



Rättsfallssamlingen

DOMSTOLENS DOM (åttonde avdelningen)

den 28 april 2022 *

”Begäran om förhandsavgörande – Livsmedelslagstiftning – Förordning (EG) nr 2073/2005 – Mikrobiologiska kriterier för livsmedel – Artikel 1 – Bilaga I – Färskt fjäderfäkött – Behöriga nationella myndigheters kontroll av förekomsten av de salmonellos som uppräknas i punkt 1.28 i kapitel I i denna bilaga – Kontroll av förekomsten av andra patogena mikroorganismer – Förordning (EG) nr 178/2002 – Artikel 14.8 – De nationella myndigheternas utrymme för skönsmässig bedömning – Räckvidd”

I mål C-89/21,

angående en begäran om förhandsavgörande enligt artikel 267 FEUF, framställd av Lietuvos vyriausioji administracinis teismas (Högsta förvaltningsdomstolen, Litauen) genom beslut av den 10 februari 2021, som inkom till domstolen den 12 februari 2021, i målet

”Romega” UAB

mot

Valstybinė Maisto ir veterinarijos tarnyba,

meddelar

DOMSTOLEN (åttonde avdelningen)

sammansatt av avdelningsordföranden N. Jääskinen samt domarna M. Safjan och N. Piçarra (referent),

generaladvokat: G. Pitruzzella,

justitiesekreterare: A. Calot Escobar,

efter det skriftliga förfarandet,

med beaktande av de yttranden som avgetts av:

- ”Romega” UAB, genom M. Endzinas, advokatas, och R. Čiupkevičius,
- Litauens regering, genom K. Dieninis och R. Dzikovič, båda i egenskap av ombud,

* Rättegångsspråk: litauiska.

- Tjeckiens regering, genom M. Smolek, J. Pavliš och J. Vlácil, samtliga i egenskap av ombud,
- Danmarks regering, inledningsvis genom M. Wolff, L. Teilgård och J. Nymann-Lindegren, därefter genom M. Wolff, samtliga i egenskap av ombud,
- Italiens regering, genom G. Palmieri, i egenskap av ombud, biträdd av L. Vignato, avvocato dello Stato,
- Ungerns regering, genom M.Z. Fehéret och K. Szijjártó, båda i egenskap av ombud,
- Europeiska kommissionen, genom W. Farrell, I. Galindo Martín och A. Steiblyté, samtliga i egenskap av ombud,

med hänsyn till beslutet, efter att ha hört generaladvokaten, att avgöra målet utan förslag till avgörande,

följande

Dom

- 1 Begäran om förhandsavgörande avser tolkningen av artikel 1 och punkt 1.28 i kapitel 1 i bilaga I till kommissionens förordning (EG) nr 2073/2005 av den 15 november 2005 om mikrobiologiska kriterier för livsmedel (EUT L 338, 2005, s. 1), i dess lydelse enligt kommissionens förordning (EU) nr 1086/2011 av den 27 oktober 2011 (EUT L 281, 2011, s. 7) (nedan kallad förordning nr 2073/2005), och av artikel 14.1, 14.2 och 14.8 i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 178/2002 av den 28 januari 2002 om allmänna principer och krav för livsmedelslagstiftning, om inrättande av Europeiska myndigheten för livsmedelssäkerhet och om förfaranden i frågor som gäller livsmedelssäkerhet (EGT L 31, 2002, s. 1).
- 2 Begäran har framställts i ett mål mellan ”Romega” UAB, en grossist som saluför fjäderfäkött, och Valstybinė Maisto ir veterinarijos tarnyba (Statliga veterinär- och livsmedelsmyndigheten, Litauen) (nedan kallad den litauiska myndigheten). Målet rör denna myndighets beslut att påföra Romega böter och att förelägga bolaget att återkalla fjäderfäkött från marknaden i vilka det påvisats förekomst av vissa salmonellaserotyper.

Tillämpliga bestämmelser

Förordning nr 178/2002

- 3 Artikel 1.1 i förordning nr 178/2002, med rubriken ”Syfte och räckvidd”, har följande lydelse:
”Denna förordning har till syfte att säkerställa en hög skyddsnivå för människors hälsa och för konsumenternas intressen när det gäller livsmedel, med särskild hänsyn tagen till mångfalden i tillhandahållandet av livsmedel, däribland traditionella produkter, samt att se till att den inre marknaden fungerar effektivt. ...”

