DOMSTOLENS DOM (tredje avdelningen)
den 1 april 2004 *

I mål C-286/02,

angående en begäran enligt artikel 234 EG från Tribunale di Treviso (Italien), att domstolen skall meddela ett förhandsavgörande i det vid den nationella domstolen anhängiga målet mellan

Bellio F.lli Srl

och

Prefettura di Treviso,

angående rådets beslut 2000/766/EG av den 4 december 2000 om vissa skyddsåtgärder vad gäller transmissibel spongiform encefalopati och utfodring med animaliskt protein (EGT L 306, s. 32) och kommissionens beslut 2001/9/EG av den 29 december 2000 om kontrollåtgärder som är nödvändiga för tillämpningen av rådets beslut 2000/766 (EGT L 2, 2001, s. 32),

* Rättegångsspråk: italienska.

meddelar

DOMSTOLEN (tredje avdelningen),

sammansatt av avdelningsordföranden A. Rosas (referent) samt domarna R. Schintgen och N. Colneric,

generaladvokat: L.A. Geelhoed,
justitiesekreterare: avdelningsdirektören L. Hewlett,

med beaktande av de skriftliga yttranden som har inkommit från:

— Bellio F.lli Srl, genom F. Capelli och R. Bordignon, avvocati,

— Republiken Italien, genom I.M. Braguglia, i egenskap av ombud, biträdd av P. Palmieri och M. Fiorilli, avvocati dello Stato,

— Irland, genom D.J. O'Hagan, i egenskap av ombud, biträdd av N. Butler, BL,

— Konungariket Norge, genom I. Høyland och A. Enersen, båda i egenskap av ombud,

— Europeiska gemenskapernas kommission, genom C. Cattabriga och V. Di Bucci, båda i egenskap av ombud,

med hänsyn till förhandlingsrapporten,

efter att muntliga yttranden har avgivits vid sammanträdet den 4 december 2003 av: Bellio F.lli Srl, företrätt av F. Capelli, Republiken Italien, företrädd av P. Palmieri, Irland, företrätt av D.C. Smyth, BL, Konungariket Norge, företrätt av A. Enersen, och kommissionen, företrädd av V. Di Bucci,

och efter att den 29 januari 2004 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

Dom

1 Tribunale di Treviso (Italien) har, genom beslut av den 26 juni 2002 som inkom till domstolen den 5 augusti samma år, i enlighet med artikel 234 EG ställt flera frågor om, bland annat, tolkningen av rådets beslut 2000/766/EG av den 4 december 2000 om vissa skyddsåtgärder vad gäller transmissibel spongiform encefalopati och utfodring med animaliskt protein (EGT L 306, s. 32) och kommissionens beslut 2001/9/EG av den 29 december 2000 om kontrollåtgärder som är nödvändiga för tillämpningen av rådets beslut 2000/766 (EGT L 2, 2001, s. 32).

2 Dessa frågor har uppkommit i samband med en tvist mellan bolaget Bellio F.lli Srl (nedan kallat Bellio Fratelli) och Prefettura di Treviso angående beslagtagandet av en last med fiskmjöl som importerats från Norge.

Tillämpliga bestämmelser

Bestämmelserna i avtalet om Europeiska ekonomiska samarbetsområdet

3 I artikel 6 i avtalet om Europeiska ekonomiska samarbetsområdet av den 2 maj 1992 (EGT L 1, 1994, s. 3, nedan kallat EES-avtalet) föreskrivs följande:

"Utan att föregripa en framtida utveckling av rättspraxis skall bestämmelserna i detta avtal, i den mån de i sak är identiska med motsvarande bestämmelser i Fördraget om upprättandet av Europeiska ekonomiska gemenskapen och i Fördraget om upprättandet av Europeiska kol- och stålgemenskapen samt med rättsakter som antagits med tillämpning av dessa två fördrag, vid genomförande och tillämpning tolkas i enlighet med relevanta avgöranden av Europeiska gemenskapernas domstol som meddelats före dagen för undertecknandet av detta avtal."

4 Artikel 13 i EES-avtalet är i huvudsak identisk med artikel 30 EG och har följande lydelse:

"Bestämmelserna i artiklarna 11 och 12 skall inte hindra sådana förbud mot eller restriktioner för import, export eller transitering som grundas på hänsyn till

allmän moral, allmän ordning eller allmän säkerhet eller intresset att skydda människors och djurs hälsa och liv, att bevara växter, att skydda nationella skatter av konstnärligt, historiskt eller arkeologiskt värde eller att skydda industriell och kommersiell äganderätt. Sådana förbud eller restriktioner får dock inte utgöra ett medel för godtycklig diskriminering eller innefatta en förtäckt begränsning av handeln mellan de avtalsslutande parterna."

5 I artikel 20 i EES-avtalet föreskrivs följande:

"Bestämmelser och arrangemang som avser fisk och andra marina produkter finns i protokoll 9."

6 Artikel 2.5 i protokoll 9 till EES-avtalet, rörande handeln med fisk och andra marina produkter, har följande lydelse:

"Gemenskapen skall inte tillämpa kvantitativa importrestriktioner eller åtgärder med motsvarande verkan på produkter upptagna i tillägg 2. I detta sammanhang skall bestämmelserna i artikel 13 i avtalet tillämpas."

7 I tabell 1 i tillägg 2 till samma protokoll anges följande:

HS-tulltaxenr	Varuslag
...	...
2301	Mjöl och pelletar av kött eller andra djurdelar eller av fisk, kräftdjur, blötdjur eller andra ryggradslösa vattendjur, otjänliga till människoföda; grevar:
...	...

