



Сборник съдебна практика

ЗАКЛЮЧЕНИЕ НА ГЕНЕРАЛНИЯ АДВОКАТ
Н. SAUGMANDSGAARD ØE
представено на 7 април 2016 година¹

Дело C-4/15

Staatssecretaris van Financiën
срещу
Argos Supply Trading BV

(Преюдициално запитване, отправено от Hoge Raad der Nederlanden (Върховен съд на Нидерландия))

„Преюдициално запитване — Режим на пасивно усъвършенстване — Компенсаторни продукти — Вносни мита — Пълно или частично освобождаване — Издаване на разрешение — Икономически условия — Преработватели от Общността — Регламент (ЕИО) № 2913/92 — Член 148, буква в) — Злоупотреба с право“

I – Въведение

1. Преюдициалното запитване се отнася до тълкуването на член 148, буква в) от Регламент (ЕИО) № 2913/92 на Съвета от 12 октомври 1992 година относно създаване на Митнически кодекс на Общността², изменен с Регламент (ЕО) № 648/2005 на Европейския парламент и на Съвета от 13 април 2005 година³ (наричан по-нататък „Митническият кодекс“).
2. Запитването е отправено в рамките на спор между Staatssecretaris van Financiën (държавен секретар по финансите на Нидерландия) и дружеството Argos Supply Trading BV (наричано по-нататък „Argos“) заради отхвърлянето от нидерландските митнически органи на подаденото от това дружество заявление за разрешение да ползва режим на пасивно усъвършенстване.
3. С преюдициалния си въпрос запитващата юрисдикция моли Съда да изясни обхватът на посочените в член 148, буква в) от Митническият кодекс икономически условия, от които зависи предоставянето на такова разрешение. По-специално Hoge Raad der Nederlanden (Върховен съд на Нидерландия) иска да получи някои уточнения относно понятието „преработватели от Общността“ по смисъла на посочената разпоредба, доколкото тези икономически условия се отнасят до липсата на съществено засягане на техните основни интереси.

1 — Език на оригиналния текст: френски.

2 — ОВ L 302, стр. 19; Специално издание на български език, 2007 г., глава 2, том 5, стр. 58.

3 — ОВ L 117, стр. 13; Специално издание на български език, 2007 г., глава 2, том 17, стр. 220.

II – Правна уредба

A– Правото на Съюза

1. Регламент (ЕИО) № 2473/86

4. Регламент (ЕИО) № 2473/86 на Съвета от 24 юли 1986 година относно режима пасивно усъвършенстване и системата на стандартния обмен⁴ е предвиждал приложимите към режима на пасивно усъвършенстване разпоредби до влизането в сила на Митническият кодекс.

5. Първо, четвърто и шесто съображение от този регламент гласят:

„като има предвид, че във връзка с международното разделение на труда множество общностни предприятия прилагат режима на пасивно усъвършенстване, а именно износ на стоки с оглед на повторния им внос след преработка, обработка или поправка; като има предвид, че прилагането на този режим се обосновава с доводи от икономическо или техническо естество;

[...]

като има предвид, че трябва да се въведе система за частично или пълно освобождаване от вносни митни сборове, приложими спрямо компенсаторните продукти или стоките, които се заместват с тях, за да се избегне данъчното облагане на стоките, изнесени от Общността с цел усъвършенстване;

[...]

като има предвид, че митническите органи следва да отказват режима на пасивно усъвършенстване, когато съществува опасност от съществено засягане на основните интереси на преработвателите от Общността.

[...]“. [неофициален превод]

2. Митническият кодекс

6. С член 84 и сл. от Митническият кодекс се въвеждат различни митнически икономически режими. Те включват по-специално режима на пасивно усъвършенстване и режима на обработка под митнически контрол.

7. Съгласно член 85 от Митническият кодекс „[п]рилагането на всеки митнически икономически режим се допуска, при условие че има разрешение, издадено от митническите органи“.

а) Разпоредби, свързани с режима на пасивно усъвършенстване

8. Член 145 от посочения кодекс гласи:

„1. [...] режимът пасивно усъвършенстване разрешава да се изнасят временно общностни стоки извън митническата територия на Общността, за да се подложат на операции по тяхното усъвършенстване и получените в резултат на тези операции продукти да бъдат допуснати за свободно обращение с пълно или частично освобождаване от вносни сборове.

4 — ОВ L 212, стр. 1.

2. Временният износ на общностни стоки включва облагането им с износни сборове, прилагането на мерките на търговската политика, както и другите формалности, предвидени при напускането на общностни стоки на митническата територия на Общността.

3. Следните термини означават:

- а) „временно изнесени стоки“: стоките, поставени под режим пасивно усъвършенстване;
- б) „операции по усъвършенстване“: операциите, посочени в член 114, параграф 2, буква в), първо, второ и трето тире;
- в) „компенсаторни продукти“: всички продукти, получени в резултат на операциите по усъвършенстване;

[...]“.

9. Съгласно член 148, буква в) от посочения кодекс разрешението за ползване на режима на пасивно усъвършенстване се издава само когато „няма вероятност да засегне съществено основните интереси на преработвателите от Общността (икономически условия)“.

10. Член 151, параграф 1 от Митническия кодекс предвижда, че „[п]ълното или частичното освобождаване от вносни сборове, предвидено в член 145, се осъществява чрез приспадане от размера на вносните сборове, дължими за допуснатите за свободно обращение компенсаторни продукти, на размера на вносните сборове, които биха били приложими на същата дата за временно изнесените стоки, ако те се внесат на митническата територия на Общността, от страната, където са били обект на операцията или на последната операция по усъвършенстване“.

11. Член 114, параграф 2 от този кодекс гласи следното:

„Следните термини означават:

[...]

в) операции по усъвършенстване означава:

- обработка на стоки, включително тяхното монтиране или комплектуване или сглобяване с други стоки,
- преработка на стоки,
- поправка на стоки, включително пълното им възстановяване и поставянето им в изправност,

и

- използване на стоки, определени съгласно процедурата на комитета, които не се съдържат в компенсаторните продукти, но позволяват или улесняват производството им, дори ако се изразходват изцяло или частично в процеса на използването им;

[...]“.

б) Разпоредби, свързани с режима на обработка под митнически контрол

12. Член 130 от Митническият кодекс гласи, че „[р]ежимът обработка под митнически контрол разрешава допускането на митническата територия на Общността на необщностни стоки за обработка с цел промяна на вида или състоянието им, без да се облагат с вносни сборове или да се подлагат на мерките на търговската политика, като получените в резултат на обработката продукти се допускат за свободно обращение в Общността при заплащане на дължимите за тях вносни сборове. Тези продукти се наричат обработени продукти“.

13. Член 133 от този кодекс гласи:

„Разрешението се издава само:

[...]

а) когато са изпълнени необходимите условия, за да може режимът да стимулира създаването или развитието на дейност по обработка на стоки в Общността, без [...] това да засяга основните интереси на производителите на Общността на подобни стоки (икономически условия). Случаите, в които икономическите условия се считат за изпълнени, могат да бъдат определени съобразно процедурата на комитета“.

3. Новият Митнически кодекс

14. Регламент (ЕС) № 952/2013 на Европейския парламент и на Съвета от 9 октомври 2013 година за създаване на Митнически кодекс на Съюза (преработен текст)⁵ (наричан по-нататък „новият Митнически кодекс“) предвижда в член 211 условията за издаване на разрешение, приложими за всички митнически икономически режими (наречени „специални режими“). Съгласно параграф 4, буква б) от тази разпоредба, където се разглеждат конкретно режимите на усъвършенстване⁶, разрешение се издава само когато по-специално „разрешението за режим усъвършенстване няма да засегне неблагоприятно съществените интереси на производителите в Съюза“. Съгласно член 288 от новия Митнически кодекс⁷ посочената разпоредба ще започне да се прилага от 1 май 2016 г.

4. Регламентът за прилагане

15. Регламент (ЕИО) № 2454/93 на Комисията от 2 юли 1993 година за определяне на разпоредби за прилагане на Регламент № 2913/92 (ОВ L 253, стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 2, том 7, стр. 3), изменен с Регламент (ЕО) № 214/2007 на Комисията от 28 февруари 2007 година (ОВ L 62, стр. 6, наричан по-нататък „Регламентът за прилагане“), съдържа в дял III, озаглавен „Митнически икономически режими“, глава 1, озаглавена „Основни разпоредби, отнасящи се до повече от един режим“.

16. В тази връзка член 502 от този регламент предвижда:

„1. С изключение на случаите, когато се счита, че икономическите условия са изпълнени по реда на [глава 6], разрешително не се отпуска, без преди това митническите органи да са проучили икономическите условия.

