



Sammlung der Rechtsprechung

SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS
HENRIK SAUGMANDSGAARD ØE
vom 7. April 2016*

Rechtssache C-4/15

Staatssecretaris van Financiën
gegen
Argos Supply Trading BV

(Vorabentscheidungsersuchen des Hoge Raad der Nederlanden [Oberster Gerichtshof der Niederlande])

„Vorlage zur Vorabentscheidung — Passiver Veredelungsverkehr — Veredelungserzeugnisse — Einfuhrabgaben — Teilweise oder vollständige Befreiung — Erteilung einer Bewilligung — Wirtschaftliche Voraussetzungen — Verarbeiter in der Gemeinschaft — Verordnung (EWG) Nr. 2913/92 — Art. 148 Buchst. c — Rechtsmissbrauch“

I – Einführung

1. Das Vorabentscheidungsersuchen betrifft die Auslegung von Art. 148 Buchst. c der Verordnung (EWG) Nr. 2913/92 des Rates vom 12. Oktober 1992 zur Festlegung des Zollkodex der Gemeinschaften** in der durch die Verordnung (EG) Nr. 648/2005 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. April 2005*** geänderten Fassung (im Folgenden: Zollkodex).
2. Dieses Ersuchen ergeht in einem Rechtsstreit zwischen dem Staatssecretaris van Financiën (Staatssekretär für Finanzen, Niederlande) und der Argos Supply Trading BV (im Folgenden: Argos) über die Entscheidung der niederländischen Zollbehörden, einen Antrag dieser Gesellschaft auf Bewilligung des passiven Veredelungsverkehrs abzulehnen.
3. Mit der Vorlagefrage wird der Gerichtshof ersucht, die Tragweite des in Art. 148 Buchst. c des Zollkodex aufgeführten Begriffs der wirtschaftlichen Voraussetzungen zu klären, die für die Erteilung einer solchen Bewilligung erfüllt sein müssen. Genauer gesagt möchte der Hoge Raad der Nederlanden (Oberster Gerichtshof der Niederlande) einige Klarstellungen zum Begriff „Verarbeiter in der Gemeinschaft“ im Sinne dieser Bestimmung erhalten, soweit diese wirtschaftlichen Voraussetzungen darauf abstellen, dass wesentliche Interessen dieser Verarbeiter nicht erheblich beeinträchtigt werden.

* Originalsprache: Französisch.

** ABl. L 302, S. 19.

*** ABl. L 117, S. 13.

II – Rechtlicher Rahmen

A – Unionsrecht

1. Verordnung (EWG) Nr. 2473/86

4. Die Verordnung (EWG) Nr. 2473/86 des Rates vom 24. Juli 1986 über den passiven Veredelungsverkehr und den Standard-Austausch-Verkehr**** enthielt die für den passiven Veredelungsverkehr bis zum Inkrafttreten des Zollkodex geltenden Bestimmungen.

5. Der erste, der vierte und der sechste Erwägungsgrund dieser Verordnung lauteten:

„Im Rahmen der internationalen Arbeitsteilung nehmen zahlreiche Unternehmen in der Gemeinschaft den passiven Veredelungsverkehr in Anspruch, der darin besteht, dass Waren ausgeführt werden, um nach Bearbeitung, Verarbeitung oder Ausbesserung wiedereingeführt zu werden. Die Inanspruchnahme dieses Zollverfahrens ist durch wirtschaftliche und technische Gründe gerechtfertigt.

...

Es ist ein System der teilweisen oder vollständigen Befreiung von den Eingangsabgaben vorzusehen, die für die veredelten Erzeugnisse oder für die Waren, die an ihre Stelle treten, gelten, um zu vermeiden, dass die aus der Gemeinschaft zur Veredelung ausgeführten Waren einer Verzollung unterworfen werden[.]

...

Die Inanspruchnahme des passiven Veredelungsverkehrs ist von den Zollbehörden abzulehnen, wenn die wesentlichen Interessen von Verarbeitern in der Gemeinschaft ernstlich beeinträchtigt werden könnten.

...“

2. Zollkodex

6. Die Art. 84 ff. des Zollkodex führen verschiedene Zollverfahren mit wirtschaftlicher Bedeutung ein. Diese umfassen insbesondere den passiven Veredelungsverkehr und die Umwandlung unter zollamtlicher Überwachung.

7. Nach Art. 85 des Zollkodex „[bedarf d]ie Inanspruchnahme eines Zollverfahrens mit wirtschaftlicher Bedeutung ... einer Bewilligung durch die Zollbehörden“.

**** ABl. L 212, S. 1.

a) Bestimmungen über den passiven Veredelungsverkehr

8. In Art. 145 des Zollkodex heißt es:

„(1) Im passiven Veredelungsverkehr können ... Gemeinschaftswaren zur Durchführung von Veredelungsvorgängen vorübergehend aus dem Zollgebiet der Gemeinschaft ausgeführt und die aus diesen Veredelungsvorgängen entstandenen Erzeugnisse unter vollständiger oder teilweiser Befreiung von den Einfuhrabgaben in den zollrechtlich freien Verkehr übergeführt werden.

(2) Die vorübergehende Ausfuhr von Gemeinschaftswaren erfolgt unter Erhebung der Ausfuhrabgaben sowie der Anwendung der handelspolitischen Maßnahmen und sonstigen Formalitäten, die für die Ausfuhr von Gemeinschaftswaren aus dem Zollgebiet der Gemeinschaft vorgesehen sind.

(3) Es sind oder ist

- a) Waren der vorübergehenden Ausfuhr: Waren, die in das Verfahren der passiven Veredelung übergeführt worden sind;
- b) Veredelungsvorgänge: die in Artikel 114 Absatz 2 Buchstabe c) erster, zweiter und dritter Gedankenstrich aufgeführten Vorgänge;
- c) Veredelungserzeugnisse: alle Erzeugnisse, die aus Veredelungsvorgängen entstanden sind;

...“

9. Nach Art. 148 Buchst. c des Zollkodex wird die Bewilligung des passiven Veredelungsverkehrs „nur erteilt, sofern nicht durch die Bewilligung des Verfahrens wesentliche Interessen von Verarbeitern in der Gemeinschaft erheblich beeinträchtigt werden (wirtschaftliche Voraussetzungen)“.

