

Zaak C-292/22**Samenvatting van het verzoek om een prejudiciële beslissing overeenkomstig artikel 98, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering van het Hof van Justitie****Datum van indiening:**

4 mei 2022

Verwijzende rechter:

Administrativen sad Varna (Bulgarije)

Datum van de verwijzingsbeslissing:

19 april 2022

Verzoekster in cassatie:

Teritorialna direktsia Mitnitsa-Varna

Verweerster in cassatie:

„NOVA TARGOVSKA KOMPANIA 2004” AD

Voorwerp van de procedure in het hoofdgeding

De procedure is ingeleid bij het cassatieberoep van de Teritorialna direktsia Mitnitsa-Varna (lokale directie van de douaneautoriteit Varna, Bulgarije) tegen het vonnis van de Rayonen sad Devnya (rechter in eerste aanleg Devnya, Bulgarije) houdende nietigverklaring van de nakazatelno postanovlenie (boetebeschikking) van de directeur van de Teritorialna direktsia „Severna Morska” v Agentsia „Mitnitsi” (lokale directie „Noordelijke Zwarte Zeekust” van de douaneautoriteit), waarbij een boete is opgelegd aan „NOVA TARGOVSKA KOMPANIA 2004” AD wegens overtreding van de Zakon za mitnitsite (douanewet).

Voorwerp en rechtsgrondslag van het verzoek om een prejudiciële beslissing

Partijen zijn het oneens over de tariefindeling van goederen die als „palmvet MP 36-39” zijn aangegeven. Met zijn prejudiciële vragen wenst de verwijzende rechter te vernemen of 1) deze goederen *palmshortenings* zijn als bedoeld bij post

1517 van de toelichtingen op het geharmoniseerde systeem inzake de omschrijving en de codering van goederen, 2) of de onderzoeksmethoden zijn toegestaan die het Zentralna mitnicheska laboratoria (centraal douanelaboratorium) heeft toegepast om vast te stellen of de goederen een textureringsproces hebben ondergaan en 3) onder welke code van de gecombineerde nomenclatuur (hierna: „GN”) – onder de bij de invoer aangegeven code 1511 of onder de door de douaneautoriteiten aangenomen code 1517 – de goederen dienen te worden ingedeeld, indien deze een textureringsproces hebben ondergaan en „palmshortenings” zijn.

Prejudiciële vragen

- 1) Volgens welke criteria moeten goederen als die in het hoofdgeding, te weten geraffineerde, gebleekte en ontgeurde palmolie met de handelsbenaming PALM FAT MP 36-39, die tijdens de technologische productie uitsluitend is „geroerd, gefilterd, gekoeld, getemperd en verpakt” door middel van fysische processen die deze goederen niet chemisch hebben gewijzigd, worden ingedeeld onder post 1511 dan wel onder post 1517 van hoofdstuk 15 van de GN?
- 2) Wat betekent de term „texturering” die is gebruikt om het proces te beschrijven waarmee de vervaardiging van producten wordt verklaard die in de toelichtingen op het geharmoniseerde systeem inzake de omschrijving en de codering van goederen voor post 1517 als „shortenings” zijn aangegeven?
- 3) Indien „palmolie en fracties daarvan, ook indien geraffineerd, doch niet chemisch gewijzigd” een „textureringsproces” hebben ondergaan, vormt dit dan voldoende reden om een indeling onder post 1511 uit te sluiten?
- 4) Is het, bij gebreke van in de GN, de GN-toelichtingen en de toelichtingen op het geharmoniseerde systeem vastgestelde normen, methoden, criteria en referentiewaarden voor het onderzoek naar de consistentie van palmolie en het bewijs van de verwerking ervan door „texturering”, toegestaan dat de bevoegde douaneautoriteiten met het oog op de tariefindeling van goederen onder post 1511 respectievelijk post 1517 zelfstandig analytische werkwijzen ontwikkelen en toepassen zoals RAP 66, versie 02/17-11-2020, die in casu is gebruikt om de texturering van vetten door penetratie te bewijzen en die is gebaseerd op de officieel gepubliceerde methode AOCS Cc-16[-60]?

Indien dit niet is toegestaan, welke normen, methoden, criteria en referentiewaarden mogen bij het productonderzoek worden toegepast om aan te tonen dat het product een „textureringsproces” heeft ondergaan, en met andere woorden „palmshortening” vormt?