4 I artikel 14, med rubriken ”Krav på livsmedelssäkerhet”, anges följande:

”1. Livsmedel skall inte släppas ut på marknaden om de inte är säkra.

2. Livsmedel skall anses som icke säkra om de anses vara

a) skadliga för hälsan,

b) otjänliga som människoföda.

3. När man fastställer om ett livsmedel inte är säkert skall man ta hänsyn till

a) konsumenternas normala användningsförhållanden, och i alla stadier i produktions-, bearbetnings- och distributionskedjan, och

b) den information som ges konsumenterna, däribland information på etiketten eller annan information som konsumenterna har allmän tillgång till om hur man kan undvika särskilda skadliga effekter på hälsan av vissa livsmedel eller livsmedelskategorier.

4. När man fastställer om ett livsmedel är skadligt för hälsan skall man ta hänsyn till

a) de tänkbara omedelbara och/eller kortsiktiga och/eller långsiktiga effekterna av livsmedlet, inte bara på den persons hälsa som konsumerar det, utan även på de kommande generationernas hälsa,

b) tänkbara kumulativa toxiska effekter,

c) vissa konsumentgruppers särskilda känslighet för ett livsmedel när livsmedlet är avsett för denna konsumentgrupp.

5. När man fastställer om ett livsmedel är otjänligt som människoföda skall det tas hänsyn till om livsmedlet är olämpligt som människoföda i enlighet med dess avsedda användningsområde, eftersom det kan vara förorenat antingen genom främmande ämnen eller på annat sätt, eller genom förruttnelse, försämring eller nedbrytning.

...

7. Livsmedel som uppfyller de särskilda gemenskapsbestämmelserna om livsmedelssäkerhet skall bedömas vara säkra avseende de aspekter som omfattas av de berörda gemenskapsbestämmelserna.

8. Överensstämmelse av ett livsmedel med de särskilda bestämmelser som gäller för detta livsmedel skall inte hindra de behöriga myndigheterna från att vidta lämpliga åtgärder i syfte att införa begränsningar för dess utsläppande på marknaden eller att kräva att det dras tillbaka från marknaden om det finns anledning att misstänka att det trots denna överensstämmelse inte är säkert.

...”

Förordning nr 2073/2005

5 Skälen 1 och 3 i förordning nr 2073/2005 har följande lydelse:

”(1) En hög skyddsnivå för folkhälsan är ett av de grundläggande målen för livsmedelslagstiftningen enligt [förordning nr 178/2002]. Livsmedelsburna sjukdomar hos människor beror ofta på mikrobiologiska faror i livsmedel.

...

(3) [...] För att bidra till att skydda folkhälsan och för att förebygga olika tolkningar är det lämpligt att införa harmoniserade säkerhetskriterier när det gäller godkännande av livsmedel, särskilt avseende förekomsten av patogena mikroorganismer.”

6 I artikel 1 i denna förordning har rubriken ”Tillämpningsområde” och lyder som följer:

”I denna förordning fastställs mikrobiologiska kriterier för vissa mikroorganismer samt tillämpningsbestämmelser som skall uppfyllas av livsmedelsföretagen när de genomför ... allmänna och specifika hygienbestämmelser ... Den behöriga myndigheten skall kontrollera överensstämmelsen med de bestämmelser och kriterier som fastställs i denna förordning ..., utan att det påverkar dess rätt att vidta vidare provtagning och analyser i syfte att spåra och kontrollera andra mikroorganismer, deras toxiner eller metaboliter, antingen som en kontroll av tillverkningsprocesserna, av livsmedel som misstänks vara osäkra eller i samband med en riskanalys.

...”