A — *Beslut 2000/766*

8 Beslut 2000/766 antogs på grundval av rådets direktiv 90/425/EEG av den 26 juni 1990 om veterinära och avelstekniska kontroller i handeln med vissa levande djur och varor inom gemenskapen med sikte på att förverkliga den inre marknaden (EGT L 224, s. 29; svensk specialutgåva, område 3, volym 33, s. 146), i dess senast ändrade lydelse enligt rådets direktiv 92/118/EEG av den 17 december 1992 (EGT L 62, 1993, s. 49, svensk specialutgåva, område 3, volym 48 s. 194) (nedan kallat direktiv 90/425), särskilt dess artikel 10.4, och rådets direktiv 97/78/EG av den 18 december 1997 om principerna för organisering av veterinärkontroller av produkter från tredje land som förs in i gemenskapen (EGT L 24, 1998, s. 9), särskilt dess artikel 22.

9 I de två första skälen i beslut 2000/766 erinras det om att "gemenskapens bestämmelser om kontroll av visst bearbetat animaliskt protein i foder till idisslare trädde i kraft i juli 1994", men att det trots detta " [i vissa medlemsstater] har

upptäckts fall av bovin spongiform encefalopati (BSE) hos djur födda 1995 och senare".

10 I tredje skälet i beslutet erinras även om att "vetenskapliga styrkommittén den 27–28 november 2000 antog ett yttrande i vilket det rekommenderades att om det inte går att utesluta risken för att foder till nötkreatur korskontamineras med foder som är avsedda för andra djur och som innehåller animaliska proteiner som möjligen kan ha förorenats av smittämnet BSE skall man överväga att tillfälligt förbjuda användningen av animaliskt protein i foder".

11 Sjätte skälet första meningen i beslut 2000/766 har följande lydelse:

"Mot bakgrund av detta är det lämpligt att som en försiktighetsåtgärd tillfälligt förbjuda användningen av animaliskt protein i foder, tills man har gjort en helt ny utvärdering av hur gemenskapslagstiftningen har genomförts i medlemsstaterna. ..."

12 I artikel 2 i detta beslut föreskrivs följande:

"1. Medlemsstaterna skall förbjuda att djur inom animalieproduktionen som hålls, göds eller föds upp för produktion av livsmedel utfodras med bearbetat animaliskt protein.

2. Förbudet i punkt 1 skall inte gälla användning

— av fiskmjöl i foder till andra djur än idisslare, enligt de kontrollåtgärder som skall fastställas i enlighet med förfarandet [i artikel 17] i rådets direktiv 89/662/EEG av den 11 december 1989 om veterinära kontroller vid handeln inom gemenskapen i syfte att fullborda den inre marknaden [(EGT L 395, s. 13; svensk specialutgåva, område 3, volym 33, s. 146), i dess senaste ändrade lydelse enligt direktiv 92/118, nedan kallat direktiv 89/662],

..."

13 I artikel 3.1 i beslut 2000/766 föreskrivs att bortsett från de undantag som avses i artikel 2.2 i detta beslut skall medlemsstaterna förbjuda utsläppande på marknaden, handel med, import från och export till länder utanför gemenskapen av bearbetat animaliskt protein avsett som foder för djur inom animalieproduktionen som hålls, göds eller föds upp för produktion av livsmedel och säkerställa att sådant protein dras tillbaka från marknaden, avlägsnas från distributionskanalerna och inte förvaras på uppfödningsanläggningarna. I artikel 3.2 i nämnda beslut 2000/766 anges de gemenskapsbestämmelser som är tillämpliga på animaliskt avfall som samlas upp, transporteras, bearbetas, förvaras eller bortskaffas.

Beslut 2001/9

14 Beslut 2001/9 antogs på grundval av direktiv 89/662, direktiv 90/425 och direktiv 97/78, särskilt artikel 9.4, artikel 10.4 och artikel 22 i respektive direktiv.

15 I artikel 1.1 i beslut 2001/9 föreskrivs följande:

"Medlemsstaterna skall tillåta att andra djur än idisslare utfodras med fiskmjöl endast i enlighet med de villkor som fastställs i bilaga I. "

16 I bilaga I till detta beslut föreskrivs följande:

"1. Fiskmjöl skall framställas i bearbetningsanläggningar som endast framställer fiskmjöl och som har godkänts för detta ändamål av den behöriga myndigheten i enlighet med artikel 5.2 i direktiv 90/667/EEG.

2. Varje sändning av importerat fiskmjöl skall innan den övergår till fri omsättning undersökas enligt kommissionens direktiv 98/88/EG [, av den 13 november 1998 om riktlinjer för identifiering och bedömning i mikroskop av beståndsdelar av animaliskt ursprung i foder för den officiella foderkontrollen (EGT L 318, s. 45)].

3. Fiskmjöl skall transporteras direkt från bearbetningsanläggningarna till de anläggningar som framställer foder med fordon som inte samtidigt transporterar andra foderråvaror. Om fordonet därefter används för transport av andra produkter skall det rengöras noga och besiktigas både före och efter transporten av fiskmjöl.

4. Fiskmjöl skall i enlighet med artikel 8 i direktiv 97/78/EG transporteras direkt från gränskontrollstationen till de anläggningar som framställer foder med fordon som inte samtidigt transporterar andra foderråvaror. Om fordonet därefter används för transport av andra produkter skall det rengöras noga och besiktigas både före och efter transporten av fiskmjöl.

5. Genom undantag från punkterna 3 och 4 får mellanlagring av fiskmjöl tillåtas endast om fiskmjölet lagras i anläggningar för lagring som godkänts för detta ändamål av den behöriga myndigheten.

6. Foder som innehåller fiskmjöl kan endast framställas i anläggningar som framställer foder men inte foder för idisslare och som har godkänts för detta ändamål av den behöriga myndigheten.

