ARREST VAN HET HOF (Vierde kamer)

7 april 2016*

„Prejudiciële verwijzing — Douane-unie en gemeenschappelijk douanetarief — Communautair douanewetboek — Tariefpreferenties — Verordening (EEG) nr. 2454/93 — Artikel 74, lid 1 — Producten van oorsprong uit een begunstigd land — Vervoer — Zendingen vermengde ruwe palmpitolie van oorsprong uit verschillende landen die vallen onder hetzelfde preferentiële tarief”

In zaak C-294/14,

betreffende een verzoek om een prejudiciële beslissing krachtens artikel 267 VWEU, ingediend door het Finanzgericht Hamburg (financiële rechtbank te Hamburg, Duitsland) bij beslissing van 8 mei 2014, ingekomen bij het Hof op 16 juni 2014, in de procedure

ADM Hamburg AG

tegen

Hauptzollamt Hamburg-Stadt,

wijst

HET HOF (Vierde kamer),

samengesteld als volgt: L. Bay Larsen (rapporteur), president van de Derde kamer, waarnemend voor de president van de Vierde kamer, J. Malenovský, M. Safjan, A. Prechal en K. Jürimäe, rechters,

advocaat-generaal: N. Wahl,

griffier: V. Tourrès, administrateur,

gezien de stukken en na de terechtzitting op 11 juni 2015,

gelet op de opmerkingen van:

— ADM Hamburg AG, vertegenwoordigd door H.-J. Prieß en R. Stein, Rechtsanwälte,

— het Hauptzollamt Hamburg-Stadt, vertegenwoordigd door J. Thaler als gemachtigde,

— de Europese Commissie, vertegenwoordigd door L. Groenfeldt en B.-R. Killmann als gemachtigden,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 10 september 2015,

het navolgende

* Procestaal: Duits.

Arrest

1 Het verzoek om een prejudiciële beslissing betreft de uitlegging van artikel 74 van verordening (EEG) nr. 2454/93 van de Commissie van 2 juli 1993 houdende vaststelling van enkele bepalingen ter uitvoering van verordening (EEG) nr. 2913/92 van de Raad tot vaststelling van het communautair douanewetboek (PB L 253, blz. 1), zoals gewijzigd bij verordening (EU) nr. 1063/2010 van de Commissie van 18 november 2010 (PB L 307, blz. 1; hierna: „verordening nr. 2454/93").

2 Dit verzoek is ingediend in het kader van een geding tussen ADM Hamburg AG (hierna: „ADM Hamburg") en het Hauptzollamt Hamburg-Stadt (hoofddouanekantoor van Hamburg, hierna: „douanekantoor") over de rechtmatigheid van een aanslag invoerrechten ter zake van zendingen ruwe palmpitolie.

Toepasselijke bepalingen

Verordening nr. 2454/93

3 Artikel 72 van verordening nr. 2454/93 bepaalt:

„De volgende producten worden beschouwd van oorsprong te zijn uit een begunstigd land:

a) geheel en al in dat land verkregen producten in de zin van artikel 75;

b) in dat land verkregen producten, waarin materialen zijn verwerkt die daar niet geheel en al zijn verkregen, mits deze materialen een toereikende be- of verwerking hebben ondergaan in de zin van artikel 76."

4 Artikel 74, leden 1 en 2, van deze verordening luidt als volgt:

„1. De voor het vrije verkeer in de Europese Unie aangegeven producten zijn dezelfde producten als die welke zijn uitgevoerd uit het begunstigde land waarin zij geacht worden van oorsprong te zijn. Zij zijn op geen enkele manier gewijzigd en hebben ook geen andere behandelingen ondergaan dan die welke noodzakelijk waren voor hun bewaring in goede staat voordat zij voor het vrije verkeer werden aangegeven. De producten of zendingen kunnen worden opgeslagen en de zendingen kunnen worden gesplitst wanneer dit onder de verantwoordelijkheid van de exporteur of een daaropvolgende houder van de goederen gebeurt en zij in het land of de landen van doorvoer onder het toezicht van de douane zijn gebleven.

2. Aan de voorwaarden in lid 1 wordt geacht te zijn voldaan, tenzij de douaneautoriteiten redenen hebben om het tegendeel aan te nemen; in dergelijke gevallen kunnen de douaneautoriteiten de aangever verzoeken te bewijzen dat hij aan de voorwaarden voldoet, welk bewijs op enigerlei wijze kan worden geleverd, onder meer aan de hand van vervoersovereenkomsten zoals cognossementen of feitelijk of concreet bewijsmateriaal zoals merktekens of nummering van de colli of ander bewijsmateriaal betreffende de goederen zelf."

