FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT

Y. BOT

fremsat den 29. oktober 2009 [1]

1. Den foreliggende præjudicielle anmodning vedrører fortolkningen af Euro-Middelhavs-aftalen om oprettelse af en associering mellem De Europæiske Fællesskaber og deres medlemsstater på den ene side og Staten Israel på den anden side [2], samt af Euro-Middelhavs-interimassocieringsaftalen om handel og samarbejde mellem Det Europæiske Fællesskab på den ene side og Den Palæstinensiske Befrielsesorganisation PLO til fordel for Vestbredden og Gaza-stribens Palæstinensiske Myndighed på den anden side [3].

2. Den vedrører den af selskabet Brita GmbH [4] rejste indsigelse over den toldafgift, der blev pålagt selskabet af de tyske toldmyndigheder for import af sodavandsmaskiner, som blev fremstillet på Vestbredden og for hvilke de israelske toldmyndigheder udstedte et varecertifikat, der angav, at disse produkter var af israelsk oprindelse.

3. Finanzgericht Hamburg (Tyskland) ønsker oplyst, om de tyske toldmyndigheder i henhold til aftalen EF-Israel er bundet af resultatet af den kontrol med de pågældende varers oprindelse, som foretages efterfølgende af de israelske toldmyndigheder.

4. Den forelæggende ret ønsker ligeledes oplyst, om de tyske toldmyndigheder var forpligtede til at indbringe deres tvist med de israelske toldmyndigheder for Toldsamarbejdsudvalget, som blev oprettet ved denne aftale.

5. Endelig anmodes Domstolen om at udtale sig om muligheden for at anvende aftalen EF-Israel eller aftalen EF-PLO uden forskel på varer, der angives som værende af israelsk oprindelse, men som viser sig at have oprindelse i de besatte områder og nærmere bestemt Vestbredden.

6. I dette forslag til afgørelse vil jeg foreslå Domstolen at fastslå, at i tvisten mellem toldmyndighederne i de stater, der er parter i

1 — Originalsprog: fransk.
2 — EFT 2000 L 147, s. 3, herefter »aftalen EF-Israel«.
3 — EFT 1997 L 187, s. 3, herefter »EMI-PLO«.
4 — Herefter »Brita«.

aftalen EF-Israel, vedrørende rækkevidden af det geografiske anvendelsesområde for aftalen er toldmyndighederne i indførselslandet ikke bundet af resultatet af den efterfølgende kontrol, som foretages af udførselslandets toldmyndigheder.

7. Jeg vil dernæst opfordre Domstolen til at fastslå, at de tyske toldmyndigheder ikke var forpligtede til at forelægge tvisten med de israelske toldmyndigheder for Toldsamarbejdsudvalget.

8. Endelig vil jeg angive grundene til, at jeg er af den opfattelse, at varer, der af de israelske toldmyndigheder angives som værende af israelsk oprindelse, men som viser sig at stamme fra de besatte områder og nærmere bestemt Vestbredden, ikke er omfattet af præferencebehandling i henhold til aftalen EF-Israel eller til den præferencebehandling, der er indført ved aftalen EF-PLO.

I — Retsforskrifter

A — *Fællesskabsretten*

9. Euro-Middelhavs-ministerkonferencen, som blev afholdt den 27. og 28. november 1995 i Barcelona, gjorde det muligt at konkretisere de retningslinjer, der allerede var fastlagt af tidligere Europæiske Råd, dvs. etablering af et partnerskab med landene i middelhavsområdet. 12 tredjelande er således omfattet. Det drejer sig om Den Demokratiske Folkerepublik Algeriet, Republikken Cypern, Den Arabiske Republik Egypten, Staten Israel, Det Hashemitiske Kongerige Jordan, Den Libanesiske Republik, Republikken Malta, Kongeriget Marokko, Den Syriske Arabiske Republik, Den Tunesiske Republik, Republikken Tyrkiet og Den Palæstinensiske Myndighed.

10. Dette nye partnerskab vedrører tre emneområder. For det første området »politik og sikkerhed«, som har til formål at etablere et fælles område med fred og stabilitet. For det andet »det økonomiske og finansielle område«, som skal gøre det muligt at skabe et område, hvor velstanden er ligeligt fordelt. For det tredje »det sociale, kulturelle og menneskelige område«, som har til formål at medvirke til udviklingen af menneskelige ressourcer, fremme forståelsen mellem de forskellige kulturer og kontakter mellem de civile samfund.

11. Der blev således indgået en række bilaterale aftaler mellem Det Europæiske Fælles-

skab og medlemsstaterne på den ene side og middelhavslandene på den anden side. Disse aftaler er opbygget på samme måde og omfatter de ovennævnte emneområder samt en aftaleprotokol om definition af begrebet produkter med oprindelsesstatus og om metoderne for administrativt samarbejde, som bl.a. vedrører leveringsform og efterfølgende kontrol af de certifikater, som angiver varernes oprindelse.

12. Det er på denne baggrund, at Fællesskabet og medlemsstaterne den 20. november 1995 i Bruxelles underskrev aftalen EF-Israel og den 24. februar 1997 underskrev aftalen EF-PLO.

13. Disse aftaler blev godkendt, henholdsvis ved Rådets og Kommissionens afgørelse 2000/384/EF, EKSF af 19. april 2000 [5] og Rådets beslutning 97/430/EF af 2. juni 1997 [6].

1. Aftalen EF-Israel

14. Aftalen EF-Israel trådte i kraft den 1. juni 2000. Det fremgår af aftalens præambel, at »Fællesskabet, dets medlemsstater og Israel ønsker at styrke [de bestående traditionelle bånd mellem dem] og etablere varige forbindelser på grundlag af gensidighed, partnerskab og fremme en yderligere integration af Israels økonomi i den europæiske økonomi«.

15. Det fremgår ligeledes af præamblen til aftalen EF-Israel, at parterne indgik aftalen under hensyntagen til den »betydning, som parterne tillægger princippet om økonomisk frihed og principperne i De Forenede Nationers Pagt, særlig overholdelsen af menneskerettighederne og demokrati, som udgør selve grundlaget for associeringen«.

16. I medfør af aftalens artikel 7 finder bestemmelserne i aftalen EF-Israel anvendelse på varer med oprindelse i Fællesskabet og i Israel. Aftalens artikel 8 bestemmer, at »[to]ld ved indførsel og udførsel og afgifter med tilsvarende virkning forbydes i samhandelen mellem Fællesskabet og Israel. Det gælder også finanstold«.

17. Artikel 67 i aftalen EF-Israel foreskriver oprettelse af et associeringsråd, der undersøger alle større spørgsmål, som opstår inden for rammerne af aftalen, og alle andre bilaterale eller internationale spørgsmål af gensidig interesse.

5 — EFT L 147, s. 1.
6 — EFT L 187, s. 1.

18. I henhold til aftalens artikel 75, stk. 1, kan hver af parterne indbringe alle tvister vedrørende anvendelsen eller fortolkningen af aftalen EF-Israel for Associeringsrådet.

19. Det fremgår ligeledes af aftalens artikel 79, stk. 2, at en part kan træffe passende foranstaltninger, hvis den finder, at den anden part har tilsidesat en forpligtelse i henhold til denne aftale, dog på den betingelse, at den forudgående meddeler Associeringsrådet alle nødvendige oplysninger for at muliggøre en grundig undersøgelse af situationen med henblik på at nå frem til en for parterne acceptabel løsning.

20. Det geografiske anvendelsesområde for aftalen EF-Israel er fastlagt i aftalens artikel 83. Ifølge denne artikel gælder aftalen for de områder, hvor traktaterne om oprettelse af Det Europæiske Fællesskab og Det Europæiske Kul- og Stålfællesskab finder anvendelse, og på de i disse traktater fastsatte betingelser, samt for Israels område.

21. I henhold til artikel 2, stk. 2, litra a) og b), i protokol nr. 4 til nævnte aftale vedrørende definitionen af begrebet varer med oprindelsesstatus og om metoderne for administrativt samarbejde anses varer, der fuldt ud er fremstillet i Israel i den i artikel 4 i denne protokol [7] fastlagte betydning, samt varer, der er fremstillet i Israel, og som indeholder materialer, der ikke fuldt ud er fremstillet i Israel, dog på betingelse af, at disse materialer har undergået en tilstrækkelig bearbejdning eller forarbejdning i Israel i den i artikel 5 i denne protokol fastlagte betydning, for varer med oprindelse i Israel.