Genom undantag från denna bestämmelse får den behöriga myndigheten tillåta att foder för idisslare produceras i anläggningar där även foder för andra djurarter som innehåller fiskmjöl produceras under förutsättning att

— foderråvaror avsedda för idisslare transporteras och lagras helt avskilt från foderråvaror som inte får användas för utfodring av idisslare,

— det finns fullständigt separata anordningar för lagring, transport, produktion och förpackning av foderblandningar avsedda för idisslare,

— uppgifter om inköp och användning av fiskmjöl och om försäljning av foder som innehåller fiskmjöl görs tillgängliga för den behöriga myndigheten,

— rutinundersökningar genomförs på foder avsett för idisslare för att säkerställa att det inte innehåller bearbetat animaliskt protein som är förbjudet enligt artikel 1 i beslut 2000/766/EG.

7. Märkningen av foder som innehåller fiskmjöl skall innehålla följande uppgift: 'Innehåller fiskmjöl — får inte användas för utfodring av idisslare'.

8. Bulkfoder som innehåller fiskmjöl skall transporteras med fordon som inte samtidigt transporterar foder för idisslare. Om fordonet därefter används för transport av andra produkter skall det rengöras noga och besiktigas både före och efter transporten av bulkfoder som innehåller fiskmjöl.

..."

17 Direktiven 89/662 och 90/425 utgör en del av EES-avtalet, vilket framgår av bilaga I till detta avtal som har rubriken Veterinära frågor och växtskyddsfrågor, i dess ändrade lydelse enligt Gemensamma EES-kommitténs beslut nr 69/98 av den 17 juli 1998 (EGT L 158, 1999, s. 1). Besluten 2000/766 och 2001/9 införlivades med EES-avtalet genom Gemensamma EES-kommitténs beslut nr 65/2003 av den 20 juni 2003 om ändring av bilaga I (Veterinära frågor och växtskyddsfrågor) till EES-avtalet (EGT L 257, s. 1).

Direktiv 98/34/EG

18 Europaparlamentets och rådets direktiv 98/34/EG om ett informationsförfarande beträffande tekniska standarder och föreskrifter och beträffande föreskrifter för informationssamhällets tjänster (EGT L 204, s. 37) utgör en kodifiering av direktiv 83/189/EEG av den 28 mars 1983 (EGT L 109, s. 8). Det förstnämnda direktivet har ändrats genom Europaparlamentets och rådets direktiv 98/48/EG av den 20 juli 1998 (EGT L 217, s. 18).

19 Enligt artiklarna 8 och 9 i direktiv 83/189 är medlemsstaterna skyldiga att underrätta Europeiska gemenskapernas kommission om förslag till tekniska standarder som de avser att anta, och att inte anta dessa förslag före utgången av en frist som börjar löpa från den dag då kommissionen erhöll underrättelsen.

20 I artikel 10.1 första strecksatsen i direktiv 98/34 föreskrivs att artiklarna 8 och 9 inte skall tillämpas på de lagar och andra författningar i medlemsstaterna genom vilka medlemsstaterna uppfyller de bindande gemenskapsrättsakter som bland annat leder till att tekniska specifikationer antas.

Bakgrund, förfarandet vid den nationella domstolen och tolkningsfrågor

21 Av beslutet om hänskjutande framgår följande:

"— I januari 2000 importerade Società Bellio ett parti fiskmjöl från Norge. Partiet köptes därefter av Mangimificio SAPAS Sas beläget i S. Miniato (PI) för framställning av foder för andra djur än idisslare.

— Prover av fiskmjölet hos SAPAS Sas togs i samband med en kontroll på platsen som utfördes av behöriga tjänstemän vid Polizia Giudiziaria del Servizio di Vigilanza Igienico Sanitaria. Proverna visade att det i fiskmjölet fanns fragment av ben från oidentifierade djur. En del av det fiskmjöl som sökanden levererat beslagtogs därför.

— En motanalys utfördes för Società Bellios räkning och visade att fiskmjölet innehöll fragment av benvävnader från däggdjur till en mängd som understeg 0,1 procent.

— En granskning av analysen, som genomfördes vid [I]stituto Superiore della Sanità den 27 september 2001, bekräftade att benfragment förekom.

— Att det fanns fragment av benvävnad från däggdjur i fiskmjölet utgjorde grund för de administrativa sanktionsåtgärder som vidtogs gentemot Società F.lli Srl enligt artikel 17 a och artikel 22.1 och 22.3 i lag nr 281 av den

15 februari 1963 med senare ändringar och tillägg, för att bolaget hade 'sålt enkelt foder, närmare bestämt fiskmjöl, som presenterats och saluförts på ett sådant sätt att köparen kunnat vilseledas i fråga om varans sammansättning, art och karaktär och som enligt analyser inte överensstämde med beskrivningarna, anvisningarna och beteckningarna på etiketten och följesedeln för varan'. Sanktionsåtgärderna bestod i beslut om att 36 säckar fiskmjöl, vilka angavs i beslagsprotokoll nr 17 av den 21 februari 2001, skulle beslagtas och förstöras och att bolaget skulle betala en straffavgift på 18 597,27 euro. Vidare gjordes förbehåll för allt annat därtill knutet och/eller därpå följande processuellt och/eller slutligt agerande."

22 Sedan Bellio Fratelli väckt talan fastslog Tribunale di Treviso att gemenskapsbestämmelserna om användning av fiskmjöl som djurfoder måste beaktas vid fastställandet av om det har förekommit någon lagöverträdelse på området. Nämnda domstol ansåg att besluten 2000/766 och 2001/9 var relevanta i förevarande fall.

