DOMSTOLENS DOM (sjätte avdelningen)
den 21 oktober 1999 *

I mål C-97/98,

angående en begäran enligt artikel 177 i EG-fördraget (nu artikel 234 EG), från Pargas tingsrätt (Finland), att domstolen skall meddela ett förhandsavgörande i det vid den nationella domstolen anhängiga målet mellan

Peter Jägerskiöld

och

Torolf Gustafsson,

angående tolkningen av EG-fördragets regler om fri rörlighet för varor och frihet att tillhandahålla tjänster,

meddelar

DOMSTOLEN (sjätte avdelningen)

sammansatt av ordföranden på andra avdelningen R. Schintgen (referent), tillförordnad ordförande på sjätte avdelningen, samt domarna G. Hirsch och H. Ragnemalm,

* Rättegångsspråk: svenska.

generaladvokat: N. Fennelly,
justitiesekreterare: avdelningsdirektören H.A. Rühl,

med beaktande av de skriftliga yttranden som har inkommit från:

— P. Jägerskiöld, genom advokaten R. Kurki-Suonio, Helsingfors,

— Finlands regering, genom ambassadören H. Rotkirch, chef för utrikesministeriets rättsavdelning, och lagstiftningsrådet T. Pynnä, samma ministerium, båda i egenskap av ombud,

— Europeiska gemenskapernas kommission, genom juridiske chefsrådgivaren A. Rosas och L. Ström, rättstjänsten, båda i egenskap av ombud,

med hänsyn till förhandlingsrapporten,

efter att muntliga yttranden har avgivits vid sammanträdet den 28 april 1999 av: P. Jägerskiöld, företrädd av advokaten R. Kurki-Suonio och juris kandidaten M. Wallgren, T. Gustafsson, företrädd av vicehäradshövdingen B. Zetter, Finlands regering, företrädd av H. Rotkirch, och kommissionen, företrädd av A. Rosas,

och efter att den 17 juni 1999 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

Dom

1 Pargas tingsrätt har genom beslut av den 25 mars 1998, som inkom till domstolen den 6 april samma år, i enlighet med artikel 177 i EG-fördraget (nu artikel 234 EG) ställt sju frågor om tolkningen av fördragets bestämmelser om fri rörlighet för varor och frihet att tillhandahålla tjänster.

2 Frågorna har uppkommit i en tvist mellan Peter Jägerskiöld, som är vattenägare i Kimito kommun i Finland, och Torolf Gustafsson, som är finsk medborgare, angående den sistnämndes rätt att spinnfiska inom Peter Jägerskiölds vattenområde utan hans tillstånd, men efter att ha betalat en fiskeavgift till finska staten.

Tillämpliga nationella bestämmelser

3 I Finland föreskrivs i 5 § lagen om fiske av den 16 april 1982 (nedan kallad lagen om fiske) följande:

"Rätten att bedriva fiske och att bestämma därom tillkommer vattenområdets ägare, om inte denna rätt överlåtits till annan eller nedan i denna lag annat stadgas ..."

4 I 8 § 1 mom. lagen om fiske, i dess lydelse enligt lag nr 1045 av den 12 december 1996 (nedan kallad lag 1045/96), föreskrivs följande:

"Utöver vad 6 § 1 mom. och 7 § 1 mom. stadgar om fiske inom ett allmänt vattenområde, har var och en rätt att meta och pilka samt bedriva handredskapsfiske med ett spö, en rulle och ett bete, trollingfiske dock med ytterligare ett viktdrag eller en paravan, även inom ett annat vattenområde, med undantag för forsar och strömdrag i lax- eller sikförande vattendrag samt sådana vattenområden inom vilka fiske med stöd av något annat stadgande är förbjudet. För tävlingar i mete, pilkfiske och handredskapsfiske eller andra motsvarande anordnade tillställningar skall också tillstånd av fiskerättsinnehavaren inhämtas."

5 Av beslutet om hänskjutande framgår att syftet med den ändring som gjorts i detta lagrum genom lag 1045/96 var att införa en allmän rättighet att utan fiskerättsinnehavarens samtycke även inom privata vattenområden utöva spinnfiske mot en i 88 § i lagen stadgad avgift som skall betalas till staten. Lagen om fiske förbjuder likväl inte ägare till ett vattenområde från att själva, mot priser som de själva får fastställa, överlåta rätten till spinnfiske inom sina vattenområden.

