

DOMSTOLENS DOM (stora avdelningen)
den 8 november 2005*

I mål C-293/02,

angående en begäran om förhandsavgörande enligt artikel 234 EG, som framställdes av Royal Court of Jersey (Kanalöarna), genom beslut av den 5 augusti 2002, som inkom till domstolen den 13 augusti 2002, i målet

Jersey Produce Marketing Organisation Ltd

mot

States of Jersey,

Jersey Potato Export Marketing Board,

i närvaro av:

Top Produce Ltd,

Fairview Farm Ltd,

* Rättegångsspråk: engelska.

meddelar

DOMSTOLEN (stora avdelningen)

sammansatt av ordföranden V. Skouris, avdelningsordförandena C.W. A. Timmermans, A. Rosas och J. Malenovský samt domarna J.-P. Puissochet, R. Schintgen, N. Colneric (referent), S. von Bahr, G. Arestis, A. Borg Barthet, M. Ilešič, J. Klučka och U. Löhmus,

generaladvokat: P. Léger,

justitiesekreterare: avdelningsdirektören M.-F. Contet,

efter det skriftliga förfarandet och förhandlingen den 14 september 2004,

med beaktande av de yttranden som avgetts av:

- Jersey Produce Marketing Organisation Ltd, genom T. Le Cocq, advocate, samt genom M. Sheridan och J. Simor, barristers,
- States of Jersey, genom S. Nicolle, QC, R. Plender, QC, W. Bailhache, HM Attorney General for Jersey, och genom M. Jarvis, barrister,
- Europeiska gemenskapernas kommission, genom X. Lewis, i egenskap av ombud,

och efter att den 3 maj 2005 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

Dom

- 1 Begäran om förhandsavgörande avser tolkningen av artiklarna 23 EG, 25 EG, 28 EG och 29 EG.

- 2 Begäran har framställts i ett mål mellan Jersey Produce Marketing Organisation Ltd (nedan kallat JPMO) och States of Jersey och Jersey Potato Export Marketing Board (nedan kallat PEMB) angående huruvida den lag som antagits av States of Jersey om en ordning för saluföring beträffande export av potatis från Jersey är förenlig med gemenskapsrätten (Jersey Potato Export Marketing Scheme Act 2001, nedan kallad 2001 års lag).

Tillämpliga bestämmelser

Gemenskapsbestämmelserna

- 3 I artikel 23.1 EG föreskrivs följande:

”Gemenskapen skall grunda sig på en tullunion, som skall omfatta all handel med varor och som skall innebära att tullar på import och export samt alla avgifter med motsvarande verkan skall vara förbjudna mellan medlemsstaterna och att en gemensam tulltaxa gentemot tredje land skall införas.”

4 I artikel 25 EG föreskrivs följande:

”Tullar på import och export samt avgifter med motsvarande verkan skall vara förbjudna mellan medlemsstaterna. Detta förbud skall tillämpas även på tullar av fiskal karaktär.”

5 I artikel 28 EG anges följande:

”Kvantitativa importrestriktioner samt åtgärder med motsvarande verkan skall vara förbjudna mellan medlemsstaterna.”

6 Artikel 29 EG har följande lydelse:

”Kvantitativa exportrestriktioner samt åtgärder med motsvarande verkan skall vara förbjudna mellan medlemsstaterna.”

7 Artikel 299.4 EG har följande lydelse:

”Bestämmelserna i detta fördrag skall tillämpas på de europeiska territorier vilkas utrikes angelägenheter omhändertas av en medlemsstat.”

8 I artikel 299.6 EG föreskrivs följande:

”Utan hinder av föregående punkter skall följande gälla:

...

c) Detta fördrag skall tillämpas beträffande Kanalöarna och Isle of Man endast i den utsträckning det är nödvändigt för att säkerställa genomförandet av den ordning för dessa öar som anges i det fördrag om anslutning av nya medlemsstater till Europeiska ekonomiska gemenskapen och till Europeiska atomenergigemenskapen som undertecknats den 22 januari 1972.”

9 I artikel 1 i protokoll 3 om Kanalöarna och Isle of Man (EGT L 73,1972, s. 164) (nedan kallat protokoll 3), vilket bilagts akten om anslutningsvillkoren för Konungariket Danmark, Irland och Förenade konungariket Storbritannien och Nordirland och om anpassningarna av fördragen (EGT L 73, 1972, s. 14, nedan kallad anslutningsakten av år 1972), föreskrivs följande:

”1. Gemenskapens regler om tullar och kvantitativa restriktioner, särskilt de i anslutningsakten, skall tillämpas på Kanalöarna och Isle of Man på samma villkor som de tillämpas på Förenade kungariket. Särskilt tullar och avgifter med motsvarande verkan mellan dessa territorier och gemenskapen i dess ursprungliga sammansättning samt mellan dessa territorier och de nya medlemsstaterna skall gradvis avvecklas i enlighet med den tidsplan som fastställs i artiklarna 32 och 36 i anslutningsakten.

2. För jordbruksprodukter och för de produkter som uppstår vid förädling av dessa, och som är föremål för en särskild handelsordning, skall gentemot tredje land tillämpas de avgifter och andra importåtgärder som fastställts i gemenskapsreglerna och som gäller för Förenade kungariket.

På samma sätt skall sådana bestämmelser i gemenskapsreglerna, särskilt de i anslutningsakten, tillämpas som är nödvändiga för att garantera fri omsättning och iakttagande av normala konkurrensvillkor för handeln med dessa varor.

Rådet skall med kvalificerad majoritet på förslag från kommissionen fastställa de villkor enligt vilka bestämmelserna i föregående stycken skall tillämpas på dessa territorier.”