23 Tribunale di Treviso påpekade emellertid att mot bakgrund av den låga procentandelen fragment av däggdjursben som förekom i fiskmjölet, kunde föroreningen ha skett oavsiktligt. Denna domstol ansåg därför att det är möjligt att den allmänna princip enligt vilken en skälig felmarginal godtas, som upprätthålls inom gemenskapsrättens olika områden, kunde vara tillämplig. Om så inte är fallet, skulle det kunna innebära krav på att en teknisk norm skall iakttas, vilken borde ha godkänts av kommissionen i enlighet med direktiv 89/189, i kodifierad lydelse enligt direktiv 98/34.

24 Tribunale di Treviso preciserade att fiskmjölet från Norge, som tillhör Europeiska ekonomiska samarbetsområdet, omfattas av gemenskapsprinciperna om fri rörlighet för varor enligt artiklarna 8–16 i EES-avtalet.

25 Tribunale di Treviso har med stöd av artikel 234 EG beslutat att vilandeförklara målet och ställa följande tolkningsfrågor till domstolen:

"1) Skall artikel 2.2 första strecksatsen i beslut [2000/766] och artikel 1.1 i kommissionens beslut [2001/9], jämförda med de gemenskapsrättsliga bestämmelser på vilka de förstnämnda bestämmelserna grundas, tolkas så att det, med erkännande av en rätt för den ekonomiska aktören till en skälig felmarginal, kan anses både rättsligt och materiellt tillåtet att det i fiskmjöl, som används för framställning av foder för andra djur än idisslare, av en tillfällighet finns oförutsedda eller otillåtna ämnen?

2) Om svaret på den första frågan är jakande, skall det, mot bakgrund av proportionalitets- och försiktighetsprinciperna och med hänsyn till de gemenskapsbestämmelser i vilka det föreskrivs felmarginaler för livsmedel som av en tillfällighet innehåller föroreningar, anses att det beträffande fiskmjöl som är avsett för framställning av foder för andra djur än idisslare och som av en tillfällighet innehåller fragment av däggdjursben, vilken mängd fragment motsvarar 0,1 procent och under alla förhållanden inte överstiger 0,5 procent, är motiverat med en så drastisk åtgärd som att hela mängden fiskmjöl skall förstöras?

3) Medför kravet att all felmarginal skall uteslutas i fråga om förekomsten av de ämnen som angetts i de föregående frågorna att en teknisk norm i den mening som avses i direktiv [83/189] införs, vilken borde ha anmälts i förväg till Europeiska gemenskapernas kommission?

4) Skall bestämmelserna i artiklarna 28 EG och 30 EG i fråga om fri rörlighet för varor, vilka är tillämpliga på Norge enligt artiklarna 8–16 i [EES-avtalet], jämförda med de i fråga 1 nämnda bestämmelserna i beslut [2000/766] och beslut [2001/9], tolkas på så sätt att de utgör hinder för att en medlemsstat inför krav på nolltolerans i en situation som den som beskrivs i frågorna 1 och 2 ovan?"

Huruvida tolkningsfrågorna kan upptas till sakprövning

26 Republiken Italien anser att de frågor som ställts av Tribunale di Treviso uppenbart saknar relevans för avgörandet av den tvist som är anhängiggjord vid den nationella domstolen. Republiken Italien har hävdat att det enligt artikel 17 a i lag nr 281 från 1963 är förbjudet att sälja produkter "som inte håller en hälsosam, oförfalskad och handelsmässig kvalitet, som utgör en fara för djurs och människors hälsa och som presenteras på ett sätt som kan vilseleda köparen". Målet vid den nationella domstolen rör enligt Republiken Italien försäljning av produkter som inte motsvarar varudeklarationen och som presenterats på ett sätt som kan vilseleda köparen, snarare än produkter som kan vara skadliga för hälsan. Svaret på de frågor som ställts av Tribunale di Treviso utgör således inte en nödvändig förutsättning för att kunna avgöra målet vid den nationella domstolen, även om de frågor som hänskjutits till domstolen besvaras jakande, eftersom de sanktionsåtgärder som vidtagits även kan anses rättsenliga med hänsyn till att eventuella köpare har vilseletts eller med hänsyn till att Bellio Fratelli sålt andra produkter än de som angivits i varudeklarationen.

27 I detta hänseende erinrar domstolen om att det av fast rättspraxis framgår att det uteslutande ankommer på de nationella domstolarna, vid vilka tvisten anhängiggjorts och som har ansvaret för det rättsliga avgörandet, att mot bakgrund av de särskilda omständigheterna i varje enskilt mål bedöma såväl om ett förhandsav-

görande är nödvändigt för att döma i saken som relevansen av de frågor som ställs till domstolen. Följaktligen är domstolen, när frågor har ställts angående tolkning av gemenskapsrätten, i princip skyldig att avgöra frågan (se bland annat dom av den 13 mars 2001 i mål C-379/98, PreussenElektra, REG 2001, s. I-2099, punkt 38, av den 22 januari 2002 i mål C-390/99, Canal Satélite Digital, REG 2002, s. I-607, punkt 18, av den 27 februari 2003 i mål C-373/00, Adolf Truley, REG 2003, s. I-1931, punkt 21, och av den 22 maj 2003 i mål C-18/01, Korhonen m.fl., REG 2003, s. I-5321, punkt 19).

28 Av samma rättspraxis följer vidare att domstolen endast har möjlighet att avstå från att besvara en tolkningsfråga som en nationell domstol har ställt då det är uppenbart att den begärda tolkningen av gemenskapsrätten inte har något samband med de verkliga omständigheterna eller föremålet för tvisten vid den nationella domstolen eller när frågan är hypotetisk eller när domstolen inte har tillgång till sådana uppgifter om de faktiska eller rättsliga omständigheterna som är nödvändiga för att den skall kunna lämna ett användbart svar på de frågor som har ställts (se domarna i de ovannämnda målen PreussenElektra, punkt 39, Canal Satélite Digital, punkt 19, och Adolf Truley, punkt 22, Korhonen m.fl., punkt 20).