6 Enligt 88 § 2 mom. i lagen om fiske, i dess lydelse enligt lag 1045/96, skall var och en som bedriver handredskapsfiske enligt 8 § 1 mom. betala en avgift inom varje län där han bedriver denna typ av fiske. Avgiften är 150 FIM per år eller 35 FIM för en period om sju dygn. Avgift tas dock inte ut hos den som inte fyllt 18 år eller den som fyllt 65 år, inte heller för handredskapsfiske som bedrivs inom ett allmänt vattenområde.

7 Enligt 89a § lagen om fiske, i dess lydelse enligt lag 1045/96, skall de influtna avgifterna, minskade med statens utgifter för uppbörden av avgiften och

fördelningen av medlen, årligen delas ut till vattenägarna. Medlen skall delas ut med hänsyn till den belastning som fisket i fråga innebär för varje vattenområde.

8 Av förarbetena, närmast jord- och skogsbruksutskottets betänkande, framgår att det viktigaste skälet till ändringen av lagen om fiske genom lag 1045/96 var fritidsfiskarnas rekreationsintresse. Enligt betänkandet föranleddes lagändringen även av en önskan att bättre utnyttja fiskeresurserna och att främja fisketurismen.

Tvisten vid den nationella domstolen

9 Torolf Gustafsson fiskade den 29 maj 1997 med ett spinnspö inom Peter Jägerskiölds vattenområde i Kimito kommun i Finland. Två dagar tidigare, den 27 maj 1997, hade han betalat den i 88 § lagen om fiske avsedda spöfiskeavgiften till staten, vilket enligt 8 § 1 mom. lagen om fiske berättigade honom att bedriva spöfiske även inom ett privat vattenområde.

10 Peter Jägerskiöld har väckt talan vid den hänskjutande domstolen om fastställelse av att Torolf Gustafsson inte har rätt att utan hans lov spinnfiska på hans vatten, trots att Torolf Gustafsson betalat spöfiskeavgiften i enlighet med lagen om fiske. Peter Jägerskiöld har till stöd för sin talan hävdat att ändringen av lagen om fiske genom lag 1045/96, varmed rätten till spinnfiske infördes, står i strid med fördragets regler om fri rörlighet för varor eller i andra hand med dess regler om frihet att tillhandahålla tjänster.

11 Peter Jägerskiöld har till stöd för detta påstående gjort gällande ett antal argument som tingsrätten har kommenterat på följande sätt i beslutet om hänskjutande.

12 Tingsrätten har för det första konstaterat att artikel 222 i EG-fördraget (nu artikel 295 EG), som föreskriver att "[d]etta fördrag... inte i något hänseende [skall] ingripa i medlemsstaternas egendomsordning", inte utesluter fördragets tillämplighet, eftersom det i förarbetena uttryckligen betonats att ändringen av lagen om fiske genom lag 1045/96 inte ändrar Finlands äganderättssystem. Tingsrätten har tillagt att då det enligt jord- och skogsbruksutskottets betänkande endast är fråga om ett nytt sätt att kanalisera de inkomster äganderätten genererar, handlar det om distribution och prissättning av nyttigheter, vilket ofta är föremål för en bedömning enligt bestämmelserna om fri rörlighet för varor.

13 Tingsrätten har för det andra uppgett att såsom framgår av 5 § lagen om fiske kan fiskerätten, inbegripet rätten till spinnfiske, självständigt vara föremål för överlåtelse, varför fiskerätten borde omfattas av domstolens definition av begreppet "varor" i domen av den 10 december 1968 i mål 7/68, kommissionen mot Italien (REG 1968, s. 617; svensk specialutgåva, volym 1, s. 357). Tingsrätten har emellertid påpekat att fiskerätten och de därav härledda rättigheterna utgör ett specifikt rättsligt institut som domstolen tidigare inte har tagit ställning till.

