CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL

Y. BOT

van 29 oktober 2009 [1]

1. Het onderhavige prejudiciële verzoek betreft de uitlegging van de Euro-mediterrane Overeenkomst waarbij een associatie tot stand wordt gebracht tussen de Europese Gemeenschappen en hun lidstaten, enerzijds, en de Staat Israël, anderzijds [2], alsook de uitlegging van de Euro-mediterrane Interim-associatieovereenkomst voor handel en samenwerking tussen de Europese Gemeenschap, enerzijds, en de Palestijnse Bevrijdingsorganisatie (PLO) ten behoeve van de Palestijnse Autoriteit van de Westelijke Jordaanoever en de Gazastrook, anderzijds [3].

2. Het verzoek is gedaan in een geding tussen Brita GmbH [4] en de Duitse douaneautoriteiten in verband met de betaling van douanerechten voor de invoer van toestellen voor de bereiding van spuitwater die zijn geproduceerd op de Westelijke Jordaanoever, waarvoor de Israëlische autoriteiten een certificaat inzake goederenverkeer als bewijs van de Israëlische oorsprong van die producten hebben afgegeven.

3. Het Finanzgericht Hamburg (Duitsland) wenst van het Hof te vernemen of de Duitse douaneautoriteiten krachtens de overeenkomst EG-Israël gebonden zijn door het resultaat van de door de Israëlische douaneautoriteiten verrichte controle achteraf van de oorsprong van die producten.

4. De verwijzende rechter wenst ook te vernemen of de Duitse douaneautoriteiten verplicht waren het geschil tussen hen en de Israëlische douaneautoriteiten voor te leggen aan het bij die overeenkomst ingestelde Comité douanesamenwerking.

5. Ten slotte wordt het Hof verzocht zich uit te spreken over de mogelijkheid om zowel de overeenkomst EG-Israël als de overeenkomst EG-PLO toe te passen op producten die als van oorsprong uit Israël zijn aangemerkt, maar afkomstig blijken te zijn uit de bezette gebieden, en wel uit de Westelijke Jordaanoever.

6. In deze conclusie zal ik het Hof voorstellen voor recht te verklaren dat, daar het geschil tussen de douaneautoriteiten van de staten die partij zijn bij de overeenkomst EG-Israël

1 — Oorspronkelijke taal: Frans.
2 — PB 2000, L 147, blz. 3; hierna: „overeenkomst EG-Israël".
3 — PB 1997, L 187, blz. 3; hierna: „overeenkomst EG-PLO".
4 — Hierna: „Brita".

betrekking heeft op de omvang van het territoriale toepassingsgebied van die overeenkomst, de douaneautoriteiten van de staat van invoer niet gebonden zijn door het resultaat van de door de douaneautoriteiten van de staat van uitvoer verrichte controle achteraf.

7. Vervolgens zal ik het Hof voorstellen te verklaren dat de Duitse douaneautoriteiten niet verplicht waren het geschil tussen hen en de Israëlische douaneautoriteiten voor te leggen aan het Comité douanesamenwerking.

8. Ten slotte zal ik uiteenzetten waarom mijns inziens producten die door de Israëlische douaneautoriteiten als van oorsprong uit Israël zijn aangemerkt, maar van oorsprong blijken te zijn uit de bezette gebieden, en wel uit de Westelijke Jordaanoever, niet in aanmerking komen voor de preferentiële behandeling volgens de overeenkomst EG-Israël noch voor die volgens de overeenkomst EG-PLO.

I — Rechtskader

A — *Gemeenschapsrecht*

9. De op 27 en 28 november 1995 te Barcelona gehouden Euro-mediterrane ministeriële conferentie heeft de concretisering van de door de eerdere Europese Raden uitgezette koers mogelijk gemaakt, namelijk het aangaan van een partnerschap met de landen van het Middellandse Zeegebied. Daarbij zijn twaalf derde landen betrokken: de Democratische Volksrepubliek Algerije, de Republiek Cyprus, de Arabische Republiek Egypte, de Staat Israël, het Hasjemitische Koninkrijk Jordanië, de Libanese Republiek, de Republiek Malta, het Koninkrijk Marokko, de Syrische Arabische Republiek, de Republiek Tunesië, de Republiek Turkije en de Palestijnse Autoriteit.

10. Dit nieuwe partnerschap bestaat uit drie onderdelen. Het onderdeel „politiek en veiligheid" beoogt de vaststelling van een gemeenschappelijke ruimte van vrede en stabiliteit. Het tweede onderdeel, „economie en financiën", is gericht op het creëren van een ruimte van gemeenschappelijke welvaart. Het onderdeel „sociale, culturele en menselijke zaken" beoogt ten slotte de ontwikkeling van het menselijk potentieel en de bevordering van wederzijds begrip tussen de culturen en van de uitwisseling tussen het maatschappelijk middenveld.

11. Vervolgens zijn bilaterale overeenkomsten gesloten tussen de Europese Gemeen-

schap en de lidstaten enerzijds, en de Middellandse Zeelanden anderzijds. Die overeenkomsten zijn alle volgens hetzelfde stramien opgebouwd rond de drie bovengenoemde onderdelen en omvatten een protocol betreffende de definitie van het begrip „producten van oorsprong" en methoden van administratieve samenwerking, die met name betrekking hebben op de wijze van afgifte en de controle achteraf van certificaten die de oorsprong van de producten bevestigen.

12. In die context hebben de Gemeenschap en de lidstaten te Brussel op 20 november 1995 de overeenkomst EG-Israël ondertekend en op 24 februari 1997 de overeenkomst EG-PLO.

13. Deze overeenkomsten zijn respectievelijk goedgekeurd bij de besluiten 2000/384/EG, EGKS van de Raad en de Commissie van 19 april 2000 [5] en 97/430/EG van de Raad van 2 juni 1997 [6].

1. De overeenkomst EG-Israël

14. De overeenkomst EG-Israël is op 1 juni 2000 in werking getreden. Uit de preambule van deze overeenkomst volgt dat de „Gemeenschap, de lidstaten en Israël [de tussen hen bestaande traditionele banden] wensen te versterken en duurzame betrekkingen op basis van wederkerigheid en partnerschap en de verdere integratie van de Israëlische economie in de Europese economie tot stand wensen te brengen".

15. In de preambule van de overeenkomst EG-Israël valt ook te lezen dat de partijen deze overeenkomst hebben gesloten „gelet op het belang dat [zij] hechten aan de eerbiediging van het beginsel van economische vrijheid en de beginselen van het Handvest van de Verenigde Naties, en in het bijzonder aan de eerbiediging van de mensenrechten en de democratie waarop de associatie is gegrondvest".

16. Op grond van artikel 7 van deze overeenkomst zijn de bepalingen van de overeenkomst EG-Israël van toepassing op producten van oorsprong uit de Gemeenschap en Israël. Artikel 8 van deze overeenkomst bepaalt: „In- of uitvoerrechten en heffingen van gelijke werking in het handelsverkeer tussen de Gemeenschap en Israël zijn niet toegestaan. Dit is ook van toepassing op douanerechten van fiscale aard."

17. Artikel 67 van de overeenkomst EG-Israël voorziet in de oprichting van een associatieraad, belast met de behandeling van alle belangrijke vraagstukken die zich in het kader van deze overeenkomst voordoen en alle andere bilaterale of internationale vraagstukken van gemeenschappelijk belang.

5 — PB L 147, blz. 1.
6 — PB L 187, blz. 1.

18. Ingevolge artikel 75, lid 1, van deze overeenkomst mag iedere partij geschillen die verband houden met de toepassing of de interpretatie van de overeenkomst EG-Israël aan de associatieraad voorleggen.

19. Uit artikel 79, lid 2, van deze overeenkomst volgt ook dat indien een van de partijen van mening is dat de andere partij een verplichting van de overeenkomst niet is nagekomen, zij passende maatregelen kan treffen, op voorwaarde evenwel dat zij, alvorens dit te doen, de associatieraad alle ter zake doende informatie verstrekt die nodig is voor een grondig onderzoek van de situatie, teneinde een voor beide partijen aanvaardbare oplossing te vinden.

20. Het territoriale toepassingsgebied van de overeenkomst EG-Israël is vastgelegd in artikel 83 ervan. Volgens dat artikel is de overeenkomst van toepassing op het grondgebied waar het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap en het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap voor Kolen en Staal van toepassing zijn, overeenkomstig de bepalingen van deze verdragen, en op het grondgebied van de Staat Israël.

21. Volgens artikel 2, lid 2, sub a en b, van protocol nr. 4 bij die overeenkomst betreffende de definitie van het begrip „producten van oorsprong" en methoden van administratieve samenwerking, worden als producten van oorsprong uit Israël beschouwd geheel en al in Israël verkregen producten in de zin van artikel 4 [7], en in Israël verkregen producten, waarin materialen zijn verwerkt die daar niet geheel en al zijn verkregen, mits deze materialen in Israël een be- of verwerking hebben ondergaan die toereikend is in de zin van artikel 5.