10. Art. 151 Abs. 1 des Zollkodex sieht vor, dass „[d]ie vollständige oder teilweise Befreiung von den Einfuhrabgaben nach Artikel 145 ... berechnet [wird], indem der Betrag der Einfuhrabgaben, die für die in den zollrechtlich freien Verkehr übergeführten Veredelungserzeugnisse gelten, um den Betrag der Einfuhrabgaben vermindert wird, die im gleichen Zeitpunkt auf die Waren der vorübergehenden Ausfuhr zu erheben wären, wenn diese aus dem Land, in dem sie veredelt werden oder zuletzt veredelt worden sind, in das Zollgebiet der Gemeinschaft eingeführt würden“.

11. Art. 114 Abs. 2 des Zollkodex lautet:

„Im Sinne dieser Verordnung sind oder ist

...“

c) Veredelungsvorgänge:

- die Bearbeitung von Waren einschließlich ihrer Montage, Zusammensetzung und Anpassung an andere Waren;
- die Verarbeitung von Waren;
- die Ausbesserung von Waren einschließlich ihrer Instandsetzung und Regulierung;
- die Verwendung bestimmter nach dem Ausschussverfahren festgelegter Waren, die nicht in die Veredelungserzeugnisse eingehen, sondern die Herstellung von Veredelungserzeugnissen ermöglichen oder erleichtern, selbst wenn sie hierbei vollständig verbraucht werden;

...“

b) Bestimmungen über das Umwandlungsverfahren

12. Nach Art. 130 des Zollkodex „[können i]m Umwandlungsverfahren ... Nichtgemeinschaftswaren im Zollgebiet der Gemeinschaft ohne Erhebung von Einfuhrabgaben und ohne Anwendung handelspolitischer Maßnahmen einer Be- oder Verarbeitung unterzogen werden, die ihre Beschaffenheit oder ihren Zustand verändert, und die aus dieser Be- oder Verarbeitung entstandenen Erzeugnisse zu den für sie geltenden Einfuhrabgaben in den zollrechtlich freien Verkehr übergeführt werden. Diese Erzeugnisse werden als Umwandlungserzeugnisse bezeichnet.“

13. Art. 133 des Zollkodex bestimmt:

„Die Bewilligung wird nur erteilt:

...

e) wenn die Voraussetzungen dafür erfüllt sind, dass das Verfahren dazu beitragen kann, die Aufnahme oder Beibehaltung von Umwandlungstätigkeiten in der Gemeinschaft zu fördern, ohne dass wesentliche Interessen von Herstellern gleichartiger Waren in der Gemeinschaft beeinträchtigt werden (wirtschaftliche Voraussetzungen). Nach dem Ausschussverfahren kann festgelegt werden, in welchen Fällen die wirtschaftlichen Voraussetzungen als erfüllt gelten.“

3. Neuer Zollkodex

14. Die Verordnung (EU) Nr. 952/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 9. Oktober 2013 zur Festlegung des Zollkodex der Union^{****} (im Folgenden: neuer Zollkodex) legt nunmehr in Art. 211 die Bewilligungsvoraussetzungen für alle Zollverfahren mit wirtschaftlicher Bedeutung (sogenannte besondere Verfahren) fest. Nach Abs. 4 Buchst. b dieser Bestimmung, der sich speziell auf Veredelungsverfahren bezieht^{*****}, kann eine Bewilligung nur erteilt werden, wenn insbesondere „die Bewilligung der Veredelung ... keine wesentlichen Interessen von Herstellern in der Union [beeinträchtigt]“. Nach Art. 288 des neuen Zollkodex^{*****} gilt diese Bestimmung ab 1. Mai 2016.

4. Durchführungsverordnung

15. Die Verordnung (EWG) Nr. 2454/93 der Kommission vom 2. Juli 1993 mit Durchführungsvorschriften zu der Verordnung Nr. 2913/92 (ABl. L 253, S. 1) in der durch die Verordnung (EG) Nr. 214/2007 der Kommission vom 28. Februar 2007 (ABl. L 62, S. 6, im Folgenden: Durchführungsverordnung) geänderten Fassung enthält in Titel III („Zollverfahren mit wirtschaftlicher Bedeutung“) ein Kapitel 1 mit dem Titel „Grundsätzliche Vorschriften für mehr als ein Verfahren“.

16. In diesem Rahmen bestimmt Art. 502 dieser Verordnung:

„(1) Die Bewilligung darf nicht erteilt werden, ohne dass die Zollbehörden die wirtschaftlichen Voraussetzungen geprüft haben, es sei denn, diese gelten nach [Kapitel] 6 als erfüllt.“

^{****} ABl. L 269, S. 1.

^{*****} Diese Verfahren umfassen die passive und die aktive Veredelung (laut dem 50. Erwägungsgrund des neuen Zollkodex ist das Verfahren der Umwandlung unter zollamtlicher Überwachung mit dem der aktiven Veredelung zusammengelegt worden).

^{*****} In der durch die Berichtigung der Verordnung (EU) Nr. 952/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 9. Oktober 2013 zur Festlegung des Zollkodex der Union (ABl. L 287, S. 90) berichtigten Fassung.

...

(4) Beim Verfahren der passiven Veredelung (Kapitel 6) ist bei der Prüfung darauf abzustellen, ob die Durchführung der Veredelung

- a) außerhalb der Gemeinschaft wahrscheinlich dazu führen wird, dass Gemeinschaftsverarbeiter erheblich benachteiligt werden, oder
- b) in der Gemeinschaft wirtschaftlich unmöglich ist oder aufgrund technischer Gründe oder vertraglicher Verpflichtungen nicht realisierbar ist.“

17. Nach Art. 503 Buchst. a der Durchführungsverordnung können die Zollbehörden die wirtschaftlichen Voraussetzungen unter Beteiligung der Kommission prüfen. Art. 504 der Verordnung regelt das Verfahren, nach dem vorzugehen ist, wenn von dieser Befugnis Gebrauch gemacht wird, wie folgt:

„(1) Wird eine Prüfung nach Artikel 503 eingeleitet, so sind die einschlägigen Angaben über den Fall der Kommission zu übermitteln. Sie umfassen die Ergebnisse bereits vorgenommener Prüfungen.

(2) Die Kommission übermittelt den betreffenden Zollbehörden eine Empfangsbestätigung oder eine Mitteilung, wenn sie auf eigene Initiative handelt. Sie entscheidet im Einvernehmen mit ihnen, ob eine Prüfung der wirtschaftlichen Voraussetzungen im Ausschuss erforderlich ist.

...

(4) Das Ergebnis der Beratungen des Ausschusses wird von den betreffenden Zollbehörden sowie allen Zollbehörden, die ihrerseits ähnliche Bewilligungen oder Anträge bearbeiten, berücksichtigt.

