

Sag C-399/22

Anmodning om præjudiciel afgørelse

Dato for indlevering:

15. juni 2022

Forelæggende ret:

Conseil d'État (Frankrig)

Afgørelse af:

9. juni 2022

Sagsøger:

Confédération paysanne

Sagsøgte:

Ministère de l'agriculture et de la souveraineté alimentaire

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

CONSEIL D'ÉTAT (øverste domstol i forvaltningsretlige sager, Frankrig)

der træffer afgørelse

i sagen

[udelades]

Afgørelse af 9. juni 2022

har under henvisning til følgende retsforhandlinger:

Ved stævning, processkrift og replik registreret henholdsvis den 2. oktober 2020 samt den 12. november og den 15. december 2021 på Conseil d'États (øverste domstol i forvaltningsretlige sager) justitskontor har Confédération paysanne nedlagt følgende påstande:

1. Den stiltiende afgørelse om afslag fra ministre de l'agriculture et de l'alimentation (landbrugs- og fødevarerministeren) og ministre de l'économie, des

finances et de la relance (ministeren for økonomi, finans og genopretning) på i medfør af artikel 23a i code des douanes (toldloven) at forbyde import af visse landbrugsprodukter med oprindelse i Vestsahara annulleres på grund af overskridelse af beføjelser.

2. Ministeren for økonomi, finans og genopretning og landbrugs- og fødevarerministeren pålægges senest to måneder efter afgørelsens vedtagelse i medfør af toldlovens artikel 23a at forbyde import af cherrytomater og meloner med oprindelse i Vestsahara på vilkår, der ikke er i overensstemmelse med EU-retten.

3. Subsidiært forelægges Den Europæiske Unions Domstol præjudicielle spørgsmål om for det første, hvorvidt EU-retten, og navnlig forordning nr. 1308/2013, forordning nr. 543/2011 og forordning nr. 1169/2011, i betragtning af Vestsaharas separate og særskilte status skal fortolkes således, at den som led i forpligtelsen til at angive oprindelsen for friske frugter og grøntsager på kolli og emballager kræver, at førstnævnte område angives i stedet for Marokko, for det andet, hvorvidt den godkendelse, der i denne forbindelse er udstedt til de marokkanske myndigheder, giver dem mulighed for at foretage overensstemmelseskontrol af produkter med oprindelse i dette område, og endelig for det tredje, hvorvidt Rådets afgørelse 2019/217 af 28. januar 2019 om indgåelse af aftalen i form af brevveksling mellem Den Europæiske Union og Kongeriget Marokko om ændring af protokol nr. 1 og protokol nr. 4 i Euro-Middelhavsaf-talen om oprettelse af en associering mellem De Europæiske Fællesskaber og deres medlemsstater på den ene side og Kongeriget Marokko på den anden side fraviger reglerne for fastsættelse af ikke-præferenceoprindelse som fastlagt i EU-toldkodeksen, og i bekræftende fald om denne afgørelse er i overensstemmelse med den primære EU-ret.

[Udelades]

Confédération paysanne har gjort gældende, at:

- den anfægtede afgørelse er til skade for denne
- de kompetente ministre ikke lovligt kunne undlade at udøve deres kompetence i medfør af toldlovens artikel 23a
- den anfægtede afgørelse, for så vidt som den hvad angår de omhandlede fødevarers oprindelse nægter at henvise til de internationalt anerkendte grænser, både med hensyn til fødevarerinformation til forbrugerne, navnlig vedrørende mærkning af frugt og grøntsager, og med hensyn til den overensstemmelseskontrol og de overensstemmelsesattester, der finder anvendelse på tomater og meloner fra Vestsahara, tilsidesætter artikel 74 i forordning nr. 1308/2013, artikel 3, stk. 1 og 2, artikel 5, stk. 1, og artikel 8 i forordning nr. 543/2011, forordning nr. 1169/2011, artikel 60 i EU-toldkodeksen, artikel 31 i delegeret forordning 2015/2446 af 28. juli 2015 og Europa-Kommissionens holdning

- den tilsidesætter artikel 9, [stk. 1], litra i), artikel 26, stk. 2, litra a), og artikel 7, stk. 1, litra a), i forordning nr. 1169/2011 som fortolket i lyset af Den Europæiske Unions Domstols dom i sag C-104/16 vedrørende angivelse af fødevarers herkomstområde, når de »indenlandske fødevarer« som omhandlet i toldlovens artikel 23a er omfattet af denne forordnings anvendelsesområde, at de omhandlede produkter er høstet i Vestsahara, og at udtrykket »Oprindelse: Marokko« følgelig er fejlagtigt

- [udelades]

Ved svarskrift indgået den 12. november 2021 og den 15. februar 2022 har ministeren for økonomi, finans og genopretning nedlagt påstand om frifindelse. Ministeren har principalt gjort gældende, at sagen ikke kan antages til realitetsbehandling, da den anfægtede stiltiende afgørelse ikke udgør en retsakt, der kan gøres til genstand for et søgsmål på grund af overskridelse af beføjelser, og subsidiært, at de fremførte anbringender er ugrundede.