29 Det ovanstående gäller inte i förevarande fall. Det är nämligen inte uppenbart att svaret på de ställda frågorna inte är nödvändigt för den nationella domstolen, även om den fastställda överträdelsen bestod i försäljning av produkter som inte motsvarade varudeklarationen och som presenterades på ett sätt som kunde vilseleda köparen. Domstolen har för övrigt tillgång till sådana uppgifter om de faktiska eller rättsliga omständigheterna som är nödvändiga för att den skall kunna lämna ett användbart svar på de frågor som har ställts.

30 De tolkningsfrågor som ställts av Tribunale di Treviso kan således upptas till sakprövning.

Tillämplig rätt

31 Artikel 2.5 i protokoll 9 till EES-avtalet, angående handel med fisk och andra marina produkter, är tillämplig på fiskmjöl som importeras från Norge, eftersom Konungariket Norge är part till detta avtal. Enligt denna artikel skall "gemenskapen ... inte tillämpa kvantitativa importrestriktioner eller åtgärder med motsvarande verkan" på en sådan produkt, såvida dessa kvantitativa restriktioner eller åtgärder inte är berättigade med stöd av artikel 13 i EES-avtalet. Det följer av denna artikel att sådana förbud eller restriktioner kan vara berättigade bland annat med hänsyn till skyddet för människors och djurs hälsa och liv.

32 Mot denna bakgrund skall det kontrolleras om gemenskapslagstiftningen är motiverad med hänsyn till skyddet för människors och djurs hälsa och liv i den mening som avses i artikel 13 i EES-avtalet eller om denna lagstiftning utgör en sådan åtgärd med motsvarande verkan som är förbjuden enligt artikel 2.5 i protokoll 9 till detta avtal.

33 Det skall erinras om att EES-avtalet ingicks av Europeiska ekonomiska gemenskapen och Europeiska kol- och stålgemenskapen, vilka kallas gemenskapen i detta avtal. I artikel 300.7 EG föreskrivs att "[a]vtal som ingåtts i den ordning som anges i denna artikel skall vara bindande för gemenskapens institutioner och för medlemsstaterna". Domstolen har dessutom fastslagit att företrädet för de internationella avtal som gemenskapen slutit framför rättsakter som tillhör gemenskapens sekundärrätt medför att de senare så långt möjligt skall tolkas i överensstämmelse med dessa avtal (dom av den 10 september 1996 i mål C-61/94, kommissionen mot Tyskland, REG 1996, s. I-3989, punkt 52).

34 Det skall i detta hänseende framhållas att det i artikel 6 i EES-avtalet föreskrivs att bestämmelserna i detta avtal, i den mån de i sak är identiska med motsvarande bestämmelser i EG-fördraget samt med rättsakter som antagits med tillämpning av detta fördrag, vid genomförande och tillämpning skall tolkas i enlighet med relevanta avgöranden av domstolen som meddelats före dagen för undertecknandet av EES-avtalet. Såväl domstolen som Eftadomstolen har erkänt behovet av att kontrollera att de regler i EES-avtalet som i sak är identiska med fördragsbestämmelserna tolkas på ett enhetligt sätt i medlemsstaterna (dom av den 23 september 2003 i mål C-452/01, REG 2003, s. I-9743, punkt 29, Eftadomstolens dom av den 12 december 2003 i mål E-1/03, EFTA Surveillance Authority mot Iceland, ännu ej publicerad i EFTA Court Report, punkt 27).

35 Såsom det redan har påpekats i punkt 4 i förevarande dom är artikel 13 i EES-avtalet i sak identisk med artikel 30 EG.

36 Domstolen skall beakta dessa omständigheter i syfte att ge den nationella domstolen ett användbart svar.

Prövning av tolkningsfrågorna

Den första, den andra och den fjärde frågan

37 Den första, den andra och den fjärde frågan skall prövas gemensamt. Den hänskjutande domstolen har ställt dessa frågor för att få klarhet i huruvida gemenskapsbestämmelserna rörande animaliskt mjöl skall tillämpas med "nollto-

lerans" eller huruvida fiskmjöl som är tillåtet på vissa villkor fortfarande får saluföras när det innehåller en obetydlig andel fragment av däggdjursben och kontamineringen förmodligen skett av en tillfällighet.

Yttranden till domstolen

38 Bellio Fratelli har gjort gällande att gemenskapslagstiftningen skall tolkas på så sätt att en viss felmarginal är tillåten vid kontaminering som skett av en tillfällighet. Bellio Fratelli har i detta hänseende hänvisat till förordningar på området för genetiskt modifierade organismer (nedan kallade OGM), i vilka det anges en felmarginal vid kontaminering på 1 procent. Bellio Fratelli har särskilt hänvisat till rådets förordning (EG) nr 1139/98 av den 26 maj 1998 om obligatoriska uppgifter vid märkning av vissa livsmedel som framställs från genetiskt modifierade organismer utöver de uppgifter som föreskrivs i direktiv 79/112/EEG (EGT L 159, s. 4) och till kommissionens förordning (EG) nr 49/2000 av den 10 januari 2000 om ändring av rådets förordning nr 1139/98 (EGT L 6, s. 13). Analysen av fiskmjölet var inte tillräcklig för att fastställa att det utgjorde en fara för hälsan med hänsyn till att fragmenten från däggdjur skulle kunna härröra från djur som inte utgör någon "risk", såsom val eller råtta. Dessutom rör det sig inte om livsmedel som är avsett för människor, vilket var fallet i domen i målet Hahn (dom av den 24 oktober 2002 i mål C-121/00, REG 2002, s. I-9193), utan om foder avsett för grisar beträffande vilka det aldrig har fastställts att de har smittats av BSE. Bellio Fratelli anser att de sanktionsåtgärder bestående av förstörelse av produkten som vidtagits av Prefettura di Treviso strider mot gemenskapslagstiftningen och under alla förhållanden är oproportionerliga i förhållande till ändamålet att skydda folkhälsan.