5 — ОВ L 269, стр. 1.

6 — Тези режими включват пасивното и активното усъвършенстване (както е посочено в съображение 50 от новия Митнически кодекс, режимът на обработка под митнически контрол се обединява с активното усъвършенстване).

7 — Поправен с поправка на Регламент (ЕС) № 952/2013 на Европейския парламент и на Съвета от 9 октомври 2013 година за създаване на Митнически кодекс на Съюза (ОВ L 287, 29.10.2013г., стр. 90).

[...]

4. Преди издаване на разрешително за режим на пасивно усъвършенстване (глава 6), проучването установява:

- a) дали усъвършенстването извън Общността не води до значителни пречки на преработватели от Общността; или
- б) дали усъвършенстването в Общността е икономически непригодно или неподходящо поради технически причини или се дължи на договорни задължения“.

17. В съответствие с член 503, буква а) от посочения регламент митническите органи могат да проучат икономическите условия, като се консултират с Комисията. Член 504 от същия регламент урежда процедурата, която трябва да се следва при използване на тази възможност:

„1. При започване на проучване по реда на член 503, случаят се изпраща до Комисията. В него се излагат резултатите по проведеното до изпращането проучване.

2. Комисията изпраща обратна разписка за получения документ или известява засегнатите митнически органи за това, когато действието е по нейна инициатива. Посредством консултации с тези митнически органи, Комисията определя необходимостта от проучване на икономическите условия в Комитета.

[...]

4. Заключение на Комитета се отчита от засегнатите митнически органи, както и от всички останали митнически органи, работещи с подобни разрешителни или заявления.

[...]“.

18. Съгласно член 551, параграф 1 от Регламента за прилагане „[м]итнически режим за усъвършенстване под митнически контрол се прилага за стоки, чието усъвършенстване води до продукти, за които се дължат по-ниски вносни митни сборове от налаганите на същите стоки при внос“.

19. Член 585, параграф 1 от този регламент, който се намира в озаглавената „Пасивно усъвършенстване“ глава 6 от дял III, предвижда, че „[о]свен когато съществуват данни за обратното, се приема, че основните интереси на преработващите индустрии в Общността не са сериозно засегнати“.

Б– Международното право

20. Международната конвенция за опростяване и уеднаквяване на митническите процедури, подписана в Киото на 18 май 1973 г., в изменената си редакция (наричана по-нататък „изменената Конвенция от Киото“), влиза в сила на 3 февруари 2006 г. Видно от преамбюла ѝ, тя има за цел да опрости и уеднакви митническите процедури на договарящите се страни.

21. Посочената конвенция съдържа общ анекс и няколко специфични анекса⁸. Всеки анекс се придружава от указания, текстовете на които не са обвързващи за договарящите страни⁹.

⁸ — Член 4, параграф 1 от изменената Конвенция от Киото.

⁹ — Член 4, параграф 4 от изменената Конвенция от Киото. Съгласно член 1, буква г) от Конвенцията тези указания са „съвкупност от разяснения на разпоредбите на Общия анекс, Специфичните анекси и глави в тях [...]“.

22. Специфичен анекс Е, озаглавен „Преработване“, предвижда в глава 2 разпоредбите, приложими към режима за пасивно усъвършенстване. Указанията, свързани със специфичен анекс Е към изменената Конвенция от Киото (наричани по-нататък „указанията от Киото“), в глава 2 „Пасивно усъвършенстване“, със заглавие „Икономически условия“, предвиждат следното:

„Разрешение за режима пасивно усъвършенстване не се дава, когато естеството на предвидените операции е такова, че може да засегне съществено основните интереси на националните преработватели или производители.

В случая на режима на пасивно усъвършенстване икономическите интереси на дадена страна се установяват трудно предвид факта, че макар този режим да е благоприятен основно за заетостта в чужбина, той е и начин за намаляване на производствените разходи на националните производители.

Следователно трябва да се намери равновесие между максималното намаляване на общите производствени разходи на националните оператори благодарение на възможността да възлагат работа на подизпълнители в чужбина и запазването на операциите по усъвършенстване за други национални оператори с риск националната промишленост да стане по-неконкурентоспособна“.

23. Съюзът се присъединява към изменената Конвенция от Киото с Решение 2003/231/ЕО на Съвета от 17 март 2003 година относно присъединяването на Европейската общност към Протокола за изменение към Международната конвенция за опростяване и хармонизация на митническите процедури (Конвенция от Киото)¹⁰. Той обаче не се присъединява към допълнение III от Протокола за изменение, което съдържа специфичните анекси към изменената Конвенция от Киото¹¹.

III – Спорът в главното производство, преюдициалният въпрос и производството пред Съда

24. На 30 юни 2008 г. Argos подава заявление до нидерландския митнически инспектор на основание член 85 от Митническият кодекс за издаване на разрешение за пасивно усъвършенстване. Дружеството възнамерява да постави под този режим бензин с произход от Общността, предназначен за износ с цел смесването му с биоетанол, който произхожда от трета държава и не е бил в свободно обращение в Съюза. С това смесване в съотношение от около 15 единици бензин и около 85 единици биоетанол Argos е щяло да получи етанол 85 (наричан по-нататък „Е 85“) — биогориво, използвано в определени пригодени за него автомобили, така наречените „превозни средства с гъвкав горивен режим“.

25. Според заявлението Argos възнамерява да осъществи посоченото смесване в открито море. Бензинът и биоетанолът са натоварени в две различни, разделени с вертикална преграда отделения на кораб на пристанище в Нидерландия. След пристигането на кораба в извънтериториални води, т.е. извън Съюза, преградата е отстранена, така че двете съставки се смесват, а движението на вълните стимулира процеса. След това плавателният съд се връща в Нидерландия.

10 — ОВ L 86, стр. 21; Специално издание на български език, 2007 г., глава 2, том 15, стр. 115.

11 — Вж. член 1, параграф 1 и съображение 2 от Решение 2003/231.

26. Тогава така полученият Е 85 е деклариран пред митническите органи с цел пускането му за свободно обращение в Съюза и е обложен с приложимите за този продукт вносни мита (адвалорна ставка в размер 6,5 %). При ползване на режима на пасивно усъвършенстване Argos би получило намаление на тези мита със сума, равна на митата (адвалорна ставка в размер на 4,7 %), които биха били приложими към същата дата за бензина с произход от Общността, ако той бе внесен и пуснат в свободно обращение в Съюза с произход мястото, където е осъществено смесването.

27. Митническият инспектор препраща заявлението на Argos на Европейската комисия, която да прецени дали са изпълнени икономическите условия по член 148, буква в) от Митническият кодекс, за да бъде издадено разрешение за пасивно усъвършенстване¹². След това Комисията иска становище от комитета за Митническият кодекс (наричан по-нататък „комитетът“)¹³.

28. Комитетът счита, че на Argos следва да бъде отказано да ползва режима на пасивно усъвършенстване с довода, че тези условия не са изпълнени. До този извод се стига въз основа на изложените от Комисията доводи на заседанието на комитета от 11 ноември 2009 г. Комисията твърди, че внасяният Е 85 се конкурира пряко с общностния биоетанол, тъй като Е 85 е съставен основно от биоетанол. През 2008 г. обаче почти половината от промишления капацитет на Съюза за производство на етанол не бил използван. Следователно според Комисията вносет на значителни количества биоетанол ще засегне съществено основните интереси на производителите на биоетанол от Общността.

29. С решение от 13 април 2010 г. митническият инспектор отхвърля заявлението на Argos, като се позовава на тези доводи.

30. След като Rechtbank te Haarlem (Съд на Харлем) отхвърля жалбата на Argos, дружеството подава въззивна жалба в Gerechtshof te Amsterdam (Апелативен съд на Амстердам). Този съд отменя решението на първоинстанционния, като по-специално приема, че следва да се прецени дали преработването на общностен бензин в Е 85 в режим на пасивно усъвършенстване би довело до засягане на интересите на общностните производители на Е 85, а не на биоетанол. Според този съд обаче, щом митническият инспектор е счел, че не разполага с доказателства, че ползването на искания режим би довело до засягане на основните интереси на производителите на Е 85, той е следвало да приеме, че икономическите условия за този режим са изпълнени в съответствие с презумпцията, предвидена в член 585, параграф 1 от Регламента за прилагане. Тогава Държавният секретар по финансите подава касационна жалба в Hoge Raad der Nederlanden (Върховен съд на Нидерландия).

31. Тази юрисдикция счита, че изходът от касационното производство зависи от тълкуването на понятието „преработватели от Общността“ по смисъла на член 148, буква в) от Митническият кодекс, и по-специално дали в случая това понятие включва общностните производители на биоетанол.

