Rättsfallssamlingen

FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT
NILS WAHL
föredraget den 20 september 2018 [1]

Mål C-497/17

Œuvre d'assistance aux bêtes d'abattoirs (OABA)
mot
Ministre de l'Agriculture et de l'Alimentation,
Bionoor,
Ecocert France,
Institut national de l'origine et de la qualité (INAO)

(begäran om förhandsavgörande från Cour administrative d'appel de Versailles (Förvaltningsdomstolen i andra instans i Versailles, Frankrike))

”Begäran om förhandsavgörande – Skydd av djur vid tidpunkten för avlivning – Förordning (EG) nr 1099/2009 – Särskilda metoder för slakt som påbjuds av religiösa riter – Slakt utan bedövning – Förenlighet med ekologisk animalieproduktion i den mening som avses i förordning nr 834/2007”

Inledning

1. Är det enligt gällande unionsbestämmelser tillåtet eller förbjudet att utfärda det europeiska kontrollmärket ”ekologiskt jordbruk” för produkter som kommer från djur som slaktats rituellt utan föregående bedövning i enlighet med de villkor som uppställs i förordning (EG) nr 1099/2009? [2]

2. Detta är i huvudsak den fråga som EU-domstolen har ombetts att besvara i förevarande begäran om förhandsavgörande från Cour administrative d'appel de Versailles (Förvaltningsdomstolen i andra instans i Versailles, Frankrike).

3. Begäran har framställts inom ramen för ett överklagande från föreningen Œuvre d'Assistance aux Bêtes d'Abattoirs (nedan kallad OABA) [3] med yrkande om upphävande av en dom som meddelats av Tribunal administratif de Montreuil (Förvaltningsdomstolen i Montreuil, Frankrike), i vilken nämnda domstol ogillade den talan som OABA väckt mot företaget Ecocert France (nedan kallat Ecocert), ett privaträttsligt certifieringsorgan som nu bedriver verksamhet för Institut national de l'origine et de la qualité (nedan kallat INAO), för att ha gjort sig skyldigt till maktmissbruk genom sitt tysta avslag på OABA:s begäran om att, i enlighet med artikel 30 i förordning nr 834/2007, [4] vidta åtgärder för att stoppa marknadsföring och saluföring av produkter under märket ”Tendre France” med halalcertifiering och märkningen ”ekologiskt jordbruk”.

1 Originalspråk: franska.

2 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).

3 Detta är en fransk förening som grundades 1961 och som enligt sina stadgar har som mål att ”med alla lämpliga lagliga medel bistå, försvara och beskydda djur avsedda för slakt, charkuteriprodukter eller destruering, samt gårdsdjur, kallblodiga djur och i förlängningen alla djur vars kött är avsett för konsumtion, i olika skeden av deras liv, bland annat i samband med uppfödning, hållande, transport och avlivning”.

4 Rådets förordning (EG) nr 834/2007 av den 28 juni 2007 om ekologisk produktion och märkning av ekologiska produkter och om upphävande av förordning (EEG) nr 2092/91 (EUT L 189, 2007, s. 1).

Tillämpliga bestämmelser

Förordning nr 834/2007

4. Skälen 1, 3, 5, 17 och 22 i förordning nr 834/2007 har följande lydelse:

”(1) Ekologisk produktion är ett övergripande system för jordbruksverksamhet och livsmedelsproduktion där man kombinerar bästa miljöpraxis, stor biologisk mångfald, bevarande av naturresurser, tillämpning av stränga djurskyddskrav och en produktionsmetod som motsvarar förväntningarna från de konsumenter som föredrar produkter som har framställts med användning av naturliga ämnen och processer. Den ekologiska produktionsmetoden spelar därigenom en dubbel roll i samhället; den försörjer en särskild marknad där konsumenterna efterfrågar ekologiska produkter och den levererar kollektiva nyttigheter som bidrar till miljö- och djurskyddet, liksom till landsbygdsutveckling.

…

(3) Gemenskapens rättsliga ram för den ekologiska produktionssektorn bör ha som mål att skapa sund konkurrens och en väl fungerande inre marknad för ekologiska produkter, samtidigt som man bibehåller och lever upp till konsumenternas förtroende för produkter med en märkning som anger att de är ekologiska. Den bör också syfta till att skapa förutsättningar för sektorn att utvecklas i takt med produktions- och marknadsutvecklingen.

…

(5) Därför bör de mål, principer och bestämmelser som är tillämpliga på ekologisk produktion definieras mer uttryckligt för att bidra till öppenhet, stärka konsumenternas förtroende och skapa en harmoniserad syn på begreppet ekologisk produktion.

…

(17) Ekologisk djurhållning bör respektera höga djurskyddskrav och uppfylla djurens artspecifika beteendebehov, medan djurhälsoarbetet bör grunda sig på förebyggande av sjukdomar. I det avseendet bör särskild uppmärksamhet ägnas åt inhysnings/stallförhållanden, djurhållningspraxis och djurtäthet. Vid valet av arter bör man dessutom ta hänsyn till djurens förutsättningar att anpassa sig till lokala förhållanden. Tillämpningsbestämmelserna för animalieproduktion och vattenbruksproduktion bör åtminstone garantera att de bestämmelser följs som föreskrivs i Europeiska konventionen om skydd av animalieproduktionens djur och de rekommendationer som har gjorts senare av dess stående kommitté.

…

(22) Det är viktigt att bibehålla konsumenternas förtroende för ekologiska produkter. Undantag från de krav som tillämpas på ekologisk produktion bör därför vara strängt begränsade till fall där det bedöms vara motiverat att tillämpa undantagsbestämmelser.”

5. I artikel 1 förordning nr 834/2007, som har rubriken ”Syfte och tillämpningsområde”, föreskrivs följande:

”1. Denna förordning utgör grunden för en hållbar utveckling av ekologisk produktion samtidigt som den sörjer för en väl fungerande inre marknad, garanterar sund konkurrens, inger förtroende hos konsumenterna och skyddar deras intressen.

I förordningen fastställs gemensamma mål och principer som skall ligga till grund för de regler som fastställs i enlighet med denna när det gäller

a) alla led av produktion, beredning och distribution av ekologiska produkter samt kontroll av dessa,

b) användning av uppgifter om ekologisk produktion vid märkning och marknadsföring.

2. Denna förordning skall tillämpas på följande produkter från jordbruk, inklusive vattenbruk, om produkterna släpps ut på marknaden eller är avsedda att släppas ut på marknaden:

a) Levande eller obearbetade jordbruksprodukter.

b) Bearbetade jordbruksprodukter för livsmedelsändamål.

c) Foder.

d) Vegetativt förökningsmaterial och utsäde.

…

3. Denna förordning skall tillämpas på alla aktörer som ägnar sig åt verksamhet inom något led av produktionen, beredningen och distributionen med anknytning till produkter som anges i punkt 2.

…

4. Denna förordning skall tillämpas, utan att tillämpningen av andra gemenskapsbestämmelser eller nationella bestämmelser påverkas, i överensstämmelse med gemenskapsrätten på området för de produkter som avses i denna artikel, till exempel bestämmelser som reglerar produktion, beredning, saluföring, märkning och kontroll, inklusive lagstiftning om livsmedel och djurfoder."

6. I artikel 3 i förordning nr 834/2007 fastställs följande "[m]ål" för förordningen:

"Ekologisk produktion skall ha följande allmänna mål:

a) Att införa ett hållbart förvaltningssystem för jordbruk som

   …

   iv) uppfyller stränga djurskyddskrav och i synnerhet respekterar djurens artspecifika beteendebehov.

b) Att sträva efter att framställa produkter av hög kvalitet.

…"

7. Under rubriken "Specifika principer för jordbruk" anges i artikel 5 h i förordning nr 834/2007 att ekologiskt jordbruk ska grunda sig på en "hög djurskyddsnivå som tar hänsyn till artspecifika behov".