5 Artikel 97 terdecies, leden 1 en 2, van die verordening luidt als volgt:

„1. Certificaten van oorsprong, formulier A, waarvan het model in bijlage 17 is opgenomen, worden afgegeven op schriftelijk verzoek van de exporteur of diens vertegenwoordiger, tezamen met alle andere documenten waaruit blijkt dat de uit te voeren goederen voor de afgifte van een certificaat van oorsprong, formulier A, in aanmerking komen.

2. Het certificaat staat de exporteur ter beschikking, zodra de goederen daadwerkelijk worden uitgevoerd of het zeker is dat zij zullen worden uitgevoerd. Een certificaat van oorsprong, formulier A, kan bij wijze van uitzondering na de uitvoer van de goederen waarop het betrekking heeft, worden afgegeven indien:

a) dit door een vergissing, onopzettelijk verzuim of bijzondere omstandigheden niet bij de uitvoer is gebeurd, of

b) ten genoegen van de bevoegde overheidsinstanties wordt aangetoond dat het certificaat van oorsprong, formulier A, is afgegeven, maar bij invoer om technische redenen niet is aanvaard."

6 Artikel 97 quindecies, lid 1, van diezelfde verordening bepaalt:

„De certificaten van oorsprong, formulier A, of de factuurverklaringen worden ingediend bij de douaneautoriteiten van de lidstaat van invoer overeenkomstig de procedures betreffende de douaneaangifte."

Verordening (EG) nr. 732/2008

7 Overwegingen 6 en 9 van verordening (EG) nr. 732/2008 van de Raad van 22 juli 2008 betreffende de toepassing van een schema van algemene tariefpreferenties voor de periode van 1 januari 2009 tot en met 31 december 2011 en tot wijziging van de verordeningen (EG) nr. 552/97 en (EG) nr. 1933/2006 van de Raad en de verordeningen (EG) nr. 1100/2006 en (EG) nr. 964/2007 van de Commissie (PB L 211, blz. 1), luiden als volgt:

„(6) De algemene regeling moet worden toegekend aan alle begunstigde landen die door de Wereldbank niet als hooginkomensland zijn ingedeeld en waarvan de uitvoer onvoldoende gediversifieerd is.

[...]

(9) Deze preferenties moeten ertoe strekken verdere economische groei te stimuleren en aldus positief in te spelen op de behoefte aan duurzame ontwikkeling. Deze regeling moet derhalve voor de begunstigde landen voorzien in een schorsing van de ad-valoremrechten en de specifieke rechten (tenzij deze gecombineerd zijn met een ad-valoremrecht)."

8 Artikel 5, leden 1 en 2, van deze verordening bepaalt:

„1. De verleende tariefpreferenties zijn van toepassing op de invoer van producten welke vallen onder de regeling die geldt voor het begunstigde land waaruit zij van oorsprong zijn.

2. Voor de toepassing van de in artikel 1, lid 2, genoemde regelingen gelden de oorsprongsregels voor de omschrijving van het begrip ‚producten van oorsprong' alsook de desbetreffende procedures en methoden van administratieve samenwerking die zijn neergelegd in verordening [nr. 2454/93]."

Verordening nr. 1063/2010

9 Bij verordening nr. 1063/2010 zijn de voor het hoofdgeding relevante bepalingen van verordening nr. 2454/93 herzien.

10 Overwegingen 3 en 16 van verordening nr. 1063/2010 luiden als volgt:

„(3) In het kader van de DOHA-Ontwikkelingsagenda is erkend, dat de ontwikkelingslanden beter in de wereldeconomie moeten worden geïntegreerd, met name door een betere toegang tot de markten van de ontwikkelde landen.

Daarom moeten de preferentiële oorsprongsregels worden vereenvoudigd en daar waar geschikt minder streng gemaakt, zodat de producten uit de begunstigde landen daadwerkelijk van de toegekende preferenties kunnen profiteren.

[...]

(16) [...]

