

OPINIA RZECZNIKA GENERALNEGO

YVES'A BOTA

przedstawiona w dniu 29 października 2009 r.¹

1. Niniejsze postępowanie prejudycjalne dotyczy wykładni Układu eurośrodkonmorskiego ustanawiającego stowarzyszenie między Wspólnotami Europejskimi i ich państwami członkowskimi z jednej strony a państwem Izrael z drugiej strony² oraz Eurośrodkonmorskiego przejściowego układu stowarzyszeniowego w sprawie wymiany handlowej i współpracy między Wspólnotą Europejską z jednej strony a Organizacją Wyzwolenia Palestyny (OWP) na rzecz Autonomii Palestyńskiej Zachodniego Brzegu i Strefy Gazy z drugiej strony³.

2. Postępowanie to ma swoje źródło w odmowie zapłacenia przez spółkę Brita GmbH⁴ należności celnych, jakie zostały na nią nałożone przez niemieckie organy celne w związku z przywozem urządzeń do nasycania gazem wody wyprodukowanych na Zachodnim Brzegu, w odniesieniu do których izraelskie organy celne wydały świadectwo przewozowe potwierdzające, iż produkty te pochodziły z Izraela.

3. Finanzgericht Hamburg (Niemcy) skierował do Trybunału pytania dotyczące tego, czy na podstawie układu WE–Izrael

niemieckie organy celne są związane rezultatem weryfikacji pochodzenia tych produktów dokonanej przez izraelskie organy celne.

4. Sąd krajowy pragnie również ustalić, czy niemieckie organy celne były zobowiązane do wniesienia sporu, który powstał między nimi a izraelskimi organami celnymi, do Komitetu Współpracy Celnej, utworzonego na mocy tego układu.

5. Wreszcie Trybunał będzie również miał za zadanie rozstrzygnąć kwestię możliwości zastosowania bez rozróżnienia układu WE–Izrael lub układu WE–OWP w odniesieniu do towarów, których izraelskie pochodzenie zostało poświadczane, ale które w rzeczywistości pochodzą z terytoriów okupowanych, w szczególności z Zachodniego Brzegu.

6. W niniejszej opinii proponuję Trybunałowi, by orzekł, że ponieważ spór istniejący między organami celnymi państw będących

1 — Język oryginału: francuski.

2 — Dz.U. 2000, L 147, s. 3; zwanego dalej „układem WE–Izrael”.

3 — Dz.U. 1997, L 187, s. 3; zwanego dalej „układem WE–OWP”.

4 — Zwaną dalej „Brita”.

stronami układu WE–Izrael dotyczy terytorialnego zakresu stosowania tego układu, organy celne państwa przywozu nie są związane wynikiem następczej weryfikacji dokonanej przez organy celne państwa wywozu.

7. Następnie zasugeruję Trybunałowi stwierdzenie, że niemieckie organy celne nie były zobowiązane do skierowania sporu, który dzieli je i izraelskie organy celne, do Komitetu Współpracy Celnej.

8. Wreszcie wskażę powody, dla których jestem zdania, że towary, w odniesieniu do których izraelskie organy celne wydały świadectwo potwierdzające ich izraelskie pochodzenie, ale które okazały się pochodzić z terytoriów okupowanych, a dokładnie z Zachodniego Brzegu, nie mogą zostać objęte ani systemem preferencyjnym ustanowionym na mocy układu WE–Izrael, ani systemem ustanowionym na mocy układu WE–OWP.

I — Ramy prawne

A — Prawo wspólnotowe

9. Eurośródmorska konferencja ministerialna, która miała miejsce w Barcelonie

w dniach 27 i 28 listopada 1995 r., pozwoliła na skonkretyzowanie celów określonych już podczas wcześniejszych posiedzeń Rady Europejskiej, tzn. ustanowienia partnerstwa z państwami basenu Morza Śródziemnego. Kwestia ta dotyczyła wówczas dwunastu państw trzecich. Były nimi: Algierska Republika Ludowo-Demokratyczna, Republika Cypryjska, Arabska Republika Egiptu, Państwo Izrael, Jordańskie Królestwo Haszymidzkie, Republika Libańska, Republika Malty, Królestwo Maroka, Syryjska Republika Arabska, Republika Tunezyjska, Republika Turcji oraz Autonomia Palestyńska.

10. To nowe partnerstwo składa się z trzech części. Część „Polityka i bezpieczeństwo” ma na celu określenie wspólnego obszaru pokoju i stabilności. Część druga, „gospodarczo-finansowa” ma na celu budowę obszaru wspólnego dobrobytu. Wreszcie celem części trzeciej, dotyczącej partnerstwa w wymiarze „społecznym, kulturowym i międzyludzkim”, jest przyczynianie się do rozwoju potencjału ludzkiego, szerzenia porozumienia między kulturami i społeczeństwami obywatelskimi.

11. Zostały wówczas zawarte układy dwustronne pomiędzy Wspólnotami Europejskimi i ich państwami członkowskimi

z jednej strony a państwami śródziemnomorskimi z drugiej strony. Układy te mają podobną konstrukcję, składającą się z trzech wskazanych powyżej części oraz z protokołu ustaleń dotyczącego definicji pojęcia „produkty pochodzące” oraz metod współpracy administracyjnej, które odnoszą się w szczególności do sposobu wydawania oraz następczej weryfikacji świadectw potwierdzających pochodzenie produktów.

12. W ten właśnie sposób Wspólnota i jej państwa członkowskie podpisały w Brukseli w dniu 20 listopada 1995 r. układ WE–Izrael, a w dniu 24 lutego 1997 r. układ WE–OWP.

13. Układy te zostały następnie zatwierdzone, odpowiednio, decyzją Rady i Komisji 2000/384/WE, EWWiS z dnia 19 kwietnia 2000 r.⁵ i decyzją Rady 97/430/WE z dnia 2 czerwca 1997 r.⁶

1. Układ WE–Izrael

14. Układ WE–Izrael wszedł w życie w dniu 1 czerwca 2000 r. Z preambuły tego układu wynika, że „Wspólnota, jej państwa członkowskie i Izrael pragną umocnić [tradycyjne

więzi istniejące między nimi] oraz tworzyć trwałe stosunki, oparte na zasadzie wzajemności i partnerstwa, oraz wspierać dalszą integrację gospodarki izraelskiej z gospodarką europejską”.

15. Preambuła układu WE–Izrael wskazuje również, że strony zawarły ten układ „biorąc pod uwagę znaczenie, jakie przywiązują [one] do zasady wolności gospodarczej oraz do zasad Karty Narodów Zjednoczonych, w szczególności zasad przestrzegania praw człowieka i demokracji, stanowiących istotną podstawę stowarzyszenia”.

16. Zgodnie z art. 7 układu WE–Izrael jego postanowienia stosuje się do produktów pochodzących ze Wspólnoty oraz z Izraela. Artykuł 8 tego układu stanowi, że „cła przywózowe i wywózowe lub opłaty o skutku [im] równoważnym są zakazane w obrocie między Wspólnotą i Izraelem. Zakaz ten stosuje się również do cel o charakterze fiskalnym”.

17. Artykuł 67 układu WE–Izrael przewiduje ustanowienie Rady Stowarzyszenia, której zadaniem jest badanie wszystkich ważnych kwestii wynikających z układu, jak również dowolnych innych zagadnień dwustronnych lub międzynarodowych będących przedmiotem wspólnego zainteresowania.

⁵ — Dz.U. L 147, s. 1.

⁶ — Dz.U. L 187, s. 1.

18. Zgodnie z art. 75 ust. 1 tego układu każda ze stron może skierować do Rady Stowarzyszenia dowolny spór wynikający ze stosowania lub interpretacji układu WE–Izrael.

19. Z art. 79 ust. 2 tego układu wynika również, że jeżeli jedna ze stron uznaje, iż druga strona nie wywiązuje się ze zobowiązań wynikających z tego układu, może ona podjąć odpowiednie środki, pod warunkiem jednak, iż przedstawi Radzie Stowarzyszenia wszystkie istotne informacje potrzebne do dokładnego zbadania sytuacji, celem znalezienia rozwiązania, które mogą zaakceptować obie strony.

20. Terytorialny zakres stosowania układu WE–Izrael określony jest w jego art. 83. Zgodnie z tym artykułem układ ma zastosowanie do terytoriów, do których mają zastosowanie traktaty ustanawiające Wspólnotę oraz Europejską Wspólnotę Węgla i Stali, na warunkach ustanowionych w tych traktatach, oraz do terytorium Państwa Izrael.

21. Zgodnie z art. 2 ust. 2 lit. a) i b) protokołu 4 do tego układu, dotyczącego określenia pojęcia „produktów pochodzących” oraz metod współpracy administracyjnej, za produkty pochodzące z Izraela uważa się

produkty uzyskane w całości w Izraelu w rozumieniu art. 4 tego protokołu⁷, jak również produkty uzyskane w Izraelu, które zawierają materiały nie w pełni tam uzyskane, pod warunkiem że wymienione materiały zostały poddane wystarczającej obróbce i przetwarzaniu w Izraelu w rozumieniu artykułu 5 tego protokołu.