8. I artikel 14 i förordning nr 834/2007, som rör "[r]egler för animalieproduktion", föreskrivs följande:

"1. Utöver de allmänna regler för jordbruksproduktion som fastställs i artikel 11 skall följande regler tillämpas på animalieproduktion:

…

b) När det gäller djurhållningspraxis och utrymmen för förvar av djur:

…

viii) Allt lidande, inklusive stympning, skall minimeras under djurens hela liv, inklusive vid tidpunkten för slakt.

…"

Förordning nr 889/2008

9. Skäl 10 i förordning nr 889/2008 [5] har följande lydelse:

"Ekologisk djurhållning bör garantera att djurens artspecifika beteendebehov möts. I detta avseende bör byggnaderna för alla djurarter motsvara djurens behov i fråga om ventilation, belysning, utrymme och bekvämlighet. Det bör därför finnas tillräckliga ytor för att ge varje enskilt djur tillräcklig rörelsefrihet och möjlighet att utveckla sitt naturliga sociala beteende. Särskilda villkor för utrymmen för förvaring av djur och för djurhållningsmetoder bör fastställas för vissa djur, däribland bin. Dessa särskilda villkor i fråga om utrymmen för förvaring av djur bör iaktta en hög djurskyddsnivå, något som är av största betydelse i ekologisk animalieproduktion och därför kan vara mer långtgående än de gemenskapsnormer för djurskydd som gäller för jordbruk i största allmänhet. Ekologiska uppfödningsmetoder bör förhindra att fjäderfä föds upp för snabbt. Särskilda bestämmelser för att undvika intensiva uppfödningsmetoder bör därför fastställas. I synnerhet ska fjäderfä antingen födas upp tills de når en lägsta ålder eller komma från långsamt växande fjäderfäraser, vilket innebär att det inte i något av dessa fall finns någon anledning att använda intensiva uppfödningsmetoder."

10. I artikel 18 i förordning nr 889/2008, som har rubriken "Djurhållning", föreskrivs följande:

"1. Ingrepp som att trä gummiband runt svansen på får, kupera svansar, tandklippning, näbbtrimning och avhorning får inte göras rutinmässigt inom jordbruk med ekologisk produktion. En del av dessa ingrepp får dock tillåtas av den behöriga myndigheten av säkerhetsskäl eller, från fall till fall, om ingreppen syftar till att förbättra djurens hälsa, välbefinnande eller hygien.

Djurens lidande ska minimeras genom att använda bedövning och genom att kvalificerad personal endast gör sådana ingrepp vid den lämpligaste åldern för djuren.

2. Kirurgisk kastrering är tillåten för att bibehålla kvaliteten på produkter samt traditionella produktionsmetoder men endast om de villkor som anges i punkt 1 andra stycket är uppfyllda.

3. Det är förbjudet att stympa bidrottningar genom till exempel vingklippning.

4. Lastning och lossning av djur ska genomföras utan användning av någon form av elektrisk stimulans för att tvinga djuren. Det är förbjudet att använda allopatiska lugnande medel före eller under transporten."

11. Enligt artikel 20.5 i förordning nr 889/2008, som rör "[f]oder som tillgodoser djurens näringsbehov", är tvångsmatning förbjuden.

5 Kommissionens förordning (EG) av den 5 september 2008 om tillämpningsföreskrifter för rådets förordning (EG) nr 834/2007 om ekologisk produktion och märkning av ekologiska produkter med avseende på ekologisk produktion, märkning och kontroll (EUT L 250, 2008, s. 1).

Förordning nr 1099/2009

12. I skälen i förordning nr 1099/2009 anges bland annat följande:

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

…

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

…

(18) Undantag från kravet på bedövning vid religiös slakt som äger rum i slakterier beviljades genom [rådets] direktiv 93/119/EG [av den 22 december 1993 om skydd av djur vid tidpunkten för slakt eller avlivning (*EGT L 340, 1993, s. 21; svensk specialutgåva, område 3 volym 55, s. 194*)]. Eftersom de 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 [nedan kallad stadgan].

…

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

(21) Övervakning av bedövningseffektiviteten sker främst utifrån bedömningen av medvetande och känsel hos djuren. Ett djurs medvetande är väsentligen dess förmåga att förnimma känslor och kontrollera sina frivilliga rörelser. Trots vissa undantag, såsom på elektrisk väg eller på annat sätt framkallad förlamning, kan ett djur antas vara medvetslöst om det förlorar förmågan att stå upp på ett normalt sätt, inte är vaket och inte visar tecken på positiva eller negativa känslor såsom rädsla eller upphetsning. Ett djurs förmåga till känsloförnimmelse är väsentligen dess förmåga att känna smärta. I allmänhet kan ett djur antas vara utan förmåga att känna något om det inte visar några reflexer eller reaktioner på stimuli såsom ljud, lukt, ljus eller fysisk kontakt.

…

(33) Djur kan utsättas för lidande om något går fel vid bedövningen. Därför bör det i denna förordning föreskrivas att lämplig reservutrustning för bedövning måste finnas tillgänglig för att djurens smärta, plåga eller lidande ska kunna minimeras.

…

(37) Gemenskapen strävar efter att främja höga normer för välbefinnande i djurbesättningar i hela världen, särskilt i samband med handel. Den stöder de specifika normer och rekommendationer för djurens välbefinnande, bland annat vid slakt, som utarbetas av OIE [Världsorganisationen för djurhälsa]. …

…

(43) För att minimera lidandet vid slakt utan bedövning krävs ett rätt utfört halssnitt med en kniv med vass egg. Dessutom finns det risk för att djur som inte fixeras mekaniskt då snittet läggs avblodas långsammare, vilket förlänger lidandet i onödan. Nötkreatur, får och getter är de vanligaste arter som slaktas enligt detta förfarande. Följaktligen bör idisslare som slaktas utan bedövning fixeras individuellt och mekaniskt.

…"

13. I artikel 1 i förordning nr 1099/2009 anges att det i den förordningen fastställs bestämmelser om avlivning av djur som föds upp eller hålls för produktion av livsmedel.

14. Av artikel 2 i förordning nr 1099/2009, som har rubriken "Definitioner", framgår att i förordningen avses med

"…

f) *bedövning*: varje avsiktligt framkallad process som leder till att ett djur förlorar medvetandet och förmågan att känna smärta, inbegripet varje process som leder till omedelbar död,

g) *religiös ritual*: en rad handlingar i samband med slakt av djur vilka påbjuds av en religion,

…

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

…"

15. I artikel 3.1 i förordning nr 1099/2009, som har rubriken, "Allmänna krav för avlivning och därmed sammanhängande verksamhet", föreskrivs följande:

"Djur ska förskonas från all smärta, plåga eller lidande som kan undvikas vid tidpunkten för avlivning och därmed sammanhängande verksamhet."

16. Under rubriken "Bedövningsmetoder" i artikel 4 i förordning nr 1099/2009 föreskrivs följande:

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

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

…

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

Bakgrund till tvisten, tolkningsfrågan och förfarandet vid EU-domstolen

17. Den 24 september 2012 begärde OABA att ministre de l'Agriculture, de l'Agroalimentaire et de la Forêt (ministern för jordbruks-, livsmedels- och skogsfrågor, nedan kallad jordbruksministern, Frankrike) skulle stoppa marknadsföringen och saluföringen av köttfärsbiffar under märket "Tendre France" med halalcertifiering och märkningen "ekologiskt jordbruk". Samma dag begärde OABA att Institut national de l'origine et de la qualité (INAO) skulle besluta att kontrollmärket "ekologiskt jordbruk" inte fick omfatta nötkött som kommer från djur som slaktats utan föregående bedövning.

18. Efter tyst avslag på dessa begäranden väckte OABA den 23 januari 2013 talan om maktmissbruk vid Conseil d'État (Högsta förvaltningsdomstolen, Frankrike).

