

DOMSTOLENS DOM (sjätte avdelningen)
den 16 januari 2003 *

I mål C-265/01,

angående en begäran enligt artikel 234 EG, från Tribunal de grande instance Dinan (Frankrike), att domstolen skall meddela ett förhandsavgörande i det vid den nationella domstolen anhängiga brottmålet mot

Annie Pansard m.fl.,

i närvaro av:

Comité Région pêches maritimes, målsägande i målet vid den nationella domstolen,

angående tolkningen av rådets förordning (EEG) nr 2913/92 av den 12 oktober 1992 om inrättandet av en tullkodex för gemenskapen (EGT L 302, s. 1; svensk specialutgåva, område 2, volym 16, s. 4) och av artikel 28 EG,

* Rättegångsspråk: franska.

meddelar

DOMSTOLEN (sjätte avdelningen)

sammansatt av avdelningsordföranden J.-P. Puissochet samt domarna C. Gulmann, F. Macken (referent), N. Colneric, och J.N. Cunha Rodrigues,

generaladvokat: S. Alber,
justitiesekreterare: byrådirektören M.-F. Contet,

med beaktande av de skriftliga yttranden som har inkommit från:

- Frankrikes regering, genom L. Bernheim och G. de Bergues, båda i egenskap av ombud,
- Europeiska gemenskapernas kommission, genom A. Bordes och T. van Rijn, båda i egenskap av ombud,

med hänsyn till förhandlingsrapporten,

efter att muntliga yttranden har avgivits vid förhandlingen den 21 mars 2002 av: Frankrikes regering, företrädd av L. Bernheim, Nederländernas regering, företrädd av J. van Bakel, i egenskap av ombud, och kommissionen, företrädd av A. Bordes och T. van Rijn,

och efter att den 23 april 2002 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

Dom

- 1 Tribunal de grande instance de Dinan har, genom beslut av den 28 juni 2001 som inkom till domstolen den 5 juli samma år, i enlighet med artikel 234 EG, i ett brottmål ställt två frågor rörande tolkningen av rådets förordning (EEG) nr 2913/92 av den 12 oktober 1992 om inrättandet av en tullkodex för gemenskapen (EGT L 302, s. 1, svensk specialutgåva, område 2, volym 16, s. 4, nedan kallad tullkodexen) och av artikel 28 EG.

- 2 Frågorna har uppkommit i ett brottmål mot Annie Pansard m.fl., som påstås ha fört i land kammusslor under den tid då detta varit förbjudet

Tillämpliga bestämmelser

Gemenskapsrättsliga bestämmelser

Bestämmelser avseende varornas ursprung

- 3 I tullkodexen anges ursprunget för de varor som omfattas av de gemenskapsrättsliga tullbestämmelserna. I artikel 23 i tullkodexen föreskrivs följande:

”1. Med varor som har sitt ursprung i ett land avses varor som i sin helhet framställts i detta land.

2. Med uttrycket varor som i sin helhet framställts i ett land avses

...

e) produkter från jakt eller fiske som bedrivits i landet,

f) produkter från havsfiske och andra produkter som hämtats ur havet utanför ett lands territorialvatten av fartyg som är registrerade eller anmälda för registrering i landet i fråga och som för detta lands flagga,

...

3. Med uttrycket land i punkt 2 avses även landets territorialvatten.”

- 4 I artikel 4.2 f i rådets förordning (EEG) nr 802/68 av den 27 juni 1968 om den gemensamma definitionen av begreppet varors ursprung (EGT L 148, s. 1), vilken upphävts genom tullkodexen, angavs att ”produkter från havsfiske och andra produkter som hämtats ur havet av fartyg som är registrerade eller anmälda för registrering i landet i fråga och som för detta lands flagga” utgjorde ”varor som i sin helhet framställts i detta land”.

Bestämmelser avseende fiske

5 I artikel 2.1 och 2.2 i rådets förordning (EEG) nr 101/76 av den 19 januari 1976 om fastställande av en gemensam strukturpolitik för fiskerinäringen (EGT L 20, s. 19; svensk specialutgåva, område 4, volym 1, s. 12) föreskrivs följande:

”1. De regler som medlemsstaterna tillämpar för fiske i de havsområden som lyder under deras suveränitet eller ligger under deras jurisdiktion skall inte leda till skillnader i behandlingen av andra medlemsstater.

Medlemsstaterna skall särskilt säkerställa att alla fiskefartyg som för en medlemsstats flagg och är registrerade inom gemenskapens territorium får lika villkor när det gäller tillträde till och utnyttjande av de fiskeområden som anges i föregående stycke.

