

Mål C-399/22

Begäran om förhandsavgörande

Datum för ingivande:

15 juni 2022

Domstol som begär förhandsavgörande:

Conseil d'État (Frankrike)

Datum för beslutet att begära förhandsavgörande:

9 juni 2022

Sökande:

Confédération paysanne

Svarande:

Ministère de l'agriculture et de la souveraineté alimentaire

Ministère de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique

CONSEIL D'ETAT

i dömande

funktion

[utelämnas]

Beslut av den 9 juni 2022

Med beaktande av följande förfarande:

Confédération paysanne har genom en ansökan, en inläga och en replik, vilka registrerats den 2 oktober 2020 samt den 12 november och 15 december 2021 vid sekretariatet för tvistemål vid Conseil d'Etat (Högsta förvaltningsdomstolen), yrkat att Conseil d'Etat ska

1) i första hand, på grund av maktmissbruk, upphäva det underförstådda beslutet av jordbruks- och livsmedelsministern och ekonomi- och finansministern,

med ansvar för återhämtning, att inte anta ett beslut om förbud mot import av vissa jordbruksprodukter med ursprung i Västsahara enligt artikel 23a i tullkodexen, och

2) ålägga ekonomi- och finansministern, med ansvar för återhämtning, och jordbruks- och livsmedelsministern att enligt artikel 23a i tullkodexen, inom två månader från det beslut som ska meddelas, anta ett beslut om förbud mot import av körsbärstomater och meloner med ursprung i Västsahara på villkor som inte är förenliga med EU-rätten,

3) i andra hand, hänskjuta tolkningsfrågor till Europeiska unionens domstol för att få klarhet i, för det första, huruvida EU-rätten, särskilt förordningarna nr 1308/2013, nr 543/2011 och nr 1169/2011, med beaktande av Västsaharas status som ett åtskilt och avgränsat territorium, ska tolkas på så sätt att det inom ramen för skyldigheten att ange ursprunget för färsk frukt och färska grönsaker på förpackningar och emballage, i stället för Marocko, är det förstnämnda territoriet som ska anges, för det andra, huruvida det godkännande som i detta avseende har utfärdats till de marockanska myndigheterna gör det möjligt för dem att utföra kontroller av överensstämmelse av produkter med ursprung i detta territorium, och, för det tredje, huruvida rådets beslut av den 28 januari 2019 om ingående av avtalet genom skriftväxling mellan Europeiska unionen och Konungariket Marocko om ändring av protokoll nr 1 och nr 4 till Europa–Medelhavsavtalet om upprättande av en associering mellan Europeiska gemenskaperna och deras medlemsstater, å ena sidan, och Konungariket Marocko, å andra sidan, avviker från de regler som är tillämpliga för att bestämma icke-förmånsberättigande ursprung enligt definitionen i unionens tullkodex, och, om så är fallet, huruvida detta beslut är förenligt med unionens primärrätt.

[utelämnas]

Confédération paysanne har hävdad att

- det angripna beslutet går sökanden emot,
- de behöriga ministrarna inte lagligen kunde avstå från att utöva sina befogenheter enligt artikel 23a i tullkodexen,
- det angripna beslutet, i den del det däri inte hänvisas till internationellt erkända gränser när det gäller de aktuella livsmedlens ursprung, såväl beträffande information till konsumenterna om livsmedel, särskilt i fråga om märkning av frukt och grönsaker, som beträffande kontroll av överensstämmelse och intyg om överensstämmelse som är tillämpliga på tomater och meloner från Västsahara, utgör ett åsidosättande av artikel 74 i förordning nr 1308/2013, artiklarna 3.1 och 3.2, 5.1 och 8 i förordning nr 543/2011, förordning nr 1169/2011, artikel 60 i Europeiska unionens tullkodex, artikel 31 i delegerad förordning 2015/2446 av den 28 juli 2015 och Europeiska kommissionens ståndpunkt,

– det angripna beslutet strider mot artiklarna 9[.1] i, 26.2 a och 7.1 a i förordning nr 1169/2011, såsom den har tolkats mot bakgrund av EU-domstolens dom C-104/16 rörande angivande av livsmedlens härkomstområde, då ”nationella livsmedel”, i den mening som avses i artikel 23a i tullkodexen, omfattas av tillämpningsområdet för denna förordning, de aktuella produkterna skördas i Västsahara och angivelsen ”Ursprung: Marocko” följaktligen är felaktig,

– [utelämnas]

ekonomi- och finansministern, med ansvar för återhämtning, har genom svarsinlagor, som registrerades den 12 november 2021 och den 15 februari 2022, yrkat att ansökan ska avslås. Han har i första hand hävdats att ansökan inte kan tas upp till prövning, eftersom det angripna underförstådda beslutet inte utgör en handling som kan bli föremål för en talan om maktmissbruk, och, i andra hand, att de åberopade grunderna inte är befogade.

