DOMSTOLENS DOM (Tredje Afdeling)

1. april 2004 *

I sag C-286/02,

angående en anmodning, som Tribunale di Treviso (Italien) i medfør af EF-traktatens artikel 234 EF har indgivet til Domstolen for i den for nævnte ret verserende sag,

Bellio F.lli Srl

mod

Prefettura di Treviso

at opnå en præjudiciel afgørelse vedrørende fortolkningen af Rådets beslutning 2000/766/EF af 4. december 2000 om en række beskyttelsesforanstaltninger over for overførbare spongiforme encephalopatier og fodring med animalsk protein (EFT 2001 L 306, s. 32) og Kommissionens beslutning 2001/9/EF af 29. december 2000 om kontrolforanstaltninger, der er nødvendige for gennemførelsen af Rådets beslutning 2000/766 (EFT L 2, s. 32),

* Processprog: italiensk.

har

DOMSTOLEN (Tredje Afdeling),

sammensat af afdelingsformanden, A. Rosas (refererende dommer), og dommerne R. Schintgen og N. Colneric,

generaladvokat: L.A. Geelhoed
justitssekretær: ekspeditionssekretær L. Hewlett,

efter at der er indgivet skriftlige indlæg af:

— Bellio F.lli Srl ved avvocati F. Capelli og R. Bordignon

— Den Italienske Republik ved I.M. Braguglia, som befuldmægtiget, bistået af avvocati dello Stato P. Palmieri og M. Fiorilli

— Irland ved D.J. O'Hagan, som befuldmægtiget, bistået af N. Butler, Barrister-at-Law

— Kongeriget Norge ved I. Høyland og A. Enersen, som befuldmægtigede,

— Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved C. Cattabriga og V. Di Bucci, som befuldmægtigede,

på grundlag af retsmøderapporten,

efter at der i retsmødet den 4. december 2003 er afgivet mundtlige indlæg af Bellio F.lli Srl ved F. Capelli, af Den Italienske Republik ved P. Palmieri, af Irland ved Barrister D.C. Smyth, af Kongeriget Norge ved A. Enersen og af Kommissionen ved V. Di Bucci,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 29. januar 2004,

afsagt følgende

Dom

1 Ved kendelse af 26. juni 2002, indgået til Domstolen den 5. august 2002, har Tribunale di Treviso (Italien) i medfør af artikel 234 EF forelagt en række præjudicielle spørgsmål om bl.a. fortolkningen af Rådets beslutning 2000/766/EF af 4. december 2000 om en række beskyttelsesforanstaltninger over for overførbare spongiforme encephalopatier og fodring med animalsk protein (EFT L 306, s. 32) og af Kommissionens beslutning 2001/9/EF af 29. december 2000 om kontrolforanstaltninger, der er nødvendige for gennemførelsen af Rådets beslutning 2000/766 (EFT 2001 L 2, s. 32).

2 Disse spørgsmål er blevet rejst under en tvist mellem selskabet Bellio F.lli Srl (herefter »Belio Fratelli«) og Prefettura di Treviso vedrørende konfiskation af et parti fiskemel indført fra Norge.

Relevante retsregler

Bestemmelserne i aftalen om Det Europæiske Økonomiske Samarbejdsområde

3 Artikel 6 i aftalen om Det Europæiske Økonomiske Samarbejdsområde af 2. maj 1992 (EFT 1994 L 1, s. 3, herefter »EØS-aftalen«) fastsætter følgende:

»Med forbehold af fremtidig udvikling i retspraksis fortolkes bestemmelserne i denne aftale i det omfang, de indholdsmæssigt er identiske med tilsvarende regler i traktaten om oprettelse af Det Europæiske Økonomiske Fællesskab og traktaten om oprettelse af Det Europæiske Kul- og Stålfællesskab samt retsakter udstedt i medfør af disse to traktater, ved deres gennemførelse og anvendelse i overensstemmelse med de relevante afgørelser, der er truffet af De Europæiske Fællesskabers Domstol forud for tidspunktet for undertegnelsen af denne aftale.«

4 Denne aftales artikel 13, der i det væsentlige er identisk med artikel 30 EF, lyder således:

»Bestemmelserne i artikel 11 og 12 er ikke til hinder for sådanne forbud eller restriktioner vedrørende indførsel, udførsel eller transit, som er begrundet i

hensynet til den offentlige sædelighed, den offentlige orden, den offentlige sikkerhed, beskyttelse af menneskers, dyrs og planters liv og sundhed, beskyttelse af nationale skatte af kunstnerisk, historisk eller arkæologisk værdi eller beskyttelse af industriel og kommerciel ejendomsret. Disse forbud eller restriktioner må dog hverken udgøre et middel til vilkårlig forskelsbehandling eller en skjult begrænsning af samhandelen mellem de kontraherende parter.«

5 EØS-aftalens artikel 20 foreskriver følgende:

»De bestemmelser og ordninger, der gælder for fisk og andre produkter fra havet, er fastsat i protokol 9.«

6 Artikel 2, stk. 5, i protokol 9 til EØS-aftalen om handel med fisk og andre produkter fra havet indeholder følgende bestemmelser:

»Fællesskabet anvender ikke kvantitative importrestriktioner eller foranstaltninger med tilsvarende virkning for de varer, der er opført i tillæg 2. I denne forbindelse finder aftalens artikel 13 anvendelse.«

7 Tabel I i samme protokols tillæg 2 lyder således:

HS-position	Varebeskrivelse
[...]	[...]
2301	Mel, pulver og piller (pellets) af kød, slagteaffald, fisk, krebsdyr, bløddyr eller andre hvirvelløse vanddyr, uegnet til menneskeføde; fedtegrever:
[...]	[...]