7 I artikel 3.1 i nämnda förordning, som har rubriken ”Allmänna krav”, föreskrivs att livsmedelsföretagarna ska säkerställa att livsmedlen uppfyller de relevanta mikrobiologiska kriterierna i bilaga I. Denna bilaga innehåller ett kapitel 1, med rubriken ”Livsmedelssäkerhetskriterier”, som, i dess lydelse enligt kommissionens förordning (EU) 2019/229 av den 7 februari 2019 (EUT L 37, 2019, s. 106), föreskriver följande i punkt 1.28:

” Livsme- dels- kategori	Mik- roorga- nismen/ deras toxiner, metabo- liter	Provtagningsplan [1]		Gränser [2]		Analy- tisk referens- metod [3]	Steg där kriteriet gäller
		n	c	m	M		
1.28 färskt fjäderfä- kött ⁽²⁰⁾	<i>Salmo- nella</i> Typhi- murium ⁽²¹⁾ <i>Salmo- nella</i> Enteriti- dis	5.	0.	Kan inte påvisas i 25 g		EN/ISO 6579–1 (för detek- tion) – White- Kauf- mann-Le Minor- schemat (för sero- typning)	Produkter som släppts ut på markna- den under hållbar- hets-tiden

...
⁽²⁰⁾ Detta kriterium ska tillämpas på färskt kött från avelsflockar av *Gallus gallus*, värphöns, slaktkycklingar och flockar av avelskalkoner och slaktkalkoner.”

Förordning nr 1086/2011

8 Skälen 9 och 10 i förordning nr 1086/2011 har följande lydelse:

- ”(9) Enligt rapporten från Europeiska myndigheten för livsmedelssäkerhet (Efsa) om trender för och källor till zoonoser, zoonotiska smittämnen och livsmedelsburna utbrott i EU under 2008 [The EFSA Journal, vol. 8(2010):1, artikelnr 1496.] orsakar *Salmonella enteritidis* och *Salmonella typhimurium* omkring 80 % av salmonellosfallen hos människa, vilket motsvarar andelen för tidigare år. Fjäderfäkött är fortfarande en viktig källa till salmonellos hos människa.
- (10) Att fastställa ett kriterium för *Salmonella enteritidis* och *Salmonella typhimurium* skulle åstadkomma den bästa balansen mellan att minska salmonellos hos människa orsakad av konsumtion av fjäderfäkött och de ekonomiska konsekvenserna av tillämpningen av det kriteriet. Samtidigt skulle det stimulera livsmedelsföretagen att vidta åtgärder i tidigare led av fjäderfäproduktionen, vilket kan bidra till att minska samtliga salmonellaserotyper av betydelse för folkhälsan. Att koncentrera sig på dessa två serotyper skulle även överensstämma med unionsmålen för primärproduktion av fjäderfä.”

Målet vid den nationella domstolen och tolkningsfrågan

- 9 Den 19 oktober 2018 genomförde den litauiska myndigheten en kontroll hos Romega. Kontrollen skedde till följd av ett brådskande meddelande där det angavs att patogena mikroorganismer, nämligen *Salmonella Kentucky*, hade hittats i färskt fjäderfäkött som importerats från Polen. Vid denna kontroll upptäcktes förekomst av denna salmonellaserotyp i färskt fjäderfäkött som Romega hade släppt ut på marknaden. Genom beslut av den 4 april 2019 ålade myndigheten bolaget böter på 540 euro för åsidosättande av bland annat artikel 14.1 och 14.2 a och b i förordning nr 178/2002.
- 10 Efter att ha konstaterat att *Salmonella infantis* förekom i färskt fjäderfäkött som Romega släppt ut på marknaden förbjöd den litauiska myndigheten företaget, genom beslut av den 12 april 2019, att fortsätta att släppa ut sådant kött på marknaden och ålade Romega att återkalla och förstöra det kött som redan hade släppts ut på marknaden.
- 11 Romega väckte talan vid Vilniaus apygardos administracinis teismas (Regionala förvaltningsdomstolen i Vilnius, Litauen) och yrkade att beslutet av den 4 april 2019 och beslutet av den 12 april 2019 skulle upphävas. Talan ogillades genom dom av den 2 juli 2019, vilken Romega överklagade till den hänskjutande domstolen. Bolaget har i huvudsak gjort gällande att det enligt punkt 1.28 i kapitel I i bilaga I till förordning nr 2073/2005 endast är förekomst av *Salmonella enteritidis* och *Salmonella typhimurium* som är förbjudet i färskt fjäderfäkött. Förekomst av andra salmonellos, såsom *Salmonella Kentucky* eller *Salmonella infantis*, i sådant kött medför enligt Romega inte att köttet kan anses som ett icke säkert livsmedel i den mening som avses i artikel 14.1 och 14.2 i förordning nr 178/2002.
- 12 Den litauiska myndigheten anser för sin del att dess befogenhet att övervaka efterlevnaden av de regler och kriterier som anges i förordning nr 2073/2005, i enlighet med artikel 1 i denna förordning, inte påverkar dess rätt att utföra andra provtagningar och analyser, och att myndigheten därför är behörig att kontrollera förekomsten i färskt fjäderfäkött av inte bara sådana salmonellaserotyper som förtecknas i punkt 1.28 i kapitel I i bilaga I till nämnda

