

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT  
GIUSEPPE TESAURO

fremSAT den 23. februar 1995 \*

1. Den foreliggende sag vedrører bestemmelserne om toldproceduren for aktiv forædling og navnlig bestemmelserne om afslutning af denne procedure ved at anvende ordningen for forarbejdning under toldkontrol på de varer, som er blevet forædlet.

Sagt mere præcist vedrører de præjudicielle spørgsmål fortolkningen af artikel 18, stk. 2, litra d), og artikel 18, stk. 3, første afsnit, i Rådets forordning (EØF) nr. 1999/85 af 16. juli 1985 om aktiv forædling<sup>1</sup> (herefter benævnt »grundforordningen«), hvorefter overførslen af varerne fra proceduren for aktiv forædling til proceduren for forarbejdning under toldkontrol er betinget af en tilladelse fra den kompetente myndighed. Det forelagte spørgsmål vedrører denne tilladelses rækkevidde, og det er rejst af Bundesfinanzhof for at kunne afgøre, om der efter fællesskabsretten skal eller kan knyttes en kvantitativ begrænsning til en sådan tilladelse.

2. Parterne i hovedsagen er selskabet Temic Telefunken microelectronic GmbH (herefter benævnt »Temic«) — en tysk virksomhed,

som importerer og fremstiller elektroniske komponenter — og Hauptzollamt Heilbronn. Hauptzollamt havde i januar 1991 meddelt tilladelse til, at Temic som led i suspensionsordningen foretog aktiv forædling af ikke-målte integrerede kredsløb hidrørende fra Fjernøsten. Den forædling, som Temic foretager af disse produkter, består i nogle prøver (en »måling«), som gør det muligt at identificere de funktionsdygtige og ikke-funktionsdygtige kredsløb og udskille de sidstnævnte. De funktionsdygtige kredsløb (herefter benævnt »A-varer«) er normalt bestemt til at skulle reeksporteres uden for Fællesskabets toldområde. For de ikke-funktionsdygtige kredsløb (herefter benævnt »B-varer«) havde Temic ansøgt om og i august 1991 opnået tilladelse til at anvende ordningen for forarbejdning under toldkontrol med henblik på at genudvinde de ædle metaller, som var indeholdt i disse kredsløb. Denne anden tilladelse fra Hauptzollamt blev imidlertid kun givet for en mængde B-varer, som svarede proportionalt til mængden af de faktisk reeksporterede A-varer. Det er denne kvantitative begrænsning, som Temic har anlagt sag om og krævet ophævet under henvisning til, at selskabet har krav på en tilladelse uden kvantitative begrænsninger.

**Retsforskrifter**

3. De faktiske omstændigheder i hovedsagen, som udspillede sig inden ikrafttrædelsen

\* Originalsprog: italiensk.  
1 — EFT L 188, s. 1.

af Fællesskabets toldkodeks<sup>2</sup>, falder ind under bestemmelserne i grundforordningen som ajourført ved Rådets forordning (EØF) nr. 3677/86 af 24. november 1986 om visse gennemførelsesbestemmelser til forordning (EØF) nr. 1999/85 om aktiv forædling<sup>3</sup> (herefter benævnt »den supplerende forordning«) samt bestemmelserne i Kommissionens forordning (EØF) nr. 2228/91 af 26. juni 1991<sup>4</sup>, som indeholder andre gennemførelsesbestemmelser til grundforordningen (herefter benævnt »gennemførelsesforordningen«).

4. Grundforordningens artikel 1, stk. 3, litra i), definerer forædlingsprodukter som ethvert produkt, der fremkommer ved forædling. Det fremgår af den supplerende forordnings artikel 1, stk. 2 og 3, og gennemførelsesforordningens artikel 1, stk. 2 og 3, at forædlingsprodukter opdeles i »hovedforædlingsprodukter« — som er forædlingsprodukter, til hvis fremstilling der er givet tilladelse til anvendelse af proceduren for aktiv forædling — og »biforædlingsprodukter«, som er andre forædlingsprodukter end hovedforædlingsprodukter, og som i lighed med disse skal fremkomme som et nødvendigt »resultat af forædlingsprocessen«.