22. Protokół 4 do układu WE–Izrael ustanawia również zasady dotyczące dowodu pochodzenia produktów. Zgodnie z art. 17 ust. 1 lit. a) tego protokołu produkty pochodzące w rozumieniu tego protokołu korzystają z postanowień układu WE–Izrael po przedłożeniu świadectwa przewozowego EUR.1⁸. Na mocy art. 18 ust. 1 protokołu 4 do układu WE–Izrael świadectwo to jest wystawiane przez organy celne kraju wywozu na wniosek złożony na piśmie przez eksportera lub przez jego upoważnionego przedstawiciela na odpowiedzialność eksportera.

23. Artykuł 32 tego protokołu ustanawia współpracę administracyjną między Państwem Izrael i poszczególnymi zainteresowanymi państwami członkowskimi. Z tego powodu w sytuacji, gdy organy celne

7 — Artykuł 4 wylicza produkty uważane za całkowicie uzyskane we Wspólnocie albo w Izraelu. Są to na przykład produkty mineralne wydobyte z ziemi leżącej na ich terytorium lub z dna morskiego należącego do nich, produkty roślinne tam zebrane lub żywe zwierzęta tam urodzone i hodowane.

8 — Zwanego dalej „świadectwem EUR.1”.

państwa przywozu mają uzasadnione podejrzenie co do pochodzenia produktów, mogą domagać się przeprowadzenia następcej weryfikacji świadectw EUR.1. W takiej sytuacji organy te odsyłają odpowiednie świadectwa organom celnym państwa wywozu, podając merytoryczne lub formalne powody uzasadniające przeprowadzenie takiej weryfikacji.

24. Artykuł 32 ust. 3 tego protokołu stanowi, że weryfikacji dokonują organy celne państwa wywozu. Artykuł 32 ust. 6 protokołu 4 do układu WE–Izrael wskazuje, iż „w przypadkach uzasadnionych wątpliwości, [jeżeli] brak jest odpowiedzi w terminie 10 miesięcy lub jeżeli odpowiedź nie zawiera dostatecznych informacji pozwalających ustalić autentyczność kwestionowanego dokumentu lub też rzeczywistego pochodzenia produktów, wnioskujące organy celne odmawiają, z wyjątkiem wystąpienia siły wyższej lub wyjątkowych okoliczności, uprawnienia do preferencji”.

25. Wreszcie zgodnie z art. 33 akapit pierwszy tego protokołu „[w] przypadku powstania spor[u] w odniesieniu do procedur weryfikacyjnych określonych w artykule 32, który nie może być rozstrzygnięty między organami celnymi wnioskującymi o legalizację [weryfikację] a organami celnymi odpowiedzialnymi za jej przeprowadzenie, lub w przypadku gdy wyniknie kwestia dotycząca [lub w odniesieniu do] interpretacji niniejszego protokołu, spór taki jest przedkładany Komitetowi Współpracy Celnej”.

26. Kwestia zasady pochodzenia oraz terytorialnego zakresu stosowania układu WE–Izrael stanowi od wielu lat przedmiot sporu, który dzieli Wspólnotę i Państwo Izrael. Wspólnota uważa, że produkty pochodzące z terytoriów okupowanych Zachodniego Brzegu i Strefy Gazy nie mogą być objęte systemem preferencji ustanowionym na mocy układu WE–Izrael, Izrael jest natomiast przeciwnego zdania.

27. Już w 1997 r. w zawiadomieniu skierowanym do importerów⁹ Komisja Wspólnot Europejskich dała wyraz swoim wątpliwościom dotyczącym ważności świadectw EUR.1 przedkładanych przy przywozie na terytorium Wspólnoty soku pomarańczowego pochodzącego z Izraela i braków we współpracy administracyjnej między Państwem Izrael i Wspólnotą. Zdaniem Komisji wątpliwości te były tej natury, iż mogły podać w wątpliwość ważność tych świadectw.

28. W dniu 12 maja 1998 r. Komisja przedstawiła w komunikacie skierowanym do Rady i Parlamentu Europejskiego¹⁰ problemy napotkane w związku ze stosowaniem protokołu 4 do układu WE–Izrael, który był stosowany zanim jeszcze doszło do ratyfikacji samego układu WE–Izrael przez Wspólnotę.

9 — Zawiadomienie skierowane do importerów — Przywóz z Izraela do Wspólnoty, 8 listopada 1997 r. (Dz.U. C 338, s. 13).

10 — Implementation of the interim agreement on trade and trade-related matters between the European Community and Israel [SEC(1998) 695 wersja ostateczna].

29. W komunikacie tym Komisja zaznacza, że pozostały dwie przeszkody dla prawidłowego stosowania tego układu. Przeszkody te związane były z faktem wywozu do Wspólnoty towarów, których izraelskie pochodzenie zostało poświadczane, podczas gdy w rzeczywistości były one wyprodukowane na terytoriach okupowanych.

pochodzących z izraelskich osiedli na Zachodnim Brzegu, w Strefie Gazy, we Wschodniej Jerozolimie i na Wzgórzach Golan, zostały poinformowane, że muszą podjąć wszelkie niezbędne środki ostrożności oraz że wprowadzenie tych produktów do swobodnego obrotu mogłoby spowodować powstanie długu celnego”.

30. Ponadto podczas drugiej sesji Rady Stowarzyszenia UE–Izrael¹¹ Komisja „ubolewała nad utrzymującymi się rozbieżnościami w interpretacji terytorialnego zakresu stosowania układu [WE–Izrael]”. Pokreśliła również, że jest prawnie zobowiązana do zapewnienia realizacji tego układu oraz ochrony środków własnych Unii Europejskiej¹². Z tego względu Komisja zapowiedziała publikację nowego zawiadomienia¹³.

31. W zawiadomieniu tym Komisja informuje importerów, że „wyniki procedur weryfikacyjnych potwierdziły, iż Izrael wydaje, w odniesieniu do produktów uzyskanych na terytoriach podlegających administracji Izraela od 1967 r., dowody pochodzenia, które zdaniem Wspólnoty nie zapewniają im preferencyjnego traktowania na mocy [układu WE–Izrael]”. Komisja stwierdza dalej, że „podmioty gospodarcze przedstawiające udokumentowane dowody pochodzenia w celu zapewnienia sobie preferencyjnego traktowania w odniesieniu do produktów

2. Układ WE–OWP

32. Układ WE–OWP wszedł w życie w dniu 1 lipca 1997 r. W preambule układu zaznaczono, że strony zawarły go „uwzględniając znaczenie, jakie [...] przywiązują do przestrzegania zasad Karty Narodów Zjednoczonych, w szczególności do przestrzegania praw człowieka, zasad demokratycznych oraz swobód politycznych i gospodarczych, które stanowią fundament ich stosunków”. Układ ten został również zawarty „[z] uwzględnieniem] istniejąc[y]ch między Stronami różnic[...] w rozwoju gospodarczym i społecznym oraz potrzeb[y] wzmocnienia obecnych wysiłków we wspieraniu gospodarczego i społecznego rozwoju w Zachodnim Brzegu i w Strefie Gazy”.

33. Zgodnie z art. 1 ust. 2 układu WE–OWP jego celem jest w szczególności przyczynianie się do rozwoju społecznego i gospodarczego Zachodniego Brzegu i Strefy Gazy oraz

11 — Zobacz projekt protokołu z drugiej sesji Rady Stowarzyszenia UE–Izrael z dnia 20 listopada 2001 r. (dostępny na stronie internetowej Rady Unii Europejskiej).

12 — Strona 4.

13 — Zawiadomienie dla importerów — Przywóz z Izraela do Wspólnoty, 23 listopada 2001 r. (Dz.U. C 328, s. 6).

popieranie współpracy regionalnej w celu wzmocnienia pokojowego współistnienia oraz stabilności politycznej i gospodarczej.

34. Artykuł 5 tego układu stanowi, że „[w] wymianie handlowej między Wspólnotą a Zachodnim Brzegiem i Strefą Gazy nie wprowadza się żadnych nowych ceł przywozowych ani opłat o równoważnym skutku”. Artykuł 6 tego układu dodaje, że „produkty pochodzące z Zachodniego Brzegu i Strefy Gazy są w przywozie do Wspólnoty zwolnione z ceł i opłat o skutku [im] równoważnym oraz nie stosuje się wobec nich ograniczeń ilościowych i środków o równoważnym [im] skutku”.

35. Pojęcie „produkt pochodzący” zdefiniowane jest w protokole 3 do układu WE–OWP dotyczącym definicji pojęcia „produkty pochodzące” i metod współpracy administracyjnej. W art. 2 ust. 2 lit. a) i b) tego protokołu wskazane jest, że za produkty pochodzące z Zachodniego Brzegu i ze Strefy Gazy uważa się produkty uzyskane w całości na Zachodnim Brzegu i w Strefie Gazy¹⁴ oraz produkty, które tam są uzyskane, ale zawierają materiały nie w pełni tam uzyskane, pod warunkiem że wymienione materiały zostały poddane wystarczającej obróbce i przetwarzaniu.