22. Protokol nr. 4 til aftalen EF-Israel indfører ligeledes bestemmelser om bevis for varernes oprindelse. Protokollens artikel 17, stk. 1, litra a), bestemmer, at varer med oprindelsesstatus i henhold til denne protokol er omfattet af bestemmelserne i aftalen EF-Israel ved fremlæggelse af et varecertifikat EUR.1 [8]. I henhold til artikel 18, stk. 1, i protokol nr. 4 til aftalen EF-Israel udstedes dette varecertifikat af udførselslandets toldmyndigheder efter skriftlig anmodning fra eksportøren eller, på eksportørens ansvar, fra dennes befuldmægtigede repræsentant.

23. Protokollens artikel 32 indfører et administrativt samarbejde mellem Staten Israel og den pågældende medlemsstat. Det er på denne baggrund, at indførselslandets told-

7 — Denne artikel 4 opregner de varer, der anses for fuldt ud fremstillet i Fællesskabet eller i Israel. Der er eksempelvis tale om mineralske produkter, som er udvundet af deres jord eller havbund, vegetabilske produkter, der er høstet dér, eller levende dyr, som er født og opdrættet dér.

8 — Herefter »EUR.1-certifikatet«.

myndigheder, når de nærer tvivl om varernes oprindelse, kan anmode om efterfølgende kontrol af EUR.1-certifikaterne. Myndighederne tilbagesender derefter certifikaterne til udførselslandets toldmyndigheder og angiver de materielle eller formelle årsager, der gør en undersøgelse berettiget.

24. Protokollens artikel 32, stk. 3, bestemmer, at kontrollen gennemføres af udførselslandets toldmyndigheder. Artikel 32, stk. 6, i protokol nr. 4 til aftalen EF-Israel bestemmer, at »[h]vis der i tilfælde, hvor der er begrundet tvivl, ikke foreligger svar inden ti måneder, eller hvis svaret ikke indeholder tilstrækkelige oplysninger til at fastslå de pågældende dokumenters ægthed eller varernes virkelige oprindelse, afslår de anmodende toldmyndigheder at indrømme præferencebehandling, medmindre der foreligger force majeure eller ekstraordinære omstændigheder«.

25. Endelig følger det af protokollens artikel 33, stk. 1, at »[h]vis der i forbindelse med den i artikel 32 fastsatte kontrolprocedure opstår tvister, der ikke kan bilægges, mellem de toldmyndigheder, der anmoder om en undersøgelse, og de toldmyndigheder, der er ansvarlige for undersøgelsens gennemførelse, eller hvis der opstår tvister om fortolkningen af denne protokol, forelægges disse for Toldsamarbejdsudvalget«.

26. Spørgsmålet om oprindelsesreglen og om rækkevidden af det geografiske anvendelsesområde for aftalen EF-Israel har i adskillige år været genstand for en tvist mellem Fællesskabet og Staten Israel. Fællesskabet er af den opfattelse, at varer med oprindelse i de besatte områder på Vestbredden og i Gaza-striben ikke er omfattet af den præferenceordning, som er indført ved aftalen EF-Israel, mens Staten Israel finder, at dette er tilfældet.

27. Allerede i 1997 redegjorde Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber i en meddelelse til importørerne [9] for sin tvivl vedrørende gyldigheden af de EUR.1-certifikater, der blev forelagt ved indførsel i Fællesskabet af appelsinsaft hidrørende fra Israel, samt for et mangelfuldt administrativt samarbejde mellem Staten Israel og Fællesskabet. Denne bekymring kunne ifølge Kommissionen så tvivl om gyldigheden af certifikaterne.

28. Den 12. maj 1998 gjorde Kommissionen i en meddelelse til Rådet og Europa-Parlamentet [10] opmærksom på de vanskeligheder, der var forbundet med anvendelsen af protokol nr. 4 til aftalen EF-Israel, hvilken protokol fandt anvendelse indtil Fællesskabets ratificering af selve aftalen.

9 — Meddelelse til importørerne — Indførsel fra Israel til Fællesskabet af 8.11.1997 (EFT C 338, s. 13).

10 — Implementation of the interim agreement on trade and trade-related matters between the European Community and Israël (SEC(1998) 695 endelig).

29. I denne meddelelse anførte Kommissionen, at der forelå to hindringer for en korrekt anvendelse af denne aftale. Disse hindringer vedrørte udførslen til Fællesskabet af varer, der angives at hidrøre fra Israel, selv om de rent faktisk er fremstillet i de besatte områder.

30. I forbindelse med det andet møde i Associeringsrådet EU-Israel [11], beklagede Kommissionen »den fortsatte uenighed vedrørende fortolkningen af det geografiske anvendelsesområde for aftalen [EF-Israel]«. Kommissionen understregede ligeledes, at den var retligt forpligtet til at sikre gennemførelsen af aftalen samt til at beskytte Den Europæiske Unions egne indtægter [12]. Kommissionen udsendte derfor en ny meddelelse [13].

31. I denne meddelelse oplyser Kommissionen importørerne om, at det »på baggrund af undersøgelsesresultaterne er blevet bekræftet, at Israel udsteder oprindelsesbevis for varer hidrørende fra områder, der siden 1967 har været under israelsk administration, hvilke ifølge Fællesskabet ikke kan komme i betragtning med hensyn til præferencebehandling i henhold til [aftalen EF-Israel]«. Den fortsætter med at fastslå at »EF-operatører, som forelægger dokumentbevis for oprindelse med henblik på at opnå præferencebehandling af varer med oprindelse i israelske bosættelser på Vestbredden, i Gaza-striben, Østjerusalem og Golan-højderne, oplyses om, at de skal udvise den største forsigtighed, og at angivelse af varerne til fri omsætning kan give anledning til toldskyld«.

2. Aftalen EF-PLO

32. Aftalen EF-PLO trådte i kraft den 1. juli 1997. Det følger af dens præambel, at parterne indgik denne aftale under hensyntagen til »den betydning, som parterne tillægger principperne i De Forenede Nationers pagt, særlig overholdelsen af menneskerettighederne og de demokratiske principper og de politiske og økonomiske friheder, som udgør selve grundlaget for deres forbindelser«. Aftalen blev indgået under hensyntagen til »forskellene mellem parterne med hensyn til økonomisk og social udvikling og behovet for at intensivere de igangværende bestræbelser for at fremme den økonomiske og sociale udvikling i Vestbredden og i Gaza-striben«.

33. I henhold til artikel 1, stk. 2, i aftalen EF-PLO har denne bl.a. til formål at bidrage til den sociale og økonomiske udvikling af Vestbredden og Gaza-striben samt at anspore til

11 — Jf. udkastet til referatet fra det andet møde i Associeringsrådet EU-Israel af 20.11.2001 (tilgængeligt på Det Europæiske Råds hjemmeside).

12 — Side 4.

13 — Meddelelse til importørerne — Indførsel fra Israel til Fællesskabet af 23.11.2001 (EFT C 328, s. 6).

regionalt samarbejde med sigte på at befæste den fredelige sameksistens og den økonomiske og politiske stabilitet.

34. Aftalens artikel 5 bestemmer, at »[d]er indføres ingen ny told ved indførsel og udførsel eller afgifter med tilsvarende virkning i samhandelen mellem Fællesskabet og Vestbredden og Gaza-striben«. Aftalens artikel 6 tilføjer, at »[v]arer med oprindelse i Vestbredden og Gaza-striben indføres uden told og afgifter med tilsvarende virkning og uden kvantitative restriktioner og andre foranstaltninger med tilsvarende virkning«.

35. Begrebet »produkt med oprindelse« defineres i protokol nr. 3 til aftalen EF-PLO om definitionen af begrebet »produkter med oprindelsesstatus« og om metoderne for administrativt samarbejde. Det anføres i protokollens artikel 2, stk. 2, litra a) og b), at produkter anses for produkter med oprindelse på Vestbredden og i Gaza-striben, såfremt de fuldt ud er fremstillet på Vestbredden og i Gaza-striben [14], samt produkter, der er fremstillet på Vestbredden og i Gaza-striben, og som indeholder materialer, der ikke fuldt ud er fremstillet på Vestbredden og i Gaza-striben, dog på betingelse af, at disse materialer har undergået en tilstrækkelig bearbejdning eller forarbejdning i disse områder.