Ifølge grundforordningens artikel 1, stk. 2, giver proceduren for aktiv forædling, — under forudsætning af, at der meddeles særlig tilladelse hertil — mulighed for på Fællesskabets toldområde at lade følgende varer underkaste en eller flere forædlingsprocesser: a) varer, som ikke hidrører fra Fællesskabet, og som er bestemt til at genudføres fra Fællesskabets toldområde som forædlingsprodukter, uden at de pålægges importafgift (dvs. suspensionsordningen), b) varer, som er i fri omsætning, og for hvilke den erlagte importafgift skal tilbagebetales eller godtgøres, forudsat varerne faktisk reeksporteres fra Fællesskabets toldområde som forædlingsprodukter (tilbagebetalingsordningen).

De forædlingsprocesser, som er nævnt i grundforordningens artikel 1, stk. 3, litra h), omfatter bearbejdning<sup>5</sup>, forarbejdning og reparation af varer samt anvendelsen af visse særlige varer, som muliggør eller letter fremstillingen af forædlingsprodukter, og som er bestemt til at skulle forbruges ved denne anvendelse. Som det fremgår af grundforordningens artikel 6, stk. 3, litra b), og gennemførelsesforordningens artikel 25, stk. 1, litra b), kan forædlingsprocesserne også omfatte »de sædvanlige behandlinger, som varer kan underkastes i henhold til fællesskabsbestemmelserne vedrørende toldoplæg og frizoner«.

2 — Rådets forordning (EØF) nr. 2913/92 af 12.10.1992 om indførelse af en EF-toldkodeks (EFT L 302, s. 1).

3 — EFT L 351, s. 1.

4 — EFT L 210, s. 1.

5 — Den franske version af grundforordningen indeholder her en åbenbar trykfejl, idet der i stedet for »livraison« naturligtvis skulle stå »ouvrison«, således som det bekræftes af de andre sproglige versioner af samme forordning samt af ordlyden i den nugældende EF-toldkodeks, herunder også den franske version.

I kraft af disse bestemmelser <sup>6</sup> er det muligt at medtage følgende behandlinger i forædlingen: »Enhver behandling, som udføres manuelt eller på anden måde, af varer, som er henført under proceduren, med henblik på at sikre deres bevarelse, forbedre deres udseende eller handelskvalitet, eller forberede deres distribution eller videresalg.«

5. Grundforordningens artikel 18 indeholder regler vedrørende afslutningen af proceduren for aktiv forædling. Ud over reeksport af forædlingsprodukterne (artikel 18, stk. 1) findes der også andre muligheder for afslutning af proceduren, såsom ved at anvende ordningen vedrørende forarbejdning under toldkontrol på forædlingsprodukter [artikel 18, stk. 2, litra d)]. Sidstnævnte mulighed for afslutning af proceduren er betinget af en tilladelse fra toldvæsenet, »som meddeler en sådan, når omstændighederne taler derfor« (artikel 18, stk. 3).

Grundforordningens artikel 20 indeholder en hovedregel om, at toldskylden skal ansættes på grundlag af de afgiftsregler, der gælder for indførselsvarerne på tidspunktet for antagelse af angivelsen om de pågældende varers

6 — Se navnlig artikel 18, stk. 1, i Rådets forordning (EØF) nr. 2503/88 af 25.7.1988 om toldoplæg (EFT L 225, s. 1); artikel 34, stk. 1, og bilag IV i Kommissionens forordning (EØF) nr. 2561/90 af 30.7.1990 om visse gennemførelsesbestemmelser til Rådets forordning (EØF) nr. 2503/88 om toldoplæg (EFT L 246, s. 1); artikel 8, litra a), i Rådets forordning (EØF) nr. 2504/88 af 25.7.1988 om frizoner og frilagere (EFT L 225, s. 8) og artikel 20, stk. 1, i Kommissionens forordning (EØF) nr. 2562/90 af 30.7.1990 om visse gennemførelsesbestemmelser til Rådets forordning (EØF) nr. 2504/88 om frizoner og frilagere (EFT L 246, s. 33).