...“

18. Nach Art. 551 Abs. 1 der Durchführungsverordnung „[ist d]as Umwandlungsverfahren ... für die Waren anwendbar, deren Umwandlung zu Erzeugnissen führt, für die niedrigere Einfuhrabgabenbeträge gelten als für die Einfuhrwaren“.

19. Art. 585 Abs. 1 der Durchführungsverordnung, der in Titel III Kapitel 6 („Passive Veredelung“) steht, sieht vor, dass, „sofern keine gegenteiligen Hinweise vorliegen, ... die wesentlichen Interessen von Verarbeitern in der Gemeinschaft nicht als erheblich beeinträchtigt [gelten]“.

B – Völkerrecht

20. Das in Kyoto am 18. Mai 1973 unterzeichnete Internationale Übereinkommen zur Vereinfachung und Harmonisierung der Zollverfahren trat in seiner revidierten Fassung (im Folgenden: revidiertes Übereinkommen von Kyoto) am 3. Februar 2006 in Kraft. Seiner Präambel zufolge bezweckt dieses Übereinkommen, die Zollverfahren der Vertragsparteien zu vereinfachen und zu harmonisieren.

21. Dieses Übereinkommen umfasst eine Allgemeine Anlage und mehrere Besondere Anlagen *****. Zu jeder Anlage gibt es Leitlinien, die für die Vertragsparteien nicht verbindlich sind *****.

***** Art. 4 Abs. 1 des revidierten Übereinkommens von Kyoto.

***** Art. 4 Abs. 4 des revidierten Übereinkommens von Kyoto. Nach dessen Art. 1 Buchst. g stellen diese Leitlinien „einen Satz von Erläuterungen zu den Bestimmungen der Allgemeinen Anlage, der Besonderen Anlagen und ihrer einzelnen Kapitel“ dar.

22. Die Besondere Anlage F („Umwandlung“) enthält in Kapitel 2 die für den passiven Veredelungsverkehr geltenden Bestimmungen. In den Leitlinien zur Besonderen Anlage F des revidierten Übereinkommens von Kyoto (im Folgenden: Kyoto-Leitlinien) heißt es in deren Kapitel 2 („Passive Veredelung“) unter der Überschrift „Wirtschaftliche Voraussetzungen“:

„Der passive Veredelungsverkehr wird nicht bewilligt, wenn durch die geplanten Be- oder Verarbeitungsvorgänge wesentliche Interessen von nationalen Verarbeitern oder Herstellern erheblich beeinträchtigt werden.

Im Fall des passiven Veredelungsverkehrs ist es schwierig, die wirtschaftlichen Interessen eines Landes festzustellen, da dieses Verfahren zwar im Wesentlichen die Beschäftigung im Ausland begünstigt, jedoch auch einen Faktor zur Verringerung der Produktionskosten der nationalen Hersteller darstellt.

Daher muss ein Gleichgewicht gefunden werden zwischen dem Bestreben, die Gesamtproduktionskosten der nationalen Wirtschaftsteilnehmer durch die Möglichkeit, Unteraufträge im Ausland zu vergeben, so weit wie möglich zu verringern, und dem Bestreben, die Veredelungsvorgänge anderen nationalen Wirtschaftsteilnehmern auch auf die Gefahr hin vorzubehalten, dass dadurch die einheimische Industrie an Wettbewerbsfähigkeit einbüßt.“

23. Die Union trat dem revidierten Übereinkommen von Kyoto mit Beschluss 2003/231/EG des Rates vom 17. März 2003 über den Beitritt der Europäischen Gemeinschaft zum Änderungsprotokoll zu dem Internationalen Übereinkommen über die Vereinfachung und Harmonisierung der Zollverfahren (Übereinkommen von Kyoto) bei*****. Die Union ist jedoch dem Anhang III des Änderungsprotokolls, der den Besonderen Anlagen des revidierten Übereinkommens von Kyoto entspricht, nicht beigetreten.

III – Ausgangsverfahren, Vorlagefrage und Verfahren vor dem Gerichtshof

24. Am 30. Juni 2008 stellte Argos beim Inspecteur des niederländischen Zolls (im Folgenden: Inspecteur) einen Antrag nach Art. 85 des Zollkodex auf Erteilung einer Bewilligung der passiven Veredelung. Sie beabsichtigte, in dieses Verfahren Benzin mit Ursprung in der Gemeinschaft zu überführen, das ausgeführt werden sollte, um mit Bioethanol aus einem Drittstaat vermischt zu werden, das nicht in den zollrechtlich freien Verkehr in der Union übergeführt worden war. Mit dieser Mischung, bestehend aus etwa 15 Anteilen Benzin und 85 Anteilen Bioethanol, hätte Argos Ethanol 85 (im Folgenden: E85) erhalten, einen Biokraftstoff, der in bestimmten entsprechend angepassten Fahrzeugen, sogenannten Flexi-Fuel-Fahrzeugen, verwendet werden kann.

25. Dem Antrag zufolge plante Argos, diese Vermischung auf hoher See vorzunehmen. Das Benzin und das Bioethanol sollten in einem niederländischen Hafen in zwei durch eine Trennwand voneinander getrennte Kompartimente eines Schiffs verladen werden. Nachdem dieses Schiff die Hoheitsgewässer der Union hinter sich gelassen hätte, sollte diese Trennwand entfernt werden, so dass sich die beiden Bestandteile vermischt hätten, wobei der Wellengang diesen Vorgang gefördert hätte. Anschließend sollte das Schiff in die Niederlande zurückkehren.

***** ABl. L 86, S. 21.

Vgl. Art. 1 Abs. 1 und den zweiten Erwägungsgrund des Beschlusses 2003/231.

26. Das so gewonnene E85 sollte sodann zur Überführung in den zollrechtlich freien Verkehr in der Union angemeldet und den für dieses Erzeugnis geltenden Einfuhrabgaben (zu einem Wertzollsatz von 6,5 %) unterworfen werden. Durch die Anwendung des Verfahrens der passiven Veredelung hätte Argos eine Verminderung dieser Abgaben um einen Betrag in Höhe des Zollbetrags (zum Wertzollsatz von 4,7 %) erreichen können, der zum gleichen Zeitpunkt für Benzin mit Ursprung in der Gemeinschaft gegolten hätte, wenn dieses vom Ort seiner Vermischung aus in die Union eingeführt und dort in den zollrechtlich freien Verkehr übergeführt worden wäre.

27. Der Inspecteur legte den Antrag von Argos der Europäischen Kommission zur Stellungnahme vor, um von ihr prüfen zu lassen, ob die wirtschaftlichen Voraussetzungen nach Art. 148 Buchst. c des Zollkodex für eine Bewilligung des passiven Veredelungsverkehrs erfüllt waren. Die Kommission holte daraufhin die Stellungnahme des Ausschusses für den Zollkodex (im Folgenden: Ausschuss) ein.