36. I tilfælde af en tvist mellem parterne vedrørende fortolkningen eller anvendelsen af aftalen EF-PLO, bestemmer aftalens artikel 67, at hver af parterne med henblik på tvistens afgørelse kan indbringe disse tvister for Det Blandede Udvalg.

37. Endelig følger det af aftalens artikel 73, at aftalen gælder for områderne på Vestbredden og i Gaza-striben.

B — *Den israelsk-palæstinensiske interimaftale*

38. Madrid-processen, der blev indledt i 1991, har til formål skabe en varig fred i Mellemøsten. Inden for rammerne af denne proces undertegnede Staten Israel og PLO i Washington den 28. september 1995 den israelsk-palæstinensiske interimaftale om Vestbredden og Gaza-striben. [15] Denne aftale, der ifølge dens præambel træder i stedet for aftalen om Gaza-striben og Jeriko-regionen [16], den foreløbige aftale om over-

14 — I medfør af artikel 4 i protokol nr. 3 til aftalen EF-PLO anses for produkter, der fuldt ud er fremstillet på Vestbredden og i Gaza-striben, bl.a. mineralske produkter, som er udvundet af deres jord eller havbund, vegetabilske produkter, der er høstet dér, samt levende dyr, som er født og opdrættet dér.

15 — Herefter »den israelsk-palæstinensiske aftale«.

16 — Aftale undertegnet i Cairo den 4.5.1994.

dragelse af beføjelser og ansvar [17] samt protokollen om efterfølgende overdragelse af beføjelser og ansvar [18], har bl.a. til formål at »etablere […] [et] folkevalgt Råd og [en] udøvende myndighed for det palæstinensiske folk på Vestbredden og i Gaza-striben […], der kan føre til en permanent løsning, baseret på FN's Sikkerhedsråds resolutioner 242 og 338« [19].

39. Det er ligeledes anført i præamblen, at valgene til det folkevalgte Råd og den udøvende myndighed vil udgøre et »væsentligt forberedende foreløbigt skridt mod realisering af de legitime rettigheder for det palæstinensiske folk og deres berettigede krav og vil give et demokratisk grundlag for etableringen af palæstinensiske institutioner«.

40. Med henblik på at nå dette mål bestemmer den israelsk-palæstinensiske aftale, at Staten Israel overdrager beføjelser og ansvar fra den israelske militære regering og dens civile administration til det folkevalgte Råd, og at Staten Israel skal fortsætte med at udøve beføjelser og ansvar, der ikke er overført [20].

41. I forlængelse af den første fase af omgrupperingen [21], blev der oprettet tre zoner. Der er tale om zone A, B og C. Da området, hvorfra de omhandlede produkter hidrører, er området i zone C, vil jeg alene beskæftige mig med denne zone.

42. I denne zone har Staten Israel bevaret en enekompetence inden for sikkerhed.

43. I medfør af artikel IX, stk. 5, litra b), nr. 1), i den israelsk-palæstinensiske aftale kan PLO føre forhandlinger og indgå økonomiske aftaler med stater eller internationale organisationer.

44. Aftalens artikel XI, stk. 2, litra c), bestemmer desuden, at »[i] zone C vil Israel under første fase til Rådet overføre beføjelser og ansvar, der ikke vedrører området som anført i bilag III«.

17 — Aftale undertegnet i Erez den 29.8.1994.

18 — Protokol undertegnet i Cairo den 27.8.1995.

19 — Jf. præamblen til den israelsk-palæstinensiske aftale.

20 — Jf. aftalens artikel 1, stk. 1.

21 — Aftalens artikel X bestemmer, at »[d]en første fase af de israelske styrkers omgruppering vil dække befolkede områder på Vestbredden — lokaliteter, byer, landsbyer, flygtningelejre, småbyer — som anført i bilag I [til den israelsk-palæstinensiske aftale] og vil være afsluttet 22 dage inden afholdelsen af det palæstinensiske valg«, hvilke valg til det folkevalgte Råd fandt sted den 20.1.1996 (jf hjemmesiden for Det Europæiske Forskningsinstitut vedrørende samarbejde inden for Middelhavsområdet og vedrørende det europæisk-arabiske samarbejde (http://www.medea.be) samt De Forenede Nationers hjemmeside (http://www.un.org)).

45. Artikel IV i bilag III til aftalen fastsætter særlige bestemmelser for områderne i zone C.

46. Det fremgår således, at under den første fase af omgrupperingen overdrages beføjelser og ansvar vedrørende de områder, der opregnes i tillæg 1 til det folkevalgte Råd, i overensstemmelse med bestemmelserne i dette tillæg.

47. Ifølge artikel 6 i tillægget er handel og industri blandt de områder, som overdrages til det folkevalgte Råd. Det præciseres, at området for handel og industri bl.a. omfatter import og eksport. De økonomiske aspekter vedrørende dette område indeholdes i bilag V til den israelsk-palæstinensiske aftale.

48. I medfør af artikel IX (der vedrører industri), stk. 6, i bilaget har palæstinenserne ret til uden restriktioner at eksportere deres industriprodukter til eksterne markeder på grundlag af oprindelsescertifikater, der udstedes af Den Palæstinensiske Myndighed.

II — De faktiske omstændigheder og tvisten i hovedsagen

49. Brita er et selskab, der er hjemmehørende i Tyskland. Selskabet importerer sodavandsmaskiner samt tilbehør og aromasirup, som er fremstillet af selskabet Soda-Club Ltd [22], der er beliggende i Mishor Adumin på Vestbredden øst for Jerusalem.

50. Dette område, der i 1967 blev besat af Staten Israel, henhører i medfør af den israelsk-palæstinensiske aftale under områderne i zone C.

51. Fra februar til juni 2002 anmodede Brita om overgang til fri omsætning af de varer, som blev leveret af Soda-Club. I den forbindelse blev der fremlagt 62 toldangivelser, hvorpå Staten Israel var angivet som varernes oprindelsesland. Det var ligeledes anført på de af Soda-Club fremlagte fakturaer, at de pågældende varer havde oprindelse i Israel.

52. Det tyske toldkontor godtog Britas anmodning på foreløbigt grundlag og bevilligede toldpræferencen for disse varer i over-

22 — Herefter »Soda-Club«.

ensstemmelse med aftalen EF-Israel. Samtidig anmodede kontoret om en efterfølgende kontrol af bevis for varernes oprindelse.

53. Anmodningen blev fremsat som følge af et ministerielt cirkulære af 6. december 2001, der indførte adgang til at anmode om efterfølgende kontrol for alle de præferencecertifikater, som blev udstedt i Israel, idet der for så vidt angår leverancer af de pågældende varer var grund til at antage, at disse havde oprindelse i de bosættelsesområder, som Staten Israel havde etableret på Vestbredden, i Gaza-striben, i Østjerusalem og i Golanhøjderne.

54. Anmodningen om efterfølgende kontrol blev fremsendt til de israelske toldmyndigheder. Sidstnævnte myndigheder svarede de tyske toldmyndigheder, at »det fremgår af den kontrol, [som de havde] foretaget, at de pågældende varer har oprindelse i en zone, der henhører under de israelske toldmyndigheders ansvar. Disse varer er som sådan omfattet af aftalen EF-Israel og skal indrømmes præferencebehandling i medfør af denne aftale«.

55. Idet de oplysninger, der blev afgivet af de israelske toldmyndigheder, var utilstrækkelige i henhold til artikel 32, stk. 6, i protokol nr. 4 til aftalen EF-Israel, opfordrede de tyske toldmyndigheder ved skrivelse af 6. februar 2003 på ny de israelske toldmyndigheder til uddybende at angive, om de i præferencecertifikaterne nævnte varer var blevet fremstillet i de israelske bosættelsesområder på Vestbredden, i Gaza-striben, i Østjerusalem eller i Golanhøjderne.