Jordbruks- och livsmedelsministern har i ett svaromål, som registrerades den 15 november 2021, yrkat att ansökan ska avslås, i samband med vilket han har anslutit sig till de synpunkter som lagts fram av ekonomi- och finansministern, med ansvar för återhämtning.

[Utelämnas] [Frågor rörande handläggningen i det nationella målet]

Med beaktande av övriga handlingar i målet,

med beaktande av

– [utelämnas]

– fördraget om Europeiska unionen,

– fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, särskilt artikel 267,

– Europa–Medelhavsavtalet av den 26 februari 1996 om upprättande av en associering mellan Europeiska gemenskapen och dess medlemsstater, å ena sidan och Konungariket Marocko, å andra sidan,

– rådets beslut (EU) 2019/217 av den 28 januari 2019 om ingående av avtalet genom skriftväxling mellan Europeiska unionen och Konungariket Marocko om ändring av protokoll nr 1 och nr 4 till Europa–Medelhavsavtalet om upprättande av en associering mellan Europeiska gemenskaperna och deras medlemsstater, å ena sidan, och Konungariket Marocko, å andra sidan,

– Kommissionens genomförandeförordning (EU) nr 543/2011 av den 7 juni 2011 om tillämpningsföreskrifter för rådets förordning (EG) nr 1234/2007 vad gäller sektorn för frukt och grönsaker och sektorn för bearbetad frukt och bearbetade grönsaker,

- Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1169/2011 av den 25 oktober 2011 om tillhandahållande av livsmedelsinformation till konsumenterna,
- Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 952/2013 av den 9 oktober 2013 om fastställande av en tullkodex för unionen,
- Europaparlamentets och rådets förordning nr 1308/2013 av den 17 december 2013 om upprättande av en samlad marknadsordning för jordbruksprodukter, som har ersatt förordning (EG) nr 1234/2007,
- kommissionens delegerade förordning (EU) nr 2015/2446 av den 28 juli 2015,
- kommissionens genomförandeförordning (EU) nr 2017/892 av den 13 mars 2017 om tillämpningsföreskrifter för Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1308/2013 vad gäller sektorn för frukt och grönsaker och sektorn för bearbetad frukt och bearbetade grönsaker,
- [utelämnas]
- tullkodexen,
- [utelämnas]

[utelämnas]

och med beaktande av följande:

- 1 Confédération paysanne begärde att ekonomi- och finansministern, med ansvar för återhämtning, och jordbruks- och livsmedelsministern, enligt artikel 23a i tullkodexen, skulle anta ett beslut om förbud mot import av körsbärstomater och meloner från Charente som skördats på Västsaharas territorium. Som skäl för sin begäran angav organisationen att detta territorium inte tillhör Konungariket Marocko och att märkningen enligt vilken dessa produkter hade ursprung i Marocko följaktligen strider mot bestämmelserna i unionsrätten om konsumentinformation om ursprunget för frukt och grönsaker som saluförs. Sökanden har yrkat att de båda ministrarnas underförstådda avslag på dess begäran ska upphävas på grund av maktmissbruk.
- 2 Artikel 23a i tullkodexen har följande lydelse: *”Med förbehåll för tillämpningen av internationella avtal kan import av livsmedel, material och produkter av alla slag och ursprung som inte uppfyller de skyldigheter i fråga om saluföring eller försäljning som föreskrivs i lagar och andra författningar för liknande nationella livsmedel, material eller produkter förbjudas eller regleras genom gemensamma beslut av ekonomi- och finansministern, ministern med ansvar för resurser och jordbruksministern med ansvar för bedrägeribekämpning.”*

Den invändning om rättegångshinder som framställts av ekonomi- och finansministern, med ansvar för återhämtning

