelse dermed er påkrævet.

39. Det tredje spørgsmål skal således besvares med, at et anlægs kapacitet i forbindelse med anvendelsen af punkt 6.4, litra a), i bilag I til direktivet om industrielle emissioner skal vurderes på grundlag af de fysiske, tekniske og juridiske begrænsninger, der kendetegner anlægget. Såfremt den faktiske produktion i et anlæg, hvoraf der i første omgang ikke er udstedt en godkendelse, på et senere tidspunkt overskrider den skønnede kapacitet og den gældende tærskelværdi, skal driftslederen være forpligtet til straks at underrette den myndighed, der har kompetence til at træffe afgørelse om en godkendelse, og denne myndighed skal træffe de nødvendige yderligere foranstaltninger.

B. Det andet spørgsmål – daglig kapacitet

40. Med det andet spørgsmål ønskes der en definition af et anlægs daglige kapacitet.

41. Baggrunden for dette spørgsmål er den omstændighed, at slagteprocessen ved Moesgaard Meat ifølge anmodningen om præjudiciel afgørelse er fordelt over i alt tre dage. På den første dag bliver dyrene indleveret og klargjort, på den anden dag aflives de og hænges i kølerum, og på den tredje dag fjernes hoved og hals, og slagtekroppene klargøres til udlevering. Aflivning af dyrene finder kun sted på hverdage, men om søndagen indleveres der allerede dyr til aflivning om mandagen, og de dyr, der aflives om fredagen, videreforarbejdes om lørdagen. Derfor skal den ugentlige produktion efter Moesgaard Meats opfattelse divideres med syv dage med henblik på at fastlægge den daglige kapacitet. Danmark er derimod af den opfattelse, at der kun skal medregnes de dage, hvor der rent faktisk aflives dyr.

42. I denne tvist optræder på ny den fejlagtige antagelse, at den kapacitet i et anlæg, der fører til, at der skal foreligge en godkendelse, kan fastlægges direkte på grundlag af den faktiske produktion.

43. Med henblik på at træffe afgørelse om, hvorvidt der skal foreligge en godkendelse, skal produktionskapaciteten imidlertid – som allerede nævnt [12] – vurderes på forhånd på grundlag af anlæggets egenskaber og dets enkelte komponenter. I denne forbindelse skal anlæggets maksimale kapacitet som helhed principielt fastlægges under hensyntagen til hver enkelt anlægskomponents fysiske, tekniske og juridiske begrænsninger. Det afgørende for kapaciteten er, hvilken del af anlægget eller hvilket produktionstrin der begrænser det samlede anlægs kapacitet [13].

44. I denne forbindelse er det afgørende ikke, om det færdige produkt, der skal fremstilles, fremstilles på dette trin (eller på denne dag). Det skal derimod fastslås, hvilken mængde af det færdige produkt der kan fremstilles ud fra mellemproduktet på det afgørende produktionstrin. Denne mængde er nemlig – som nævnt – udslagsgivende for den produktionsvolumen, som anlægget som helhed kan producere.

45. Såfremt antagelsen om, at det omtvistede slagteris kølekapacitet begrænser denne produktionsvolumen, er korrekt, skal det således først undersøges, hvor mange aflivede dyr der kan anbringes i køleanlæggene pr. dag, og dernæst, hvilken mængde slagtekroppe der kan fremstilles heraf.

46. Med henblik på at fastlægge den maksimale kapacitet skal der tages udgangspunkt i en daglig døgndrift, dvs. 24 timer i døgnet, medmindre nogen af de nævnte begrænsninger gør sig gældende [14]. Såfremt det ved en vurdering på grundlag af disse begrænsninger viser sig, at døgndrift ikke er mulig, f.eks. på grund af juridiske begrænsninger eller nødvendige vedligeholdelsesarbejder, skal der nødvendigvis tages hensyn hertil ved fastlæggelsen af den daglige kapacitet.

47. Det er derimod uden betydning for fastlæggelsen af den daglige kapacitet, hvis der på *visse* dage som følge af de nævnte begrænsninger ikke er mulighed for drift eller kun for begrænset drift, f.eks. på grund af driftsforbud på søn- og/eller helligdage. Punkt 6.4, litra a), i bilag I til direktivet om industrielle emissioner fastsætter nemlig en tærskelværdi *pr. dag*. Såfremt der skulle tages hensyn kapacitetsudsving, ville bestemmelsen henvise til kapaciteten over længere perioder. Derfor skal der tages udgangspunkt i den maksimale kapacitet på de dage, hvor kapaciteten også kan udnyttes, altså netop ikke i gennemsnitlige værdier over flere dage.