56. De israelske toldmyndigheder imødekom ikke denne anmodning. Ved afgørelse meddelt til Brita den 25. september 2003 afslog Hauptzollamt Hamburg-Hafen at bevillige præferencebehandling med den begrundelse, at det ikke kunne fastslås med sikkerhed, at de importerede varer henhørte under aftalen EF-Israel.

57. Der blev således foretaget en efteropkrævning af toldskylden for et beløb på 19 155,46 EUR. Brita påklagede denne opkrævning for Hauptzollamt Hamburg-Hafen. Denne klage blev afvist som ubegrundet ved afgørelse af 21. juni 2006.

58. Den 10. juli 2006 anlagde Brita sag ved den forelæggende ret. Da denne ret var i tvivl om fortolkningen af aftalen EF-Israel, besluttede den at udsætte sagen og forelægge Domstolen en række præjudicielle spørgsmål.

III — De præjudicielle spørgsmål

59. Domstolen har fået forelagt følgende spørgsmål:

»1) Skal importøren af en vare, som hidrører fra Vestbredden, bevilliges den begærede præferencebehandling, når henses til, at præferencebehandlingen i to relevante aftaler — nemlig [aftalen EF-Israel] og aftalen [EF-PLO] vedrører varer med oprindelse på Staten Israels område eller på Vestbredden, også selv om der kun fremlægges et formelt oprindelsescertifikat fra Israel?

Hvis spørgsmål 1 besvares benægtende:

2) Følger det af [aftalen EF-Israel], at toldmyndighederne i en medlemsstat i forhold til en importør, som begærer præferencebehandling for en vare, der indføres til Fællesskabets område, er bundet af de israelske myndigheders oprindelsescertifikat — og kontrolproceduren i henhold til artikel 32 i protokol nr. 4 til [aftalen EF-Israel] ikke iværksættes — så længe der ikke hos toldmyndighederne hersker anden tvivl angående varens oprindelsesstatus end, hvorvidt varen har oprindelse på et område, som udelukkende er underlagt israelsk kontrol — nemlig i henhold til [den israelsk-palæstinensiske interimaftale] — og så længe der ikke er blevet iværksat nogen procedure i henhold til artikel 33 i protokol nr. 4 til [aftalen EF-Israel]?

Hvis spørgsmål 2 besvares benægtende:

3) Må toldmyndighederne i indførselslandet uden videre afvise præferencebehandling, allerede fordi de israelske myndigheder på anmodningen om kontrol i henhold til artikel 32, stk. 2, i protokol nr. 4 til [aftalen EF-Israel], (kun) har bekræftet, at varerne er blevet fremstillet i et område, som er underlagt israelsk toldmyndighed og dermed er af israelsk oprindelse, og fordi de israelske myndigheder ikke har besvaret indfør-

selslandets toldmyndigheders efterfølgende anmodning om yderligere dokumentation, navnlig når det ikke længere har betydning, hvilken oprindelse varen rent faktisk har?

Hvis spørgsmål 3 besvares benægtende:

4) Må toldmyndighederne uden videre afvise præferencebehandlingen i henhold til [aftalen EF-Israel], når varen — hvad der i mellemtiden er afklaret — har oprindelse på Vestbredden, eller skal præferencebehandlingen i medfør af denne aftale også indrømmes for varer med denne oprindelse, i hvert fald så længe der ikke i henhold til artikel 33 i protokol nr. 4 til [aftalen EF-Israel], er iværksat nogen tvistemålsprocedure vedrørende fortolkningen af aftalebegrebet »Staten Israels område««?

IV — Analyse

60. Hvad indledningsvis angår Domstolens kompetence vedrørende fortolkningen af de associeringsaftaler, der er omhandlet i den foreliggende sag, bemærkes, at Domstolen i relation til aftalen om oprettelse af en associering mellem Det Europæiske Økonomiske Fællesskab og Tyrkiet [23] i dommen af 30. september 1987, Demirel [24] fastslog, at en aftale indgået af Rådet i henhold til EF-traktatens artikel 228 og 238 [25] er, for så vidt angår Fællesskabet, en retsakt fra en af Fællesskabets institutioner, jf. i EF-traktatens artikel 177, stk. 1, litra b) [26], at bestemmelserne i en sådan aftale udgør en integrerende del af fællesskabsretten, og at Domstolen efter fællesskabsretten har kompetence til præjudicielt at afgøre spørgsmål vedrørende fortolkningen af en sådan aftale [27].

61. Efter min opfattelse kan de præjudicielle spørgsmål behandles som følger.

62. Med sit andet og tredje spørgsmål ønsker den forelæggende ret oplyst, om toldmyndighederne i indførselslandet i henhold til artikel 32 i protokol nr. 4 til aftalen EF-Israel er bundet af resultatet af den efterfølgende kontrol af bevis for oprindelsen, som foretages af toldmyndighederne i udførselslandet.

23 — Aftale undertegnet den 12.9.1963 i Ankara af Republikken Tyrkiet på den ene side og af EØF's medlemsstater og Fællesskabet på den anden side. Aftalen blev indgået, godkendt og bekræftet på Fællesskabets vegne ved Rådets afgørelse 64/732/EØF af 23.12.1963 (*Samling af Aftaler indgået af De Europæiske Fællesskaber*, bind 3, s. 541).

24 — Sag 12/86, Sml. s. 3719.

25 — EF-traktatens artikel 228 (efter ændring nu artikel 300 EF) og EF-traktatens artikel 238 (nu artikel 310 EF).

26 — Nu artikel 234, stk. 1, litra b), EF.

27 — Jf. Demirel-dommen, præmis 7. Jf. tillige dom af 16.6.1998, sag C-162/96, Racke, Sml. I, s. 3655, præmis 41.

63. Den ønsker ligeledes oplyst, om toldmyndighederne i udførselslandet med henblik på løsning af tvisten mellem dem og toldmyndighederne i indførselslandet i henhold til protokollens artikel 33 skal forelægge tvisten for Toldsamarbejdsudvalget, inden der træffes ensidige foranstaltninger.

64. Endelig anmodes Domstolen med det første og fjerde spørgsmål om at afgøre, om en vare, der af de israelske toldmyndigheder angives at have oprindelse i Israel, og som produceres på det besatte område af Vestbredden, både omfattes af den præferencebehandling, der følger af aftalen EF-Israel, og af den tilsvarende i henhold til aftalen EF-PLO.

A — *Spørgsmålet om, hvorvidt indførselslandets toldmyndigheder er bundet af resultatet af den efterfølgende kontrol, som foretages af udførselslandets toldmyndigheder*

65. Det er efter min opfattelse hensigtsmæssigt indledningsvis at gennemgå de relevante bestemmelser i aftalen EF-Israel vedrørende kontrollen af en vares oprindelse.

66. For at blive omfattet af præferencebehandlingen skal eksportøren i henhold til artikel 17, i protokol nr. 4 til aftalen EF-Israel forelægge et EUR.1-certifikat. Dette certifikat udstedes af udførselslandets toldmyndigheder, der skal træffe alle nødvendige foranstaltninger med henblik på at kontrollere en vares oprindelsesstatus samt på at efterprøve, om samtlige øvrige i protokollen fastsatte betingelser er opfyldt [28].

67. Det pågældende certifikat fremlægges dernæst for toldmyndighederne i varens indførselsland. Såfremt disse myndigheder nærer begrundet tvivl om ægtheden af EUR.1-certifkatet, den pågældende vares oprindelsesstatus eller overholdelsen af de øvrige betingelser i protokollen, foretages en efterfølgende kontrol af certifikatet [29].

68. Toldmyndighederne i indførselslandet tilbagesender derefter det pågældende certifikat til udførselslandets toldmyndigheder, i givet fald med angivelse af de materielle eller formelle årsager, der gør en undersøgelse berettiget. Sidstnævnte myndigheder foretager kontrollen og underretter indførselslandets myndigheder om resultatet af kontrollen senest inden ti måneder. De skal

28 — Artikel 18, stk. 1 og 6, i protokol nr. 4 til aftalen EF-Israel.
29 — Protokollens artikel 32, stk. 1.

angive, om dokumenterne er ægte, og om den pågældende vare kan betragtes som en vare med oprindelsesstatus, og om den opfylder de øvrige betingelser i denne protokol [30].