19. Genom beslut nr 365447 av den 20 oktober 2014 (ECLI:FR:CESSR:2014:365447.20141020) slog Conseil d'État (Högsta förvaltningsdomstolen) fast att unionslagstiftningen innehåller uttömmande regler för ekologisk produktion av nötkreatur, utan att hänvisa till att medlemsstaterna ska anta tillämpningsföreskrifter och utan att sådana är nödvändiga för reglernas fulla verkan. Den nationella lagstiftaren var därför inte behörig att införa nationella bestämmelser som upprepar, preciserar eller kompletterar unionslagstiftningen. Conseil d'État (Högsta förvaltningsdomstolen) ogillade därför OABA:s yrkanden om ogiltigförklaring av den nationella lagstiftarens beslut att avslå begäran om att förbjuda användningen av märkningen "ekologiskt jordbruk" för nötköttsprodukter som kommer från djur som slaktats utan föregående bedövning, eftersom utfärdandet och användningen av detta kontrollmärke helt och hållet regleras av unionsrätten. Conseil d'État (Högsta förvaltningsdomstolen) återförvisade slutligen ärendet till Tribunal administratif de Montreuil (Förvaltningsdomstolen i Montreuil) för avgörande av övriga yrkanden, vilka avsåg ogiltigförklaring av Ecocerts beslut att avslå begäran om att, i enlighet med artikel 30 i förordning nr 834/2007, vidta åtgärder för att stoppa marknadsföring och saluföring av produkter under märket "Tendre France" med halalcertifiering och märkningen "ekologiskt jordbruk".

20. Genom dom av den 21 januari 2016 ogillade Tribunal administratif de Montreuil (Förvaltningsdomstolen i Montreuil) OABA:s talan.

21. OABA överklagade denna dom till den hänskjutande domstolen. OABA har gjort gällande att Ecocert enligt artikel 30 i förordning nr 834/2007 var skyldigt att stoppa marknadsföring och saluföring av produkterna i fråga, eftersom de inte uppfyller de krav som uppställts i unionsrätten för att bära märkningen "ekologiskt jordbruk".

22. Jordbruksministern, företaget Bionoor, som distribuerar ekologiska jordbruksbruksprodukter (nedan kallat Bionoor), Ecocert och INAO har yrkat att OABA:s talan ska ogillas.

23. Enligt den hänskjutande domstolen är följande unionsrättsliga bestämmelser tillämpliga: för det första artikel 13 FEUF, för det andra skälen 1 och 17 samt artiklarna 3, 14.1 b och 22 i förordning nr 834/2007, och för det tredje artiklarna 4.1, 4.4 och 5.2 i förordning nr 1099/2009.

24. Cour administrative d'appel de Versailles (Förvaltningsdomstolen i andra instans i Versailles) har emellertid påpekat att varken förordning nr 1099/2009 eller förordning nr 889/2008 innehåller någon bestämmelse i vilken det uttryckligen anges vilken eller vilka slaktmetoder som bör användas för att uppfylla de mål om djurs välbefinnande och minimering av djurs lidande som uppställts för ekologisk produktion.

25. Eftersom det inte finns någon bestämmelse som kopplar samman förordning nr 1099/2009 med förordningarna nr 834/2007 och nr 889/2008 går det inte att enbart genom en jämförelse av dessa texter avgöra huruvida rituell slakt utan bedövning – som i undantagsfall är tillåten enligt artikel 4.4 i förordning nr 1099/2009 under förutsättning att samtliga tekniska krav för sådan slakt är uppfyllda – kan uppfylla de specifika mål om djurs välbefinnande och minimering av djurs lidande som uppställs för ekologisk produktion i förordningarna nr 834/2007 och nr 889/2008. Följaktligen aktualiseras frågan huruvida tolkningen av dessa förordningar är förenlig med artikel 13 FEUF.

26. Den hänskjutande domstolen anser därför att påståendet att kontrollmärket ”ekologiskt jordbruk” inte får omfatta nötkött som kommer från djur som slaktats utan föregående bedövning utgör ett svårt problem vid tolkningen av unionsrätten, och att hur detta påstående ska besvaras är avgörande för att kunna avgöra tvisten.

27. Mot denna bakgrund beslutade den hänskjutande domstolen att vilandeförklara målet och ställa följande tolkningsfråga till domstolen:

”Ska de tillämpliga unionsrättsliga bestämmelser som bland annat följer av

– artikel 13 [FEUF].

– förordning nr 834/2007 vars tillämpningsföreskrifter fastställs i förordning nr 889/2008, och

– förordning nr 1099/2009.

tolkas så, att de tillåter eller förbjuder att det europeiska kontrollmärket *ekologiskt jordbruk* utfärdas för produkter som kommer från djur som slaktats rituellt utan föregående bedövning i enlighet med de villkor som uppställs i förordning (EG) nr 1099/2009?”

28. Skriftliga yttranden har inkommit från OABA, Bionoor, Ecocert, Republiken Frankrike, Republiken Grekland, Konungariket Norge och Europeiska kommissionen.

29. OABA, Bionoor, Republiken Frankrike, Republiken Grekland och kommissionen deltog också i den förhandling som ägde rum den 19 juni 2018.

Bedömning

Problemformulering

30. Genom förevarande begäran om förhandsavgörande har EU-domstolen ombetts att besvara följande enkla fråga. Kan kött från djur som har slaktats utan föregående bedövning få certifieringen ”ekologiskt jordbruk”?

31. Svårigheten ligger i att även om avsikten med den lagstiftning om ekologiskt jordbruk som är tillämplig på omständigheterna i förevarande mål – i huvudsak förordningarna nr 834/2007 och nr 889/2008 – är att säkerställa uppfyllandet av ”stränga djurskyddskrav” [6] under djurets hela liv, [7] vilket innebär att ”allt lidande hos djuren, inklusive vid tidpunkten för slakt, ska minimeras”, [8] innehåller denna lagstiftning inte några närmare bestämmelser om hur djurens lidande ska minimeras vid tidpunkten för avlivning.

32. Förevarande mål rör således endast tolkningen av vilka tekniska standarder som ska följas vid slakt av djur för att certifieringen ”ekologiskt jordbruk” ska kunna utfärdas.

33. Av de skäl som jag kommer att redogöra för nedan är det viktigt att påpeka att EU-domstolen i strikt mening inte har ombetts att uttala sig om ett ingrepp i friheten att utöva sin religion – vilket var fallet i domen från Europadomstolen för de mänskliga rättigheterna (nedan kallad Europadomstolen) av 27 juni 2000, Cha'are Shalom Ve Tsedek mot Frankrike (CE:ECHR:2000:0627JUD002741795). EU-domstolen ska inte heller direkt ta ställning till huruvida standarden ”ekologiskt jordbruk” och halalcertifiering är förenliga med varandra – eftersom det sistnämnda begreppet saknar en exakt definition, bland annat vad gäller huruvida djuren måste bedövas före avlivning.

Målet rör inte direkt en fråga om ingrepp i friheten att utöva sin religion

34. Även om den hänskjutande domstolen inte hade för avsikt att ta upp frågan om friheten att utöva sin religion uppkom ändå denna fråga i det nationella målet, bland annat mot bakgrund av artikel 10 i stadgan.

35. Särskilt Bionoor har i sina skriftliga yttranden gjort gällande att för det fall certifieringarna ”ekologiskt jordbruk” och ”halal” skulle anses oförenliga skulle detta påverka muslimers kollektiva rätt att fritt utöva sin religion, som garanteras dels genom artikel 9 jämförd med artikel 14 i den Europeiska konventionen om skydd av de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, undertecknad i Rom den 4 november 1950 (nedan kallad Europakonventionen), dels genom artikel 10 i stadgan. Bionoor har i detta avseende bland annat hänvisat till den ovannämnda domen i målet Cha'Shalom Ve Tsedek mot Frankrike. Enligt Bionoor har unionslagstiftaren, genom att inte förbjuda att produkter som är kosher- eller halalcertifierade påförs märkningen ”ekologiskt jordbruk”, velat garantera ett positivt åtagande för att på så sätt säkerställa att religionsfriheten faktiskt respekteras.