Ved svarskrift registreret den 15. november 2021 har landbrugs- og fødevarerministeren nedlagt påstand om frifindelse, idet han har tilsluttet sig de af ministeren for økonomi, finans og genopretning fremsatte bemærkninger.

[Udelades] [Nationale proceduremæssige forhold]

Under henvisning til de øvrige sagsakter

Under henvisning til:

- [udelades]
- traktaten om Den Europæiske Union
- traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde, særlig artikel 267
- Euro-Middelhavsaftalen af 26. februar 1996 om oprettelse af en associering mellem De Europæiske Fællesskaber og deres medlemsstater på den ene side og Kongeriget Marokko på den anden side
- Rådets afgørelse (EU) 2019/217 af 28. januar 2019 om indgåelse af aftalen i form af brevveksling mellem Den Europæiske Union og Kongeriget Marokko om ændring af protokol nr. 1 og protokol nr. 4 i Euro-Middelhavsaftalen om oprettelse af en associering mellem De Europæiske Fællesskaber og deres medlemsstater på den ene side og Kongeriget Marokko på den anden side
- Kommissionens gennemførelsesforordning (EU) nr. 543/2011 af 7. juni 2011 om nærmere bestemmelser for anvendelsen af Rådets forordning (EF) nr. 1234/2007 for så vidt angår frugt og grøntsager og forarbejdede frugter og grøntsager

- Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 1169/2011 af 25. oktober 2011 om fødevareinformation til forbrugerne
- Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 952/2013 af 9. oktober 2013 om EU-toldkodeksen
- Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 1308/2013 af 17. december 2013 om en fælles markedsordning for landbrugsprodukter, som erstattede forordning (EF) nr. 1234/2007
- Kommissionens delegerede forordning (EU) 2015/2446 af 28. juli 2015
- Kommissionens gennemførelsesforordning (EU) 2017/892 af 13. marts 2017 om fastlæggelse af regler for anvendelsen af Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 1308/2013 for så vidt angår frugt og grøntsager og forarbejdede frugter og grøntsager
- [udelades]
- toldloven
- [udelades]

[Udelades]

og ud fra følgende betragtninger:

- 1 Confédération paysanne har anmodet ministeren for økonomi, finans og genopretning og landbrugs- og fødevareministeren om i medfør af toldlovens artikel 23a at forbyde import af cherytomater og Charentais-meloner, der er høstet på Vestsaharas område, med den begrundelse, at dette område ikke tilhører Kongeriget Marokko, og at den mærkning, der præsenterer disse varer som havende oprindelse i Marokko, følgelig tilsidesætter de EU-retlige bestemmelser om information til forbrugerne om oprindelsen for frugt og grøntsager, der udbydes til salg. Confédération paysanne har nedlagt påstand om annullation af de to ministres stiltiende afslag på dets anmodning på grund af overskridelse af beføjelser.
- 2 Artikel 23a i toldloven har følgende ordlyd: *»Med forbehold af internationale aftaler kan import af fødevarer, materialer og produkter af enhver art og enhver oprindelse, som ikke opfylder de ved lov eller administrativt fastsatte forpligtelser vedrørende afsætning eller salg af indenlandske fødevarer, materialer eller lignende produkter, forbydes eller reguleres ved fælles bekendtgørelser udstedt af økonomi- og finansministeren, den ressourceansvarlige minister og landbrugsministeren med ansvar for bekæmpelse af svig.«*

Vedrørende den af ministeren for økonomi, finans og genopretning fremsatte afvisningspåstand:

3 [Udelades]. [Nationale retsforhold uden betydning for tvisten]

Vedrørende lovligheden af det afslag, som ministeren for økonomi, finans og genopretning og landbrugs- og fødevarerministeren har givet på at forbyde import af frugt og grøntsager fra Vestsahara:

4 [Udelades]

5 [Udelades] [Nationale retsforhold uden betydning for tvisten]