- 3 [utelämnas]. [Beaktande av nationell lagstiftning som inte är relevant för tvisten]
- Lagenligheten av beslutet från ekonomi- och finansministern, med ansvar för återhämtning, och jordbruks- och livsmedelsministrarnas att inte förbjuda import av frukt och grönsaker från Västsahara
- 4 [utelämnas]
- 5 [utelämnas] [Överväganden av nationell rätt som inte har någon betydelse för tvisten].
- 6 Confédération paysanne har hävdatt att det angripna beslutet strider mot artiklarna 74 och 76 i Europaparlamentets och rådets förordning nr 1308/2013 av den 17 december 2013, artiklarna 3.1, 3.2, 5.1 och 8 i kommissionens förordning nr 543/2011 av den 7 juni 2011, artikel 26 i Europaparlamentets och rådets förordning nr 1169/2011 av den 25 oktober 2011, artikel 60 i Europeiska unionens tullkodex, artikel 31 i kommissionens delegerade förordning nr 2015/2446 av den 28 juli 2015 och Europeiska kommissionens ståndpunkt, i den del det däri inte hänvisas till internationellt erkända gränser när det gäller de aktuella livsmedlens ursprung, såväl beträffande information till konsumenterna om livsmedel, särskilt i fråga om märkning av frukt och grönsaker, som beträffande kontroll av överensstämmelse och intyg om överensstämmelse som är tillämpliga på tomater och meloner från Västsahara. Sökanden har dessutom gjort gällande att det angripna beslutet strider mot artiklarna 9.1, 26.2 a och 7.1 a i förordning nr 1169/2011, såsom den har tolkats i EU-domstolens dom C-104/16 rörande angivande av livsmedlens härkomstområde, då ”nationella livsmedel”, i den mening som avses i artikel 23a i tullkodexen, omfattas av tillämpningsområdet för denna förordning, de aktuella produkterna skördas i Västsahara och angivelsen av Marocko som ursprung följaktligen är felaktig.
- 7 [utelämnas].
- 8 Artikel 9 i Europaparlamentets och rådets förordning nr 1169/2011 av den 25 oktober 2011 om tillhandahållande av livsmedelsinformation till konsumenterna har följande lydelse: ”1. I enlighet med artiklarna 10–35 och om inget annat följer av undantagen i detta kapitel, ska följande uppgifter vara obligatoriska: ...
i) Uppgift om ursprungsland eller härkomstplats där så krävs enligt artikel 26. ...” Artikel 26 i samma förordning har följande lydelse: ” ... 2. Uppgift om ursprungsland eller härkomstplats ska vara obligatorisk a) i de fall där underlåtenhet att lämna denna uppgift skulle kunna vilseleda konsumenten i fråga om livsmedlets rätta ursprungsland eller härkomstplats, i synnerhet om den information som åtföljer livsmedlet eller etiketten som helhet annars skulle antyda att livsmedlet har ett annat ursprungsland eller en annan härkomstplats,” Artikel 76 i förordning nr 1308/2013 av den 17 december 2013 om upprättande av en samlad marknadsordning för jordbruksprodukter har följande lydelse: ”1. Om

det är relevant för de tillämpliga handelsnormer som avses i artikel 75 får produkter inom sektorn för frukt och grönsaker som är avsedda att säljas färska till konsumenter vidare endast saluföras om de är av sund, god och marknadsmässig kvalitet och är försedda med uppgift om ursprungsland. 2. De handelsnormer som avses i punkt 1 samt de handelsnormer som är tillämpliga på frukt- och grönsakssektorn och som fastställs i enlighet med detta underavsnitt ska gälla alla handelsled, inbegripet ... import ... 3. Innehavaren av produkter inom sektorerna för frukt och grönsaker för vilka handelsnormer antagits får inte ställa ut eller utbjuda dessa produkter till försäljning eller leverera eller på annat sätt saluföra dessa produkter inom unionen annat än i överensstämmelse med dessa normer och ska vara ansvarig för sådan överensstämmelse. ... ”. I kommissionens genomförandeförordning (EU) nr 543/2011, i vilken innehållet i den allmänna handelsnormen för frukt och grönsaker, däribland meloner, preciseras och en specifik norm för tomater fastställs, anges bland de obligatoriska uppgifter som ska finnas på förpackningen, på fakturor och handlingar som åtföljer produkterna samt vid detaljhandelsförsäljningen, nämligen dels identifiering av packarens och avsändarens adress, dels det fullständiga namnet på produktens ursprungsland, med ”eventuellt” tillägg av ”odlingsområde” för tomater. I artikel 134 i Europaparlamentets och rådets förordning nr 952/2013 om fastställande av en tullkodex för unionen föreskrivs följande: ”1. Varor som förs in i unionens tullområde ska, från och med tidpunkten för införseln, omfattas av tullövervakning och får underkastas tullkontroller. I tillämpliga fall ska de bli föremål för förbud och restriktioner som bl.a. grundas på hänsyn till allmän moral, allmän ordning eller allmän säkerhet eller behovet att skydda människors och djurs hälsa och liv, att bevara växter, att skydda miljön, att skydda nationella skatter av konstnärligt, historiskt eller arkeologiskt värde och att skydda industriell eller kommersiell äganderätt, inbegripet kontroller avseende narkotikaprekursorer, varumärkesförfalskade varor och kontanter samt genomförandet av åtgärder för bevarande och förvaltning av fiskeresurser och handelspolitiska åtgärder. / Varorna ska kvarstå under tullövervakning under den tid som krävs för att fastställa deras tullstatus och får inte undandras sådan övervakning utan tullmyndigheternas tillstånd. / Utan att det påverkar tillämpningen av artikel 254 får unionsvaror inte omfattas av tullövervakning sedan deras tullstatus fastställts. / Icke-unionsvaror ska kvarstå under tullövervakning till dess att deras tullstatus ändras eller de förs ut ur unionens tullområde eller förstörs.”