2. Medlemsstaterna skall till andra medlemsstater och kommissionen anmäla gällande lagar och andra författningar för de områden som anges i punkt 1 första stycket, samt de lagar och andra författningar som följer av tillämpningen av punkt 1 andra stycket.”

6 I artikel 3 i förordning nr 101/76 anges följande:

”Medlemsstaterna skall till andra medlemsstater och kommissionen anmäla varje ändring de avser att göra i fråga om de fiskeriregler som fastställs i enlighet med artikel 2.”

7 I rådets förordning (EEG) nr 170/83 av den 25 januari 1983 om ett gemenskapssystem för bevarande och förvaltning av fiskbestånd (EGT L 24, s. 1) och rådets förordning (EEG) nr 3760/92 av den 20 december 1992 om ett gemenskapssystem för fiske och vattenbruk (EGT L 389, s. 1; svensk specialutgåva, område 4, volym 4, s. 154), genom vilken förordning nr 170/83 har upphävts, har rådet fastställt högsta tillåtna fångst och tilldelat medlemsstaterna kvoter i avsikt att bevara fiskeresurserna inom gemenskapen. Avseende kammusslor har det emellertid inte fastställts någon högsta tillåtna fångst.

8 I artikel 10.1 första och andra strecksatserna anges emellertid följande:

”Medlemsstaterna får vidta åtgärder för bevarande och förvaltning av resurserna i vattnen under sin överhöghet eller jurisdiktion, förutsatt att dessa åtgärder

— avser uteslutande lokala bestånd som bara är av intresse för fiskare från den berörda medlemsstaten, eller

— är tillämpliga endast på fiskare från den berörda medlemsstaten.”

9 Det regelsystem som inrättades genom förordning nr 170/83 har förtydligats genom rådets förordning (EEG) nr 171/83 av den 25 januari 1983 om vissa tekniska åtgärder för bevarande av fiskeresurserna (EGT L 24, s. 14). I artikel 19.1 och 19.2 i denna föreskrivs följande:

”1. Vad avser uteslutande lokala bestånd som bara är av intresse för fiskare från en enda medlemsstat kan den berörda medlemsstaten vidta åtgärder för bevarande och förvaltning av dessa bestånd under förutsättning att dessa åtgärder är förenliga med gemenskapsrätten och överensstämmer med den gemensamma fiskepolitiken.

2. Medlemsstaterna får fastställa uteslutande lokala tillämpningsbestämmelser som enbart är tillämpliga på nationella fiskare och som syftar till att begränsa fångsterna genom tekniska åtgärder som kompletterar dem som fastställs i gemenskapsförordningarna förutsatt att dessa åtgärder är förenliga med gemenskapsrätten och överensstämmer med den gemensamma fiskepolitiken.”

10 De bestämmelser som infördes genom förordning nr 171/83 ändrades vid ett flertal tillfällen och denna förordning upphävdes genom rådets förordning (EEG) nr 3094/86 av den 7 oktober 1986 om vissa tekniska åtgärder för bevarande av fiskeresurserna (EGT L 288, s. 1; svensk specialutgåva, område 4, volym 2, s. 128). Genom rådets förordning (EG) nr 894/97 av den 29 april 1997 om vissa tekniska åtgärder för bevarande av fiskeresurserna (EGT L 132, s. 1) företogs en kodifiering av förordning nr 3094/86 för att, såsom framgår av första skälet i förordning nr 894/97, skapa klarhet och av praktiska skäl. Enligt artikel 19 i förordning nr 894/97 har förordning nr 3094/86 således upphävts.

11 Bestämmelserna i och bilagorna till förordning nr 894/97 har med undantag av artiklarna 11 och 18—20 upphävts genom rådets förordning (EG) nr 850/98 av den 30 mars 1998 för bevarande av fiskeresurserna genom tekniska åtgärder för skydd av unga exemplar av marina organismer (EGT L 125, s. 1).

12 I artikel 46.1 i förordning nr 850/98 föreskrivs följande:

”Medlemsstaterna får vidta åtgärder för bevarande och förvaltning av bestånd när det gäller

a) rent lokala bestånd som enbart är av intresse för fiskare i den berörda medlemsstaten, eller

b) villkor eller särskilda arrangemang för att begränsa fångsterna genom tekniska åtgärder, som

i) kompletterar dem som fastställs i gemenskapslagstiftningen för fiske, eller

ii) sträcker sig utöver de minimikrav som fastställs i denna lagstiftning,

förutsatt att dessa åtgärder endast är tillämpliga på fiskare i den berörda medlemsstaten och att de är förenliga med gemenskapsrätten och överensstämmer med den gemensamma fiskepolitiken.”