henførelse under proceduren for aktiv forædling. Der gælder dog flere undtagelser fra denne hovedregel, heriblandt følgende: a) pålæggelse af de for forædlingsprodukterne gældende importafgifter, når de pågældende produkter overgår til fri omsætning og er opført på en liste, som fastsættes efter en særlig fremgangsmåde <sup>7</sup>, men kun for så vidt »de forholdsmæssigt svarer til den eksporterede del af de forædlingsprodukter, der ikke er opført på listen« [artikel 21, stk. 1, litra a), første led] <sup>8</sup>; b) opkrævning af importafgifter, som fastsættes i henhold til de gældende regler for den pågældende toldprocedure, af forædlingsprodukter, som er henført under en anden toldprocedure [artikel 21, stk. 1, litra b)] <sup>9</sup>.

6. Endelig skal jeg nævne visse bestemmelser i forordningerne om indførelse af ordningen for forarbejdning under toldkontrol <sup>10</sup> i det omfang, de finder anvendelse på varer, som overføres til denne ordning. Navnlig skal jeg fremhæve, at det i medfør af ordningen om forarbejdning under toldkontrol er muligt, under forudsætning af en særlig tilladelse, at foretage forarbejdnings på Fællesskabets

7 — Denne liste, som fastsættes efter den særlige fremgangsmåde, der er foreskrevet i grundforordningens artikel 31, stk. 2 og 3, findes i den supplerende forordnings bilag VII; det fremgår såvel af den nuværende affattelse af listen som af bestemmelsens formål, at det i det væsentlige drejer sig om biforædlingsprodukter.

8 — Indehaveren af tilladelsen kan dog ansøge om, at importafgifterne for disse produkter pålægges efter betingelserne i artikel 20, såfremt dette er fordelagtigere.

9 — I den foreliggende sag drejer det sig om de forordninger, som er nævnt i fodnote 10.

10 — Nemlig navnlig Rådets forordning (EØF) nr. 2763/83 af 26.9.1983 om bevilling til under toldkontrol at forarbejde varer, for de bringes i fri omsætning (EFT L 272, s. 1), og Kommissionens forordning (EØF) nr. 3548/84 af 17.12.1984 om fastsættelse af visse gennemførelsesbestemmelser til forordning (EØF) nr. 2763/83 om bevilling til under toldkontrol at forarbejde varer, for de bringes i fri omsætning (EFT L 331, s. 5).

toldområde af varer fra tredjelande, uden at skulle betale told heraf; herefter kan de produkter, der fremkommer ved forarbejdningen, bringes i fri omsætning mod erlæggelse af de for dem gældende toldafgifter.

Det er derfor nødvendigt at fastslå, om en kvantitativ begrænsning som den, der blev pålagt Temic, er obligatorisk ud fra en korrekt fortolkning af de førnævnte fællesskabsforskrifter, subsidiært, om den er lovlig. Jeg finder det hensigtsmæssigt at behandle de tre spørgsmål under ét.

## De præjudicielle spørgsmål

7. De præjudicielle spørgsmål, som er forelagt af Bundesfinanzhof, drejer sig som helhed om, hvorvidt den godkendelse, som Hauptzollamt meddelte Temic i august 1991 med henblik på at anvende ordningen vedrørende forarbejdning under toldkontrol på B-varer, lovligt kunne begrænses i forhold til mængden af de reeksporterede A-varer.

8. Ordningen for aktiv forædling blev i det væsentlige indført for at modvirke de eventuelle forstyrrelser, som kunne ramme de virksomheder, der eksporterer varer fra Fællesskabet, fordi der anvendes told og andre handelspolitiske foranstaltninger på råvarer fra tredjelande. Ordningen gør det muligt at foretage en midlertidig toldfri import af varer, som er bestemt til at skulle forarbejdes og senere reeksporteres, eller senere at få godtgjort tolden.