22. Protocol nr. 4 bij de overeenkomst EG-Israël stelt ook de regels inzake het bewijs van oorsprong van de producten vast. Zo bepaalt artikel 17, lid 1, sub a, van dit protocol dat producten van oorsprong in de zin van dit protocol onder de toepassing van de overeenkomst EG-Israël vallen op vertoon van een certificaat inzake goederenverkeer EUR.1 [8]. Krachtens artikel 18, lid 1, van protocol nr. 4 bij de overeenkomst EG-Israël wordt dit certificaat afgegeven door de douaneautoriteiten van het land van uitvoer op schriftelijke aanvraag van de exporteur of, onder diens verantwoordelijkheid, van zijn gemachtigde vertegenwoordiger.

23. Artikel 32 van dit protocol betreft de administratieve samenwerking tussen de Staat Israël en de betrokken lidstaat. Daarom kunnen de douaneautoriteiten van de staat van invoer, wanneer zij twijfelen aan de

7 — Dit artikel 4 geeft een opsomming van de producten die worden beschouwd als geheel en al in de Gemeenschap of in Israël verkregen. Het gaat bijvoorbeeld om uit de bodem van deze gebieden of hun zeebodem gewonnen producten, aldaar geoogste producten van het plantenrijk of van aldaar opgefokte levende dieren.

8 — Hierna: „certificaat EUR.1".

oorsprong van de producten, om controle achteraf van de certificaten EUR.1 verzoeken. Zij zenden de betrokken certificaten dan terug aan de douaneautoriteiten van de staat van uitvoer, onder vermelding van de formele of materiële redenen waarom een onderzoek wordt aangevraagd.

24. Artikel 32, lid 3, van dit protocol bepaalt dat de controle wordt verricht door de douaneautoriteiten van het land van uitvoer. Artikel 32, lid 6, van protocol nr. 4 bij de overeenkomst EG-Israël bepaalt dat „[i]ndien bij gegronde twijfel binnen de termijn van tien maanden geen antwoord is ontvangen of indien het antwoord niet voldoende gegevens bevat om de echtheid van het betrokken document of de werkelijke oorsprong van de producten vast te stellen, […] de aanvragende douaneautoriteiten de algemene tariefpreferenties niet toe[kennen], behoudens overmacht of buitengewone omstandigheden".

25. Ten slotte bepaalt artikel 33, eerste alinea, van dit protocol: „Geschillen ten aanzien van de in artikel 32 bedoelde controles die de douaneautoriteiten die de controle hebben aangevraagd en de douaneautoriteiten die met deze controle zijn belast niet onderling kunnen regelen, en problemen in verband met de interpretatie van dit protocol worden aan het Comité douanesamenwerking voorgelegd."

26. Over de oorsprongsregel en de omvang van het territoriale toepassingsgebied van de overeenkomst EG-Israël bestaat al jaren een geschil tussen de Gemeenschap en de Staat Israël. Volgens de Gemeenschap kunnen producten van oorsprong uit de bezette gebieden van de Westelijke Jordaanoever en de Gazastrook niet in aanmerking komen voor de in de overeenkomst EG-Israël ingevoerde preferentiële behandeling, terwijl de Staat Israël van mening is dat dit wel het geval is.

27. Reeds in 1997 heeft de Commissie van de Europese Gemeenschappen in een kennisgeving aan de importeurs [9] uiting gegeven aan haar twijfels over de geldigheid van certificaten EUR.1 die werden aangeboden bij de invoer in de Gemeenschap van sinaasappelsap afkomstig uit Israël, en over het gebrek aan administratieve samenwerking tussen de Staat Israël en de Gemeenschap. Die twijfel kon volgens de Commissie de geldigheid van die certificaten ter discussie stellen.

28. Op 12 mei 1998 heeft de Commissie in een mededeling aan de Raad en het Europees Parlement [10] melding gemaakt van de ondervonden moeilijkheden bij de toepassing van protocol nr. 4 bij de overeenkomst EG-Israël, dat werd toegepast in afwachting van de bekrachtiging van de overeenkomst zelf door de Gemeenschap.

9 — Kennisgeving aan de importeurs — Invoer vanuit Israël in de Gemeenschap van 8 november 1997 (PB C 338, blz. 13).

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

29. In die mededeling heeft zij uiteengezet dat er twee belemmeringen bestonden voor een correcte toepassing van die overeenkomst. Die belemmeringen betroffen de export naar de Gemeenschap van producten die als van oorsprong uit Israël werden aangemerkt, terwijl zij in werkelijkheid in de bezette gebieden waren vervaardigd.

30. In de tweede zitting van de associatieraad EU-Israël [11] heeft de Commissie voorts „het voortduren van interpretatiegeschillen op het terrein van het territoriale toepassingsgebied van de overeenkomst [EG-Israël] betreurd". Ook heeft zij onderstreept dat zij juridisch gehouden was om de uitvoering van die overeenkomst te waarborgen en de eigen middelen van de Europese Unie te beschermen. [12] Om die reden heeft de Commissie de publicatie van een nieuwe kennisgeving aangekondigd. [13]

31. In die kennisgeving stelt de Commissie de importeurs ervan in kennis dat „op grond van de resultaten van de uitgevoerde verificatieprocedures thans wordt bevestigd dat Israël bewijzen van oorsprong afgeeft voor producten die afkomstig zijn van plaatsen die sinds 1967 onder Israëlisch bestuur zijn geplaatst en die volgens de Gemeenschap niet in aanmerking komen voor een preferentiële behandeling op grond van de [overeenkomst EG-Israël]". Vervolgens deelt zij mede dat de „importeurs in de Gemeenschap die documenten ter staving van de oorsprong overleggen teneinde een preferentiële behandeling te krijgen voor producten van oorsprong uit Israëlische vestigingen op de Westelijke Jordaanoever, in de Gazastrook, in Oost-Jeruzalem en op de Golan Hoogvlakte […] ervan in kennis worden gesteld dat zij alle nodige voorzorgen moeten nemen en dat het in het vrije verkeer brengen van die goederen tot het ontstaan van een douaneschuld kan leiden".

2. Overeenkomst EG-PLO

32. De overeenkomst EG-PLO is op 1 juli 1997 in werking getreden. Volgens de preambule ervan hebben de partijen die overeenkomst gesloten „gelet op het belang dat de partijen hechten aan de beginselen van het Handvest van de Verenigde Naties, en in het bijzonder aan de eerbiediging van de mensenrechten, de democratische beginselen en de politieke en economische vrijheden waarop hun betrekkingen zijn gegrondvest". De overeenkomst is ook gesloten „gelet op het verschil in economische en sociale ontwikkeling tussen de partijen en de noodzaak de bestaande inspanningen ter bevordering van economische en sociale ontwikkeling van de Westelijke Jordaanoever en de Gazastrook te intensiveren".

33. De overeenkomst EG-PLO heeft volgens artikel 1, lid 2, ervan met name tot doel bij te dragen aan de sociale en economische

11 — Zie ontwerp-notulen van de tweede zitting van de associatieraad EU-Israël van 20 november 2001 (beschikbaar op de internetsite van de Raad van de Europese Unie).

12 — Bladzijde 4.

13 — Kennisgeving aan de importeurs — Invoer vanuit Israël in de Gemeenschap van 23 november 2001 (PB C 328, blz. 6).

ontwikkeling van de Westelijke Jordaanoever en de Gazastrook alsook de regionale samenwerking te bevorderen met het oog op de consolidatie van het vreedzaam samenleven en de economische en politieke stabiliteit.

34. Artikel 5 van deze overeenkomst bepaalt: „Er [worden] geen douanerechten bij invoer of heffingen van gelijke werking ingevoerd in het handelsverkeer tussen de Gemeenschap en de Westelijke Jordaanoever en de Gazastrook." Artikel 6 van deze overeenkomst voegt hieraan toe: „De invoer in de Gemeenschap van producten van oorsprong uit de Westelijke Jordaanoever en de Gazastrook is vrij van douanerechten of heffingen van gelijke werking en vrij van kwantitatieve beperkingen of maatregelen van gelijke werking."

35. Het begrip „product van oorsprong" wordt gedefinieerd in protocol nr. 3 bij de overeenkomst EG-PLO betreffende de definitie van het begrip „producten van oorsprong" en de methoden van administratieve samenwerking. Volgens artikel 2, lid 2, sub a en b, van dit protocol worden de volgende producten beschouwd van oorsprong te zijn uit de Westelijke Jordaanoever en de Gazastrook: geheel en al in de Westelijke Jordaanoever en de Gazastrook verkregen producten [14] en aldaar verkregen producten waarin materialen zijn verwerkt die daar niet geheel en al zijn verkregen, mits deze materialen in de Westelijke Jordaanoever en de Gazastrook een be- of verwerking hebben ondergaan die toereikend is.

