FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT YVES BOT

föredraget den 29 oktober 2009 [1]

1. Förevarande begäran om förhandsavgörande avser tolkningen av Europa–Medelhavsavtalet om upprättande av en associering mellan Europeiska gemenskaperna och deras medlemsstater, å ena sidan, och Staten Israel, å andra sidan [2], samt tolkningen av Europa–Medelhavsinterimsavtal om associering av handel och samarbete mellan Europeiska gemenskapen, å ena sidan, och Palestinska befrielseorganisationen (PLO) för den palestinska myndigheten på Västbanken och i Gaza, å andra sidan [3].

2. Bakgrunden till denna begäran är att bolaget Brita GmbH [4] har ifrågasatt de tullar som de tyska tullmyndigheterna påfört bolaget för import av beredare av kolsyrat vatten som tillverkats på Västbanken och för vilka de israeliska tullmyndigheterna har utfärdat ett varucertifikat som intygar dessa produkters israeliska ursprung.

3. Finanzgericht Hamburg (Tyskland) har frågat domstolen huruvida de tyska tullmyndigheterna enligt avtalet mellan EG och Israel är bundna av resultatet av den kontroll av dessa produkters ursprung som de israeliska tullmyndigheterna har gjort i efterhand.

4. Den hänskjutande domstolen vill även få klarhet i huruvida de tyska tullmyndigheterna är skyldiga att föra tvisten mellan dem och de israeliska tullmyndigheterna till den tullsamarbetskommitté som inrättats genom detta avtal.

5. Domstolen ska slutligen uttala sig om möjligheten att utan åtskillnad tillämpa avtalet mellan EG och Israel eller avtalet mellan EG och PLO på varor som intygats vara av israeliskt ursprung, men som visar sig ha sitt ursprung i de ockuperade områdena, och närmare bestämt på Västbanken.

6. I detta förslag till avgörande föreslår jag att domstolen ska fastställa att eftersom tvisten mellan tullmyndigheterna i de stater som är

1 — Originalspråk: franska.
2 — EGT L 147, 2000, s. 3, nedan kallat avtalet mellan EG och Israel.
3 — EGT L 187, 1997, s. 3, nedan kallat avtalet mellan EG och PLO.
4 — Nedan kallat Brita.

parter i avtalet mellan EG och Israel avser omfattningen av detta avtals territoriella tillämpningsområde är tullmyndigheterna i importstaten inte bundna av resultatet av den kontroll som tullmyndigheterna i exportstaten har gjort i efterhand.

7. Jag föreslår därefter att domstolen fastställer att de tyska tullmyndigheterna inte var skyldiga att hänskjuta sin tvist med de israeliska tullmyndigheterna till tullsamarbetskommittén.

8. Jag ska slutligen ange varför jag anser att de varor som de israeliska tullmyndigheterna intygat vara av israeliskt ursprung men som visar sig ha sitt ursprung i de ockuperade områdena, och närmare bestämt Västbanken, inte kan omfattas av vare sig en förmånsbehandling enligt avtalet mellan EG och Israel eller den förmånsbehandling som införts genom avtalet mellan EG och PLO.

I — Tillämpliga bestämmelser

A — *Gemenskapsrätten*

9. Genom den Europa–Medelhavskonferens på ministernivå som hölls i Barcelona den 27 och den 28 november 1995 kunde de riktlinjer som tidigare Europeiska råd redan fastställt förverkligas, nämligen att upprätta ett partnerskap med länderna i Medelhavsområdet. Tolv tredjeländer är således berörda. Det är fråga om Demokratiska folkrepubliken Algeriet, Republiken Cypern, Arabrepubliken Egypten, Staten Israel, Hachemitiska konungariket Jordanien, Republiken Libanon, Republiken Malta, Konungariket Marocko, Arabrepubliken Syrien, Republiken Tunisien, Republiken Turkiet och Palestinska myndigheten.

10. Detta nya partnerskap består av tre delar. Delen ”Politik och säkerhet” syftar till att upprätta ett gemensamt område av fred och stabilitet. Med den andra delen, ”Ekonomi och finanser”, ska möjlighet ges att skapa ett område av gemensamt välstånd. Syftet med delen ”Sociala och kulturella frågor” är slutligen att utveckla mänskliga resurser, främja förståelsen mellan kulturer samt utbytet mellan de civila samhällena.

11. Bilaterala avtal ingicks således mellan Europeiska gemenskapen och medlemsstaterna, å ena sidan, och Medelhavsländerna,

å andra sidan. Dessa avtal följer en och samma plan som består av de tre ovannämnda delarna samt ett avtalsprotokoll avseende definitionen av begreppet ursprungsvaror och metoder för administrativt samarbete som bland annat avser tekniken för att utfärda och i efterhand kontrollera certifikat som bevisar varornas ursprung.

12. Detta var anledningen till att gemenskapen och medlemsstaterna den 20 november 1995 i Bryssel undertecknade avtalet mellan Europeiska gemenskaperna och Israel och den 24 februari 1997 i Bryssel undertecknade avtalet mellan Europeiska gemenskaperna och PLO.

13. Dessa avtal godkändes genom rådets och kommissionens beslut 2000/384/EG, EKSG av den 19 april 2000 [5] och rådets beslut 97/430/EG av den 2 juni 1997 [6].

1. Avtalet mellan EG och Israel

14. Avtalet mellan EG och Israel trädde i kraft den 1 juni 2000. Det framgår av ingressen i detta avtal att ”gemenskapen, dess medlemsstater och Israel önskar stärka [de existerande traditionella banden mellan dem] och upprätta bestående förbindelser som är grundade på ömsesidighet och partnerskap och främja en fortsatt integration mellan den israeliska ekonomin och den europeiska ekonomin”.

15. I ingressen till avtalet mellan EG och Israel anges även att parterna har ingått detta avtal och ”beaktar den betydelse som [de] fäster vid principen om ekonomisk frihet och principerna i Förenta nationernas stadga, särskilt iakttagandet av de mänskliga rättigheterna och de demokratiska principerna, som utgör grunden för associeringen”.

16. Enligt artikel 7 i ovannämnda avtal ska bestämmelserna i avtalet mellan EG och Israel tillämpas på produkter med ursprung i gemenskapen och Israel. I artikel 8 i detta avtal föreskrivs att ”[i]mport- och exporttullar och avgifter med motsvarande verkan skall vara förbjudna i handelsutbytet mellan gemenskapen och Israel. Detta skall också gälla tullar av fiskal natur”.

17. Enligt artikel 67 i avtalet mellan EG och Israel ska ett associeringsråd inrättas. Det ska behandla betydelsefulla frågor som uppkommer inom ramen för avtalet och alla andra bilaterala eller internationella frågor av gemensamt intresse.

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

18. Enligt artikel 75.1 i ovannämnda avtal kan varje part till associeringsrådet hänskjuta alla tvister avseende tillämpningen eller tolkningen av avtalet mellan EG och Israel.

19. Det framgår även av artikel 79.2 i detta avtal att om den ena parten anser att den andra parten har underlåtit att uppfylla en skyldighet enligt avtalet, får den vidta lämpliga åtgärder. Förutsättningen härför är dock att den förser associeringsrådet med alla relevanta upplysningar som behövs för en grundlig undersökning av situationen i syfte att finna en för parterna godtagbar lösning.

20. Det territoriella tillämpningsområdet för avtalet mellan EG och Israel definieras i artikel 83 i avtalet. Enligt denna artikel gäller avtalet de territorier där fördragen om upprättandet av Europeiska gemenskapen och Europeiska kol- och stålgemenskapen tillämpas enligt dessa fördrags villkor samt Staten Israels territorium.

21. Enligt artikel 2.2 a och b i protokoll nr 4 till detta avtal avseende definitionen av ursprungsvaror och metoder för administrativt samarbete anses ursprungsvaror vara produkter som helt framställts inom gemenskapen i enlighet med artikel 4 i detta protokoll [7] samt produkter som framställts i Israel och som innehåller material som inte helt framställts där, förutsatt att dessa varor har genomgått tillräcklig bearbetning och förädling i enlighet med artikel 5 i detta protokoll.