32. По-специално посочената юрисдикция има съмнения дали спрямо режима на пасивно усъвършенстване следва по аналогия да се приложи изводът на Съда в решението му по дело Friesland Coberco Dairy Foods¹⁴, чийто предмет е режимът на обработка под митнически контрол. От това решение е видно, че за да се прецени дали са изпълнени икономическите условия за този режим, трябва да се отчетат както икономическите интереси на общностните производители на крайния продукт, получен в резултат на обработката, така и икономическите интереси на общностните производители на суровините, използвани при тази обработка.

12 — Както допуска член 503, буква а) от Регламента за прилагане.

13 — В съответствие с член 504 от Регламента за прилагане.

14 — C-11/05, EU:C:2006:312.

33. При тези условия запитващата юрисдикция решава да спре производството и да постави на Съда следния преюдициален въпрос:

„При преценката дали са изпълнени икономическите условия за ползване на митническия режим на пасивно усъвършенстване, следва ли понятието „преработватели от Общността“ в член 148, буква в) от [Митническия кодекс] да се тълкува в смисъл, че обхваща общностните производители на суровини или полуготови продукти, идентични на преработените като необщностни стоки в рамките на операцията по [усъвършенстване]?“.

34. Писмени становища представят Argos, гръцкото и нидерландското правителство, както и Комисията. В съдебното заседание, проведено на 13 януари 2016 г., участват Argos, нидерландското правителство и Комисията.

IV – Анализ

A– Предварителни съображения

35. Спорът в главното производство е по повод отказа на нидерландските митнически органи да издадат на Argos разрешение да ползва режима на пасивно усъвършенстване за операция, която се състои в износ в открито море на общностен бензин, за да бъде смесен с необщностен биоетанол, след което полученият по този начин Е 85 да бъде внесен отново¹⁵.

36. В съдебното заседание дружеството посочва, че провеждането на тази операция в открито море е мотивирано единствено от желанието за възползване от разликата в митническото облагане на биоетанола и Е 85.

37. Тъй като се счита за селскостопански продукт, биоетанолът се облага на това основание с вносни мита, чиято адвалорна ставка според Комисията понастоящем възлиза на около 40 %¹⁶. Щом се смеси с бензин дори и в нищожно съотношение, той вече не се счита за селскостопански, а за химичен продукт, който се облага с адвалорна ставка 6,5 %¹⁷.

38. Следователно тарифата, по която се облага крайният продукт (Е 85), е по-ниска от тази, с която се облагат суровините или полуготовите продукти (наричани съвкупно по-нататък „междинни продукти“¹⁸) с произход извън Общността, използвани за получаване на този краен продукт (биоетанол). Подобно положение обикновено се определя като „тарифна аномалия“, тъй като предвидените в Общата митническа тарифа ставки по начало нарастват постепенно заедно с обработката на продукта¹⁹.

15 — Не се оспорва фактът, че това смесване представлява „операция по усъвършенстване“ по смисъла на член 114, параграф 2, буква в) от Митническия кодекс.

16 — Неденатурираният етилов алкохол с алкохолно съдържание по обем 80 % или повече попада в подпозиция 2207 10 00 и се облага с вносни мита в размер на 19,20 EUR на хектолитър по силата на Регламент (ЕО) № 1214/2007 на Комисията от 20 септември 2007 година за изменение на приложение I към Регламент (ЕИО) № 2658/87 на Съвета относно тарифната и статистическа номенклатура и Общата митническа тарифа (ОВ L 286, стр. 1). Същата тарифа остава в сила съгласно Регламент за изпълнение (ЕС) № 1001/2013 на Комисията от 4 октомври 2013 година за изменение на приложение I към Регламент (ЕИО) № 2658/87 на Съвета относно тарифната и статистическа номенклатура и Общата митническа тарифа (ОВ L 290, стр. 1).

17 — Съгласно Регламент № 1214/2007 продуктът Е 85 се счита за химичен и попада в тарифна подпозиция 3824 90 97. Тази тарифа се запазва в Регламент № 1001/2013.

18 — Понятията „междинен продукт“ и „краен продукт“ произтичат от относителна типология, свързана с употребата на продукта. По този начин в зависимост от предназначението си биоетанолът и бензинът могат да бъдат междинни или крайни продукти. Даден продукт се нарича „междинен“, когато се преработва с цел получаване на друг продукт, в който той включва стойността си.

19 — Вж. в тази връзка решение Wacker Werke, C-142/96, EU:C:1997:386, т. 14, 15 и 21 и заключението на генералния адвокат Poiares Maduro по дело Friesland Coberco Dairy Foods, C-11/05, EU:C:2006:78, т. 42.

39. В съдебното заседание Argos уточнява също така, че първоначално е поискало разрешение да смеси горепосочените продукти при режим на обработка под митнически контрол²⁰. Прилагането на този режим е щяло да му позволи да преработи в рамките на Съюза необщностен биоетанол, без този продукт да се облага с вносни мита, като единствено продуктът, получен в резултат на преработването, наричан „обработен продукт“ (E 85), е щял да бъде обложен по тарифата (с по-ниска ставка), приложима при пускането му в свободно обращение²¹. Едва след като получава отказ, дружеството иска разрешение да извърши смесването в открито море при режим на пасивно усъвършенстване.

40. На този етап считам за уместно да подчертая, че Argos не е избрало да смеси извън Съюза биоетанола с бензин от Общността при режим на износ²². Все пак по принцип за прилагането на този режим не се изисква предварително разрешение²³. Впрочем всеки оператор винаги може просто да смеси извън Съюза биоетанол с необщностен бензин, за да го преработи в продукт, който попада в тарифна позиция, облагана с по-ниски мита. При това такова смесване се извършва в значителни мащаби²⁴.

41. Ако бе извършило предвидената операция при режим на пасивно усъвършенстване, Argos обаче щеше да ползва не само прилагането на тарифите за E 85 вместо тези за чистия биоетанол, но и намаление на вноските мита за E 85 до размера на приложимите (фиктивни) мита за временно изнесения бензин (адвалорната ставка възлиза на 4,7 %²⁵). Всъщност този режим позволява на ползващите го лица да приспаднат от размера на вноските мита, с които се облагат получените вследствие усъвършенстването стоки, наречени „компенсаторни продукти“, размера на вноските мита, с които биха били обложени временно изнесените общностни стоки, ако се внесат повторно без промяна²⁶.

42. В случая нидерландският митнически инспектор отказва да предостави на Argos исканото разрешение за пасивно усъвършенстване, с мотива че не е изпълнено изискването (означено с термина „икономически условия“) по член 148, буква в) от Митническия кодекс, съгласно което такова разрешение се издава само когато „няма вероятност [ползването на режима] да засегне съществено основните интереси на преработвателите от Общността“.

43. Запитващата юрисдикция иска да установи по същество дали понятието „преработватели от Общността“ по смисъла на тази разпоредба има предвид общностните производители на стоки, подобни на компенсаторния продукт, за който се предвижда обработка при режим пасивно усъвършенстване (E 85), или се включват и общностните производители на стоки, подобни на междинните необщностни продукти, предназначени за влагане във временно изнасяните стоки при процеса на усъвършенстването им (биоетанол).

44. Преди да разгледам този въпрос, ще отговоря на някои доводи на гръцкото правителство и на Комисията, доколкото по същество те имат за цел да убедят Съда в хипотетичното естество на посочения въпрос, макар да не оспорват изрично допустимостта му.

20 — Това уточнение обаче не е видно от акта за преюдициално запитване.

21 — Член 130 от Митническия кодекс.

22 — Всъщност усъвършенстването извън Съюза на общностна стока и последващият внос на компенсаторния продукт по приложимата за него тарифа не изискват сами по себе си поставянето на тази стока под режим на пасивно усъвършенстване. От този режим зависи единствено възможността да се ползва предоставеното от него конкретно митническо облекчение.

23 — Вж. членове 161 и 162 от Митническия кодекс.

24 — Вж. La politique d'aide aux biocarburants, Rapport public thématique — Évaluation d'une politique publique. Cour des comptes de la République française. 1/2012, достъпна на адрес <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/rapports-publics/124000047.pdf>, p. 76 et 107–110).

25 — Бензинът попада в тарифна подпозиция 2710 1145 съгласно Регламент № 1214/2007. Същата тарифа е запазена и в Регламент № 1001/2013.

26 — Член 151, параграф 1 от Митническия кодекс. Без прилагане на режима на пасивно усъвършенстване, щом общностните стоки изгубят този статус при излизането си от митническата територия на Съюза (член 4, параграф 8 от Митническия кодекс), временно изнесените стоки ще бъдат третираны като необщностни, когато бъдат повторно внесени под формата на компенсаторни продукти.