- 13 För att klargöra tillämpligheten har artikel 46.1 i förordning nr 850/98 ändrats genom rådets förordning (EG) nr 1298/2000 av den 8 juni 2000 om ändring för femte gången av förordning nr 850/98 (EGT L 148, s. 1). I denna föreskrivs följande:

”1. Medlemsstaterna får vidta åtgärder för bevarande och förvaltning av bestånd när det gäller

a) rent lokala bestånd som enbart är av intresse för den berörda medlemsstaten, eller

b) villkor eller särskilda arrangemang för att begränsa fångsterna genom tekniska åtgärder, som

i) kompletterar dem som fastställs i gemenskapslagstiftningen för fiske, eller

ii) sträcker sig utöver de minimikrav som fastställs i denna lagstiftning,

förutsatt att dessa åtgärder endast är tillämpliga på fiskefartyg som för den berörda medlemsstatens flagg och är registrerade i gemenskapen eller, vid fiskeriverksamhet som inte utövas av ett fiskefartyg, på personer som är etablerade i den berörda medlemsstaten.”

Den nationella lagstiftningen

- 14 Frankrikes transportminister antog den 19 mars 1980 kungörelse nr 794 P-3 om bestämmelser för fiske och landning av kammusslor (nedan kallad kungörelsen). I artikel 1 i denna föreskrivs att ”fiske efter kammusslor är förbjudet längs kusten mellan gränsen mot Belgien och gränsen mot Spanien från den 15 maj till den 30 september”. I artikel 3 föreskrivs att ”kammusslor... inte [får] landas under den tid då fiske efter dem inte får bedrivas”.

Faktiska omständigheter och tolkningsfrågorna

- 15 Annie Pansard m.fl. är havsfiskare och har fiskat kammusslor i kanalön Jerseys territorialvatten från fartyg som varit registrerade i Frankrike med stöd av licenser för fiske, som utfärdats av myndigheterna på Jersey. De landade fångsten på Frankrikes kust, i Saint-Cast Le Guildo mellan den 24 maj och den 2 juni 2000 och i Saint-Suliac den 30 juli 2000. Dessa landningar utgjorde överträdelser av kungörelsen. Annie Pansard m.fl. åtalades därför vid den hänskjutande domstolen.

- 16 De tilltalade i målet vid den nationella domstolen har där hävdade att sedan de upplyst kommissionen om sina svårigheter utredde denna möjligheterna att inleda ett förfarande för fördragsbrott mot Republiken Frankrike. De har även begärt att den hänskjutande domstolen skall begära ett förhandsavgörande av domstolen avseende huruvida kungörelsen är förenlig med gemenskapsrätten. De har därför begärt att den nationella domstolen skall förklara målet vilande till dess beslut föreligger från antingen kommissionen eller domstolen.
- 17 Med hänsyn till dessa omständigheter har Tribunal de grande instance de Dinan förklarat målet vilande och ställt följande frågor till domstolen:

- ”1) Kan kammusslor som har fiskats under ovan angivna förhållanden anses vara importerade varor, trots att lagen i den stat vars flagg fiskefartyget för enligt fransk rätt skall tillämpas på fiskeprodukter?
- 2) Utgör bestämmelserna i Maastrichtfördraget om förbud mot åtgärder med motsvarande verkan som kvantitativa importrestriktioner ett hinder mot kungörelsen av den 19 mars 1980, enligt vilken det är förbjudet att landa kammusslor under fredningstiden?”

Tolkningsfrågorna

- 18 Det kan inledningsvis erinras om att domstolen, i ett förfarande enligt artikel 234 EG, inte är behörig att avgöra huruvida en nationell bestämmelse är förenlig med gemenskapsrätten. Domstolen är dock behörig att tillhandahålla alla sådana uppgifter om tolkningen av gemenskapsrätten som gör det möjligt för

den nationella domstolen att pröva denna fråga (se särskilt dom av den 15 juli 1964 i mål 6/64, Costa, REG 1964, s. 1141, 1158, svensk specialutgåva, volym 1, s. 211, och av den 29 november 2001 i mål C-17/00, De Coster, REG 2001, s. I-9445, punkt 23).