- 10 Rådets förordning (EEG) nr 706/73 av den 12 mars 1973 om gemenskapsåtgärder för Kanalöarna och Isle of Man i handeln med jordbruksprodukter (EGT L 68, 1973, s. 1; svensk specialutgåva, område 3, volym 5, s. 110), i dess lydelse enligt rådets förordning (EEG) nr 1174/86 av den 21 april 1986 (EGT L 107, s. 1; svensk specialutgåva, område 3, volym 20, s. 200) (nedan kallad förordning nr 706/73), antogs med stöd av artikel 1.2 tredje stycket i protokoll 3. I artikel 1 i denna förordning föreskrivs följande:

”1. De gemenskapsbestämmelser som gäller för Förenade kungariket för handeln med de jordbruksprodukter som omfattas av bilaga 2 till Fördraget om upprättandet av Europeiska ekonomiska gemenskapen, samt för handeln med de varor som omfattas av förordning nr 170/67/EEG och förordning (EEG) nr 1059/69 skall tillämpas på öarna, med undantag för bestämmelser om bidrag eller utjämningsbelopp som Förenade kungariket beviljar vid export.

2. Vid tillämpningen av bestämmelserna som avses i punkt 1 skall Förenade kungariket och öarna betraktas som en enda medlemsstat.

...”

- 11 Artikel 3.1 i 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) har följande lydelse:

”Gemenskapens tullområde skall omfatta

— Belgiens territorium,

...

— Portugals territorium,

— Förenade kungarikets territorium inklusive Kanalöarna och Isle of Man.”

Den nationella lagstiftningen

- 12 Det framgår av den hänskjutande domstolens upplysningar att 2001 års lag antogs till följd av att lantbrukare anfört klagomål över att de hade små vinstmarginaler vid försäljning av potatisen Jersey Royal, som utgör den viktigaste utomhusgrödan på ön och som till största delen saluförs i Förenade kungariket. Detta förhållande berodde

bland annat på konkurrensen mellan marknadsorganisationerna och på att de flesta lantbrukare inte kunde förhandla om eller påverka de villkor på vilka marknadsorganisationerna sålde deras grödor. Marknadsorganisationernas affärsvillkor karaktäriserades av bristande insyn.

- 13 I artikel 2 i 2001 års lag definieras export på följande sätt: "Att sända potatis för försäljning utanför ön, direkt eller via någon annan plats, till en destination i Förenade kungariket, Bailiwick of Guernsey eller Isle of Man för konsumtion där." Begreppet potatis innefattar enligt denna bestämmelse produkter som erhållits från eller som uppstått vid förädling av potatis, oavsett om produkten är ätbar eller inte.
- 14 Enligt den ovannämnda lagen får producenterna endast exportera potatis om de är registrerade hos PEMB och har slutit ett marknadsföringsavtal med detta organ. Marknadsorganisationerna får å sin sida endast godta potatis för export om de slutit administrationsavtal med PEMB.
- 15 Enligt artikel 23.1 a i Jerseys lag om saluföring av jordbruksprodukter (Agricultural Marketing (Jersey) Law 1953, nedan kallad 1953 års lag) skall den som säljer, utbjuder till försäljning eller ger anbud om köp av någon reglerad produkt i strid med bestämmelserna i någon föreskrift ådömas böter med 200 pund eller fängelse i högst sex månader eller dessa båda påföljder i förening.
- 16 Det framgår i övrigt av artiklarna 32–39 och 56 i 2001 års lag samt av artikel 23 i 1953 års lag att PEMB har befogenhet att vidta sanktionsåtgärder mot registrerade producenter som bryter mot de marknadsföringsavtal som de slutit med denna

organisation och att, efter två avtalsbrott, till jordbruks- och fiskekommissionen för States of Jersey lämna uppgifter om dessa producenters identitet. Jordbruks- och fiskekommissionen kan i detta fall stryka de berörda ur registret och därmed beröva dem rätten att sluta sådana avtal.

- 17 Enligt de yttranden som inkommit från JPMO, States of Jersey och PEMB skall de marknadsföringsavtal som PEMB ingår med producenterna bland annat innehålla föreskrifter om vilken areal som skall användas till odling av potatis för export, identiteten på dem som PEMB auktoriserat och som potatisen kan överlämnas till samt, vidare, föreskrifter om kvalitetsnormer och kriterier för god förvaltningssed som skall följas.
- 18 Av de ovannämnda yttrandena framgår även att de administrationsavtal som ingås mellan PEMB och marknadsorganisationerna bland annat skall innehålla uppgifter om de producenters identitet vilka registrerats hos PEMB och vars potatis kan saluföras av dessa organisationer, om de kvalitetsnormer som skall iakttas och om de förfaranden som skall tillämpas vid "export" eller bearbetning av sådana mängder potatis som överstiger marknadens verkliga eller förmodade efterfrågan. I sådana avtal skall även anges grunderna för hur marknadsorganisationerna skall fakturera producenterna för sina tjänster, för hur de skall saluföra potatisen till köparna, ta upp betalning från dessa och betala ut beloppet till producenterna. Dessa avtal skall även innehålla uppgifter om samtliga omständigheter som kan medföra att dessa organisationer sluter avtal med tredje man på annan grund än marknadspriset, samtliga resultatrelaterade bonustillägg och nedsättningar som är tillämpliga på organisationen samt uppgifter om de skyldigheter i fråga om reklam och annan säljfrämjande verksamhet som åligger organisationen samt om samtliga utgifter som PEMB eller marknadsorganisationen skall svara för.
- 19 JPMO har, utan att States of Jersey bestritt detta, hävdats att det för övrigt framgår av 2001 års lag att PEMB skönsmässigt kan avgöra om ett marknadsföringsavtal skall slutas med en producent och om ett administrationsavtal skall slutas med en marknadsorganisation. Det framgår av denna lag även att PEMB bland annat har befogenhet att köpa in potatis, bearbeta, sälja och transportera den samt främja

produktion och saluföring av den, att verka för samverkan, forskning och utbildning avseende potatis och att bevilja lån till registrerade producenter och att begära in statistiska uppgifter från dessa.