69. Hvis der er begrundet tvivl og ikke foreligger svar inden ti måneder, eller hvis svaret fra udførselslandets toldmyndigheder ikke indeholder tilstrækkelige oplysninger til at fastslå det pågældende certifikats ægthed eller varernes virkelige oprindelse, afslår indførelseslandets toldmyndigheder at indrømme præferencebehandling [31].

70. Det administrative samarbejde, der er foreskrevet i artikel 32 i protokol nr. 4 til aftalen EF-Israel, er således indført af hensyn til kontrollen med rigtigheden af angivelserne vedrørende en vares oprindelse. Den efterfølgende kontrol kan eksempelvis have til formål at sikre, at værdien af et element, der ikke stammer fra Staten Israel, som indgår i den vare, for hvilken der er udstedt et EUR.1-certifikat, ikke er på mere end 10% af varens pris ab fabrik [32] eller kan vedrøre efterprøvelse af de forarbejdninger, som varen har været undergivet [33].

71. Det spørgsmål, der herved rejses, er, hvorvidt resultatet af den efterfølgende kontrol af varens oprindelse, som foretages af udførselslandets toldmyndigheder, binder toldmyndighederne i indførselslandet.

72. Domstolen har allerede haft lejlighed til at besvare dette spørgsmål i forbindelse med en række andre aftaler mellem Fællesskabet og tredjelande.

73. I dommen i sagen Les Rapides Savoyards m.fl. [34] vedrørende fortolkningen af frihandelsaftalen mellem Det Europæiske Økonomiske Fællesskab og Schweiz [35], der indeholder en protokol, som svarer til protokollen til aftalen EF-Israel, fastslog Domstolen, at »fastlæggelsen af en vares oprindelse […] er et spørgsmål, hvis regulering er baseret på en kompetencefordeling mellem toldmyndighederne hos frihandelsaftalens parter, derved, at varernes oprindelse fastlægges af myndighederne i den stat, hvorfra varen udføres, idet kontrollen med ordningens funktion sker gennem et gensidigt samarbejde mellem begge de berørte myndigheder« [36].

74. Domstolen fortsætter ved at anføre, at denne ordning kun kan fungere, såfremt

30 — Jf. protokollens artikel 32, stk. 2, 3 og 5.
31 — Jf. artikel 32, stk. 6, i protokol nr. 4 til aftalen EF-Israel.
32 — Jf. protokollens artikel 5, stk. 2, litra a).
33 — Jf. protokollens artikel 6.
34 — Dom af 12.7.1984, sag 218/83, Sml. s. 3105.
35 — Overenskomst indgået den 22.7.1972 i Bruxelles, indgået, godkendt og bekræftet på Fællesskabets vegne ved Rådets forordning (EØF) nr. 2840/72 af 19.12.1972 (EFT 1972, 31.12, s. 190).
36 — Jf. dommen i sagen Les Rapides Savoyards m.fl., præmis 26.

toldmyndighederne i indførselsstaten lægger de afgørelser til grund, der lovligt er truffet af toldmyndighederne i udførselsstaten [37].

75. Senest har Domstolen fastslået, at »indførselslandets toldmyndigheder ikke ensidigt [kan] erklære et EUR.1-certifikat, der lovligt er udstedt af udførselslandets toldmyndigheder, for ugyldigt. I tilfælde af en efterfølgende kontrol er myndighederne i indførselslandet ligeledes bundet af resultatet heraf« [38].

76. Den ordning med et administrativt samarbejde, der generelt indføres ved en associeringsaftale og særligt ved artikel 32 i protokol nr. 4 til aftalen EF-Israel, hviler således på en gensidig tillid mellem toldmyndighederne i de stater, der er parter i aftalen, samt på en gensidig anerkendelse af de retsakter, som toldmyndighederne udsteder.

77. Denne gensidige anerkendelse er ikke absolut. Domstolen har nemlig i visse situationer udtalt, at toldmyndighederne i indførselsstaten ikke er bundet af resultatet af den efterfølgende kontrol, som udførselslandets toldmyndigheder foretager.

78. Domstolen har således anerkendt, at under særlige omstændigheder, hvor udførselslandets toldmyndigheder ikke er i stand til forskriftsmæssigt at foretage den ved den omhandlede protokol foreskrevne efterfølgende kontrol, kan indførselslandets toldmyndigheder selv foretage kontrol af ægtheden og rigtigheden af EUR.1-cerifikatet ved at tage hensyn til andre beviser for varens oprindelse [39].

79. Domstolen fastslog ligeledes, at i tilfælde af begrundet tvivl om varernes oprindelse, og såfremt der ikke foreligger svar fra udførselslandets toldmyndigheder inden ti måneder regnet fra datoen for anmodningen om kontrol, eller hvis myndighedernes svar ikke indeholder tilstrækkelige oplysninger til at fastslå oprindelsen, kan de certifikater, som myndighederne har udstedt, tilbagekaldes af indførselslandets toldmyndigheder [40].

80. Når præferenceordningen ikke følger af en international aftale mellem Fællesskabet og et tredjeland baseret på gensidige forplig-

37 — Ibidem, præmis 27.
38 — Jf. dom af 9.2.2006, forenede sager C-23/04 — C-25/04, Sfakianakis, Sml. I, s. 1265, præmis 49.
39 — Dom af 7.12.1993, sag C-12/92, Huygen m.fl., Sml. I, s. 6381, præmis 27.
40 — Sfakianakis-dommen, præmis 38.

telser, men af en foranstaltning, som Fællesskabet selvstændigt har truffet, er udførselslandets toldmyndigheder desuden ikke berettigede til at binde Fællesskabet og dets medlemsstater ved deres fortolkning af en fællesskabsbestemmelse. I en sådan situation må den bedømmelse, som Kommissionen foretager vedrørende varernes oprindelse i forbindelse med en undersøgelsesforanstaltning, gå forud for den af toldmyndighederne i udførselslandets foretagne bedømmelse [41].

81. Domstolen har i en sag vedrørende aftalen om oprettelse af en associering mellem Det Europæiske Økonomiske Fællesskab og Tyrkiet [42] ligeledes fastslået, at indførselslandets toldmyndigheder bevarer muligheden for at foretage en efteropkrævning på grundlag af resultaterne af den af Kommissionen foretagne efterfølgende kontrol af importen, uden at være forpligtet til at iværksætte den procedure for behandling af uoverensstemmelser, der er fastsat i aftalen [43].

82. Det er således alene i tilfælde af en af udførselslandets toldmyndigheder udvist forsømmelse, eller såfremt der er tale om en selvstændig fællesskabsforanstaltning, at pligten til anerkendelse af disse myndigheders afgørelser ikke gælder for importlandets toldmyndigheder.

41 — Jf. dom af 14.5.1996, forenede sager C-153/94 og C-204/94, Faroe Seafood m.fl., Sml. I, s. 2465, præmis 24 og 25.

42 — Jf. fodnote 23 i dette forslag til afgørelse.

43 — Jf. dom af 14.11.2002, sag C-251/00, Illumitrónica, Sml. I, s. 10433, præmis 74.

83. Dette skyldes den omstændighed, at der gælder en formodningsregel, hvorefter det er udførselslandets toldmyndigheder, der bedst kan vurdere rigtigheden af de faktiske omstændigheder, som er afgørende for varens oprindelse [44].

84. Indførselslandets toldmyndigheder er således principielt bundet af resultatet af den efterfølgende kontrol, som udførselslandets toldmyndigheder foretager.

85. Jeg mener imidlertid, at det tilfælde, som Domstolen har fået forelagt i nærværende sag, adskiller sig fra de tilfælde, som Domstolen hidtil har taget stilling til.

86. I hovedsagen drejer det sig nemlig ikke om kontrol med nøjagtigheden af de angivelser vedrørende varens oprindelse, der giver ret til præferencebehandlingen, eftersom oprindelsen er kendt og ubestridt. Det drejer sig i realiteten om at få oplyst, om den pågældende oprindelse er omfattet af anvendelsesområdet for aftalen EF-Israel.

44 — Jf. dommen i sagen Les Rapides Savoyards m.fl., præmis 26.