14 — Zgodnie z art. 4 protokołu 3 do układu WE–OWP za produkty w całości uzyskane na terytorium Zachodniego Brzegu i w Strefie Gazy uważane są w szczególności produkty mineralne wydobyte z ziemi leżącej na ich terytorium lub z dna morskiego należącego do nich, produkty roślinne tam zebrane lub żywe zwierzęta tam urodzone i hodowane.

36. Artykuł 67 układu przewiduje, że w przypadku powstania między stronami sporu dotyczącego stosowania lub interpretacji tego układu każda ze stron może przedstawić ten spór Wspólnemu Komitetowi w celu jego zażegnania.

37. Wreszcie art. 73 tego układu stanowi, że ma on zastosowanie do terytoriów Zachodniego Brzegu i Strefy Gazy.

B — Porozumienie przejściowe izraelsko-palestyńskie

38. Rozpoczęty w 1991 r. proces madrycki ma na celu osiągnięcie trwałego pokoju na Bliskim Wschodzie. W ramach tego procesu Państwo Izrael oraz OWP podpisały w dniu 28 września 1995 r. w Waszyngtonie izraelsko-palestyńskie porozumienie przejściowe w sprawie Zachodniego Brzegu i Strefy Gazy¹⁵. Porozumienie to, zgodnie z jego preambułą zastępujące układ w sprawie Strefy Gazy i regionu Jerycha¹⁶, układ

15 — Zwany dalej „porozumieniem izraelsko-palestyńskim”.

16 — Układ podpisany w Kairze w dniu 4 maja 1994 r.

wstępny w sprawie przekazania władzy i odpowiedzialności¹⁷ oraz protokół dotyczący późniejszego przekazania władzy i odpowiedzialności¹⁸, ma w szczególności na celu „ustanowienie [...] Rady oraz [...] szefa Biura Wykonawczego dla ludności palestyńskiej na Zachodnim Brzegu i w Strefie Gazy [...], prowadząc do trwałego rozstrzygnięcia na mocy rezolucji 242 i 338 Rady Bezpieczeństwa [Narodów Zjednoczonych]”¹⁹.

39. W preambule tej wskazano również, że wybory do Rady wyłanianej w wyborach oraz wybór szefa Biura Wykonawczego będą stanowić „wstępny istotny etap przejściowy urzeczywistnienia uzasadnionych uprawnień narodu palestyńskiego oraz jego uzasadnionych wymagań oraz staną się demokratyczną podstawą dla utworzenia instytucji palestyńskich”.

40. Aby zrealizować ten cel, porozumienie izraelsko-palestyńskie przewiduje, że Państwo Izrael dokona przekazania władzy i odpowiedzialności izraelskiego rządu wojskowego i jego administracji cywilnej na rzecz wyłonionej w wyborach Rady oraz że będzie dalej wykonywało władzę i ponosiło odpowiedzialność w dziedzinach, w których nie zostaną one przekazane²⁰.

41. W wyniku pierwszej fazy przegrupowania wojsk²¹ ustanowiono trzy strefy. Są to strefy A, B i C. Ponieważ terytorium, z którego pochodzą produkty stanowiące przedmiot sporu w postępowaniu przed sądem krajowym, znajduje się w strefie C, zajmę się jedynie tą strefą.

42. W tej strefie Izrael posiada właściwość wyłączną w zakresie bezpieczeństwa.

43. Zgodnie z art. IX ust. 5 lit. b) pkt 1) porozumienia izraelsko-palestyńskiego OWP może prowadzić negocjacje i podpisywać układy gospodarcze z państwami trzecimi i organizacjami międzynarodowymi.

44. Ponadto art. XI ust. 2 lit. c) tego porozumienia stanowi, że „[w] strefie C, podczas pierwszej fazy przegrupowania wojsk, Izrael przekaze Radzie cywilną władzę i odpowiedzialność, która nie ma związku z kwestiami terytorium, tak jak określono to w załączniku III”.

17 — Układ podpisany w Erezie w dniu 29 sierpnia 1994 r.

18 — Protokół podpisany w Kairze w dniu 27 sierpnia 1995 r.

19 — Zobacz preambułę porozumienia izraelsko-palestyńskiego.

20 — Zobacz art. I ust. 1 tego układu.

21 — Artykuł X tego porozumienia stanowi, że „[p]ierwsza faza przegrupowania izraelskich sił wojskowych obejmie zamieszkane obszary Zachodniego Brzegu — osiedla, miasta, wsie, obozy dla uchodźców i osady — określone w załączniku I [do porozumienia izraelsko-palestyńskiego] i zakończy się 22 dni przed dniem wyborów palestyńskich”, przy czym wybory do wyłonionej w wyborach Rady miały miejsce w dniu 20 stycznia 1996 r. [zob. strony internetowe Europejskiego Instytutu Badań nad Współpracą Śródziemnomorską i Euro-Arabską (<http://www.medeas.be>) oraz Narodów Zjednoczonych (<http://un.org>)].

45. Artykuł IV załącznika III do tego porozumienia ustanawia postanowienia specjalne mające zastosowanie do terytorium strefy C.

46. W ten sposób ustanowiono w odniesieniu do tego terytorium, że podczas pierwszej fazy przegrupowywania wojsk władza i odpowiedzialność związane z dziedzinami wymienionymi w dodatku 1 zostaną przekazane i będą zapewnione przez Radę wybieraną zgodnie z postanowieniami przewidzianymi w tym dodatku.

47. Zgodnie z art. 6 tego dodatku handel i przemysł stanowią część dziedzin przekazanych Radzie wyłonionej w wyborach. Uściślono również, że dziedzina handlu i przemysłu obejmuje między innymi wywóz i przywóz. Aspekty ekonomiczne tej dziedziny są opisane w załączniku V do porozumienia izraelsko-palestyńskiego.

48. Zgodnie z art. IX (który dotyczy przemysłu) ust. 6 tego załącznika Palestyńczycy będą mieli prawo do dokonywania nieograniczonego wywozu swych produktów przemysłowych na rynki zagraniczne na podstawie świadectw pochodzenia wydawanych przez Autonomię Palestyńską.

II — Okoliczności faktyczne i postępowanie przed sądem krajowym

49. Brita jest spółką mającą siedzibę na terytorium Niemiec. Dokonuje ona przywozu urządzeń do nasycania wody gazem oraz akcesoriów i syropów do przyrządzania napojów wytwarzanych przez spółkę Soda-Club Ltd²², mającą zakład produkcyjny w Mishor Adumin na Zachodnim Brzegu, na wschód od Jerozolimy.

50. Na mocy porozumienia izraelsko-palestyńskiego terytorium to, zajęte w 1967 r. przez Izrael, stanowi część terytorium strefy C.

51. Między lutym a czerwcem 2002 r. Brita wystąpiła o dopuszczenie do swobodnego obrotu towarów dostarczonych przez Soda-Club. W tym celu złożyła ona 62 zgłoszenia celne, na których wskazała Izrael jako państwo pochodzenia tych towarów. Również na fakturach wystawionych przez Soda-Club wskazano, że produkty będące przedmiotem sporu przed sądem krajowym pochodziły z Izraela.

52. Niemieckie organy celne tymczasowo uwzględniły wniosek Brity i przyznały tym produktom żądane preferencyjne trakto-

22 — Zwaną dalej „Soda-Club”.

wanie, zgodnie z układem WE–Izrael. Jednocześnie organy te zażądały przeprowadzenia następcej weryfikacji dowodów pochodzenia tych produktów.

53. Wniosek o przeprowadzenie następcej weryfikacji został wystosowany w konsekwencji wydania zarządzenia ministerialnego z dnia 6 grudnia 2001 r., zgodnie z którym należało złożyć wnioski o następczą weryfikację wszystkich wystawionych w Izraelu dowodów objęcia systemem preferencji, jeżeli w odniesieniu do danych dostaw produktów istniało uzasadnione podejrzenie, że mogłyby one pochodzić z osiedli izraelskich mieszczących się na Zachodnim Brzegu, w Strefie Gazy, we Wschodniej Jerozolimie i na Wzgórzach Golan.

54. Wniosek o przeprowadzenie następcej weryfikacji został przekazany do izraelskich organów celnych. Organy te odpowiedziały niemieckim organom celnym, iż „z dokonanej przez [nie] weryfikacji wynika, że przedmiotowe towary pochodzą ze strefy podlegającej kompetencji izraelskich organów celnych. Jako takie towary te należy uznać za »produkty pochodzące«, zgodnie z układem [WE–Izrael] oraz za objęte systemem preferencji ustanowionym w tym układzie”.