Volgens de huidige regels moet worden aangetoond, dat de goederen rechtstreeks naar de Europese Unie zijn vervoerd, hetgeen dikwijls moeilijk is. Door deze eis kunnen sommige goederen die van een geldig oorsprongsbewijs vergezeld gaan niet voor een preferentiële behandeling in aanmerking komen. Het is daarom dienstig een nieuwe, eenvoudiger en soepeler regel in te voeren volgens welke moet worden aangetoond dat de goederen die voor het vrije verkeer in de Europese Unie worden aangegeven, dezelfde goederen zijn als die welke het begunstigde land van uitvoer hebben verlaten en onderweg niet zijn gewijzigd of bewerkt."

Hoofdgeding en prejudiciële vraag

11 Op 11 augustus 2011 heeft ADM Hamburg verschillende zendingen ruwe palmpitolie uit Colombia, Panama, Costa Rica en Ecuador ingevoerd in Duitsland om deze in de Unie in het vrije verkeer te brengen. Deze vier landen, ontwikkelingslanden die in aanmerking komen voor de regeling van algemene preferenties die de Unie heeft toegekend in het kader van haar schema van algemene tariefpreferenties ingevolge verordening nr. 732/2008 (hierna: „SAP-landen"), hadden voor die verschillende zendingen certificaten van oorsprong, formulier A, afgegeven.

12 Tijdens het transport naar de Unie is de palmpitolie in verschillende opslagtanks van een vrachtschip opgeslagen. In drie van deze opslagtanks zijn zendingen afkomstig uit drie van de in het hoofdgeding bedoelde SAP-landen elk apart opgeslagen en vervoerd. In een vierde opslagtank heeft ADM Hamburg palmpitolie uit verschillende zendingen van elk van de vier in het hoofdgeding bedoelde SAP-landen vermengd.

13 Bij aankomst van de goederen in Duitsland heeft ADM Hamburg certificaten van oorsprong, formulier A, overgelegd en daarbij voor de gehele op het schip aanwezige lading palmpitolie verzocht om toepassing van preferentiële invoertarieven ingevolge het schema van algemene tariefpreferenties.

14 Bij aanslag van 8 december 2011 heeft het douanekantoor de invoerrechten vastgesteld zonder een preferentiële behandeling toe te kennen voor het in de vierde opslagtank opgeslagen deel van de lading bestaande uit vermengde olie. Het douanekantoor heeft besloten op dat deel de normale invoerrechten toe te passen.

15 Nadat haar bezwaar was verworpen, heeft ADM Hamburg beroep ingesteld bij het Finanzgericht Hamburg (financiële rechtbank te Hamburg), waarbij zij heeft verzocht om vernietiging van de aanslag invoerrechten van 8 december 2011.

16 Ter ondersteuning van haar beroep betoogt ADM Hamburg met name dat de gezamenlijke opslag van olie met het oog op het vervoer geen invloed heeft op de oorsprong, terwijl het douanekantoor van opvatting is dat de preferentiële tariefbehandeling enkel kan worden toegekend voor producten waarvan is aangetoond dat zij niet zijn gewijzigd, hetgeen hier niet het geval is.

17 In deze omstandigheden heeft het Finanzgericht Hamburg de behandeling van de zaak geschorst en het Hof de volgende prejudiciële vraag voorgelegd:

„Is voldaan aan het feitelijke criterium van artikel 74, lid 1, eerste zin, van verordening nr. 2454/93, dat vereist dat de voor het vrije verkeer in de Unie aangegeven producten dezelfde producten zijn als die welke zijn uitgevoerd uit het begunstigde land waarin zij geacht worden van oorsprong te zijn, in een geval als in het hoofdgeding waarin meerdere partijen ruwe palmpitolie uit verschillende SAP-exportlanden waaruit de producten van oorsprong zijn, niet fysiek van elkaar gescheiden zijn uitgevoerd en in de Unie ingevoerd, maar bij uitvoer alle in dezelfde tank van het vrachtschip zijn gevuld en met elkaar vermengd in deze tank in de Unie zijn ingevoerd, waarbij kan worden uitgesloten dat tijdens het vervoer van deze producten en tot aan hun toelating tot het vrije verkeer andere (niet-preferentiële) producten in de tank van het schip zijn beland?”

Beantwoording van de prejudiciële vraag

18 Met zijn prejudiciële vraag wenst de verwijzende rechter in essentie te vernemen of artikel 74, lid 1, van verordening nr. 2454/93 aldus moet worden uitgelegd dat in een situatie zoals die in het hoofdgeding, waarin geldige certificaten van oorsprong zijn overgelegd, kan worden aanvaard dat zendingen ruwe palmpitolie een preferentiële oorsprong hebben in de zin van het schema voor algemene tariefpreferenties als ingesteld bij verordening nr. 732/2008, ook wanneer deze goederen tijdens hun vervoer naar de Unie in de opslagtank van een schip zijn vermengd in omstandigheden waarin kan worden uitgesloten dat andere, met name niet-preferentiële, producten in die opslagtank zijn beland.