22. I protokoll nr 4 till avtalet mellan EG och Israel fastställs även bestämmelserna för att bevisa varornas ursprung. I artikel 17.1 a i protokollet föreskrivs att ursprungsvaror enligt detta protokoll vid import till någon av parterna ska åtnjuta förmånerna enligt avtalet mot företeende av ett varucertifikat EUR.1 [8]. Enligt artikel 18.1 i protokoll nr 4 till avtalet mellan EG och Israel ska detta certifikat utfärdas av tullmyndigheterna i den exporterande staten på skriftlig ansökan av exportören eller, på exportörens ansvar, av dennes godkände företrädare.

23. Genom artikel 32 i detta protokoll har det inrättats ett administrativt samarbete mellan Staten Israel och den berörda medlemsstaten. Härigenom kan tullmyndigheterna i import-

7 — I denna artikel 4 uppräknas de produkter som anses helt ha framställts inom gemenskapen eller i Israel. Det är exempelvis fråga om mineraliska produkter som utvunnits ur deras jord eller havsbotten, vegetabiliska produkter som skördats där eller också levande djur som fötts och uppfötts där.

8 — Nedan kallat varucertifikat EUR.1.

landet, om de hyser tvivel om varornas ursprung, begära en kontroll i efterhand av varucertifikaten EUR.1. Dessa myndigheter ska då återsända de berörda varucertifikaten till tullmyndigheterna i den exporterande staten och ange de sakliga eller formella skäl som motiverar en undersökning.

24. Enligt artikel 32.3 i ovannämnda protokoll ska kontrollen genomföras av exportlandets tullmyndigheter. I artikel 32.6 i protokoll nr 4 till avtalet mellan EG och Israel anges att ”[o]m i fall av rimligt tvivel inget svar erhålls före utgången av tiomånadersperioden, eller om svaret inte innehåller tillräckliga uppgifter för att avgöra om dokumentet i fråga är äkta eller produkternas verkliga ursprung, skall de tullmyndigheter som begär kontrollen vägra förmånsbehandling, utom i fall av force majeure eller under exceptionella omständigheter”.

25. I artikel 33 första stycket i detta protokoll anges slutligen att ”[o]m det i samband med de kontrollförfaranden som avses i artikel 31 uppstår tvister som inte kan lösas mellan de tullmyndigheter som begär kontroll och de tullmyndigheter som ansvarar för utförandet av denna kontroll eller leder till frågor angående tolkningen av detta protokoll skall dessa överlämnas till tullsamarbetskommittén”.

26. Frågan om bestämmelsen om ursprunget och omfattningen av det territoriella tillämpningsområdet för avtalet mellan EG och Israel är sedan många år föremål för en tvist mellan gemenskapen och Staten Israel. Gemenskapen anser att de produkter som har sitt ursprung i de ockuperade områdena på Västbanken och i Gaza inte kan vara berättigade till den förmånsbehandling som införts genom avtalet mellan EG och Israel. Staten Israel anser däremot att så är fallet.

27. Redan år 1997 meddelade Europeiska gemenskapernas kommission i ett meddelande till importörer [9] sina skäl att betvivla giltigheten av varucertifikat EUR.1 som visats upp i gemenskapen för import av apelsinsaft från Israel. Kommissionen angav vidare att ett administrativt samarbete mellan Staten Israel och gemenskapen saknades. Dessa tvivel innebar enligt kommissionen att giltigheten av dessa certifikat kunde ifrågasättas.

28. I ett meddelande till rådet och Europaparlamentet den 12 maj 1998 [10] framhöll kommissionen de svårigheter som har samband med tillämpningen av protokoll nr 4 till avtalet mellan EG och Israel, vilket gällde i avvaktan på att själva avtalet skulle ratificeras av gemenskapen.

9 — Meddelande till importörer – Import till gemenskapen från Israel, av den 8 november 1997 (EGT C 338, s. 13).

10 — ”Implementation of the interim agreement on trade and trade-related matters between the European Community and Israël” [SEK(1998)0695].

29. Kommissionen angav i detta meddelande att det förelåg två hinder för att kunna tillämpa detta avtal på ett korrekt sätt. Dessa hinder avsåg exporten till gemenskapen av varor som intygats ha sitt ursprung i Israel, trots att de faktiskt framställts i de ockuperade områdena.

30. Vid det andra mötet i associeringsrådet EU–Israel [11] hade kommissionen dessutom ”beklagat att skillnaderna kvarstod i fråga om tolkningen av avtalets [EG–Israel] territoriella tillämpningsområde”. Kommissionen hade även påpekat att den rättsligt sett var skyldig att säkerställa att avtalet genomfördes och att skydda Europeiska unionens egna medel [12]. På grund härav hade kommissionen tillkännagett att ett nytt meddelande skulle offentliggöras [13].

31. Kommissionen underrättade i detta meddelande importörerna om att ”resultaten av de verifieringsförfaranden som genomförts bekräftar att Israel utfärdar ursprungsintyg för produkter som kommer från orter som sedan 1967 lyder under den israeliska förvaltningen och som gemenskapen inte anser vara berättigade till förmånsbehandling enligt [avtalet mellan EG och Israel]”. Kommissionen angav vidare att ”[d]e ekonomiska aktörer i gemenskapen som uppvisar ursprungsintyg i syfte att erhålla förmånsbehandling för produkter med ursprung i de israeliska bosättningarna på Västbanken, i Gaza, i östra Jerusalem och på Golanhöjderna underrättas om att de måste vidta nödvändiga försiktighetsåtgärder och att en tullskuld kan uppstå om varorna övergår till fri omsättning”.

2. Avtalet mellan EG och PLO

32. Avtalet mellan EG och PLO trädde i kraft den 1 juli 1997. I ingressen till avtalet anges att parterna har ingått detta avtal och ”beaktar den betydelse som parterna fäster vid principerna i Förenta nationernas stadga och särskilt den respekt för mänskliga rättigheter, demokratiska principer och politisk och ekonomisk frihet som utgör själva grunden för deras förbindelser”. Detta avtal har även ingåtts genom att parterna ”beaktar skillnaden mellan parterna vad gäller ekonomisk och social utveckling och behovet av att intensifiera de befintliga ansträngningarna för att främja ekonomisk och social utveckling i Västbanken och i Gaza”.

33. Enligt artikel 1.2 i avtalet mellan EG och PLO är målet med detta avtal bland annat att bidra till Västbankens och Gazaområdets sociala och ekonomiska utveckling samt att

11 — Se förslag till protokoll från det andra mötet med associeringsrådet EU–Israel av den 20 november 2001 (tillgängligt på Europeiska unionens råds webbplats).

12 — Sidan 4.

13 — Meddelande till importörer – Import till gemenskapen från Israel, av den 23 november 2001 (EGT C 328, s. 6).

uppmuntra regionalt samarbete i syfte att befästa den fredliga samexistensen och den ekonomiska och politiska stabiliteten.

34. I artikel 5 i detta avtal stadgas att ”[i]nga nya importtullar eller andra avgifter med motsvarande verkan skall införas på handel mellan gemenskapen och Västbanken och Gaza”. I artikel 6 i ovannämnda avtal föreskrivs vidare att ”[i]mport till gemenskapen av produkter med ursprung i Västbanken och Gaza skall inte omfattas av tullar och andra avgifter med motsvarande verkan eller av kvantitativa restriktioner och andra åtgärder med motsvarande verkan”.

35. Begreppet ”ursprungsprodukt” definieras i protokoll nr 3 till avtalet mellan EG och PLO avseende definitionen av begreppet ursprungsprodukter och metoderna för administrativt samarbete. Det anges i artikel 2.2 a i detta avtal att med ursprungsprodukter förstås produkter som helt framställts på Västbanken och i Gaza [14] samt produkter som framställts på Västbanken och i Gaza och som innehåller material som inte helt framställts där, om dessa material har genomgått tillräcklig bearbetning eller förädling.