Б– По допустимостта

1. По приложимостта на режима на пасивно усъвършенстване за операции, осъществявани в открито море

45. Гръцкото правителство твърди, че режимът на пасивно усъвършенстване не се прилага за операции, осъществявани в открито море, тъй като в текста на член 151, параграф 1 от Митническия кодекс се изисква те да се извършват в определена „страна“.

46. В тази връзка следва да се отбележи, че използваната в посочения член 151, параграф 1 от този кодекс формулировка не се среща в останалите относими разпоредби. Всъщност член 145, параграф 1 от същия кодекс и член 502, параграф 4 от Регламента за прилагане посочват съответно операции по усъвършенстване „извън митническата територия на Общността“ и „извън Общността“.

47. Предвид тези различия в терминологията следва да се потърси тълкуването, което съответства най-много на целта на посочения режим. По същество той има за цел да се избегне обмитяването на общностни стоки, излезли от свободно обращение и временно изнесени, за да претърпят усъвършенстване, когато впоследствие се внасят повторно под формата на компенсаторни продукти²⁷. Търсеното по този начин освобождаване се прилага независимо от това къде са временно изпратени тези стоки.

48. С оглед на тази цел не е от значение дали стоките са насочени към територията на трета държава, или към зона, която не попада в юрисдикцията на никоя държава (като открито море), стига тази зона да се намира извън митническата територия на Съюза.

49. Затова считам, че режимът на пасивно усъвършенстване може да се приложи, когато разглежданите операции се осъществяват в открито море²⁸.

2. По невъзможността Съдът да постави под въпрос извода на митническия инспектор

50. В самото начало Комисията не е съгласна с факта, че запитващата юрисдикция изхожда от предпоставката, основана на изявлението на митническия инспектор в съдебното заседание по делото пред *Gerechthof te Amsterdam* (Апелативен съд на Амстердам), че ползването на режима на пасивно усъвършенстване в случая не би засегнало съществено основните интереси на общностните производители на Е 85²⁹. В тази връзка Комисията препраща към протокола от проведеното на 11 ноември 2009 г. заседание на комитета³⁰, от който е видно, че разрешението

27 — Вж. осмото съображение от Директива 76/119/ЕИО на Съвета от 18 декември 1975 година за хармонизиране на законовите, подзаконовите и административни разпоредби, свързани с режима на пасивно усъвършенстване (ОВ L 24, стр. 58); четвъртото съображение от Регламент № 2473/86, както и решения *Wacker Werke*, C-142/96, EU:C:1997:386, т. 21 и *GEFCO*, C-411/01, EU:C:2003:536, т. 51. Вж. също препоръката от 29 ноември 1961 година на Комисията, отправена към държавите членки във връзка с тарифното третиране, приложимо за стоките, които се внасят повторно, след като са били временно изнесени за целите на преработката, обработката или поправката им (ОВ 3, 1962 г., стр. 79).

28 — Повечето държави членки, представени в комитета, също подкрепят този извод (Customs Code Committee, Section: 'Special Procedures', Minutes/summary record of the 7th meeting (extract) held on 11 November 2009, 18 December 2009, TAXUD/C4 МК/ (Комитет за митническия кодекс, секция „Специални режими“, протокол/резюме на обсъжданията по време на седмото заседание (откъс), проведено на 11 ноември 2009 г., 18 декември 2009 г., TAXUD/C4 МК/).

29 — Без да поставям под съмнение тази предпоставка, според мен следва да се уточни, че изявлението на инспектора, според което той не разполага с данни, че ползването на режима би могло да засегне съществено интересите на общностните производители на Е 85, не означава, че се потвърждава липсата на такава опасност. Това изявление просто означава, че при липсата на изрични данни в този смисъл в заключенията на комитета във връзка с проучването на икономическите условия инспекторът се е въздържал изрично да констатира наличието на опасност от съществено засягане на тези интереси, така че презумпцията по член 585, параграф 1 от Регламента за прилагане не е оборена.

30 — Вж. бележка под линия 28 от настоящото заключение.

за ползване на този режим би засегнало сериозно интересите на общностните производители както на биоетанол, така и на Е 85. Комисията обаче счита, че преюдициалният въпрос ще загуби смисъл, ако се приеме, че прилагането на този режим би засегнало съществено основните интереси на общностните производители на Е 85.

51. Без да изразявам становище по въпроса дали Комитетът в действителност е счел, че предвидената от Argos операция е можела да засегне съществено основните интереси на общностните производители на биоетанол и на Е 85³¹, отбелязвам, че такава констатация при всички случаи не може да доведе до недопустимост на преюдициалния въпрос.

52. Всъщност, от една страна, доколкото доводите на Комисията поставят под въпрос описания в акта за преюдициално запитване фактически контекст, подчертавам, че преценката на фактите по делото е в правомощията на националния съд. Следователно Съдът е оправомощен единствено да се произнеса по тълкуването или валидността на текст от общностното право с оглед на фактите, които са му посочени от тази юрисдикция³².

53. От друга страна, както Съдът констатира в решението си по дело Friesland Coberco Dairy Foods³³, заключенията на комитетата нямат задължителен характер за националните митнически органи³⁴. Следователно, дори митническият инспектор да не се е съобразил със заключението на комитетата³⁵, това обстоятелство не може да обезсили решението му, нито оттам да придаде хипотетичен характер на преюдициалния въпрос.

54. След като с това потвърдих допустимостта на преюдициалния въпрос, ще го разглеждам и по същество.

В– По тълкуването на понятието „преработватели от Общността“ по смисъла на член 148, буква в) от Митническият кодекс

55. Според Argos понятието „преработватели от Общността“ в случая обхваща единствено общностните производители на Е 85. Останалите встъпили страни обаче считат, че то обхваща и общностните производители на биоетанол.

56. Тези противоположни подходи се дължат по-специално на разнородните изводи от решение Friesland Coberco Dairy Foods³⁶, в което Съдът тълкува член 133, буква д) от Митническият кодекс. Тази разпоредба посочва икономическите условия за режима на обработка под митнически контрол и в тази връзка изисква по-специално режимът да не засяга съществено

31 — Както посочва точка 52 от настоящото заключение, тази преценка не е в правомощията на Съда. Позволявам си обаче да отбележа, че гореспоменатият протокол не подкрепя позицията на Комисията. От него е видно, че комитетът *най-напред* е проучил дали са налице данни, че икономическите условия не са изпълнени, което би довело до оборване на презумпцията по член 585, параграф 1 от Регламента за прилагане и би наложило преценка на тези условия. Комитетът установява наличието на такива данни, доколкото повечето държави членки подчертават, че основните интереси на общностните производители на биоетанол и на Е 85 биха били засегнати съществено, при положение че внасят биоетанол било то чист, или смесен с бензин под формата на Е 85 е в пряка конкуренция с произведения в Общността биоетанол. Вследствие от това комитетът *на второ място* е извършил преценка на икономическите условия. Въз основа на твърденията на Комисията, че вносът на големи количества биоетанол би навредил сериозно на общностните производители на биоетанол, той достига до извода, че условията не са изпълнени. Следователно се оказва, че макар държавите членки действително да посочват изрично основните интереси на производителите на Е 85 с цел да се установи наличието на данни за неизпълнение на тези условия и в резултат на това да е задействана процедурата разглеждането им, Комисията се позовава на интересите на производителите на биоетанол единствено в рамките на самото проучване.

32 — Вж. в този смисъл решение Dumon и Froment, C-235/95, EU:C:1998:365, т. 25 и 26 и цитираната съдебна практика.

33 — C-11/05, EU:C:2006:312, т. 33.

34 — Съгласно член 504, параграф 4 от Регламента за прилагане митническите органи трябва само да отчетат заключенията на комитетата. Въпреки това в решението си Friesland Coberco Dairy Foods, C-11/05, EU:C:2006:312, т. 27 Съдът е уточнил, че в зависимост от случая митническите органи трябва да мотивират решението си да не се съобразят с тях.

35 — Поради съображенията, изложени в бележка под линия 30 от настоящото заключение, но не считам, че случаят е такъв.

36 — C-11/05, EU:C:2006:312

основните интереси на „производителите на Общността на подобни стоки“. В това решение Съдът приема, че при преценката на тези условия трябва да се вземе предвид „не само пазарът на крайните продукти, но и икономическото положение на пазара на суровините, използвани за производството на посочените продукти“³⁷.