19 Artikel 74, lid 1, van verordening nr. 2454/93 vereist dat de voor het vrije verkeer in de Unie aangegeven producten dezelfde producten zijn als die welke zijn uitgevoerd uit het begunstigde land waarin zij geacht worden van oorsprong te zijn, en verder dat zij op geen enkele manier gewijzigd zijn en ook geen andere behandelingen hebben ondergaan dan die welke noodzakelijk zijn voor hun bewaring in goede staat voordat zij voor het vrije verkeer worden aangegeven.

20 In dit verband is van belang erop te wijzen dat uit de verwijzingsbeslissing blijkt dat de in het hoofdgeding bedoelde producten onderling volledig verwisselbaar zijn en over dezelfde kenmerken beschikken. De vermenging van deze producten tijdens het vervoer verandert derhalve niet de aard ervan.

21 Verder staat vast dat voor elk van de in het hoofdgeding bedoelde zendingen ruwe palmpitolie een geldig certificaat voor de preferentiële oorsprong voorhanden was. Deze zendingen vallen in beginsel derhalve onder dezelfde tariefregeling.

22 Bovendien vloeit uit de bevindingen van de verwijzende rechter voort dat kan worden uitgesloten dat andere, onder een afwijkende tariefregeling vallende producten zijn toegevoegd aan de vermengde olie uit verschillende zendingen van de vier betrokken SAP-landen in de vierde opslagtank van het vrachtschip.

23 De omstandigheid dat producten met kenmerken zoals die van de in het hoofdgeding bedoelde zendingen ruwe palmpitolie tijdens het vervoer naar de Unie zijn vermengd in een opslagtank van een schip, kan derhalve als zodanig niet betekenen dat deze producten niet dezelfde producten zijn als die welke zijn uitgevoerd uit het begunstigde land waaruit zij geacht worden van oorsprong te zijn.

24 Dat neemt niet weg dat, om te beoordelen of aan de vereisten van artikel 74, lid 1, van verordening nr. 2454/93 is voldaan, dient te worden nagegaan of de vermenging van producten met kenmerken zoals die van de in het hoofdgeding bedoelde zendingen ruwe palmpitolie een wijziging of behandeling in de zin van die bepaling vormt.

25 Dienaangaande dient te worden geconstateerd dat lezing van de tweede zin van die bepaling op zichzelf niet volstaat om met zekerheid vast te stellen wat de betekenis is van de termen „gewijzigd" en „behandelingen".

26 Voorts dient te worden geconstateerd dat verordening nr. 2454/93 geen definitie van die termen bevat.

27 Er dient aan te worden herinnerd dat wanneer de bewoordingen van een Unierechtelijke bepaling niet voldoende duidelijk zijn, rekening moet worden gehouden met de context waartoe deze bepaling behoort, alsook met de doelstellingen die zij nastreeft (arrest PPG en SNF/ECHA, C-625/11 P, EU:C:2013:594, punt 34 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

28 Zoals de advocaat-generaal in de punten 24 en 25 van zijn conclusie heeft opgemerkt, bevindt artikel 74 van verordening nr. 2454/93 zich in hoofdstuk 2 van titel IV van deel I van die verordening, welk hoofdstuk betrekking heeft op de preferentiële oorsprong. Meer specifiek maakt die bepaling deel uit van onderafdeling 2 van afdeling 1, welke onderafdeling betrekking heeft op de definitie van het begrip „producten van oorsprong", te weten producten die van oorsprong zijn uit een SAP-land.

29 Derhalve dient, gelet op de bewoordingen en de context van die bepaling, te worden geoordeeld dat zij er primair toe strekt waarborgen te creëren dat voor het vrije verkeer aangegeven producten inderdaad producten van oorsprong zijn uit een SAP-land en niet uit een ander land.

30 In deze omstandigheden kan het feit dat verschillende producten van oorsprong uit SAP-landen tijdens het vervoer worden vermengd zonder dat dit de aard van deze producten verandert en zonder dat er onduidelijkheid ontstaat over de oorsprong ervan, niet worden aangemerkt als wijziging of behandeling waardoor de oorsprong van die producten binnen het kader van met name artikel 74, lid 1, van verordening nr. 2454/93 niet kan worden aanvaard.