förordning, utan även salmonellaserotyper som inte nämns i den punkten. Att de salmonellaserotyper som räknas upp i punkt 1.28 inte förekommer i det aktuella köttet gör det inte möjligt att automatiskt anse att köttet är tjänligt som människoföda.

- 13 Den hänskjutande domstolen har påpekat att färskt fjäderfäkött, för att uppfylla kraven i punkt 1.28 i kapitel I i bilaga I till förordning nr 2073/2005, inte får innehålla någon av de två salmonellaserotyperna, det vill säga *Salmonella typhimurium* och *Salmonella enteritidis*. Eftersom detta kriterium infördes genom förordning nr 1086/2011, undrar den hänskjutande domstolen – med hänsyn till bland annat syftet i skäl 10 i denna sistnämnda förordning att minska salmonellos hos människa orsakad av konsumtion av färskt fjäderfäkött – hur stort utrymme för skönsmässig bedömning de behöriga myndigheterna har för att kontrollera förekomsten i sådant kött av andra salmonellaserotyper än dem som räknas upp i punkt 1.28 i förordning nr 2073/2005 eller av andra patogena mikroorganismer.
- 14 Den hänskjutande domstolen har i detta avseende påpekat att även om de kriterier som fastställs i bilagan endast är tillämpliga på två salmonellaserotyper, anges det tydligt i artikel 1 i förordning nr 2073/2005 att den behöriga myndigheten har rätt att vidta vidare provtagning och analyser i syfte att spåra och kontrollera andra mikroorganismer, deras toxiner eller metaboliter, antingen som en kontroll av tillverkningsprocesserna, av livsmedel som misstänks vara osäkra eller i samband med en riskanalys. Vidare har den hänskjutande domstolen påpekat att det enligt artikel 14.1 i förordning nr 178/2002 är förbjudet att släppa ut livsmedel som inte är säkra på marknaden och att de behöriga myndigheterna enligt punkt 8 i denna artikel ges ett stort utrymme för skönsmässig bedömning i detta avseende.
- 15 Mot denna bakgrund beslutade Lietuvos vyriausiosios administracinis teismas (Högsta förvaltningsdomstolen i Litauen) att vilandeförklara målet och ställa följande tolkningsfrågor till EU-domstolen:

”Ska artikel 1 i [förordning nr 2073/2005] och artikel 14.8 i [förordning nr 178/2002] tolkas på så sätt att de ger de behöriga tillsynsmyndigheterna i en medlemsstat utrymme för skönsmässig bedömning att slå fast att färskt fjäderfäkött som uppfyller kraven på rad 1.28 i kapitel 1 i bilaga I till förordning nr 2073/2005 inte uppfyller kraven i artikel 14.1 och 14.2 i förordning nr 178/2002 när en livsmedelsprodukt som hör till denna livsmedelskategori kontamineras av andra serotyper av *Salmonella* än de som avses på rad 1.28 i kapitel 1 i bilaga I till förordning nr 2073/2005, såsom har konstaterats i detta fall?”