36. Geschillen die verband houden met de toepassing of de interpretatie van de overeenkomst EG-PLO mag iedere partij krachtens artikel 67 ervan ter beslechting aan het Gemengd Comité voorleggen.

37. Ten slotte bepaalt artikel 73 van die overeenkomst dat zij van toepassing is op het grondgebied van de Westelijke Jordaanoever en de Gazastrook.

B — *Israëlisch-Palestijns Interimakkoord*

38. Het in 1991 gelanceerde Madrid-proces beoogt duurzame vrede in het Midden-Oosten. In het kader van dit proces hebben de Staat Israël en de PLO op 28 september 1995 te Washington het Israëlisch-Palestijns Interimakkoord over de Westelijke Jordaanoever en de Gazastrook ondertekend. [15] Dit akkoord, dat volgens zijn preambule de overeenkomst over de Gazastrook en het district Jericho [16], de overeenkomst over de

14 — Ingevolge artikel 4 van protocol nr. 3 bij de overeenkomst EG-PLO worden met name als geheel en al in de Westelijke Jordaanoever en de Gazastrook verkregen producten beschouwd aldaar uit de bodem of zeebodem gewonnen producten, aldaar geoogste producten van het dierenrijk en producten afkomstig van aldaar opgefokte levende dieren.

15 — Hierna: „Israëlisch-Palestijns akkoord".

16 — Overeenkomst ondertekend te Caïro op 4 mei 1994.

preparatoire overdracht van bevoegdheden en verantwoordelijkheden [17] en het protocol betreffende een verdere overdracht van bevoegdheden en verantwoordelijkheden [18] vervangt, heeft met name tot doel „te komen tot […] [een] gekozen Raad […] en [een] voorzitter van de Uitvoerende Autoriteit voor het Palestijnse volk op de Westelijke Jordaanoever en in de Gazastrook […], resulterend in een permanente regeling op grond van de resoluties 242 en 338 van de Veiligheidsraad [van de Verenigde Naties]". [19]

39. In die preambule valt ook te lezen dat de verkiezingen van de Raad en van de voorzitter van de Uitvoerende Autoriteit een „belangrijke tussentijdse voorbereidingsfase in het proces van verwezenlijking van de legitieme rechten van het Palestijnse volk en hun gerechtvaardigde eisen zullen vormen en een democratische basis voor de oprichting van Palestijnse instellingen zullen bieden".

40. Ter verwezenlijking van dit doel bepaalt het Israëlisch-Palestijns akkoord dat de Staat Israël bepaalde bevoegdheden en verantwoordelijkheden van het Israëlische militaire bewind en van zijn burgerlijke bestuur zal overdragen aan de gekozen Raad en dat hij de niet aldus overgedragen bevoegdheden en verantwoordelijkheden zal blijven uitoefenen. [20]

17 — Overeenkomst ondertekend te Erez op 29 augustus 1994.
18 — Protocol ondertekend te Caïro op 27 augustus 1995.
19 — Zie preambule van het Israëlisch-Palestijns akkoord.
20 — Zie artikel 1, lid 1, van dat akkoord.

41. Na de eerste hergroeperingsfase [21] zijn drie zones ingesteld: A, B en C. Omdat het gebied waaruit de betrokken producten in het hoofdgeding afkomstig zijn deel uitmaakt van zone C, ben ik alleen in die zone geïnteresseerd.

42. In die zone behoudt de Staat Israël de uitsluitende bevoegdheid op het gebied van veiligheid.

43. Ingevolge artikel IX, lid 5, sub b, 1, van het Israëlisch-Palestijns akkoord kan de PLO met staten of internationale organisaties onderhandelingen voeren over economische overeenkomsten en die ondertekenen.

44. Verder bepaalt artikel XI, lid 2, sub c, van dat akkoord dat „Israël in zone C tijdens de eerste hergroeperingsfase de burgerlijke bevoegdheden en verantwoordelijkheden die geen betrekking hebben op het grondgebied, zoals nader omschreven in bijlage III, zal overdragen aan de Raad".

21 — Artikel X van dat akkoord bepaalt: „De eerste hergroeperingsfase van het Israëlische leger zal de bevolkte gebieden van de Westelijke Jordaanoever bestrijken — steden, dorpen, vluchtelingenkampen en gehuchten — zoals genoemd in bijlage I [bij het Israëlisch-Palestijns akkoord], en zal 22 dagen vóór de Palestijnse verkiezingen zijn voltooid"; de verkiezing van de Raad heeft op 20 januari 1996 plaatsgevonden [zie de internetsite van het Institut Européen de Recherche sur la Coopération Méditerranéenne et Euro-Arabe (http://www.medea.be) en van de Verenigde Naties (http://www.un.org)].

45. Artikel IV van bijlage III van het akkoord voorziet in specifieke bepalingen voor de in zone C gelegen gebieden.

46. Zo zullen in zone C tijdens de eerste hergroeperingsfase de bevoegdheden en verantwoordelijkheden op de in aanhangsel I genoemde terreinen volgens de daarin genoemde bepalingen worden overgedragen aan en uitgeoefend door de gekozen Raad.

47. Volgens artikel 6 van dit aanhangsel maken handel en industrie deel uit van de aan de Raad overgedragen terreinen. Het terrein handel en industrie omvat onder meer invoer en uitvoer. De economische aspecten van dit terrein zijn vervat in bijlage V bij het Israëlisch-Palestijns akkoord.

48. Op grond van artikel IX (dat betrekking heeft op de industrie), lid 6, van die bijlage zullen de Palestijnen het recht hebben hun industrieproducten zonder beperkingen uit te voeren naar het buitenland, op basis van door de Palestijnse Autoriteit afgegeven certificaten van oorsprong.

II — Feiten en hoofdgeding

49. Brita is een in Duitsland gevestigde vennootschap. Zij importeert toestellen voor de bereiding van spuitwater alsmede toebehoren en siropen om drankjes te bereiden, die worden geproduceerd door de vennootschap Soda-Club Ltd [22], gevestigd te Mishor Adumin op de Westelijke Jordaanoever ten oosten van Jeruzalem.

50. Op grond van het Israëlisch-Palestijns akkoord behoort dit gebied, dat in 1967 door de Staat Israël is bezet, tot de in zone C gelegen gebieden.

51. Tussen februari en juni 2002 heeft Brita bij 62 douaneaangiften verzocht om door Soda-Club geleverde goederen in het vrije verkeer te mogen brengen. Op de aangiften stond als land van oorsprong van deze goederen de Staat Israël vermeld. Ook volgens de facturen van Soda-Club waren de producten van het hoofdgeding van oorsprong uit Israël.

52. Het Duitse douanekantoor heeft Brita's aangiften voorlopig aanvaard en het preferentiële douanetarief toegekend aan die producten, conform de overeenkomst EG-

22 — Hierna: „Soda-Club".

Israël. Tegelijkertijd heeft het om een controle achteraf van het bewijs van oorsprong van de producten verzocht.

53. Dat verzoek is gedaan naar aanleiding van een ministeriële circulaire van 6 december 2001, op grond waarvan verzoeken om controle achteraf moesten worden ingediend voor alle in Israël opgemaakte bewijzen van oorsprong, indien voor de betrokken leveringen van goederen gegronde redenen bestonden om aan te nemen dat deze goederen mogelijk van oorsprong waren uit de door de Staat Israël gebouwde nederzettingen op de Westelijke Jordaanoever, in de Gazastrook, in Oost-Jeruzalem of op de Golan Hoogvlakte.

54. Het verzoek om controle achteraf is aan de Israëlische douaneautoriteiten gezonden. Die hebben de Duitse douaneautoriteiten geantwoord dat „uit de door ons verrichte verificatie blijkt dat de betrokken goederen afkomstig zijn uit een zone onder verantwoordelijkheid van de Israëlische douane. Als zodanig zijn die goederen producten van oorsprong op grond van de overeenkomst […] EG-Israël en komen zij in aanmerking voor de preferentiële behandeling uit hoofde van die overeenkomst."

55. Omdat zij de door de Israëlische douaneautoriteiten verstrekte informatie niet toereikend achtten in de zin van artikel 32, lid 6, van protocol nr. 4 bij de overeenkomst EG-Israël, hebben de Duitse douaneautoriteiten bij brief van 6 februari 2003 de Israëlische douaneautoriteiten om aanvullende informatie verzocht, of de op de preferentiële certificaten vermelde goederen waren geproduceerd in de Israëlische nederzettingen op de Westelijke Jordaanoever, in de Gazastrook, in Oost-Jeruzalem of op de Golan Hoogvlakte.