87. Som anført [45] blev spørgsmålet om tvisten mellem importlandets og eksportlandets toldmyndigheder allerede berørt i forbindelse med Associeringsrådet EU-Israels andet møde den 20. november 2001. Jeg minder om, at sidstnævnte i medfør af artikel 75 i aftalen EF-Israel har kompetence til at træffe afgørelse i tvister om anvendelsen eller fortolkningen af denne aftale.

88. I forbindelse med dette møde henviste Kommissionen som medlem af Associeringsrådet [46] til tvisten vedrørende reglerne om oprindelse samt til de vanskeligheder, der følgelig er forbundet med anvendelsen af aftalen EF-Israel, og Kommissionen erklærede, at den som følge deraf ville træffe en række foranstaltninger. Kommissionen beklagede forskellene i fortolkningen af aftalens geografiske anvendelsesområde og erklærede, at den ville offentliggøre en ny meddelelse til importørerne i *Den Europæiske Unions Tidende*, som ville præcisere og træde i stedet for meddelelsen fra 1997.

89. Der er stadig ikke fundet en løsning på tvisten mellem Fællesskabet og Staten Israel.

90. Den forelæggende ret er nu blevet forelagt dette problem i forbindelse med en tvist mellem et tysk selskab, der importerer varer med oprindelse i de besatte områder, og de tyske toldmyndigheder. Det er på denne baggrund, at retten har henvendt sig til Domstolen, således at denne kan give en løsning på det pågældende problem.

91. Tvisten mellem Fællesskabet og Staten Israel har verseret i adskillige år og har således efterladt de erhvervsdrivende i en retsusikkerhed med hensyn til den eventuelle anvendelse af aftalen EF-Israel på produkter med oprindelse i de besatte områder.

92. Såfremt man anerkendte, at toldmyndighederne til en af parterne i denne aftale, eller deres domstole, ensidigt kan fortolke spørgsmålet om, hvorvidt den pågældende aftale finder anvendelse på produkter med oprindelse i de besatte områder, ville dette utvivlsomt føre til en uensartet anvendelse af aftalen EF-Israel, som, skal jeg minde om, udgør en integrerende del af Fællesskabets retsorden.

93. Dette ville mere konkret have til følge, at produkter fra de besatte områder, når de eksporteres til en medlemsstat, omfattes af den præferenceordning, som er indført ved aftalen EF-Israel, mens de samme produkter ved eksport til en anden medlemsstat ikke

45 — Punkt 26-31 i dette forslag til afgørelse.
46 — Jf. artikel 68 i aftalen EF-Israel.

ville være omfattet af denne præferenceordning.

94. Jeg er derfor af den opfattelse, at den formodning, som gælder vedrørende udførselslandets toldmyndigheders efterprøvelse af rigtigheden af de faktiske omstændigheder, ikke kan finde anvendelse i et tilfælde som det i hovedsagen omhandlede, idet ingen af parterne i aftalen EF-Israel bedst kan foretage en ensidig fortolkning af aftalens anvendelsesområde.

95. Jeg kan følgelig ikke se, hvorledes de tyske toldmyndigheder kan være bundet af resultatet af den efterfølgende kontrol, som foretages af de israelske toldmyndigheder.

96. På baggrund af samtlige ovenstående betragtninger er jeg af den opfattelse, at eftersom tvisten mellem toldmyndighederne i de stater, der er parter i aftalen EF-Israel, ikke vedrører en faktisk omstændighed, men vedrører rækkevidden af aftalens geografiske anvendelsesområde, er indførselslandets toldmyndigheder ikke bundet af resultatet af den efterfølgende kontrol, som foretages af udførselslandets toldmyndigheder inden for rammerne af den kontrolprocedure, der er fastsat i artikel 32 i protokol nr. 4 til den pågældende aftale.

B — *Om pligten til forelæggelse for Toldsamarbejdsudvalget*

97. Med sit andet spørgsmål har den forelæggende ret rejst problemet, om de tyske toldmyndigheder inden vedtagelsen af deres afgørelse om efteropkrævning af toldskyld var forpligtede til at forelægge tvisten for Toldsamarbejdsudvalget i overensstemmelse med artikel 33, stk. 1, i protokol nr. 4 til aftalen EF-Israel, som foreskriver, at hvis der i forbindelse med den efterfølgende kontrol opstår tvister, eller hvis der opstår tvister om fortolkningen af denne protokol, forelægges disse for Toldsamarbejdsudvalget.

98. Det afgørende er i realiteten at få oplyst, om de tyske toldmyndigheder var berettigede til ensidigt at træffe en foranstaltning, nemlig at foretage en efterfølgende opkrævning af toldskyld uden forudgående at forelægge spørgsmålet for Toldsamarbejdsudvalget.

99. Jeg mener ikke, at den procedure, der er indført ved protokollens artikel 33, stk. 1, er den rette ramme for løsningen af en konflikt, der vedrører anvendelsesområdet for aftalen EF-Israel.

100. Denne procedure skal anvendes, når der opstår en tvist efter den efterfølgende kontrol i henhold til artikel 32 i protokol nr. 4 til aftalen, en kontrol, der giver mulighed for en efterprøvelse af rigtigheden af angivelserne af et produkts oprindelse [47].

101. Jeg er imidlertid af den opfattelse, at tvisten mellem indførselslandets og udførselslandets toldmyndigheder ikke vedrører de omstændigheder, som er bestemmende for de i hovedsagen omhandlede varers oprindelse, men vedrører fortolkningen af aftalens anvendelsesområde.

102. Jeg vurderer, at den procedure, der skal følges i tvister som den i hovedsagen omhandlede, og som i øvrigt også blev fulgt i sagen, er den procedure, der er fastsat i artikel 75, stk. 1, i aftalen EF-Israel.

103. Det fremgår af denne bestemmelse, at »[h]ver af parterne kan indbringe alle tvister vedrørende anvendelsen eller fortolkningen af denne aftale for Associeringsrådet«. Jeg bemærker, at Associeringsrådet i henhold til aftalens artikel 67 skal undersøge de større spørgsmål, der opstår inden for rammerne af aftalen, og alle andre bilaterale eller internationale spørgsmål af gensidig interesse.

104. På baggrund af det ovenfor anførte er jeg af den opfattelse, at de tyske toldmyndigheder ikke var forpligtede til at forelægge tvisten mellem dem og de israelske toldmyndigheder for Toldsamarbejdsudvalget.

C — Om adgangen til at foretage en kvalifikation

105. Med sit første og fjerde spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om varer, der angives som værende af israelsk oprindelse, men som viser sig at have oprindelse i de besatte områder, og nærmere bestemt på Vestbredden, uden forskel er omfattet dels af præferenceordningen i henhold til aftalen EF-Israel, dels af den præferenceordning, der blev indført ved aftalen EF-PLO.

106. Den forelæggende ret er nemlig af den opfattelse, at det i sidste ende er af mindre betydning at få afklaret, hvilke toldmyndigheder der har kompetence til at udstede et

47 — Jf. punkt 70 i dette forslag til afgørelse.

EUR.1-certifikat, og at der under alle omstændigheder må bevilliges præferencebehandling til varer med oprindelse i de besatte områder, eftersom såvel aftalen EF-Israel som aftalen EF-PLO indeholder denne præferencebehandling.

107. Jeg deler ikke denne opfattelse.

108. Indledningsvis skal det nævnes, at artikel 83 i aftalen EF-Israel bestemmer, at »[aftalen] gælder […] for Israels område«.

109. Staten Israels grænser blev afgrænset gennem planen for delingen af Palæstina, som blev udarbejdet af Unscop [48] og godkendt den 29. november 1947 ved De Forenede Nationers Generalforsamlings resolution 181. Den 14. maj 1948 proklamerede chefen for den midlertidige regering i Staten Israel oprettelsen af denne stat på grundlag af de grænser, der var blevet fastlagt ved planen for delingen af Palæstina [49].

48 — United Nations Special Committee On Palestine. Denne komité, der er sammensat af 11 stater, og som blev oprettet af De Forenede Nationers generalforsamling i 1947, fik til opgave at finde en løsning på konflikten i Palæstina, bl.a. gennem udarbejdelse af en delingsplan.