- 9 Av alla dessa bestämmelser följer att kravet på angivande av ursprungsland eller ursprungsområde, som syftar till att informera konsumenten och som således ingår i en handelsnorm, i princip ska uppfyllas så snart produkten importerats. Medlemsstaterna ges emellertid inte uttryckligen befogenhet i någon av dessa förordningar att vidta enskilda eller allmänna åtgärder för att förbjuda import av produkter som inte uppfyller kraven på överensstämmelse, trots att en sådan åtgärd, i synnerhet i de fall då åsidosättandet av importvillkoren är omfattande och gör det svårt att genomföra ett stort antal kontroller i efterföljande led när produkterna har spridits inom unionens territorium, skulle kunna motivera att det på nationell nivå antas ett förbud mot import av frukt och grönsaker från ett visst land. Prövningen av de grunder som Confédération paysanne har anfört i sin

ansökan beror således, för det första, på huruvida bestämmelserna i förordning nr 1169/2011, förordning nr 1308/2013, förordning nr 543/2011 och förordning nr 952/2013 ska tolkas på så sätt att de tillåter att en medlemsstat antar en nationell bestämmelse som förbjuder import från ett visst land av frukt och grönsaker som strider mot artikel 26 i förordning nr 1169/2011 och artikel 76 i förordning nr 1308/2013 på grund av att de inte anger det land eller territorium där de faktiskt har sitt ursprung, särskilt om detta åsidosättande är omfattande och svårligen kan kontrolleras efter det att produkterna har förts in på unionens territorium.

- 10 Europeiska unionens domstol har dessutom haft att pröva frågan huruvida avtalet om en associering mellan Marocko och unionen samt de avtal som det omfattas av skulle tillämpas på Västsahara. Genom dom av den 21 december 2016, rådet mot Front Polisario (mål C-104/16 P), och dom av den 27 februari 2018, Western Sahara Campaign UK (mål C-266/16), drog domstolen slutsatsen, av principerna om självbestämmande och om traktaters relativa verkan, att Västsahara inte kunde anses vara en del av Marocko, i den mening som avses i dessa rättsakter. Till följd av dessa domar har Europeiska unionen och Konungariket Marocko emellertid ingått ett avtal genom skriftväxling, som godkänts genom rådets beslut av den 28 januari 2019, om ändring av protokoll nr 1 och nr 4 till Europa–Medelhavsavtalet om den ordning som ska tillämpas på import till Europeiska unionen av jordbruksprodukter med ursprung i Marocko och om definitionen av begreppet ”ursprungsprodukter” för att utsträcka de tullförmåner som beviljas produkter av marockanskt ursprung som exporteras till unionen till att gälla även produkter med ursprung i Västsahara. Även om detta avtal ogiltigförklarades genom EU-domstolens dom T-279/19 av den 29 september 2021, har dess verkningar bestått för att bevara unionens yttre åtgärder och rättssäkerheten i förhållande till unionens åtaganden, i synnerhet fram till den dom genom vilken domstolen avgjort kommissionens överklagande av tribunalens dom. Under dessa omständigheter, och för det fall frågan i punkt 9 besvaras jakande, beror prövningen av de grunder som Confédération paysanne har anfört, för det andra, på huruvida detta avtal genom skriftväxling ska tolkas på så sätt, vid tillämpningen av artiklarna 9 och 26 i förordning (EU) nr 1669/2011 och artikel 76 i förordning (EU) nr 1308/2011, dels att frukt och grönsaker som skördats på Västsaharas territorium har Marocko som ursprungsland, dels att de marockanska myndigheterna har befogenhet att utfärda de intyg om överensstämmelse som föreskrivs i förordning nr 543/2011 för frukt och grönsaker som skördats på detta territorium.
- 11 För det fall frågan i punkt 10 besvaras jakande, beror prövningen av de grunder som åberopas i ansökan, för det tredje, på huruvida rådets beslut av den 28 januari 2019 om godkännande av avtalet genom skriftväxling är förenligt med artikel 3.5 i fördraget om Europeiska unionen, artikel 21 i samma fördrag och den sedvanerättsliga principen om självbestämmande som det bland annat erinras om i artikel 1 i Förenta nationernas stadga.
- 12 Slutligen beror prövningen av grunderna i ansökan, för det fjärde, på huruvida artiklarna 9 och 26 i förordning (EU) nr 1669/2011 och artikel 76 i förordning