56. De Israëlische douaneautoriteiten hebben geen gevolg gegeven aan dit verzoek. Het Hauptzollamt Hamburg-Hafen heeft Brita bij aanslag van 25 september 2003 de preferentiële behandeling geweigerd op grond dat niet onomstotelijk kon worden vastgesteld dat de geïmporteerde goederen onder de overeenkomst EG-Israël vielen.

57. Het Hauptzollamt Hamburg-Hafen heeft derhalve douanerechten ten bedrage van 19 155,46 EUR nagevorderd. Brita heeft daartegen bezwaar gemaakt bij het Hauptzollamt Hamburg-Hafen. Bij beschikking van 21 juni 2006 is dat bezwaar ongegrond verklaard.

58. Op 10 juli 2006 heeft Brita beroep ingesteld bij de verwijzende rechter. Omdat deze twijfels had over de uitlegging van de overeen-

komst EG-Israël, heeft hij de behandeling van de zaak geschorst en het Hof de volgende prejudiciële vragen gesteld.

III — De prejudiciële vragen

59. Aan het Hof zijn de volgende vragen gesteld:

„1) Moet aan de importeur van uit de Westelijke Jordaanoever afkomstige goederen de gevraagde preferentiële behandeling, gelet op het feit dat twee in aanmerking komende verdragen — namelijk de [overeenkomst EG-Israël] en de [overeenkomst EG-PLO] — voorzien in preferentiële behandeling voor goederen die afkomstig zijn uit het grondgebied van de Staat Israël en uit de Westelijke Jordaanoever, in elk geval ook worden verleend wanneer slechts een formeel bewijs van oorsprong uit Israël is overgelegd?

Indien de eerste vraag ontkennend moet worden beantwoord:

2) Zijn de douaneautoriteiten van een lidstaat jegens een importeur die voor in de Gemeenschap geïmporteerde goederen aanspraak maakt op de preferentiële behandeling, op grond van de [overeenkomst EG-Israël] gebonden door een bewijs van oorsprong van de Israëlische overheid — en zo de controleprocedure van artikel 32 van protocol nr. 4 bij de [overeenkomst EG-Israël] niet is ingeleid — zolang de douaneautoriteiten geen andere twijfel over de oorsprong van de goederen hebben dan de twijfel of de goederen afkomstig zijn uit een gebied dat alleen onder controle van Israël staat — namelijk volgens het Israëlisch-Palestijns Interimakkoord van 1995 — en zolang geen procedure op grond van artikel 33 van protocol nr. 4 bij de [overeenkomst EG-Israël] heeft plaatsgevonden?

Indien de tweede vraag ontkennend moet worden beantwoord:

3) Mogen de douaneautoriteiten van het land van invoer de preferentiële behandeling reeds zonder meer weigeren op grond dat in antwoord op hun verzoek om een controle achteraf overeenkomstig artikel 32, lid 2, van protocol nr. 4 bij de [overeenkomst EG-Israël] de Israëlische overheid (alleen) heeft bevestigd dat de goederen zijn vervaardigd in een gebied dat tot de Israëlische douanezone behoort en dus van oorsprong uit Israël zijn, en op grond dat op het daaropvolgende verzoek van de douaneautoriteiten van het land van invoer om een nadere omschrijving geen antwoord van de Israëlische overheid is ontvangen, inzonderheid wanneer het niet meer van

belang is wat de daadwerkelijke oorsprong van de goederen is?

Indien de derde vraag ontkennend moet worden beantwoord:

4) Mogen de douaneautoriteiten de preferentiële behandeling op grond van de [overeenkomst EG-Israël] zonder meer weigeren wanneer — zoals intussen duidelijk is geworden — de goederen afkomstig zijn uit de Westelijke Jordaanoever, of moet de preferentiële behandeling op grond van de [overeenkomst EG-Israël] ook worden verleend voor goederen met deze oorsprong, in elk geval zolang geen geschillenprocedure in de zin van artikel 33 van protocol nr. 4 bij de [overeenkomst EG-Israël] heeft plaatsgevonden betreffende de uitlegging van het in de overeenkomst gebruikte begrip ‚grondgebied van de Staat Israël'?"

IV — Analyse

60. Om te beginnen breng ik aangaande de bevoegdheid van het Hof voor de uitlegging van de in casu aan de orde zijnde associatieovereenkomsten in herinnering dat het Hof ten aanzien van de overeenkomst waarbij een associatie tot stand wordt gebracht tussen de Europese Economische Gemeenschap en Turkije [23], in het arrest van 30 september 1987, Demirel [24], heeft geoordeeld dat een door de Raad in overeenstemming met de artikelen 228 en 238 EG-Verdrag gesloten overeenkomst [25], wat de Gemeenschap betreft, een handeling is welke door een van haar instellingen is verricht, in de zin van artikel 177, eerste alinea, sub b, EG-Verdrag [26], dat de bepalingen van een dergelijke overeenkomst een bestanddeel van de communautaire rechtsorde vormen en dat het Hof het kader van deze rechtsorde bevoegd is om bij prejudiciële beslissing uitspraak te doen over de uitlegging van deze overeenkomst. [27]

61. Mijns inziens kunnen de prejudiciële vragen als volgt worden behandeld.

62. Met zijn tweede en derde vraag wenst de verwijzende rechter te vernemen of de douaneautoriteiten van het land van invoer in het kader van artikel 32 van protocol nr. 4 bij de overeenkomst EG-Israël gebonden zijn aan het resultaat van de door de douaneautoriteiten van de staat van uitvoer verrichte controle achteraf van het bewijs van oorsprong.

23 — Overeenkomst ondertekend op 12 september 1963 te Ankara door de Republiek Turkije enerzijds en door de lidstaten van de EEG en de Gemeenschap anderzijds. Deze overeenkomst is namens de Gemeenschap gesloten, goedgekeurd en bevestigd bij besluit 64/732/EEG van de Raad van 23 december 1963 (PB 1964, 217, blz. 3685).

24 — 12/86, Jurispr. blz. 3719.

25 — Artikel 228 van het EG-Verdrag (thans, na wijziging, artikel 300 EG) en artikel 238 van het EG-Verdrag (thans artikel 310 EG).

26 — Thans artikel 234, eerste alinea, sub b, EG.

27 — Zie arrest Demirel, reeds aangehaald (punt 7). Zie ook arrest van 16 juni 1998, Racke (C-162/96, Jurispr. blz. I-3655, punt 41).

63. Hij wenst ook te vernemen of de douaneautoriteiten van de staat van invoer, om hun geschil met de douaneautoriteiten van het land van uitvoer te regelen, dit geschil krachtens artikel 33 van dat protocol moesten voorleggen aan het Comité douanesamenwerking alvorens eenzijdig maatregelen te nemen.

64. Ten slotte wordt het Hof met de eerste en de vierde vraag verzocht zich uit te spreken over de vraag of door de Israëlische douaneautoriteiten als van oorsprong uit Israël aangemerkte goederen die in het bezette gebied van de Westelijke Jordaanoever zijn geproduceerd, in aanmerking kunnen komen voor om het even de preferentiële behandeling van de overeenkomst EG-Israël of die van de overeenkomst EG-PLO.

A — *De vraag of de douaneautoriteiten van de staat van invoer gebonden zijn door het resultaat van de door de douaneautoriteiten van de staat van uitvoer verrichte controle achteraf*

65. Om te beginnen acht ik het nuttig de relevante bepalingen van de overeenkomst EG-Israël inzake de controle van de oorsprong van een product in herinnering te brengen.

66. Om voor de preferentiële behandeling in aanmerking te kunnen komen, moet de exporteur op grond van artikel 17 van protocol nr. 4 bij de overeenkomst EG-Israël een certificaat EUR.1 tonen. Dit certificaat wordt afgegeven door de douaneautoriteiten van de staat van uitvoer, die alle nodige maatregelen moeten nemen om te controleren of de producten inderdaad van oorsprong zijn en om na te gaan of aan alle andere voorwaarden van dit protocol is voldaan. [28]

67. Dit certificaat wordt vervolgens aangeboden aan de douaneautoriteiten van de staat van invoer van het product. Wanneer zij redenen hebben om te twijfelen aan de echtheid van het certificaat EUR.1, worden de oorsprong van het betrokken product of de naleving van de andere voorwaarden van dit protocol achteraf gecontroleerd. [29]

68. De douaneautoriteiten van het land van invoer zenden dit certificaat dan terug aan de douaneautoriteiten van de staat van uitvoer, onder vermelding van de formele of materiële redenen waarom een onderzoek wordt gevraagd. Laatstgenoemden verrichten de controle en moeten hun collega's die om de controle hebben verzocht uiterlijk binnen tien maanden van de resultaten van die controle in kennis stellen. In die mededeling moet

28 — Artikel 18, leden 1 en 6, van protocol nr. 4 bij de overeenkomst EG-Israël.