55. Uznawszy, że informacje przekazane przez izraelskie organy celne były niewystarczające w rozumieniu art. 32 ust. 6 protokołu 4

do układu WE–Izrael, niemieckie organy celne zwróciły się ponownie pismem z dnia 6 lutego 2003 r. do izraelskich organów celnych o wskazanie, tytułem dodatkowej informacji, czy towary wymienione w dowodach objęcia systemem preferencji zostały wytworzone na terytorium osiedli izraelskich na Zachodnim Brzegu, w Strefie Gazy, we Wschodniej Jerozolimie bądź na Wzgórzach Golan.

56. Izraelskie organy celne nie udzieliły odpowiedzi na to pismo. W konsekwencji Hauptzollamt Hamburg-Hafen skierowaną do Bryty decyzją w sprawie nałożenia należności celnych przywozowych wydaną w dniu 25 września 2003 r. odmówił preferencyjnego traktowania, ze względu na to, że nie można było ponad wszelką wątpliwość ustalić, iż przywożone towary objęte są układem WE–Izrael.

57. Dokonano zatem retrospektywnego pokrycia należności celnych przywozowych w kwocie wysokości 19 155,46 EUR. Brita złożyła odwołanie od decyzji o pokryciu do Hauptzollamt Hamburg-Hafen. Odwołanie to zostało oddalone jako bezzasadne decyzją z dnia 21 czerwca 2006 r.

58. W dniu 10 lipca Brita złożyła skargę do sądu krajowego. Ponieważ sąd ten miał wątpliwości związane z wykładnią układu

WE–Izrael, zawiesił postępowanie i postanowił przedstawić Trybunałowi szereg pytań prejudycjalnych.

III — Pytania prejudycjalne

59. Pytania postawione Trybunałowi są następujące:

„1) Czy w każdym przypadku importerowi produktu pochodzącego z Zachodniego Brzegu należy przyznać wnioskowane preferencyjne traktowanie, mając na uwadze to, że to preferencyjne traktowanie przewidziane jest w dwóch mających tu potencjalnie zastosowanie układach — mianowicie w [układzie WE–Izrael] oraz w [układzie WE–OWP], dla towarów pochodzących, odpowiednio, z terytorium państwa Izrael i z Zachodniego Brzegu, nawet jeżeli przedłożone zostało jedynie formalne świadectwo pochodzenia z Izraela?

W przypadku udzielenia odpowiedzi przeczącej na pytanie pierwsze:

2) Czy zgodnie z [układem WE–Izrael] organy celne państwa członkowskiego

zobowiązane są uznać wydane przez organy izraelskie świadectwo pochodzenia w przypadku importera, który wnioskuje o przyznanie preferencyjnego traktowania produktu wprowadzonego na terytorium Wspólnoty — a procedura weryfikacyjna, o której mowa w art. 32 protokołu 4 do [układu WE–Izrael] nie została wszczęta — jeżeli wątpliwości organów celnych co do statusu produktu pochodzącego ograniczają się tylko do kwestii pochodzenia tego produktu z terytorium znajdującego się jedynie pod kontrolą Izraela — zgodnie z [izraelsko-palestyńskim porozumieniem przejściowym] — i dopóki nie przeprowadzono procedury, o której mowa w art. 33 protokołu 4 do układu WE–Izrael?

W przypadku udzielenia odpowiedzi przeczącej na pytanie drugie:

3) Czy w przypadku gdy w wyniku złożonego przez organy celne kraju przywozu wniosku o przeprowadzenie weryfikacji zgodnie z art. 32 ust. 2 protokołu 4 do [układu WE–Izrael] organy izraelskie potwierdziły (jedynie), że dane produkty zostały wytworzone na terytorium należącym do właściwości izraelskich organów celnych, a tym samym pochodzą z Izraela, oraz gdy na wystosowane następnie wezwanie organów celnych kraju przywozu do udzielenia bardziej szczegółowych wyjaśnień organy izraelskie nie udzieliły odpo-

wiedzi, organy celne kraju przywozu mogą już z tego względu automatycznie odmówić preferencyjnego traktowania, w szczególności bez uwzględnienia faktycznego pochodzenia danych produktów?

W przypadku udzielenia odpowiedzi przeczającej na pytanie trzecie:

- 4) Czy organy celne mogą odmówić preferencyjnego traktowania na podstawie [układu WE–Izrael] już z tego względu, że — co zostało w międzyczasie ustalone — produkty pochodzą z Zachodniego Brzegu, czy też należy przyznać to preferencyjne traktowanie na podstawie [układu WE–Izrael] także w odniesieniu do produktów pochodzących z tego terytorium, w każdym razie dopóki nie została przeprowadzona określona w art. 33 protokołu 4 do [układu WE–Izrael] procedura rozstrzygania sporów dotycząca interpretacji występującego w tym układzie pojęcia »terytorium Państwa Izrael«?

IV — Analiza

60. Na wstępie, rozważając właściwość Trybunału w zakresie wykładni omawianych w niniejszej sprawie układów stowarzyszeniowych, pragnę przypomnieć, że w wyroku

z dnia 30 września 1987 r. w sprawie Demirel²³, Trybunał orzekł w przedmiocie układu ustanawiającego stowarzyszenie między Europejską Wspólnotą Gospodarczą i Turcją²⁴, że umowa zawarta przez Radę zgodnie z postanowieniami art. 228 i 238 traktatu WE²⁵ stanowi, z punktu widzenia Wspólnoty, akt podjęty przez jedną z jej instytucji w rozumieniu art. 177 akapit pierwszy lit. b) traktatu WE²⁶, że postanowienia takiej umowy stanowią integralną część wspólnotowego porządku prawnego oraz że w tym zakresie Trybunał jest właściwy w przedmiocie wykładni tych układów w trybie prejudycjalnym²⁷.

61. Moim zdaniem pytania prejudycjalne mogą zostać potraktowane w następujący sposób.

62. Poprzez pytania drugie i trzecie sąd krajowy pragnie ustalić, czy w ramach art. 32 protokołu 4 do układu WE–Izrael organy celne państwa przywozu są związane wynikami następczej weryfikacji dowodu pochodzenia towarów dokonanej przez organy celne państwa wywozu.

²³ — Sprawa 12/86, Rec. s. 3719.

²⁴ — Układ podpisany w dniu 12 września 1963 r. w Ankarze przez Republikę Turcji z jednej strony i przez państwa członkowskie EWG i Wspólnotę z drugiej strony. Układ ten został zawarty, zatwierdzony i potwierdzony w imieniu Wspólnoty decyzją Rady 64/732/EWG z dnia 23 grudnia 1963 r. (Dz.U. 1964, 217, s. 3685).

²⁵ — Artykuł 228 traktatu WE (obecnie, po zmianie, art. 300 WE) i art. 238 traktatu WE (obecnie art. 310 WE).

²⁶ — Obecnie art. 234 akapit pierwszy lit. b) WE.

²⁷ — Zobacz ww. wyrok w sprawie Demirel, pkt 7. Zobacz również wyrok z dnia 16 czerwca 1998 r. w sprawie C-162/96 Racke, Rec. s. I-3655, pkt 41.

63. Sąd krajowy pragnie również ustalić, czy w celu rozstrzygnięcia sporu, który zaistniał między organami celnymi państwa wywozu i organami celnymi państwa przywozu, te ostatnie były zobowiązane, zgodnie z art. 33 tego protokołu, do wniesienia tego sporu do Komitetu Współpracy Celnej przed podjęciem jakichkolwiek jednostronnych działań.

64. Wreszcie odpowiedź na pytania pierwsze i czwarte stanowi dla Trybunału okazję do rozstrzygnięcia, czy towar, którego izraelskie pochodzenie zostało poświadczane przez izraelskie organy celne i który wyprodukowany został on na terytoriach okupowanych Zachodniego Brzegu, może zostać objęty, bez rozróżnienia, systemem preferencji ustanowionym na mocy układu WE–Izrael lub systemem preferencji ustanowionym na mocy układu WE–OWP.

A — W przedmiocie związania organów celnych państwa przywozu wynikami następnej weryfikacji dokonanej przez organy celne państwa wywozu

65. Na wstępie warto moim zdaniem przypomnieć odpowiednie postanowienia układu WE–Izrael dotyczące kontroli pochodzenia produktu.

66. Aby móc skorzystać z systemu preferencji, eksporter musi przedłożyć, zgodnie z art. 17 protokołu 4 do układu WE–Izrael, świadectwo EUR.1. Świadectwo to wystawiane jest przez organy celne państwa wywozu, które zobowiązane są do podjęcia wszelkich kroków niezbędnych do zweryfikowania statusu produktu pochodzącego danego produktu oraz sprawdzenia, czy wszystkie pozostałe przesłanki przewidziane w tym protokole są spełnione²⁸.

67. Świadectwo to jest następnie przedstawiane organom celnym państwa przywozu produktu. Jeżeli organy te mają uzasadnione podejrzenie co do autentyczności świadectwa EUR.1, co do statusu produktu pochodzącego danego produktu lub co do spełnienia pozostałych przesłanek przewidzianych w tym protokole, organy te przystępują do następnej weryfikacji świadectwa²⁹.