14 För det fall att det här vore fråga om en vara i den mening som avses i fördraget har tingsrätten för det tredje gjort gällande att den omständigheten att rätten till spinnfiske endast kan utövas i Finland inte synes utesluta tillämpligheten av domstolens dom av den 11 juli 1974 i mål 8/74, Dassonville (REG 1974, s. 837; svensk specialutgåva, volym 2, s. 343). Tingsrätten anser i detta hänseende att rättigheten i fråga inte skiljer sig från de immateriella rättigheterna, som också är nationellt begränsade och reglerar förfarandet inom gränserna för den berörda medlemsstaten. Enligt denna analogi kan rätten till spinnfiske jämställas med en licens.

15 Tingsrätten har för det fjärde påpekat att om ändringen av lagen om fiske genom lag 1045/96 anses utgöra hinder för den fria rörligheten för varor, bör man undersöka huruvida fritidsfiskarnas rekreationsintresse kan motivera ett sådant hinder. I detta hänseende har tingsrätten uppgett att det problem som man ville lösa med lagändringen och införandet av en statlig avgift som berättigar till spinnfiske inom ett helt län dels var att informationen om införskaffande av fisketillstånd var otillfredsställande i vissa delar av landet så att endast den lokala befolkningen hade kännedom därom. Dessutom är vattenägandet i vissa delar av landet så splittrat att ett flertal spinnfisketillstånd har krävts för fiske inom större områden.

16 Tingsrätten anser för det femte att även om lagändringen inte innebär att monopol har införts, eftersom vattenägarna fortfarande i teorin har rätt att sälja spinnfisketillstånd till ett pris som de själva bestämmer, har Republiken Finland tydligt ett monopol på distribution och prissättning av spinnfisketillstånd. Eftersom en av avsikterna med lagändringen var att åstadkomma ett större utnyttjande av fiskeresurserna och fisk är en jordbruksprodukt enligt artikel 38 i EG-fördraget (nu artikel 32 EG i ändrad lydelse), skall man alltså bedöma huruvida man vid antagandet av lagändringen i tillräcklig utsträckning har beaktat de intressen vattenägarna, som till stor del är jordbrukare, har — något som förutsätts i artikel 37.4 i EG-fördraget (nu artikel 31.3 EG i ändrad lydelse).

17 Vad gäller tillämpligheten av fördragets bestämmelser om friheten att tillhandahålla tjänster, vilka käranden i målet vid den nationella domstolen subsidiärt har gjort gällande för det fall det inte anses vara fråga om varor, har tingsrätten endast angett att den inte känner till några avgöranden härom från domstolen.

18 Tingsrätten har under dessa omständigheter, även efter att ha konstaterat att Torolf Gustafsson inte har tagit ställning till om det eventuellt föreligger en

konflikt mellan den nationella lagstiftningen och gemenskapsrätten, beslutat att skjuta upp behandlingen av saken och ställa domstolen följande tolkningsfrågor:

"1) Är fiskerätt eller spinnfisketillstånd varor i enlighet med avgörandet 7/68, kommissionen v. Italien, ECR 1968, s. 423?

2) Utgör ändringen i Finland av lagen om fiske 1045/96 ett hinder för varornas fria rörlighet i enlighet med de kriterier som fastställts vid rättsfallet 8/74 Dassonville, ECR 1974, s. 837?

3) Utgör fritidsfiskarnas rekreationsintresse en tillåtande grund enligt artikel 36 i den europeiska gemenskapens grundstadga?

4) Är det i det nu aktuella fallet fråga om jordbruksprodukter i den mening som avses i punkt 4 av artikel 37 i Romfördraget?

5) Äger sagda rättsregel omedelbar rättsverkan i enlighet med fallet 6/64 Costa v. ENEL?

6) Har jordbrukarnas intressen i tillräcklig utsträckning beaktats?

7) Strider sålunda ändringen i Finland av lagen om fiske 1045/96 gällande spinnfiske mot reglerna om varors (eller tjänsters) fria rörlighet i den europeiska gemenskapens grundstadga eller inte?"