29 — Artikel 32, lid 1, van dit protocol.

duidelijk worden aangegeven of de documenten al dan niet echt zijn, of het betrokken product als product van oorsprong beschouwd kan worden en of aan de andere voorwaarden van dat protocol is voldaan. [30]

69. Indien bij gegronde twijfel binnen de termijn van tien maanden geen antwoord is ontvangen of indien het antwoord van de douaneautoriteiten van het land van uitvoer niet voldoende gegevens bevat om de echtheid van het betrokken document of de werkelijke oorsprong van de producten vast te stellen, kennen de aanvragende douaneautoriteiten van de staat van invoer de algemene tariefpreferenties niet toe. [31]

70. De in artikel 32 van protocol nr. 4 bij de overeenkomst EG-Israël voorziene administratieve samenwerking is derhalve ingevoerd om de juistheid van de vermeldingen over de oorsprong van een product te controleren. De controle achteraf kan bijvoorbeeld betrekking hebben op de vraag of de waarde van een element dat niet afkomstig is uit de Staat Israël en dat een bestanddeel is van het eindproduct waarvoor een certificaat EUR.1 is afgegeven, inderdaad niet meer bedraagt dan 10 % van de prijs af fabriek van dat product [32], of op de verificatie van de be- of verwerkingen die het product kan hebben ondergaan. [33]

71. Ik zal me thans buigen over de vraag of in onze zaak het resultaat van de door de douaneautoriteiten van de staat van uitvoer verrichte controle achteraf van de oorsprong de douaneautoriteiten van de staat van invoer bindt.

72. Het Hof heeft deze vraag reeds beantwoord in het kader van andere door de Gemeenschap met derde landen gesloten overeenkomsten.

73. In zijn arrest Les Rapides Savoyards e.a. [34], dat betrekking had op de uitlegging van de vrijhandelsovereenkomst tussen de Europese Economische Gemeenschap en de Zwitserse Bondsstaat [35], waarbij een protocol zoals dat bij de overeenkomst EG-Israël is gevoegd, heeft het Hof namelijk geoordeeld dat de „bepaling van oorsprong van goederen […] gebaseerd [is] op een verdeling van bevoegdheden tussen de douanediensten van partijen bij de vrijhandelsovereenkomst in die zin, dat de oorsprong wordt vastgesteld door de autoriteiten van het land van uitvoer; het toezicht op de goede werking van deze regeling is verzekerd dankzij de wederzijdse samenwerking tussen de betrokken diensten". [36]

74. Vervolgens verklaart het Hof dat de goede werking van dit mechanisme pas is verzekerd,

30 — Zie artikel 32, leden 2, 3 en 5, van dit protocol.
31 — Zie artikel 32, lid 6, van protocol nr. 4 bij de overeenkomst EG-Israël.
32 — Zie artikel 5, lid 2, sub a, van dit protocol.
33 — Zie artikel 6 van dit protocol.
34 — Arrest van 12 juli 1984 (218/83, Jurispr. blz. 3105).
35 — Overeenkomst ondertekend op 22 juli 1972 te Brussel, gesloten, goedgekeurd en bevestigd namens de Gemeenschap bij verordening (EEG) nr. 2840/72 van de Raad van 19 december 1972 (PB L 300, blz. 188).
36 — Zie arrest Les Rapides Savoyards e.a., reeds aangehaald (punt 26).

wanneer de douaneautoriteiten van het land van invoer de door de douaneautoriteiten van het land van uitvoer wettig uitgebrachte beoordelingen erkennen. [37]

75. Recenter heeft het Hof verklaard dat de „douaneautoriteiten van de staat van invoer een door de douaneautoriteiten van de staat van uitvoer regelmatig afgegeven EUR.1-certificaat niet eenzijdig ongeldig [kunnen] verklaren. Evenzo zijn zij in het geval van controle achteraf gebonden aan de resultaten van een dergelijke controle". [38]

76. Het mechanisme van administratieve samenwerking dat in het algemeen wordt ingevoerd bij een associatieovereenkomst, in casu bij artikel 32 van protocol nr. 4 bij de overeenkomst EG-Israël, berust dus op een wederzijds vertrouwen tussen de douaneautoriteiten van de staten die partij zijn bij de overeenkomst en op de wederzijdse erkenning van de stukken die zij uitbrengen.

77. Die wederzijdse erkenning is echter niet absoluut. Het Hof heeft namelijk in een aantal gevallen erkend dat de douaneautoriteiten van de staat van invoer niet gebonden zijn door het resultaat van de door de douaneautoriteiten van de staat van uitvoer verrichte controle achteraf.

78. Zo heeft het Hof aanvaard dat in de bijzondere situatie waarin de douaneautoriteiten van het land van uitvoer niet in staat zijn de controle achteraf naar behoren te verrichten, de douaneautoriteiten van het land van invoer zelf kunnen overgaan tot de verificatie van de echtheid en de juistheid van het certificaat EUR.1 door andere bewijzen van de oorsprong van de waren in aanmerking te nemen. [39]

79. Ook heeft het Hof geoordeeld dat indien, bij gegronde twijfel over de oorsprong van de waren, binnen tien maanden na het verzoek om controle geen antwoord van de douaneautoriteiten van de staat van uitvoer is ontvangen of indien het antwoord van die autoriteiten niet voldoende gegevens bevat om de oorsprong te kunnen bepalen, de door hen afgegeven certificaten kunnen worden ingetrokken door de douaneautoriteiten van de staat van invoer. [40]

80. Wanneer voorts de preferentiële regeling niet is ingevoerd bij een internationale overeenkomst die de Gemeenschap op basis van

37 — Ibidem (punt 27).
38 — Zie arrest van 9 februari 2006, Sfakianakis (C-23/04–C-25/04, Jurispr. blz. I-1265, punt 49).
39 — Arrest van 7 december 1993, Huygen e.a. (C-12/92, Jurispr. blz. I-6381, punt 27).
40 — Arrest Sfakianakis, reeds aangehaald (punt 38).

wederzijdse verplichtingen aan een derde land bindt, maar bij een autonome communautaire maatregel, zijn de douaneautoriteiten van het land van uitvoer niet bevoegd om de Gemeenschap en haar lidstaten te binden door hun uitlegging van een gemeenschapsregeling. In dat geval heeft de beoordeling van de oorsprong van de waren door de Commissie in het kader van een onderzoeksmissie voorrang boven die van de douaneautoriteiten van de derde staat van uitvoer. [41]

81. Het Hof heeft met betrekking tot de overeenkomst waarbij een associatie tot stand wordt gebracht tussen de Europese Economische Gemeenschap en Turkije [42] ook geoordeeld dat de douaneautoriteiten van de staat van invoer de mogelijkheid behouden om tot navordering over te gaan op basis van de resultaten van controles die na de invoer zijn verricht door de Commissie, zonder dat zij verplicht zijn een beroep te doen op de in de overeenkomst voorziene regeling voor de beslechting van geschillen. [43]

82. Dus alleen wanneer de douaneautoriteiten van de staat van uitvoer in gebreke blijven of wanneer het om een autonome communautaire maatregel gaat, geldt de verplichting tot erkenning van door die douaneautoriteiten genomen besluiten niet voor de douaneautoriteiten van de staat van invoer.

83. Hieraan ligt het vermoeden ten grondslag, dat de douaneautoriteiten van het land van uitvoer het best in staat zijn om rechtstreeks de feiten te controleren die bepalend zijn voor de oorsprong van het product. [44]

84. De douaneautoriteiten van het land van invoer zijn dus in beginsel gebonden door het resultaat van de door de douaneautoriteiten van het land van uitvoer verrichte controle achteraf.

85. Ik ben echter van mening dat de onderhavige zaak verschilt van de zaken waarvan het Hof tot nu toe kennis heeft genomen.

86. Het gaat in het hoofdgeding namelijk niet om controle van de juistheid van de vermeldingen inzake de oorsprong van het product dat recht geeft op de preferentiële behandeling, aangezien die oorsprong bekend en onweersproken is. Het gaat in werkelijkheid om de vraag of die oorsprong binnen het toepassingsgebied van de overeenkomst EG-Israël valt.

41 — Zie arrest van 14 mei 1996, Faroe Seafood e.a. (C-153/94 en C-204/94, Jurispr. blz. I-2465, punten 24 en 25).

42 — Zie voetnoot 23 van deze conclusie.

43 — Zie arrest van 14 november 2002, Ilumitrónica (C-251/00, Jurispr. blz. I-10433, punt 74).

44 — Zie arrest Les Rapides Savoyards e.a., reeds aangehaald (punt 26).