Den nationale ret anmoder konkret Domstolen om at præcisere følgende: a) om artikel 18, stk. 2, litra d), og artikel 18, stk. 3, første afsnit, i grundforordningen skal fortolkes således, at det er tilladt at knytte en kvantitativ begrænsning til en tilladelse til at afslutte toldproceduren ved at anvende ordningen for forarbejdning under toldkontrol; b) om begrebet »når omstændighederne taler derfor« (artikel 18, stk. 3) skal forstås således, at den meddelte tilladelse skal være begrænset til en forholdsmæssig andel af mængden af de reeksporterede produkter [jf. herved grundforordningens artikel 21, stk. 1, litra a), første led]; c) om en begrænsning af denne art er lovlig, selv om den ikke er obligatorisk.

Ordningen har altså til formål og anvendes normalt til at sikre forarbejdning af råvarer på Fællesskabets toldområde, som herefter reeksporteres (eller gennemgår en anden godkendt toldprocedure) i form af hovedforædlingsprodukter. Disse produkter er normalt kendetegnet ved, at de har en handelsmæssig merværdi, og ved, at de efter forædlingen befinder sig på et senere og mere fremskredent stadium i produktionsprocessen (undertiden slutstadiet). Produkternes merværdi er den direkte følge af den fysiske forarbejdning, som disse produkter gennemgår ved forædlingsprocessen. Ved gennemførelsen af forædlingsprocessen opstår

der normalt rest- eller affaldsprodukter af ringe handelsmæssig værdi. Disse er de såkaldte biforædlingsprodukter, som bl.a. kan bringes i fri omsætning, såfremt der betales den for restprodukterne gældende told, hvilket i næsten alle tilfælde er mere rentabelt end en reeksport.

karakter af en »måling«), som ikke indebærer nogen fysisk ændring eller forarbejdning af produktet. Prøven gør det blot muligt at fastslå, hvilke komponenter som (allerede) er funktionsdygtige (A-varer), og hvilke der (allerede) er ikke-funktionsdygtige (B-varer). Der opstår ikke nogen affaldsprodukter ved denne proces, og B-varerne kan ikke anses for egentlige affaldsprodukter, da de ikke opstår som et resultat af forædlingen, selv om det er muligt at udskille dem ved hjælp af denne.

Det typiske tilfælde er altså, at ordningen anvendes til forarbejdning af en råvare, som ved hjælp af en række processer (såsom bearbejdning, forarbejdning, reparation, håndtering og anden form for behandling) forarbejdes til et produkt med en handelsmæssig merværdi (hovedforædlingsprodukt), og hvorved der samtidig opstår rest- eller affaldsprodukter (biforædlingsprodukter). Begge former for produkter er dog normalt indeholdt i råvaren på stadiet forud for forædlingen<sup>11</sup>.

Anvendelsen af den aktive forædlingsprocedure på Temic's integrerede kredsløb har dog ikke givet anledning til nogen indsigelser fra parterne i hovedsagen og er blevet bekræftet af Kommissionen. Den foretagne prøvning af varerne må ud fra en vid fortolkning af bestemmelserne i grundforordningens artikel 6, stk. 3, litra b), og gennemførelsesforordningens artikel 25, stk. 1, litra b), betragtes som en forædlingsproces i form af en »sædvanlig håndtering« eller »enhver behandling af varerne, som udføres« med henblik på at »forberede deres distribution eller videre salg«.

9. Den foreliggende sag adskiller sig dog tilsyneladende fra det nævnte typetilfælde, idet det i denne sag klart fremgår, at det her omhandlede produkt, som skal gennemgå en forædling, er en elektronisk komponent, som allerede er blevet samlet i oprindelseslandet. Forædlingen består i, at der foretages en prøve (som ifølge forelæggelseskendelsen har

Hvis prøvningen altså udgør en forædlingsproces, er resultatet af denne proces udskillelsen af to produktgrupper, nemlig dels de anvendelige produkter (A-varer), dvs. hovedforædlingsproduktet, dels de ikke-funktionsdygtige produkter (B-varer), dvs. biforædlingsproduktet.