14 — Enligt artikel 4 i protokoll nr 3 till avtalet mellan EG och PLO förstås med produkter som är helt framställda på Västbanken och i Gaza mineraliska produkter som utvunnits ur deras jord eller havsbotten, vegetabiliska produkter som skördats där eller också produkter som erhållits från levande djur som uppfötts där.

36. I fall av tvist mellan parterna avseende tolkningen eller tillämpningen av avtalet mellan EG och PLO kan enligt artikel 67 i detta avtal var och en av parterna hänskjuta tvisten till gemensamma kommittén för att få tvisten avgjord.

37. I artikel 73 i ovannämnda avtal anges slutligen att avtalet ska gälla på Västbankens och Gazas territorium.

B — *Den israelisk-palestinska interimsöverenskommelsen*

38. Madrid-processen som inleddes år 1991 syftade till att upprätta en varaktig fred i Mellanöstern. Inom ramen för denna process undertecknade Staten Israel och PLO den 28 september 1995 i Washington den israelisk-palestinska interimsöverenskommelsen om Västbanken och Gaza [15]. Syftet med denna överenskommelse som enligt ingressen ersätter överenskommelsen om Gaza och Jerikoområdet [16], den prelimi-

15 — Nedan kallat den israelisk-palestinska överenskommelsen.
16 — Avtal undertecknat i Kairo den 4 maj 1994.

nära överenskommelsen om överföring av befogenheter och ansvar [17] och protokollet om senare överföring av befogenheter och ansvar [18], är bland annat att ”inrätta... [ett] råd som valts … och [en] ledare för det palestinska folket på Västbanken och i Gaza... och som leder till en bestående reglering på grundval av [FN:s] säkerhetsråds resolutioner 242 och 338” [19].

39. Det anges även i denna ingress att valen av det valda rådet och av ledaren för den verkställande myndigheten utgör en ”viktig interimsetapp för att förbereda förverkligandet av det palestinska folkets legitima rätt och berättigade krav och utgör en demokratisk grund för att inrätta palestinska institutioner”.

40. För att nå detta mål ska Staten Israel enligt den israelisk-palestinska överenskommelsen överföra den israeliska militärregeringens och dess civila förvaltnings befogenheter och ansvar till det valda rådet och fortsätta att utöva de befogenheter och det ansvar som inte har överförts [20].

41. Efter den första fasen av omgrupperingen [21] inrättades tre områden. Det är fråga om områdena A, B och C. Eftersom de ifrågavarande produkterna i målet vid den nationella domstolen kommer från ett område som tillhör kategori C ska jag endast befatta mig med detta område.

42. Staten Israel har i detta område en exklusiv behörighet när det gäller säkerhetsfrågor.

43. Enligt artikel IX.5 b 1 i den israelisk-palestinska överenskommelsen får PLO föra förhandlingar och med stater eller internationella organisationer underteckna ekonomiska överenskommelser.

44. I artikel XI.2 c i denna överenskommelse föreskrivs dessutom att ”[i] område C ska Israel under den första fasen av omgruppering till rådet överföra de civila befogenheter och det civila ansvar som inte hör samman med territoriet, såsom anges i bilaga III”.

17 — Avtal undertecknat i Erez den 29 augusti 1994.

18 — Protokoll undertecknat i Kairo den 27 augusti 1995.

19 — Se ingressen till den israelisk-palestinska överenskommelsen.

20 — Se artikel I.1 i denna överenskommelse.

21 — I artikel X i den ovannämnda överenskommelsen föreskrivs att ”[d]en första fasen av de israeliska militärstyrkornas omgruppering ska täcka de befolkade områdena på Västbanken – samhällen, städer, byar, flyktingläger och små byar – såsom de anges i bilaga I [till den israelisk-palestinska överenskommelsen], och ska slutföras 22 dagar innan palestinska val hålls”. Valen till det valda rådet ägde rum den 20 januari 1996 [se webbplatsen hos Institut Européen de Recherche sur la Coopération Méditerranéenne et Euro-Arabe (http://www.medea.be) samt FN:s webbplats].

45. I artikel IV i bilaga III till ovannämnda överenskommelse föreskrivs särskilda bestämmelser för de områden som tillhör kategori C.

46. Det anges således i fråga om dessa områden att under den första fasen av omgrupperingen ska de befogenheter och det ansvar som hör samman med de områden som anges i appendix 1 överföras och säkerställas av det valda rådet enligt bestämmelserna i detta appendix.

47. Enligt artikel 6 i ovannämnda appendix hör handeln och industrin till de områden som överförts till det valda rådet. Enligt denna artikel omfattar handels- och industriområdet bland annat import och export. De ekonomiska aspekterna på detta område behandlas i bilaga V till den israelisk-palestinska överenskommelsen.

48. Enligt artikel IX (som avser industrin), punkt 6, i denna bilaga har palestinierna rätt att utan restriktioner på grundval av ursprungscertifikat som utfärdats av den palestinska myndigheten exportera sina industriprodukter till utländska marknader.

II — Bakgrund och målet vid den nationella domstolen

49. Brita är ett företag etablerat i Tyskland. Det importerar beredare av kolsyrat vatten liksom tillbehör och dryckeskoncentrat, tillverkade av företaget Soda-Club Ltd [22] som är etablerat i Mishor Adumin på Västbanken, öster om Jerusalem.

50. Enligt den israelisk-palestinska överenskommelsen omfattas detta område, som år 1967 ockuperades av Staten Israel, av de områden som tillhör kategori C.

51. Från februari till juni 2002 ansökte Brita om övergång till fri omsättning av de av Soda-Club tillhandahållna varorna. Brita ingav i detta syfte 62 tulldeklarationer på vilka det angavs att Staten Israel var ursprungslandet för dessa varor. På Soda-Clubs fakturor hade det även angetts att de produkter som var i fråga i målet vid den nationella domstolen hade sitt ursprung i Israel.

52. Det tyska tullkontoret biföll interimistiskt Britas ansökan och beviljade förmånsbehandling för dessa varor, i enlighet med den

22 — Nedan kallat Soda-Club.

israelisk-palestinska överenskommelsen. Parallellt med detta begärde det tyska tullkontoret att bevisen för de ovannämnda varornas ursprung skulle kontrolleras i efterhand.

53. Denna begäran gjordes till följd av ett ministeriellt cirkulär av den 6 december 2001, enligt vilket ansökningar om kontroll i efterhand skulle inges för alla de certifikat för att erhålla förmånsbehandling som utfärdats i Israel när det beträffande de ifrågavarande varuleveranserna fanns goda skäl att misstänka att de kunde ha sitt ursprung i Staten Israels bosättningar på Västbanken, i Gaza, i östra Jerusalem eller på Golanhöjderna.

54. Begäran om kontroll i efterhand överlämnades till de israeliska tullmyndigheterna. Dessa tullmyndigheter svarade de tyska tullmyndigheterna att ”det följer av den granskning [som de hade gjort] att de ifrågavarande varorna har sitt ursprung i ett område som ligger under den israeliska tullens ansvar. Dessa varor är som sådana ursprungsprodukter i enlighet med... avtalet mellan EG och Israel och är berättigade till förmånsbehandling enligt detta avtal”.

55. Eftersom den information som de israeliska tullmyndigheterna lämnade var otillräcklig i den mening som avses i artikel 32.6 i protokoll nr 4 till avtalet mellan EG och Israel anmodade de tyska tullmyndigheterna genom en skrivelse av den 6 februari 2003 på nytt de israeliska tullmyndigheterna att som en kompletterande upplysning ange huruvida de varor som angetts på certifikaten för att erhålla förmånsbehandling hade framställts i de israeliska bosättningarna på Västbanken, i Gaza, i östra Jerusalem eller på Golanhöjderna.

56. De israeliska tullmyndigheterna efterkom inte denna begäran. Genom ett tullbesked av den 25 september 2003 till Brita vägrade Hauptzollamt Hamburg-Hafen följaktligen att bevilja förmånsbehandling med motiveringen att det inte med säkerhet kunde fastställas att de importerade varorna omfattades av avtalet mellan EG och Israel.