48. For denne konklusion taler også det mål, der er fastsat i artikel 1, stk. 1, i direktivet om industrielle emissioner og i anden betragtning til dette direktiv, om at forebygge eller i det mindste begrænse forurening [15]. Herved er et anlægs varige miljøpåvirkninger ganske vist også af betydning, men anlægget skal først og fremmest konstrueres med henblik på at forebygge eller i det mindste begrænse de særligt belastende miljøvirkninger, der optræder i forbindelse med toppe i produktionen. I modsat fald kan det frygtes, at anlægget, når produktionen er særligt stor, forårsager uforholdsmæssigt meget forurening [16].

[12] – Jf. ovenfor, punkt 28.

[13] – Jf. ovenfor, punkt 29.

[14] – Således også Europa-Kommissionen, *Guidance on Interpretation and Determination of Capacity under the IPPC Directive*, afsnit 2 (version 1.4.2007).

[15] – Jf. dom af 22.1.2009, Association nationale pour la protection des eaux et rivières og Association OABA (C-473/07, EU:C:2009:30, præmis 25), og af 15.12.2011, Møller (C-585/10, EU:C:2011:847, præmis 29).

[16] – Jf. mit forslag til afgørelse Craeynest m.fl. (C-723/17, EU:C:2019:168, punkt 84 og 85) og dom af 26.6.2019 i samme sag (EU:C:2019:533, præmis 67).

49. Såfremt et anlæg kun er konstrueret til at håndtere miljøvirkningerne ved en gennemsnitlig produktion, vil systemerne til forebyggelse eller begrænsning af forurening nemlig blive overbelastet i tilfælde af en særligt intensiv produktion. For så vidt angår et slagteri må det således frygtes, at en del af spildevandet ikke længere kan renses, eller at der fremkommer affald, der ikke kan oplagres på behørig vis.

50. Den konkrete planlægning af driften kan derimod kun være afgørende, såfremt disse begrænsninger kommer til udtryk heri. Hvis anlægget på grund af juridiske begrænsninger eksempelvis kun kan drives en del af dagen, vil denne begrænsning nødvendigvis komme til udtryk i den faktiske planlægning af arbejdstiden. Den produktionsvolumen, der kan realiseres inden for dette tidsrum, svarer til anlægskapaciteten.

51. Hvis driften derimod uafhængigt af de fysiske, tekniske og juridiske begrænsninger er planlagt således, at den faktiske kapacitet ikke udnyttes fuldt ud, ændrer det ikke den kapacitet i anlægget, der fører til, at der skal foreligge en godkendelse. Eftersom anlæggets kapacitet omfatter den maksimale produktionsvolumen, kan navnlig begrænsninger af produktionen af rent økonomiske grunde ikke være afgørende.

52. Følgelig skal det andet spørgsmål besvares med, at et anlægs daglige kapacitet som omhandlet i punkt 6.4, litra a), i bilag I til direktivet om industrielle emissioner skal fastlægges på grundlag af den maksimale produktion, der kan realiseres inden for 24 timer under hensyntagen til alle anlægsdeles fysiske, tekniske og juridiske begrænsninger.

C. Det første spørgsmål – begrebet »slagtekroppe«

53. Det første spørgsmål har til formål at afklare, hvad de »slagtekroppe«, hvis vægt skal indgå i beregningen af et slagteris produktionskapacitet, omfatter. Den forelæggende ret ønsker oplyst, om det afgørende er dyrenes vægt umiddelbart efter aflivningen, hvilket stort set svarer til den levende vægt, eller vægten efter yderligere forarbejdningstrin, nemlig udtagning af organer og indvolde, afskæring af hals og hoved samt afblødning og nedkøling af slagtedyret.

54. I praksis kan denne sondring have væsentlig betydning for, om tærskelværdien for godkendelsespligt i henhold til direktivet om industrielle emissioner nås. I Danmark reducerer forarbejdningstrin efter aflivning kvægs vægt med ca. 45% og svins vægt med ca. 33%[17].