68. Organy celne państwa przywozu odsyłają wówczas to świadectwo organom celnym państwa wywozu, podając, w zależności od przypadku, merytoryczne lub formalne powody uzasadniające przeprowadzenie takiej weryfikacji. Organy celne państwa wywozu dokonują weryfikacji i zobowiązane są do poinformowania swoich odpowiedników w państwie przywozu o jej wynikach w ciągu dziesięciu miesięcy. Wyniki te muszą

²⁸ — Artykuł 18 ust. 1 i 6 protokołu 4 do układu WE–Izrael.

²⁹ — Artykuł 32 ust. 1 tego protokołu.

jednoznacznie wskazywać, czy dokumenty są autentyczne, czy dane produkty mogą zostać uznane za produkty pochodzące oraz czy spełniają pozostałe przesłanki przewidziane w tym protokole³⁰.

wiony, wyniki następcej weryfikacji pochodzenia produktu dokonanej przez organy celne państwa wywozu wiązą organy celne państwa przywozu.

69. W przypadku uzasadnionych wątpliwości oraz gdy odpowiedź nie została udzielona w ciągu dziesięciu miesięcy lub jeżeli odpowiedź organów celnych państwa wywozu nie zawiera dostatecznych informacji pozwalających na ustalenie autentyczności kwestionowanego świadectwa lub rzeczywistego pochodzenia produktów, organy celne państwa przywozu odmawiają uprawnienia do preferencji³¹.

70. Współpraca administracyjna ustanowiona w art. 32 protokołu 4 do układu WE–Izrael została zatem przewidziana w celu zweryfikowania prawidłowości informacji dotyczących pochodzenia danego produktu. Następca weryfikacja może mieć na celu, na przykład, upewnienia się, że wartość składnika niepochodzącego z Izraela, który stanowi część produktu końcowego, na który wystawiono świadectwo EUR.1, nie przekracza 10% ceny ex-works tego produktu³² lub może dotyczyć sprawozdania, jakemu przetworzeniu mógł ulec ten produkt³³.

71. Obecnie należy rozważyć kwestię tego, czy w przypadku, który został nam przedsta-

72. Trybunał miał już okazję wypowiedzieć się w tej kwestii w kontekście innych układów zawieranych przez Wspólnotę z państwami trzecimi.

73. W wyroku w sprawie *Les Rapides Savoyards i in.*³⁴, która dotyczyła wykładni umowy o wolnym handlu zawartej między Europejską Wspólnotą Gospodarczą i Konfederacją Szwajcarską³⁵, zawierającej postanowienia podobne do tych, które zawiera układ WE–Izrael, Trybunał orzekł, że „określenie pochodzenia towarów [...] opiera się na podziale kompetencji między organami celnymi stron umowy o wolnym handlu w tym sensie, że pochodzenie jest ustalane przez organy państwa wywozu, natomiast kontrola funkcjonowania tego systemu jest zapewniona w ramach współpracy administracyjnej między odpowiednimi organami stron”³⁶.

74. Trybunał kontynuuje wywód stwierdzając, że mechanizm ten może funkcjo-

30 — Zobacz art. 32 ust. 2, 3 i 5 tego protokołu.

31 — Zobacz art. 32 ust. 6 protokołu 4 do układu WE–Izrael.

32 — Zobacz art. 5 ust. 2 lit. a) tego protokołu.

33 — Zobacz art. 6 tego protokołu.

34 — Wyrok z dnia 12 lipca 1984 r. w sprawie 218/83, Rec. s. 3105.

35 — Umowa podpisana w dniu 22 lipca 1972 r. w Brukseli, zawarta, zatwierdzona i potwierdzona w imieniu Wspólnoty rozporządzeniem Rady (EWG) nr 2840/72 z dnia 19 grudnia 1972 r. (Dz.U. L 300, s. 188).

36 — Zobacz ww. wyrok w sprawie *Les Rapides Savoyards i in.*, pkt 26.

nować jedynie wówczas, gdy organy celne państwa przywozu uznają ocenę dokonaną zgodnie z prawem przez organy celne państwa wywozu³⁷.

bowiem w niektórych przypadkach, że organy celne państwa przywozu nie są związane wynikami następcej weryfikacji dokonanej przez organy celne państwa wywozu.

75. Niedawno Trybunał orzekł również, że „organy celne kraju przywozu nie mogą jednostronnie stwierdzić nieważności prawidłowo wystawionego przez organy celne kraju wywozu świadectwa EUR.1. Również w razie następcej weryfikacji władze kraju przywozu są związane wynikami tej weryfikacji”³⁸.

78. Trybunał uznał bowiem, że w szczególnych okolicznościach, kiedy to organy celne państwa wywozu nie są w stanie dokonywać regularnie następcej weryfikacji przewidzianej w protokole, organy celne państwa przywozu mogą same przystąpić do weryfikacji autentyczności i prawidłowości świadectwa EUR.1, biorąc pod uwagę inne dowody pochodzenia towarów³⁹.

76. Mechanizm współpracy administracyjnej ustanowiony w sposób ogólny w danym układzie WE–Izrael, a szczegółowo w art. 32 protokołu 4 do układu WE–Izrael rozpatrywanego w niniejszej sprawie, opiera się zatem na wzajemnym zaufaniu między organami celnymi państw będących stronami układu i na wzajemnym uznawaniu wystawianych przez nie dokumentów.

79. Trybunał orzekł również, że w razie uzasadnionych wątpliwości co do pochodzenia towarów i wobec braku odpowiedzi ze strony organów celnych państwa wywozu w ciągu dziesięciu miesięcy od dnia złożenia wniosku o dokonanie weryfikacji albo jeżeli odpowiedź przez nie udzielona nie zawiera dostatecznych informacji, by umożliwić ustalenie pochodzenia, organy celne państwa przywozu mogą nie uwzględnić świadectw przez nie wydanych⁴⁰.

77. Jednakże zasada wzajemnego uznawania nie jest nieograniczona. Trybunał przyjął

80. Ponadto jeżeli system preferencji jest ustanowiony nie poprzez umowę międzynarodową wiążącą Wspólnotę i państwo trzecie

37 — Ibidem, pkt 27.

38 — Zobacz wyrok z dnia 9 lutego 2006 r. w sprawach połączonych od C-23/04 do C-25/04 Sfakinakis, Zb.Orz. s. I-1265, pkt 49.

39 — Wyrok z dnia 7 grudnia 1993 r. w sprawie C-12/93 Huygen i in., Rec. s. I-6381, pkt 27.

40 — Wyżej wymieniony wyrok w sprawie Sfakinakis, pkt 38.

wzajemnymi zobowiązaniami, ale na mocy aktu wspólnotowego o autonomicznym charakterze, organy celne państwa wywozu nie mogą wiązać Wspólnoty i jej państw członkowskich w ich interpretacji prawa wspólnotowego. W takich przypadkach ustalenia pochodzenia towarów dokonane przez Komisję w ramach prowadzonego dochodzenia są nadrzędne nad ustaleniami dokonanymi przez organy celne państwa trzeciego wywozu⁴¹.

81. Trybunał orzekł również w kontekście układu ustanawiającego stowarzyszenie między Europejską Wspólnotą Gospodarczą i Turcją⁴², że organy celne państwa przywozu zachowują możliwość dokonania retrospektywnego pokrycia należności celnych opierając się na wynikach kontroli przeprowadzonej przez Komisję po dokonaniu przywozu, bez konieczności zastosowania mechanizmu rozwiązywania sporów przewidzianego w tym układzie⁴³.

82. A zatem to tylko w przypadku nieprawidłowego postępowania organów państwa wywozu lub wówczas, gdy zastosowanie ma autonomiczny akt wspólnotowy, organy celne państwa przywozu nie są związane obowiązkiem uznania decyzji podjętych przez te organy celne państwa wywozu.

83. Stwierdzenie to wyjaśnione jest przez fakt istnienia domniemania, zgodnie z którym organy celne państwa wywozu mają najlepsze warunki do dokonania bezpośredniej weryfikacji okoliczności determinujących pochodzenie produktu⁴⁴.

84. Organy celne państwa przywozu są zatem co do zasady związane wynikami następczej weryfikacji dokonanej przez organy celne państwa wywozu.

85. Jestem jednak zdania, że problem, który pojawia się w niniejszej sprawie, różni się od problemów, z jakimi Trybunał miał do czynienia do tej pory.

86. W sprawie toczącej się przed sądem krajowym nie chodzi bowiem o zweryfikowanie prawidłowości informacji dotyczących pochodzenia produktu, które są podstawą uprawnień do preferencji, ponieważ pochodzenie tych produktów jest znane i bezsporne. W rzeczywistości chodzi natomiast o stwierdzenie, czy pochodzenie to objęte jest zakresem stosowania układu WE–Izrael.

41 — Zobacz wyrok z dnia 14 maja 1996 r. w sprawach połączonych C-153/94 i C-204/94 *Faroe Seafood i in.*, Rec. s. I-2465, pkt 24, 25.

42 — Zobacz przypis 24 do niniejszej opinii.

43 — Zobacz wyrok z dnia 14 listopada 2002 r. w sprawie C-251/00 *Ilumitronica*, Rec. s. I-10433, pkt 74.