Beslutning 2000/766

8 Beslutning 2000/766 er truffet på grundlag af Rådets direktiv 90/425/EØF af 26. juni 1990 om veterinærkontrol og zooteknisk kontrol i samhandelen med visse levende dyr og produkter inden for Fællesskabet med henblik på gennemførelse af det indre marked (EFT L 224, s. 29), senest ændret ved Rådets direktiv 92/118/EØF af 17. december 1992 (EFT 1993 L 62, s. 49, herefter »direktiv 90/425«), navnlig dettes artikel 10, stk. 4, samt Rådets direktiv 97/78/EF af 18. december 1997 om fastsættelse af principperne for tilrettelæggelse af veterinærkontrollen for tredjelandsprodukter, der føres ind i Fællesskabet (EFT 1998 L 24, s. 9), navnlig artikel 22.

9 I første og anden betragtning til beslutning 2000/766 henvises der til, at »EF-bestemmelserne om kontrol med forarbejdet animalsk protein i foder til drøvtyggere trådte i kraft i juli 1994«, men at »der i nogle medlemsstater er

registreret BSE-tilfælde af bovin spongiform encephalopati (BSE) hos dyr født i 1995 eller senere«.

10 I tredje betragtning til samme beslutning henvises der ligeledes til, at »Den Videnskabelige Styringskomité den 27. og 28. november 2000 vedtog en udtalelse, hvori den anbefalede, at man skulle overveje et midlertidigt forbud mod animalske proteiner i foder i de tilfælde, hvor det ikke kan udelukkes, at der er risiko for, at kvægfoder krydskontamineres med foder, der er bestemt til andre dyr, og som indeholder animalske proteiner, der muligvis er kontamineret med BSE-agenset«.

11 Første punktum i sjette betragtning til beslutning 2000/766 lyder således:

»Der bør derfor som en forsigtighedsforanstaltning indføres et midlertidigt forbud mod at anvende animalsk protein i foder, indtil der er foretaget en ny, gennemgribende evaluering af gennemførelsen af EF-bestemmelserne i medlemsstaterne [...]«

12 Beslutningens artikel 2 bestemmer følgende:

»1. Medlemsstaterne forbyder fodring med forarbejdede animalske proteiner af husdyr, der holdes, opfedes eller opdrættes med henblik på produktion af fødevarer.

2. Forbuddet i stk. 1 gælder ikke for anvendelse af

— fiskemel til fodring af andre dyr end drøvtyggere, under overholdelse af kontrolforanstaltninger, der skal fastsættes efter proceduren i artikel 17 i Rådets direktiv 89/662/EØF af 11. december 1989 om veterinærkontrol i samhandelen i Fællesskabet med henblik på gennemførelse af det indre marked (EFT L 395, s. 13, senest ændret ved direktiv 92/118, herefter »direktiv 89/662«).

[...]«

13 Artikel 3, stk. 1, i beslutning 2000/766 bestemmer, at bortset fra de i dennes artikel 2, stk. 2, fastsatte undtagelser skal medlemsstaterne forbyde, at forarbejdede animalske proteiner bestemt til fodring af husdyr, der holdes, opfedes eller opdrættes med henblik på produktion af fødevarer, afsættes, handles, importeres fra tredjelande og eksporteres til tredjelande, og at de skal sikre, at sådanne proteiner trækkes tilbage fra markedet, fra distributionskanalerne og fra lagre på bedrifterne. Artikel 3, stk. 3, i denne beslutning angiver de fællesskabsbestemmelser, der gælder for indsamling, transport, forarbejdning, opbevaring og bortskaffelse af animalsk affald.

Beslutning 2001/9

14 Beslutning 2001/9 fra Kommissionen er truffet i henhold til direktiv 89/662, navnlig dettes artikel 9, stk. 4, samt direktiv 90/425, navnlig dets artikel 10, stk. 4, og direktiv 97/78, navnlig dets artikel 22.

15 Artikel 1, stk. 1, i denne beslutning bestemmer følgende:

»Medlemsstaterne tillader, at andre dyr end drøvtyggere fodres med fiskemel, dog kun under overholdelse af bestemmelserne i bilag I.«

16 Bilag I til beslutning 2001/9 fastsætter bl.a.:

»1. Fiskemel skal fremstilles i forarbejdningsanlæg, der udelukkende beskæftiger sig med fiskemelsproduktion, og som er godkendt til formålet af myndighederne, jf. artikel 5, stk. 2, i direktiv 90/667/EØF.

2. Inden importeret fiskemel overgår til fri omsætning i Fællesskabets område, skal den enkelte forsendelse analyseres i overensstemmelse med Kommissionens direktiv 98/88/EF [af 13.11.1998 om retningslinjer for identificering af og skøn over indhold af animalske bestanddele i foderstoffer ved mikroskopi med henblik på officiel kontrol af foderstoffer (EFT L 318, s. 45)].

3. Fiskemel skal transporteres direkte fra forarbejdningsanlægget til det anlæg, der fremstiller foder, ved hjælp af køretøjer, der ikke samtidig transporterer andre fodermidler. Hvis køretøjet efterfølgende anvendes til transport af andre produkter, skal det rengøres og inspiceres grundigt før og efter transport af fiskemel.

4. Fiskemel skal transporteres direkte fra grænsekontrolstedet til det anlæg, der fremstiller foder, jf. artikel 8 i direktiv 97/78/EF, ved hjælp af køretøjer, der ikke samtidig transporterer andre fodermidler. Hvis køretøjet efterfølgende anvendes til transport af andre produkter, skal det rengøres og inspiceres grundigt før og efter transport af fiskemel.

5. Som en undtagelse fra punkt 3 og 4 kan midlertidig oplagring af fiskemel tillades, dog kun hvis det sker på særlige lagre, som myndighederne har godkendt til dette formål.