55. Som alle procesdeltagere har anerkendt, kan dette spørgsmål ikke vurderes på grundlag af den danske bekendtgørelse om produktionsafgift ved slagtning og eksport af svin. Med henblik på anvendelsen af direktivet om industrielle emissioner skal slagteriers kapacitet fastlægges på grundlag af EU-retlige begreber, der skal fortolkes selvstændigt[18]. Det kan imidlertid ikke udelukkes, at den produktionsvolumen, der angives i forbindelse med denne afgift, giver mulighed for at foretage et skøn af den faktiske mængde af slagtekroppe.

56. Hvis man alene lægger ordenes betydning til grund, kan man fortolke begrebet »produktion af slagtekroppe« i punkt 6.4, litra a), i bilag I til direktivet om industrielle emissioner således, at det omfatter dyrene umiddelbart efter aflivningen. I nogle sprogversioner anvendes et begreb, der

[17] – Europa-Kommissionen, *Reference Document on Best Available Techniques in the Slaughterhouses and Animal By-products Industries* (5/2005), tabel 1.3 (s. 6).

[18] – Dom af 19.9.2000, Linster (C-287/98, EU:C:2000:468, præmis 43), af 9.9.2003, Monsanto Agricoltura Italia m.fl. (C-236/01, EU:C:2003:431, præmis 72), og af 7.9.2022, Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Karakteren af retten til ophold i henhold til artikel 20 TEUF) (C-624/20, EU:C:2022:639, præmis 19).

oprindeligt betegner et dødt væsen [19]. Det tyske begreb »Schlachtkörper« er imidlertid også dannet af ordene »schlachten« [(slagte)] og »Körper« [(krop)] og betegner således en slagtet, dvs. aflivet krop. Ved denne fortolkning skal begrebet »produktion« sidestilles med aflivningen.

57. Der må imidlertid ikke ses bort fra den faktiske forståelse af de anvendte begreber i den pågældende erhvervssektor, i den foreliggende sag slagtning af husdyr. Allerede heraf følger det, at begrebet regulerer slagteriers kapacitet. I nogle sprogversioner fremgår forbindelsen til slagtningen endog af selve begrebet, der betegner resultatet af produktionen. Dette gælder f.eks. for det spanske begreb »canal« [20], det danske begreb »slagtekrop« [21], det tyske begreb »Schlachtkörper« [(slagtekrop)], det nederlandske begreb »geslachte dieren« (slagtede dyr) og det svenske begreb »slaktvikt« (slagtevægt).

58. De relevante EU-retlige bestemmelser illustrerer fortolkningen af de anvendte begreber i den pågældende erhvervssektor. Heri defineres de begreber, der anvendes i de fleste sprogversioner af punkt 6.4, litra a), i bilag I til direktivet om industrielle emissioner, udtrykkeligt således, at der efter aflivningen kommer yderligere forarbejdningstrin, der reducerer vægten.

59. Definitionen i artikel 2, litra d), i direktiv 64/433, som ændret ved direktiv 91/497, omfattede hele slagtedyrets krop efter afblødning, udtagning af organer, afskæring af lemmerne i forknæled og haseled, af hoved, hale og yver og endvidere for kvæg, får, geder og hovdyr efter afhudning.

60. I henhold til den nugældende bestemmelse i punkt 1.9. i bilag I til forordning nr. 853/2004 er en slagtekrop et dyrs krop efter slagtning og slagtemæssig behandling. Det fremgår dog ikke klart af denne ordning, hvilke dele af kroppen der fjernes som led i den slagtemæssige behandling.

61. I så henseende er der mere hjælp at hente i forordning nr. 1308/2013. I henhold til denne forordning er slagtekroppe for så vidt angår kvæg og får hele kroppe af slagtekvæg efter afblødning, udtagelse af organer og afhudning, for så vidt angår svin hele eller midtflækkede kroppe af slagtede svin efter afblødning og udtagelse af indvolde. Det følger af reglerne om præsentationen af slagtekroppe, at ved kvæg og får skal hoved og underben, indvolde samt kønsorganer fjernes og ved svin tunge, børster, klove, kønsorganer, flomme, nyrer og mellemgulv.