28. Der Ausschuss befand, dass Argos die Inanspruchnahme des passiven Veredelungsverkehrs nicht bewilligt werden könne, da die wirtschaftlichen Voraussetzungen nicht erfüllt seien. Diese Schlussfolgerung gründete sich auf das Vorbringen der Kommission in einer Sitzung des Ausschusses vom 11. November 2009. Die Kommission hatte geltend gemacht, dass das importierte E85 direkt mit gemeinschaftlichem Bioethanol konkurriere, da es hauptsächlich aus Bioethanol bestehe. Im Jahr 2008 sei aber nahezu die Hälfte der unionsweiten industriellen Produktionskapazität von Bioethanol nicht genutzt worden. Eine Einfuhr von Bioethanol in großen Mengen hätte daher die wesentlichen Interessen der Bioethanol-Hersteller in der Gemeinschaft erheblich beeinträchtigt.

29. Unter Hinweis auf dieses Vorbringen lehnte der Inspecteur den Antrag von Argos mit Bescheid vom 13. April 2010 ab.

30. Nachdem die Rechtbank te Haarlem (Gericht von Haarlem) die Klage von Argos abgewiesen hatte, legte diese hiergegen vor dem Gerechtshof te Amsterdam (Berufungsgericht Amsterdam) Berufung ein. Dieses Gericht hob die erstinstanzliche Entscheidung u. a. mit der Begründung auf, zu prüfen sei nicht, ob eine im Verfahren der passiven Veredelung vorgenommene Umwandlung von gemeinschaftlichem Benzin in E85 zu einer Beeinträchtigung der Interessen der gemeinschaftsinternen Hersteller von Bioethanol führe, sondern ob sie zu einer Beeinträchtigung der gemeinschaftsinternen Hersteller von E85 führe. Da aber der Inspecteur der Auffassung gewesen sei, dass er über keine Anhaltspunkte für die Annahme verfüge, dass eine Inanspruchnahme des beantragten Verfahrens zu einer Beeinträchtigung der wesentlichen Interessen dieser Hersteller von E85 geführt hätte, hätte er die wirtschaftlichen Voraussetzungen für dieses Verfahren gemäß der Vermutung des Art. 585 Abs. 1 der Durchführungsverordnung als erfüllt ansehen müssen. Der Staatssecretaris van Financiën (Staatssekretär für Finanzen) legte daraufhin Kassationsbeschwerde beim Hoge Raad der Nederlanden (Oberster Gerichtshof der Niederlande) ein.

31. Der Hoge Raad der Nederlanden vertritt die Auffassung, die Entscheidung über die Kassationsbeschwerde hänge von der Auslegung des Begriffs „Verarbeiter in der Gemeinschaft“ im Sinne von Art. 148 Buchst. c des Zollkodex und speziell von der Beantwortung der Frage ab, ob dieser Begriff im vorliegenden Fall auch die gemeinschaftsinternen Hersteller von Bioethanol umfasse.

Wie es Art. 503 Buchst. a der Durchführungsverordnung zulässt.

Gemäß Art. 504 der Durchführungsverordnung.

32. Dieses Gericht hat insbesondere Bedenken, ob die Schlussfolgerung des Gerichtshofs in dem zum Umwandlungsverfahren ergangenen Urteil Friesland Coberco Dairy Foods im Wege der Analogie auf das Verfahren der passiven Veredelung zu erstrecken ist. Aus diesem Urteil geht hervor, dass bei der Prüfung der Frage, ob die wirtschaftlichen Voraussetzungen des Umwandlungsverfahrens erfüllt sind, sowohl die wirtschaftlichen Interessen der gemeinschaftsinternen Hersteller des aufgrund der Umwandlung gewonnenen Endprodukts als auch diejenigen der gemeinschaftsinternen Hersteller der bei dieser Umwandlung verwendeten Grundstoffe berücksichtigt werden müssen.

33. Unter diesen Umständen hat das vorlegende Gericht beschlossen, das Verfahren auszusetzen und dem Gerichtshof folgende Frage zur Vorabentscheidung vorzulegen:

Ist der Begriff „Verarbeiter in der Gemeinschaft“ in Art. 148 Buchst. c des Zollkodex im Rahmen einer Prüfung der wirtschaftlichen Voraussetzungen für ein Verfahren der passiven Veredelung dahin auszulegen, dass darunter auch gemeinschaftsinterne Produzenten von Grundstoffen oder Zwischenprodukten zu verstehen sind, die identisch sind mit jenen, die beim Veredelungsvorgang als Nichtgemeinschaftswaren verarbeitet werden?

34. Schriftliche Erklärungen sind von Argos, der griechischen und der niederländischen Regierung sowie der Kommission eingereicht worden. In der mündlichen Verhandlung vom 13. Januar 2016 sind Argos, die niederländische Regierung und die Kommission erschienen.

IV – Würdigung

A – Vorbemerkungen

35. Dem Ausgangsrechtsstreit liegt die Weigerung der niederländischen Zollbehörden zugrunde, Argos die Inanspruchnahme des passiven Veredelungsverkehrs für ihr Vorhaben zu bewilligen, gemeinschaftliches Benzin zum Zweck der Vermischung mit nichtgemeinschaftlichem Bioethanol in internationale Gewässer auszuführen und das auf diese Weise erhaltene E85 anschließend einzuführen.

36. Wie Argos in der mündlichen Verhandlung bestätigt hat, lag der Durchführung dieses Vorgangs auf hoher See allein die Absicht zugrunde, sich den Unterschied zwischen den Zollsätzen für Bioethanol und E85 zunutze zu machen.

37. Das als landwirtschaftliches Erzeugnis eingestufte Bioethanol unterliegt als solches Einfuhrabgaben, die den Angaben der Kommission zufolge derzeit einer Wertabschöpfung von etwa 40 % entsprechen. Sobald dieses Produkt mit – selbst sehr geringen Mengen von – Benzin vermischt wird, verliert es seine Eigenschaft als landwirtschaftliches Erzeugnis und wird zu einem chemischen Erzeugnis, für das ein Wertzoll in Höhe von 6,5 % gilt.

C-11/05, EU:C:2006:312.

Eine solche Vermischung stellt unstreitig einen „Veredelungsvorgang“ im Sinne des Art. 114 Abs. 2 Buchst. c des Zollkodex dar.