6 Confédération paysanne har gjort gældende, at den anfægtede afgørelse tilsidesætter artikel 74 og 76 i Europa-Parlamentets og Rådets forordning nr. 1308/2013 af 17. december 2013, artikel 3, stk. 1, artikel 3, stk. 2, artikel 5, stk. 1, og artikel 8 i Kommissionens forordning nr. 543/2011 af 7. juni 2011, artikel 26 i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1169/2011 af 25. oktober 2011, artikel 60 i EU-toldkodeksen, artikel 31 i Kommissionens delegerede forordning 2015/2446 af 28. juli 2015 og Kommissionens holdning, for så vidt som den hvad angår de omhandlede fødevarers oprindelse nægter at henvise til de internationalt anerkendte grænser, både med hensyn til fødevarerinformation til forbrugerne, navnlig vedrørende mærkning af frugt og grøntsager, og med hensyn til den overensstemmelseskontrol og de overensstemmelsesattester, der finder anvendelse på tomater og meloner fra Vestsahara. Confédération paysanne har ligeledes gjort gældende, at den anfægtede afgørelse tilsidesætter artikel 9, stk. 1, artikel 26, stk. 2, litra a), og artikel 7, stk. 1, litra a), i forordning nr. 1169/2011 som fortolket af Den Europæiske Unions Domstol i dennes dom i sag C-104/16 vedrørende angivelse af fødevarers herkomstområde, når de »indenlandske fødevarer« som omhandlet i toldlovens artikel 23a er omfattet af denne forordnings anvendelsesområde, at de omhandlede produkter er høstet i Vestsahara, og at udtrykket »Oprindelse: Marokko« følgerig er fejlagtigt.

7 [Udelades].

8 Artikel 9 i Europa-Parlamentets og Rådets forordning nr. 1169/2011 af 25. oktober 2011 om fødevarerinformation til forbrugerne har følgende ordlyd: *»1. På de betingelser, der er fastsat i artikel 10-35, og med forbehold af de undtagelser, der er fastsat i dette kapitel, er det obligatorisk at angive følgende oplysninger: [...] i) oprindelsesland eller herkomstland, hvor dette er fastsat i artikel 26 [...]«* Artikel 26 i samme forordning fastsætter følgende: *»[...] 2. Angivelse af oprindelsesland eller herkomststed er obligatorisk: a) i de tilfælde, hvor undladelse af at give denne oplysning ville kunne vildlede forbrugeren med hensyn til fødevarens egentlige oprindelsesland eller herkomststed, navnlig hvis de oplysninger, der ledsager fødevareren, eller etiketten som helhed ellers ville antyde, at fødevareren har et andet oprindelsesland eller herkomststed [...]«* Artikel 76 i forordning nr. 1308/2013 af 17. december 2013 om en fælles markedsordning for landbrugsprodukter bestemmer: *»1. Når det er relevant for de gældende handelsnormer i artikel 75, gælder det endvidere, at produkter i frugt- og*

grøntsagssektoren, som skal sælges friske til forbrugeren, kun må afsættes, hvis de er af sund, sædvanlig handelskvalitet, og hvis oprindelseslandet er angivet. 2. De handelsnormer, der er nævnt i stk. 1, samt enhver handelsnorm for frugt- og grønssagssektoren, der er fastlagt i henhold til denne underafdeling, finder anvendelse i alle afsætningsled, herunder import [...]. 3. Indehaveren af produkter fra frugt- og grønssagssektoren, som der er fastsat handelsnormer for, må kun frembyde sådanne produkter eller udbyde dem til salg eller levere eller afsætte dem på en hvilken som helst måde inden for Unionen, såfremt de er i overensstemmelse med disse normer, og de er ansvarlige for at sikre en sådan overensstemmelse. [...]« Kommissionens gennemførelsesforordning nr. 543/2011, som i sine bestemmelser præciserer indholdet af den generelle handelsnorm for frugter og grønssager, herunder meloner, og som fastsætter en særlig norm for tomater, nævner blandt de ufravigelige angivelser, der skal påføres emballagen, fakturaer og ledsagedokumenter og i forbindelse med detailsalget, dels identifikation af pakkeriets og afsenderens adresse, dels det fulde navn på produktets oprindelsesland og – for tomater – »eventuelt produktionsområde«. Artikel 134 i Europa-Parlamentets og Rådets forordning nr. 952/2013 om EUToldkodeksen bestemmer: »1. Varer, der føres ind i Unionens toldområde, bliver straks ved indpassagen undergivet toldtilsyn og kan underkastes toldkontrol. Hvor det er relevant, er de omfattet af sådanne forbud og restriktioner, som er begrundet i hensynet til bl.a. den offentlige moral, den offentlige orden, den offentlige sikkerhed, beskyttelse af menneskers og dyrs liv og sundhed, beskyttelse af planter, beskyttelse af miljøet, beskyttelse af nationale skatte af kunstnerisk, historisk eller arkæologisk værdi og beskyttelse af industriel og kommerciel ejendom, herunder kontrol af narkotikaprækursorer, varer, der krænker visse intellektuelle ejendomsrettigheder og penge, samt gennemførelsen af foranstaltninger til bevarelse og forvaltning af fiskeressourcerne og handelspolitiske foranstaltninger. De forbliver under tilsyn, så længe det er nødvendigt for at fastslå deres toldmæssige status, og må ikke fjernes herfra uden toldmyndighedernes tilladelse. EU-varer undergives ikke toldtilsyn, når først deres toldmæssige status er fastslået, jf. dog artikel 254. Ikke-EU-varer forbliver under toldtilsyn, indtil de skifter toldmæssig status, eller de føres ud af Unionens toldområde eller tilintetgøres.«