- 19 För att kunna ge den domstol som har begärt ett förhandsavgörande ett användbart svar kan EG-domstolen å andra sidan behöva ta hänsyn till gemenskapsrättsliga normer som den nationella domstolen inte har hänvisat till i sin begäran (dom av den 20 mars 1986 i mål 35/85, Tissier, REG 1986, s. 1207, punkt 9, och av den 18 november 1999 i mål C-107/98, Teckal, REG 1999, s. I-8121, punkt 39).
- 20 För att ge den hänskjutande domstolen en användbar tolkning skall det konstateras att gemenskapslagstiftningen avseende fiske är relevant för att avgöra målet vid den nationella domstolen.
- 21 Den andra frågan, som skall behandlas först, bör därför förstås så, att den avser huruvida gemenskapslagstiftningen avseende fiske utgör ett hinder mot nationella bestämmelser, som de om vilka är fråga i målet vid den nationella domstolen, enligt vilka det under en viss tidsperiod är förbjudet att längs en del av den berörda medlemsstatens kust landa kammusslor som fiskats i en annan medlemsstats territorialvatten.

Yttranden till domstolen

- 22 Endast kommissionen har föreslagit ett svar på den andra frågan. Den har hävdat att den franska lagstiftning som är i fråga i målet vid den nationella domstolen skall anses utgöra åtgärder med motsvarande verkan som kvantitativa importre-

striktioner i den mening som avses i artikel 28 EG, till den del de innefattar ett generellt förbud mot landning av kammusslor.

- 23 Kommissionen anser för det andra att medlemsstaterna härvid inte kan stödja sig på undantagsreglerna i artikel 30 EG eftersom deras restkompetens avseende tekniska åtgärder för bevarande av fiskeresurserna enligt gemenskapslagstiftningen enbart omfattar bevarande av rent lokala bestånd som enbart är av intresse för den berörda medlemsstaten samt tekniska åtgärder som sträcker sig utöver de minimikrav som fastställs i gemenskapslagstiftningen och som endast gäller fiskare i denna medlemsstat.
- 24 Kommissionen har dessutom hävdats att medlemsstaterna sedan förordning nr 3760/92 antogs enbart kan vidta åtgärder avseende de vatten som omfattas av deras överhöghet eller jurisdiktion.
- 25 Kommissionen har även hävdats att eftersom den inte har underrättats om kungörelsen är denna, efter det att förordning nr 171/83 antagits, behäftad med ett väsentligt förfarandefel, vilket innebär att den inte kan tillämpas på tredje man.
- 26 Kommissionen har slutligen anfört att ett generellt och absolut förbud mot landning i franska hamnar under det årliga fiskeförbudet varken kan anses utgöra en åtgärd som är nödvändig för att förbudet skall iaktas eller en åtgärd som är oundgänglig för att effektivt skydda djurs liv och hälsa, eftersom dessa mål kan

uppnås på ett lika effektivt sätt genom åtgärder med mindre begränsande inverkan på handeln inom gemenskapen.

Domstolens bedömning

- 27 I artikel 40 i EG-fördraget (nu artikel 34 EG i ändrad lydelse) föreskrivs att medlemsstaterna under en övergångsperiod skall utveckla en gemensam jordbrukspolitik och upprätta denna senast vid periodens utgång för att uppnå de mål som anges i artikel 39 i EG-fördraget (nu artikel 33 EG).
- 28 Domstolen erinrar om att enligt artikel 102 i akten om villkoren för Konungariket Danmarks, Irlands och Förenade konungariket Storbritannien och Nordirlands anslutning och anpassningarna av fördragen (EGT 1972, L 73, s. 14) är rådet sedan den 1 januari 1979 ensamt behörigt att på förslag från kommissionen vidta åtgärder för skydd av havets biologiska resurser (dom av den 14 februari 1984 i mål 24/83, Gewiese och Mehlich, REG 1984, s. 817, punkt 5).
- 29 Domstolen har dessutom redan fastslagit att när gemenskapen, i enlighet med artikel 40 i fördraget, har antagit en reglering om upprättande av en organisation av marknaden inom en bestämd sektor, är medlemsstaterna skyldiga att avstå från att anta sådana bestämmelser som avviker från eller strider mot denna (dom av den 18 maj 1977 i mål 111/76, van den Hazel, REG 1977, s. 901, punkt 13, och av den 17 oktober 1995 i mål C-44/94, Fishermen's Organisations m.fl., REG 1995, s. I-3115, punkt 52).