87. Zoals gezegd [45] is het geschil tussen de douaneautoriteiten van de staat van invoer en die van de staat van uitvoer reeds aan de orde gekomen in de tweede zitting van de associatieraad EU-Israël van 20 november 2001. Deze raad is op grond van artikel 75 van de overeenkomst EG-Israël bevoegd om kennis te nemen van geschillen die verband houden met de toepassing of de interpretatie ervan.

88. In die zitting heeft de Commissie als lid van de associatieraad [46] het geschil over de oorsprongsregels aan de orde gesteld, alsook het daarmee verband houdende probleem om de overeenkomst EG-Israël toe te passen, en heeft zij aangekondigd dat zij passende maatregelen zou nemen. De Commissie heeft het voortduren van interpretatiegeschillen op het terrein van het territoriale toepassingsgebied van die overeenkomst betreurd en aangekondigd dat zij derhalve een nieuwe kennisgeving aan de importeurs in het *Publicatieblad van de Europese Unie* zou publiceren, die de kennisgeving van 1997 zou preciseren en vervangen.

89. Het geschil tussen de Gemeenschap en de Staat Israël is nu nog steeds niet beslecht.

90. De verwijzende rechter wordt thans met dit probleem geconfronteerd in het kader van een geschil tussen een Duitse vennootschap die producten van oorsprong uit de bezette gebieden importeert, en de Duitse douane-autoriteiten. Daarom verzoekt hij het Hof nu om een oplossing van dit probleem.

91. Het geschil tussen de Gemeenschap en de Staat Israël duurt namelijk al vele jaren, waardoor de marktdeelnemers geen rechtszekerheid hebben op het punt van de eventuele toepassing van de overeenkomst EG-Israël op producten van oorsprong uit de bezette gebieden.

92. Wanneer men voorts zou aanvaarden dat de douaneautoriteiten van een van de partijen bij deze overeenkomst, of hun rechterlijke instanties, de vraag of die overeenkomst van toepassing is op producten van oorsprong uit de bezette gebieden eenzijdig interpreteren, zou dat ongetwijfeld een niet-uniforme toepassing van de overeenkomst EG-Israël meebrengen die, zoals gezegd, een bestanddeel van de communautaire rechtsorde vormt.

93. In concreto zou dit tot gevolg hebben dat uit de bezette gebieden afkomstige producten bij uitvoer naar de ene lidstaat in aanmerking

45 — Punten 26-31 van deze conclusie.
46 — Zie artikel 68 van de overeenkomst EG-Israël.

zouden komen voor de bij de overeenkomst EG-Israël ingevoerde preferentiële behandeling, terwijl dezelfde producten bij uitvoer naar een andere lidstaat daarvoor niet in aanmerking zouden komen.

94. Mijns inziens is er in een geval als dat in het hoofdgeding derhalve geen plaats voor toepassing van het vermoeden dat geldt bij de verificatie van de juistheid van de feiten door de douaneautoriteiten van de staat van uitvoer, aangezien geen van de partijen bij de overeenkomst EG-Israël het best in staat is een eenzijdige interpretatie te geven van het toepassingsgebied van die overeenkomst.

95. Ik zie dan ook niet hoe de Duitse douaneautoriteiten gebonden zouden kunnen zijn door het resultaat van de door de Israëlische douaneautoriteiten verrichte controle achteraf.

96. Gelet op het voorgaande ben ik van mening dat, waar het geschil tussen de douaneautoriteiten van de staten die partij zijn bij de overeenkomst EG-Israël geen betrekking heeft op een feitelijke vraag, maar op het territoriale toepassingsgebied van die overeenkomst, de douaneautoriteiten van de staat van invoer niet gebonden zijn door het resultaat van de door de douaneautoriteiten van de staat van uitvoer in het kader van de procedure van artikel 32 van protocol nr. 4 bij deze overeenkomst verrichte controle achteraf.

B — *De verplichting om zich tot het Comité douanesamenwerking te wenden*

97. Met zijn tweede vraag wenst de verwijzende rechter te vernemen of de Duitse douaneautoriteiten verplicht waren, alvorens hun beschikking tot navordering van douanerechten vast te stellen, zich tot het Comité douanesamenwerking te wenden op grond van artikel 33, eerste alinea, van protocol nr. 4 bij de overeenkomst EG-Israël, dat bepaalt dat geschillen ten aanzien van de in artikel 32 bedoelde controles achteraf, en problemen in verband met de interpretatie van dat protocol aan het Comité douanesamenwerking worden voorgelegd.

98. In werkelijkheid gaat het om de vraag of de Duitse douaneautoriteiten terecht een eenzijdige maatregel hebben genomen, namelijk navordering van douanerechten, zonder zich eerst tot het Comité douanesamenwerking te wenden.

99. Mijns inziens is de procedure van artikel 33, eerste alinea, van dat protocol niet het geschikte kader voor de beslechting van een geschil inzake het toepassingsgebied van de overeenkomst EG-Israël.

100. Die procedure is voorzien voor geschillen naar aanleiding van de controle achteraf bedoeld in artikel 32 van protocol nr. 4 bij die overeenkomst, waarmee de juistheid van de vermeldingen inzake de oorsprong van een product kan worden geverifieerd. [47]

101. Het geschil tussen de douaneautoriteiten van de staat van invoer en de douaneautoriteiten van de staat van uitvoer heeft mijns inziens evenwel geen betrekking op de feiten die bepalend zijn voor de oorsprong van de in het hoofdgeding aan de orde zijnde producten, maar op de uitlegging van het toepassingsgebied van die overeenkomst.

102. Naar mijn mening is de te volgen procedure in een geschil als dat van het hoofdgeding, welke procedure overigens is gevolgd, die van artikel 75, lid 1, van de overeenkomst EG-Israël.

103. Volgens die bepaling mag „iedere partij […] geschillen die verband houden met de toepassing of de interpretatie van deze overeenkomst aan de associatieraad voorleggen". Zoals gezegd is de associatieraad krachtens artikel 67 van deze overeenkomst belast met de behandeling van alle belangrijke vraagstukken die zich in het kader van die overeenkomst voordoen en alle andere bilaterale of internationale vraagstukken van gemeenschappelijk belang.

104. Gelet op het voorgaande ben ik derhalve van mening dat de Duitse douaneautoriteiten niet verplicht waren het geschil met de Israëlische douaneautoriteiten voor te leggen aan het Comité douanesamenwerking.

C — *De mogelijkheid om samenloop van kwalificaties in aanmerking te nemen*

105. Met zijn eerste en vierde vraag wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of goederen die zijn aangemerkt als van oorsprong uit Israël, maar afkomstig blijken te zijn uit de bezette gebieden, en wel uit de Westelijke Jordaanoever, in aanmerking kunnen komen voor om het even de preferentiële behandeling van de overeenkomst EG-Israël of die van de overeenkomst EG-PLO.

106. De verwijzende rechter is namelijk van mening dat het uiteindelijk niet relevant is welke douaneautoriteiten bevoegd zijn voor de afgifte van een certificaat EUR.1 en dat

47 — Zie punt 70 van deze conclusie.

producten afkomstig uit de bezette gebieden hoe dan ook in aanmerking moeten komen voor de preferentiële behandeling, aangezien zowel de overeenkomst EG-Israël als de overeenkomst EG-PLO in die preferentiële behandeling voorziet.

107. Ik ben het daar niet mee eens.

108. Om te beginnen breng ik in herinnering dat artikel 83 van de overeenkomst EG-Israël bepaalt dat die „van toepassing [is] […] op het grondgebied van de Staat Israël".

109. De grenzen van de Staat Israël zijn afgebakend door het verdelingsplan voor Palestina, opgesteld door de Unscop [48] en op 29 november 1947 goedgekeurd bij resolutie 181 van de algemene vergadering van de Verenigde Naties. Op 14 mei 1948 riep de leider van de voorlopige regering van de Staat Israël de geboorte van deze Staat uit op basis van de grenzen die waren vastgesteld in het verdelingsplan voor Palestina. [49]

48 — United Nations Special Committee On Palestine. Deze uit de afgevaardigden van elf staten bestaande commissie, die in 1947 is opgericht door de algemene vergadering van de Verenigde Naties, moest een oplossing vinden voor het conflict in Palestina, met name door een verdelingsplan op te stellen.

49 — Zie de internetsite van de Verenigde Naties (http://www.un.org) en die van het ministerie van Buitenlandse Zaken van de Staat Israël (http://www.mfa.gov.il).

110. Voorts wordt in preambule van de overeenkomst EG-Israël het volgende vermeld:

„Gelet op het belang dat de partijen hechten aan de eerbiediging van het beginsel van economische vrijheid en de beginselen van het Handvest van de Verenigde Naties, en in het bijzonder aan de eerbiediging van de mensenrechten en de democratie waarop de associatie is gegrondvest".