Upptagande till sakprövning

19 Kommissionen har i första hand ifrågasatt om tolkningsfrågorna kan upptas till sakprövning. Kommissionen har i detta avseende anfört att svarandens uppfattning om tvisten inte framgår av beslutet om hänskjutande och att detta inte innehåller någon uppgift om att Torolf Gustafsson har bestridit Peter Jägerskiölds yrkande. Kommissionen anser att det under dessa omständigheter är tveksamt om det föreligger någon verklig tvist mellan parterna i målet vid den nationella domstolen.

20 Kommissionen har även gjort gällande att beslutet om hänskjutande varken innehåller bakgrunden till tvisten vid den nationella domstolen eller de bestämmelser som är tillämpliga i den på ett sådant sätt som gör det möjligt för domstolen att ge den nationella domstolen användbara svar eller anger de exakta skälen till varför den nationella domstolen önskar klarhet i tolkningen av gemenskapsrätten och anser det nödvändigt att ställa tolkningsfrågor till domstolen.

21 Domstolen påpekar att enligt fast rättspraxis (se bland annat dom av den 15 december 1995 i mål C-415/93, Bosman, REG 1995, s. I-4921, punkterna 59—61, och av den 29 juni 1999 i mål C-60/98, Butterfly Music, REG 1999, s. I-3939, punkt 13) ankommer det uteslutande på den nationella domstolen, vid vilken tvisten anhängiggjorts och som har ansvaret för det rättsliga avgörandet, att med hänsyn till de särskilda omständigheterna i målet bedöma såväl om ett förhandsavgörande är nödvändigt för att döma i saken som relevansen av de frågor som ställs till domstolen. Domstolen kan avvisa en begäran från en nationell domstol bara då det är uppenbart att den begärda tolkningen av gemenskapsrätten inte har något samband med de verkliga omständigheterna eller föremålet för tvisten vid den nationella domstolen, eller när problemet är hypotetiskt och domstolen inte förfogar över uppgifter om de rättsliga och faktiska omständigheter som är nödvändiga för att på ett ändamålsenligt sätt besvara de frågor som ställts till den.

22 Så är emellertid inte fallet i detta mål.

23 Det framgår uttryckligen av beslutet om hänskjutande att det finns en tvist vid den nationella domstolen där Peter Jägerskiöld har yrkat att det skall fastställas att Torolf Gustafsson inte har rätt att spinnfiska inom hans vattenområde utan hans samtycke, trots att Torolf Gustafsson har betalat den spöfiskeavgift som föreskrivs i lagen om fiske.

24 Att svaranden i målet vid den nationella domstolen där inte har yttrat sig om frågan huruvida det eventuellt föreligger en konflikt mellan den tillämpliga nationella lagstiftningen och gemenskapsrätten utgör under dessa omständigheter inte i sig tillräcklig bevisning för att det är uppenbart att han inte bestrider Peter Jägerskiölds yrkanden mot honom.

25 Att det vid sammanträdet framkom att även Torolf Gustafsson är vattenägare och i denna egenskap har intresse av att få veta om han i fortsättningen kan erbjuda andra personer, i synnerhet turister, fiskemöjligheter innebär inte heller ett ifrågasättande av om det föreligger en verklig tvist mellan honom, i hans egenskap av fiskare, som har betalat den avgift som föreskrivs i den tillämpliga finska lagstiftningen, och en annan vattenägare, som vill förbjuda honom att fiska inom sitt vattenområde.

26 Domstolen konstaterar vidare att uppgifterna i beslutet om hänskjutande vad gäller bakgrunden till de ställda frågorna och de bestämmelser som är tillämpliga på dem innehåller samtliga upplysningar som är nödvändiga för att domstolen skall kunna ge användbara svar och för att medlemsstaterna och andra berörda skall kunna inkomma med synpunkter i enlighet med artikel 20 i EG-stadgan för domstolen.

27 Det framgår slutligen av punkterna 12—17 i förevarande dom att beslutet om hänskjutande även innehåller en noggrann redogörelse för skälen till varför den nationella domstolen har begärt en tolkning av just de berörda gemenskapsrättsliga bestämmelserna och för det samband som den har upprättat mellan dessa bestämmelser och den nationella lagstiftning som är tillämplig på tvisten.