- 30 Domstolen konstaterar att gemenskaperna, genom att anta rådets förordning (EEG) nr 100/76 av den 19 januari 1976 om den gemensamma organisationen av marknaden för fiskeprodukter (EGT L 20, s. 1), vilken upphävts genom rådets förordning (EEG) nr 3796/81 av den 29 december 1981 (EGT L 379, s. 1), har upprättat en gemensam jordbrukspolitik för fisket. Rådet har därutöver genom förordning nr 101/76 fastställt en gemensam strukturpolitik för denna sektor.
- 31 En gemensam organisation av marknaderna utesluter dock inte möjligheten för behöriga myndigheter i en medlemsstat att anta nationella bestämmelser på villkor bestämda av gemenskapsregler, vilka utgör en del av denna organisation (se domen i det ovannämnda målet *Fishermen's Organisations m.fl.*, punkt 53).
- 32 Det skall härvid erinras om att gemenskapen, såsom konstaterats i punkt 7 i förevarande dom, har vidtagit ett stort antal åtgärder för förvaltning av bestånden av fiskeprodukter, särskilt genom att införa fångstkvoter avseende dessa produkter, och den har i stor utsträckning reglerat fiskemarknaden.
- 33 Gemenskapen har däremot inte vidtagit några särskilda åtgärder för förvaltning av beståndet av kammusslor.
- 34 Som framgår av artikel 10.1 första och andra strecksatserna i förordning nr 3760/92 får medlemsstaterna emellertid vidta åtgärder för bevarande och förvaltning av resurserna i vattnen under sin överhöghet eller jurisdiktion,

förutsatt att dessa åtgärder avser uteslutande lokala bestånd som bara är av intresse för fiskare från den berörda medlemsstaten och är tillämpliga endast på fiskare från den berörda medlemsstaten.

- 35 Det framgår även av artikel 46.1 i förordning nr 850/98 och av denna artikel i dess lydelse enligt förordning nr 1298/2000 att en medlemsstat endast får vidta åtgärder för bevarande och förvaltning av fiskeresurser om åtgärderna avser rent lokala bestånd som enbart är av intresse för denna medlemsstat eller avser villkor eller särskilda arrangemang för att begränsa fångsterna genom tekniska åtgärder förutsatt att dessa åtgärder, enligt bestämmelsen i förordning nr 850/98, endast är tillämpliga på fiskare i den berörda medlemsstaten och att de är förenliga med gemenskapsrätten och överensstämmer med den gemensamma fiskepolitiken och, enligt bestämmelsen i förordning nr 1298/2000, endast är tillämpliga på fiskefartyg som för den berörda medlemsstatens flagg och är registrerade i gemenskapen eller, vid fiskeriverksamhet som inte utövas av ett fiskefartyg, på personer som är etablerade i den berörda medlemsstaten.
- 36 Av vad som anförts följer att medlemsstaternas behörighet att vidta åtgärder för bevarande och förvaltning av fiskeresurser är begränsad. De åtgärder som medlemsstaterna får vidta i detta hänseende skall avse rent lokala bestånd eller enbart fiskare från den berörda medlemsstaten eller fiskefartyg som för denna medlemsstats flagg. Dessa åtgärder är endast tillämpliga på vatten under den berörda medlemsstatens överhöghet eller jurisdiktion.
- 37 Genom den nationella bestämmelse som är i fråga i målet vid den nationella domstolen har den berörda medlemsstaten överskridit sin behörighet, eftersom

denna bestämmelse inte avser rent lokala bestånd och inte heller avser villkor eller särskilda arrangemang för att begränsa fångsterna genom tekniska åtgärder. Genom bestämmelsen förbjuds dessutom landning av fisk som fångats i vatten som inte omfattas av den berörda medlemsstatens överhöghet eller jurisdiktion.

- 38 Svaret på den andra frågan i dess omformulerade lydelse blir således att gemenskapslagstiftningen avseende fiske utgör ett hinder mot nationella bestämmelser, som de om vilka är fråga i målet vid den nationella domstolen, enligt vilka det under en viss tidsperiod är förbjudet att längs en del av den berörda medlemsstatens kust landa kammusslor som fiskats i en annan medlemsstats territorialvatten.
- 39 Med hänsyn till det svar som getts på den andra frågan, saknas det anledning att besvara den första frågan.

Rättegångskostnader

- 40 De kostnader som har förorsakats den franska och den nederländska regeringen och 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 (sjätte avdelningen)

— angående de frågor som genom beslut av den 28 juni 2001 har ställts av Tribunal de grande instance de Dinan — följande dom:

Gemenskapslagstiftningen avseende fiske utgör ett hinder mot nationella bestämmelser, som de om vilka är fråga i målet vid den nationella domstolen, enligt vilka det under en viss tidsperiod är förbjudet att längs en del av den berörda medlemsstatens kust landa kammusslor som fiskats i en annan medlemsstats territorialvatten.

Puissochet

Gulmann

Macken

Colneric

Cunha Rodrigues

Avkunnad vid offentligt sammanträde i Luxemburg den 16 januari 2003.

R. Grass

J.-P. Puissochet

Justitiesekreterare

Ordförande på sjätte avdelningen