62. I så henseende bør to ting fremhæves.

63. For det første var definitionen i direktiv 64/433, som ændret ved direktiv 91/497, i kraft, da den oprindelige ordning vedrørende miljøgodkendelse af slagterier i direktiv 96/61 blev vedtaget. Det må derfor antages, at denne definition prægede fortolkningen af begrebet under lovgivningsprocessen.

64. For det andet viser udviklingen af den tyske affattelse af ordningen vedrørende godkendelsespligt i direktivet om industrielle emissioner betydningen af begreberne i ordningerne vedrørende slagtning. I direktiv 96/61 anvendtes nemlig ligesom i definitionen i direktiv 64/433, som ændret ved direktiv 91/497, ikke begrebet »Schlachtkörper« [(slagtekrop)],

[19] – Således f.eks. det engelske begreb »carcase«, det franske begreb »carcasse« eller det bulgarske begreb »труп«. Tilsvarende begreber anvendes også i den autentiske engelske og den franske samt i den russiske (»туш«) version af nr. 19, tredje led, litra a), i bilag I til Århuskonventionen om adgang til oplysninger, offentlig deltagelse i beslutningsprocesser samt adgang til klage og domstolsprøvelse på miljøområdet fra 1998 (EUT 2005, L 124, s. 4), vedtaget ved Rådets afgørelse 2005/370/EF af 17.2.2005 (EUT 2005, L 124, s. 1), der er gennemført ved direktivet om industrielle emissioner.

[20] – Allerede *Diccionario de la Academia Española* fra 1826 indeholdt for »canal« bl.a. definitionen »Res muerta y abierta despues de sacadas las tripas« (»dødt dyr, åbnet, efter at indvoldene er fjernet«).

[21] – Dette begreb er ligesom det tyske begreb »Schlachtkörper« sammensat af begreberne »slagte« og »krop«.

men begrebet »Tierkörper« [(dyrekrop)]. Begrebet blev først i det nugældende direktiv om industrielle emissioner erstattet af begrebet »Schlachtkörper« [(slagtekrop)], der også finder anvendelse i de nyere ordninger vedrørende slagtning.

65. Definitionerne i ordningerne vedrørende slagtning er desuden i overensstemmelse med indledningen til bilag I til direktivet om industrielle emissioner, som Kommissionen har fremhævet, hvorefter bilagets tærskelværdier generelt vedrører produktionskapacitet, dvs. volumen af det fremstillede produkt. Dette gælder ganske vist ikke for alle typer anlæg, men i det mindste vedrører tærskelværdien for slagterier dog efter sin ordlyd produktionen.

66. I overensstemmelse hermed lægger den pågældende erhvervssektor ifølge de foreliggende oplysninger også til grund, at der ved slagtekroppe forstås de forarbejdede dyrekroppe efter fjernelse af betydelige dele af kroppene. Det viser oplysninger fra Flanderns, Det Forenede Kongeriges og Tysklands myndigheder, der er dokumenteret i anmodningen om præjudiciel afgørelse. Først og fremmest indeholder det referencedokument vedrørende den bedste tilgængelige teknik for slagterier, som Kommissionen udarbejdede i henhold til artikel 16, stk. 2, i direktiv 96/61, en tabel, hvorefter slagtekroppenes vægt (»carcase weight«) i mange medlemsstater er markant lavere end den levende vægt (»live weight«) [22].

67. En hensyntagen til denne berettigede forventning i praksis i forbindelse med fortolkningen af punkt 6.4, litra a), i bilag I til direktivet om industrielle emissioner sikrer i øvrigt kravet om, at strafferetlige bestemmelser, der – som i hovedsagen – er knyttet til godkendelsespligten, skal være forudsigelige og præcise [23].

68. Ved en slagtekrop forstås således kroppen af det slagtede dyr efter den slagtemæssige behandling, dvs. efter yderligere forarbejdningstrin.

69. Definitionerne i ordningerne vedrørende slagtning er imidlertid kun overensstemmende med hensyn til udtagning af organer fra og afblødning af de aflivede dyr. De nugældende regler i bilag IV til forordning nr. 1308/2013 adskiller sig derimod navnlig med hensyn til huden og hovedet. For kvæg og får skal begge dele fjernes, men derimod ikke for svin. I definitionen i direktiv 64/433, som ændret ved direktiv 91/497, fandtes en sådan sondring mellem disse arter derimod endnu ikke.