- 5) Moet de gecombineerde nomenclatuur volgens bijlage I bij verordening (EEG) nr. 2658/87 van de Raad van 23 juli 1987 met betrekking tot de

tarief- en statistieknamenclatuur en het gemeenschappelijk douanetarief, zoals gewijzigd bij uitvoeringsverordening (EU) 2018/1602 van de Commissie van 11 oktober 2018, aldus worden uitgelegd dat als „shortenings” aangeduide producten die door middel van texturering uit geraffineerde palmolie zijn verkregen, dienen te worden ingedeeld onder post 1517 van die nomenclatuur en met name onder onderverdeling 1517 90 99?

Internationale tariefindeling

Internationaal Verdrag betreffende het geharmoniseerde systeem inzake de omschrijving en de codering van goederen, ondertekend te Brussel op 14 juni 1983, en protocol tot wijziging ervan, ondertekend op 24 juni 1986 en namens de Europese Economische Gemeenschap goedgekeurd bij besluit 87/369/EEG van de Raad van 7 april 1987

Toelichtingen op het geharmoniseerde systeem inzake de omschrijving en de codering van goederen

Toelichtingen op de gecombineerde nomenclatuur

Aangevoerde bepalingen van Unierecht en rechtspraak

Verordening (EU) nr. 952/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 9 oktober 2013 tot vaststelling van het douanewetboek van de Unie – artikelen 56 en 57

Verordening (EEG) nr. 2658/87 van de Raad van 23 juli 1987 met betrekking tot de tarief- en statistieknamenclatuur en het gemeenschappelijk douanetarief – artikelen 1 en 12

Uitvoeringsverordening (EU) 2018/1602 van de Commissie van 11 oktober 2018 tot wijziging van bijlage I bij verordening (EEG) nr. 2658/87 van de Raad met betrekking tot de tarief- en statistieknamenclatuur en het gemeenschappelijk douanetarief – [bijlage I,] eerste deel, titel I, A en [tweede deel,] afdeling III, hoofdstuk 15, posten 1511 en 1517

Arrest van 19 oktober 2017, Lutz, C-556/16, EU:C:2017:777, punt 40

Arrest van 17 maart 2016, Sonos Europe, C-84/15, EU:C:2016:184, punt 33

Arrest van 18 mei 2011, Delphi, C-423/10, EU:C:2011:315, punt 23

Arrest van 12 mei 2016, Toorank Productions, gevoegde zaken C-532/14 en C-533/14, EU:C:2016:337, punten 34 en 36

Arrest van 28 juli 2011, *Pacific World Limited*, C-559/18, EU:C:2019:667, punt 29

Bepalingen van nationaal recht

Zakon za mitnitsite (douanewet) – artikel 234

Zakon za administrativnite narushenia i nakazania (wet inzake bestuursrechtelijke inbreuken en bestuursrechtelijke sancties) – artikelen 59 en 63c

Administrativnoprotsesualen kodeks (wetboek administratieve procedure) – artikel 217, lid 1, en artikel 223

Korte uiteenzetting van de feiten en van de procedure

- 1 Op 8 april 2019 zijn in de haven van Varna Zapad acht containers met goederen aangekomen waarvan de ontvanger „NOVA TARGOVSKA KOMPANIA 2004” AD (hierna: „onderneming”) en de exporteur Louis Dreyfus Company Asia Pte. Ltd. uit Indonesië was. De goederen zijn aangegeven als „palmvet MP 36-39 in CA20 – 20 kg netto in kartonnen dozen”.
- 2 Op 28 september 2020 zijn in dezelfde haven opnieuw vijf containers met goederen van dezelfde exporteur voor dezelfde ontvanger aangekomen. De goederen zijn aangegeven als „palmvet MP 36-39, 5250 kartonnen dozen van 20 kg netto”. Op dezelfde dag is een monster uit een van de containers genomen teneinde de tariefindeling van de goederen vast te stellen.
- 3 Op 7 januari 2021 heeft het centrale douanelaboratorium een analyse gemaakt van het genomen monster waaruit bleek dat het bij de goederen om een plastische tot vaste oliemassa gaat die een homogene structuur en een gladde en romige textuur heeft, thermostabiel is en niet desintegreert.
- 4 Op basis van de verkregen resultaten en de beoordeling door deskundigen is de conclusie getrokken dat overeenkomstig de termen in hoofdstuk 15 van de GN het onderzochte monster „palmshortening” is – een product dat uitsluitend bestaat uit palmolie of fracties daarvan, niet chemisch is gewijzigd en door middel van texturering is verkregen voor het gebruik in verschillende levensmiddelen, zoals deeg.
- 5 Het onderzoek is uitgevoerd volgens de interne methode van het laboratorium RAP 66, die is gebaseerd op de officiële door de *American Oil Chemists’ Society* (AOCS) ontwikkelde methode AOCS Cc-16[-60] voor onderzoeken naar de consistentie met een penetrometer.
- 6 De directeur na direktsia „Mitnicheska deynost i metodologia” (directie „douaneactiviteiten en -methodologie”) bij de Tsentralno mitnicheskoto upravlenie (douanehoofdkantoor) is van mening dat de goederen gelet op hun vastgestelde