57. Гръцкото и нидерландското правителство, както и Комисията подкрепят прилагането по аналогия на решението на Съда по това дело към режима на пасивно усъвършенстване. Argos обаче твърди, че този извод не следва да се прилага към последния режим предвид разликите, от една страна, в текста на разпоредбите, които предвиждат икономическите условия на режимите на обработка под митнически контрол и на пасивно усъвършенстване, и от друга страна, в съответните им цели.

58. Поради изложените по-долу съображения съм убеден в правотата на първия подход.

1. Буквално тълкуване

59. На пръв поглед определени доводи от текстово естество биха могли да наклонят везните в полза на стеснително тълкуване на член 148, буква в) от Митническият кодекс.

60. Най-напред, терминът „преработватели“ в обичайното си значение предполага изпълнението на действия за изменение на състоянието на съществуващ преди това продукт. Следователно понятието „преработватели от Общността“ би обхващало, както твърди Argos, само производителите, които преработват в рамките на Съюза общностни междинни продукти, подобни на стоките за временен износ (бензин), с оглед получаване на краен продукт, подобен на компенсаторния (Е 85)³⁸.

61. На следващо място, член 148, буква в) от Митническият кодекс посочва основните интереси на „преработвателите от Общността“, а в член 133, буква д) от същия кодекс се посочват интересите на „производителите на Общността“. С основание би могла да се защити тезата, че с употребата на различни термини в двете разпоредби законодателят е искал да им придаде различно значение.

62. Накрая, макар Митническият кодекс да не дефинира изрично понятието „преработватели“, в 8 от 23-те му текста на различните езикци се използват термини с един и същ корен, за да се обозначат „преработвателите“ по смисъла на член 148, буква в) от него и „операциите по усъвършенстване“, дефинирани в член 114, параграф 2, буква в) от същия кодекс³⁹. В текста на английски език на член 148, буква в) от Митническият кодекс например се използва терминът „processors“, който препраща към термина „processing“, определен в член 114, параграф 2, буква в) от кодекса. По същия начин в текста на нидерландски език на този кодекс се използват съответно термините „veredelaars“ и „veredelingshandelingen“.

63. Тези съображения обаче не могат да разсеят всички неясноти, свързани с тълкуването на член 148, буква в) от този кодекс.

37 — Пак там, т. 52.

38 — Нидерландското правителство предлага вариант на това буквално тълкуване, според който „преработвателите от Общността“ включват не само операторите, които преработват суровини или полуготови продукти в компенсаторен продукт (Е 85), но и онези, които преработват суровини или полуготови продукти с цел получаване на други полуготови продукти (биоетанол), влизачи в състава на компенсаторния продукт. Според мен подобно тълкуване би довело до необосновано разграничаване според това дали използваните по време на усъвършенстването стоки са суровини или полуготови продукти. Докато интересите на общностните производители на полуготови продукти, които „преработват“ суровини, за да ги получат, биха могли да се вземат предвид по силата на член 148, буква в) от Митническият кодекс, интересите на общностните производители на суровини, които не „преработват“ нищо, ще бъдат пренебрегнати.

39 — А именно текстовете на английски, хърватски, латвийски, унгарски, малтийски, нидерландски, словашки и шведски език.

64. Всъщност в текстовете на български, естонски, хърватски, литовски и финландски език на Митническия кодекс се използва една и съща дума, „производители“, за да се обозначат „производителите“ по смисъла на член 133, буква д) и „преработвателите“ по смисъла на член 148, буква в) от този кодекс. Тези думи, които на френски език се превеждат с думата „producteurs“, не предполагат интервенция върху съществуващ преди това продукт.

65. Освен това в текстовете на единадесет езика⁴⁰ терминът, който обозначава „преработватели“, използван в последната разпоредба, е със същия корен като думата, съответстваща на „преработка“ в член 114, параграф 2, буква в), второ тире от кодекса⁴¹. Така чисто буквалното тълкуване би отчело само интересите на общностните оператори, които се занимават с дейности по „преработване“ в Съюза. За сметка на това то би изключило интересите на онези, които извършват дейности по „обработка“ или „поправка“, които обаче също представляват „операции по усъвършенстване“ по смисъла на член 114, параграф 2, буква в) от същия кодекс

66. При това положение считам, че Съдът не може да не извърши анализ на целите и контекста на посочения член 148, буква в) от Митническия кодекс. По-специално с оглед на разликите между нейните езикови редакции съгласно постоянната съдебна практика тя следва да се тълкува „в зависимост от общата структура и целите на правната уредба, част от която е тя“⁴². Поради изложените по-нататък доводи, тези аспекти изискват широко тълкуване на посочената разпоредба.

2. Телеологично и контекстуално тълкуване

а) Икономическите условия на митническите икономически режими следва да бъдат тълкувани широко

67. Като изключение от правилата, предвидени в рамките на общите митнически режими, а именно вноса и износа, митническите икономически режими позволяват да се избегнат някои считани за вредни последици за общностната промишленост, които произтичат от прилагането на тези правила.

68. Така режимът на обработка под митнически контрол има за цел да поддържа преработвателната дейност в Съюза, когато „в зависимост от тарифното описание или състоянието на стоките в момента на вноса те се облагат с по-високи вносни сборове, отколкото е икономически обосновано, което би могло да предизвика изнасяне на определени стопански дейности извън Съюза“⁴³. За тази цел посоченият режим разрешава обработката в рамките на Съюза на необщностни стоки, без да се облагат с вносни сборове, като се облагат единствено обработените продукти⁴⁴.

40 — А именно текстовете на испански, чешки, датски, немски, гръцки, френски, италиански, полски, португалски, румънски и словенски език. В текстовете на английски, латвийски, унгарски, малтийски и словашки език, макар терминът, обозначаващ „преработване“, да има същия корен като термина, който съответства на думата „преработватели“, първият от тях е идентичен на термина, който обозначава „усъвършенстване“ и който е използван в член 114, параграф 2, буква в) от Митническия кодекс,

41 — В текста на немски език например в член 148, буква в) от Митническия кодекс е използван терминът „Verarbeitern“, а в член 114, параграф 2, буква в), второ тире от кодекса се използва „Verarbeitung“.

42 — Вж. в този смисъл решение *Elsacom*, C-294/11, EU:C:2012:382, т. 27 и цитираната съдебна практика.

43 — Първо съображение от Регламент (ЕИО) № 2763/83 на Съвета от 26 септември 1983 година относно режима, разрешаващ обработката под митнически контрол на стоки преди допускането им за свободно обращение (ОВ L272, стр. 1), отменен с Митническия кодекс.

44 — Член 130 от Митническия кодекс.

69. По-конкретно режимът на обработка под митнически контрол се задейства, когато приложимите за обработените продукти вносни мита са по-ниски от тези, с които се облагат използваните при обработката междинни продукти⁴⁵. Следователно този режим съществува поради тарифните аномалии, които при невъзможност за отстраняване биха насърчили преместването на дейностите по преработка извън Съюза.

70. На свой ред режимът на пасивно усъвършенстване позволява да се избегне облагането на общностни стоки, изнесени с цел тяхното усъвършенстване, при повторното им внасяне под формата на компенсаторни продукти⁴⁶. По този начин той улеснява изместването извън Съюза на определени дейности по усъвършенстване, което общностният законодател е счел за обосновано поради технически или икономически причини в рамките на международното разделение на труда⁴⁷.

71. Въпреки това на предимството, което тези режими дават на ползвателите си, съответства потенциална вреда, причинена на други интереси на общностната промишленост⁴⁸. Тъй като е осъзнал тази опасност, законодателят се е погрижил да осигури равновесие между отделните интереси, като е предвидил, че разрешението за ползване на режимите зависи от изпълнението на определени икономически условия. Както в рамките на режима на обработка под митнически контрол, така и в режима на пасивно усъвършенстване, целта им е да се избегне тяхното прилагане — в стремежа да се стимулира промишлената дейност на ползвателите им — в ущърб на „основните интереси“ на други общностни оператори⁴⁹. Така посочените условия не позволяват ползването на тези режими — които представляват изключение от общите митнически режими — да отслабва общностната промишленост повече, отколкото да я укрепва.

72. Според мен именно с тази цел законодателят е формулирал широко икономическите условия на митническите икономически режими и е предвидил съответна значителна свобода на преценка на компетентните митнически органи при проверката дали са изпълнени тези условия, както и евентуално на комитета, на когото е възложено задължението да ги подпомага в тази връзка.