6. Foder, der indeholder fiskemel, må kun fremstilles i anlæg, der ikke fremstiller foder til drøvtyggere, og som myndighederne har godkendt til foderfremstilling.

Uanset denne bestemmelse kan myndighederne tillade, at der fremstilles drøvtyggerfoder i anlæg, som også fremstiller foder, der indeholder fiskemel, til andre dyrearter, under forudsætning af, at

— transport og opbevaring af fodermidler bestemt til drøvtyggere foregår helt adskilt fra fodermidler, der ikke må anvendes som foder til drøvtyggere

— faciliteterne til opbevaring, transport, fremstilling og pakning af foderblandinger bestemt til drøvtyggere er helt separate

— myndighederne har adgang til registre over indkøb og anvendelse af fiskemel og over salg af foder, der indeholder fiskemel

— der gennemføres rutinetest af foder bestemt til drøvtyggere for at sikre, at der ikke forekommer forbudte forarbejdede animalske proteiner, jf. artikel 1 i beslutning 2000/766/EF.

7. Foder, der indeholder fiskemel, skal klart mærkes med teksten »Indeholder fiskemel — må ikke gives til drøvtyggere«.

8. Foder i løs afvejning, som indeholder fiskemel, skal transporteres i køretøjer, der ikke samtidig transporterer drøvtyggerfoder. Hvis køretøjet efterfølgende anvendes til transport af andre produkter, skal det rengøres og inspiceres grundigt før og efter transport af fiskemel.

[...]«

17 Direktiv 89/662 og 90/425 udgør en del af EØS-aftalen, som det fremgår af bilag I til denne aftale med overskriften »Dyre- og plantesundhed«, som ændret ved afgørelse nr. 69/98 truffet af det Blandede EØS-Udvalg den 17. juli 1998 (EFT 1999 L 158, s. 1). Beslutning 2000/766 og 2001/9 blev integreret i EØS-aftalen ved afgørelse nr. 65/2003 truffet af det Blandede EØS-Udvalg den 20. juni 2003 om ændring af bilag I (Dyre- og plantesundhed) til EØS-aftalen (EFT L 257, s. 1).

Direktiv 98/34/EF

18 Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 98/34/EF af 22. juni 1998 om en informationsprocedure med hensyn til tekniske standarder og forskrifter samt forskrifter for informationssamfundets tjenester (EFT L 204, s. 37) kodificerede Rådets direktiv 83/189/EØF af 28.3.1983 (EFT L 109, s. 8). Det er blevet ændret ved Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 98/48/EF af 20. juli 1998 (EFT L 217, s. 18).

19 Artikel 8 og 9 i direktiv 89/189 pålægger medlemsstaterne at underrette Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber om udkast til tekniske forskrifter, som de påtænker at indføre, og ikke at indføre disse før udløbet af en vis frist, der begynder at løbe på datoen for Kommissionens modtagelse af underretningen.

20 Artikel 10, stk. 1, første led, i direktiv 98/34 bestemmer imidlertid, at dettes artikel 8 og 9 ikke finder anvendelse på medlemsstaternes love eller administrative bestemmelser, hvis medlemsstaterne dermed opfylder bindende fællesskabsretsakter, der bl.a. tager sigte på vedtagelse af tekniske specifikationer.

De faktiske omstændigheder, retsforhandlingerne i hovedsagen og de præjudicielle spørgsmål

21 Det fremgår af forelæggelseskendelsen, at

— Società Bellio i januar 2000 fra Norge indførte et parti fiskemel, som derpå blev købt af Mangimificio SAPAS Sas di s. Miniato (PI), bestemt til fremstilling af foder til andre dyr end drøvtyggere

— det af prøver udtaget af fiskemelet beroende hos SAPAS Sas i forbindelse med et kontrolbesøg på stedet, udført af tjenestemænd ved Polizia Giudiziaria del Servizio di Vigilanza Igienico Sanitaria, fremgik, at der i foderet fandtes rester af knogler fra dyr, hvis oprindelse vanskeligt kunne fastslås; som følge heraf beslaglagde myndighederne en del af det af sagsøgeren leverede fiskemel

— en modanalyse, som blev foretaget for regning af Società Bellio, viste, at der i fiskemelet fandtes en mængde af benvævsrester fra pattedyr i en størrelsesorden på under 0,1%

— en revision af analyserne, foretaget den 27. september 2001 ved Istituto Superiore della Sanità, bekræftede, at der forelå benrester

— forekomsten af benvævsrester fra pattedyr er grundlaget for den administrative sanktion, som selskabet Società Bellio F.lli Srl blev pålagt i henhold til artikel 17, litra a), og artikel 22, stk. 1 og 3, i lov nr. 281 af 15. februar 1963,

med senere ændringer og tilføjelser, for at have »solgt simpelt foder, konkret fiskemel, der er frembudt og afsat på en sådan måde, at køberen vildledes vedrørende sammensætning, art og karakter af varen, ligesom varen på grundlag af undersøgelser har vist sig ikke at være i overensstemmelse med erklæringer, angivelser og benævnelser på etiketten og ledsagedokumentet for varen«, ved en bestemmelse om, at der skulle ske konfiskation og destruktion af 36 sække med fiskemel, som individualiseret i beslaglæggelsesordre nr. 17 af 21. februar 2001; og der blev givet pålæg om betaling af en administrativ sanktion på 18 597,27 EUR, ligesom der blev taget højde for enhver anden hertil knyttet og/eller herpå følgende retsakt, den være sig processuel og/eller endelig.

22 Tribunale di Treviso, for hvem Bellio Fratelli havde indbragt sagen, fastslog, at det skulle afgøres på grundlag af fællesskabsbestemmelserne om brug af fiskemel som bestanddel i foder, om der eventuelt var begået overtrædelser på dette område. Den fandt derfor, at beslutning 2000/766 og 2001/9 var relevante for det foreliggende tilfælde.