- 9 Det følger af samtlige disse bestemmelser, at kravet om angivelse af oprindelsesland eller -område, der har til formål at informere forbrugeren og dermed udgør en del af en handelsnorm, principielt skal overholdes allerede ved importen. Ingen af disse forordninger giver imidlertid udtrykkeligt medlemsstaterne kompetence til at vedtage individuelle eller generelle foranstaltninger om forbud mod import af angiveligt ikke-overensstemmende produkter, selv om en sådan foranstaltning, bl.a. såfremt tilsidesættelsen af importbetingelserne er så omfattende, at den gør det vanskeligt at gennemføre en lang række kontroller i efterfølgende led, når først produkterne er blevet spredt ud på EU's område, kunne begrunde vedtagelsen af et forbud mod import af frugt og grønssager fra et bestemt land på nationalt plan. Svaret på de af Confédération paysanne fremsatte anbringender afhænger således for det første af, hvorvidt bestemmelserne i forordning nr. 1169/2011, forordning nr. 1308/2013, forordning

nr. 543/2011 og forordning nr. 952/2013 skal fortolkes således, at de tillader en medlemsstat at vedtage en national foranstaltning om forbud mod import fra et bestemt land af frugter og grøntsager, der tilsidesætter artikel 26 i forordning nr. 1169/2011 og artikel 76 i forordning nr. 1308/2013, da de ikke angiver det land eller område, de reelt har oprindelse i, navnlig når denne tilsidesættelse er omfattende og er vanskelig at kontrollere, når først produkterne er ført ind på EU's område.

- 10 Den Europæiske Unions Domstol har i øvrigt i sin dom af 21. december 2016, Rådet mod Front Polisario (sag C-104/16 P), og af 27. februar 2018, Western Sahara Campaign UK (sag C-266/16), vedrørende spørgsmålet om, hvorvidt associeringsaftalen mellem Marokko og Den Europæiske Union samt de aftaler, der er underordnet denne, finder anvendelse på Vestsahara, af princippet om selvbestemmelse og princippet om traktaters relative virkning udledt, at Vestsahara ikke kan anses for at være en del af Marokko som omhandlet i disse bestemmelser. Efter afsigelsen af disse domme indgik Den Europæiske Union og Kongeriget Marokko imidlertid en aftale i form af brevveksling, som blev godkendt ved Rådets afgørelse af 28. januar 2019 om ændring af protokol nr. 1 og protokol nr. 4 i Euro-Middelhavsassocieringsaftalen om den ordning, der finder anvendelse på import til Den Europæiske Union af landbrugsprodukter med oprindelse i Marokko, og om definitionen af begrebet »produkter med oprindelse«, om at udvide fordelene ved de toldpræferencer, der indrømmes produkter med marokkansk oprindelse, som eksporteres til Unionen, til også at omfatte produkter med oprindelse i Vestsahara. Selv om denne aftale blev ophævet ved Den Europæiske Unions Rets dom i sag T-279/19 af 29. september 2021, blev dens virkninger opretholdt for at beskytte Unionens optræden udadtil og retssikkerheden i forbindelse med Unionens forpligtelser, navnlig indtil Domstolen har afsagt dom i den appelsag, som Kommissionen har anlagt til prøvelse af Rettens dom. Under disse omstændigheder afhænger svaret på de af Confédération paysanne fremsatte anbringender, såfremt spørgsmålet i punkt 9 besvares bekræftende, for det andet af, om denne aftale i form af brevveksling skal fortolkes således, at ved anvendelsen af artikel 9 og artikel 26 i forordning (EU) nr. 1669/2011 og artikel 76 i forordning (EU) nr. 1308/2011 har frugt og grøntsager, der er høstet på Vestsaharas område, Marokko som oprindelsesland, og at de marokkanske myndigheder er kompetente til at udstede de overensstemmelsesattester, der er fastsat i forordning nr. 543/2011, for frugt og grøntsager, der er høstet på dette område.
- 11 Såfremt det i punkt 10 formulerede spørgsmål besvares bekræftende, afhænger svaret på de af Confédération paysanne fremsatte anbringender for det tredje af, om Rådets afgørelse af 28. januar 2019 om godkendelse af aftalen i form af brevveksling er i overensstemmelse med artikel 3, stk. 5, i traktaten om Den Europæiske Union, med samme traktats artikel 21 og med det sædvaneretlige princip om selvbestemmelse, der bl.a. er nævnt i artikel 1 i De Forenede Nationers pagt.