11 — Se herom f.eks. liste over de biforædlingsprodukter, som er opregnet i bilag VII til for nævnte suppleringsforordning, der omfatter 138 forskellige produkter.

10. Jeg kommer herefter til det afgørende spørgsmål i sagen, nemlig rækkevidden af en tilladelse i henhold til grundforordningens artikel 18.

Denne bestemmelse, hvorefter afslutningen af en aktiv forædlingsprocedure som alternativ mulighed bl.a. kan ske ved, at forædlingsprodukterne henføres under ordningen vedrørende forarbejdning under toldkontrol, indeholder en betingelse om, at der ved anvendelsen af denne alternative mulighed skal indhentes en særlig tilladelse hertil fra den kompetente myndighed. Bl.a. foreskriver den, at tilladelsen meddeles, »når omstændighederne taler derfor«.

11. Det fremgår klart af bestemmelsen, at den ikke indeholder nogen forpligtelse for toldmyndighederne til kun at meddele tilladelsen for en vis mængde, som forholdsmæssigt svarer til den reeksporterede mængde varer. Bestemmelsen indeholder heller ikke nogen udtrykkelig beføjelse for toldmyndighederne hertil.

Bestemmelsen i stk. 3, sidste og næstsidste komma (tilladelsen meddeles, »når omstændighederne taler derfor«), som er noget for vidt formuleret, vedrører betingelserne for tilladelsens meddelelse, men indeholder hverken nogen udtrykkelig forpligtelse eller hjemmel til at knytte en kvantitativ begrænsning til tilladelsen på grundlag af et bestemt kriterium. Tilladelsen synes derfor at være et retskrav, i hvert fald når de nødvendige betingelser herfor er opfyldt.

12. Det første problem, der må afgøres, er altså, hvilke betingelser der gælder, når der ikke findes en udtrykkeligt formuleret bestemmelse. Med andre ord er spørgsmålet, hvilke betingelser den kompetente myndighed må fastslå, der foreligger, for at kunne meddele tilladelsen.

Det må her efter min opfattelse være rimeligt at antage, at der skal foreligge de samme betingelser som dem, der kræves, for generelt at kunne anvende proceduren for forarbejdning under toldkontrol på varer, dvs. de betingelser, som fremgår af artikel 4 i forordning nr. 2763/83<sup>12</sup>. Der er her tale om nogle personelle og materielle betingelser, hvormed det skal undgås, at den pågældende ved at anvende ordningen opnår en uberettiget fordel til skade såvel for fællesskabsproducenter af konkurrerende produkter som for Fællesskabets finanser. Jeg må her tage afstand fra den opfattelse, at disse betingelser ikke også skal være opfyldt — idet tilladelsen ellers skal nægtes — når de varer, som ordningen ønskes anvendt for, først har gennemgået proceduren for aktiv forædling.

Såfremt betingelserne er opfyldt, mener jeg imidlertid også, at den pågældende har retligt krav på at få meddelt tilladelsen. Det kan nemlig umuligt anerkendes, at den myndighed, som meddeler tilladelsen, skulle have en skønsbeføjelse på dette område. I så fald ville ansøgerne blive udsat for en risiko for forskelsbehandling, hvilket er i strid med såvel ordningens formål og funktionsmåde som

<sup>12</sup> — Jf. fodnote 10.

med et af Fællesskabets mest grundlæggende retsprincipper.

13. Efter hermed at have fastslået, efter hvilke retningslinjer tilladelsen skal meddeles, når de herfor gældende betingelser er opfyldt — og skal afslås, når de ikke er — kan jeg vanskeligt forestille mig, at den myndighed, som meddeler tilladelsen, skulle have nogen beføjelse til at knytte kvantitative begrænsninger dertil.