(EU) nr 1308/2011, med hänsyn till den analys av situationen för nämnda territorium som domstolen gjorde i dom av den 21 december 2016, rådet mot Front Polisario (mål C-104/16 P), och dom av den 27 februari 2018, Western Sahara Campaign UK (mål C-266/16), och svaren på de föregående frågorna, ska tolkas på så sätt att i samband med import och försäljning till konsumenten får Marocko inte anges som ursprungsland på förpackningen för frukt och grönsaker som skördats på Västsaharas territorium, medan Västsaharas territorium ska anges på förpackningen.

- 13 Det är [utelämnas] förenat med betydande svårighet att besvara dessa frågor, vilka är av avgörande betydelse för utgången i målet vid Conseil d'État. Följaktligen ska en begäran om förhandsavgörande hänskjutas till Europeiska unionens domstol enligt artikel 267 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt. Prövningen av Confédération paysannes ansökan ska skjutas upp till dess att EU-domstolen meddelat sitt avgörande.

Conseil d'État meddelar följande BESLUT:

Artikel 1. Prövningen av Confédération paysannes ansökan skjuts upp till dess att Europeiska unionens domstol har avgjort följande frågor:

1. Ska bestämmelserna i förordning nr 1169/2011, förordning nr 1308/2013, förordning nr 543/2011 och förordning nr 952/2013 tolkas på så sätt att de tillåter att en medlemsstat antar en nationell bestämmelse som förbjuder import från ett visst land av frukt och grönsaker som strider mot artikel 26 i förordning nr 1169/2011 och artikel 76 i förordning nr 1308/2013 på grund av att de inte anger det land eller territorium där de faktiskt har sitt ursprung, särskilt om detta åsidosättande är omfattande och svårigen kan kontrolleras efter det att produkterna har förts in på unionens territorium.
2. För det fall den första frågan besvaras jakande, ska avtalet genom skriftväxling, som godkänts genom rådets beslut av den 28 januari 2019, om ändring av protokoll nr 1 och nr 4 till Europa-Medelhavsavtalet av den 26 februari 1996 om upprättande av en associering mellan Europeiska unionen och dess medlemsstater och Marocko, tolkas på så sätt, vid tillämpningen av artiklarna 9 och 26 i förordning (EU) nr 1669/2011 och artikel 76 i förordning (EU) nr 1308/2011, dels att frukt och grönsaker som skördats på Västsaharas territorium har Marocko som ursprungsland, dels att de marockanska myndigheterna har befogenhet att utfärda de intyg om överensstämmelse som föreskrivs i förordning nr 543/2011 för frukt och grönsaker som skördats på detta territorium?
3. För det fall den andra frågan besvaras jakande, är rådets beslut av den 28 januari 2019 om godkännande av detta avtal genom skriftväxling förenligt med artikel 3.5 i fördraget om Europeiska unionen, artikel 21

i samma fördrag och den sedvanerättsliga principen om självbestämmande som det bland annat erinras om i artikel 1 i Förenta nationernas stadga?

4. Ska artiklarna 9 och 26 i förordning (EU) nr 1669/2011 och artikel 76 i förordning (EU) nr 1308/2011 tolkas på så sätt att i samband med import och försäljning till konsumenten får Marocko inte anges som ursprungsland på förpackningen för frukt och grönsaker som skördats på Västsaharas territorium, medan Västsaharas territorium ska anges på förpackningen.

[utelämnas: processuella formaliteter]

ARBETS
DOKUMENT