Prövning av tolkningsfrågan

- 16 Den hänskjutande domstolen har ställt sin fråga för att få klarhet i huruvida artikel 1 i förordning nr 2073/2005, jämförd med artikel 14.8 i förordning nr 178/2002, ska tolkas så, att den behöriga myndigheten i en medlemsstat kan behandla en livsmedelskategori såsom icke säker enligt artikel 14.1 och 14.2 i förordning nr 178/2002 när den består av färskt fjäderfäkött i vilket det upptäckts förekomst av andra patogena mikroorganismer än de salmonellaserotyper som avses i punkt 1.28 i kapitel I, bilaga I till förordning nr 2073/2005.
- 17 Det ska inledningsvis erinras om att det i artikel 1 i förordning nr 2073/2005 fastställs ”mikrobiologiska kriterier för vissa mikroorganismer” inom livsmedelssektorn. Den behöriga myndigheten ges befogenhet att inte bara kontrollera att dessa kriterier är uppfyllda utan även ”rätt att vidta vidare provtagning och analyser i syfte att spåra och kontrollera andra

mikroorganismer, deras toxiner eller metaboliter, antingen som en kontroll av tillverkningsprocesserna, av livsmedel som misstänks vara osäkra eller i samband med en riskanalys”.

- 18 Det följer således av denna bestämmelse, jämförd med skäl 3 i förordning nr 2073/2005, att de mikrobiologiska kriterier som fastställs i denna förordning visserligen endast är tillämpliga på de patogena mikroorganismer som förtecknas i bilaga I till denna förordning, men att den behöriga myndigheten inte är skyldig att vid sina analyser av livsmedel begränsa sig till att endast kontrollera förekomsten av dessa mikroorganismer.
- 19 Även om livsmedelsföretagarna enligt artikel 3.1 i förordning nr 2073/2005 ska säkerställa att livsmedlen uppfyller de relevanta mikrobiologiska kriterierna i bilaga I, hindrar denna skyldighet inte de behöriga myndigheterna att undersöka andra patogena mikroorganismer än dem som anges i denna bilaga, i enlighet med syftet att uppnå en hög skyddsnivå för människors hälsa, vilket anges i skäl 1 i förordningen. Såsom Europeiska kommissionen har understrukit i sitt skriftliga yttrande ska livsmedelsföretagarna, för att ta hänsyn till livsmedelssäkerhetskriterierna i kapitel 1 i nämnda bilaga, i sina förfaranden inkludera systematiska kontroller av kontaminering från vissa mikroorganismer, utan att en sådan skyldighet innebär att endast de patogena mikroorganismer som avses i nämnda kriterier är farliga för människors hälsa.
- 20 Denna bedömning bekräftas av förordning nr 178/2002, i vilken de grundläggande bestämmelserna i unionens livsmedelslagstiftning fastställs i enlighet med artikel 1.1. I artikel 14.8 föreskrivs uttryckligen att "[ö]verensstämmelse av ett livsmedel med de särskilda bestämmelser som gäller för detta livsmedel ... inte [ska] hindra de behöriga myndigheterna från att vidta lämpliga åtgärder i syfte att införa begränsningar för dess utsläppande på marknaden eller att kräva att det dras tillbaka från marknaden om det finns anledning att misstänka att det trots denna överensstämmelse inte är säkert”.
- 21 Av artikel 14.1 och 14.2 i förordning nr 178/2002 framgår att det ska vara förbjudet att släppa ut farliga livsmedel på marknaden, det vill säga livsmedel som är skadliga för hälsan eller otjänliga som människoföda (dom av den 19 januari 2017, Queisser Pharma, C-282/15, EU:C:2017:26, punkt 44).
- 22 I detta sammanhang preciseras i artikel 14.7 i denna förordning att kvalificering av ett livsmedel som säkert med tillämpning av de särskilda gemenskapsbestämmelserna om livsmedelssäkerhet, såsom förordning nr 2073/2005, endast gäller "de aspekter som omfattas av de berörda [bestämmelserna]”.
- 23 Artikel 14.1, 14.2, 14.7 och 14.8 i förordning nr 178/2002 gör det således möjligt för de behöriga nationella myndigheterna att vidta lämpliga åtgärder för att införa begränsningar för utsläppande på marknaden eller för att kräva att sådana livsmedel dras tillbaka från marknaden som, trots att de överensstämmer med specifika unionsrättsliga bestämmelser som är tillämpliga på dem, ger dessa myndigheter objektiva skäl att misstänka att livsmedlen inte är säkra. Denna bestämmelse ska, med hänsyn till dess betydelse för att uppnå en hög skyddsnivå för människors hälsa och för konsumenternas intressen, i enlighet med artikel 1.1 i förordningen, ges en vid tolkning.
- 24 Härav följer att förordning nr 2073/2005 inte kan tolkas så, att den utgör hinder för den behöriga myndigheten att vidta de lämpliga åtgärder som avses i artikel 14.8 i förordning nr 178/2002 i fråga om en livsmedelskategori, såsom färskt fjäderfäkött, som omfattas av beskrivningen i föregående punkt.