36. Det argument som har anförts i det nationella målet, nämligen att muslimer utsätts för ett ingrepp i sin religionsfrihet för det fall certifieringarna ”ekologiskt jordbruk” och ”halal” inte kan användas samtidigt, finner jag inte särskilt övertygande.

37. Jag anser att problematiken i förevarande mål tydligt skiljer sig från den som var i fråga i den ovannämnda domen i målet Cha'are Shalom Ve Tsedek mot Frankrike.

38. Jag erinrar om att Europadomstolen i den domen slog fast att ”[g]enom att införa ett undantag från principen om bedövning av djur före slakt, gavs det i nationell rätt uttryck för ett åtagande från staten om att säkerställa faktisk respekt för religionsfriheten” (§ 76). Dessutom konstaterade Europadomstolen att ”[d]et endast skulle röra sig om ett ingrepp i friheten att utöva sin religion om rituell slakt förbjöds och ultraortodoxa judar därmed inte skulle kunna äta kött från djur som slaktats enligt de religiösa påbud som dessa anser lämpliga på området” (§ 80).

6 Se, bland annat, skälen 1 och 17 samt artiklarna 3 a iv och 5 h i förordning nr 834/2007.

7 Se, bland annat, artikel 1.1 a i förordning nr 834/2007.

8 Se, bland annat, artiklarna 14.1 b viii och 15.1 b vi i förordning nr 834/2007.

39. Till skillnad från rituell slakt under den islamiska offerhögtiden, i den mening som avses i artikel 4.4 i förordning nr 1099/2009, som var i fråga i det mål som gav upphov till domen av den 29 maj 2018, Liga van Moskeeën en Islamitische Organisaties Provincie Antwerpen m.fl.,[9] rör förevarande mål inte muslimers möjlighet att följa ett religiöst påbud. Möjlighet att konsumera produkter med certifieringarna ”ekologiskt jordbruk” och ”halal” hänför sig till utövandet av en religiös rit och omfattas därför inte av utövandet av religionsfrihet, som fastställs i artikel 10 i stadgan och artikel 9 i Europakonventionen, som ett uttryck för religiös övertygelse.

40. Personer som för att följa vissa religiösa påbud vill införskaffa produkter från djur som har slaktats utan föregående bedövning har nämligen alltid ett alternativ som respekterar deras religiösa övertygelse.[10] Även om det skulle fastslås att rituell slakt utan bedövning är förbjuden inom ramen för ekologiskt jordbruk skulle judiska eller muslimska medborgare fortfarande kunna köpa kosher- eller halalkött, och själva kärnan i religionsfriheten skulle därför inte ha åsidosatts. De skulle endast vara förhindrade att köpa kosher- eller halalkött med märkningen ”ekologiskt jordbruk”. Den omständigheten att det inte går att få tag på kött med märkningen ”ekologiskt jordbruk” från slakterier som inte använder sig av bedövning, påverkar inte i sig de religiösa påbuden, som inte kräver att endast ekologiska jordbruksprodukter får intas. Det finns inte heller någon ”rätt” till tillgång till produkter med märkningen ”ekologiskt jordbruk”. Jag konstaterar dessutom att motparterna i det nationella målet inte har gjort gällande att förbudet mot att framställa och saluföra produkter som samtidigt är certifierade som halalprodukter och ekologiska jordbruksprodukter i sig är oförenligt med den religiösa övertygelsen hos konsumenter av produkter som är märkta ”halal”.

41. Denna slutsats förefaller vid närmare eftertanke gälla i ännu högre grad eftersom den ställda frågan egentligen inte rör huruvida certifieringarna ”halal” och ”ekologiskt jordbruk” är förenliga med varandra, utan snarare huruvida certifieringen ”ekologiskt jordbruk” kan utfärdas för djur som slaktats utan föregående bedövning, vilket enligt min mening är en helt annan fråga.

Målet ger inte EU-domstolen anledning att ta ställning till frågan om föregående bedövning ur ett djurskyddsperspektiv[11], eller räckvidden för märkningen ”halal”.

42. Utöver den omständigheten att förevarande mål inte direkt tycks röra en kränkning av religionsfriheten, behandlas inte heller frågan om föregående bedövning ur ett djurskyddsperspektiv eller frågan huruvida certifieringarna ”ekologiskt jordbruk” och ”halal” *rent allmänt* är förenliga med varandra.

43. Även om varje avlivning är problematisk ur ett djurskyddsperspektiv anser jag för det första att användningen av bedövningsmetoder vid slakt av djur – åtminstone i teorin, och som en mängd vetenskapliga studier[12] har visat – kan bidra till att minimera djurens lidande om metoderna används på rätt sätt.

9 Dom av den 29 maj 2018, Liga van Moskeën en Islamitische Organisaties Provincie Antwerpen m. fl. (C-426/16, EU:C:2018:335, punkt 45.

10 Se, mer övergripande, när det gäller livsmedelsbestämmelser utifrån religiösa påbud, Europadomstolen, 7 december 2010, Jakóbski mot Polen (CE:ECHR:2010:1207JUD001842906), och 17 december 2013, Vartic mot Rumänien (CE:ECHR:2013:1217JUD001415008).

11 Se, bland annat, Bionoors yttrande, sidorna 8–12.

12 Bland de många studier som citeras av de berörda parterna är det bland annat värt att nämna 2004 års yttrande från Europeiska myndigheten för livsmedelssäkerhets vetenskapliga panel för djurs hälsa och välbefinnande (AHAW), med titeln ”Welfare aspects of the main systems of stunning and killing the main commercial species of animals”, EFSA Journal (2004), 45, s. 1–29, och 2002 års ståndpunktsdokument från Federation of Veterinarians of Europe (FVE), ”Slaughter of Animals Without Prior Stunning” (*www.fve.org/news/.../fve_02_104_slaughter_prior_stunning.pdf*), liksom en studie från 2010 med titeln ”Report on Good and Adverse practices – Animal Welfare Concerns in Relation to Slaughter Practices from the Viewpoint of Veterinary Sciences”, inom ramen för Diarel-projektet (”Encouraging Dialogue on issues of Religious Slaughter”) och tillgänglig på följande adress: http://www.dialrel.eu/dialrel-results/veterinary-concerns.html.

44. För det andra bör det påpekas att även om det nationella målet rörde möjligheten att bevilja produkter märkta ”halal” certifieringen ”ekologiskt jordbruk” är frågan i förevarande mål huruvida produkter från djur som slaktats utan föregående bedövning kan beviljas certifieringen ”ekologiskt jordbruk”, vilket för mig är ytterst problematiskt ur ett djurskyddsperspektiv. [13]

45. Av handlingarna i målet framgår nämligen att halalcertifieringen för närvarande inte säger särskilt mycket om vilken slaktmetod som faktiskt använts.

46. Som kommissionen har angett i sitt skriftliga yttrande, och som den bekräftade vid förhandlingen finns det såväl i Europa [14] som i resten av världen olika uppfattningar inom muslimska trossamfund när det gäller reversibel bedövning eller bedövning omedelbart efter avblödning. När det gäller den specifika frågan om huruvida rituell slakt är förenlig med vissa bedövningsmetoder tillämpar emellertid halalcertifieringsorganen i medlemsstaterna inte någon enhetlig praxis.

47. När det gäller att omsätta religiösa krav, vars godtagande och räckvidd per definition är föremål för skilda tolkningar, [15] och som inte lämpar sig väl för standardisering, är det därför lätt att förstå att det inte finns några unionsbestämmelser som definierar och reglerar de specifika kraven för rituell slakt, oavsett om det rör sig om kosher eller halal, [16] vilket dock inte med nödvändighet innebär att varje form av slakt utan föregående bedövning är förbjuden.

48. Som påpekats i förevarande mål anser vissa företrädare för den muslimska trosgemenskapen [17] 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 avblodningen av djuret (vilket innebär att det skulle kunna återfå medvetandet om avblodningen inte ägde rum), är sådana metoder förenliga med förskrifterna inom islam.