23 Tribunale di Treviso udtalte imidlertid, at i betragtning af procentdelen af pattedyrsbenrester i fiskemelet var det muligt, at dette var blevet kontamineret ved et uheld. Derfor ville man kunne anvende den almindelige grundsætning, som antages i fællesskabsretten på forskellig områder, hvorefter der kan accepteres en rimelig tolerancegrænse. I modsat fald kunne det betyde, at der blev krævet overholdelse af en teknisk norm, der skulle have været autoriseret af Kommissionen i henhold til direktiv 83/189, som kodificeret ved direktiv 98/34.

24 Tribunale di Treviso præciserede, at da der var tale om fiskemel med oprindelse i Norge, et land, der er medlem af EØS, kunne Fællesskabets principper om frie varebevægelser anvendes på grundlag af EØS-aftalens artikel 8-16.

25 I henhold til artikel 234 EF besluttede Tribunale di Treviso at udsætte sagen og at forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»1) Skal artikel 2, stk. 2, første led, i beslutning [2000/766] og artikel 1, stk. 1, i beslutning [2001/9] i forbindelse med de øvrige fællesskabsbestemmelser, i hvilke de nævnte bestemmelser har hjemmel, fortolkes således, at det skal antages, at der i fiskemel anvendt til fremstilling af foder til andre dyr end drøvtyggere retligt og faktisk kan accepteres en uheldsbetinget forekomst af ikke forudsete stoffer eller stoffer, der ikke er tilladt, med en heraf følgende anerkendelse af, at den erhvervsdrivende har ret til at nyde en rimelig tolerancegrænse?

2) I tilfælde af en bekræftende besvarelse af første spørgsmål spørges: Bør det antages — i lyset af proportionalitetsprincippet og princippet om forsigtighed samt i betragtning af de gældende EF-bestemmelser på de områder, på hvilke der henvises til uheldsbetingede kontaminationer af fødevareprodukter fra landbrugssektoren ved angivelse af de relative tolerancegrænser — at en uheldsbetinget kontamination lig med 0,1% eller i hvert fald ikke over 0,5%, bestående i knoglerester fra pattedyr, der er fundet i et parti fiskemel bestemt til fremstilling af foder til andre dyr end drøvtyggere, er af en sådan karakter, at det kan legitimere pålæggelse af en så drastisk sanktion som den fuldstændige destruktion af det nævnte fiskemel?

3) Kan kravet om at udelukke enhver form for tolerancegrænse med henvisning til tilstedeværelsen af de i de foregående spørgsmål nævnte stoffer være ensbetydende med at indføre en teknisk forskrift i den betydning, der forudsættes i direktiv 83/189, som forinden skulle have været meddelt til Europa-Kommissionen?

4) Skal bestemmelserne i artikel 28 EF og 30 EF om frie varebevægelser — der finder anvendelse i Norge på grundlag af artikel 8-16 i EØS-aftalen — med henvisning til bestemmelserne i beslutning [2000/766] og beslutning [2001/9], nævnt ovenfor under spørgsmål 1, fortolkes således, at en medlemsstat er afskåret fra at kræve overholdelse af en nultolerance i et tilfælde svarende til det, der er beskrevet i de foregående spørgsmål 1 og 2?«

Formaliteten og de præjudicielle spørgsmål

26 Den Italienske Republik har anført, at de af Tribunale di Treviso formulerede spørgsmål åbenbart er uden betydning for afgørelsen af den tvist, der verserer for den nationale ret. Den har henvist til, at artikel 17, litra a), i lov nr. 281 af 1963 gør det strafbart at distribuere produkter, »som ikke er af sund, uforfalsket og god handelsmæssig kvalitet, som frembyder fare for dyrs eller menneskers sundhed, og som frembydes på en måde, der er vildledende for køberen«. I hovedsagen er den konstaterede overtrædelse imidlertid snarere knyttet til markedsføring af produkter, som ikke er i overensstemmelse med, hvad der angives, og som præsenteres på en måde, der er vildledende for køberen, end til forhandling af sundhedsskadelige produkter. Det er således ikke nødvendigt først at afgøre de af Tribunale di Treviso rejste spørgsmål for at kunne afgøre tvisten i hovedsagen, da de pålagte sanktioners lovlighed — uanset, om spørgsmålene til Domstolen besvares bekræftende — også berettiges af, at de eventuelle købere er blevet vildledt, eller af, at Bellio Fratelli har markedsført produkter, der er forskellige fra dem, der er angivet.

27 Hertil bemærkes, at det fremgår af Domstolens faste praksis, at det udelukkende tilkommer de nationale retter, for hvem tvisten er indbragt, og som har ansvaret for den retsafgørelse, der skal træffes, på grundlag af omstændighederne i den konkrete sag at vurdere, såvel om en præjudiciel afgørelse er nødvendig for, at de

kan afsige dom, som relevansen af de spørgsmål, de forelægger Domstolen. Domstolen er følgelig, når de forelagte spørgsmål vedrører fortolkning af fællesskabsretten, i princippet forpligtet til at træffe afgørelse (jf. bl.a. dom af 13.3.2001, sag C-379/98, PreussenElektra, Sml. I, s. 2099, præmis 38, af 22.1.2002, sag C-390/99, Canal Satélite Digital, Sml. I, s. 607, præmis 18, af 27.2.2003, sag C-373/00, Adolf Truley, Sml. I, s. 1931, præmis 21, og af 22.5.2003, sag C-18/01, Korhonen m.fl., Sml. I, s. 5321, præmis 19).