- 20 Enligt artikel 24 i 2001 års lag kan PEMB genom beslut ålägga samtliga registrerade producenter att bidra till en särskild fond avsedd att täcka dess huvudsakliga kostnader och utgifter och att dela ansvaret för PEMB:s eventuella förluster, oavsett om dessa producenter vid det tillfället är parter i ett marknadsföringsavtal med PEMB eller ej.
- 21 Kommissionen har i sitt skriftliga yttrande, liksom JPMO under förhandlingen, utan att States of Jersey bestritt detta, angett att det i den ovannämnda bestämmelsen dessutom föreskrivs att denna avgift beräknas på grundval av hur många ton potatis producenten sålt för export eller på grundval av de arealer han använt för potatisodling under närmast föregående kalenderår, beroende på vilken beräkningsmetod som PEMB beslutat för perioden i fråga.

Twisten vid den nationella domstolen och tolkningsfrågorna

- 22 JPMO och Top Produce Ltd, sökande respektive intervenient i målet vid den nationella domstolen, är två av fyra marknadsorganisationer som är verksamma på Jersey. De handhar tillsammans omkring 80 procent av exporten av potatis av sorten Jersey Royal till Förenade kungariket. Fairview Farm Ltd är intervenient i målet vid den nationella domstolen och moderbolag till Produce Ltd. Det är en av ett åttiotal producenter av potatis av sorten Jersey Royal på ön.

23 JPMO, Top Produce Ltd och Fairview Farm Ltd har gjort gällande vid den hänskjutande domstolen, för det första, att 2001 års lag, trots att den anses uteslutande avse export till Förenade kungariket, är av sådant slag att den, i strid med artiklarna 28 EG och 29 EG, hade en verkan som utgjorde en verklig eller potentiell begränsning av handeln mellan medlemsstaterna. Denna lag är nämligen inte endast tillämplig på direkt export till Förenade kungariket, utan också på transport av potatis till andra medlemsstater i syfte att bearbeta eller att transitera den innan den slutligen transporteras till Förenade kungariket.

24 Den hänskjutande domstolen har emellertid härvid funnit att det enda syftet med uttrycket "direkt eller via någon annan plats" i artikel 2 i 2001 års lag är att säkerställa att det när lagen tillämpas inte görs någon åtskillnad mellan potatis som transporteras till Förenade kungariket direkt med färja och potatis som transporteras dit via hamnar i Frankrike eller någon annan medlemsstat. Den ovannämnda domstolen har därför fastställt att dessa bestämmelser inte skall tillämpas när potatis sänds till en medlemsstat för bearbetning, som till exempel tvättning eller paketering, för att därefter transporteras till Förenade kungariket för att säljas och konsumeras där. Enligt den hänskjutande domstolen är den enda kvarvarande frågan härvid huruvida 2001 års lag strider mot artikel 29 EG på grund av att den är tillämplig på potatis som transporteras direkt från Jersey till Förenade kungariket och som, utan att lämna lastfartyget, transiteras genom en annan medlemsstat.

25 JPMO, Top Produce Ltd och Fairview Farm Ltd har, för det andra, hävdad att 2001 års lag står i strid med artiklarna 23 EG, 25 EG, 28 EG och 29 EG, eftersom den utgör ett hinder för handeln mellan Jersey och Förenade kungariket.

26 Enligt dessa företag skall nämligen bestämmelserna i dessa artiklar tillämpas på denna handel i enlighet med bestämmelserna i protokoll 3 och särskilt artikel 1.1 i

detta. Detta gäller även om det skulle anses att Jersey och Förenade kungariket utgör en medlemsstat vid tillämpningen av artiklarna 23 EG, 25 EG, 28 EG och 29 EG. Dessa bestämmelser är nämligen tillämpliga på handeln mellan två delar av en och samma medlemsstat (se bland annat dom av den 16 juli 1992 i mål C-163/90, Legros m.fl., REG 1992, s. I-4625, svensk specialutgåva, volym 13, s. I-53, av den 9 augusti 1994 i de förenade målen C-363/93 och C-407/93–C-411/93, Lancry m.fl., REG 1994, s. I-3957, svensk specialutgåva, volym 16, s. I-71, och av den 14 september 1995 i de förenade målen C-485/93 och C-486/93, Simitzi, REG 1995, s. I-2655).

- 27 Inbetalning av avgifter till PEMB och den omständigheten att sanktionsåtgärder vidtas om 2001 års lag åsidosätts utgör, enligt dessa företag, i målet vid den nationella domstolen avgifter med verkan motsvarande tull, vilka är förbjudna enligt artikel 25 EG. Eftersom den ordning som införts genom 2001 års lag innebär att möjligheten att bedriva handel förutsätter registrering och att sådana marknadsföringsavtal och administrationsavtal slutits som föreskrivs i lagen, ger denna ordning upphov till sådana import- och exportrestriktioner som är förbjudna enligt artiklarna 28 EG och 29 EG.
- 28 States of Jersey och PEMB har invänt att handeln med potatis mellan Jersey och Förenade kungariket, såsom framgår av bland annat artikel 299 EG, artikel 1 i protokoll 3 och artikel 1.2 i förordning nr 706/73, är en helt intern fråga för denna medlemsstat utan något samband med de förhållanden som anges i artiklarna 23 EG, 25 EG, 28 EG och 29 EG. Domarna i de ovannämnda målen Legros m.fl., Lancry m.fl. och Simitzi gällde för övrigt inte artiklarna 28 EG och 29 EG, eftersom avgifterna i dessa mål tillämpades utan åtskillnad på handeln inom och utom en medlemsstat.
- 29 Artiklarna 23 EG och 25 EG påstås vidare inte vara tillämpliga i målet vid den nationella domstolen, eftersom de avgifter och sanktionsåtgärder som föreskrivs i 2001 års lag inte åläggs på grund av att en gräns passeras.