57. Det vidtogs således åtgärder i efterhand för att indriva tullar till ett belopp som uppgick till 19 155,46 euro. Brita begärde omprövning av detta beslut vid Hauptzollamt Hamburg-Hafen. Denna begäran avslogs genom beslut av den 21 juni 2006 på grund av att den saknade fog.

58. Den 10 juli 2006 väckte Brita talan vid den hänskjutande domstolen. Den hänskjutande domstolen som hyser tvivel om hur avtalet

mellan EG och Israel ska tolkas har vilandeförklarat målet och ställt ett antal frågor till domstolen.

III — Tolkningsfrågorna

59. Domstolen ombeds att besvara följande frågor:

”1) Ska importören av en vara som har sitt ursprung i Västbanken beviljas förmånsbehandling med hänsyn till att förmånsbehandlingen enligt två ifrågakommande avtal – nämligen [avtalet mellan EG och Israel] och [avtalet mellan EG och PLO] – avser varor med ursprung i Staten Israels territorium respektive i Västbanken, även när det endast finns ett formellt ursprungsintyg från Israel?

För det fall att den första frågan ska besvaras nekande:

2) Är en medlemsstats tullmyndighet enligt [avtalet mellan EG och Israel] bunden – och har kontrollförfarandet enligt artikel 32 i protokoll nr 4 till [avtalet mellan EG och Israel] inte inletts – gentemot en importör som ansöker om förmånsbehandling för en vara som importeras till gemenskapens område, av ett ursprungsintyg från de israeliska myndigheterna, så länge tullmyndigheten inte hyser något annat tvivel om varans ursprung än om huruvida varan har sitt ursprung i ett område som endast kontrolleras av Israel – nämligen enligt [den israelisk-palestinska överenskommelsen] – och så länge ett förfarande enligt artikel 33 i protokoll nr 4 till [avtalet mellan EG och Israel] inte har genomförts?

För det fall att den andra frågan ska besvaras nekande:

3) Får tullmyndigheten i importlandet utan vidare vägra förmånsbehandling oavsett varans faktiska ursprung och enbart på den grunden att de israeliska myndigheterna efter tullmyndigheten i importlandets kontroll enligt artikel 32.2 i protokoll nr 4 till [avtalet mellan EG och Israel] (endast) bekräftat att varan tillverkats i ett område som tillhör Israels tullområde – och således har sitt ursprung

i Israel – och de israeliska myndigheterna inte besvarat den därpå följande uppmaningen från tullmyndigheten i importlandet att lämna kompletterande upplysningar?

För det fall att den tredje frågan ska besvaras nekande:

4) Får tullmyndigheten utan vidare vägra förmånsbehandling enligt [avtalet mellan EG och Israel] på grund av att varan – såsom det vid det här laget har fastställts – har sitt ursprung i Västbanken, eller ska förmånsbehandlingen enligt detta avtal också beviljas för varor med detta ursprung, i vart fall så länge ett tvistlösningsförfarande enligt artikel 33 i protokoll nr 4 till [avtalet mellan EG och Israel] inte har genomförts avseende tolkningen av begreppet 'Staten Israels territorium' i avtalet?"

IV — Bedömning

60. Vad inledningsvis avser domstolens behörighet att tolka de associeringsavtal som aktualiseras i detta mål vill jag erinra om att domstolen i fråga om avtalet om upprättandet av en associering mellan Europeiska ekonomiska gemenskapen och Turkiet [23], i dom av den 30 september 1987 i mål Demirel [24], slog fast att ett avtal som har ingåtts av rådet enligt artiklarna 228 och 238 i EG-fördraget [25], är, vad gemenskapen beträffar, en rättsakt som beslutats av en av gemenskapens institutioner enligt vad som avses i artikel 177 första stycket b i fördraget [26], att bestämmelserna i ett sådant avtal utgör en integrerad del av gemenskapens rättsordning och att domstolen inom ramen för denna rättsordning är behörig att meddela förhandsavgörande om tolkningen av detta avtal [27].

61. Tolkningsfrågorna kan enligt min mening behandlas på följande sätt.

62. Med sin andra och tredje fråga vill den hänskjutande domstolen få klarhet i huruvida tullmyndigheterna i den importerande staten inom ramen för artikel 32 i protokoll nr 4 till avtalet mellan EG och Israel är bundna av resultatet av den kontroll i efterhand av beviset för ursprunget som tullmyndigheterna i den exporterande staten har utfört.

23 — Avtal som undertecknades den 12 september 1963 i Ankara av Republiken Turkiet å ena sidan och av EEG:s medlemsstater och gemenskapen å andra sidan. Detta avtal ingicks, godkändes och bekräftades för gemenskapens räkning genom rådets beslut 64/732/EEG av den 23 december 1963 (EGT 217, 1964, s. 3685).

24 — Dom av den 30 september 1987 i mål 12/86, Demirel (REG 1987, s. 3719; svensk specialutgåva, volym 9, s. 175).

25 — Artikel 228 i EG-fördraget (nu artikel 300 EG i ändrad lydelse) och artikel 238 i EG-fördraget (nu artikel 310 EG).

26 — Nu artikel 234 första stycket b EG.

27 — Se domen i det ovannämnda målet Demirel, punkt 7. Se även dom av den 16 juni 1998 i mål C-162/96, Racke (REG 1998, s. I-3655), punkt 41.

63. Den hänskjutande domstolen vill även få klarhet i huruvida tullmyndigheterna i den importerande staten för att avgöra tvisten mellan dem och tullmyndigheterna i den exporterande staten enligt artikel 33 i detta protokoll ska överlämna denna tvist till tullsamarbetskommittén innan de vidtar åtgärder ensidigt.

64. Med den första och den fjärde frågan anmodas slutligen domstolen att uttala sig om huruvida en vara som av de israeliska tullmyndigheterna intygats ha sitt ursprung i Israel och som framställts på det ockuperade området på Västbanken utan åtskillnad kan omfattas av förmånsbehandlingen enligt avtalet mellan EG och Israel eller av den förmånsbehandling som införts genom avtalet mellan EG och PLO.

A — *Frågan huruvida tullmyndigheterna i importstaten är bundna av resultatet av den kontroll i efterhand som tullmyndigheterna i exportstaten har utfört*

65. Inledningsvis är det enligt min mening lämpligt att erinra om de relevanta bestämmelserna i avtalet mellan EG och Israel avseende kontrollen av en varas ursprung.

66. För att vara berättigad till förmånsbehandling ska exportören enligt artikel 17 i protokoll nr 4 till avtalet mellan EG och Israel förete ett varucertifikat EUR.1. Detta certifikat ska utfärdas av tullmyndigheterna i exportstaten som ska vidta alla nödvändiga åtgärder för att kontrollera varornas ursprungsstatus och att övriga krav i detta protokoll är uppfyllda [28].

67. Ovannämnda certifikat ska därefter företes för tullmyndigheterna i den stat som importerat varan. Om dessa myndigheter hyser tvivel om äktheten av varucertifikat EUR.1 eller om den berörda varans ursprung eller om att de andra kraven i detta protokoll har uppfyllts ska en kontroll av detta certifikat utföras i efterhand [29].

68. Tullmyndigheterna i importstaten ska då återsända certifikatet till tullmyndigheterna i exportstaten och i förekommande fall klargöra de sakliga eller formella skäl som motiverar en undersökning. Tullmyndigheterna i exportstaten ska utföra kontrollen och ska senast inom tio månader underrätta sina kolleger om resultatet av denna kontroll. De ska ange om dokumenten är äkta, om den berörda varan kan anses vara en ursprungs-

28 — Artikel 18.1 och 18.6 i protokoll nr 4 till avtalet mellan EG och Israel.

29 — Artikel 32.1 i detta protokoll.

vara och om den uppfyller de andra kraven i detta protokoll [30].