28 Endvidere fremgår det af samme retspraksis, at Domstolen kun kan afslå at træffe afgørelse vedrørende et præjudicielt spørgsmål fra en national retsinstans, når det klart fremgår, at den ønskede fortolkning af fællesskabsretten savner enhver forbindelse med realiteten i hovedsagen eller dennes genstand, når problemet er af hypotetisk karakter, eller når Domstolen ikke råder over de faktiske og retlige oplysninger, som er nødvendige for, at den kan foretage en sagligt korrekt besvarelse af de stillede spørgsmål (jf. PreussenElektra-dommen, præmis 39, Canal Satélite Digital-dommen, præmis 19, Adolf Truley-dommen, præmis 22, og dommen i sagen Korhonen m.fl., præmis 20).

29 Dette er ikke tilfældet her. Det fremgår nemlig ikke klart, at de forelagte spørgsmål ikke er nødvendige for den nationale ret, selv hvis den overtrædelse, der lægges til grund, var markedsføringen af produkter, som ikke er i overensstemmelse med, hvad der angives, og som frembydes på en måde, der er vildledende for køberen. I øvrigt råder Domstolen over de faktiske og retlige oplysninger, som er nødvendige for, at den kan foretage en sagligt korrekt besvarelse af de forelagte spørgsmål.

30 Følgelig er der ikke grundlag for at afvise Tribunale di Trevisos præjudicielle spørgsmål.

Relevant retspraksis

31 Fiskemel importeret fra Norge er omfattet af artikel 2, stk. 5, i EØS-aftalens protokol 9 om handel med fisk og andre produkter fra havet, da Kongeriget Norge er deltager i denne aftale. Ifølge denne artikel »anvender [Fællesskabet] ikke kvantitative importrestriktioner eller foranstaltninger med tilsvarende virkning« for en sådan vare, undtagen når disse restriktioner eller foranstaltninger er berettiget i henhold til EØS-aftalens artikel 13. Det fremgår af den sidstnævnte artikel, at forbud eller restriktioner bl.a. kan være begrundet i hensynet til beskyttelse af menneskers og dyrs liv og sundhed.

32 På denne baggrund må det undersøges, om fællesskabsbestemmelserne er begrundet i hensynet til beskyttelse af menneskers og dyrs liv og sundhed som omhandlet i EØS-aftalens artikel 13, eller om disse bestemmelser er en foranstaltning med tilsvarende virkning, som er forbudt i henhold til artikel 2, stk. 5, i denne aftales protokol 9.

33 Det bemærkes, at EØS-aftalen er indgået af Det Europæiske Økonomiske Fællesskab og Det Europæiske Kul- og Stålfællesskab, benævnt »Fællesskabet« i denne aftale. Artikel 300, stk. 7, EF bestemmer, at »aftaler, der indgås på betingelserne i denne artikel, er bindende for Fællesskabets institutioner og for medlemsstaterne«. I øvrigt har Domstolen fastslået, at det forhold, at de internationale aftaler, Fællesskabet har indgået, har forrang frem for den afledte fællesskabsret, medfører, at sidstnævnte så vidt muligt skal fortolkes i overensstemmelse med disse aftaler (dom af 10.9.1996, sag C-61/94, Kommissionen mod Tyskland, Sml. I, s. 3989, præmis 52).

34 Herved må det fremhæves, at som det præciseres i EØS-aftalens artikel 6, fortolkes bestemmelserne i denne aftale i det omfang, de indholdsmæssigt er identiske med tilsvarende regler i EF-traktaten og retsakter udstedt i medfør af denne traktat, ved deres gennemførelse og anvendelse i overensstemmelse med de relevante afgørelser, der er truffet af De Europæiske Fællesskabers Domstol forud for tidspunktet for undertegnelsen af EØS-aftalen. I øvrigt har såvel Domstolen som EFTA-Domstolen anerkendt, at det er nødvendigt at sørge for, at de bestemmelser i EØS-aftalen, der i det væsentlige er identiske med bestemmelserne i traktaten, fortolkes ensartet (dom af 23.9.2003, sag C-452/01, Ospelt og Schlössle Weissenberg Familienstiftung, Sml. I, s. 9743, præmis 29, og EFTA-Domstolens dom af 12.12.2003, sag E-1/03, EFTA Surveillance Authority mod Island, endnu ikke trykt i EFTA Court Report, præmis 27).

35 Som nævnt i nærværende doms præmis 4, er EØS-aftalens artikel 13 i det væsentlige identisk med artikel 30 EF.

36 Der skal tages hensyn til disse omstændigheder med henblik på at give den nationale ret brugbare svar.

De præjudicielle spørgsmål

Det første, andet og fjerde spørgsmål

37 Det første, andet og fjerde spørgsmål vil være at behandle under ét. Med disse spørgsmål ønsker den forelæggende ret i det væsentlige afgjort, om fællesskabsbestemmelserne om kød- og benmel skal anvendes med »nultolerance«, eller om

dette, når der er tale om fiskemel, som er tilladt på visse betingelser, fortsat må forhandles, selv når det indeholder en ringe andel pattedyrsbenrester, der sandsynligvis skyldes kontamination ved et uheld.

Indlæg indgivet for Domstolen

38 Bellio Fratelli har anført, at fællesskabsbestemmelserne skal fortolkes således, at de accepterer en vis tolerance, som skyldes kontamination ved et uheld. Selskabet har i denne forbindelse henvist til bestemmelserne om genetisk modificerede organismer (herefter »GMO«), som fastsætter en kontaminationstolerance på 1%, nærmere bestemt Rådets forordning (EF) nr. 1139/98 af 26. maj 1998 om obligatorisk anførelse af andre end de i direktiv 79/112/EØF foreskrevne oplysninger på mærkningen af visse levnedsmidler, der er fremstillet på grundlag af genetisk modificerede organismer (EFT L 159, s. 4), og til Kommissionens forordning (EF) nr. 49/2000 af 10. januar 2000 om ændring af forordning nr. 1139/98 (EFT L 6, s. 13). En analyse af fiskemelet er ikke tilstrækkeligt til at afgøre, om det er sundhedsskadeligt, fordi pattedyrsbenresterne kan stamme fra dyr, der ikke frembyder en risiko, som f.eks. hval eller rotte. Desuden er der ikke tale om fødevarer bestemt til mennesker, som det var tilfældet i Hahn-sagen (dom af 24.10.2002, sag C-121/00, Sml. I, s. 9193), men til svin, om hvilke det aldrig er blevet godtgjort, at de har fået BSE. Bellio Fratelli har konkluderet, at den sanktion, som Prefettura di Treviso har bestemt, nemlig destruktion af varen, er i strid med fællesskabsbestemmelserne, og under alle omstændigheder er uforholdsmæssig i forhold til formålet, nemlig beskyttelse af den offentlige sundhed.