objectieve eigenschappen dienen te worden ingedeeld onder de GN-code 1517 90 99. Volgens hem is de aangegeven code van post 1511 niet juist, omdat deze post alleen palmolie en fracties daarvan, ook indien geraffineerd, doch niet chemisch gewijzigd omvat. De onderzochte goederen bestaan echter uit palmolie of fracties daarvan die naast de raffinage nog een andere onomkeerbare bewerking voor de modificatie van de kristallijne structuur, namelijk de texturering, hebben ondergaan – een proces dat volgens de toelichtingen op het geharmoniseerde systeem bij post 1517 specifiek en uitsluitend is toegestaan voor goederen van die post.

- 7 De douaneautoriteiten hebben aangenomen dat het bij de op 8 april 2019 en 28 september 2020 aangegeven goederen om dezelfde goederen ging, omdat deze volgens de bijgevoegde verklaringen dezelfde benaming, exporteur, fabrikant alsook dezelfde samenstelling hebben. Gelet op het voorgaande en op grond van artikel 190, lid 1, van verordening (EU) nr. 952/2013 zijn de douaneautoriteiten ervan uitgegaan dat de resultaten van de laboratoriumanalyse van 7 januari 2021 eveneens golden voor de goederen waarop de aangifte van 8 april 2019 betrekking had.
- 8 Op 29 januari 2021 heeft de onderneming dit standpunt betwist, maar de douaneautoriteiten hebben dit bezwaar afgewezen. Zij waren van mening dat de onderneming douanefraude had gepleegd door de goederen in haar douaneaangifte van 8 april 2019 onder code 1511 90 99 00 in plaats van onder code 1517 90 99 90 in te delen om de betaling van de vorderingen van de overheid ten bedrage van in totaal 17 895,95 leva (BGN) gedeeltelijk te ontwijken.
- 9 Op 30 januari 2021 is jegens de onderneming een beschikking tot vaststelling van een bestuursrechtelijke overtreding uitgevaardigd en op 20 mei 2021 is bij boetebeschikking een boete opgelegd ter hoogte van het totale bedrag van de niet-betaalde vorderingen van de overheid.
- 10 De onderneming is tegen de boetebeschikking opgekomen bij de Rayonen sad Devnya (rechter in eerste aanleg Devnya, Bulgarije). De rechter heeft deze beschikking bij vonnis van 3 december 2021 nietig verklaard. Deze rechter was van oordeel dat de conclusie van de douaneautoriteiten dat de tariefindeling onjuist is, niet is bewezen, omdat: (a) deze conclusie wordt onderbouwd door een laboratoriumanalyse van op een latere datum ingevoerde en aangegeven goederen, b) niet vermeld is waar en hoe het onderzochte monster is opgeslagen, c) niet bewezen is of de toegepaste methode van het laboratorium in overeenstemming is met de Amerikaanse methode AOCS Cc16-60 voor het meten van de consistentie van vetten en of deze toereikend is om een eventueel bestaande „texturering” van het product vast te stellen, alsmede of deze methode überhaupt officieel is erkend, en d) de douaneautoriteiten zich ten onrechte hebben gebaseerd op de toelichtingen op het geharmoniseerde systeem om de goederen onder post 1517 in te delen, aangezien deze toelichtingen volgens vaste rechtspraak geen wetgevingshandeling vormen.

- 11 Tegen het vonnis van de Rayonen sad Devnya is beroep ingesteld bij de verwijzende rechter.