39 Republiken Italien, Irland, Konungariket Norge och kommissionen har hävdat att det i gemenskapslagstiftningen, i den mån den är tillämplig även på sanktionsåtgärden, inte tillåts någon kontaminering, inte ens om den skett av en tillfällighet. De har velat framhålla ändamålet med förbudet mot animaliskt mjöl som utgör skyddet för folkhälsan samt, i synnerhet, ändamålet att förhindra korskontami-

nering, det vill säga kontaminering som sker av en tillfällighet. Vidare har de gjort gällande att tillståndet att använda fiskmjöl utgör ett undantag från principen om förbud mot användning av animaliskt mjöl och att bestämmelserna om villkoren rörande detta tillstånd måste tolkas restriktivt. De har slutligen framhållit att det i gemenskapsrätten inte finns någon underförstådd "felmarginalsprincip". De har erinrat om de nuvarande vetenskapliga rönen om BSE och om den slutsats som dragits av experterna på området avseende att även en mycket liten mängd av en infekterad produkt kan framkalla sjukdomen. De har uppmärksammat det förhållandet att förekomsten av en obetydlig andel benfragment, vilken enbart kan uppfattas i mikroskop, inte utgör en anvisning om den mängd mjuk vävnad från däggdjur som eventuellt förekommer i produkten. De anser att gemenskapslagstiftningen skall ges en restriktiv tolkning och att förstörelsen av produkten utgjorde en berättigad åtgärd som inte var oproportionerlig. Under alla omständigheter är nationella bestämmelser i vilka det föreskrivs en nolltolerans och att produkten skall förstöras förenliga med artikel 30 EG och med motsvarande bestämmelser i EES-avtalet. Vid förhandlingen har kommissionen preciserat att tillämpningen av besluten 2000/766 och 2001/9 övervakas och att dessa beslut regelbundet ändras i syfte att beakta nya vetenskapliga rön. Dessa beslut har införlivats med EES-avtalet, vilket visar att de är välgrundade.

Domstolens svar

40 För att kunna tolka besluten 2000/766 och 2001/9 måste domstolen granska såväl beslutens lydelse och uppbyggnad som det sammanhang som de ingår i samt deras ändamål. Ändamålen kan härledas bland annat från den rättsliga grund på vilken besluten har antagits och skälen i dessa. Slutligen skall domstolen beakta de relevanta bestämmelserna i fördraget.

41 De ifrågavarande besluten har antagits inom ramen för kampen mot transmissibel spongiform encefalopati (nedan kallad TSE). Den arbetshypotes som gemensamt har accepterats av vetenskapsmännen består i att dessa sjukdomar, där varianten kallad Creutzfeld Jacob påverkar människan och har lett till att många människor

avlidit, överförs i huvudsak via munnen, det vill säga genom intag av föda som innehåller prioner (se 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 är nämligen förbudet mot användning av animaliskt mjöl i foder för idisslare som har givit bäst resultat i kampen mot dessa sjukdomar, utan att dessa emellertid helt har försvunnit.

42 I yttrande av den 27–28 november 2000, till vilket tredje skälet i beslut 2000/766 hänvisar, angav vetenskapliga styrkommittén att det inte gick att utesluta risken för att foder för nötkreatur korskontamineras med foder som är avsett för andra djur och som innehåller animaliska proteiner som möjligen kan ha förorenats av smittämnet BSE. Kommittén rekommenderade ett tillfälligt förbud av användningen av animaliskt protein i foder.

43 Efter att ha tillfrågats vilken mängd infekterat material som är nödvändig för att framkalla sjukdomen, angav vetenskapliga styrkommittén, efter att offentligt ha rådfrågat övriga forskare, i ett yttrande som antogs vid ett möte den 13–14 april 2000 att det var omöjligt att med någon precision ange den minsta mängd infekterat material som krävs för att framkalla sjukdomen hos människan.

44 Det är mot bakgrund av dessa omständigheter och med beaktande av artikel 152 EG, enligt vilken en hög hälsoskyddsnivå för människor skall säkerställas vid utformning och genomförande av all gemenskapspolitik och alla gemenskapsåtgärder, som besluten 2000/766 och 2001/9 skall tolkas.

45 Dessa beslut innebär visserligen att undantag görs från den fria rörligheten för varor eftersom de innehåller olika förbud rörande animaliskt protein. Det skall emellertid erinras om att de har antagits på grundval av direktiven 89/662 och 90/425, vilka återges i bilaga I till EES-avtalet, under rubriken "Veterinära frågor

och växtskyddsfrågor", och vilka just har till syfte att säkerställa den fria rörligheten för jordbruksvaror inom EES (se, för ett liknande resonemang angående den fria rörligheten inom gemenskapen, dom av den 5 maj 1998 i mål C-180/96, Förenade kungariket mot kommissionen, REG 1998, s. I-2265, punkt 63).

46 Mot bakgrund av det hälsoskyddssyfte som eftersträvas i dessa beslut skall de ges en vidsträckt tolkning och det däri föreskrivna undantaget angående fiskmjöl skall tolkas restriktivt.