44 — Zobacz ww. wyrok w sprawie *Les Rapides Savoyards i in.*, pkt 26.

87. Jak już bowiem zaznaczyłem⁴⁵, spór, jaki powstał między organami celnymi państwa przywozu i państwa wywozu, był już przedmiotem dyskusji podczas drugiej sesji Rady Stowarzyszenia UE–Izrael, która odbyła się w dniu 20 listopada 2001 r. Przypominam, że Rada ta jest właściwa, zgodnie z art. 75 układu o stowarzyszeniu, w sprawach sporów dotyczących stosowania i interpretacji tego układu.

88. Podczas tej sesji Komisja, jako członek Rady Stowarzyszenia⁴⁶, odniosła się do sporu dotyczącego zasad określania pochodzenia oraz do związanych z tym trudności z zastosowaniem układu WE–Izrael, a także zapowiedziała podjęcie środków będących konsekwencją tej sytuacji. Komisja ubolewała nad utrzymującymi się różnicami w interpretacji tego układu oraz zapowiedziała publikację w *Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej* nowego zawiadomienia skierowanego do importerów uściślającego i zastępującego zawiadomienie z 1997 r.

89. Do dziś spór, który dzieli Wspólnotę i Państwo Izrael, nie został rozwiązany.

90. Sąd krajowy jest w chwili obecnej skonfrontowany z tym problemem w ramach

sporu, jaki powstał pomiędzy niemiecką spółką importującą produkty pochodzące z terytoriów okupowanych a niemieckimi organami celnymi. Z tego właśnie powodu sąd ten zwraca się dziś do Trybunału, wnosząc o rozwiązanie tego problemu.

91. W istocie bowiem spór, jaki dzieli Wspólnotę i Państwo Izrael, trwa już od wielu lat, pozostawiając podmioty gospodarcze w sytuacji niepewności prawnej dotyczącej ewentualnego zastosowania układu WE–Izrael do produktów pochodzących z terytoriów okupowanych.

92. Ponadto jeżeli założymy, że organy celne lub sądy jednej ze stron tego układu będą dokonywać jednostronnej interpretacji kwestii tego, czy dany układ ma zastosowanie do produktów pochodzących z terytoriów okupowanych, doprowadzi to bez wątpienia do niejednolitego zastosowania układu WE–Izrael, który, przypominam, stanowi integralną część wspólnotowego porządku prawnego.

93. Konkretnie, pociągałoby to za sobą taki skutek, iż produkty pochodzące z terytoriów okupowanych, w przypadku ich wywozu do

45 — Punkty 26–31 niniejszej opinii.

46 — Zobacz art. 68 układu WE–Izrael.

jednego państwa członkowskiego, korzystałyby z systemu preferencji ustanowionego układem WE–Izrael, podczas gdy przy wywozie tych samych produktów do innego państwa członkowskiego system preferencyjny nie zostałby zastosowany.

94. Dlatego też jestem zdania, że domniemanie, które obejmuje weryfikację przez organy celne państwa wywozu prawidłowości okoliczności faktycznych, nie może mieć zastosowania w przypadku takim jak ten, z jakim mamy do czynienia w postępowaniu przed sądem krajowym, ponieważ żadna ze stron układu WE–Izrael nie ma w tej sytuacji najlepszych warunków do dokonania jednostronnej interpretacji zakresu stosowania tego układu.

95. W konsekwencji nie widzę powodu, dla którego niemieckie organy celne miałyby być związane wynikami następcej weryfikacji dokonanej przez izraelskie organy celne.

96. W świetle powyższych rozważań jestem zdania, że ze względu na fakt, że spór istniejący między organami celnymi państw będących stronami układu WE–Izrael dotyczy nie kwestii faktycznej, ale terytorialnego zakresu stosowania tego układu, organy celne państwa przywozu nie są związane wynikami następcej weryfikacji dokonanej przez organy celne państwa wywozu w ramach procedury weryfikacyjnej przewidzianej w art. 32 protokołu 4 do tego układu.

B — *W przedmiocie obowiązku skierowania sporu do Komitetu Współpracy Celnej*

97. Poprzez swoje drugie pytanie sąd krajowy zmierza do ustalenia, czy niemieckie organy celne były zobowiązane do wniesienia sporu do Komitetu Współpracy Celnej przed wydaniem decyzji dotyczącej retrospektywnego pokrycia należności celnych, zgodnie z art. 33 akapit pierwszy protokołu 4 do układu WE–Izrael, który stanowi, że w przypadku powstania sporów w odniesieniu do procedur weryfikacyjnych lub w odniesieniu do interpretacji tego protokołu, spór taki jest przedkładany Komitetowi Współpracy Celnej.

98. Sednem problemu jest bowiem w tym przypadku pytanie o to, czy niemieckie organy celne miały prawo do podjęcia środka jednostronnego, mianowicie czy mogły dokonać retrospektywnego pokrycia należności celnych bez wcześniejszego wniesienia sprawy do Komitetu Współpracy Celnej.

99. Nie sądzę, aby procedura ustanowiona w art. 33 akapit pierwszy tego protokołu stwarzała odpowiednie ramy dla rozwiązania konfliktu dotyczącego zakresu stosowania układu WE–Izrael.

100. Procedura ta przewidziana jest na wypadek powstania sporu w wyniku dokonania następczej weryfikacji na mocy art. 32 protokołu 4 do tego układu, tj. weryfikacji pozwalającej na sprawdzenie prawidłowości informacji dotyczących pochodzenia produktu⁴⁷.

101. Tymczasem moim zdaniem spór, który powstał między organami celnymi państwa wywozu i organami celnymi państwa przywozu, dotyczy nie okoliczności, które determinują pochodzenie produktów będących przedmiotem postępowania przed sądem krajowym, ale interpretacji zakresu stosowania tego układu.

102. Jestem zdania, że procedura, którą należy zastosować w ramach sporu takiego jak ten, który toczy się w postępowaniu przed sądem krajowym, to procedura, którą w niniejszej sprawie zastosowano, tzn. procedura przewidziana w art. 75 ust. 1 układu WE–Izrael.

103. Z postanowienia tego wynika, że „[k]ażda Strona może skierować do Rady Stowarzyszenia dowolny spór wynikający ze stosowania lub interpretacji niniejszego Układu”. Przypominam, że to właśnie Rada Stowarzyszenia jest, zgodnie z art. 67,

organem, który bada wszystkie ważne kwestie wynikające z tego układu, jak również dowolne inne zagadnienia dwustronne lub międzynarodowe będące przedmiotem wspólnego zainteresowania.

104. Mając zatem na uwadze powyższe rozważania, jestem zdania, że niemieckie organy celne nie były zobowiązane do wniesienia sporu, który powstał między nimi a izraelskimi organami celnymi, do Komitetu Współpracy Celnej.

C — W przedmiocie możliwości zastosowania kumulatywnej kwalifikacji

105. Poprzez swoje pierwsze i czwarte pytanie sąd krajowy pragnie przede wszystkim ustalić, czy towary, których izraelskie pochodzenie zostało poświadczane, ale co do których okazuje się, że pochodzą z terytoriów okupowanych, konkretnie z Zachodniego Brzegu, mogą zostać objęte, bez rozróżnienia, systemem preferencji ustanowionym na mocy układu WE–Izrael lub systemem preferencji ustanowionym na mocy układu WE–OWP.

106. Sąd krajowy uważa bowiem, że w ostateczności nie ma znaczenia, które organy celne są właściwe do wydania świadectwa

⁴⁷ — Zobacz pkt 70 niniejszej opinii.

EUR.1 oraz że w każdym wypadku produkty pochodzące z terytoriów okupowanych należy objąć systemem preferencji, ponieważ zarówno układ WE–Izrael, jak i układ WE–OWP ustanawiają taki system preferencji.

107. Nie podzielam tego zdania.

108. Przypominam po pierwsze, że art. 83 układu WE–Izrael stanowi, iż „[układ ten] stosuje się [...] do terytorium Państwa Izrael”.

109. Granice Państwa Izrael zostały określone w Planie podziału Palestyny opracowanym przez Unscop⁴⁸ i zatwierdzonym w dniu 29 listopada 1947 r. rezolucją 181 Zgromadzenia Ogólnego Organizacji Narodów Zjednoczonych. W dniu 14 maja 1948 r. szef tymczasowego rządu Izraela proklamował powstanie tego państwa w obszarze granic wyznaczonych w Planie podziału Palestyny⁴⁹.

48 — United Nations Special Committee On Palestine. Ta komisja, składająca się z jedenastu państw i utworzona przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych w 1947 r., miała za zadanie znalezienie rozwiązania dla konfliktu w Palestynie, w szczególności poprzez opracowanie planu podziału.

49 — Zobacz strony internetowe Narodów Zjednoczonych (<http://www.un.org>) oraz ministerstwa spraw zagranicznych państwa Izrael (<http://www.mfa.gov.il>).