111. De eisen van resolutie 242 van de VN-Veiligheidsraad van 22 november 1967, waarnaar wordt verwezen in de preambule van de overeenkomst EG-PLO, zijn evenwel terugtrekking van de Israëlische strijdkrachten uit de bezette gebieden, stopzetting van alle uitingen van oorlogszuchtigheid of van alle oorlogstoestanden, en eerbiediging van de soevereiniteit en de territoriale onschendbaarheid en politieke onafhankelijkheid van alle staten in het gebied. De VN-Veiligheidsraad heeft om naleving van deze resolutie gevraagd in een andere resolutie, namelijk resolutie 338 van 22 oktober 1973.

112. Gelet op het voorgaande kan het Hof mijns inziens slechts vaststellen dat de Westelijke Jordaanoever en de Gazastrook geen deel uitmaken van de Staat Israël.

113. Ik voeg hieraan toe dat naar aanleiding van schriftelijke vraag nr. P-2747/00 van europarlementariër Lipietz [50] over het territoriale toepassingsgebied van de overeenkomst EG-Israël, de Raad heeft verklaard dat „[w]at het territoriale toepassingsgebied van [die overeenkomst] betreft, […] in artikel 83 [wordt] bepaald dat de overeenkomst alleen van toepassing is op het grondgebied van de Staat Israël [en dat] [o]nder Israël […] eveneens de territoriale wateren rond Israël [worden] verstaan, en onder bepaalde voorwaarden ook sommige zeeschepen. De overeenkomst [EG-Israël] bevat geen verdere definitie. De [Gemeenschap] is van haar kant van mening dat [die] overeenkomst uitsluitend van toepassing is op het grondgebied van de Staat Israël binnen de grenzen zoals deze overeenkomstig de desbetreffende resoluties van de VN-Veiligheidsraad internationaal zijn erkend." [51]

114. Op grond van artikel XI, lid 1, van het Israëlisch-Palestijns akkoord beschouwt zowel de Staat Israël als de PLO de Westelijke Jordaanoever en de Gazastrook bovendien als één territoriale eenheid.

115. Gelet op het voorgaande lijkt me een product van oorsprong uit de Westelijke Jordaanoever, met name uit de bezette gebieden, niet in aanmerking te kunnen komen voor de preferentiële behandeling op grond van de overeenkomst EG-Israël.

116. Het is juist dat de spanningen in de relatie tussen de Staat Israël en de PLO de producenten in deze gebieden niet zouden mogen straffen en hen verhinderen in aanmerking te komen voor een preferentiële behandeling.

117. De door de verwijzende rechter overwogen oplossing, hoe pragmatisch ook, is mijns inziens echter om de volgende redenen niet bevredigend.

118. Om te beginnen heeft het Hof geoordeeld dat het stelsel van preferentiële regelingen gegrond is op het beginsel van de eenzijdige toekenning van tariefvoordelen door de Gemeenschap ten gunste van producten van oorsprong uit bepaalde ontwikkelingslanden, teneinde de handelsstromen uit deze landen te vergemakkelijken. De toepassing van deze preferentiële regeling is derhalve gebonden aan de oorsprong van de goederen, en de verificatie van die oorsprong vormt bijgevolg een noodzakelijk element van het stelsel. [52]

119. Uit het door de douaneautoriteiten van de staat van uitvoer afgegeven certificaat moet dus ondubbelzinnig kunnen blijken dat het betrokken product inderdaad van oorsprong is uit een bepaalde staat, om de voor die staat

50 — PB 2001, C 113 E, blz. 163.
51 — Punt 2 van het antwoord van de Raad.
52 — Zie in die zin arrest van 11 december 1980, Acampora (827/79, Jurispr. blz. 3731, punt 5).

geldende preferentiële regeling te kunnen toepassen op dat product.

120. Mijns inziens kan derhalve niet worden aanvaard dat de preferentiële regeling van de overeenkomst EG-Israël wordt toegepast op een product van oorsprong uit de Westelijke Jordaanoever.

121. Bovendien denk ik dat de reden waarom de Gemeenschap jaren na het sluiten van de overeenkomst EG-Israël en na de annexatie van de bezette gebieden in 1967 de overeenkomst EG-PLO heeft gesloten teneinde een preferentieel tarief toe te kennen ten gunste van de producten van oorsprong uit de Westelijke Jordaanoever en de Gazastrook, is dat haars inziens die producten niet op grond van de overeenkomst EG-Israël voor een dergelijk tarief in aanmerking konden komen.

122. Voorts blijkt duidelijk uit een door de groep „Mashreq/Maghreb" van de Raad opgestelde nota over het door de Unie in te nemen standpunt met het oog op de vijfde zitting van de associatieraad EU-Israël, dat volgens een technische overeenkomst tussen de Staat Israël en de Commissie de Israëlische douaneautoriteiten op alle in Israël afgegeven certificaten van oorsprong de plaats van vervaardiging moeten aangeven voor de producten die in aanmerking komen voor preferentiële rechten en die worden uitgevoerd naar de Unie. Hiermee wordt beoogd een onderscheid te maken tussen de goederen van oorsprong uit Israël, die krachtens de overeenkomst EG-Israël in aanmerking kunnen komen voor een preferentieel recht, en die afkomstig uit de nederzettingen, waarvoor dat niet geldt. [53]

123. Het is bovendien duidelijk dat de Gemeenschap door het sluiten van de overeenkomst EG-PLO de handelsstromen uit en naar de Westelijke Jordaanoever en de Gazastrook wilde vergroten. Uit artikel 1 van die overeenkomst volgt namelijk dat zij met name tot doel heeft bij te dragen aan de sociale en economische ontwikkeling van de Westelijke Jordaanoever en de Gazastrook alsook de regionale samenwerking te bevorderen met het oog op de consolidatie van het vreedzaam samenleven en de economische en politieke stabiliteit.

124. In haar mededeling van 12 mei 1998 [54] wijst de Commissie erop dat het doel van de invoering van een preferentiële behandeling voor de gebieden van de Westelijke Jordaanoever en de Gazastrook herstel van een anomalie was, namelijk dat de buurlanden van deze gebieden reeds in aanmerking kwamen voor deze behandeling, en de gebieden van de Westelijke Jordaanoever en de Gazastrook niet. [55]

53 — Zie nota van de Raad van 3 december 2004 (15638/04, punt 40).
54 — Zie voetnoot 10 van deze conclusie.
55 — Bladzijde 9 van de mededeling.

125. In 2007 namen de Westelijke Jordaanoever en de Gazastrook slechts de 168e plaats in onder exporterende handelspartners van de Unie. [56] De overeenkomst EG-PLO beoogt juist stimulering van de handel tussen die gebieden en de Unie. Aanvaarden dat producten van oorsprong uit die gebieden in aanmerking kunnen komen voor de preferentiële behandeling EG-Israël en dus als producten van oorsprong uit Israël worden beschouwd, zou ertoe leiden dat de overeenkomst EG-PLO deels haar nuttige werking wordt ontnomen.

126. Ten slotte merk ik op dat volgens Brita de Palestijnse douaneautoriteiten hoe dan ook geen certificaten EUR.1 konden afgeven voor de uit de Westelijke Jordaanoever afkomstige producten. Gezien de situatie in de bezette gebieden kan het voor de exporteurs aldaar inderdaad moeilijk zijn om die certificaten van de douaneautoriteiten van de Westelijke Jordaanoever en de Gazastrook te verkrijgen. Men zou derhalve kunnen aanvaarden, zoals de verwijzende rechter lijkt te doen, dat de Israëlische douaneautoriteiten die certificaten afgeven en dat de exporteurs van de producten van oorsprong uit die gebieden in aanmerking komen voor de bij de overeenkomst EG-PLO ingestelde preferentiële behandeling.

127. Op grond van artikel 16, lid 4, van protocol nr. 3 bij de overeenkomst EG-PLO zijn de bevoegde autoriteiten voor de afgifte van certificaat EUR.1 evenwel de douaneautoriteiten van de Westelijke Jordaanoever en de Gazastrook.

128. Voorts volgt uit bijlage V bij het Israëlisch-Palestijns akkoord, inzake de economische betrekkingen tussen de twee partijen, dat de Palestijnse autoriteiten niet verstoken zijn van elke bevoegdheid en verantwoordelijkheid op het gebied van de handel en het douanebeleid. [57]

129. Ingevolge de artikelen VIII, lid 11, en IX, lid 6, van die bijlage hebben de Palestijnen namelijk het recht hun landbouw- en industrieproducten zonder beperking uit te voeren, op basis van certificaten van oorsprong, *afgegeven door de Palestijnse autoriteiten.* [58]

130. Er bestaan dus wel degelijk bevoegde autoriteiten die belast zijn met de afgifte van de certificaten EUR.1 voor de producten van oorsprong uit de Westelijke Jordaanoever en de Gazastrook. De marktdeelnemers schijnen

56 — Zie internetsite van de Commissie (http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/september/tradoc_113 382.pdf).