69. Om i fall av rimligt tvivel inget svar erhålls före utgången av tiomånadersperioden eller om svaret från tullmyndigheterna i exportstaten inte innehåller tillräckliga uppgifter för att avgöra om det berörda certifikatet är äkta eller för att bestämma produktens verkliga ursprung ska tullmyndigheterna i importstaten vägra förmånsbehandling [31].

70. Det administrativa samarbete som föreskrivs i artikel 32 i protokoll nr 4 till avtalet mellan EG och Israel har således inrättats för att kontrollera huruvida uppgifterna om en produkts ursprung är riktiga. Kontrollen i efterhand kan exempelvis syfta till att man försäkrar sig om att värdet av en komponent som inte har sitt ursprung i Staten Israel och som bildar den slutprodukt för vilken ett varucertifikat EUR.1 har utfärdats inte överstiger 10 procent av produktens pris fritt fabrik [32] eller avse kontrollen av den förädling som produkten har kunnat genomgå [33].

71. Det finns anledning att nu fråga sig huruvida resultatet av den kontroll i efterhand av en produkts ursprung som utförts av tullmyndigheterna i exportstaten i detta fall är bindande för tullmyndigheterna i importstaten.

72. Domstolen har inom ramen för andra avtal mellan gemenskapen och tredjeländer redan besvarat denna fråga.

73. I sin dom i målet Les Rapides Savoyards m.fl. [34], som avsåg tolkningen av frihandelsavtalet mellan Europeiska ekonomiska gemenskapen och Schweiziska edsförbundet [35] och som innehåller ett protokoll som liknar protokollet till avtalet mellan EG och Israel, fastslog domstolen att ”fastställande av en varas ursprung... grundas på en behörighetsfördelning mellan tullmyndigheterna hos frihandelsavtalets parter, i det avseendet att ursprunget fastställs av myndigheterna i exportstaten, eftersom kontrollen av hur detta system fungerar sker genom ett ömsesidigt samarbete mellan båda de berörda myndigheterna” [36].

74. Domstolen angav vidare att denna mekanism endast kan fungera om tullmyndigheterna i importstaten lägger de bedömningar

30 — Se artikel 32.2, 32.3 och 32.5 i ovannämnda protokoll.
31 — Se artikel 32.6 i protokoll nr 4 till avtalet mellan EG och Israel.
32 — Se artikel 5.2 a i detta protokoll.
33 — Se artikel 6 i ovannämnda protokoll.
34 — Dom av den 12 juli 1984 i mål 218/83, Les Rapides Savoyards m.fl. (REG 1984, s. 3105).
35 — Avtal undertecknat den 22 juli 1972 i Bryssel och som ingåtts, godkänts och bekräftats på gemenskapens vägnar genom rådets förordning (EEG) nr 2840/72 av den 19 december 1972 (EGT L 300, s. 188).
36 — Se domen i det ovannämnda målet Les Rapides Savoyards m. fl., punkt 26.

till grund som tullmyndigheterna i exportstaten lagenligen har gjort [37].

75. Domstolen har mer nyligen fastställt att ”tullmyndigheterna i importstaten inte ensidigt [kan] upphäva ett certifikat EUR.1 som lagenligt har utfärdats av tullmyndigheterna i exportstaten. Myndigheterna i importstaten är av samma anledning bundna av resultatet av en eventuell kontroll i efterhand” [38].

76. Mekanismen för det administrativa samarbete som allmänt infördes genom associeringsavtalet, och särskilt genom artikel 32 i protokoll nr 4 till avtalet mellan EG och Israel, bygger således på ett ömsesidigt förtroende mellan tullmyndigheterna i de stater som är parter i avtalet och på ett ömsesidigt erkännande av de rättsakter som de utfärdar.

77. Detta ömsesidiga erkännande är dock inte absolut. Domstolen har nämligen i vissa fall medgett att tullmyndigheterna i importstaten inte är bundna av resultatet av den kontroll i efterhand som utförs av tullmyndigheterna i exportstaten.

78. Domstolen har således erkänt att under särskilda omständigheter när tullmyndigheterna i exportstaten inte regelmässigt kan utföra den kontroll i efterhand som föreskrivs i protokollet kan tullmyndigheterna i importstaten själva undersöka huruvida varucertifikatet EUR.1 är äkta och riktigt och därvid ta hänsyn till andra bevis för varornas ursprung [39].

79. Domstolen har även slagit fast att om rimliga tvivel föreligger och inget svar erhålls inom tio månader från den dag då kontrollen i efterhand begärdes, eller om svaret inte innehåller tillräckliga uppgifter för att kunna avgöra ursprunget kan de certifikat som tullmyndigheterna i exportstaten har utfärdat återkallas av tullmyndigheterna i importstaten [40].

80. Då förmånsbehandlingen inte har inrättats genom en internationell överenskommelse, genom vilken gemenskapen och ett

37 — Ibidem, punkt 27.
38 — Se dom av den 9 februari 2006 i de förenade målen C-23/04–C-25/04, Sfakianakis (REG 2006, s. I-1265), punkt 49.
39 — Dom av den 7 december 1993 i mål C-12/92, Huygen m.fl. (REG 1993, s. I-6381), punkt 27.
40 — Domen i det ovannämnda målet Sfakianakis, punkt 38.

tredjeland åläggs ömsesidiga förpliktelser, utan genom en fristående gemenskapsåtgärd kan gemenskapen och dess medlemsstater inte heller vara bundna av den tolkning av en gemenskapsbestämmelse som tullmyndigheterna i exportstaten har gjort. I det fallet ska de bedömningar som kommissionen har gjort i fråga om varornas ursprung inom ramen för ett undersökningsuppdrag ges företräde framför bedömningarna av tullmyndigheterna i det exporterande tredjelandet [41].

81. Domstolen har även i fråga om avtalet om upprättandet av en associering mellan Europeiska ekonomiska gemenskapen och Turkiet [42] slagit fast att tullmyndigheterna i importstaten behåller möjligheten till uppbörd i efterhand, med stöd av resultat från kontroller som gjorts efter kommissionens importtransaktioner. Tullmyndigheterna i fråga är därmed inte skyldiga att följa bestämmelserna om tvistlösning i detta avtal [43].

82. Det är således endast i fall av underlåtenhet från exportstatens tullmyndigheters sida eller när det är fråga om en fristående gemenskapsåtgärd som tullmyndigheterna i importstaten inte åläggs någon skyldighet att godta de beslut som fattats av tullmyndigheterna i exportstaten.

83. Detta förklaras av att det föreligger en presumtion enligt vilken tullmyndigheterna i exportstaten har de bästa möjligheterna att direkt kontrollera de omständigheter som utgör villkor för produktens ursprung [44].

84. Tullmyndigheterna i importstaten är således i princip bundna av resultatet av den kontroll i efterhand som utförts av tullmyndigheterna i exportstaten.

85. Jag anser dock att situationen i förevarande mål skiljer sig från de situationer som domstolen hittills har tagit ställning till.

86. I målet vid den nationella domstolen är det inte fråga om att kontrollera huruvida upplysningarna om produktens ursprung som ger rätt till förmånsbehandlingen är riktiga, eftersom detta ursprung är känt och inte har ifrågasatts. Det är i själva verket fråga om att få klarhet i huruvida detta ursprung omfattas av tillämpningsområdet för avtalet mellan EG och Israel.

41 — Se dom av den 14 maj 1996 i de förenade målen C-153/94 och C-204/94, Faroe Seafood m.fl. (REG 1996, s. I-2465), punkterna 24 och 25.

42 — Se fotnot 23 i detta förslag till avgörande.

43 — Se dom av den 14 november 2002 i mål C-251/00, Ilumitrónica (REG 2002, s. I-10433), punkt 74.

44 — Se domen i det ovannämnda målet Les Rapides Savoyards m. fl., punkt 26.