49 — Se De Forenede Nationers hjemmeside (http://www.un.org) samt hjemmesiden for Staten Israels udenrigsministerium (http://www.mfa.gov.il).

110. Følgende anføres desuden i præamblen til aftalen EF-Israel:

»som tager hensyn til den betydning, som parterne tillægger princippet om økonomisk frihed og principperne i De Forenede Nationers Pagt, særlig overholdelsen af menneskerettighederne og demokrati, som udgør selve grundlaget for associeringen«.

111. I medfør af FN's Sikkerhedsråds resolution 242 af 22. november 1967, som omtales i præamblen til aftalen EF-PLO, blev det pålagt de israelske tropper at trække sig tilbage fra de besatte områder, at ophøre med enhver krigsførelse og krigstilstand samt at respektere suveræniteten, den territoriale integritet og den politiske uafhængighed for hver enkelt stat i regionen. De Forenede Nationers Sikkerhedsråd krævede anvendelsen af denne resolution ved en anden resolution, nemlig resolution 338 af 22. oktober 1973.

112. På baggrund af det ovenstående kan Domstolen efter min opfattelse alene konstatere, at områderne på Vestbredden og i Gazastriben ikke er en del af Staten Israel.

113. Jeg skal tilføje, at i forlængelse af et skriftligt spørgsmål P-2747/00 fra europaparlamentarikeren Lipietz [50] vedrørende den geografiske rækkevidde af aftalen EF-Israel anførte Rådet, at »[f]or så vidt angår associeringsaftalens geografiske anvendelsesområde gælder artikel 83 kun for Israels område, [og at] [u]dtrykket Israel omfatter territorialfarvandene omkring Israel, og under visse omstændigheder også nogle fartøjer. I aftalen [EF-Israel] findes der ingen nærmere definition. For sit vedkommende mener EF, at aftalen udelukkende omfatter staten Israels territorium inden for de internationalt anerkendte grænser i overensstemmelse med de relevante resolutioner fra FN's Sikkerhedsråd« [51].

114. Desuden anser både Staten Israel og PLO i henhold til artikel XI, stk. 1, i den israelsk-palæstinensiske aftale Vestbredden og Gaza-striben for en enkel territorial enhed.

115. På baggrund af det ovenstående forekommer det mig vanskeligt at tænke sig, at en vare, der har oprindelse på Vestbredden og mere generelt i de besatte områder, kan være omfattet af præferencebehandlingen i henhold til aftalen EF-Israel.

116. De spændinger, der består i forholdet mellem Staten Israel og PLO, bør ganske vist ikke straffe producenterne i disse områder eller forhindre dem i at opnå præferencebehandling.

117. Den løsning, hvor pragmatisk den end måtte være, som den forelæggende ret tilstræber, er efter min mening imidlertid ikke tilfredsstillende, hvilket skyldes følgende omstændigheder.

118. For det første har Domstolen udtalt, at ordningen med en præferencebehandling hviler på det princip, at Fællesskabet ensidigt indrømmer toldlempelser til produkter med oprindelse i visse udviklingslande med det formål at fremme handelsstrømmene fra disse lande. Anvendelsen af præferenceordningen er altså afhængig af varens oprindelse, hvorfor en kontrol hermed er et nødvendigt led i ordningen [52].

119. Det certifikat, der udstedes af udførselslandets toldmyndigheder, skal således utvetydigt kunne attestere, at den pågældende vare hidrører fra en nærmere defineret stat, således

50 — EFT 2001 C 113 E, s. 163.
51 — Punkt 2 i Rådets svar.
52 — Jf. i denne retning dom af 11.12.1980, sag 827/79, Acampora, Sml. s. 3731, præmis 5.

at den præferenceordning, som gælder for denne stat, anvendes på denne vare.

120. Efter min opfattelse kan præferenceordningen i henhold til aftalen EF-Israel således ikke anvendes på en vare med oprindelse på Vestbredden.

121. Desuden forekommer det mig, at da Fællesskabet i årene efter indgåelsen af aftalen EF-Israel samt efter indlemmelsen af de i 1967 besatte områder sørgede for at indgå aftalen EF-PLO med henblik på adgang til bevilling af en præferencebehandling for varer med oprindelse på Vestbredden og Gaza-striben, var det fordi, det vurderede, at disse varer ikke var omfattet af en sådan præferencebehandling i medfør af aftalen EF-Israel.

122. Det fremgår i øvrigt klart af et notat, udarbejdet af Rådets gruppe »Mashreq/Maghreb« om Unionens stillingtagen med henblik på det femte møde i Associeringsrådet EU-Israel, at i henhold til en teknisk aftale, som blev forhandlet mellem Staten Israel og Kommissionen, er de israelske toldmyndigheder forpligtede til at angive produktionsstedet på samtlige de oprindelsescertifikater, der udstedes i Israel for varer, der indrømmes præferencerettigheder, og som eksporteres til Unionen. Dette har til formål at sondre mellem varer med oprindelse i Israel, som indrømmes præferencerettigheder i henhold til aftalen EF-Israel, og de varer, der stammer fra bosættelseszoner, som ikke nyder disse rettigheder [53].

123. Det er desuden åbenbart, at Fællesskabet ved at indgå aftalen EF-PLO søgte at fremme handelsstrømmene fra og til Vestbredden og Gaza-striben. Det fremgår nemlig af aftalens artikel 1, at denne bl.a. har til formål at bidrage til den sociale og økonomiske udvikling af Vestbredden og Gaza-striben samt at anspore til regionalt samarbejde med sigte på at befæste den fredelige sameksistens og den økonomiske og politiske stabilitet.

124. I sin meddelelse af 12. maj 1998 [54] bemærker Kommissionen, at formålet med indførelsen af en præferenceordning for områderne på Vestbredden og Gaza-striben var at afhjælpe en uhensigtsmæssighed, nemlig at disse områders nabostater allerede havde en sådan ordning, mens der ikke fandtes en sådan for områderne på Vestbredden og i Gaza-striben [55].

53 — Jf. Rådets notat af 3.12.2004 (15638/04, punkt 40).
54 — Jf. fodnote 10 i dette forslag til afgørelse.
55 — Meddelelsens s. 9.

125. I 2007 var Vestbredden og Gaza-striben blot placeret som nr. 168 på listen over handelsimportpartnere for Den Europæiske Union [56]. aftalen EF-PLO har netop til formål at stimulere handelen mellem disse områder og Unionen. Såfremt man anerkendte, at varer med oprindelse i de pågældende områder kan undergives EF-Israel præferencebehandling, og at de således anses for varer af israelsk oprindelse, ville dette have til følge, at aftalen EF-PLO blev frataget en del af dens effektive virkning.

126. Endelig vurderer Brita, at de palæstinensiske toldmyndigheder under alle omstændigheder ikke var i stand til at udstede EUR.1-certifikater for varer, der stammede fra Vestbredden. Det er korrekt, at det, når henses til situationen i de besatte områder, kan forekomme vanskeligt for eksportørerne i disse områder at få udstedt disse certifikater af toldmyndighederne på Vestbredden og i Gaza-striben. Man kunne derfor, som det synes at være gjort gældende af den forelæggende ret, tillade, at de israelske toldmyndigheder kan udstede de pågældende certifikater, og at eksportørerne af varer med oprindelse i de pågældende områder kan undergives den præferencebehandling, der blev indført ved aftalen EF-PLO.

127. Det er imidlertid i henhold til artikel 16, stk. 4, i protokol nr. 3 til aftalen EF-PLO toldmyndighederne på Vestbredden og i Gaza-striben, der har kompetence til at udstede EUR.1-certifikatet.

128. Det fremgår desuden af bilag V til den israelsk-palæstinensiske aftale om de økonomiske forbindelser mellem de to parter, at de palæstinensiske myndigheder ikke er helt uden kompetence og ansvar i relation til handel og til toldområdet [57].

129. Ifølge artikel VIII, stk. 11, og artikel IX, stk. 6, i det pågældende bilag skal palæstinenserne have adgang til at eksportere deres landbrugs- og industriprodukter uden restriktioner på grundlag af oprindelsescertifikater, der *udstedes af de palæstinensiske myndigheder* [58].