Voornaamste argumenten van partijen in het hoofdgeding

- 12 Volgens de Teritorialna Direktsia Mitnitsa-Varna (lokale directie van de douaneautoriteit Varna, Bulgarije) tonen de conclusies in het rapport van het douanelaboratorium en de toegepaste interne methode van het laboratorium, die is gebaseerd op de Amerikaanse methode AOCS Cc16-60 voor onderzoeken naar de consistentie, zonder twijfel aan dat het onderzochte monster waarden vertoont die kenmerkend zijn voor plastische vetten, shortenings en margarines. Na de vernietiging van de structuur van het monster door smelten (wissen van het kristallisatiegeheugen) en geleidelijk afkoelen onder statische omstandigheden bij een kamertemperatuur van 25 graden Celsius veranderde de consistentie (textuur) en keerde deze niet meer terug naar haar oorspronkelijke vorm, hetgeen bewijst dat de goederen een eindverwerking ter modificatie van de kristallijne structuur of een zogenoemde „texturering” hebben ondergaan. Met andere woorden, het gaat om palmshortening die volgens de toelichtingen op het geharmoniseerde systeem onder post 1517 dient te worden ingedeeld.
- 13 De onderneming is daarentegen van mening dat de door haar ingevoerde goederen pure palmolie zijn die tijdens het productieproces is geraffineerd, doch niet chemisch gewijzigd, zodat deze goederen onder post 1511 dienen te worden ingedeeld. De goederen vallen niet onder post 1517 omdat zij niet gehydrogeneerd en niet chemisch gewijzigd zijn. Teneinde haar beweringen te onderbouwen legt de onderneming een gedetailleerde beschrijving van het productieproces over alsook schriftelijke opmerkingen van de fabrikant waaruit blijkt dat de goederen uitsluitend worden geroerd, gefilterd, gekoeld, getemperd en verpakt door middel van fysische processen die deze goederen niet chemisch wijzigen.

Korte uiteenzetting van de motivering van de verwijzing

- 14 Bij de beslechting van het geschil treedt de verwijzende rechter als cassatierechter op en doet hij ten gronde uitspraak bij een arrest dat niet vatbaar is voor hoger beroep.
- 15 Volgens de GN omvat post 1511 palmolie en fracties daarvan, ook indien geraffineerd, doch niet chemisch gewijzigd, terwijl onder post 1517 margarine, mengsels en bereidingen, voor menselijke consumptie, van dierlijke of plantaardige vetten of oliën of van fracties van verschillende vetten en oliën bedoeld bij hoofdstuk 15, andere dan de vetten en oliën, voor menselijke consumptie, of fracties daarvan, bedoeld bij post 1516 vallen. Aangezien de toelichtingen op de gecombineerde nomenclatuur geen uitleg over het onderscheid tussen de twee posten bevatten, wenst de verwijzende rechter te vernemen *volgens welke criteria de aan de orde zijnde goederen onder de ene dan wel de andere post dienen te worden ingedeeld.*