Nach der Verordnung (EG) Nr. 1214/2007 der Kommission vom 20. September 2007 zur Änderung von Anhang I der Verordnung (EWG) Nr. 2658/87 des Rates über die zolltarifliche und statistische Nomenklatur sowie den Gemeinsamen Zolltarif (ABl. L 286, S. 1) gehörte unvergällter Ethylalkohol mit einem Alkoholgehalt von 80 Vol.-% oder mehr zur Unterposition 2207 10 00 und unterlag einem Zoll in Höhe von 19,20 Euro je Hektoliter. Dieselbe Abgabe ist nach der Durchführungsverordnung (EU) Nr. 1001/2013 der Kommission vom 4. Oktober 2013 zur Änderung von Anhang I der Verordnung (EWG) Nr. 2658/87 über die zolltarifliche und statistische Nomenklatur sowie den Gemeinsamen Zolltarif (ABl. 290, S. 1) auch weiterhin zu entrichten.

E85 wurde nach der Verordnung Nr. 1214/2007 als chemisches Erzeugnis der Tarif-Unterposition 3824 90 97 angesehen. Durch die Verordnung Nr. 1001/2013 wurde diese Tarifierung nicht geändert.

38. Der Tarif für das Endprodukt (E85) ist somit niedriger als der für Grundstoffe oder Zwischenprodukte (im Folgenden zusammen: Zwischenprodukte), die ihren Ursprung nicht in der Gemeinschaft haben und zur Herstellung dieses Erzeugnisses (Bioethanol) verwendet werden. Eine solche Situation wird gemeinhin als „Tarifanomalie“ bezeichnet, da die im Gemeinsamen Zolltarif vorgesehenen Zollsätze im Allgemeinen in dem Maße steigen, in dem der Grad der Verarbeitung des Erzeugnisses zunimmt.

39. Argos hat in der mündlichen Verhandlung auch vorgetragen, sie habe zunächst eine Bewilligung für eine Vermischung der genannten Erzeugnisse im Umwandlungsverfahren beantragt. Die Anwendung dieses Verfahrens hätte ihr eine Umwandlung von nichtgemeinschaftlichem Bioethanol in der Union erlaubt, ohne dass für dieses Produkt Einfuhrabgaben erhoben worden wären, da nur das sich aus der Umwandlung ergebende Produkt, das sogenannte „Umwandlungserzeugnis“ (E85), bei seiner Überführung in den zollrechtlich freien Verkehr mit dem entsprechenden (niedrigeren) Tarif belastet werde. Erst nachdem sie einen ablehnenden Bescheid erhalten habe, habe sie dann eine Bewilligung für diese Vermischung auf hoher See im passiven Veredelungsverkehr beantragt.

40. An dieser Stelle erscheint es mir zweckmäßig, darauf hinzuweisen, dass Argos nicht den Weg gewählt hat, das Bioethanol außerhalb der Union mit Gemeinschaftsbenzin zu vermischen, das sich im Ausfuhrverfahren befindet, obwohl für die Anwendung dieses Verfahrens grundsätzlich keine vorherige Genehmigung erforderlich ist. Auch steht es jedem Wirtschaftsteilnehmer frei, Bioethanol auf einfachere Art und Weise mit nichtgemeinschaftlichem Benzin außerhalb der Union zu vermischen, um es zu einem Erzeugnis zu verarbeiten, das zu einer Tarifposition gehört, mit der niedrigere Abgaben verbunden sind. Der Rückgriff auf solche Mischungen soll übrigens einen beträchtlichen Umfang angenommen haben.

41. Bei einer Durchführung des Vorhabens im Verfahren der passiven Veredelung wäre Argos allerdings nicht nur die Anwendung der Zollsätze für E85 anstelle derjenigen für reines Bioethanol zugutegekommen, sondern auch eine Verminderung der mit E85 verbundenen Einfuhrabgaben bis zur Höhe der (fiktiven) Abgaben, die für vorübergehend ausgeführtes Benzin gelten (zum Wertzollsatz von 4,7 %). Nach diesem Verfahren können nämlich diejenigen, die es in Anspruch nehmen, den Betrag der Einfuhrabgaben, die für die durch die Veredelung gewonnenen Waren, die sogenannten Veredelungserzeugnisse, gelten, um den Betrag der Einfuhrabgaben vermindern, mit dem die vorübergehend ausgeführten Gemeinschaftswaren belastet würden, wenn sie in unverändertem Zustand wiedereingeführt würden.

Die Begriffe „Zwischenprodukt“ und „Endprodukt“ verweisen auf eine Klassifikation, die auf die Verwendung des Produkts abstellt. So sind beispielsweise Bioethanol und Benzin je nach ihrem Verwendungszweck Zwischen- oder Endprodukte. Ein Erzeugnis wird „Zwischenprodukt“ genannt, wenn es umgewandelt wird, um ein anderes Erzeugnis zu erhalten, in das sein Wert eingeht.

Vgl. dazu Urteil Wacker Werke (C-142/96, EU:C:1997:386, Rn. 14, 15 und 21) sowie Schlussanträge des Generalanwalts Poireres Maduro in der Rechtssache Friesland Coberco Dairy Foods (C-11/05, EU:C:2006:78, Nr. 42).

Dies geht allerdings aus der Vorlageentscheidung nicht hervor.

Art. 130 des Zollkodex.

Die Veredelung einer Gemeinschaftsware außerhalb der Union und die anschließende Einfuhr des Veredelungserzeugnisses zu dem entsprechenden Tarif erfordern als solche keine Überführung dieser Ware in den passiven Veredelungsverkehr. Eine solche Überführung ist nur erforderlich, wenn die mit diesem Verfahren verbundene spezifische Zollerleichterung in Anspruch genommen wird.

Vgl. die Art. 161 und 162 des Zollkodex.

Vgl. den Bericht *La politique d'aide aux biocarburants, Rapport public thématique, Évaluation d'une politique publique*, Cour des comptes de la République française, Januar 2012 (abrufbar unter folgender Internetadresse:

<http://www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/rapports-publics/124000047.pdf>, S. 76 und 107 bis 110).

Dieses Benzin gehörte nach der Verordnung Nr. 1214/2007 zur Unterposition 2710 11 45 des Zolltarifs. Derselbe Zollsatz gilt nunmehr auch nach Maßgabe der Verordnung Nr. 1001/2013.

Art. 151 Abs. 1 des Zollkodex. Da ohne eine Anwendung des Verfahrens der passiven Veredelung Gemeinschaftswaren ihren zollrechtlichen Status mit dem Verbringen aus dem Zollgebiet der Union verlieren würden (Art. 4 Nr. 8 des Zollkodex), würden Waren der vorübergehenden Ausfuhr bei ihrer Wiedereinfuhr in Form von Veredelungserzeugnissen wie Nichtgemeinschaftswaren behandelt werden.