30 Mot denna bakgrund beslutade Royal Court of Jersey att vilandeförklara målet och ställa följande tolkningsfrågor till domstolen:

- ”1) Skall sådana föreskrifter som de som gäller för export av potatis från Jersey till Förenade kungariket anses utgöra en åtgärd med verkan motsvarande kvantitativa exportrestriktioner och som strider mot artikel 29 EG, på grund av att potatis som sänds från Jersey direkt till Förenade kungariket kan transporteras via en annan medlemsstat men utan att lämna det transporterande fartyget?

- 2) Skall sådana föreskrifter som de som gäller för export av potatis från Jersey till Förenade kungariket anses oförenliga med artiklarna 23 [EG], 25 [EG], 28 [EG] och 29 EG, på grund av att de kan inverka på handeln mellan den ön och Förenade kungariket (samt Guernsey och Isle of Man) eller kan medföra att avgifter tas ut i samband med sådan handel?”

Prövning av tolkningsfrågorna

Den andra frågan

31 Den hänskjutande domstolen har ställt den andra frågan, vilken såsom JPMO och kommissionen har föreslagit skall behandlas först, för att få klarhet i huruvida artiklarna 23 EG, 25 EG, 28 EG och 29 EG skall tolkas så, att de utgör hinder för en sådan ordning som den som införts genom 2001 års lag.

- 32 För att kunna besvara denna fråga måste domstolen först avgöra huruvida bestämmelserna i fördraget är tillämpliga på sådana produkter som dem som omfattas av 2001 års lag, nämligen potatis som odlats på Jersey och produkter som uppstått vid förädling eller beredning av potatis, oavsett om produkten är ätbar eller inte.
- 33 Om detta visar sig vara fallet skall domstolen därefter avgöra om handeln med dessa produkter mellan Jersey och Förenade kungariket, med avseende på tillämpningen av dessa bestämmelser, skall anses utgöra handel mellan medlemsstater såsom JPMO har gjort gällande eller om Jersey och Förenade kungariket härvid skall anses utgöra en enda medlemsstat, vilket States of Jersey har gjort gällande.
- 34 När denna omständighet är klarlagd skall domstolen slutligen kontrollera om de ovannämnda bestämmelserna i fördraget skall tolkas så att de utgör hinder för sådana bestämmelser som föreskrivs i 2001 års lag.

Huruvida artiklarna 23 EG, 25 EG, 28 EG och 29 EG kan tillämpas på de produkter som omfattas av 2001 års lag

- 35 Såsom framgår av artikel 1.1 i protokoll 3 skall gemenskapens regler om tullar och kvantitativa restriktioner tillämpas på Kanalöarna och Isle of Man på samma villkor som de tillämpas på Förenade kungariket. Dessa regler inbegriper bland annat artiklarna 23 EG, 25 EG, 28 EG och 29 EG.

36 I ovannämnda artikel 1.1 görs ingen åtskillnad beroende på vilket slags produkter det är fråga om. Den lagstiftning som det hänvisas till i denna punkt är tillämplig på alla slags varor som normalt omfattas av denna lagstiftning. Eftersom de jordbruksprodukter som anges i bilaga II till EEG-fördraget (nu bilaga I till EG-fördraget) inte skall behandlas på särskilt sätt i detta avseende, omfattas de av tillämpningsområdet för ovannämnda artikel 1.1.

37 Artikel 1.2 i protokoll 3 föranleder inte någon annan bedömning. För sådana jordbruksprodukter, och produkter som uppstår vid förädling av dem, som är föremål för en särskild handelsordning skall, enligt denna bestämmelse, de avgifter och andra importåtgärder som fastställts i gemenskapsreglerna och som gäller för Förenade kungariket tillämpas gentemot tredje land. På samma sätt skall sådana bestämmelser i gemenskapsreglerna tillämpas som är nödvändiga för att garantera fri rörlighet för varor och normala konkurrensvillkor för handeln med dessa varor. I båda fallen skall de berörda bestämmelserna tillämpas på de villkor som rådet fastställer.

38 I ovannämnda artikel 1.2 ges huvudsakligen uttryck för att det vederbörligen skall beaktas att jordbruksprodukter inom gemenskapen omfattas av den gemensamma jordbrukspolitikerna och att de härvid kan vara underkastade vissa särskilda bestämmelser. På grund av denna omständighet föreskrivs i den ovannämnda bestämmelsen att bestämmelser skall antas som anses nödvändiga för att den ordning som införts beträffande Kanalöarna och Isle of Man skall fungera väl, bland annat genom att göra vissa av de ovannämnda bestämmelserna tillämpliga på dessa områden.

39 Den ovannämnda bestämmelsen kan däremot inte tolkas så att det, för att artiklarna 23 EG, 25 EG, 28 EG och 29 EG skall vara tillämpliga på jordbruksprodukter,

förutsätts att rådet antar sådana bestämmelser eller att det finns en gemensam organisation av marknaden för dessa produkter inom gemenskapen.

- 40 Domstolen erinrar härvid om att den omständigheten att en gemensam organisation av marknaden saknas för en viss jordbrukssektor enligt fast rättspraxis inte inverkar på huruvida artiklarna 28 EG och 29 EG kan tillämpas på handeln med varor inom denna sektor och att domstolen har fastslagit att detta bland annat gällde de medlemsstater som anslutit sig till gemenskaperna i enlighet med anslutningsakten av år 1972 (se, beträffande just potatissektorn, dom av den 16 mars 1977 i mål 68/76, kommissionen mot Frankrike, REG 1977, s. 515, punkterna 17–21, av den 29 mars 1979 i mål 231/78, kommissionen mot Förenade kungariket, REG 1979, s. 1447, punkterna 12–18, svensk specialutgåva, volym 4, s. 429, och av den 11 juni 1985 i mål 288/83, kommissionen mot Irland, REG 1985, s. 1761, punkt 23).
- 41 Av vad ovan anförts följer att artiklarna 23 EG, 25 EG, 28 EG och 29 EG kan tillämpas på potatis odlad på Jersey och på produkter som uppstår vid förädling av potatis på denna ö, vilka även de omfattas av 2001 års lag.