39 Den Italienske Republik, Irland, Kongeriget Norge og Kommissionen har anført, at fællesskabsbestemmelserne, for så vidt som de også finder anvendelse på sanktionen, ikke tolererer nogen kontamination, selv ved et uheld. De har fremhævet formålet med forbud mod kød- og benmel, nemlig den offentlige sundhed — nærmere bestemt det formål at forhindre krydskontamination, dvs.

ved et uheld — den omstændighed, at tilladelse til fiskemel er en undtagelse fra princippet om forbud mod kød og benmel, og at bestemmelserne om betingelserne for denne tilladelse må fortolkes indskrænkende, og endelig den omstændighed, at der i fællesskabsretten ikke findes et stiltiende »toleranceprincip«. De har henvist til videnskabens udviklingstrin med hensyn til BSE og sagkyndiges konklusion, hvorefter selv udsættelse for en minimal mængde af det inficerede produkt kan fremkalde sygdommen. De har henledt opmærksomheden på, at en ubetydelig forekomst af benrester, som kun kan spores i mikroskop, ikke giver nogen oplysning om, hvilken mængde væv af bløddele fra pattedyr der eventuelt findes i varen. De har konkluderet, at fællesskabsbestemmelserne skal fortolkes strikte, og at destruktion af varen er berettiget og ikke uforholdsmæssig. Under alle omstændigheder er nationale bestemmelser, der foreskriver en nultolerance og fastsætter, at varen skal destrueres, i overensstemmelse med artikel 30 EF og med de tilsvarende bestemmelser i EØS-aftalen. Under retsmødet har Kommissionen præciseret, at anvendelsen af beslutning 2000/766 og 2001/9 bliver overvåget, og at disse beslutninger ændres regelmæssigt for at tage hensyn til den videnskabelige udvikling. De er integreret i EØS-aftalen, hvilket viser, at de er velbegrundede.

Domstolens bemærkninger

40 Ved fortolkningen af beslutning 2000/766 og 2001/9 skal deres ordlyd og deres struktur, men også den sammenhæng, de indgår i, og deres formål tages i betragtning. Disse kan bl.a. udledes af den hjemmel, som beslutningerne er truffet i henhold til, og af betragtningerne til dem. Endelig skal der lægges vægt på de relevante bestemmelser i traktaten.

41 De pågældende beslutninger er truffet som led i bekæmpelsen af overførbare spongiforme encephalopatier (herefter »TSE«). Den arbejdshypotese, som er almindeligt accepteret blandt videnskabsmænd, er, at disse sygdomme, hvoraf varianten Creutzfeldt-Jacobs angriber mennesker og har forårsaget talrige

personers død, hovedsagelig overføres oralt, dvs. ved indtagelse af føde, der indeholder prioner (jf. »Opinion on hypotheses on the origin and the transmission of BSE adopted by the Scientific Steering Committee at its meeting of 29-30 November 2001«). Det er faktisk forbuddet mod brug af kød- og benmel i foder til drøvtyggere, der har givet de fleste resultater i bekæmpelsen af disse sygdomme, dog uden at disse helt forsvinder.

42 I sin udtalelse af 27. og 28. november 2000, som nævnes i tredje betragtning til beslutning 2000/766, omtaler Den Videnskabelige Styringskomité risikoen for, at kvægfoder krydskontamineres med foder, der er bestemt til andre dyr, og som indeholder animalske proteiner, der muligvis er kontamineret med BSE-agenset. Den anbefaler et midlertidigt forbud mod animalske proteiner i foder.

43 På spørgsmål om, hvilken dosis inficeret materiale der kan fremkalde sygdommen, har Den Videnskabelige Styringskomité efter offentlig høring af videnskabelige kredse erkendt i sin udtalelse, som blev vedtaget efter dens møde den 13. og 14. april 2000, at den ikke var i stand til præcist at identificere den mindstedosis inficeret materiale, der er nødvendig for at fremkalde sygdommen hos mennesket.

44 Beslutning 2000/766 og 2001/9 skal fortolkes på baggrund af disse omstændigheder og under hensyntagen til artikel 152 EF, hvorefter der skal sikres et højt sundhedsbeskyttelsesniveau ved fastlæggelsen og gennemførelsen af alle Fællesskabets politikker og aktiviteter.

45 Disse to beslutninger fastsætter ganske vist undtagelser fra de frie varebevægelser, da de indeholder forskellige forbud vedrørende animalske proteiner. Det bemærkes imidlertid, at de er udstedt i henhold til direktiv 89/662 og 90/425, som er optaget i EØS-aftalens bilag I med overskriften »Veterinære og

fytosanitære spørgsmål«, og som netop har til formål at sikre fri bevægelighed for landbrugsvarer i EØS (jf. hertil med hensyn til fri bevægelighed inden for Fællesskabet dom af 5.5.1998, sag C-180/96, Det Forenede Kongerige mod Kommissionen, Sml. I, s. 2265, præmis 63).

46 I betragtning af deres formål, nemlig den offentlige sundhed, skal disse beslutninger fortolkes udvidende, og den undtagelse, som de fastsætter med hensyn til fiskemel, skal fortolkes indskrænkende.