42. Im vorliegenden Fall hat es der Inspecteur abgelehnt, Argos die beantragte Bewilligung des passiven Veredelungsverkehrs zu erteilen, weil das in Art. 148 Buchst. c des Zollkodex aufgeführte („wirtschaftliche Voraussetzungen“ genannte) Erfordernis nicht erfüllt sei, wonach diese Bewilligung nur erteilt werde, „sofern nicht durch die Bewilligung [dieses] Verfahrens wesentliche Interessen von Verarbeitern in der Gemeinschaft erheblich beeinträchtigt werden“.

43. Das vorlegende Gericht möchte im Kern wissen, ob sich der Begriff „Verarbeiter in der Gemeinschaft“ im Sinne dieser Bestimmung nur auf gemeinschaftsinterne Hersteller von gleichartigen Produkten wie dem Veredelungserzeugnis, dessen Herstellung im passiven Veredelungsverkehr beabsichtigt ist (E85), bezieht oder auch auf gemeinschaftsinterne Hersteller von gleichartigen Produkten wie nichtgemeinschaftlichen Zwischenprodukten, die bei der Veredelung von Waren der vorübergehenden Ausfuhr in diese eingehen sollen (Bioethanol).

44. Bevor ich mich der Beantwortung dieser Frage zuwende, werde ich auf einige Argumente der griechischen Regierung und der Kommission eingehen, mit denen diese zwar nicht formal die Unzulässigkeit der Frage geltend machen, die aber den Gerichtshof im Wesentlichen von deren hypothetischem Charakter überzeugen sollen.

B – *Zur Zulässigkeit*

1. Zur Anwendbarkeit des Verfahrens der passiven Veredelung auf Be- und Verarbeitungsvorgänge auf hoher See

45. Die griechische Regierung macht geltend, das Verfahren der passiven Veredelung gelte nicht für Be- und Verarbeitungen, die auf hoher See ausgeführt würden, da Art. 151 Abs. 1 des Zollkodex seinem Wortlaut zufolge verlange, dass die geplanten Vorgänge in einem bestimmten „Land“ stattfänden.

46. Dazu möchte ich bemerken, dass die in Art. 151 Abs. 1 des Zollkodex verwendete Formulierung in den anderen einschlägigen Bestimmungen nicht zu finden ist. Art. 145 Abs. 1 des Zollkodex und Art. 502 Abs. 4 der Durchführungsverordnung beziehen sich nämlich auf Veredelungsvorgänge „außerhalb des Zollgebiets der Gemeinschaft“ bzw. „außerhalb der Gemeinschaft“.

47. Wegen dieser divergierenden Terminologie ist diejenige Auslegung heranzuziehen, die dem Zweck des genannten Verfahrens am besten entspricht. Dieser Zweck besteht im Wesentlichen darin, zu vermeiden, dass aus dem freien Verkehr stammende Gemeinschaftswaren, die zu ihrer Veredelung vorübergehend ausgeführt wurden, bei ihrer Wiedereinfuhr in Form von Veredelungsprodukten mit Abgaben belastet werden. Die damit angestrebte Befreiung ist unabhängig vom Bestimmungsort anwendbar, an den diese Waren vorübergehend versandt werden.

48. Angesichts dieses Zwecks kommt es nicht darauf an, ob die genannten Waren in das Hoheitsgebiet eines Drittstaats oder in ein der Souveränität keines Staates unterliegendes Gebiet (wie die Hohe See) verbracht werden, sofern dieses Gebiet außerhalb des Zollgebiets der Union liegt.

49. Ich meine daher, dass das Verfahren der passiven Veredelung Anwendung finden kann, wenn die betreffenden Vorgänge auf hoher See stattfinden.

Vgl. den achten Erwägungsgrund der Richtlinie 76/119/EWG des Rates vom 18. Dezember 1975 zur Harmonisierung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften über den passiven Veredelungsverkehr (ABl. L 24, S. 58), den vierten Erwägungsgrund der Verordnung Nr. 2473/86 sowie die Urteile Wacker Werke (C-142/96, EU:C:1997:386, Rn. 21) und GEFCO (C-411/01, EU:C:2003:536, Rn. 51). Vgl. auch die Empfehlung der Kommission an die Mitgliedstaaten vom 29. November 1961 über die Verzollung von Waren, die nach Veredelung im Ausland wieder eingeführt werden (ABl. 1962, 3, S. 79).

Auch die Mehrheit der Mitgliedstaaten im Ausschuss hat sich für diese Auffassung ausgesprochen (vgl. Customs Code Committee, Section: ‘Special Procedures’, Minutes/summary record of the 7th meeting [extract] held on 11 November 2009, 18 December 2009, TAXUD/C4 MK/).

2. Zur fehlenden Möglichkeit des Gerichtshofs, die Schlussfolgerungen des Inspecteur in Frage zu stellen

50. Die Kommission tritt zunächst der Prämisse des vorlegenden Gerichts entgegen, die dieses auf die Erklärung des Inspecteur in der mündlichen Verhandlung vor dem Gerichtshof te Amsterdam (Berufungsgericht Amsterdam) stützt, wonach die Inanspruchnahme des Verfahrens der passiven Veredelung im vorliegenden Fall nicht die wesentlichen Interessen der gemeinschaftsinternen Hersteller von E85 erheblich beeinträchtigen würde. Die Kommission verweist dazu auf das Protokoll der Sitzung des Ausschusses vom 11. November 2009, aus dem hervorgehe, dass durch die Bewilligung der Inanspruchnahme dieses Verfahrens die Interessen der gemeinschaftsinternen Hersteller sowohl von Bioethanol als auch von E85 erheblich beeinträchtigt würden. Die Vorlagefrage sei jedoch, so die Kommission weiter, bedeutungslos, wenn davon ausgegangen werde, dass die wesentlichen Interessen der gemeinschaftsinternen Hersteller von E85 durch die Anwendung dieses Verfahrens erheblich beeinträchtigt würden.

51. Ohne mich zu der Frage zu äußern, ob der Ausschuss tatsächlich der Ansicht war, dass das Vorhaben von Argos geeignet sei, die wesentlichen Interessen der gemeinschaftsinternen Hersteller sowohl von Bioethanol als auch von E85 erheblich zu beeinträchtigen, mache ich darauf aufmerksam, dass eine solche Feststellung jedenfalls nicht zur Unzulässigkeit der Frage führen kann.