110. Ponadto preambuła układu WE–Izrael stanowi, co następuje:

„biorąc pod uwagę znaczenie, jakie Strony przywiązują do zasady wolności gospodarczej oraz do zasad Karty Narodów Zjednoczonych, w szczególności zasad przestrzegania praw człowieka i demokracji, stanowiących istotną podstawę stowarzyszenia”.

111. Tymczasem, na mocy rezolucji nr 242 Rady Bezpieczeństwa Narodów Zjednoczonych z dnia 22 listopada 1967 r., do której odnosi się preambuła układu WE–OWP, wojska izraelskie zostały wezwane do wycofania się z terytoriów okupowanych, do zaprzestania wszelkich żądań lub stanu wojny oraz do poszanowania suwerenności, nienaruszalności terytorialnej i niezależności politycznej wszystkich państw regionu. Rada Bezpieczeństwa Narodów Zjednoczonych zażądała zastosowania tej rezolucji w innej rezolucji, tj. w rezolucji nr 338 z dnia 22 października 1973 r.

112. Z uwagi na powyższe Trybunał może moim zdaniem jedynie stwierdzić, że terytoria Zachodniego Brzegu oraz Strefy Gazy nie należą do terytorium Państwa Izrael.

113. Pragnę jeszcze dodać, że w wyniku pisemnej interpelacji nr P-2747/00 sporządzonej przez posła do Parlamentu Europejskiego A. Lipietza⁵⁰, dotyczącej terytorialnego zakresu stosowania układu WE–Izrael, Rada wyjaśniała, że „[w] odniesieniu do terytorialnego zakresu stosowania [tego układu] art. 83 ma zastosowanie jedynie do terytorium Państwa Izrael [i że] termin „Izrael” obejmuje wody śródlądowe, które otaczają Izrael i, pod pewnymi warunkami, również niektóre statki przystosowane do żeglugi morskiej. Żadna inna definicja nie figuruje w układzie [WE–Izrael]. [Wspólnota] uważa, że układ [ten] ma zastosowanie wyłącznie do terytorium Państwa Izrael, w ramach jego granic uznanych na poziomie międzynarodowym zgodnie z rezolucjami Rady Bezpieczeństwa Narodów Zjednoczonych podejmowanymi w tym zakresie”⁵¹.

114. Co więcej, na mocy art. XI ust. 1 porozumienia izraelsko-palestyńskiego zarówno Państwo Izrael, jak i OWP uznają Zachodni Brzeg i Strefę Gazy za jedną jednostkę terytorialną.

115. W świetle powyższych uwag wydaje mi się, że trudno byłoby przyjąć, iż produkty pochodzące z Zachodniego Brzegu, i ujmując rzecz ogólniej, z terytoriów okupowanych, mogą zostać objęte systemem preferencji na mocy układu WE–Izrael.

116. Oczywiście napięcia, jakie istnieją w relacjach między Państwem Izrael i OWP, nie

powinny odbijać się negatywnie na producentach z tych terytoriów i utrudniać im skorzystania z systemu preferencji.

117. Niemniej jednak rozwiązanie zaproponowane przez sąd krajowy, pomimo iż jest niezwykle pragmatyczne, nie jest moim zdaniem satysfakcjonujące z następujących powodów.

118. Po pierwsze, Trybunał orzekł, że system preferencji oparty jest na zasadzie jednostronnego przyznania przez Wspólnotę korzyści taryfowych na rzecz produktów pochodzących z niektórych państw rozwijających się w celu ułatwienia wymiany handlowej dotyczącej produktów pochodzących z tych państw. Uprawnienie do skorzystania z tego systemu związane jest zatem z pochodzeniem towaru i weryfikacja tego pochodzenia stanowi w konsekwencji jeden z podstawowych elementów tego systemu⁵².

119. Świadectwo wydawane przez organy celne państwa wywozu powinno zatem poświadczać w sposób jednoznaczny, że dany produkt pochodzi z określonego państwa, aby móc zastosować system preferencyjny stosowany w relacjach z tym

50 — Dz.U. 2001, C 113 E, s. 163.

51 — Punkt 2 odpowiedzi Rady.

52 — Zobacz podobnie wyrok z dnia 11 grudnia 1980 r. w sprawie 827/79 Acampora, Rec. s. 3731, pkt 5.

państwem do produktów z niego pochodzących.

120. Nie można zatem przyjąć moim zdaniem, że system preferencji ustanowiony na mocy układu WE–Izrael ma zastosowanie do produktu pochodzącego z Zachodniego Brzegu.

121. Co więcej, wydaje mi się, że skoro Wspólnota zdecydowała się, wiele lat po podpisaniu układu WE–Izrael i po zajęciu terytoriów okupowanych w 1967 r., na zawarciu układu WE–OWP w celu przyznania preferencji taryfowych produktom pochodzącym z Zachodniego Brzegu i ze Strefy Gazy, oznacza to, że uważała, iż produkty te nie mogą korzystać z takiego systemu preferencji na mocy układu WE–Izrael.

122. Ponadto z noty zredagowanej przez grupę „Mashreq/Maghreb” Rady, określającej stanowisko Unii Europejskiej w związku z piątym posiedzeniem Rady Stowarzyszenia UE–Izrael wynika, że zgodnie z porozumieniem technicznym uzgodnionym pomiędzy Izraelem i Komisją izraelskie organy celne są zobowiązane do wskazywania miejsca

produkcji na wszystkich świadectwach pochodzenia wystawionych przez Izrael wobec produktów uprawnionych do objęcia systemem preferencji i wywożonych do Unii. Ma to na celu odróżnienie produktów pochodzących z Izraela, które są objęte systemem preferencji na mocy układu WE–Izrael, od produktów pochodzących z obszarów skolonizowanych, które nie są objęte systemem preferencji⁵³.

123. Ponadto oczywiste jest, że zawierając układ WE–OWP, Wspólnota miała na celu rozwój wymiany handlowej z Zachodnim Brzegiem i Strefą Gazy. Z art. 1 tego układu wynika bowiem, że celem tego układu jest w szczególności przyczynianie się do rozwoju społecznego i gospodarczego Zachodniego Brzegu i Strefy Gazy oraz popieranie współpracy regionalnej w celu wzmocnienia pokojowego współistnienia oraz stabilności politycznej i gospodarczej.

124. W komunikacie wydanym w dniu 12 maja 1998 r.⁵⁴ Komisja przypomina, że celem ustanowienia systemu preferencji wobec terytoriów Zachodniego Brzegu i Strefy Gazy było usunięcie pewnej anomalii polegającej na tym, że państwa sąsiadujące korzystały już z takiego systemu, podczas gdy system taki nie został przewidziany dla terytorium Zachodniego Brzegu i Strefy Gazy⁵⁵.

53 — Zobacz notę Rady z dnia 3 grudnia 2004 r. (15638/04, pkt 40).

54 — Zobacz przypis 10 do niniejszej opinii.

55 — Strona 9 komunikatu.

125. W 2007 r. Zachodni Brzeg i Strefa Gazy zajmowały dopiero 168 miejsce w klasyfikacji importerów-partnerów handlowych Unii⁵⁶. Celem układu WE–OWP jest właśnie pobudzenie wymiany handlowej między tymi terytoriami i Unią. Przyjęcie, że produkty pochodzące z tych terytoriów mogą korzystać z systemu preferencji ustanowionego w relacjach między Wspólnotą i Izraelem, a zatem że są traktowane jako produkty pochodzenia izraelskiego, podważałoby częściowo skuteczność układu WE–OWP.

126. Wreszcie Brita jest zdania, że palestyńskie organy celne nie mogły w każdym razie w stanie wystawić świadectwa EUR.1 wobec produktów pochodzących z Zachodniego Brzegu. Prawdą jest, że ze względu na sytuację panującą na terytoriach okupowanych eksporterom z tego terytorium może wydawać się trudne uzyskanie odpowiednich świadectw od organów celnych Zachodniego Brzegu i Strefy Gazy. Można by zatem uznać, jak zdaje się zresztą uważać sąd krajowy, że to izraelskie organy celne wystawiają te świadectwa i że eksporterzy produktów pochodzących z tych terytoriów korzystają z systemu preferencji ustanowionego na mocy układu WE–OWP.

127. Jednakże, zgodnie z art. 16 ust. 4 protokołu 3 do układu WE–OWP, to organy celne

Zachodniego Brzegu i Strefy Gazy są właściwe do wydania świadectwa EUR.1.

128. Ponadto z załącznika V do porozumienia izraelsko-palestyńskiego odnoszącego się do relacji gospodarczych między stronami układu wynika, że organy palestyńskie nie są pozbawione całości władzy i odpowiedzialności w zakresie handlu i w sferze celnej⁵⁷.

129. Zgodnie bowiem z art. VIII ust. 11 i art. IX ust. 6 tego załącznika, Palestyńczycy powinni mieć możliwość eksportowania ich produktów rolnych i przemysłowych bez żadnych ograniczeń na podstawie świadectw pochodzenia *wystawianych przez organy palestyńskie*⁵⁸.