47 I modsætning til, hvad Bellio Fratelli har anført, er det ikke korrekt, at beslutningerne ikke indeholder nogen bestemmelse om kontamination ved et uheld af et produkt. I tredje betragtning til beslutning 2000/766 nævnes udtalelsen fra Den Videnskabelige Styringskomité af 27. og 28. november 2000 om risikoen for krydskontamination af kvægfoder. Det fremgår af drøftelserne i denne komité, at denne definerer krydskontamination som kontamination ved et uheld, der kan indtræffe under fremstillingen af råvaren, transport, oplagring og fremstilling af foder eller dettes behandling på landbrugsbedrifter med blandet opdræt, dvs. af drøvtyggere og andre dyr (Report and Scientific Opinion on mammalian derived meat and bone meal forming af cross-contaminant of animal feedstuffs adopted by the Scientific Steering Committee at its meeting of 24-25 September 1998, point 2 (Definitions)).

48 Det er netop for at undgå en sådan kontamination ved et uheld, at beslutning 2001/9 i bilag I indeholder særligt strenge bestemmelser om total adskillelse af produktion, transport og opbevaring af råvarer, men også af opbevaring, transport, fremstilling og pakning af foderblandinger, idet fiskemel ikke må komme i kontakt med foder fremstillet til drøvtyggere. Dette bilag indeholder også bestemmelser om rengøring af køretøjer og inspektion af disse.

49 Den omstændighed, at fiskemelet var bestemt til svin, berettiger ikke en anden fortolkning af beslutningerne 2000/766 og 2001/9. Det bemærkes, at artikel 2, stk. 2, i beslutning 2000/766 netop omhandler et sådant tilfælde, fordi brug af fiskemel kun er tilladt for foder til andre dyr end drøvtyggere. Som Den Videnskabelige Styringskomité har redegjort for, kan krydskontamination af kvæg, der kan udvikle BSE, ske ved hver fase i behandlingen af produktet, selv hvis melet faktisk anvendes til foder til andre dyr end drøvtyggere.

50 Ligeledes bemærkes, at den antagelse, at benrester kunne stamme fra andre pattedyr end drøvtyggere, f.eks. hvaler eller rotter, ikke er tilstrækkeligt til at godtgøre, at fællesskabsforanstaltningen er uegnet eller uforholdsmæssig, når det tages i betragtning, hvilke risici der løbes, og hvilke muligheder der er for at analysere produkterne.

51 Det har i øvrigt ingen betydning, at produktet kun er kontamineret i ringe grad. Det bemærkes nemlig, at ifølge bilag I, punkt 2, til beslutning 2001/9 analyseres importeret fiskemel i overensstemmelse med direktiv 98/88. De mikroskopiske undersøgelser, der foreskrives i dette direktiv, gør det muligt at identificere forekomst af bestanddele fra pattedyr, bl.a. ben, men gør det ikke muligt at fastslå, hvilken mængde væv fra bløddele der kan være til stede i produktet.

52 Som det desuden nævnes i nærværende doms præmis 43, har Den Videnskabelige Styringskomité erkendt, at det var umuligt for den præcist at identificere den minimale dosis inficeret materiale, der er nødvendig for at fremkalde TSE hos mennesket.

53 I denne forbindelse er argumentet om bestemmelserne vedrørende GMO hverken relevant eller beviskraftigt. GMO indgår nemlig i en anden sammenhæng end TSE, som hænger sammen med sygdomme, der har forvoldt talrige personers død

og gjort det nødvendigt at slå tusindvis af dyr ned. I øvrigt bestyrker den omstændighed, at bestemmelserne om GMO udtrykkeligt fastsætter en de minimistærskel på 1% for forekomst på grund af et uheld af GMO, ikke Bellio Fratellis opfattelse, hvorefter enhver fællesskabsordning implicit skulle acceptere en tolerance af kontamination på grund af et uheld, blot den ikke overskrider 1%. En udtrykkelig fastsættelse i en fællesskabsordning af en tolerancetærskel for kontamination på grund af et uheld kan nemlig fortolkes således, at en manglende fastsættelse af en sådan tærskel betyder, at der ikke tolereres nogen kontamination på grund af et uheld.

54 Med hensyn til destruktionen af de kontaminerede partier bemærkes, at der er tale om en foranstaltning fastsat i artikel 3, stk. 1, i beslutning 2000/766. Et kontamineret parti må nemlig anses for uegnet til konsum og skal eventuelt destrueres, mens der træffes alle nødvendige foranstaltninger for at undgå kontamination af miljøet. Hertil bemærkes blot, at risikoen for kontamination af miljøet er en af de risici, som Den Videnskabelige Styringskomtié tager i betragtning i sin udtalelse af 27. og 28. november 2000 (jf. udtalelsens punkt 3).

55 Det følger heraf, at destruktionen ikke kan anses for en sanktion, men for en præventiv foranstaltning ifølge fællesskabsretten, der i denne henseende ikke overlader noget skøn til medlemsstaterne.

56 Det følger af disse betragtninger i deres helhed, at de forelagte spørgsmål skal besvares således, at artikel 2, stk. 2, første led , i beslutning 2000/766 og artikel 1, stk. 1, i beslutning 2001/9, sammenholdt med de øvrige fællesskabsbestemmelser, som disse bestemmelser er udstedt i henhold til, skal fortolkes således, at de ikke tillader forekomst, selv på grund af et uheld, af andre ikke-tilladte stoffer i fiskemel, der anvendes til fremstilling af foder til andre dyr end drøvtyggere, og at de ikke giver de erhvervsdrivende nogen tolerancegrænse. Destruktion af et parti kontamineret mel er en præventiv foranstaltning, som der er hjemmel for i artikel 3, stk. 1, i beslutning 2000/766.