57 — Zie artikel 3 van die bijlage.

58 — Cursivering van mij. Ik breng in herinnering dat die artikelen van toepassing zijn op de gebieden van zone C krachtens artikel XI, lid 2, sub c, van het Israëlisch-Palestijns akkoord, dat verwijst naar bijlage III bij dat akkoord. Volgens artikel 6 van aanhangsel I bij die bijlage zijn de economische aspecten op het terrein van handel en industrie die betrekking hebben op de gebieden van zone C, evenwel vervat in bijlage V bij het Israëlisch-Palestijns akkoord.

die certificaten zelfs te kunnen aanvragen bij de Palestijnse Kamer van Koophandel. [59]

131. Om in aanmerking te komen voor de bij de overeenkomst EG-PLO ingestelde preferentiële behandeling mogen de certificaten EUR.1 als bewijs van oorsprong van de goederen mijns inziens enkel door de Palestijnse douaneautoriteiten worden afgegeven. Het zou niet logisch zijn de door die overeenkomst ingestelde preferentiële behandeling toe te passen op een product waarvoor een certificaat EUR.1 door andere dan de Palestijnse autoriteiten is afgegeven.

132. Overigens wordt die analyse mijns inziens bevestigd door het arrest van 5 juli 1994, Anastasiou e.a. [60], waarin het Hof uitspraak heeft gedaan van een zaak die naar mijn mening te vergelijken is met die in het hoofdgeding.

133. In die zaak, die betrekking had op de overeenkomst van 19 december 1972 waarbij een associatie tot stand wordt gebracht tussen de Europese Economische Gemeenschap en de Republiek Cyprus [61] en waarvan het systeem van het oorsprongsbewijs van een product analoog is aan de systemen die zijn ingevoerd bij de overeenkomst EG-Israël en de overeenkomst EG-PLO, moest het Hof zich uitspreken enerzijds over het feit of de overeenkomst EEG-Cyprus zich ertegen verzette dat de douaneautoriteiten van de staat van invoer certificaten EUR.1 aanvaardden die waren afgegeven door andere autoriteiten dan de bevoegde autoriteiten van de Republiek Cyprus, dan wel die aanvaarding juist van hen verlangde, en anderzijds of het enig verschil uitmaakte wanneer bepaalde omstandigheden die met de bijzondere situatie van de Republiek Cyprus verband hielden, al dan niet vaststonden.

134. De situatie was de volgende. In het noordelijk gedeelte van Cyprus gevestigde producenten en exporteurs van citrusvruchten hadden hun producten uitgevoerd naar het Verenigd Koninkrijk. De certificaten EUR.1 die deze producten vergezelden, waren afgegeven door andere autoriteiten dan die van de Republiek Cyprus.

135. Het Hof heeft geoordeeld dat „[d]e feitelijke deling van het Cypriotische grondgebied — ten gevolge van de Turkse invasie in 1974 — in een zone waarin de autoriteiten van de Republiek Cyprus hun bevoegdheden ten volle blijven uitoefenen, en een zone waarin zij dit de facto niet meer kunnen, […] weliswaar voor de toepassing van de overeenkomst [EEG-Cyprus] op geheel Cyprus moeilijk op te lossen problemen mee[brengt], doch hieruit […] nog niet [volgt], dat de duidelijke, nauwkeurige en onvoorwaardelijke bepa-

59 — Zie punt 17 van de opmerkingen van de Commissie.

60 — C-432/92, Jurispr. blz. I-3087.

61 — Overeenkomst gehecht aan verordening (EEG) nr. 1246/73 van de Raad van 14 mei 1973 (PB L 133, blz. 1; hierna: „overeenkomst EEG-Cyprus").

lingen van het Protocol betreffende de definitie van het begrip ‚producten van oorsprong' en betreffende de methoden van administratieve samenwerking van 1977] [62] terzijde moet worden gelaten". [63]

136. Vervolgens verklaart het Hof dat „[d]oor de certificaten te aanvaarden […] de douaneautoriteiten [tonen], dat zij volledig vertrouwen hebben in het stelsel van controle van de oorsprong van de producten zoals dat door de bevoegde autoriteiten van de staat van uitvoer wordt toegepast. Tevens blijkt daaruit, dat de staat van invoer niet betwijfelt, dat de controle a posteriori, het onderlinge overleg en de beslechting van eventuele geschillen over de oorsprong van de producten of over het bestaan van fraude, dankzij de samenwerking tussen de betrokken diensten, doeltreffend zullen kunnen plaatsvinden." [64]

137. Een dergelijke samenwerking is volgens het Hof „uitgesloten met de autoriteiten van een gemeenschap als de in het noordelijk gedeelte van Cyprus gevestigde, die niet door de Gemeenschap wordt erkend en evenmin door de lidstaten, welke zelf geen andere Cypriotische staat dan de Republiek Cyprus erkennen". [65] Het Hof is ook van oordeel dat het „aanvaarden van niet door de Republiek Cyprus afgegeven certificaten [van oorsprong], bij gebreke van een mogelijkheid tot controle en samenwerking, het doel en de strekking zelf van het bij het Protocol van 1977 ingevoerde stelsel [zou] miskennen". [66]

138. Gelet op de analyse van het Hof in het arrest Anastasiou e.a. is het dus duidelijk dat certificaten die zijn afgegeven door andere autoriteiten dan de in een associatieovereenkomst met name genoemde, niet als geldig kunnen worden aanvaard. Hoewel moeilijke situaties in gebieden als die in het noordelijk gedeelte van Cyprus of op de Westelijke Jordaanoever en in de Gazastrook zouden kunnen pleiten voor een oplossing als voorgesteld door de verwijzende rechter, denk ik niettemin dat de keuze daarvoor de verrichte inspanningen voor invoering van een systeem van administratieve samenwerking tussen de douaneautoriteiten van de lidstaten en van de Westelijke Jordaanoever en de Gazastrook ter stimulering van de handel met die gebieden uiteindelijk teniet zou doen.

139. Gelet op het voorgaande ben ik derhalve van mening dat goederen die door de Israëlische douaneautoriteiten als van oorsprong uit Israël zijn aangemerkt, maar van oorsprong blijken te zijn uit de bezette gebieden, en wel uit de Westelijke Jordaanoever, noch in aanmerking kunnen komen voor de preferentiële behandeling volgens de overeenkomst EG-Israël, noch voor die volgens de overeenkomst EG-PLO.

62 — Protocol gehecht aan het aanvullend protocol bij de overeenkomst EEG-Cyprus, dat op zijn beurt als bijlage is gehecht aan verordening (EG) nr. 2907/77 van de Raad van 20 december 1977 (PB L 339, blz. 1).

63 — Zie arrest Anastasiou e.a., reeds aangehaald (punt 37).

64 — Ibidem (punt 39).

65 — Ibidem (punt 40).

66 — Ibidem (punt 41).

V — Conclusie

140. Gelet op het voorgaande geef ik het Hof in overweging het Finanzgericht Hamburg te antwoorden als volgt:

„1) De douaneautoriteiten van de staat van invoer zijn niet gebonden door het resultaat van de door de douaneautoriteiten van de staat van uitvoer verrichte controle achteraf in het kader van de controleprocedure van artikel 32 van protocol nr. 4 bij de Euro-mediterrane Overeenkomst waarbij een associatie tot stand wordt gebracht tussen de Europese Gemeenschappen en hun lidstaten, enerzijds, en de Staat Israël, anderzijds, wanneer het geschil tussen de douaneautoriteiten van de staten die partij zijn bij die overeenkomst betrekking heeft op de omvang van het territoriale toepassingsgebied van die overeenkomst.

2) De Duitse douaneautoriteiten waren niet verplicht het geschil tussen hen en de Israëlische douaneautoriteiten voor te leggen aan het Comité douanesamenwerking.

3) Goederen die door de Israëlische douaneautoriteiten als van oorsprong uit Israël zijn aangemerkt, maar van oorsprong blijken te zijn uit de bezette gebieden, en wel uit de Westelijke Jordaanoever, kunnen noch in aanmerking komen voor de preferentiële behandeling volgens de Euro-mediterrane Overeenkomst waarbij een associatie tot stand wordt gebracht tussen de Europese Gemeenschappen en hun lidstaten, enerzijds, en de Staat Israël, anderzijds, noch voor die volgens de Euro-mediterrane Interim-associatieovereenkomst voor handel en samenwerking

tussen de Europese Gemeenschap, enerzijds, en de Palestijnse Bevrijdingsorganisatie (PLO) ten behoeve van de Palestijnse Autoriteit van de Westelijke Jordaanoever en de Gazastrook, anderzijds."