130. Der findes således rent faktisk kompetente myndigheder, der udsteder EUR.1-certifikater for varer med oprindelse på Vestbredden og i Gaza-striben. Den erhvervsdrivende synes at kunne anmode om disse

56 — Se Kommissionens hjemmeside (http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/september/tradoc_113382.pdf).

57 — Jf. bilagets artikel 3.

58 — Min fremhævning. Jeg bemærker, at disse artikler finder anvendelse på områderne i zone C i medfør af artikel XI, stk. 2, litra c), i den israelsk-palæstinensiske aftale, der henviser til bilag III til aftalen. Ifølge artikel 6 i tillæg I til dette bilag er de økonomiske aspekter ved området for handel og industri, der vedrører områderne i zone C, indeholdt i bilag V til den israelsk-palæstinensiske aftale.

certifikater hos det palæstinensiske handelskammer [59].

131. Jeg er derfor af den opfattelse, at for at kunne opnå præferencebehandling i henhold til aftalen EF-PLO skal de EUR.1-certifikater, der angiver varernes oprindelse, udelukkende udstedes af de palæstinensiske toldmyndigheder. Det ville ikke være konsekvent at anvende den præferencebehandling, der indførtes ved denne aftale, på en vare, som er udstedt EUR.1-certifikat for af andre end de palæstinensiske toldmyndigheder.

132. Jeg mener i øvrigt, at denne analyse bekræftes af dommen af 5. juli 1994, Anastasiou m.fl. [60], i hvilken Domstolen skulle tage stilling til et tilfælde, der efter min opfattelse kan sidestilles med det tilfælde, der er blevet forelagt i hovedsagen.

133. I nævnte sag, der vedrørte aftalen af 19. december 1972 om oprettelse af en associering mellem Det Europæiske Økonomiske Fællesskab og Republikken Cypern [61], og hvis ordning vedrørende bevis for en vares oprindelse er den samme som dem, der er indført ved aftalen EF-Israel og EF-PLO, skulle Domstolen tage stilling til, dels om EØF-Cypern-aftalen er til hinder for indførselslandets toldmyndigheders accept af EUR.1-certifikater, som blev udstedt af andre myndigheder end de kompetente myndigheder i Republikken Cypern, eller om aftalen derimod foreskriver en sådan accept, dels, om det forholder sig anderledes i det tilfælde, hvor visse omstændigheder, som er forbundet med den særlige situation i Republikken Cypern, skulle anses for godtgjort eller ej.

134. Situationen var som følger. Producenter og eksportører af citrusfrugter, der var hjemmehørende i den nordlige del af Cypern, eksporterede deres produkter til Det Forenede Kongerige. EUR.1-certifikaterne, der var knyttet til disse produkter, blev udstedt af andre myndigheder end myndighederne i Republikken Cypern.

135. Domstolen fastslog, at »[s]elv om den faktiske deling af det cypriotiske område som følge af den tyrkiske hærs invasion i 1974 i et område, hvor Republikken Cyperns myndigheder fortsat i fuldt omfang udøver deres beføjelser, og et område, hvor de de facto ikke udøver dem, rejser problemer, der er vanskelige at løse i forbindelse med anvendelsen af associeringsaftalen [EØF-Cypern] på hele Cypern, indebærer dette dog ikke, at der kan

59 — Jf. punkt 17 i Kommissionens indlæg.
60 — Sag C-432/92, Sml. I, s. 3087.
61 — Aftale bilagt forordning (EØF) nr. 1246/73 af 14.5.1973, EFT L 133, s. 1, herefter »EØF-Cypern-aftalen«.

ses bort fra de klare, præcise og ubetingede bestemmelser i protokollen [om definitionen af begrebet varer med oprindelsesstatus og om metoderne for administrativt samarbejde af 1977] [[62]]« [63].

136. Domstolen fortsatte ved at anføre, at »[n]år certifikaterne accepteres af indførselsstatens toldmyndigheder, viser dette, at de har fuld tillid til det kontrolsystem vedrørende varernes oprindelse, som er iværksat af udførselsstatens kompetente myndigheder. Accepten viser også, at indførselsstatens myndigheder ikke er i tvivl om, at den efterfølgende kontrol, konsultationer vedrørende samt løsningen af eventuelle tvister vedrørende varernes oprindelse eller vedrørende svigagtige forhold kan ske effektivt, takket være de berørte forvaltningers samarbejde« [64].

137. Et sådant samarbejde er ifølge Domstolen »udelukket med myndighederne i et samfund som det, der er etableret på den nordlige del af Cypern, og som ikke anerkendes hverken af Fællesskabet eller dets medlemsstater, idet de ikke anerkender andre cypriotiske stater end Republikken Cypern«. [65] Domstolen fastslår ligeledes, at »en accept af [oprindelses]certifikater, der ikke er udstedt af Republikken Cypern, på grund af den manglende kontrol- og samarbejdsmulighed [indebærer] en klar tilsidesættelse af formålet og hensigten med den ordning, der er indført ved 1977-protokollen« [66].

138. Det er således på grundlag af Domstolens analyse i dommen i sagen Anastasiou m.fl., at certifikater, der udstedes af andre myndigheder end dem, der ved navns nævnelse er udpeget i associeringsaftalen, ikke er gyldige. Selv om det er korrekt, at vanskelige situationer i områder som den nordlige del af Cypern eller Vestbredden og Gaza-striben kunne tale for en løsning som den, som den forelæggende ret har foreslået, mener jeg ikke desto mindre, at hvis denne vej vælges, vil det i sidste ende betyde, at den indsats, der er gjort for at oprette en ordning med administrativt samarbejde mellem toldmyndighederne i medlemsstaterne og på Vestbredden samt i Gaza-striben samt for at tilskynde til handel med disse områder, vil blive ødelagt.

139. På baggrund af det ovenfor anførte er jeg af den opfattelse, at varer, der af de israelske toldmyndigheder certificeres som værende af israelsk oprindelse, men som viser sig at have oprindelse i de besatte områder, og nærmere bestemt på Vestbredden, hverken kan nyde fordel af den præferenceordning, der er fastsat ved aftalen EF-Israel, eller den, der er indført ved aftalen EF-PRO.

62 — Protokol bilagt protokollen til EØF-Cypern-aftalen, som selv er et bilag til Rådets forordning (EF) nr. 2907/77 af 20.12.1977, EFT L 339, s. 1.

63 — Jf. dommen i sagen Anastasiou m.fl., præmis 37.

64 — Ibidem, præmis 39.

65 — Ibidem, præmis 40.

66 — Ibidem, præmis 41.

V — Forslag til afgørelse

140. På baggrund af det ovenstående foreslår jeg, at Domstolen giver Finansgericht Hamburg følgende svar:

»1) Indførselslandets toldmyndigheder er ikke bundet af resultatet af den efterfølgende kontrol, som foretages af udførselslandets toldmyndigheder i forbindelse med den kontrolprocedure, der er fastsat i artikel 32 i protokol nr. 4 til Euro-Middelhavsaftalen om oprettelse af en associering mellem De Europæiske Fællesskaber og deres medlemsstater på den ene side og Staten Israel på den anden side, såfremt den verserende tvist mellem toldmyndighederne i de stater, der er parter i aftalen, vedrører rækkevidden af aftalens geografiske anvendelsesområde.

2) Desuden var de tyske toldmyndigheder ikke forpligtede til at forelægge tvisten mellem dem og de israelske toldmyndigheder for Toldsamarbejdsudvalget.

3) Varer, der af de israelske toldmyndigheder certificeres som værende af israelsk oprindelse, men som viser sig at have oprindelse i de besatte områder, og nærmere bestemt fra Vestbredden, kan hverken nyde fordel af den præferenceordning, der er fastsat ved Euro-Middelhavsaftalen om oprettelse af en associering mellem De Europæiske Fællesskaber og deres medlemsstater på den ene side og Staten Israel på den anden side, eller den ordning, der er indført ved Euro-Middelhavsinterimassocieringsaftalen om handel og samarbejde mellem Det Europæiske

Fællesskab på den ene side og Den Palæstinensiske Befrielsesorganisation PLO til fordel for Vestbredden og Gaza-stribens Palæstinensiske Myndighed på den anden side.«