31 Voorts volgt uit overwegingen 3 en 16 van verordening nr. 1063/2010 dat de in die verordening vervatte herziening van het stelsel van algemene preferenties ertoe strekt de preferentiële oorsprongsregels te vereenvoudigen en waar nodig minder streng te maken, zodat de producten uit de begunstigde landen daadwerkelijk van de toegekende preferenties kunnen profiteren.

32 Wat meer specifiek artikel 74 van verordening nr. 2454/93 betreft, volgt uit overweging 16 van verordening nr. 1063/2010 dat die bepaling ertoe strekt in verordening nr. 2454/93 een nieuwe, eenvoudigere en soepelere regel in te voeren, ter vervanging van de eerdere regel waarvan de toepassing tot gevolg had dat sommige goederen die van een geldig oorsprongsbewijs vergezeld gingen niet voor een preferentiële tariefregeling in aanmerking kwamen.

33 Daarbij wordt in overweging 9 van verordening nr. 732/2008 opgemerkt dat de doelstelling van preferentiële regelingen zoals het schema voor algemene tariefpreferenties als ingesteld bij die verordening, erin bestaat verdere economische groei te stimuleren en positief in te spelen op de behoefte aan duurzame ontwikkeling.

34 In deze omstandigheden kan artikel 74, lid 1, van verordening nr. 2454/93 niet aldus worden uitgelegd dat het op grond hiervan niet mogelijk is de oorsprong van producten zoals die in het hoofdgeding te aanvaarden op de enkele grond dat die producten onderling zijn vermengd, terwijl die vermenging de bevoegde autoriteiten niet heeft belet zich ervan te vergewissen dat alle uitgevoerde producten inderdaad van oorsprong uit een SAP-land waren.

35 Gelet op een en ander dient op de gestelde vraag te worden geantwoord dat artikel 74, lid 1, van verordening nr. 2454/93 aldus moet worden uitgelegd dat in een situatie zoals die in het hoofdgeding, waarin geldige certificaten van oorsprong zijn overgelegd, kan worden aanvaard dat zendingen ruwe palmpitolie een preferentiële oorsprong hebben in de zin van het stelsel voor algemene preferenties als ingesteld bij verordening nr. 732/2008, ook wanneer deze goederen tijdens hun vervoer naar de Unie in de opslagtank van een schip zijn vermengd in omstandigheden waarin kan worden uitgesloten dat andere, met name niet-preferentiële, producten in die opslagtank zijn beland.

Kosten

36 Ten aanzien van de partijen in het hoofdgeding is de procedure als een aldaar gerezen incident te beschouwen, zodat de nationale rechterlijke instantie over de kosten heeft te beslissen. De door anderen wegens indiening van hun opmerkingen bij het Hof gemaakte kosten komen niet voor vergoeding in aanmerking.

Het Hof (Vierde kamer) verklaart voor recht:

Artikel 74, lid 1, van verordening (EEG) nr. 2454/93 van de Commissie van 2 juli 1993 houdende vaststelling van enkele bepalingen ter uitvoering van verordening (EEG) nr. 2913/92 van de Raad tot vaststelling van het communautair douanewetboek, zoals gewijzigd bij verordening (EU) nr. 1063/2010 van de Commissie van 18 november 2010, moet aldus worden uitgelegd dat in een situatie zoals die in het hoofdgeding, waarin geldige certificaten van oorsprong zijn overgelegd, kan worden aanvaard dat zendingen ruwe palmpitolie een preferentiële oorsprong hebben in de zin van het stelsel voor algemene preferenties als ingesteld bij verordening (EG) nr. 732/2008 van de Raad van 22 juli 2008 betreffende de toepassing van een schema van algemene tariefpreferenties voor de periode van 1 januari 2009 tot en met 31 december 2011 en tot wijziging van de verordeningen (EG) nr. 552/97 en (EG) nr. 1933/2006 van de Raad en de verordeningen (EG) nr. 1100/2006 en (EG) nr. 964/2007 van de Commissie, ook wanneer deze goederen tijdens hun vervoer naar de Europese Unie in de opslagtank van een schip zijn vermengd in omstandigheden waarin kan worden uitgesloten dat andere, met name niet-preferentiële, producten in die opslagtank zijn beland.

ondertekeningen