73. Така терминологията, използвана в свързаните с тези условия разпоредби, е подбрана внимателно, за да не ограничава твърде много проучването им. В тези разпоредби не се определят нито конкретните обстоятелства, които следва да се вземат предвид при проучването, нито обхванатите от него пазари. По-специално член 133, буква д) от Митническият кодекс се позовава на основните интереси на производителите на Общността на „подобни стоки“, без да уточнява необходимата степен на подобие или заместимост. От своя страна член 148, буква в) от Митническият кодекс и член 502, параграф 4 от Регламента за прилагане посочват основните интереси на „преработвателите от Общността“, без да уточняват пазарите, засегнати от дейността им. По същия начин новият Митнически кодекс лаконично се позовава на интересите на „производителите в Съюза“⁵⁰.

74. Освен това митническите органи не са длъжни да се консултират с Комисията в рамките на това проучване⁵¹, а в случай че решат да го направят и Комисията сезира на свой ред комитета, заключенията му не са задължителни за тях⁵².

45 — Член 551, параграф 1 от Регламента за прилагане.

46 — Вж. т. 47 от настоящото заключение.

47 — Първо и второ съображение от Директива 76/119 и първо съображение от Регламент № 2473/86, който идва на мястото на тази директива, преди да бъде заменен от Митническият кодекс.

48 — Вж. точки 83—91 от настоящото заключение.

49 — По същия начин в указанията от Киото (стр. 3) се уточнява, че „[п]рилагането [на режима на пасивно усъвършенстване] може да зависи от условието предвидените операции по усъвършенстване да не засягат националните интереси“.

50 — Член 211, параграф 4, буква б) от новия Митнически кодекс.

51 — Член 503 от Регламента за прилагане.

52 — Член 504, параграф 4 от Регламента за прилагане и решение Friesland Coberco Dairy Foods, C-11/05, EU:C:2006:312, т. 27.

75. С оглед на тези съображения считам, че посочените икономически условия следва да се тълкуват и прилагат гъвкаво⁵³, за да позволят на компетентните митнически органи да изпълнят пълноценно ролята си на гарант на равновесието между наличните интереси. Освен това предвид факта, че митническите икономически режими представляват изключение, считам също така за основателно условията за издаване на разрешение за ползването им да се тълкуват широко.

76. От друга страна, считам, че е против духа и целите на режима на пасивно усъвършенстване, ако посредством строго тълкуване на същите тези условия органите няма да могат да вземат предвид основните интереси на определени общностни оператори, макар да са установили, че разрешението за ползване на този режим би им навредило сериозно.

77. С други думи, според мен преследването на целта на икономическите условия на този режим, посочена в точка 71 от настоящото заключение, не допуска разграничение между застрашените интереси в зависимост от това дали става дума за пазара на крайни продукти, на полуготови продукти, или на суровини, използвани при усъвършенстването.

78. Освен това подобно тълкуване не създава опасност от прекомерно ограничаване на правата на заявителите, нито от утежняване на процедурата по издаване на разрешения за пасивно усъвършенстване.

79. В тази връзка следва да припомня, че съгласно член 502, параграф 1 във връзка с член 585, параграф 5 от Регламента за прилагане икономическите условия за режима на пасивно усъвършенстване се считат за изпълнени, освен ако не са налице данни за обратното, като в този случай следва да се провери изпълнението им. Следователно тежестта да докаже дали условията са изпълнени, е не за заявителя на разрешение, а за митническите органи, които трябва да установят дали е налице неизпълнение. Впрочем органите по никакъв начин не са длъжни да проучват системно тези условия с оглед на различните основни интереси на общностната промишленост, които биха могли да бъдат релевантни. Всъщност такова проучване се извършва само ако са налице данни за опасност от съществено засягане на тези интереси.

80. Според мен взаимодействието между този механизъм на презумпция и гъвкавостта, с която разполагат митническите органи, позволява да се съвместят, от една страна, насърчаването на интересите на заявителите и ефективността на процедурите по предоставяне на разрешение, а от друга страна, защитата на интересите на общностната промишленост като цяло.

б) Икономическите условия за режимите на обработка под митнически контрол и на пасивно усъвършенстване следва да бъдат тълкувани сходно

81. Както стана ясно в точки 67—71 от настоящото заключение, икономическите условия, свързани с режимите на обработка под митнически контрол и на пасивно усъвършенстване, преследват една и съща цел. В тяхната цялост целта им е да се избегне опасността стимулиращият ефект от прилагането на тези режими за даден сектор от общностната промишленост да бъде неутрализиран от нанесено сериозно засягане на други нейни сектори. Следователно считам, че наличните интереси заслужават да бъдат отчетени по един и същ начин при проучването на икономическите условия на всеки от тези режими.

53 — Свободата на преценка на националните митнически органи, на които е възложено прилагането на Митническия кодекс, според мен съответства на свободата, дадена на общностните органи, когато трябва да извършат сложни икономически преценки (що се отнася до свободата на преценка на Комисията във връзка с държавните помощи, вж. по-специално решение Комисия/Scott, C-290/07 P, EU:C:2010:480, т. 66 и цитираната съдебна практика).

82. В решението си по дело Friesland Coberco Dairy Foods Съдът обаче вече е приел, че икономическите условия на режима на обработка под митнически контрол предвиждат да не са засегнати интересите не само на общностните производители на крайни продукти, подобни на обработените продукти, но и интересите на общностните производители на междинни продукти, използвани за производството на тези крайни продукти⁵⁴.

83. В подкрепа на този извод Съдът посочва, че като освобождава ползвателите си от обмитяване на междинните продукти, внесени от трети страни и използвани в процеса на обработка, този режим може да засегне основните интереси на евентуалните общностни производители на продукти, подобни на междинните⁵⁵.

84. Считаю, че това съображение може да се приложи по аналогия към режима на пасивно усъвършенстване.

85. Като улеснява усъвършенстването на общностни стоки извън Съюза, режимът на пасивно усъвършенстване несъмнено застрашава основно интересите на общностните предприятия, които преработват същите стоки вътре в Съюза⁵⁶.

86. От друга страна, процесът на усъвършенстване може, но не винаги, да се състои във включването на необщностни продукти в (общностни) стоки за временен износ. За разлика от обработката под митнически контрол, прилагането на режима на пасивно усъвършенстване, обаче не води до никакво тарифно предимство от гледна точка на необщностните продукти, които евентуално са вложени при този процес (освобождаването важи единствено за временно изнесените стоки)⁵⁷. Следователно способността на посочения режим да навреди на интересите на общностните производители на междинни продукти, не се набива веднага на очи.

87. Макар според мен това съображение да може да обясни избора на различен текст в повечето езикови редакции на член 133, буква д) и член 148, буква в) от Митническият кодекс, това не променя факта, че в определени ситуации режимът на пасивно усъвършенстване може да породи същото противопоставяне на интереси като при режима на обработка под митнически контрол.

88. Така фактите по спора в главното производство показват, че щом митническите тарифи, с които се облагат компенсаторните продукти, са по-ниски от тези, с които се облагат необщностните междинни продукти, влагани при операция по пасивно усъвършенстване, такава операция води до същия резултат като операция, осъществена при режима на обработка под митнически контрол.

54 — C-11/05, EU:C:2006:312, т. 50—52.

55 — Решение Friesland Coberco Dairy Foods, C-11/05, EU:C:2006:312, т. 49. Тъй като отправният въпрос е бил свързан конкретно с отчитането на интересите на производителите на суровини, нито Съдът, нито генералният адвокат е трябвало да обосновават дали следва да бъдат отчетени и интересите на производителите на крайни продукти, подобни на обработените. Впрочем нито една от встъпилите страни не е оспорила факта, че икономическите условия на режима на обработка под митнически контрол обхващат поне тези производители. Макар по нея да няма спор, подобна предпоставка не произтича категорично от текста на член 133, буква д) от Митническият кодекс, в който изразът „производителите на Общността на подобни стоки“ е могъл да се разбира в смисъл, че се отнася до продуктите, обект на обработка (а именно междинните продукти). При тези условия според мен фактът, че Съдът приема тази предпоставка, съответства на широкото тълкуване на икономическите условия, което предлагам.

56 — Така указанията от Киото (стр. 6) посочват необходимостта „да се намери равновесие между максималното намаляване на общите производствени разходи на националните оператори благодарение на възможността да възлагат работа на подизпълнители в чужбина и запазването на операциите по усъвършенстване за други национални оператори с риск националната промишленост да стане по-неконкурентоспособна“.

57 — Следователно в този контекст, обратно на положението при обработката под митнически контрол, тук не става въпрос за облекчаване на последиците от тарифни аномалии.

89. В края и на едната, и на другата операция с вносни мита се облагат само крайните продукти при приложимите за тях самите тарифи. Вложените при усъвършенстването или обработката необщностни междинни продукти обаче не се облагат сами по себе си. Така необщностни междинни продукти се изменят, за да се получи продукт, който се пуска в свободно обращение в Съюза, срещу плащане на мита, по-ниски от тези, с които щяха да бъдат обложени посочените вложени в него междинни продукти при вноса им, ако такова изменение липсваше.