52. Zum einen fällt nämlich, soweit das Vorbringen der Kommission einer Infragestellung des Sachverhalts, wie er in der Vorlageentscheidung beschrieben ist, gleichkommt, die Würdigung des Sachverhalts des Rechtsstreits in die Zuständigkeit des vorlegenden Gerichts. Der Gerichtshof ist daher nur befugt, sich auf der Grundlage des ihm von diesem Gericht unterbreiteten Sachverhalts zur Auslegung oder zur Gültigkeit einer Gemeinschaftsvorschrift zu äußern.

53. Zum anderen ist, wie der Gerichtshof im Urteil Friesland Coberco Dairy Foods festgestellt hat, das Ergebnis der Beratungen des Ausschusses für die nationalen Zollbehörden nicht verbindlich. Selbst wenn also der Inspecteur von diesem Ergebnis abgewichen sein sollte, wäre dieser Umstand doch nicht geeignet, seine Entscheidung ungültig und damit die Vorlagefrage zu einer hypothetischen zu machen.

Ohne diese Prämisse anzweifeln zu wollen, halte ich es für angebracht, klarzustellen, dass die Erklärung des Inspecteur, er verfüge über keine Anhaltspunkte dafür, dass die Inanspruchnahme dieses Verfahrens die Interessen der gemeinschaftsinternen Hersteller von E85 erheblich beeinträchtigen könnte, nicht mit der Behauptung gleichzusetzen ist, dass eine solche Gefahr nicht bestehe. Diese Erklärung bedeutet lediglich, dass sich der Inspecteur mangels ausdrücklicher Hinweise dazu in den Schlussfolgerungen des Ausschusses, die die Prüfung der wirtschaftlichen Voraussetzungen betrafen, der Feststellung, dass die Gefahr einer erheblichen Beeinträchtigung dieser Interessen bestehe, enthielt, so dass die Vermutung des Art. 585 Abs. 1 der Durchführungsverordnung nicht entkräftet war.

Siehe Fn. 28 der vorliegenden Schlussanträge.

Wie in Nr. 52 dieser Schlussanträge dargelegt, ist der Gerichtshof für diese Beurteilung nicht zuständig. Ich gestatte mir jedoch die Bemerkung, dass das genannte Sitzungsprotokoll den Standpunkt der Kommission nicht stützt. Ihm ist zu entnehmen, dass der Ausschuss *in einem ersten Schritt* geprüft hatte, ob entsprechende Hinweise vorliegen, dass die wirtschaftlichen Voraussetzungen nicht erfüllt sind, so dass die Vermutung des Art. 585 Abs. 1 der Durchführungsverordnung entkräftet wäre und diese Voraussetzungen deshalb geprüft werden müssten. Der Ausschuss bejahte das Vorliegen solcher Hinweise, da die meisten Mitgliedstaaten betont hatten, dass die wesentlichen Interessen der gemeinschaftsinternen Hersteller von Bioethanol und E85 erheblich beeinträchtigt würden, da eingeführtes Bioethanol – in reiner Form oder vermischt mit Benzin in Form von E85 – in direktem Wettbewerb zu innergemeinschaftlichem Bioethanol stehe. Der Ausschuss prüfte daher *in einem zweiten Schritt* die wirtschaftlichen Voraussetzungen. Auf der Grundlage der Ausführungen der Kommission, wonach die Einfuhr großer Mengen von Bioethanol den Bioethanol-Herstellern in der Gemeinschaft erheblichen Schaden zufügen würde, gelangte er zu dem Schluss, dass diese Voraussetzungen nicht erfüllt seien. Somit haben zwar die Mitgliedstaaten sehr wohl die wesentlichen Interessen der Erzeuger von E85 erwähnt, um aufzuzeigen, dass Anhaltspunkte für eine Nichterfüllung der wirtschaftlichen Voraussetzungen vorlägen, und demzufolge eine Prüfung dieser Voraussetzungen einzuleiten, doch hat sich die Kommission im Rahmen dieser konkreten Prüfung nur noch auf die Interessen der Erzeuger von Bioethanol bezogen.

Vgl. in diesem Sinne Urteil Dumon und Froment (C-235/95, EU:C:1998:365, Rn. 25 und 26 sowie die dort angeführte Rechtsprechung).

C-11/05, EU:C:2006:312, Rn. 33.

Nach Art. 504 Abs. 4 der Durchführungsverordnung haben die Zollbehörden das Beratungsergebnis nur zu berücksichtigen. Der Gerichtshof hat jedoch im Urteil Friesland Coberco Dairy Foods (C-11/05, EU:C:2006:312, Rn. 27) klargestellt, dass die Zollbehörden ihre etwaige Entscheidung, von diesem Ergebnis abzuweichen, begründen müssen.

Aus den in Fn. 31 dieser Schlussanträge dargelegten Gründen scheint mir dies nicht der Fall zu sein.

54. Nachdem ich somit die Zulässigkeit der Vorlagefrage bejaht habe, komme ich nunmehr zur Prüfung in der Sache.

C – Zur Auslegung des Begriffs „Verarbeiter in der Gemeinschaft“ im Sinne des Art. 148 Buchst. c des Zollkodex

55. Nach Ansicht von Argos bezieht sich der Begriff „Verarbeiter in der Gemeinschaft“ im vorliegenden Fall ausschließlich auf die gemeinschaftsinternen Hersteller von E85. Die übrigen Beteiligten meinen hingegen, dass dieser Begriff auch die gemeinschaftsinternen Hersteller von Bioethanol umfasse.

56. Diese gegensätzlichen Auffassungen beruhen insbesondere auf einem unterschiedlichen Verständnis des Urteils Friesland Coberco Dairy Foods, in dem der Gerichtshof Art. 133 Buchst. e des Zollkodex ausgelegt hat. Diese Bestimmung führt die wirtschaftlichen Voraussetzungen für ein Umwandlungsverfahren auf und verlangt insoweit u. a., dass nicht wesentliche Interessen von „Herstellern gleichartiger Waren in der Gemeinschaft“ erheblich beeinträchtigt werden. Der Gerichtshof hat in diesem Urteil festgestellt, dass bei der Prüfung dieser Voraussetzungen „nicht nur der Markt für das Endprodukt betrachtet werden muss, sondern auch die wirtschaftliche Lage in Bezug auf die Grundstoffe, die zu dessen Herstellung verwendet werden“.