87. Såsom jag har angett ovan [45] har tvisten mellan tullmyndigheterna i importstaten och tullmyndigheterna i exportstaten redan prövats vid EU–Israels associeringsråds andra möte den 20 november 2001. Jag erinrar om att associeringsrådet enligt artikel 75 i avtalet mellan EG och Israel är behörigt att avgöra tvister om tillämpningen eller tolkningen av detta avtal.

88. Kommissionen tog vid detta möte, i sin egenskap av medlem i associeringsrådet [46], upp tvisten avseende ursprungsbestämmelserna samt den svårighet som är förknippad med tillämpningen av avtalet mellan EG och Israel. Kommissionen angav att den skulle vidta åtgärder till följd härav. Kommissionen har beklagat att skillnaderna i tolkningen av detta avtals territoriella tillämpningsområde består och har angett att den således ska offentliggöra ett nytt meddelande till importörerna i *Europeiska unionens officiella tidning* i vilket meddelandet av år 1997 specificeras och ersätts.

89. Hittills har tvisten mellan gemenskapen och Staten Israel inte funnit någon lösning.

90. Den hänskjutande domstolen står nu inför detta problem inom ramen för en tvist mellan ett tyskt bolag som importerar produkter som har sitt ursprung i de ockuperade områdena och tyska tullmyndigheter. Detta är skälet till att den hänskjutande domstolen har vänt sig till domstolen med en begäran om att domstolen ska lämna ett svar som kan lösa detta problem.

91. Den mångåriga tvisten mellan gemenskapen och Staten Israel har således lämnat de ekonomiska aktörerna i en rättsosäkerhet i frågan om huruvida avtalet mellan EG och Israel eventuellt ska tillämpas på produkter som har sitt ursprung i de ockuperade områdena.

92. Om det dessutom godtas att tullmyndigheterna hos en av parterna i detta avtal, eller dess domstolar, ensidigt tolkar frågan huruvida detta avtal gäller produkter som har sitt ursprung i de ockuperade områdena innebär detta utan tvekan att avtalet mellan EG och Israel som, vilket jag erinrar om, utgör en integrerad del av gemenskapens rättsordning kommer att tillämpas olika.

93. Konkret får detta till följd att produkter från de ockuperade områdena berättigas till den förmånsbehandling som införts genom

45 — Punkterna 26–31 i detta förslag till avgörande.
46 — Se artikel 68 i avtalet mellan EG och Israel.

avtalet mellan EG och Israel när de exporteras till en medlemsstat, medan denna förmånsbehandling inte beviljas för samma produkter när de exporteras till en annan medlemsstat.

94. Jag anser följaktligen att den presumtion som finns angående den kontroll av huruvida de faktiska omständigheterna är riktiga som utförs av tullmyndigheterna i exportstaten inte har någon betydelse i en situation som den i målet vid den nationella domstolen, eftersom ingen av parterna i avtalet mellan EG och Israel har bättre möjligheter att ensidigt tolka detta avtals tillämpningsområde.

95. Jag ser följaktligen inte hur de tyska tullmyndigheterna kan vara bundna av resultatet av den kontroll i efterhand som utförts av de israeliska tullmyndigheterna.

96. Mot bakgrund av det ovan anförda anser jag att eftersom den tvist som föreligger mellan tullmyndigheterna i de stater som är parter i avtalet mellan EG och Israel inte gäller en faktisk fråga, utan omfattningen av detta avtals territoriella tillämpningsområde, är tullmyndigheterna i importstaten inte bundna av resultatet av den kontroll i efterhand som utförts av tullmyndigheterna i exportstaten inom ramen för det kontrollförfarande som föreskrivs i artikel 32 i protokoll nr 4 till detta avtal.

B — *Skyldigheten att överlämna ärendet till tullsamarbetskommittén*

97. Med sin andra fråga vill den hänskjutande domstolen få klarhet i huruvida de tyska tullmyndigheterna, innan de fattade sitt beslut om att i efterhand återkräva tullavgifterna, var skyldiga att överlämna ärendet till tullsamarbetskommittén i enlighet med artikel 33 första stycket i protokoll nr 4 till avtalet mellan EG och Israel. I denna artikel föreskrivs att om det i samband med kontroller i efterhand uppstår tvister eller kontrollerna leder till en fråga om tolkningen av protokollet ska tvisterna överlämnas till tullsamarbetskommittén.

98. Det som frågan i själva verket gäller är huruvida de tyska tullmyndigheterna hade rätt att ensidigt vidta en åtgärd, nämligen att i efterhand återkräva tullavgifter, utan att först ha överlämnat ärendet till tullsamarbetskommittén.

99. Jag anser inte att det förfarande som inrättats genom artikel 33 första stycket i ovannämnda protokoll är en lämplig ram för att lösa en konflikt avseende tillämpningsområdet för avtalet mellan EG och Israel.

100. Detta förfarande föreskrivs om det uppstår en tvist efter den kontroll i efterhand som föreskrivs i artikel 32 i protokoll nr 4 till detta avtal. En sådan kontroll ger möjlighet att kontrollera huruvida upplysningarna om en varas ursprung är riktiga. [47]

101. Jag anser emellertid inte att tvisten mellan tullmyndigheterna i importstaten och tullmyndigheterna i exportstaten gäller de omständigheter som utgör villkor att bestämma ursprunget hos de varor som avses i målet vid den nationella domstolen, utan tolkningen av det ovannämnda avtalets tillämpningsområde.

102. Jag anser att det förfarande som ska följas vid en tvist som den i målet vid den nationella domstolen, och som för övrigt är det förfarande som har följts, är förfarandet enligt artikel 75.1 i avtalet mellan EG och Israel.

103. Det framgår av denna bestämmelse att ”[v]arje part kan till associeringsrådet hänskjuta alla tvister avseende tillämpningen eller tolkningen av detta avtal”. Jag erinrar om att associeringsrådet enligt artikel 67 i detta avtal ska behandla betydelsefulla frågor som uppkommer inom ramen för avtalet och alla andra bilaterala eller internationella frågor av gemensamt intresse.

104. Mot bakgrund av vad som ovan anförts anser jag följaktligen att de tyska tullmyndigheterna inte var skyldiga att till tullsamarbetskommittén hänskjuta tvisten mellan dem och de israeliska tullmyndigheterna.

C — Huruvida det är möjligt att kombinera klassificeringar

105. Med sin första och fjärde fråga vill den hänskjutande domstolen i huvudsak få klarhet i huruvida de varor som intygats vara av israeliskt ursprung, men som visar sig ha sitt ursprung i de ockuperade områdena och närmare bestämt Västbanken, utan åtskillnad kan vara berättigade till förmånsbehandling enligt avtalet mellan EG och Israel eller den förmånsbehandling som införts genom avtalet mellan EG och PLO.

106. Den hänskjutande domstolen anser slutligen att det har föga betydelse att få klarhet i vilka tullmyndigheter som är behöriga att utfärda ett varucertifikat EUR.1 och att det

47 — Se punkt 70 i detta förslag till avgörande.

under alla omständigheter är lämpligt att bevilja förmånsbehandling för de varor som har sitt ursprung i de ockuperade områdena, eftersom denna förmånsbehandling föreskrivs såväl i avtalet mellan EG och Israel som i avtalet mellan EG och PLO.

107. Jag delar inte denna uppfattning.

108. Jag erinrar för det första om att det i artikel 83 i avtalet mellan EG och Israel stadgas att ”[detta] gäller... Staten Israels territorium”.

109. Staten Israels gränser har utstakats genom delningsplanen för Palestina som utarbetades av UNSCOP [48] och som den 29 november 1947 godkändes genom FN:s generalförsamlings resolution 181. Den 14 maj 1948 utropade chefen för Staten Israels provisoriska regering denna stats självständighetsförklaring på grundval av de gränser som hade fastställts genom delningsplanen för Palestina [49].

48 — United Nations Special Committee On Palestine. Denna kommitté, som består av elva stater och som inrättades av FN:s generalförsamling år 1947, gavs i uppdrag att finna en lösning på Palestinakonflikten, bland annat genom att utarbeta en delningsplan.