28 I detta avseende är det viktigt att understryka att det av beslutet om hänskjutande framgår att den sjunde frågan endast subsidiärt avser de gemenskapsrättsliga bestämmelserna om frihet att tillhandahålla tjänster, för det fall att fiskerätt eller fisketillstånd inte utgör "varor", och att skälen till varför den nationella domstolen har ställt EG-domstolen frågor om huruvida den omtvistade nationella lagstiftningen är förenlig med de gemenskapsrättsliga bestämmelserna om fri rörlighet för varor i så fall även gäller för bestämmelserna avseende frihet att tillhandahålla tjänster.

29 Tolkningsfrågorna skall följaktligen undersökas.

Den första frågan

30 Innan denna fråga besvaras vill domstolen inledningsvis erinra om att den i domen i det ovannämnda målet kommissionen mot Italien — som den hänskjutande domstolen uttryckligen har hänvisat till — har definierat begreppet varor i den mening som avses i artikel 9 i EG-fördraget (nu artikel 23 EG i ändrad lydelse), vilken utgör den första artikeln i avdelning I i tredje delen av fördraget med rubriken "Fri rörlighet för varor", på det sättet att det avser produkter som kan värderas i pengar och som därmed kan vara föremål för kommersiella transaktioner.

31 Peter Jägerskiöld har gjort gällande att rätten till spinnfiske och de fisketillstånd som följer av den utgör "varor" i den mening som avses i den domen, eftersom de kan värderas i pengar och kan överlåtas till annan, såsom uttryckligen föreskrivs i 5 § lagen om fiske.

32 Domstolen konstaterar likväl att den i det ovannämnda målet kommissionen mot Italien hade att ta ställning till huruvida föremål av konstnärlig, historisk, arkeologisk eller etnografisk natur föll utanför tillämpningsområdet för fördragets bestämmelser avseende tullunionen, eftersom de inte kunde jämställas med "varor avsedda för konsumtion eller allmänt bruk" och inte utgjorde "varor i den gemensamma handeln". Såsom framgår av den definition som domstolen gav begreppet, var det således inte stridigt huruvida varorna i fråga utgjorde "produkter", vilket innebär att denna definition inte ensam kan vara tillräcklig för att fiskerätt eller fisketillstånd skall betecknas som varor i den mening som avses i fördragets bestämmelser om fri rörlighet för varor.

33 Domstolen påpekar även att allt som kan värderas i pengar och i sig kan vara föremål för kommersiella transaktioner inte nödvändigtvis faller inom tillämpningsområdet för nämnda bestämmelser i fördraget.

•

34 Såsom följer av rådets direktiv 88/361/EEG av den 24 juni 1998 för genomförandet av artikel 67 i fördraget (EGT L 178, s. 5; svensk specialutgåva, område 10, volym 1, s. 44), vars nomenklatur för kapitalrörelser i bilaga 1 är giltig även efter det att artikel 73b och följande artiklar i EG-fördraget trädde i kraft (nu artikel 56 EG och följande artiklar) (se i detta avseende dom av den 16 mars 1999 i mål C-222/97, Trummer och Mayer, REG 1999, s. I-1661, punkt 21), omfattar fördragets bestämmelser om fri rörlighet för kapital bland annat aktiviteter med aktier, obligationer och andra värdepapper som i likhet med fiskerätt eller fisketillstånd kan värderas i pengar och kan vara föremål för transaktioner på marknaden.

35 Såsom framgår av domen av den 24 mars 1994 i mål C-275/92, Schindler (REG 1994, s. I-1039; svensk specialutgåva, volym 15), utgör lotteriverksamhet inte heller "varor", även om det i samband med sådan verksamhet distribueras reklam och lotterisedlar, utan skall betraktas som "tjänster" i den mening som avses i fördraget. Inom ramen för en sådan verksamhet är tjänsterna i fråga de tjänster som lotterianordnaren utför genom att låta de personer som köper lottsedlar delta i lotteriet mot att de betalar priset för lottsedlarna.