Frågan huruvida Förenade kungarikets, Kanalöarnas och Isle of Mans territorier kan likställas med en enda medlemsstats territorium vid tillämpning av artiklarna 23 EG, 25 EG, 28 EG och 29 EG

- 42 Det framgår av de upplysningar som inkommit från den hänskjutande domstolen i samband med ett tidigare mål att Jersey är ett halvautonomt område som lyder under den brittiska kronan, som, på Jersey, företräds av Lieutenant Governor. Den brittiska regeringen är för kronans räkning ansvarig för öns försvar och internationella relationer (se härvid dom av den 16 juli 1998 i mål C-171/96, Pereira Roque, REG 1998, s. I-4607, punkt 11).

- 43 Jersey utgör inte en del av Förenade kungariket. Jersey är, i den mening som avses i artikel 299.4 EG, ett territorium vars utrikes angelägenheter omhändertas av denna medlemsstat.
- 44 Utan hinder av artikel 299.4 EG, enligt vilken bestämmelserna i fördraget skall tillämpas på sådana territorier, föreskrivs i artikel 299.6 c EG att dessa bestämmelser i fördraget skall tillämpas på Kanalöarna och Isle of Man endast i den utsträckning det är nödvändigt för att säkerställa genomförandet av den ordning för dessa som anges i anslutningsakten av år 1972. Den särskilda ordning som avses i denna bestämmelse framgår av protokoll 3.
- 45 Det skall först erinras om att domstolen tidigare angett, att på samma sätt som den åtskillnad som görs mellan personer hemmahörande på Kanalöarna och andra brittiska medborgare inte kan likställas med den skillnad som råder i nationalitets-hänseende mellan medborgare i två olika medlemsstater, gör inte heller övriga särdrag i Kanalöarnas ställning det möjligt att anse att förhållandena mellan dessa och Förenade kungariket är jämförbara med förhållandena mellan två medlemsstater (domen i det ovannämnda målet Pereira Roque, punkterna 41 och 42).
- 46 Vidare framgår det av lydelsen av artikel 1.1 i protokoll 3 att gemenskapens regler om tullar och kvantitativa restriktioner skall tillämpas på Kanalöarna och Isle of Man "på samma villkor som de tillämpas på Förenade kungariket".

- 47 Denna lydelse tyder på att Förenade kungariket och öarna i princip skall anses utgöra en enda medlemsstat vid tillämpningen av dessa gemenskapsbestämmelser.
- 48 Detsamma gäller den precisering som anges i artikel 1.2 första stycket i protokoll 3, vilken avser avgifter och andra importåtgärder som fastställts i gemenskapsreglerna och "som gäller för Förenade kungariket".
- 49 En sådan tolkning av artikel 1 i protokoll 3 har även legat till grund för gemenskapslagstiftarens handlande.
- 50 Det framgår nämligen av artikel 3.1 i förordning nr 2913/92 att Förenade kungarikets territorium, Kanalöarna och Isle of Man tillsammans utgör en av delarna i gemenskapens tullområde.
- 51 I artikel 1.1 och 1.2 i förordning nr 706/73 anges på samma sätt att de gemenskapsbestämmelser som enligt denna bestämmelse även skall omfatta de ovannämnda öarna är de gemenskapsbestämmelser "som gäller för Förenade kungariket" och att vid tillämpningen av dessa "skall Förenade kungariket och öarna betraktas som en enda medlemsstat".
- 52 Denna tolkning är, i motsats till vad JPMO har påstått, inte oförenlig med bestämmelsen i artikel 1.1 i protokoll 3 om gradvis avveckling av tullar och avgifter med motsvarande verkan mellan dessa öar "och gemenskapen i dess ursprungliga

sammansättning” samt mellan dessa ”och de nya medlemsstaterna” i enlighet med den tidsplan som fastställts i anslutningsakten av år 1972.

- 53 Med beaktande av bland annat den ovannämnda preciseringen i samma bestämmelse, enligt vilken ifrågavarande gemenskapsbestämmelser skall tillämpas på Kanalöarna och Isle of Man ”på samma villkor som de tillämpas på Förenade kungariket” skall hänvisningen till ”de nya medlemsstaterna” i denna bestämmelse förstås så, att den avser Konungariket Danmark och Irland, men inte Förenade kungariket. Denna slutsats stöds för övrigt av den omständigheten att hänvisningen, såsom domstolen just erinrat om, återfinns i en mening vars enda syfte är att föreskriva gradvis avveckling av de tullar och avgifter med motsvarande verkan som fanns vid anslutningen år 1972. Det är emellertid utrett att handeln mellan Förenade kungariket och de ovannämnda öarna inte var belagd med tull vid denna tid.
- 54 Det framgår av vad ovan anförts att Kanalöarna, Isle of Man och Förenade kungariket skall anses utgöra en medlemsstat vid tillämpning av artiklarna 23 EG, 25 EG, 28 EG och 29 EG.

Artiklarna 23 EG och 25 EG

- 55 Enligt fast rättspraxis utgörs en avgift med motsvarande verkan i den mening som avses i artiklarna 23 EG och 25 EG av varje avgift, oavsett benämning eller utformning, som åläggs ensidigt och som tas ut på varor på grund av att dessa passerar en gräns, om den inte är en tull i egentlig mening, även om den inte tas ut

till förmån för staten (se bland annat dom av den 1 juli 1969 i de förenade målen 2/69 och 3/69, Sociala Fonds voor de Diamantarbeiders, REG 1969, s. 211, punkt 18, svensk specialutgåva, volym 1, s. 399, av den 9 november 1983 i mål 158/82, kommissionen mot Danmark, REG 1983, s. 3573, punkt 18, av den 7 juli 1994 i mål C-130/93, Lamaire, REG 1994, s. I-3215, punkt 13, av den 21 september 2000 i de förenade målen C-441/98 och C-442/98, Michailidis, REG 2000, s. I-7145, punkt 15 och av den 23 april 2002 i mål C-234/99, Nygård, REG 2002, s. I-3657, punkt 19).