49. Inte heller i de nationella lagtexterna definieras begreppet rituell slakt. Hänvisningen till certifieringen av kosher- eller halalprodukter definieras och administreras i allmänhet av certifieringsorgan knutna till vissa religiösa auktoriteter och inte av tillsynsmyndigheter. [18]

50. Den praxis som certifieringsorganen följer skiljer sig därför mycket åt. Några certifieringsorgan anger således i sina specifikationer att slakten måste ske med föregående bedövning, medan andra endast kräver en hög djurskyddsnivå, utan att närmare precisera vad som gäller i fråga om bedövning. Inom ett och samma certifieringsorgan varierar dessutom bruket av bedövning från en djurart till en annan.

13 Kommissionen har uppgett att Ecocert, såvitt den känner till, är det enda organ som uttryckligen godtar rituell slakt utan någon form av bedövning.

14 Bedövning verkar allmänt tillämpas i Danmark och Sverige. I Belgien beslutade det vallonska parlamentet och det flamländska parlamentet år 2007 att en viss form av bedövning skulle vara obligatorisk vid rituell slakt.

15 Uttrycket ”halal” betecknar rent allmänt det som är ”lagligt” eller ”tillåtet” enligt religiösa föreskrifter.

16 Se, bland annat, de allmänna riktlinjerna från Codex Alimentarius-kommissionen om användningen av uttrycket halal (CAC/GL 24–1997): http://www.fao.org/docrep/005/y2770f/y2770f08.htm#fn26. Riktlinjer riktades till alla medlemsstater och associerade medlemmar i FN:s livsmedels- och jordbruksorganisation (FAO) och Världshälsoorganisationen (WHO) för att ge dem vägledning och det är upp till varje enskild regering att bestämma hur de ska användas.

17 I Frankrike har moskéerna i Paris, Lyon och Evry intagit denna ståndpunkt enligt OABA. Efter kontroll tycks de halalcertifieringsorgan som är knutna till dessa moskéer (exempelvis Société française de contrôle de viande halal (SFCVH), Association rituelle de la Grande Mosquée de Lyon (ARGML) eller Association culturelle des musulmans d'Île-de-France (ACMIF)) faktiskt godta föregående bedövning vid slakt av djur (exempelvis genom så kallad reversibel elektronarkos).

18 I Frankrike misslyckades Association française de normalisation (AFNOR) med att ta fram en ”halalstandard”, trots att en sådan under 2017 på försök hade utarbetats för bearbetade livsmedel.

51. För närvarande finns det därför produkter på marknaden med märkningen ”halal” som kommer från djur som slaktats med föregående bedövning. Det har också visat sig att kött från djur som har slaktats utan föregående bedövning distribueras i det vanliga distributionsnätet, utan att konsumenterna känner till detta.[19] I slutändan säger märkningen ”halal” på produkter mycket lite om användningen av bedövning när djuren slaktades och, i förekommande fall, vilken bedövningsmetod som användes.

Besvarandet av tolkningsfrågan

52. Som den hänskjutande domstolen med rätta har påpekat finns det inte någon specifik bestämmelse som kopplar samman de bestämmelser som reglerar ekologisk produktion och de bestämmelser som reglerar slakt av djur.

53. I avsaknad av en sådan koppling är två tolkningar möjliga.

54. Enligt den *första* tolkningen, som förespråkas av Ecocert, Bionoor och den franska regeringen, utgör de relevanta bestämmelserna inte hinder för utfärdandet av märkningen ”ekologiskt jordbruk” för produkter från djur som slaktats utan bedövning.

55. Även om förordning nr 834/2007 inför ett krav på ”strängare djurskyddsstandarder” för ekologisk produktion utgör varken den förordningen eller förordning nr 889/2008 om genomförandet av denna uttryckligen hinder för att inte tillämpa bestämmelserna om föregående bedövning vid rituell slakt.

56. Rituell slakt som utförs i överensstämmelse med vissa religiösa riter, och som har medgetts undantag genom förordning nr 1099/2009, förutsatt att alla tekniska krav är uppfyllda, gör det möjligt att uppfylla de mål om djurs välbefinnande och minimering av djurs lidande som ingår bland målen för ekologisk produktion.

57. Den *andra* tolkningen, som förespråkas av OABA, kommissionen, den grekiska regeringen och den norska regeringen, grundar sig på en teleologisk och systematisk tolkning av de tillämpliga bestämmelserna. Den bygger i huvudsak på idén om att målen om djurs välbefinnande och minimering av djurs lidande, inklusive vid slakt, tvärtom innebär att en sådan märkning inte får utfärdas för produkter som kommer från rituell slakt.

58. Förespråkarna av den andra tolkningen hävdar bland annat att ett gott djurskydd utgör ett mål av allmänintresse vars betydelse uttrycks i artikel 13 FEUF. Behovet av att se till att djuren har det bra upprepas både i förordning nr 1099/2009, i vilken bland annat principen om bedövning före avlivningen anges, och i förordning nr 834/2007, i vilken minimering av djurs lidande görs till ett viktigt krav för ekologiskt jordbruk.

59. Enligt dem syftar den möjlighet att utföra rituell slakt som ges genom artikel 4.4 i förordning nr 1099/2009 till att förverkliga, och grundas på, målen om ett gott djurskydd och respekt för religion och religiösa riter. Detta undantag har inget att göra med de strängare djurskyddskrav som enligt förordning nr 834/2007 (särskilt artiklarna 3 och 5) ska styra beviljandet av märkningen ”ekologiskt jordbruk”. Förespråkarna av den andra tolkningen hävdar också att beviljandet av märkningen ”ekologiskt jordbruk” för produkter som kommer från djur som har slaktats utan föregående bedövning strider mot den princip om konsumenternas förtroende för ekologiska produkter som avses i artikel 1 och skälen 3, 5 och 22 i nämnda förordning.

19 Se, exempelvis, den rapport som utarbetats för den franska nationalförsamlingens undersökningsutskott av den 20 september 2016 om slaktvillkoren för slaktdjur i franska slakterier, s. 117 och 118 (http://www2.assemblee-nationale.fr/14/autres-commissions/commissions-d-enquete/conditions-d-abattage-des-animaux-de-boucherie-dans-les-abattoirs-francais/).

60. I det följande kommer jag inledningsvis att ur ett djurskyddsperspektiv redogöra för räckvidden för de normer som styr ekologisk animalieproduktion, såsom dessa följer av bestämmelserna i förordningarna nr 834/2007 och nr 889/2008, och deras samband med de regler för slakt av djur, såsom dessa bland annat följer av förordning nr 1099/2009. Mot bakgrund av denna redogörelse kommer jag därefter att förklara varför sådana bestämmelser, även betraktade mot bakgrund av kravet på att uppfylla höga djurskyddsnormer, enligt min mening inte utesluter möjligheten att utfärda märkningen ”ekologiskt jordbruk” för produkter som kommer från slakt av djur utan bedövning.

Normer för ekologiskt jordbruk och sambanden med bestämmelserna om slakt av djur

61. För att följa den ständiga utvecklingen på marknaden för ekologiska produkter [20] har unionen sedan 1991 lagstiftat på området ekologisk produktion genom att kräva att aktörerna underkastar sig ett omfattande system av normer och kontroller.

62. I likhet med sina föregångare – förordning (EEG) nr 2092/91 [21] och förordning (EG) nr 392/2004 [22] – syftar förordning nr 834/2007 till att inrätta ett övergripande system för jordbruksverksamhet och livsmedelsproduktion där man kombinerar bästa praxis på olika områden (miljö, biologisk mångfald och bevarande av naturresurser och stränga djurskyddskrav).

63. I likhet med förordning nr 834/2007 konstateras i skäl 1 i den nya förordning (EU) 2018/848, [23] som kommer att tillämpas från och med den 1 januari 2021, bland annat att ”[d]en ekologiska produktionen spelar … en dubbel roll i samhället, där den å ena sidan försörjer en särskild marknad som svar på konsumenternas efterfrågan på ekologiska produkter och å andra sidan levererar offentligt tillgängliga varor som bidrar till miljö- och djurskyddet och landsbygdsutvecklingen”.