70. Det må antages, at de regler i henhold til bilag IV til forordning nr. 1308/2013, der gælder i dag – og var gældende i det i den nationale sag omtvistede tidsrum – har inkorporeret eller i det mindste påvirket udviklingen af fortolkningen af begrebet i den pågældende erhvervssektor. Derfor bør begrebet »slagtekrop« som omhandlet i punkt 6.4, litra a), i bilag I til direktivet om industrielle emissioner fortolkes i overensstemmelse med definitionerne af begrebet slagtekrop og reglerne om præsentation i bilag IV til forordning nr. 1308/2013.

[22] – Europa-Kommissionen, *Reference Document on Best Available Techniques in the Slaughterhouses and Animal By-products Industries* (5/2005), tabel 1.3 (s. 6 og 7).

[23] – Jf. dom af 5.12.2017, M.A.S. og M.B. (C-42/17, EU:C:2017:936, præmis 51-56 med yderligere henvisninger).

71. Derimod kan en hensyntagen til den levende vægt ikke støttes på den omstændighed, at der findes sprogversioner, hvori direktivet om industrielle emissioner anvender andre begreber end ordningerne om slagtning. Dette gjaldt allerede i det oprindelige direktiv 96/61 den nederlandske [24] og den svenske [25] affattelse og i dag desuden også den bulgarske [26], den tjekkiske [27], den ungarske [28], den slovenske [29] og den slovakiske [30] affattelse.

72. Disse forskellige sprogversioner udvider ganske vist i princippet fortolkningsmargenen og tillægger navnlig den systematiske sammenhæng, hvori ordningen indgår, og formålene med ordningen særlig betydning [31].

73. Den systematiske sammenhæng, navnlig henvisningen til produktionen og sammenhængen med fortolkningen i erhvervssektoren for slagtning, taler imidlertid netop for, at kapaciteten fastlægges på grundlag af vægten af de videreforarbejdede aflivede dyr.

74. Denne systematiske sammenhæng afkræftes ikke af, at formålene med direktivet om industrielle emissioner, nemlig forebyggelse og bekæmpelse af miljøvirkninger, snarere taler for at lægge de slagtede dyrs levende vægt til grund.

75. Formålet med direktivet er ganske vist defineret bredt og er derfor til hinder for en restriktiv fortolkning [32]. Der er desuden en tættere sammenhæng mellem slagteprocessens miljøvirkninger og den levende vægt end med vægten af det fremstillede produkt. Det er nemlig netop de fra slagtekroppen fjernede kropsdele, der muligvis ikke er ønskede og derfor bliver til affald. Definitionerne i ordningerne vedrørende slagtning tager i sagens natur ikke hensyn til disse mulige miljøvirkninger, eftersom de ikke tager sigte på beskyttelse af miljøet, men på hygiejnen på slagterier og markedsordningen [33].

76. Det udelukker imidlertid ikke, at lovgiver ved fastsættelsen af tærskelværdien for en godkendelsespligt også har taget højde for, at der i forbindelse med færdigbehandlede slagtekroppe er en vis mængde kropsdele, der fjernes og ikke indgår i slagtekroppenes vægt. Denne mængde og de dermed forbundne miljøvirkninger kan nemlig skønnes på grundlag af erfaringsmæssige værdier og kan derigennem påvirke fastsættelsen af tærskelværdien.

77. Som Kommissionen i øvrigt har anført, forhindrer denne fortolkning af begrebet »slagtekrop« ikke medlemsstaterne i at udvide godkendelsespligten i forbindelse med gennemførelsen af direktivet om industrielle emissioner ved at sætte tærskelværdien i forhold til slagtedyrenes

[24] – »Geslachte dieren« (slagtede dyr) i stedet for »karkas« (døde dyr) i slagtereglerne. Begrebet »karkas« anvendes dog i den nederlandske affattelse af punkt 6.5 i bilag I til direktivet om industrielle emissioner vedrørende anlæg til bortskaffelse af døde dyr.

[25] – »Slaktvikt« (slagtevægt) i stedet for »slaktkropp« (slagtekrop) i slagtereglerne.

[26] – »трупно месо« (kød fra døde dyr) i stedet for »Кланичен труп« (slagtede, døde dyr) i slagtereglerne.