56 Bedömningen blir annorlunda endast om den ifrågavarande avgiften utgör ersättning för en tjänst som faktiskt tillhandahållits och ersättningen står i proportion till tjänsten, eller om avgiften ingår i ett allmänt internt system för avgifter som på grundval av samma kriterier systematiskt tas ut på inhemska samt importerade och exporterade varor eller om den, under vissa villkor, hänförs till kontroller som utförs för att uppfylla skyldigheter enligt gemenskapsrätten (se bland annat domen i det ovannämnda målet kommissionen mot Danmark, punkt 19, och domen i det ovannämnda målet Lamaire, punkt 14).

57 I förevarande mål vill den hänskjutande domstolen få klarhet i huruvida sådana obligatoriska avgifter som dem som PEMB kan ålägga med stöd av 2001 års lag och sådana straffavgifter som producenter och marknadsorganisationer kan åläggas om de bryter mot den ordning som införts genom den ovannämnda lagen kan utgöra avgifter med verkan motsvarande tull i den mening som avses i artiklarna 23 EG och 25 EG.

58 Det har, för det första, under förhandlingen i målet framkommit att de avgifter som PEMB kan ålägga potatisproducenter som är registrerade i enlighet med bestämmelserna i 2001 års lag antingen kan fastställas på grundval av hur stor mängd potatis som den berörde har producerat och som verkligen har exporterats

till Förenade kungariket eller på grundval av de arealer som använts för potatisodling.

- 59 Domstolen erinrar inledningsvis om att skyldigheten att registrera sig hos PEMB i enlighet med bestämmelserna i 2001 års lag och därmed skyldigheten att erlagga de avgifter som i förevarande fall fastställs av detta organ åvilar alla potatisproducenter på Jersey som exporterar eller låter exportera sina produkter till Förenade kungariket.
- 60 En avgift som åläggs producenter som har registrerat sig på detta sätt och som beräknas på grundval av den mängd potatis som den berörde producerat och som exporteras från Jersey till Förenade kungariket är med säkerhet en avgift som tas ut på grundval av denna export och som uteslutande drabbar denna export och inte ingår i ett allmänt internt system för avgifter som på grundval av samma kriterier systematiskt tas ut oberoende av varifrån de avgiftsbelagda produkterna härrör; varifrån de kommer eller vart de skall sändas och utgör inte heller ersättning för en särskild eller individuell förmån som den ekonomiske aktören erhållit för ett belopp som står i proportion till denna förmån (se analogt domen i det ovannämnda målet Lemaire, punkt 19).
- 61 States of Jersey har emellertid hävdats att, eftersom 2001 års lag uteslutande avser "export" av potatis från Jersey till Förenade kungariket för att denna skall konsumeras där och denna lag således endast är tillämplig på förhållanden som rör en medlemsstats inre handel, kan artiklarna 23 EG och 25 EG inte tillämpas i förevarande fall.

- 62 Domstolen erinrar härvid om att den, i punkt 32 i domen i de ovannämnda förenade målen Lancry m.fl., har fastställt att en avgift som beräknas på grundval av varors tullvärde och som tas ut av en medlemsstat för alla varor som förs in i en region inom dess territorium utgör en avgift med motsvarande verkan som en importtull, inte bara i den utsträckning som den läggs på varor som förs in i regionen från andra medlemsstater, utan också i den utsträckning som den tas ut för varor som förs dit från en annan del av samma stat.
- 63 I punkterna 26 och 27 i domen i de ovannämnda förenade målen Simitzi har domstolen slagit fast att samma resonemang gör sig gällande i fråga om en avgift som belastar varor som sänds från en region till andra regioner i samma stat. Domstolen drog därefter slutsatsen att en avgift som beräknas på grundval av värdet och som tas ut av en medlemsstat på varor som sänds från en region uteslutande till andra regioner i samma stat, utgör en avgift med motsvarande verkan som exporttull.
- 64 Regeln om avveckling av tullar och avgifter med motsvarande verkan har i fördraget getts en allmän räckvidd och allmän verkan för att säkerställa den fria rörligheten för varor. Tullunionen förutsätter med nödvändighet att det råder fri rörlighet för varor mellan medlemsstaterna och, mer allmänt, inom tullunionen (se dom av den 23 september 2003 i mål C-30/01, kommissionen mot Förenade kungariket, REG 2003, s. I-9481, punkterna 52 och 53).
- 65 Med beaktande av den slutsats som angetts ovan i punkt 54 konstaterar domstolen härvid att den avgift som den som är aktuell i förevarande mål och som beräknas av PEMB på grundval av den mängd potatis som den berörde producerat och som exporteras från Jersey till Förenade kungariket är en avgift som tas ut på varor som förs från en del av en medlemsstat till en annan. Även om det endast är sådan potatis

som förs till Förenade kungariket för att konsumeras där som avses i 2001 års lag, enligt dennas lydelse, finns det inget hinder mot att denna potatis, efter att den förts in i Förenade kungariket, återexporteras till andra medlemsstater. Den ifrågavarande avgiften kan därför komma att belasta produkter som efter att ha transiterats genom Förenade kungariket faktiskt exporteras till andra medlemsstater.

- 66 En eventuell återexport från Förenade kungariket till andra medlemsstater framstår i förevarande fall som fullt möjlig, med hänsyn till att nästan all potatis av sorten Jersey Royal som produceras på Jersey enligt de uppgifter som inkommit till domstolen traditionellt exporteras till Förenade kungariket.
- 67 Av vad ovan anförts framgår att en sådan avgift som den som är aktuell i förevarande mål och som beräknas av PEMB på grundval av den mängd potatis som den berörde har producerat och som exporteras från Jersey till Förenade kungariket strider mot artiklarna 23 EG och 25 EG.
- 68 Om PEMB däremot väljer att beräkna avgiften på grundval av den areal som används till odling av potatis, utan att fästa avseende vid om denna konsumeras på ön eller exporteras, kan denna avgift i princip inte anses utgöra en avgift som tas ut på grund av att potatisen exporteras.
- 69 Kommissionen har visserligen gjort gällande att sådana avgifter i allmänhet skall användas för finansiering av PEMB:s olika verksamheter, vilka huvudsakligen utgörs

av verksamheter med koppling till potatisexport från Jersey till Förenade kungariket. Denna omständighet är emellertid inte tillräcklig för att dessa avgifter skall anses utgöra avgifter med verkan motsvarande tull, vilka är förbjudna enligt artikel 25 EG.