- 25 Det ska tilläggas att det framgår av skäl 9 i förordning nr 1086/2011 att omkring 80 % av fallen av salmonellos som observerats hos människor år 2008, liksom under de föregående åren, berodde på *Salmonella enteritidis* och *Salmonella typhimurium* och att fjäderfäkött fortfarande är en viktig källa till salmonellos hos människa. I skäl 10 i förordningen preciseras emellertid att koncentrationen av satsningar på dessa två serotyper samtidigt bör stimulera livsmedelsföretagen att vidta åtgärder i tidigare led av fjäderfäproduktionen, vilket kan bidra till att minska samtliga salmonellaserotyper av betydelse för folkhälsan.
- 26 Såsom den litauiska, den tjeckiska och den italienska regeringen samt kommissionen har påpekat förefaller de serotyper som den litauiska myndigheten har upptäckt i färskt fjäderfäkött, det vill säga *Salmonella Kentucky* och/eller *Salmonella infantis*, visserligen inte vara lika utbredda som *Salmonella typhimurium* och *Salmonella enteritidis*. De två förstnämnda serotypernas skadliga inverkan på hälsan kan för den skull dock inte uteslutas.
- 27 Det ankommer på den behöriga nationella domstolen att i enlighet med artikel 14.8 i förordning nr 178/2002, såsom den tolkats i punkt 23 ovan, pröva huruvida förekomsten av dessa serotyper, som alltså inte nämns i punkt 1.28 i kapitel 1 i bilaga I till förordning nr 2073/2005, ger anledning att misstänka att det aktuella färskt fjäderfäköttet inte är säkert i den mening som avses i artikel 14.2–14.5 i förordning nr 178/2002 och motiverar de åtgärder som denna myndighet vidtagit såsom ”lämpliga åtgärder” med stöd av denna bestämmelse.
- 28 Mot denna bakgrund ska den ställda frågan besvaras på följande sätt. Artikel 1 i förordning nr 2073/2005, jämförd med artikel 14.8 i förordning nr 178/2002, ska tolkas så, att den behöriga myndigheten i en medlemsstat kan behandla en livsmedelskategori såsom icke säker enligt artikel 14.1 och 14.2 i förordning nr 178/2002 när den består av färskt fjäderfäkött i vilket det upptäckts förekomst av andra patogena mikroorganismer än de salmonellaserotyper som avses i punkt 1.28 i kapitel I, bilaga I till förordning nr 2073/2005.

Rättegångskostnader

- 29 Eftersom förfarandet i förhållande till parterna i det nationella målet utgör ett led i beredningen av samma mål, ankommer det på den hänskjutande domstolen att besluta om rättegångskostnaderna. De kostnader för att avge yttrande till domstolen som andra än nämnda parter har haft är inte ersättningsgilla.

Mot denna bakgrund beslutar domstolen (åttonde avdelningen) följande:

Artikel 1 i kommissionens förordning (EG) nr 2073/2005 av den 15 november 2005 om mikrobiologiska kriterier för livsmedel, i dess lydelse enligt kommissionens förordning (EU) nr 1086/2011 av den 27 oktober 2011, jämförd med artikel 14.8 i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 178/2002 av den 28 januari 2002 om allmänna principer och krav för livsmedelslagstiftning, om inrättande av Europeiska myndigheten för livsmedelssäkerhet och om förfaranden i frågor som gäller livsmedelssäkerhet, ska tolkas så, att den behöriga myndigheten i en medlemsstat kan behandla en livsmedelskategori såsom icke säker enligt artikel 14.1 och 14.2 i förordning nr 178/2002 när den består av färskt fjäderfäkött i vilket det upptäckts förekomst av andra patogena mikroorganismer än de salmonellaserotyper som avses i punkt 1.28 i kapitel I, bilaga I till förordning nr 2073/2005, i dess lydelse enligt förordning nr 1086/2011.

Underskrifter