64. Det går egentligen inte att ifrågasätta att unionsrätten ekologiska och icke-ekologiska produkter omfattas av olika rättssystem, där de förstnämnda är underkastade strängare produktionskrav än de sistnämnda. [24]

65. Bland de syften som eftersträvas med, och prioriteringarna för, ekologiskt jordbruk har EU-domstolen redan framhållit betydelsen av livsmedelssäkerhet och konsumentskydd. Det är nämligen nödvändigt att bevara konsumenternas förtroende för produkter med en märkning som anger att de är ekologiska. [25] Såsom anges i artikel 23.1 i förordning nr 834/2007 är det vid märkning och marknadsföring av jordbruksprodukter därför endast tillåtet att använda beteckningar som hänvisar till ekologisk produktion för produkter som har framställts i enlighet med kraven i denna förordning.

20 Under de senaste tio åren har den ekologiska marknaden kännetecknats av en dynamisk utveckling tack vare kraftigt ökad efterfrågan. Världsmarknaden för ekologiska livsmedel har fyrdubblats sedan 1999. Se, bland annat, det arbetsdokument från kommissionens avdelningar, med sammanfattning av konsekvensbedömningen, som medföljer dokumentet ”Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om ekologisk produktion och märkning av ekologiska produkter, om ändring av Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr XXX/XXX [Official controls Regulation] och om upphävande av rådets förordning (EG) nr 834/2007” (COM(2014) 180 final, s. 11 och de referenser som där anges).

21 Rådets förordning den 24 juni 1991 om ekologisk produktion av jordbruksprodukter och uppgifter därom på jordbruksprodukter och livsmedel (EGT L 198, 1991, s. 1; *svensk specialutgåva, område 15, volym 10, s. 124*).

22 Rådets förordning av den 24 februari 2004 om ändring av förordning (EEG) nr 2092/91 (EUT L 65, 2004, s. 1).

23 Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2018/848 av den 30 maj 2018 om ekologisk produktion och märkning av ekologiska produkter och om upphävande av rådets förordning (EG) nr 834/2007 (EUT L 150, 2018, s. 1).

24 Se dom av den 4 juni 2015, Andechser Molkerei Scheitz/kommissionen (C-682/13 P, ej publicerad, EU:C:2015:356, punkt 36).

25 Se, bland annat, dom av den 5 november 2014, Herbaria Kräuterparadies (C-137/13, EU:C:2014:2335, punkt 42), och dom av den 12 oktober 2017, Kamin und Grill Shop (C-289/16, EU:C:2017:758, punkt 30).

66. Vad gäller djurskyddet är det obestridligen så att förordning nr 834/2007 syftar till att ekologiskt jordbruk ska omfattas av en viss uppsättning krav för att garantera en högre djurskyddsnivå än vad som krävs i konventionellt jordbruk. I artikel 3 a iv i denna förordning anges således att ekologisk produktion syftar till att införa ett hållbart förvaltningssystem för jordbruk som *"uppfyller stränga djurskyddskrav"*.[26] I artikel 5 h i samma förordning anges att ekologiskt jordbruk syftar till att säkerställa en *"hög djurskyddsnivå*[27] som tar hänsyn till artspecifika behov".

67. Jag konstaterar emellertid att även om de tillämpliga reglerna är mycket detaljerade i fråga om vilka villkor för djurs boendeförhållanden (se artiklarna 10–12 i förordning nr 889/2008, som hänvisar till bilaga III i samma förordning) och uppfödning (se i synnerhet åtgärder för "hantering av djur" i artikel 18 i den förordningen) som måste vara uppfyllda för att det ska röra sig om ekologiskt jordbruk, i form av standarder som går långt utöver de europeiska standarderna för konventionellt jordbruk, sägs inget om standarderna för slakt av djur. I synnerhet finns det ingen bestämmelse i förordningen som i sig förbjuder slakt utan bedövning.

68. I artikel 14.1 b viii i förordning nr 834/2007 anges endast att "[a]llt lidande, inklusive stympning, skall minimeras under djurens hela liv, *inklusive vid tidpunkten för slakt*".[28]

69. Den omständigheten att det inte sägs något om slaktmetoder i förordning nr 834/2007 eller genomförandeförordning nr 889/2008 kan enligt min mening endast tolkas som att vad gäller denna fråga ska de allmänna regler som föreskrivs i förordning nr 1099/2009 tillämpas vid slakt av djur, särskilt de regler som gäller för djur som föds upp eller hålls för produktion av livsmedel.[29]

70. Detta följer enligt min mening indirekt, men med nödvändighet, av artikel 1.4 i förordning nr 834/2007, i vilken det föreskrivs att denna förordning ska tillämpas utan att det påverkar tillämpningen av andra bestämmelser i unionsrätten som rör produkter som faller inom dess tillämpningsområde. Bestämmelserna i förordning nr 1099/2009 hör till dessa bestämmelser.

71. Det ska till att börja med påpekas att, vilket även framgår av ordalydelsen i den sistnämnda förordningen, att syftet med denna förordning är att fastställa gemensamma regler för skydd av djur vid tidpunkten för slakt eller avlivning i unionen. Till skillnad från den lagstiftningen som ingår i det så kallade hygienpaketet från 2006[30] avser förordning nr 1099/2009 just skydd av djurens välbefinnande vid tidpunkten för avlivning.

72. Denna förordning bygger, såsom anges i skäl 4, på idén om att skydd av djur vid tidpunkten för slakt eller avlivning är en fråga av allmänt intresse.[31]

73. Artikel 3.1 i samma förordning innehåller även en allmän föreskrift om att djur ska förskonas från all smärta, plåga eller lidande som kan undvikas vid tidpunkten för avlivning och därmed sammanhängande verksamhet.

74. Med andra ord fastställer och införlivar förordning nr 1099/2009 i sig djurskyddskrav. I brist på specifika bestämmelser i lagstiftningen om ekologiskt jordbruk ska de allmänna bestämmelserna i denna förordning tillämpas.

26 Min kursivering.

27 Min kursivering.

28 Min kursivering.

29 Se artikel 1.1 i förordning nr 1099/2009.

30 Se, för ett liknande resonemang, mitt förslag till avgörande i målet Liga van Moskeeën en Islamitische Organisaties Provincie Antwerpen m.fl. (C-426/16, EU:C:2017:926, punkterna 35 och 64–68).

31 Se även skälen 24, 37 och 43 i denna förordning.

75. Även om den princip som enligt artikel 4.1 i förordning nr 1099/2009 ska tillämpas är slakt efter bedövning i enlighet med de metoder och villkor som anges i bilaga I till denna förordning, medges i artikel 4.4 i samma förordning undantag för rituell slakt av djur utan bedövning i slakterier.

76. Som anges i skäl 18 i förordning nr 1099/2009 tillåter artikel 4.4 i den förordningen – genom att medge 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 under förutsättning att slakten äger rum i ett slakteri, och detta för att respektera vissa religiösa påbud.

77. Som EU-domstolen redan har slagit fast utgör ”[s]kyddet av djurs välfärd … det huvudsakliga syftet med förordning nr 1099/2009, särskilt artikel 4.4, såsom framgår av själva titeln på förordningen och av dess skäl 2”.[32]

78. Detta undantag innebär dock inte att undantaget för rituell slakt bortser från djurens välbefinnande.

79. Enligt förordning nr 1099/2009 bör denna typ av slakt nämligen fortfarande ske under förhållanden som säkerställer att djurens lidande begränsas.