- 70 För det andra påpekar domstolen att om sådana straffavgifter som kan åläggas ekonomiska aktörer som åsidosätter bestämmelserna i 2001 års lag har till enda syfte att säkerställa att dessa bestämmelser tillämpas effektivt, kan avgifterna inte ses separat från bestämmelserna, vilka de kompletterar.
- 71 De ovannämnda straffavgifterna saknar emellertid samband med bestämmelserna om avgifter i 2001 års lag och samband med andra bestämmelser om avgifter med verkan motsvarande tull i den mening som avses i artikel 25 EG.

Artikel 29 EG

- 72 Det skall inledningsvis påpekas att 2001 års lag, som tillämpas på "export" av potatis och produkter som uppstår vid förädling av dessa, inte förefaller innehålla bestämmelser om åtgärder som kan jämföras med importrestriktioner. Det saknas därför anledning att i förevarande mål göra en tolkning av artikel 28 EG.
- 73 Domstolen erinrar om att enligt fast rättspraxis avses i artikel 29 EG sådana åtgärder som särskilt har till syfte eller verkan att begränsa exportflödet och därigenom skapa

en skillnad mellan betingelserna för en medlemsstats inrikes- respektive utrikes-handel, så att den berörda medlemsstatens inhemska produktion eller inhemska marknad tillförsäkras en särskild fördel till skada för handeln eller produktionen i andra medlemsstater (se, bland annat, dom av den 8 november 1979 i mål 15/79, Groenveld, REG 1979, s. 3409, punkt 7, och av den 10 november 1992 i mål C-3/91, Exportur, REG 1992, s. I-5529, punkt 21).

74 Det står i förevarande fall klart att de förpliktelser som följer av 2001 års lag särskilt har till syfte att reglera handeln med potatis för export till Förenade kungariket och att den produktion som är avsedd för konsumtion på Jersey inte omfattas av bestämmelserna i denna lag.

75 Enligt den ovannämnda lagen får producenterna på Jersey endast utbjuda potatis för export till Förenade kungariket eller exportera potatis dit om de är registrerade hos PEMB och har slutit ett marknadsföringsavtal med denna, vari bland annat anges hur stora arealer som får odlas för export av skörden och identiteten på godkända köpare av denna skörd. Om dessa förpliktelser inte iaktas vidtas straffrättsliga sanktionsåtgärder och vid upprepade förseelser kan den berördes medlemskap suspenderas, vilket innebär att han förlorar rätten att exportera. Enligt 2001 års lag är det vidare förbjudet för marknadsorganisationer att exportera potatis om de inte slutit ett administrationsavtal med PEMB, i vilket bland annat anges identiteten på de försäljare från vilka marknadsorganisationerna får erhålla leveranser. Straffavgifter är knutna även till detta förbud.

76 Det är uppenbart att sådana bestämmelser på grund av sin art är ägnade att utgöra hinder för exporten av potatis från Jersey till Förenade kungariket. Dessa

bestämmelser får därför till följd att skillnad uppstår mellan betingelserna för den interna handeln på Jersey och handeln för export därifrån till Förenade kungariket, varvid öns produktion eller inhemska marknad tillförsäkras en särskild fördel till skada för Förenade kungarikets handel.

77 I det sistnämnda avseendet framgår det bland annat av upplysningar som inkommit från den hänskjutande domstolen att 2001 års lag antogs till följd av att producenter av potatis av sorten Jersey Royal anfört klagomål, eftersom de ansåg sig lida skada till följd av bristande insynsmöjligheter och överdriven konkurrens mellan marknadsorganisationerna och eftersom de ansåg att deras vinstmarginaler för produktionen var otillräckliga. Det är fastslaget att denna produktion till största delen exporteras till Förenade kungariket.

78 States of Jersey har för övrigt inte bestritt att hinder för exporten till Förenade kungariket uppkommer genom denna lag. States of Jersey har i detta avseende endast gjort gällande att artiklarna 28 EG och 29 EG inte är tillämpliga på denna lagstiftning, eftersom endast denna export berördes av 2001 års lag och handeln mellan Jersey och Förenade kungariket borde likställas med inrikeshandeln i en medlemsstat med avseende på tillämpningen av dessa artiklar.

79 Domstolen erinrar emellertid härvid om, såsom angetts ovan i punkt 65, att genom en sådan bedömning beaktas inte den omständigheten att även om det endast är sådan potatis som förs till Förenade kungariket för att konsumeras där som avses i 2001 års lag, enligt dennas lydelse, finns det inget hinder mot att denna potatis, efter att den har förts in i Förenade kungariket, återexporteras till andra medlemsstater.

80 Härav följer, såsom ovan angetts i punkterna 75 och 76, att de restriktioner som införts genom 2001 års lag beträffande potatis av sorten Jersey Royal som exporteras till Förenade kungariket får till huvudsaklig följd att denna export hindras och de är, *in fine*, även ägnade att utgöra hinder för exporten av dessa produkter till andra medlemsstater och ägnade att ha samma negativa inverkan på marknaderna i dessa som den som ovan angetts beträffande marknaden i Förenade kungariket.