90. Единствената разлика между тези две операции от гледна точка на обмитяването се състои в допълнителното митническо предимство, което имат ползвателите на режима на пасивно усъвършенстване, а именно освобождаването от (фиктивните) вносни мита, приложими за временно изнесените общностни стоки.

91. В такъв случай операцията по пасивно усъвършенстване води до същото противопоставяне на интереси — и с посоченото освобождаване го изостря — като установеното от Съда в решението му по дело Friesland Coberco Dairy Foods в контекста на режима на обработка под митнически контрол⁵⁸.

92. В случая, като смесва бензин с биоетанол, Argos би се възползвало от митнически тарифи, които са определено по-ниски от вносните мита за чистия биоетанол. Конкурентната позиция на общностните производители на биоетанол без съмнение би била засегната неблагоприятно. Това неблагоприятно положение, което би произтекло на първо място при вноса на Е 85 вместо на неденатуриран биоетанол, би се влошило още повече, ако при прилагането на режима на пасивно усъвършенстване от вносните мита, с които се облага Е 85, се приспадне сумата, съответстваща на (фиктивните) мита, приложими за бензина в състава на този продукт.

93. Освен това горепосочените последици от тарифната аномалия биха били още по-изразени поради процентното съдържание на биоетанол в състава на компенсаторния продукт, а именно около 85 %. Впрочем в заключението на Комитета се отбелязва, както Argos потвърждава в съдебното заседание, че посоченият в разглежданото по делото заявление продукт Е 85 е предназначен поне отчасти да бъде смесен с бензин, за да се получи конвенционално гориво с по-ниско съдържание на биоетанол (5 %), което се нарича Е 5⁵⁹. Следователно продуктът Е 85 би имал същата употреба (посредством регулиране на съотношението на съставките в сместа) като чистия биоетанол, предназначен за смесване с бензин. Именно поради тези съображения комитетът и митническият инспектор са установили опасност от съществено засягане на основните интереси на общностните производители на биоетанол.

94. Впрочем няма съмнение, че ползването на режима на обработка под митнически контрол за целите на предвиденото смесване на митническата територия на Съюза може да бъде разрешено само ако няма опасност от съществено засягане на интересите на общностните производители на биоетанол. Следователно Argos напразно е поискало такова разрешение⁶⁰.

95. При тези условия ползването на режима на пасивно усъвършенстване а fortiori не може да бъде разрешено, при положение че той може да нанесе още по-сериозни вреди на интересите на общностните производители на биоетанол, отколкото вредите, които биха произтекли от прилагането на режима на обработка под митнически контрол.

96. Затова считам, че широкото тълкуване на Съда в решението му по дело Friesland Coberco Dairy Foods⁶¹ трябва да се приложи и към режима на пасивно усъвършенстване.

58 — C-11/05, EU:C:2006:312, т. 49. Вж. точка 83 от настоящото заключение.

59 — Вж. протокола от заседанието на 11 ноември 2009 г. (бележка под линия 27 от настоящото заключение).

60 — Вж. точка 39 от настоящото заключение.

61 — C-11/05, EU:C:2006:312

97. Според мен в настоящия случай са релевантни и доводите, развити от Съда за изчерпателност в точка 51 от това решение, а именно че подходът, следван от него по това дело, „е единственият, който може да отчете изискванията на общите политики на Общността, в това число общата селскостопанска политика [ОСП]“. Всъщност производството на биоетанол в Съюза се счита за дейност от обхвата на ОСП, която високите мита имат за цел да закрилят. Посочената в заявлението на Argos операция обаче би довела до заобикаляне на обмитяването, като освен това дружеството би се възползвало и от освобождаването, предвидено при прилагане на режима на пасивно усъвършенстване.

98. От друга страна уточнявам, че предлаганият от мен подход не противоречи на точка 21 от решение Wacker Werke, на което Argos се позовава в писменото си становище. В това решение Съдът несъмнено е приел, че евентуалната поява на тарифни аномалии, които дават митническо предимство на съответния стопански субект, е „присъщ риск“ на режима на пасивно усъвършенстване, който следва да се приеме⁶². Това твърдение обаче не трябва да се разглежда извън своя контекст.

99. В делото, по което е постановено това решение, разглежданата тарифна аномалия се състои не в разлика между обмитяването на компенсаторните продукти и на вложените при усъвършенстването необщностни стоки, а между обмитяването на компенсаторните продукти и временно изнесените общностни стоки. В това дело се повдига единствено въпросът дали, за да се определи митническата стойност на временно изнесените стоки — необходима за изчисляването на освобождаването по този режим — е релевантен фактът, че приложимите за тези стоки (фиктивни) вносни мита надвишават ставките, с които се облагат компенсаторните продукти — така че потенциалният резултат от използването на режима на пасивно усъвършенстване би бил пълно освобождаване от вносни вита. Следователно в това дело не е разглеждан въпросът дали последиците от тарифните аномалии могат да бъдат взети предвид при проучването на икономическите условия на режима на пасивно усъвършенстване.

100. В този смисъл точка 21 от решение Wacker Werke според мен не носи никаква полезна за настоящото дело информация. При всички случаи в решението си Съдът се е погрижил да внесе нюанси в твърдението, че произтичащият от съществуването на тарифни аномалии риск следва по принцип да се приеме⁶³.

в) По текста на други международни правни актове и актове на Съюза

101. Както поддържат гръцкото правителство и Комисията, текстът на други международни правни актове и актове на Съюза потвърждават застъпването от мен тълкуване.

102. Така указанията от Киото изключват възможността да се ползва режимът на пасивно усъвършенстване, когато предвидените операции могат да засегнат съществено основните интереси на „националните преработватели или производители“⁶⁴. Макар тези указания да нямат задължителен характер и Съюзът при всички случаи да не се е присъединил към анекса, който те тълкуват⁶⁵, те все пак представляват част от релевантния контекст. Всъщност те дават определени разяснения за начина, по който страните по изменената Конвенция от Киото виждат целите и интересите, засегнати от режима на пасивно усъвършенстване.

62 — Решение Wacker Werke, C-142/96, EU:C:1997:386.

63 — В точка 21 от решение Wacker Werke, C-142/96, EU:C:1997:386 се уточнява, че посочените аномалии следва да се приемат само доколкото „нищо не сочи, че цените, които операторите искат един от друг, са повлияни от деловите им отношения“. Приемането на това ограничение напомня на заключението на генералния адвокат Tesaurio по дело Wacker Werke, C-142/96, EU:C:1997:217, т. 15, в което изрично се уточнява, че „положението би било различно, ако някои аспекти на операцията по усъвършенстване [...] могат да наведат на мисълта, че [съответните оператори] всъщност преследват цели, различни от усъвършенстването, например данъчна измама или неоснователно обогатяване“.

64 — Указания от Киото, стр. 6 (курсивът е мой).

65 — Вж. точки 21 и 23 от настоящото заключение.

103. Освен това член 211, параграф 4, буква б) от новия Митнически кодекс, който съдържа всички режими на усъвършенстване⁶⁶, вече предвижда, че разрешение за поставяне под някой от тях се издава само когато по-специално режимът няма да засегне неблагоприятно „съществените интереси на производителите в Съюза“⁶⁷. Следователно, считано от 1 май 2016 г., икономическите условия на тези режими ще обхващат съществените интереси на всички производители от Съюза, независимо дали произвеждат продукти, подобни на обработените, или на междинните продукти, използвани при преработването.

104. Впрочем нищо не показва, че законодателят е възнамерявал по този начин да въведе изменение по същество в икономическите условия на режима на пасивно усъвършенстване⁶⁸. Според мен това изменение е израз на стремежа към опростяване на законодателството, чрез което в една и съща разпоредба се обединяват икономическите условия, приложими за различните митнически режими.

3. Заключение

105. Предвид всички гореизложени съображения считам, че член 148, буква в) от Митническият кодекс следва да се тълкува в смисъл, че понятието „преработватели от Общността“ в тази разпоредба обхваща не само общностните производители на продукти, подобни на компенсаторните продукти, посочени в заявлението за пасивно усъвършенстване, но и общностните производители на продукти, подобни на необщностните суровини или полуготови продукти, предназначени за влагане във временно изнасяни общностни стоки в хода на посочените в заявлението операции по усъвършенстване.

106. В тази връзка следва да се уточни, че последиците, които прилагането на режима на пасивно усъвършенстване може да има върху основните интереси на едната или другата категория производители, трябва да се проучат действително само ако са налице данни, че ползването на режима би засегнало съществено тези интереси⁶⁹.