49 — Se webbplatserna för FN (http://www.un.org) samt för Staten Israels utrikesministerium (http://www.mfa.gov.il).

110. I ingressen till avtalet mellan EG och Israel anges dessutom följande:

”[Med beaktande av] den betydelse som parterna fäster vid principen om ekonomisk frihet och principerna i Förenta nationernas stadga, särskilt iakttagandet av de mänskliga rättigheterna och de demokratiska principerna, som utgör grunden för associeringen.”

111. Enligt FN:s säkerhetsråds resolution 242 av den 22 november 1967, som anges i ingressen till avtalet mellan EG och PLO, krävs att de israeliska trupperna ska dra sig tillbaka från de ockuperade områdena, upphöra med alla påståenden om krigföring eller krigstillstånd samt respektera suveräniteten, den territoriella integriteten och det politiska oberoendet för varje stat i området. FN:s säkerhetsråd begärde i en annan resolution, nämligen resolution 338 av den 22 oktober 1973, att denna resolution skulle tillämpas.

112. Mot bakgrund av vad ovan anförts kan domstolen enligt min mening endast konstatera att områdena på Västbanken och i Gaza inte omfattas av Staten Israels territorium.

113. Jag tillägger att rådet efter en skriftlig fråga P-2747/00 av Europaparlamentsledamoten Alain Lipietz [50] om den territoriella räckvidden av avtalet mellan EG och Israel angav att ”[v]ad beträffar associeringsavtalets territoriella räckvidd gäller artikel 83 endast Staten Israels territorium [och att] [t]ermen Israel innefattar det territorialvatten som omger Israel och under vissa omständigheter även några havsgående fartyg. Ingen ytterligare definition finns i avtalet [mellan EG och Israel]. [Gemenskapen] anser för sin del att [detta] avtal enbart gäller Staten Israels territorium inom dess internationellt erkända gränser i enlighet med relevanta resolutioner från FN:s säkerhetsråd” [51].

114. Enligt artikel XI.1 i den israelisk-palestinska överenskommelsen betraktar dessutom både Staten Israel och PLO Västbanken och Gaza som en enda territoriell enhet.

115. Mot bakgrund av vad ovan anförts kan det enligt min mening svårligen påstås att en vara som har sitt ursprung i Västbanken och mer allmänt i de ockuperade områdena kan vara berättigad till förmånsbehandlingen enligt avtalet mellan EG och Israel.

116. Visserligen ska inte den spänning som finns i förhållandena mellan Staten Israel och PLO innebära att producenterna inom dessa områden straffas och att de hindras från att åtnjuta förmånsbehandlingen.

117. Den av den hänskjutande domstolen föreslagna lösningen – hur pragmatisk den än är – är enligt min mening emellertid inte tillfredsställande. Skälen härtill är följande.

118. Domstolen har för det första slagit fast att systemet med förmånsbehandling bygger på principen att gemenskapen ensidigt beviljar tullförmåner till förmån för produkter som har sitt ursprung i vissa utvecklingsländer i syfte att främja handelsflödet från dessa länder. Användningen av detta system är således knutet till varans ursprung och kontrollen av detta ursprung är följaktligen en nödvändig del av systemet [52].

119. Det varucertifikat som utfärdas av tullmyndigheterna i exportstaten ska således

50 — EGT C 113 E, 2001, s. 163.
51 — Punkt 2 i rådets svar.
52 — Se, för ett liknande resonemang, dom av den 11 december 1980 i mål 827/79, Acampora (REG 1980, s. 3731), punkt 5.

klart och tydligt kunna intyga att produkten i fråga kommer från en viss stat, så att den förmånsbehandling som gäller denna stat tillämpas på denna produkt.

120. Det kan enligt min mening således inte tillåtas att förmånsbehandlingen enligt avtalet mellan EG och Israel ska gälla för en produkt som har sitt ursprung i Västbanken.

121. Jag anser dessutom att anledningen till att gemenskapen i flera år efter det att avtalet mellan EG och Israel ingicks och efter det att de ockuperade områdena år 1967 annekterades vinnlade sig om att ingå avtalet mellan EG och PLO i syfte att bevilja en förmånsbehandling för de produkter som har sitt ursprung i Västbanken och i Gaza var att gemenskapen ansåg att dessa produkter inte kunde åtnjuta en sådan förmån enligt avtalet mellan EG och Israel.

122. Det framgår för övrigt klart av en skrivelse som upprättats av rådets Mashrek/Maghreb-grupp om Europeiska unionens ståndpunkt inför det femte mötet med EU–Israels associeringsråd att enligt en teknisk överenskommelse som förhandlats fram mellan Staten Israel och kommissionen är de israeliska tullmyndigheterna skyldiga att ange tillverkningsorten på alla de varucertifikat om ursprung som utfärdas i Israel för de produkter som åtnjuter förmånsbehandlingen och som exporteras till Europeiska unionen. Syftet med detta är att särskilja de varor som har sitt ursprung i Israel och som är berättigade till en förmånsbehandling enligt avtalet mellan EG och Israel från de varor som kommer från de ockuperade områdena som inte kan omfattas av denna förmånsbehandling [53].

123. Det är dessutom uppenbart att gemenskapen när den ingick avtalet mellan EG och PLO sökte utveckla handelsflödet från och till Västbanken och Gaza. Det framgår nämligen av artikel 1 i detta avtal att dess syfte bland annat är att bidra till den sociala och ekonomiska utvecklingen på Västbanken och i Gaza samt främja det regionala samarbetet för att befästa den fredliga samexistensen och den politiska och ekonomiska stabiliteten.

124. I sitt meddelande av den 12 maj 1998 [54] erinrade kommissionen om att syftet med att införa en förmånsbehandling för områdena på Västbanken och i Gaza var att rätta till en inkonsekvens, nämligen att grannstaterna till dessa områden redan omfattades av en sådan förmånsbehandling trots att så inte alls är fallet i fråga om områdena på Västbanken och i Gaza [55].

53 — Se rådets skrivelse av den 3 december 2004 (15638/04), punkt 40.

54 — Se fotnot 10 i detta förslag till avgörande.

55 — Sidan 9 i meddelandet.

125. År 2007 placerades Västbanken och Gaza först på plats 168 i klassificeringen av importörer som är handelspartner till unionen [56]. Syftet med avtalet mellan EG och PLO är just att främja utbytet mellan dessa områden och unionen. Om det medges att de produkter som har sitt ursprung i dessa områden kan åtnjuta förmånsbehandlingen enligt avtalet mellan EG och Israel och på så sätt anses som produkter med israeliskt ursprung får det till följd att avtalet mellan EG och PLO fråntas en del av sin ändamålsenliga verkan.

126. Brita anser slutligen att de palestinska tullmyndigheterna under alla förhållanden inte kunde utfärda varucertifikat EUR.1 för de produkter som kom från Västbanken. Det kan med hänsyn till situationen i de ockuperade områdena visserligen förefalla svårt för exportörerna i dessa områden att få dessa varucertifikat utfärdade av tullmyndigheterna på Västbanken och i Gaza. Det kan följaktligen, såsom den hänskjutande domstolen förefaller hävda, tillåtas att de israeliska tullmyndigheterna utfärdar dessa varucertifikat och att exportörerna av de produkter som har sitt ursprung i dessa områden åtnjuter den förmånsbehandling som har införts genom avtalet mellan EG och PLO.

127. Enligt artikel 16.4 i protokoll nr 3 till avtalet mellan EG och PLO är det emellertid tullmyndigheterna på Västbanken och i Gaza som är behöriga att utfärda varucertifikatet EUR.1.

128. Dessutom framgår det av bilaga V till den israelisk-palestinska överenskommelsen avseende de ekonomiska förbindelserna mellan de två parterna att de palestinska myndigheterna inte helt saknar befogenhet och ansvar för handeln och tullområdet [57].

129. Enligt artiklarna VIII.11 och IX.6 i ovannämnda bilaga ska palestinierna kunna exportera sina jordbruksprodukter och industriella produkter utan någon restriktion, på grundval av ursprungsintyg som *utfärdats av palestinska myndigheter* [58].