80. I skäl 2 i förordning nr 1099/2009 anges således bland annat att ”[f]öretagarna eller var och en som är inblandad i avlivning av djur bör vidta nödvändiga åtgärder för att undvika smärta och minimera plåga och lidande hos djuren under slakt och avlivning med hänsyn till bästa praxis på området och tillåtna metoder enligt denna förordning”. I skäl 43 i samma förordning anges att ”[f]ör att minimera lidandet vid slakt utan bedövning krävs ett rätt utfört halssnitt med en kniv med vass egg”. I enlighet med artikel 9.3 och artikel 15.2 första stycket i samma förordning ska djuren fixeras individuellt och får inte placeras i fixeringsanordningen ”förrän den person som ansvarar för bedövning eller avblodning är beredd att bedöva eller avbloda dem så fort som möjligt”. I artikel 5.2 i förordning nr 1099/2009 anges slutligen att ”[o]m djuren vid tillämpningen av artikel 4.4 avlivas utan föregående bedövning, ska personer med ansvar för slakten utföra systematiska kontroller för att se till att djuren inte visar några tecken på medvetande eller känsel innan de lösgörs ur fixeringen och inte heller visar några livstecken innan ytterligare steg får utföras i slaktprocessen”.

81. I slutändan tillämpas två parallella djurskyddsordningar. Den allmänna ordningen, som kräver föregående bedövning, och undantagsordningen (som tillåter slakt utan bedövning av religiösa skäl). Inom var och en av dessa ordningar är det upp till företagarna eller var och en som är inblandad i avlivning av djur att vidta nödvändiga åtgärder för att undvika smärta och minimera plåga och lidande hos djuren under slakt och avlivning (se skäl 2 i förordning nr 1099/2009).

82. Det förefaller något motsägelsefullt att hänvisa till förordning nr 1099/2009 – inte heller denna förordning innehåller någon hänvisning till ”stränga djurskyddskrav” – för att göra gällande att bedövning, i enlighet med artikel 4.1 i nämnda förordning, har upphöjts till princip, och samtidigt göra gällande att denna hänvisning inte längre har någon betydelse för de tidigare undantag från kravet på bedövning som avses i artikel 4.4 i samma förordning.

83. Härav följer att det allmänna målet att respektera stränga djurskyddskrav fortfarande uppfylls, oavsett vilken slaktmetod som valts. Jag anser inte att principen om föregående bedövning i förordning nr 1099/2009 leder till slutsatsen att kravet på en hög djurskyddsnivå med nödvändighet innebär att slakten ska äga rum med föregående bedövning.

32 Dom av den 29 maj 2018, Liga van Moskeeën en Islamitische Organisaties Provincie Antwerpen m.fl. (C-426/16, EU:C:2018:335, punkt 63).

84. I avsaknad av uppgifter om vilka skyldigheter som åvilar de berörda företagarna, såsom de ganska exakta skyldigheter som lagstiftaren har angett i fråga om djurstallar (se skäl 10 i förordning nr 889/2008), kan ekologisk produktion enligt min mening inte omfattas av strängare regler för slakt av djur än de som har fastställs i de allmänna bestämmelserna om djurskydd vid tidpunkten för avlivning.

85. *Sammanfattningsvis* innehåller varken förordning nr 834/2007 eller förordning nr 889/2008 någon bestämmelse där det uttryckligen anges vilken eller vilka metoder som ska användas vid slakt av djur för att målen om djurs välbefinnande och minimering av djurs lidande ska vara uppfyllda. I avsaknad av närmare bestämmelser om vilka slaktmetoder som föreskrivs i lagstiftningen om ekologiskt jordbruk, ska det hänvisas till *samtliga bestämmelser* om skydd av djur vid tidpunkten för avlivning, i förevarande fall förordning nr 1099/2009. I detta sammanhang kan bestämmelserna om rituell slakt inte uteslutas.

Möjligheten enligt gällande bestämmelser att utfärda märkningen ”ekologiskt jordbruk” för produkter som kommer från slakt utan bedövning

86. Eftersom varken förordning nr 834/2007 eller förordning nr 889/2008 innehåller något villkor om att djuren måste bedövas före slakt för att märkningen ”ekologiskt jordbruk” ska kunna användas, kan de inte åberopas för att förbjuda utövandet av rituell slakt.

87. Eftersom syftet med dessa förordningar är att fastställa exakt vilka normer som produkter måste uppfylla för att bli certifierade som ekologiska har jag svårt att se hur det på allvar kan hävdas att förordningarnas avsaknad av bestämmelser om slakt utan bedövning kan betraktas som en ren tillfällighet. Enligt min mening beror denna avsaknad inte på förbiseende, och att enbart hänvisa till i vilket sammanhang lagstiftningen har utarbetats [33] stöder inte nödvändigtvis den tolkning som OABA har förespråkat i det nationella målet.

88. Flera ytterligare skäl har fått mig att dra denna slutsats.

89. För det första, och som jag redogjort för ovan, kan det konstateras att vissa jordbruksmetoder är uttryckligen förbjudna eller omfattas av begränsningar i lagstiftningen om ekologiskt jordbruk, särskilt genom artikel 18 i förordning nr 889/2008. I denna bestämmelse föreskrivs nämligen att vissa djurhållningsmetoder i princip är förbjudna (stympning) eller kraftigt begränsade (att trä gummiband runt svansen på får, kupera svansar, tandklippning, näbbtrimning, avhorning och kirurgisk kastrering). I artikel 20 i förordningen, som handlar om utfodring av djur, förbjuds även tvångsmatning.

90. Slutligen ska det även framhållas att även om det inte har fastställts en skyldighet att använda föregående bedövning vid slakt av djur som omfattas av förordning nr 1099/2009, föreskrivs i artikel 25h.5 i förordning (EG) nr 710/2009 av den 5 augusti 2009 om ändring av förordning (EG) nr 889/2008 när det gäller fastställande av närmare bestämmelser för ekologisk produktion av vattenbruksdjur och alger [34] att ”[s]lakttekniken ska säkra att fisken omedelbart blir medvetslös och okänslig för smärta”.

33 Se dom av 19 oktober 2017, Vion Livestock (C-383/16, EU:C:2017:783).

34 EUT L 204, 2009, s. 15.

91. Slutligen förefaller den omständigheten att lagstiftningen om ekologiskt jordbruk saknar bestämmelser om rituell slakt inte alls bero på ett förbiseende, eftersom denna fråga länge [35] har varit känd och erkänd i lagstiftningen om slakt av djur, och även eftersom ”slakt” av djur dessutom nämns flera gånger i denna lagstiftning. [36]

92. Jag konstaterar att även om vissa djurskyddsorganisationer, särskilt i samband med utarbetandet av det arbetsdokument från kommissionen som medföljde förslaget till ändring av förordning nr 834/2007, [37] har begärt att lagstiftningen om ekologiskt jordbruk ska ändras i riktning mot ett allmänt krav på bedövning av djur före slakt, [38] sägs inget i förordning nr 2018/848, som nu har trätt i kraft, om huruvida bedövning ska användas.

93. Mot bakgrund av det ovan anförda anser jag att certifieringen ”ekologiskt jordbruk” inte kan nekas produkter som kommer från slakt av djur utan bedövning.

94. I detta avseende övertygas jag inte av de andra systematiska och teleologiska argument som i förevarande mål har framförts till stöd för den motsatta ståndpunkten.

95. För det första anser jag att argumentet om respekt för ”principen om konsumenternas förtroende” för produkter som märkts som ekologiska, som det bland annat hänvisas till i skälen 3, 5 och 22 samt i artikel 1 i förordning nr 834/2007, inte kan godtas. Eftersom det av bestämmelserna om ekologiskt jordbruk inte uttryckligen framgår att märkningen ”ekologiskt jordbruk” inte får användas på produkter som kommer från djur som har slaktats utan bedövning kan denna princip inte anses ha åsidosatts när en etikett har utfärdats i enlighet med tillämplig lagstiftning.

96. Visserligen kräver skyddet av konsumenternas förtroende för produkter som märkts som ekologiska produkter, enligt artikel 6 c i förordning nr 834/2007, att ämnen och bearbetningsmetoder som skulle kunna vara vilseledande beträffande produktens verkliga beskaffenhet inte får användas. Detta förtroende undergrävs dock endast vid ett åsidosättande av de tydliga krav som ekologiskt jordbruk uttryckligen omfattas av. Som jag redan förklarat i fråga om de relevanta bestämmelserna kan slakt av djur utan bedövning enligt min mening inte automatiskt leda till att användningen av märkningen ”ekologiskt jordbruk” över huvud taget inte får användas på de berörda produkterna.