47 I motsats till vad Bellio Fratelli har hävdat, är det inte riktigt att det i besluten saknas en bestämmelse som rör det fallet att en produkt har kontaminerats av en tillfällighet. I tredje skälet i beslut 2000/766 hänvisas nämligen till vetenskapliga styrkommitténs yttrande av den 27 och den 28 november 2000 angående riskerna för korskontaminering av foder för nötkreatur. Det framgår av de diskussioner som förts inom denna kommitté att den anser att korskontaminering utgör en kontaminering som skett av en tillfällighet, vilken kan inträffa vid tillverkning av råvaran, vid transport, vid lagring, vid framställning av foder eller vid hantering på jordbruk med uppfödning av olika typer av djur, det vill säga idisslare och andra djur (Report and Scientific Opinion on mammalian derived meat and bone meal forming a cross-contaminant of animal feedstuffs adopted by the Scientific Steering Committee at its meeting of 24–25 September 1998, punkt 2 (Definitions)).

48 Det är just för att undvika en sådan kontaminering som sker av en tillfällighet som det i beslut 2001/9, i dess bilaga I, föreskrivs särskilt stränga bestämmelser angående en fullständig separation av produktionskedjan, angående transport och lagring av råvaror, men även angående lagring, transport, tillverkning och förpackning av sammansatt foder, varvid fiskmjöl inte får komma i kontakt med foder som producerats för idisslare. Denna bilaga innehåller även bestämmelser angående rengöring av fordon och kontroll av dessa.

49 Det förhållandet att fiskmjölet var avsett för grisar motiverar inte en annorlunda tolkning av besluten 2000/766 och 2001/9. Det skall framhållas att artikel 2.2 i beslut 2000/766 just avser ett sådant fall, eftersom användningen av fiskmjöl endast är tillåten beträffande andra djur än idisslare. I enlighet med vad vetenskapliga styrkommittén har uttalat kan korskontaminering av nötboskap, som kan utveckla BSE, ske i varje fas av bearbetningen av produkten, även om mjölet faktiskt används som foder för andra djur än idisslare.

50 Inte heller argumentet att benfragmenten skulle kunna härröra från andra däggdjur än idisslare, som exempelvis val eller råtta, räcker för att visa att gemenskapsåtgärden var oändamålsenlig och oproportionerlig mot bakgrund av de föreliggande riskerna och möjligheterna att analysera produkterna.

51 Det saknar dessutom betydelse att föroreningshalten i produkten var låg. Det skall erinras om att enligt beslut 2001/9, bilaga I, punkt 2, skall importerade partier fiskmjöl analyseras i enlighet med direktiv 98/88. De mikroskopundersökningar som skall genomföras enligt detta direktiv gör det möjligt att upptäcka förekomsten av delar från däggdjur, särskilt av ben, men det är inte möjligt att fastställa mängden mjuk vävnad som kan förekomma i produkten.

52 Såsom nämnts ovan i punkt 43 i förevarande dom har vetenskapliga styrkommittén erkänt att den omöjligt med någon precision kan fastställa den minsta mängd infekterat material som krävs för att framkalla TSE hos människan.

53 Vad gäller argumentet angående genetiskt modifierade organismer är det i detta avseende inte relevant och saknar helt bevisvärde. Det sammanhang i vilket genetiskt modifierade organismer ingår skiljer sig från det i vilket TSE ingår,

eftersom dessa sjukdomar har orsakat många dödsfall och lett till slakt av tusentals djur. Det förhållandet att det i bestämmelserna som rör genetiskt modifierade organismer uttryckligen föreskrivs en miniminivå på 1 procent vad avser en oavsiktlig förekomst av gentestiskt modifierade organismer, utgör inte ett stöd för Bellio Fratellis argument enligt vilket gemenskapslagstiftningen underförstått godtar en felmarginal vad gäller oavsiktlig kontaminering under förutsättning att den inte överskrider 1 procent. En uttrycklig angivelse i en gemenskapslagstiftning av en felmarginal beträffande oavsiktlig kontaminering kan nämligen tolkas så att om en sådan felmarginal inte anges, innebär det att ingen oavsiktlig kontaminering accepteras.

54 Vad gäller förstörelse av kontaminerade partier kan det konstateras att det utgör en åtgärd som finns föreskriven i artikel 3.1 i beslut 2000/766. Ett kontaminerat parti skall nämligen anses otjänligt för konsumtion och skall eventuellt förstöras samtidigt som alla nödvändiga åtgärder vidtas för att undvika att omgivningen smittas. Det är tillräckligt att konstatera att risken för att omgivningen smittas ingår bland de risker som har beaktats av vetenskapliga styrkommittén i dess yttrande av den 27 och den 28 november 2000 (se punkt 3 i detta yttrande).

55 Härav följer att förstörelsen inte kan anses utgöra en sanktionsåtgärd utan en skyddsåtgärd som föreskrivs i gemenskapsrätten, vilken i detta avseende inte lämnar medlemsstaterna något utrymme för skönsmässig bedömning.

56 Av ovanstående överväganden följer att de hänskjutna frågorna skall besvaras så, att artikel 2.2 första strecksatsen i beslut 2000/766 och artikel 1.1 i kommissionens beslut 2001/9, jämförda med de gemenskapsrättsliga bestämmelser på vilka de förstnämnda bestämmelserna grundas, skall tolkas så, att de inte tillåter förekomsten av andra, otillåtna ämnen i fiskmjöl som är avsedda för framställning av foder för andra djur än idisslare, även om det beror på en tillfällighet, och att de inte ger de ekonomiska aktörerna någon rätt att åberopa en felmarginal. Förstörelse av kontaminerade mjölpartier utgör en skyddsåtgärd i enlighet med artikel 3.1 i beslut 2000/766.