[27] – »Kapacita porážky« (slagtekapacitet) i stedet for »jatečně upraveným tělem« (slagtekroppe) i slagtereglerne.

[28] – »Vágóhidak tevékenysége« (slagterivirksomhed) i stedet for »hasított test« (opskårne kroppe) i slagtereglerne.

[29] – »Zmogljivostjo zakola« (slagtekapacitet) i stedet for »Trup« (døde dyr) i slagtereglerne.

[30] – »Kapacita spracovania zabitých zvierat« (kapacitet til behandling af slagtede dyr) i stedet for »jatočné telo« (slagtekroppe) i slagtereglerne.

[31] – Dom af 27.10.1977, Bouchereau (30/77, EU:C:1977:172, præmis 13 og 14), af 26.1.2021, Hessischer Rundfunk (C-422/19 og C-423/19, EU:C:2021:63, præmis 65), og af 17.1.2023, Spanien mod Kommissionen (C-632/20 P, EU:C:2023:28, præmis 40-42).

[32] – Dom af 22.1.2009, Association nationale pour la protection des eaux et rivières og Association OABA (C-473/07, EU:C:2009:30, præmis 27), og af 15.12.2011, Møller (C-585/10, EU:C:2011:847, præmis 31).

[33] – Jf. dom af 15.12.2011, Møller (C-585/10, EU:C:2011:847, præmis 37).

levende vægt [34] eller ved at fastsætte en lavere tærskelværdi. Det vil nemlig udgøre strengere beskyttelsesforanstaltninger, som er tilladte i henhold til artikel 193 TEUF. Moesgaard Meat har imidlertid anført, at Danmark ikke har vedtaget en sådan strengere ordning.

78. Det første spørgsmål skal således besvares med, at begrebet »slagtekrop« som omhandlet i punkt 6.4, litra a), i bilag I til direktivet om industrielle emissioner skal fortolkes i overensstemmelse med definitionerne af begrebet »slagtekrop« og reglerne om præsentation i bilag IV til forordning nr. 1308/2013.

V. Forslag til afgørelse

79. Jeg foreslår derfor Domstolen at besvare anmodningen om præjudiciel afgørelse som følger:

»1) I forbindelse med anvendelsen af punkt 6.4, litra a), i bilag I til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2010/75/EU af 24. november 2010 om industrielle emissioner (integreret forebyggelse og bekæmpelse af forurening) skal et anlægs kapacitet vurderes på grundlag af de fysiske, tekniske og juridiske begrænsninger, der kendetegner anlægget. Såfremt den faktiske produktion i et anlæg, hvoraf der i første omgang ikke er udstedt en godkendelse, på et senere tidspunkt overskrider den skønnede kapacitet og den gældende tærskelværdi, skal driftslederen være forpligtet til straks at underrette den myndighed, der har kompetence til at træffe afgørelse om en godkendelse, og denne myndighed skal træffe de nødvendige yderligere foranstaltninger.

2) Et anlægs daglige kapacitet som omhandlet i punkt 6.4, litra a), i bilag I til direktiv 2010/75 skal fastlægges på grundlag af den maksimale produktion, der kan realiseres inden for 24 timer under hensyntagen til alle anlægsdeles fysiske, tekniske og juridiske begrænsninger.

3) Begrebet »slagtekrop« som omhandlet i punkt 6.4, litra a), i bilag I til direktiv 2010/75 skal fortolkes i overensstemmelse med definitionerne af begrebet »slagtekrop« og reglerne om præsentation i bilag IV til Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 1308/2013 af 17. december 2013 om en fælles markedsordning for landbrugsprodukter og om ophævelse af Rådets forordning (EØF) nr. 922/72, (EØF) nr. 234/79, (EF) nr. 1037/2001 og (EF) nr. 1234/2007.«

[34] – Dette gælder f.eks. for Tyskland i nr. 7.2.1 i Vierte Verordnung zur Durchführung des Bundesimmissionsschutzgesetzes (fjerde bekendtgørelse til gennemførelse af forbundsloven om beskyttelse mod emissioner, bekendtgørelse om godkendelsespligtige anlæg – 4. BImSchV, bekendtgørelse af 31.5.2017, *Bundesgesetzblatt I*, s. 1440; som ændret ved bekendtgørelse af 12.1.2021, *Bundesgesetzblatt I*, s. 69).