57 Med hensyn til spørgsmålet, om disse bestemmelser er berettigede i henhold til EØS-aftalens artikel 13, påpeges, at når der ikke er sket en harmonisering, og i det omfang der på den videnskabelige forsknings nuværende udviklingstrin består en vis usikkerhed, tilkommer det deltagerne i aftalen at afgøre, hvor langt de vil strække beskyttelsen af menneskers sundhed og liv under hensyntagen til EØS-rettens grundlæggende krav, navnlig kravet om frie varebevægelser inden for EØS (EFTA-Domstolens dom af 5.4.2001, sag E-3/00, EFTA Surveillance Authority mod Norge, EFTA Court Report 2000-2001, s. 73, præmis 25; jf. i denne forbindelse med hensyn til frie varebevægelser inden for Det Europæiske Fællesskab dom af 14.7.1983, sag 174/82, Sandoz, Sml. s. 2445, præmis 16, af 23.9.2003, sag C-192/01, Kommissionen mod Danmark, Sml. I, s. 9693, præmis 42, og af 5.2.2004, sag C-24/00, Kommissionen mod Frankrig, Sml. I, s. 1277, præmis 49).

58 Det betyder, at det tilkommer hver deltager i aftalen, som har et skøn ved afgørelsen af, hvilket risikoniveau denne anser for passende, at træffe beslutning om risikostyring. På disse betingelser kan en deltager i aftalen påberåbe sig forsigtighedsprincippet, hvorefter det er tilstrækkeligt at godtgøre, at der består en relevant videnskabelig uvished med hensyn til den pågældende risiko. Dette skøn er dog undergivet domstolsprøvelse (dommen i sagen EFTA Surveillance Authority mod Norge, præmis 25).

59 Foranstaltninger, der træffes af en kontraherende part, skal være baseret på videnskabeligt bevismateriale; de skal være forholdsmæssige, ikke-diskriminerende, transparente og i overensstemmelse med lignende allerede trufne foranstaltninger (dommen i sagen EFTA Surveillance Authority mod Norge, præmis 26).

60 Selv om det således er anerkendt som et væsentligt anliggende, at det er nødvendigt at beskytte den offentlige sundhed, skal proportionalitetsprincippet overholdes (jf. hertil dommen i sagen EFTA Surveillance Authority mod Norge, præmis 27).

61 Med hensyn til det foreliggende tilfælde bemærkes, at de trufne foranstaltninger indgår som led i en sammenhængende lovgivning, hvis formål er at bekæmpe TSE. De er truffet på anbefaling af sagkyndige, som råder over relevant videnskabeligt bevismateriale, og de gælder uden forskel for alt fiskemel, der kan blive anvendt i Fællesskabet. I betragtning af bemærkningerne i nærværende doms præmis 40-56 er disse foranstaltninger ikke i strid med EØS-rettens proportionalitetsprincip.

62 Det følger heraf, at disse foranstaltninger er begrundet i beskyttelsen af menneskers og dyrs sundhed som omhandlet i EØS-aftalens artikel 13. Dette resultat bestyrkes af, at beslutning 2000/766 og 2001/9 den 20. juni 2003 blev integreret i EØS-aftalen ved Det Blandede EØS-Udvalgs afgørelse nr. 65/2003.

63 De forelagte spørgsmål skal derfor besvares med den præcisering, at EØS-aftalens artikel 13 skal fortolkes således, at den ikke er til hinder for beslutninger 2000/766 og 2001/9.

Det tredje spørgsmål

64 Det fremgår af forelæggelseskendelsens begrundelse, at det tredje spørgsmål forelægges for det tilfælde, at udelukkelse af enhver tolerance måtte blive anset for en foranstaltning truffet af en medlemsstat. Da det ikke er tilfældet, fordi denne udelukkelse følger af fællesskabsbestemmelserne selv, er det ikke fornødent at besvare dette spørgsmål

Sagens omkostninger

65 De udgifter, der er afholdt af den italienske, den irske og den norske regering samt af Kommissionen, som har afgivet indlæg for Domstolen, kan ikke erstattes. Da sagens behandling i forhold til hovedsagens parter udgør et led i den sag, der verserer for den nationale ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagens omkostninger.

På grundlag af disse præmisser

kender

DOMSTOLEN (Tredje Afdeling)

vedrørende de spørgsmål, der er forelagt af Tribunale di Treviso ved kendelse af 26. juni 2002, for ret:

1) **Artikel 2, stk. 2, første led, i Rådets beslutning 2000/766/EF af 4. december 2000 om en række beskyttelsesforanstaltninger over for overførbare spongiforme encephalopatier og fodring med animalsk protein, og artikel 1, stk. 1, i Kommissionens beslutning 2001/9/EF af 29. december 2000 om kontrolforanstaltninger, der er nødvendige for gennemførelsen af Rådets**

beslutning 2000/766, sammenholdt med de øvrige fællesskabsbestemmelser, som disse bestemmelser er udstedt i henhold til, skal fortolkes således, at de ikke tillader forekomst, selv på grund af et uheld, af andre ikke tilladte stoffer i fiskemel, der anvendes til fremstilling af foder til andre dyr end drøvtyggere, og at de ikke giver de erhvervsdrivende nogen tolerancegrænse. Destruktion af et parti kontamineret mel er en præventiv foranstaltning, som der er hjemmel for i artikel 3, stk. 1, i beslutning 2000/766.

2) Artikel 13 i aftalen om Det Europæiske Økonomiske Samarbejdsområde af 2. maj 1992 skal fortolkes således, at den ikke er til hinder for beslutning 2000/766 og 2001/9.

Rosas Schintgen Colneric

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 1. april 2004.

R. Grass

Justitssekretær

A. Rosas

Formand for Tredje Afdeling