57 Vad gäller frågan huruvida dessa bestämmelser är berättigade enligt artikel 13 i EES-avtalet, skall det erinras om att det, i avsaknad av harmonisering och i den mån det fortfarande råder vetenskaplig osäkerhet, ankommer på de fördragsslutande parterna att besluta i vilken omfattning de avser att garantera skyddet för människors hälsa, samtidigt som de grundläggande kraven i EES-rätten beaktas, och särskilt den fria rörligheten för varor inom EES (Eftadomstolens dom av den 5 april 2001 i mål E-3/00, EFTA Surveillance Authority/Norway, EFTA Court Report 2000–2001, s. 73, punkt 25, se i detta hänseende, vad gäller fri rörlighet för varor inom Europeiska gemenskapen, dom av den 14 juli 1983 i mål 174/82, Sandoz, REG 1983, s. 2445, punkt 16, svensk specialutgåva, volym 8, s. 221, av den 23 september 2003 i mål C-192/01, kommissionen mot Danmark, REG 2003, s. I-9693, punkt 42, och av den 5 februari 2004 i mål C-24/00, kommissionen mot Frankrike, REG 2003, s. I-1277, punkt 49).

58 Detta innebär att det ankommer på respektive fördragsslutande part att fatta ett beslut om riskhantering och den förfogar därvid över ett utrymme för skönsmässig bedömning för att fastställa den risknivå som den anser är lämplig. Under dessa förhållanden kan en sådan part åberopa försiktighetsprincipen, enligt vilken det är tillräckligt att visa att det föreligger en relevant vetenskaplig osäkerhet såvitt avser den ifrågavarande risken. Detta utrymme för skönsmässig bedömning är emellertid underkastat domstolens kontroll (domen i det ovannämnda målet EFTA Surveillance Authority/Norway, punkt 25).

59 De åtgärder som vidtas av en fördragsslutande part måste grunda sig på vetenskapliga fakta. De måste vara proportionerliga, icke-diskriminerande, begripliga och konsekventa i förhållande till liknande redan vidtagna åtgärder (domen i det ovannämnda målet EFTA Surveillance Authority/Norway, punkt 26).

60 Även om behovet av att skydda folkhälsan har ansetts utgöra ett mycket viktigt ändamål måste proportionalitetsprincipen iakttas (se, för ett liknande resonemang, domen i det ovannämnda målet EFTA Surveillance Authority/Norway, punkt 27).

61 I förevarande fall har de vidtagna åtgärderna fattats inom ramen för en konsekvent lagstiftning vars syfte är att bekämpa TSE. Åtgärderna har vidtagits på rekommendation av sakkunniga som har kunskap om relevanta vetenskapliga fakta och de är utan undantag tillämpliga på allt fiskmjöl som kan komma att användas inom gemenskapen. Mot bakgrund av vad som har angivits ovan i punkterna 40–56 i förevarande dom strider dessa åtgärder inte mot proportionalitetsprincipen i EES-rätten.

62 Härav följer att dessa åtgärder är berättigade med hänsyn till skyddet för människors och djurs hälsa i den mening som avses i artikel 13 i EES-avtalet. Denna slutsats stöds av det förhållandet att besluten 2000/766 och 2001/9 införlivades med EES-avtalet den 20 juni 2003 genom gemensamma EES-kommitténs beslut nr 65/2003.

63 De hänskjutna frågorna skall således besvaras så, att artikel 13 i EES-avtalet skall tolkas så, att besluten 2000/766 och 2001/9 inte strider mot denna artikel.

Den tredje frågan

64 Det följer av motiveringen till beslutet om hänskjutande att den tredje frågan har ställts för det fall avsaknaden av en felmarginal skulle anses följa av en bestämmelse som antagits av en medlemsstat. Eftersom så inte är fallet och avsaknaden av en felmarginal följer av gemenskapslagstiftningen i sig, behöver nämnda fråga inte besvaras.

Rättegångskostnader

65 De kostnader som har förorsakats den italienska, den irländska och den norska regeringen samt kommissionen, vilka har inkommit med yttranden till domstolen, är inte ersättningsgilla. Eftersom förfarandet i förhållande till parterna i målet vid den nationella domstolen utgör ett led i beredningen av samma mål, ankommer det på den nationella domstolen att besluta om rättegångskostnaderna.

På dessa grunder beslutar

DOMSTOLEN

— angående de frågor som genom beslut av den 26 juni 2002 har ställts av Tribunale di Treviso — följande dom:

1) **Artikel 2.2 första strecksatsen i rådets beslut 2000/766/EG av den 4 december 2000 om vissa skyddsåtgärder vad gäller transmissibel spongiform encefalopati och utfodring med animaliskt protein och artikel 1.1 i kommissionens beslut 2001/9/EG av den 29 december 2000 om kontrollåtgärder som är nödvändiga för tillämpningen av rådets beslut 2000/766, jämförda med de**

gemenskapsrättsliga bestämmelser på vilka de förstnämnda bestämmelserna grundar sig, skall tolkas så, att de inte tillåter förekomsten av andra, otillåtna ämnen i fiskmjöl som är avsett för framställning av foder för andra djur än idisslare, även om det beror på en tillfällighet, och att de inte ger de ekonomiska aktörerna någon rätt att åberopa en felmarginal. Förstörelse av kontaminerade mjölpartier utgör en skyddsåtgärd i enlighet med artikel 3.1 i beslut 2000/766.

2) Artikel 13 i avtalet om Europeiska ekonomiska samarbetsområdet av den 2 maj 1992 skall tolkas så, att besluten 2000/766 och 2001/9 inte strider mot denna artikel.

Rosas Schintgen Colneric

Avkunnad vid offentligt sammanträde i Luxemburg den 1 april 2004.

R. Grass

Justitiesekreterare

A. Rosas

Ordförande på tredje avdelningen