- 12 Endelig afhænger svaret på de af Confédération paysanne fremsatte anbringender for det fjerde af, hvorvidt artikel 9 og artikel 26 i forordning (EU) nr. 1669/2011 og artikel 76 i forordning (EU) nr. 1308/2011, henset til Domstolens bedømmelse af situationen for dette område i dom af 21. december 2016, Rådet mod Front Polisario (sag C-104/16 P), og af 27. februar 2018, Western Sahara Campaign UK (sag C-266/16), og besvarelsen af de foregående spørgsmål, skal fortolkes således, at emballagen til de frugter og grøntsager, der er høstet på Vestsaharas område, ikke på tidspunktet for produkternes import og salg til forbrugeren må angive Marokko som oprindelsesland, men skal angive Vestsaharas område.
- 13 Disse spørgsmål, der er afgørende for løsningen af den tvist, som Conseil d'État (øverste domstol i forvaltningsretlige sager) skal behandle, [udelades] rejser en væsentlig problemstilling. De skal følgelig forelægges Den Europæiske Unions Domstol i medfør af artikel 267 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde, og indtil denne har udtalt sig, udsættes afgørelsen af den sag, der er anlagt af Confédération paysanne.

TRUFFET FØLGENDE AFGØRELSE:

Artikel 1: Påkendelsen af sagen anlagt af Confédération paysanne udsættes, indtil Den Europæiske Unions Domstol har besvaret følgende spørgsmål:

1. Skal bestemmelserne i forordning nr. 1169/2011, forordning nr. 1308/2013, forordning nr. 543/2011 og forordning nr. 952/2013 fortolkes således, at de tillader en medlemsstat at vedtage en national foranstaltning om forbud mod import fra et bestemt land af frugter og grøntsager, der tilsidesætter artikel 26 i forordning nr. 1169/2011 og artikel 76 i forordning nr. 1308/2013, da de ikke angiver det land eller område, de reelt har oprindelse i, navnlig når denne tilsidesættelse er omfattende og er vanskelig at kontrollere, når først produkterne er ført ind på EU's område?
2. Såfremt det første spørgsmål besvares bekræftende, skal den aftale i form af brevveksling, som blev godkendt ved Rådets afgørelse af 28. januar 2019 om ændring af protokol nr. 1 og protokol nr. 4 i Euro-Middelhavsassocieringsaftalen af 26. februar 1996 om oprettelse af en associering mellem Den Europæiske Union og dens medlemsstater på den ene side og Marokko på den anden side, da fortolkes således, at ved anvendelsen af artikel 9 og artikel 26 i forordning (EU) nr. 1669/2011 og artikel 76 i forordning (EU) nr. 1308/2011 har frugt og grøntsager, der er høstet på Vestsaharas område, Marokko som oprindelsesland, og at de marokkanske myndigheder er kompetente til at udstede de overensstemmelsesattester, der er fastsat i forordning nr. 543/2011, for frugt og grøntsager, der er høstet på dette område?
3. Såfremt det andet spørgsmål besvares bekræftende, er Rådets afgørelse af 28. januar 2019 om godkendelse af denne aftale i form af

brevveksling da i overensstemmelse med artikel 3, stk. 5, i traktaten om Den Europæiske Union, med samme traktats artikel 21 og med det sædvaneretlige princip om selvbestemmelse, der bl.a. er nævnt i artikel 1 i De Forenede Nationers pagt?

4. Skal artikel 9 og artikel 26 i forordning (EU) nr. 1669/2011 og artikel 76 i forordning (EU) nr. 1308/2011 fortolkes således, at emballagen til de frugter og grøntsager, der er høstet på Vestsaharas område, ikke på tidspunktet for produkternes import og salg til forbrugeren må angive Marokko som oprindelsesland, men skal angive Vestsaharas område?

[Udelades] [Formaliteter]

ARBEJDSDOKUMENT