- 16 Volgens de onderneming dienen de goederen onder post 1511 te worden ingedeeld, omdat zij tijdens de technologische productie uitsluitend door middel van fysische processen zijn bewerkt die deze goederen niet chemisch hebben gewijzigd.
- 17 De douaneautoriteiten betwisten niet dat de goederen niet chemisch zijn gewijzigd; in het rapport van het douanelaboratorium staat uitdrukkelijk dat de jodiumwaarde en het vetzuurgehalte bewijzen dat de palmolie geen chemische bewerking of hydrogenering heeft ondergaan. Zij voeren echter aan dat de palmolie is getextureerd, dat wil zeggen dat deze een verdere bewerking heeft ondergaan om de kristallijne structuur te wijzigen en een homogene, gladde en romige textuur te verkrijgen. Om deze reden zijn de douaneautoriteiten van mening dat de goederen onder post 1517 dienen te worden ingedeeld.
- 18 De term „texturering” wordt alleen gebruikt in de toelichtingen op het geharmoniseerde systeem in verband met de beschrijving van het proces voor de vervaardiging van de als „shortenings” aangeduide producten die onder post 1517 vallen. De toelichtingen op het geharmoniseerde systeem vormen echter geen wetgevingshandeling en de verwijzende rechter verzoekt om *de betekenis van de term „texturering”* te preciseren.
- 19 In de productcertificaten beschrijft de fabrikant de goederen als „getextureerd palmvet uit palmolie”. Volgens de informatie van de onderneming wordt de term „texturering” in deze certificaten echter enkel gebruikt om een duidelijk onderscheid te maken tussen de in casu aan de orde zijnde geraffineerde en in kartonnen dozen verpakte palmolie, de geraffineerde olie van dezelfde soort die niet is verpakt maar een grondstof voor de productie van speciale gehydrogeneerde vetten en margarines vormt, en ruwe niet-geraffineerde palmolie.
- 20 De onderneming voert aan dat elke geraffineerde olie een aantal textureringsstappen ondergaat die een integrerend deel uitmaken van het raffinage- en verpakkingsproces, maar dat dit er niet toe leidt dat het product als bedoeld bij post 1517 wordt getextureerd. Naar haar mening verwijst deze post duidelijk naar een verdere chemische bewerking om bepaalde aanvullende structurele eigenschappen te verkrijgen.
- 21 Volgens het rapport van het douanelaboratorium wordt de ruwe palmolie geraffineerd door de toepassing van processen voor de neutralisatie (om vrije vetzuren te verwijderen), het bleken (om carotenoïden te verwijderen) en de desodorisatie (om onaangename geuren te verwijderen). Wanneer het als hardplastisch getextureerd vet met een fijne, gladde, pasteuze en bij kamertemperatuur stabiele consistentie is bereid, wordt de palmolie „shortening” genoemd. Deze wordt vaak gebruikt bij de productie van bakkerij- en suikerbakkerswaren zoals chocolade, bonbons, ijs.

- 22 Hiertoe ondergaat de geraffineerde, gebleekte en ontgeurde palmolie verdere technologische bewerkingen die de fractionering, bijgevolg de scheiding van vaste („stearine”) en vloeibare („oleïne”) fracties van de palmolie, de daaropvolgende vermenging ervan in verschillende verhoudingen en een laatste bewerking voor de plastificering (texturering) door middel van kristallisatie voor de modificatie van de kristallijne structuur kunnen omvatten. Gelet op het voorgaande wenst de verwijzende rechter te vernemen *of het feit dat de palmolie – waarvan de fracties zijn geraffineerd, doch niet chemisch gewijzigd – een textureringsproces heeft ondergaan, voldoende reden is om een indeling onder post 1511 uit te sluiten.*
- 23 Het onderzoek door het douanelaboratorium is uitgevoerd volgens de interne methode van het laboratorium RAP 66, die op de officiële methode AOCS Cc-16-60 is gebaseerd. Deze laatste is een methode om de consistentie met een penetrometer te controleren door de afstand te meten tot een bepaald gewicht met een gedefinieerde vorm binnen een bepaalde tijd in het vet indringt.
- 24 De onderneming voert aan dat deze methode niet officieel is erkend en niet mag worden gebruikt voor douanecontroles in de Unie. Voorts verklaart zij dat het centrale douanelaboratorium niet bevoegd was om onderzoeken volgens de toegepaste methode AOCS Cc16-60 te verrichten, zodat de resultaten in zijn rapport geen afdoende bewijs van een aanvullende bewerking voor de modificatie van de kristallijne structuur, en dus texturering, vormen.
- 25 Aangezien in de GN, de GN-toelichtingen en de toelichtingen op het geharmoniseerde systeem geen normen, methoden, criteria en referentiewaarden voor het onderzoek naar de consistentie van palmolie zijn neergelegd, wenst de verwijzende rechter te vernemen *of de bevoegde douaneautoriteiten met het oog op de tariefindeling van de goederen onder post 1511 respectievelijk post 1517 zelfstandig analytische werkwijzen mogen ontwikkelen en toepassen. Indien dit niet is toegestaan, wenst de verwijzende rechter te vernemen volgens welke normen, methoden, criteria en referentiewaarden het product moet worden onderzocht om aan te kunnen tonen dat het een „textureringsproces” heeft ondergaan en het bijgevolg om „palmshortening” gaat.*
- 26 Ten slotte wenst de verwijzende rechter gelet op de antwoorden op de bovenstaande prejudiciële vragen te vernemen *of de GN aldus moet worden uitgelegd dat als „shortenings” aangeduide producten die door middel van texturering uit geraffineerde palmolie zijn verkregen, dienen te worden ingedeeld onder post 1517 van die nomenclatuur en met name onder onderverdeling 1517 90 99.*