36 Detsamma gäller i fråga om beviljande av fiskerätt och utfärdande av fisketillstånd. En verksamhet som består i att ställa ett vattenområde till tredje mans förfogande, mot betalning och på vissa villkor, för att han där skall kunna fiska utgör ett tillhandahållande av tjänster som omfattas av artikel 59 och följande artiklar i EG-fördraget (nu artikel 49 EG och följande artiklar i ändrad lydelse), om den har en gränsöverskridande karaktär. Att denna rättighet eller dessa tillstånd fastställs i handlingar som i sig kan överlåtas är inte tillräckligt för att de skall falla inom tillämpningsområdet för fördragets bestämmelser om fri rörlighet för varor.

37 Denna slutsats kan inte kullkastas genom en hänvisning till de immateriella rättigheterna, vilka enligt Peter Jägerskiöld omfattas av de sistnämnda bestämmelserna, trots sin immateriella karaktär.

38 Såsom generaladvokaten betonade i punkt 21 i sitt förslag till avgörande, är immateriella rättigheter för det första nämligen inte i sig några varor, trots att de kan påverka handeln med varor inom gemenskapen. För det andra kan immateriella rättigheter påverka handeln med både varor och tjänster (se bland annat dom av den 20 oktober 1993 i de förenade målen C-92/92 och C-326/92, Phil Collins m.fl., REG 1993, s. I-5145, punkt 22; svensk specialutgåva, volym 14).

39 Den första frågan skall följaktligen besvaras så, att fiskerätt och spinnfisketillstånd inte utgör "varor" i den mening som avses i fördragets bestämmelser om fri rörlighet för varor, utan hänför sig till "tjänsteverksamhet" i den mening som avses i fördragets bestämmelser om frihet att tillhandahålla tjänster.

Frågorna 2—6

40 Av beslutet om hänskjutande framgår att frågorna 2—6 har ställts för det fall att fiskerätt eller fisketillstånd skall anses utgöra "varor" i den mening som avses i fördragets bestämmelser om fri rörlighet för varor. Eftersom detta inte är fallet, behöver dessa frågor inte besvaras.

Den sjunde frågan

41 Av samma skäl behöver den sjunde frågan inte besvaras i den utsträckning den avser fördragets bestämmelser om fri rörlighet för varor.

42 Vad gäller fördragets bestämmelser om frihet att tillhandahålla tjänster är det tillräckligt att erinra om att de inte är tillämpliga på verksamheter där alla relevanta omständigheter är begränsade till att avse en medlemsstats inre förhållanden (se bland annat dom av den 16 januari 1997 i mål C-134/95, USSL n° 47 di Biella, REG 1997, s. I-195, punkt 19, och av den 9 september 1999 i mål C-108/98, RI.SAN., REG 1999, s. I-5214, punkt 23).

43 Av handlingarna i målet framgår att de båda parterna i tvisten vid den nationella domstolen är finska medborgare, som är etablerade i Finland, och att tvisten gäller den enes rätt att spinnfiska inom den andres vattenområde i Finland.

44 I en sådan situation finns det inte någon anknytning till sådana förhållanden 2som regleras av gemenskapsrätten i fråga om friheten att tillhandahålla tjänster.

45 Den sjunde frågan skall följaktligen besvaras så, att fördragets bestämmelser om frihet att tillhandahålla tjänster inte är tillämpliga på en situation där alla omständigheter, såsom i målet vid den nationella domstolen, är begränsade till att avse en medlemsstats inre förhållanden.

Rättegångskostnader

46 De kostnader som har förorsakats den finska 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 25 mars 1998 har ställts av Pargas tingsrätt — följande dom:

1) **Fiskerätt och spinnfisketillstånd utgör inte "varor" i den mening som avses i EG-fördragets bestämmelser om fri rörlighet för varor, utan hänför sig till "tjänsteverksamhet" i den mening som avses i fördragets bestämmelser om frihet att tillhandahålla tjänster.**

2) **EG-fördragets bestämmelser om frihet att tillhandahålla tjänster är inte tillämpliga på en situation där alla omständigheter, såsom i målet vid den nationella domstolen, är begränsade till att avse en medlemsstats inre förhållanden.**

Schintgen Hirsch Ragnemalm

Avkunnad vid offentligt sammanträde i Luxemburg den 21 oktober 1999.

R. Grass

Justitiesekreterare

J.C. Moitinho de Almeida

Ordförande på sjätte avdelningen