130. Det finns således behöriga myndigheter som har till uppgift att utfärda varucertifikat EUR.1 för de produkter som har sitt ursprung på Västbanken och i Gaza. Det förefaller även

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

57 — Se artikel 3 i denna bilaga.

58 — Min kursivering. Jag erinrar om att dessa artiklar enligt artikel XI.2 c i den israelisk-palestinska överenskommelsen, i vilken det hänvisas till bilaga III till denna överenskommelse, är tillämpliga på de områden som tillhör kategori C. Enligt artikel 6 i appendix I till denna bilaga behandlas de ekonomiska aspekterna på handels- och industriområdet i bilaga V till den israelisk-palestinska överenskommelsen.

vara så att den ekonomiska aktören kan begära att få dessa certifikat från den palestinska handelskammaren [59].

131. För att åtnjuta den förmånsbehandling som införts genom avtalet mellan EG och PLO anser jag följaktligen att de varucertifikat EUR.1 som visar varans ursprung endast ska utfärdas av palestinska tullmyndigheter. Det skulle inte vara logiskt att tillämpa den förmånsbehandling som införts genom detta avtal på en produkt för vilken ett varucertifikat EUR.1 har utfärdats av andra myndigheter än de palestinska myndigheterna.

132. Jag anser för övrigt att denna bedömning bekräftas av domen av den 5 juli 1994 i målet Anastasiou m.fl. [60], i vilken domstolen prövade ett fall som enligt min mening kan likställas med förevarande fall vid den nationella domstolen.

133. I detta mål som rörde avtalet av den 19 december 1972 om upprättande av en associering mellan Europeiska ekonomiska gemenskapen och Republiken Cypern [61] och enligt vilket systemet för att bevisa en varas ursprung är analogt med de system som inrättats genom avtalet mellan EG och Israel och avtalet mellan EG och PLO, skulle domstolen avgöra huruvida avtalet mellan EEG och Cypern hindrade importstatens tullmyndigheter från att godkänna varucertifikat EUR.1 som utfärdats av andra myndigheter än Republiken Cyperns behöriga myndigheter eller om det tvärtom enligt detta avtal krävs ett sådant godkännande och om det förhåller sig annorlunda om vissa omständigheter knutna till Republiken Cyperns särskilda situation skulle anses ha styrkts.

134. Situationen var den följande. Producenter och exportörer av citrusfrukter etablerade i den norra delen av Cypern exporterade sina produkter till Förenade kungariket. De varucertifikat EUR.1 som bifogats dessa produkter hade utfärdats av andra myndigheter än Republiken Cyperns myndigheter.

135. Domstolen fastslog att ”[ä]ven om den faktiska delningen av det cypriotiska territoriet som en följd av den turkiska arméns invasion år 1974 i ett område där Republiken Cyperns myndigheter fortsätter att i full utsträckning utöva sina befogenheter och ett område där de de facto inte kan utöva dem, framkallar problem som är svåra att lösa i samband med tillämpningen av avtalet [mellan EEG och Cypern] på Cypern i sin helhet, innebär detta dock inte att det kan

59 — Se punkt 17 i kommissionens yttrande.

60 — Dom av den 5 juli 1994 i mål C-432/92, Anastasiou m.fl. (REG 1994, s. I-3087).

61 — Avtal i bilaga till rådets förordning (EEG) nr 1246/73 av den 14 maj 1973 (EGT L 133, s. 1) (nedan kallat avtalet mellan EEG och Cypern).

bortses från de klara, precisa och ovillkorliga bestämmelserna i protokollet [avseende definitionen av begreppet ursprungsprodukter och metoderna för det administrativa samarbetet av år 1977] [62]" [63].

136. Domstolen angav vidare att "[n]är certifikaten godkänns av importstatens tullmyndigheter visar detta att de har fullt förtroende för det kontrollsystem avseende varornas ursprung som är infört av exportstatens behöriga myndigheter. Godkännandet visar även att importstaten inte betvivlar att kontrollen i efterhand, överläggningarna och lösningen av eventuella tvister om varornas ursprung eller om förekomsten av bedrägeri kan ske effektivt tack vare de berörda förvaltningarnas samarbete" [64].

137. Ett sådant samarbete är enligt domstolen "uteslutet med myndigheterna i ett samhälle som det samhälle som är etablerat i den norra delen av Cypern, och som inte erkänns av gemenskapen eller av dess medlemsstater, eftersom dessa inte erkänner någon annan cypriotisk stat än Republiken Cypern" [65]. Domstolen har även ansett att "godkännandet av [ursprungs-]certifikat som inte utfärdats av Republiken Cypern, på grund av bristande möjligheter till kontroll och samarbete, skulle innebära att föremålet och syftet med det system som inrättats genom 1977 års protokoll åsidosattes" [66].

138. Det är med hänsyn till domstolens analys i domen i det ovannämnda målet Anastasiou m.fl. således klart att giltigheten av certifikat som utfärdats av andra myndigheter än de myndigheter som angetts med namn i ett associeringsavtal inte kan godkännas. Visserligen kan komplicerade situationer i områden som områdena i den norra delen av Cypern eller på Västbanken och i Gaza tala till förmån för en lösning som den som den hänskjutande domstolen har föreslagit. Jag anser dock att valet av denna lösning skulle innebära att de ansträngningar som gjorts för att införa ett administrativt samarbetssystem mellan medlemsstaternas tullmyndigheter och Västbankens samt Gazas tullmyndigheter och för att främja handeln med dessa områden tillintetgörs.

139. Mot bakgrund av det ovan anförda anser jag följaktligen att de varor som av de israeliska tullmyndigheterna intygats vara av israeliskt ursprung men som visar sig ha sitt ursprung i de ockuperade områdena, och närmare bestämt på Västbanken, inte kan åtnjuta vare sig förmånsbehandlingen enligt avtalet mellan EG och Israel eller den förmånsbehandling som införts genom avtalet mellan EG och PLO.

62 — Protokoll i bilaga till protokollet till avtalet mellan EEG och Cypern, vilket har bifogats som bilaga till rådets förordning (EG) nr 2907/77 av den 20 december 1977 (EGT L 339, s. 1).

63 — Se domen i det ovannämnda målet Anastasiou m.fl., punkt 37.

64 — Ibidem, punkt 39.

65 — Ibidem, punkt 40.

66 — Ibidem, punkt 41.

V — Förslag till avgörande

140. Mot bakgrund av vad ovan anförts föreslår jag att domstolen besvarar frågorna från Finanzgericht Hamburg på följande sätt:

1) Importstatens tullmyndigheter är inte bundna av resultatet av den kontroll i efterhand som exportstatens tullmyndigheter gör i samband med kontrollförfarandet enligt artikel 32 i protokoll nr 4 till Europa–Medelhavsavtalet om upprättande av en associering mellan Europeiska gemenskaperna och deras medlemsstater, å ena sidan och Staten Israel, å andra sidan, när tvisten mellan tullmyndigheterna i de stater som är parter i detta avtal avser omfattningen av detta avtals territoriella tillämpningsområde.

2) De tyska tullmyndigheterna var inte heller skyldiga att till tullsamarbetskommittén hänskjuta tvisten mellan dem och de israeliska tullmyndigheterna.

3) Varor som av de israeliska tullmyndigheterna intygats vara av israeliskt ursprung men som visar sig ha sitt ursprung i de ockuperade områdena, närmare bestämt Västbanken, kan inte åtnjuta vare sig förmånsbehandlingen enligt Europa–Medelhavsavtalet om upprättande av en associering mellan Europeiska gemen-

skaperna och deras medlemsstater, å ena sidan, och Staten Israel, å andra sidan, eller den förmånsbehandling som införts genom Europa–Medelhavsinterimsavtalet om associering av handeln och samarbete mellan Europeiska gemenskapen, å ena sidan, och Palestinska befrielseorganisationen (PLO), för den palestinska myndigheten på Västbanken och i Gaza, å andra sidan.