81 Såsom anförts ovan i punkt 66 kan det mycket väl tänkas att potatis av sorten Jersey Royal, som odlats på Jersey, återexporteras till andra medlemsstater från Förenade kungariket, med hänsyn till att nästan all potatis av sorten Jersey Royal exporteras från Jersey till Förenade kungariket och till att den ordning för denna marknad som införts genom 2001 års lag bidrar till att vidmakthålla dessa förhållanden. Domstolen erinrar härvid bland annat om att de marknadsföringsavtal som slutits mellan PEMB och de registrerade jordbrukarna i förväg måste innehålla uppgift om vilken areal som skall användas till odling av potatis för export till Förenade kungariket.

82 States of Jersey har i sitt skriftliga yttrande för övrigt hävdats att den ordning som införts genom den ovannämnda lagen inte är oproportionerlig i förhållande till det eftersträfvade syftet, som utgörs av att främja lojalitet och insyn i relationerna mellan producenter och marknadsorganisationer.

83 Det är härvid tillräckligt att erinra om att sådana syften kan uppfyllas på andra sätt som, till skillnad från dem som kommit till användning i 2001 års lag, inte innebär att åtgärder införs med verkan motsvarande kvantitativa exportrestriktioner vilka är förbjudna enligt artikel 29 EG.

84 Domstolen tillägger slutligen att en avgift som PEMB ålägger producenterna på grundval av de arealer dessa använt för potatisodling strider mot gemenskapsrätten, när den används för att finansiera sådan verksamhet av detta organ som befunnits strida mot artikel 29 EG (se dom av den 13 december 1983 i mål 222/82, Apple and Pear Development Council, REG 1983, s. 4083, punkterna 32 och 33; svensk specialutgåva, volym 7, s. 413).

85 Av vad ovan anförts följer att den andra frågan skall besvaras på följande sätt.

Artikel 29 EG jämförd med artikel 1 i protokoll 3 skall tolkas så, att de utgör hinder mot en sådan lagstiftning som den som är i fråga i målet vid den nationella domstolen och som innebär att

- producenterna på Jersey vid äventyr av straffavgift endast får utbjuda potatis för export eller exportera potatis till Förenade kungariket om de är registrerade hos ett sådant organ som PEMB och har slutit ett marknadsföringsavtal med denna i vilket det bland annat anges hur stora arealer som får odlas för export av skörden och identiteten av godkända köpare av denna, och
- det vid äventyr av straffavgift vidare är förbjudet för marknadsorganisationer att exportera om de inte slutit ett administrationsavtal med det ovannämnda organet, i vilket bland annat identiteten av de försäljare från vilka marknadsorganisationerna får erhålla leveranser anges.

Artiklarna 23 EG och 25 EG jämförda med artikel 1 i protokoll 3 skall tolkas så, att de utgör hinder mot en sådan lagstiftning som den som är i fråga i målet vid den nationella domstolen och som innebär att ett sådant organ som PEMB har befogenhet att ålägga producenter av potatis på Jersey en avgift som fastställs på grundval av den mängd potatis som den berörde har producerat och som exporteras till Förenade kungariket.

Gemenskapsrätten utgör hinder mot avgifter som tas upp på ovannämnda villkor, men beträffande vilka ett organ som det ovannämnda fastställer beloppet på grundval av de jordbruksarealer de berörda använt för potatisodling, när intäkterna härav används för att finansiera sådan verksamhet av det ovannämnda organet som strider mot artikel 29 EG.

Den första frågan

- ⁸⁶ Eftersom artikel 29 EG, såsom framgår av svaret på den andra frågan i begäran om förhandsavgörande, skall tolkas så att den utgör hinder för sådan lagstiftning som 2001 års lag i den mån föreskrifterna i denna inverkar på exporten från Jersey till Förenade kungariket, är det inte nödvändigt att besvara den första frågan separat. Det framgår nämligen tydligt att denna tolkning är tillämplig oberoende av huruvida på så sätt exporterade varor sänds direkt till Förenade kungariket eller om de i förekommande fall sänds via en hamn i en annan medlemsstat.

Rättegångskostnader

- 87 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. De kostnader för att avge yttrande till domstolen som andra än nämnda parter har haft är inte ersättningsgilla.

På dessa skäl beslutar domstolen (stora avdelningen) följande dom:

- 1) Artikel 29 EG jämförd med artikel 1 i protokoll 3 om Kanalöarna och Isle of Man, vilket bilagts akten om anslutningsvillkoren för Konungariket Danmark, Irland och Förenade konungariket Storbritannien och Nordirland och om anpassningarna av fördragen, skall tolkas så, att de utgör hinder mot en sådan lagstiftning som den som är i fråga i målet vid den nationella domstolen och som innebär att

— producenterna på Jersey vid äventyr av straffavgift endast får utbjuda potatis för export eller exportera potatis till Förenade kungariket om de är registrerade hos ett sådant organ som Jersey Potato Export Marketing Board och har slutit ett marknadsföringsavtal med detta, i vilket det bland annat anges hur stora arealer som får odlas för export av skörden och identiteten av godkända köpare av denna, och

- det vid äventyr av straffavgift vidare är förbjudet för marknadsorganisationer att exportera om de inte slutit ett administrationsavtal med det ovannämnda organet, i vilket bland annat identiteten av de försäljare från vilka marknadsorganisationerna får erhålla leveranser anges.
- 2) Artiklarna 23 EG och 25 EG jämförda med artikel 1 i protokoll 3 skall tolkas så att de utgör hinder mot en sådan lagstiftning som den som är i fråga i målet vid den nationella domstolen och som innebär att ett sådant organ som Jersey Potato Export Marketing Board har befogenhet att ålägga producenter av potatis på Jersey en avgift som fastställs på grundval av den mängd potatis som den berörde har producerat och som exporteras till Förenade kungariket.
- 3) Gemenskapsrätten utgör hinder mot avgifter som tas upp på ovannämnda villkor, men beträffande vilka ett organ som det ovannämnda fastställer beloppet på grundval av de jordbruksarealer de berörda använt för potatisodling, när intäkterna härav används för att finansiera sådan verksamhet av det ovannämnda organet som strider mot artikel 29 EG.

Underskrifter