130. Istnieją zatem jak najbardziej właściwe organy zobowiązane do wydawania świadectw EUR.1 w odniesieniu do produktów pochodzących z Zachodniego Brzegu i Strefy Gazy. Wydawać by się mogło nawet, że podmiot

⁵⁷ — Zobacz art. 3 tego załącznika.

⁵⁸ — Podkreślenie moje. Przypominam, że postanowienia te mają zastosowanie do terytorium strefy C na mocy art. XI ust. 2 lit. c) porozumienia izraelsko-palestyńskiego, który odsyła do załącznika III do tego porozumienia. Tymczasem, zgodnie z art. 6 dodatku I do tego załącznika, aspekty gospodarcze sfery handlu i przemysłu odnoszące się do terytoriów strefy C są zawarte w załączniku V do porozumienia izraelsko-palestyńskiego.

⁵⁶ — Zobacz stronę internetową Komisji: (http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/september/tradoc_113382.pdf).

gospodarczy może domagać się wystawienia takiego świadectwa w palestyńskiej izbie handlowej⁵⁹.

131. W konsekwencji jestem zdania, że aby możliwe było skorzystanie z systemu preferencji ustanowionego na mocy układu WE–OWP, świadectwo EUR.1 potwierdzające pochodzenie towaru może być wystawione jedynie przez palestyńskie organy celne. Stosowanie systemu preferencji ustanowionego na mocy tego układu do produktu, wobec którego świadectwo EUR.1 zostało wydane przez organy celne inne niż palestyńskie, byłoby pozbawione spójności.

132. Wydaje mi się zresztą, że stanowisko to znajduje poparcie w wyroku z dnia 5 lipca 1994 r. w sprawie *Anastasiou i in.*⁶⁰, w którym Trybunał rozpoznawał przypadek, który może być moim zdaniem porównany do przypadku rozpatrywanego w sprawie toczącej się przed sądem krajowym.

133. W sprawie tej, dotyczącej układu z dnia 19 grudnia 1972 r. ustanawiającego stowarzyszenie między Europejską Wspólnotą Gospodarczą i Republiką Cypryjską⁶¹ i przewidują-

cego mechanizm dowodzenia pochodzenia analogiczny do tych ustanowionych w układach WE–Izrael i WE–OWP, Trybunał orzekł w kwestii dotyczącej tego, czy po pierwsze, układ EWG–Cypr stał na przeszkodzie akceptacji przez organy celne państwa przywozu świadectw EUR.1 wydanych przez organy celne inne niż właściwe organy Republiki Cypryjskiej, czy też przeciwnie, układ ten nakładał obowiązek takiej akceptacji, i po drugie, czy rozwiązanie byłoby inne, w przypadku gdy niektóre okoliczności związane ze szczególną sytuacją Republiki Cypryjskiej zostałyby uznane lub nieuznane za wykazane.

134. Sytuacja rozpatrywana w tamtej sprawie była następująca. Producenci i eksporterzy owoców cytrusowych prowadzący działalność w północnej części Cypru eksportowali swe produkty do Zjednoczonego Królestwa. Świadectwa EUR.1 dotyczące tych produktów wystawiane były przez organy inne niż organy Republiki Cypryjskiej.

135. Trybunał stwierdził, że „[chociaż] prawdą jest, że faktyczny podział terytorium cypryjskiego będący konsekwencją tureckiej interwencji zbrojnej dokonanej w 1974 r. na strefę, w której władze Republiki Cypryjskiej w dalszym ciągu sprawują pełnię władzy, i na strefę, w której nie mogą one jej de facto wykonywać, stwarza trudne do rozwiązania problemy związane ze stosowaniem układu [EWG–Cypr] do całego terytorium Cypru, nie wynika z tego jeszcze, że musimy zrezyg-

59 — Zobacz pkt 17 uwag Komisji.

60 — Wyrok w sprawie C-432/92, Rec. s. I-3087.

61 — Układ załączony do rozporządzenia Rady (EWG) nr 1246/73 z dnia 14 maja 1973 r. (Dz.U. L 133, s. 1, zwany dalej „układem EWG–Cypr”).

nować z zastosowania jasnych, precyzyjnych i bezwarunkowych postanowień protokołu [dotyczącego definicji „produktów pochodzących” i metod współpracy administracyjnej z 1977 r.] [62]” 63.

zostały wydane przez Republikę Cypryjską, stanowiłoby wprost, w braku możliwości kontroli i współpracy, zaprzeczenie przedmiotu i celu systemu ustanowionego protokołem z 1977 r.” 66.

136. Trybunał kontynuuje, stwierdzając, że „[z]atwierdzenie świadectw przez organy celne państwa przywozu pokazuje, że organy te mają pełne zaufanie do systemu weryfikacji pochodzenia produktów ustanowionego przez właściwe organy państwa wywozu. Pokazuje ono również, że państwo członkowskie przywozu nie ma wątpliwości co do tego, że następcza weryfikacja, konsultacje oraz rozwiązywanie ewentualnych sporów dotyczących pochodzenia produktów lub istnienia oszustw będzie mogło nastąpić w sposób skuteczny dzięki współpracy zainteresowanych organów” 64.

138. Jasne jest zatem, w świetle analizy dokonanej przez Trybunał w ww. wyroku w sprawie Anastasiou i in., że nie można zaakceptować ważności świadectw wydanych przez inne organy niż organy wskazane wyraźnie w układzie stowarzyszeniowym. O ile prawdą jest, że trudna sytuacja panująca na terytoriach takich jak północna część Cypru lub Zachodni Brzeg i Strefa Gazy mogłaby przemawiać za rozwiązaniem takim jak to zaproponowane przez sąd krajowy, to jednak moim zdaniem wybranie takiej drogi doprowadziłoby w ostateczności do unicestwienia wysiłków, które czynione są w celu ustanowienia współpracy administracyjnej między organami celnymi państw członkowskich i Zachodniego Brzegu i Strefy Gazy oraz w celu rozwinięcia handlu z tymi terytoriami.

137. Taka współpraca jest zdaniem Trybunału „wykluczona w przypadku organów jednostki takiej jak ta ustanowiona w północnej części Cypru, która nie jest uznana ani przez Wspólnotę, ani przez jej państwa członkowskie, ponieważ nie uznają one innego państwa cypryjskiego niż Republika Cypryjska” 65. Uważa on również, że „uznanie świadectw [pochodzenia], które nie

139. W konsekwencji, w świetle wszystkich powyższych rozważań, jestem zdania, że towary, których izraelskie pochodzenie zostało poświadczane przez izraelskie organy celne, podczas gdy okazuje się, iż pochodzą one z terytoriów okupowanych, a konkretnie z Zachodniego Brzegu, nie mogą zostać objęte ani systemem preferencji ustanowionym na mocy układu WE–Izrael, ani tym, który ustanowiono na mocy układu WE–OWP.

62 — Protokół załączony do protokołu do układu EWG–Cypr, który z kolei jest załączony do rozporządzenia Rady (WE) nr 2907/77 z dnia 20 grudnia 1977 r. (Dz.U. L 339, s. 1).

63 — Zobacz ww. wyrok w sprawie Anastasiou i in., pkt 37.

64 — Ibidem, pkt 39.

65 — Ibidem, pkt 40.

66 — Ibidem, pkt 41.

V — Wnioski

140. W świetle powyższych rozważań proponuję Trybunałowi następujące odpowiedzi na pytania postawione przez Finanzgericht Hamburg:

- „1) Organy celne państwa przywozu nie są związane wynikami następnej weryfikacji dokonanej przez organy celne państwa wywozu w ramach procedury weryfikacyjnej przewidzianej w art. 32 protokołu 4 do Układu eurośródziemnomorskiego ustanawiającego stowarzyszenie między Wspólnotami Europejskimi i ich państwami członkowskimi z jednej strony a Państwem Izrael z drugiej strony, jeżeli spór istniejący między organami celnymi państw będących stronami tego układu dotyczy jego terytorialnego zakresu stosowania.
- 2) Ponadto niemieckie organy celne nie były zobowiązane do wniesienia sporu, który powstał między nimi a izraelskimi organami celnymi, do Komitetu Współpracy Celnej.
- 3) Towary, których izraelskie pochodzenie zostało poświadczane przez izraelskie organy celne, podczas gdy okazuje się, iż pochodzą one z terytoriów okupowanych, a konkretnie z Zachodniego Brzegu, nie mogą zostać objęte ani systemem preferencji ustanowionym na mocy Układu eurośródziemnomorskiego ustanawiającego stowarzyszenie między Wspólnotami Europejskimi i ich państwami

członkowskimi z jednej strony a Państwem Izrael z drugiej strony, ani tym, który ustanowiono na mocy Eurośródziemnomorskiego przejściowego układu stowarzyszeniowego w sprawie wymiany handlowej i współpracy między Wspólnotą Europejską z jednej strony a Organizacją Wyzwolenia Palestyny (OWP) na rzecz Autonomii Palestyńskiej Zachodniego Brzegu i Strefy Gazy z drugiej strony”.