Jeg mener ikke, at det er muligt at udvide en sådan beføjelse ved fortolkning og navnlig ikke ved en påstået systematisk fortolkning af grundforordningen, som bygger på, at artikel 18 må forstås i sammenhæng med artikel 21, litra a). Det fremgår ganske vist af sidstnævnte bestemmelse, at der skal være forholdsmæssighed mellem de reeksporterede forædlingsprodukter og de forædlingsprodukter, som bliver på Fællesskabets toldområde, men denne bestemmelse vedrører et helt andet spørgsmål (hvilket i øvrigt giver en forklaring på dens formål), nemlig beregningen af den toldskyld, som opstår, når forædlingsprodukter for det meste bringes i fri omsætning på toldområdet.

I øvrigt er det udtrykkeligt fastsat i samme artikel 21 i grundforordningen, nemlig i litra b), at der for de forædlingsprodukter, som efter forædlingen henføres til en anden toldordning, skal opkræves importafgifter, som

fastsættes i henhold til de gældende regler for den pågældende toldprocedure. Det fremgår dermed klart, at reglerne om opkrævning af told i forbindelse med ordningen for forarbejdning under toldkontrol er anderledes. Ved disse regler tages der nemlig hensyn til den proces, som produktet har gennemgået, omkostningerne ved processen og navnlig den omstændighed, at det forarbejdede produkt pr. definition er et andet produkt end det, for hvilket der blev givet tilladelse til aktiv forædling. Selv ikke de mindstekrav, som skal være opfyldt for at kunne foretage en analog fortolkning af de to bestemmelser, er altså opfyldt.

14. Hvis en sådan analog fortolkning var berettiget, måtte reglen om, at der skal være forholdsmæssighed mellem de reeksporterede og de ikke-reeksporterede forædlingsprodukter, finde anvendelse i samtlige tilfælde for afslutning af den aktive forædlingsprocedure, også hvor der ikke sker reeksport. Der ville nemlig ikke være nogen grund til at begrænse reglens anvendelse til det tilfælde alene, hvor afslutningen af proceduren sker ved, at biforædlingsprodukterne henføres til ordningen for forarbejdning under toldkontrol.

Desuden ville en sådan analog fortolkning, forudsat den var berettiget, ikke blot være lovlig, men endog obligatorisk, da den ville være nødvendig for at sikre, at fællesskabsreglerne får den funktion, som påstås at være den korrekte. Det er for mig åbenbart, at fællesskabslovgiver ville have vedtaget en udtrykkelig bestemmelse af dette indhold, såfremt dette havde været lovgivers hensigt, i

stedet for udtrykkeligt at begrænse reglen om forholdsmæssighed til det tilfælde alene, hvor der er tale om biforædlingsprodukter, som bringes i fri omsætning.

miske betingelser, som udtrykkeligt er foreskrevet, ikke er opfyldt.

15. Endelig mener jeg ikke, at man bør tillægge det nogen betydning, at den kompetente toldmyndighed kan nægte at meddele tilladelse, såfremt den fastslår, at de økono-

Man kan nemlig ikke med rimelighed antage, at meddelelsen skulle kunne nægtes alene med den begrundelse, at den erhvervsdrivende har valgt en bestemt ordning for afslutning af den aktive forædlingsprocedure, når han udtrykkeligt er indrømmet en sådan valgmulighed efter grundforordningen.

16. På grundlag af de anførte betragtninger skal jeg foreslå Domstolen, at den besvarer spørgsmålene fra Bundesfinanzhof på følgende måde:

»Artikel 18, stk. 2, litra d), og artikel 18, stk. 3, første afsnit, i Rådets forordning (EØF) nr. 1999/85 af 16. juli 1985 om aktiv forædling skal fortolkes således, at den er til hinder for, at der knyttes en kvantitativ begrænsning til en tilladelse til at afslutte proceduren for aktiv forædling ved at henvføre biforædlingsprodukter til ordningen for forarbejdning under toldkontrol.«