Г– По евентуалното наличие на злоупотреба

107. Комисията твърди по същество, при условията на евентуалност, че ако Съдът даде отрицателен отговор на преюдициалния въпрос, ползването на режима на пасивно усъвършенстване в случая би представлявало злоупотреба.

108. Макар в случая да предлагам утвърдителен отговор на преюдициалния въпрос и макар запитващата юрисдикция да не е повдигнала изрично пред Съда въпроса за евентуалното наличие на злоупотреба с право⁷⁰, ще разгледам накратко тази тема за изчерпателност.

66 — Вж. бележка под линия 6 по-горе.

67 — Курсивът е мой.

68 — Съображение 15 от новия Митнически кодекс в тази връзка посочва единствено, че „[м]итническите процедури следва да бъдат обединени или хармонизирани [...]“.

69 — При липсата на такива данни посочените условия се считат за изпълнени (член 585, параграф 5 от Регламента за прилагане).

70 — Според установената съдебна практика Съдът няма правомощия да разглежда въпроси по искане на встъпила страна, които запитващата юрисдикция не му е задала (вж. по-специално решение Slob, C-236/02, EU:C:2004:94, т. 29 и цитираната съдебна практика). Въпреки това Съдът вече се е произнесъл, че този принцип не е пречка да се разгледа евентуална злоупотреба с правото на Съюза, макар националната юрисдикция да не е повдигнала изрично този въпрос, с цел Съдът да ѝ предостави всички насоки за тълкуване на това право, които могат да бъдат полезни за решаване на делото, с което тя е сезирана (вж. решение ING. AUER, C-251/06, EU:C:2007:658, т. 38 и 39; вж. също в този смисъл решение Agip Petroli, C-456/04, EU:C:2006:241, т. 18—24).

109. Най-напред подчертавам субсидиарния и извънреден характер на доктрината за злоупотреба с право, представляваща „предпазен клапан“, благодарение на който може да бъде отказано предимство, счетоно за небосновано, или да бъде разпоредено връщането му, въпреки че законовите условия за получаването му формално са изпълнени.

110. Съгласно член 4, параграф 3 от Регламент (ЕО, Евратом) № 2988/95⁷¹ и постоянната съдебна практика, за да има злоупотреба, е необходимо съчетаването на субективен и обективен елемент. За да е налице първият елемент, е необходимо основната цел на въпросната практика да е ползването на предимство, произтичащо от разпоредбите на общностното право, чрез изкуствено създаване на изискваните за получаването му условия⁷². Вторият елемент включва съвкупност от обективни обстоятелства, при които въпреки формалното спазване на условията, предвидени от разпоредбите на общностното право, преследваната с тях цел не е постигната⁷³. Макар Съдът да може да даде определени насоки в тази връзка, в крайна сметка националните юрисдикции са компетентни да проверят дали е изпълнен фактическият състав на злоупотребата, като вземат предвид всички факти и обстоятелства по случая⁷⁴.

111. С оглед на тези принципи, на запитващата юрисдикция следва да се дадат някои насоки, които да ѝ осигурят по-голяма яснота при преценката.

112. В тази връзка припомням най-напред, че както е посочено в точка 35 от настоящото заключение, поставянето на общностен бензин под режим на пасивно усъвършенстване в рамките на операцията, описана в заявлението на Argos, не отговаря, дори по думите на самото дружество, на нито едно техническо или икономическо съображение, а само на желанието да се получи митническо предимство.

113. При тези условия, от една страна, би могъл да се установи субективният елемент, доколкото изпращането на общностен бензин в открито море, за да бъде смесен с биоетанол, има изкуствен характер и единствената му цел е да се избегне облагане с високите мита, приложими за биоетанола, като същевременно ползвателят на режима се освобождава и от (фиктивните) вносни мита върху временно изнесенния бензин.

114. От друга страна, поради същите съображения подозирам, че ако на Argos бъде дадено разрешение да ползва режима на пасивно усъвършенстване, с това не би се изпълнила целта, за която е създаден този режим. Както е видно от точка 70 от настоящото заключение, той има за цел да се избегне обмитяването на временно изнесени общностни стоки с оглед на тяхното усъвършенстване, когато преместването на операциите по усъвършенстване се налага поради технически или икономически причини.

115. При това положение, дори националният съд да приеме, че ползването на режима на пасивно усъвършенстване за разглежданата в случая операция представлява злоупотреба, при все това тази квалификация не може да е валидна и за самата практика на смесване извън Съюза на 85 % биоетанол с 15 % бензин и внасяне в Съюза на получения по този начин Е 85 по приложимите за него тарифи вместо по тарифите за биоетанол в чист вид⁷⁵.

71 — Регламент от 18 декември 1995 година относно защитата на финансовите интереси на Европейските общности (ОВ L 312, стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 1, том 1, стр. 166). Член 4, параграф 3 от този регламент гласи, че „[Д]ействия, предприети с цел придобиване на облага, насочени против целите на приложимото право на Общността, в случая посредством изкуственото създаване на условията, които се изискват за получаването на такава облага, ще имат за резултат, в зависимост от случая, или невъзможността за получаването на облагата, или нейното отнемане“.

72 — Вж. по-специално решение Halifax и др., C-255/02, EU:C:2006:121, т. 75.

73 — Вж. по-специално решения Emsland-Stärke, C-110/99, EU:C:2000:695, т. 52 и Vonk Dairy Products, C-279/05, EU:C:2007:18, т. 33.

74 — Вж. по-специално решения Pometon, C-158/08, EU:C:2009:349, т. 26 и Cimmino и др., C-607/13, EU:C:2015:448, т. 60.

75 — Вж. точка 40 от настоящото заключение.

116. Според мен няма начин тази операция да бъде определена сама по себе си като злоупотреба. Всъщност никой не оспорва факта, че свойствата и употребата на Е 85 се различават от тези на биоетанола⁷⁶. Така, дори произвеждането на тази смес да има за цел основно да се избегнат приложимите за биоетанола тарифи, то е обусловено и от някои независими технически и/или икономически причини. При това положение в случая няма да е налице поне субективният елемент на злоупотребата с право.

117. Предвид гореизложените съображения считам, че доктрината за злоупотреба с право би могла да подейства като преграда пред ползването на режима на пасивно усъвършенстване при обстоятелства като тези в главното производство, като запитващата юрисдикция следва да провери дали има такава злоупотреба. От друга страна, тази доктрина не следва по принцип да пречи вносителите да ползват предимствата на тарифна аномалия, като преработват предназначения за внос в Съюза биоетанол в Е 85, за да променят тарифната му позиция. В крайна сметка законодателят следва да поправи тази аномалия, ако счете за целесъобразно.

V – Заключение

118. Предлагам на Съда да отговори на поставения от Hoge Raad der Nederlanden (Върховен съд на Нидерландия) въпрос по следния начин:

„Член 148, буква в) от Регламент (ЕИО) № 2913/92 на Съвета от 12 октомври 1992 година относно създаване на Митнически кодекс на Общността, именован с Регламент (ЕО) № 214/2007 на Комисията от 28 февруари 2007 г., следва да се тълкува в смисъл, че понятието „преработватели от Общността“ в тази разпоредба обхваща не само общностните производители на продукти, подобни на компенсаторните продукти, посочени в заявлението за пасивно усъвършенстване, но и общностните производители на продукти, подобни на необщностните суровини или полуготови продукти, предназначени за влагане във временно изнасяни общностни стоки в хода на посочените в заявлението операции по усъвършенстване“.

76 — Добавянето на бензин позволява по-специално да се преодолеят свързаните с употребата на чист биоетанол трудности при пускане на студен двигател (вж. *Ballerini, D. Les biocarburants: État des lieux, perspectives et enjeux du développement*. IFP Publications. Ed. Technip, Paris, 2006, р. 112). Вж. в тази връзка решение *Roquette Frères*, C-114/99, EU:C:2000:568, т. 19, където във връзка с плащането на възстановявания при износ на селскостопански продукти Съдът приема, че „не е налице злоупотреба, когато се осъществява повторен внос в Съюза на продукт, който преди това е изнесен от нея и е претърпял съществена и необратима преработка [...], довела до изчезването му като такъв и до създаването на нов продукт от друга тарифна позиция“. В решение *Eichsfelder Schlachtbetrieb*, C-515/03, EU:C:2005:491, т. 41 и 42 обаче Съдът приема, че наличието на съществена преработка или обработка по смисъла на член 24 от Митническият кодекс не пречи да се установи злоупотреба с право, ако бъдат доказани нейните конститутивни елементи.