35 Unionslagstiftarens önskan om att förena skyddet av religionsfriheten med skyddet av djurs välbefinnande framgick redan av antagandet av 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 3, volym 6, s. 28 och 29) och återfinns även i den nu gällande förordning nr 1099/2009.

36 Se artiklarna 2 i och 14.1 b viii i förordning nr 834/2007, samt artiklarna 12.5 och 76 b i förordning nr 889/2008.

37 Arbetsdokument från kommissionens avdelningar, sammanfattning av konsekvensanalysen, följedokument till ”Förslag till europaparlamentets och rådets förordning Europaparlamentets och rådets förordning om ekologisk produktion och märkning av ekologiska produkter, om ändring av Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr XXX/XXX [förordningen om offentlig kontroll] och om upphävande av rådets förordning (EG) nr 834/2007”, av den 24 mars 2014 (COM(2014) 180 final/SWD(2014) 66 final s. 91).

38 I förevarande fall är det intressant att notera att OABA, samtidigt som föreningen har gjort gällande att den certifiering om ”ekologiskt jordbruk” som Ecocert har utfärdat strider mot lagstiftningen om ekologiskt jordbruk, har begärt att gällande lagstiftning ska ändras.

97. Det bör även noteras att för närvarande, och trots konsumenternas växande intresse för förhållandena vid slakt av djur,[39] innehåller unionslagstiftningen om tillhandahållande av livsmedelsinformation till konsumenterna ingen särskild vägledning om förhållandena vid slakt av djur.[40]

98. Att under dessa omständigheter dra slutsatsen att kosher- och halalcertifieringen, mot bakgrund av unionsrätten, är oförenlig med märkningen ”ekologiskt jordbruk”, skulle tillfoga ett villkor som inte föreskrivs i gällande lagstiftning. Praktiserande judar och muslimer skulle i så fall nekas den tillgång till ekologiska produkter som de önskar och de garantier som dessa produkter erbjuder i fråga om livsmedelssäkerhet.

99. Den omständigheten att det inte är möjligt att samtidigt använda certifieringen ”ekologiskt jordbruk” och beteckningarna ”kosher” eller ”halal” förefaller således inte utgöra ett direkt problem vad gäller utövandet av religionsfriheten. Däremot hindras konsumenterna av kosher- och halalprodukter att införskaffa produkter som omfattas av de garantier som certifieringen ”ekologiskt jordbruk” ger.

100. Som EU-domstolen har slagit fast i sin dom av den 5 november 2014, Herbaria Kräuterparadies (C-137/13, EU:C:2014:2335, punkt 46) kan det för det andra inte förnekas att ”[u]nionsrätten [inte] garanterar … att en näringsidkare kan saluföra sina produkter under samtliga beteckningar som vederbörande anser vara till gagn för produkternas marknadsföring”, men att detta emellertid inte kan göras gällande mot en näringsidkare som har uppfyllt samtliga krav i gällande lagstiftning.

101. I detta sammanhang går det inte att bortse från det argument som bland annat Ecocert har anfört, nämligen att ett certifieringsorgan inte kan fastställa sådana villkor för att beviljas certifieringen ”ekologiskt jordbruk” som inte ingår i den relevanta lagstiftningen. Eftersom alla bestämmelser om hur uppfödning och slakt av djur ska gå till för att få använda märkningen ”ekologiskt jordbruk” har följts, är certifieringsorganet i princip skyldigt att bevilja denna märkning utan att tillfoga villkor som inte finns i gällande lagstiftning. Om märkningen inte beviljas skulle detta vara problematiskt, både när det gäller den fria rörligheten för ekologiska produkter inom unionen enligt artikel 34 i förordning nr 834/2007 och handels- och näringsfriheten.

102. Denna slutsats strider inte mot artikel 13 FEUF.

103. Det är utrett att skyddet av djurs välfärd utgör ett berättigat mål av allmänt intresse vars betydelse bland annat har kommit till uttryck genom medlemsstaternas antagande av det protokoll (nr 33) om djurskydd och djurens välfärd som fogats till EG-fördraget, enligt vilket gemenskapen och medlemsstaterna fullt ut ska ta hänsyn till djurens välfärd vid utformning och genomförande av gemenskapens politik i fråga om jordbruk och transport. Nämnda protokoll motsvaras numera av artikel 13 FEUF, vilken är en bestämmelse i EUF-fördraget som är allmänt tillämplig och som återfinns i den första delen av fördraget, vilken ägnas åt principer.[41]

39 Många djurskyddsorganisationer argumenterar således för att den slaktmetod som använts ska anges. Relevansen av en sådan märkning är emellertid omdiskuterad (se slutsatserna i den undersökningsrapport som nämns i fotnot 19, s. 118–120).

40 Se, bland annat, Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1169/2011 av den 25 oktober 2011 om tillhandahållande av livsmedelsinformation till konsumenterna, och om ändring av Europaparlamentets och rådets förordningar (EG) nr 1924/2006 och (EG) nr 1925/2006 samt om upphävande av kommissionens direktiv 87/250/EEG, rådets direktiv 90/496/EEG, kommissionens direktiv 1999/10/EG, Europaparlamentets och rådets direktiv 2000/13/EG, kommissionens direktiv 2002/67/EG och 2008/5/EG samt kommissionens förordning (EG) nr 608/2004 (EUT L 304, 2011, s. 18). I skäl 50 i förordning nr 1169/2011 anges emellertid att ”[d]ärför bör man i samband med en framtida unionsstrategi för djurskydd och djurs välbefinnande *överväga en studie om lämpligheten i att ge konsumenterna relevant information om bedövning av djur*” (min kursivering). Resultaten av denna studie, som till slut utfördes på begäran av kommissionens generaldirektorat för hälsa och livsmedelssäkerhet, och vars slutsatser offentliggjordes den 23 februari 2015 (https://ec.europa.eu/food/sites/food/files/animals/docs/aw_practice_slaughter_fci-stunning_report_en.pdf), visar bland annat att för de flesta konsumenter var information om bedövning före slakt inte en viktig fråga, såvida de inte uppmärksammades på den.

41 Se, bland annat, dom av den 23 april 2015, Zuchtvieh-Export (C-424/13, EU:C:2015:259, punkt 35), och dom av den 29 maj 2018, Liga van Moskeeën en Islamitische Organisaties Provincie Antwerpen m.fl. (C-426/16, EU:C:2018:335, punkt 64 och där angiven rättspraxis).

104. Jag anser dock att lagstiftaren, genom att anta den aktuella lagstiftningen, i synnerhet förordning nr 1099/2009 som reglerar djurskyddskraven vid tidpunkten för avlivning, avsåg att uppnå en balans mellan religionsfrihet och djurskydd. Som jag redan förklarat innebär denna lagstiftning inte enbart att djurens välbefinnande inte ignoreras, utan dessutom att rituell slakt endast tillåts i undantagsfall och under förutsättning att villkoren i artikel 4.4 i förordningen är uppfyllda.

Förslag till avgörande

105. Mot bakgrund av det ovan anförda föreslår jag att EU-domstolen ska besvara tolkningsfrågan från Cour administrative d'appel de Versailles (Förvaltningsdomstolen i andra instans i Versailles, Frankrike) på följande sätt:

Rådets förordning (EG) nr 834/2007 av den 28 juni 2007 om ekologisk produktion och märkning av ekologiska produkter och rådets förordning (EG) nr 1099/2009 av den 24 september 2009 om skydd av djur vid tidpunkten för avlivning, jämförda med artikel 13 FUEF, ska tolkas så, att de inte förbjuder att det europeiska kontrollmärket ”ekologiskt jordbruk” utfärdas för produkter som kommer från djur som slaktats rituellt utan föregående bedövning i enlighet med de villkor som uppställs i förordning nr 1099/2009.