57. Die griechische und die niederländische Regierung sowie die Kommission sprechen sich für eine Übertragung der vom Gerichtshof in diesem Urteil getroffenen Feststellung im Wege der Analogie auf das Verfahren der passiven Veredelung aus. Demgegenüber macht Argos geltend, diese Feststellung könne angesichts der Unterschiede im Wortlaut der Bestimmungen über die wirtschaftlichen Voraussetzungen des Umwandlungsverfahrens und des Verfahrens der passiven Veredelung und in den jeweiligen Zielsetzungen dieser Verfahren nicht auf das letztgenannte Verfahren erstreckt werden.

58. Aus den nachfolgend dargelegten Gründen schließe ich mich der erstgenannten Auffassung an.

1. Wörtliche Auslegung

59. Auf den ersten Blick könnten einige Wortlautargumente für eine enge Auslegung des Art. 148 Buchst. c des Zollkodex sprechen.

60. Zunächst impliziert der Begriff „Verarbeiter“ gemeinhin die Ausübung von Tätigkeiten, die darin bestehen, den Zustand eines vorhandenen Erzeugnisses zu ändern. Der Begriff „Verarbeiter in der Gemeinschaft“ soll deshalb nach Ansicht von Argos nur diejenigen Hersteller bezeichnen, die in der Union gemeinschaftliche Zwischenprodukte verarbeiten, die den Waren der vorübergehenden Ausfuhr (Benzin) gleichartig sind, um daraus ein dem Veredelungserzeugnis gleichartiges Endprodukt (E85) herzustellen.

C-11/05, EU:C:2006:312.

Ebd., Rn. 52.

Die niederländische Regierung hat eine Variante dieser wörtlichen Auslegung vorgeschlagen, wonach sich der Begriff „Verarbeiter in der Gemeinschaft“ nicht nur auf die Wirtschaftsteilnehmer bezieht, die Grundstoffe oder Zwischenprodukte zu einem Veredelungserzeugnis (E85) verarbeiten, sondern auch die Wirtschaftsteilnehmer einschließt, die Grundstoffe oder Zwischenprodukte verarbeiten, um daraus weitere Zwischenprodukte (Bioethanol) herzustellen, aus denen das Veredelungserzeugnis besteht. Diese Auslegung würde zu einer in meinen Augen nicht zu rechtfertigenden Unterscheidung danach führen, ob die zur Veredelung verwendeten Waren Grundstoffe oder Zwischenprodukte sind. Während die Interessen der gemeinschaftsinternen Hersteller von Zwischenprodukten, die zu deren Herstellung Grundstoffe „verarbeiten“, nach Art. 148 Buchst. c des Zollkodex berücksichtigt werden könnten, würden die Interessen der nichts „verarbeitenden“ gemeinschaftsinternen Hersteller von Grundstoffen ignoriert.

61. Sodann nimmt Art. 148 Buchst. c des Zollkodex auf die wesentlichen Interessen von „Verarbeitern in der Gemeinschaft“ Bezug, während Art. 133 Buchst. e des Zollkodex von den wesentlichen Interessen von „Herstellern in der Gemeinschaft“ spricht. Es ließe sich mit Fug und Recht die Auffassung vertreten, dass der Gesetzgeber mit der Verwendung einer unterschiedlichen Terminologie in den beiden Bestimmungen diesen Vorschriften eine unterschiedliche Bedeutung geben wollte.

62. Obwohl der Zollkodex den Begriff „Verarbeiter“ nicht definiert, verwenden schließlich acht der 23 Sprachfassungen dieses Kodex zur Bezeichnung des Begriffs „Verarbeiter“ im Sinne seines Art. 148 Buchst. c und des in seinem Art. 114 Abs. 2 Buchst. c definierten Begriffs „Veredelungsvorgänge“ Wörter mit demselben Wortstamm. Beispielsweise wird in der englischen Fassung von Art. 148 Buchst. c des Zollkodex das Wort „processors“ gebraucht, das auf den in Art. 114 Abs. 2 Buchst. c dieses Kodex definierten Ausdruck „processing“ verweist. Entsprechend werden in der niederländischen Fassung des Zollkodex in diesen Bestimmungen die Wörter „veredelaars“ bzw. „veredelingshandelingen“ verwendet.

63. Diese Erwägungen vermögen es jedoch nicht, jede Unklarheit hinsichtlich der Auslegung von Art. 148 Buchst. c des Zollkodex zu beseitigen.

64. Die bulgarische, die estnische, die kroatische, die litauische und die finnische Fassung des Zollkodex verwenden nämlich jeweils dasselbe Wort zur Bezeichnung der „Hersteller“ im Sinne von Art. 133 Buchst. e und der „Verarbeiter“ im Sinne von Art. 148 Buchst. c dieses Kodex. Diese im Französischen mit dem Wort „producteurs“ (Hersteller) wiedergegebenen Begriffe setzen keinen Eingriff in ein vorhandenes Erzeugnis voraus.

65. Außerdem weist in elf Sprachfassungen das in der letztgenannten Bestimmung verwendete Wort zur Bezeichnung der „Verarbeiter“ jeweils denselben Wortstamm auf wie der Begriff, der dem Wort für „Verarbeitung“ in Art. 114 Abs. 2 Buchst. c zweiter Gedankenstrich des Zollkodex entspricht. Eine rein wörtliche Auslegung würde daher letztlich dazu führen, dass nur die Interessen derjenigen Wirtschaftsteilnehmer in der Gemeinschaft berücksichtigt würden, die Tätigkeiten der „Verarbeitung“ in der Union ausüben. Dagegen schlosse sie die Interessen derjenigen aus, die in der Union Tätigkeiten der „Bearbeitung“ oder der „Ausbesserung“ ausüben, obwohl es sich bei diesen ebenfalls um „Veredelungsvorgänge“ im Sinne von Art. 114 Abs. 2 Buchst. c des Zollkodex handelt.

66. Unter diesen Umständen kann der Gerichtshof meines Erachtens nicht umhin, die Ziele und den Zusammenhang von Art. 148 Buchst. c des Zollkodex zu untersuchen. Insbesondere muss diese Bestimmung angesichts der Unterschiede in ihren Sprachfassungen nach ständiger Rechtsprechung „anhand der allgemeinen Systematik und des Zwecks der Regelung ausgelegt werden, zu der sie gehört“. Aus den nachstehend dargelegten Gründen gebieten diese Gesichtspunkte eine weite Auslegung der Bestimmung.

Nämlich die englische, die kroatische, die lettische, die ungarische, die maltesische, die niederländische, die slowakische und die schwedische Fassung.

Und zwar die spanische, die tschechische, die dänische, die deutsche, die griechische, die französische, die italienische, die polnische, die portugiesische, die rumänische und die slowenische Fassung. In der englischen, der lettischen, der ungarischen, der maltesischen und der slowakischen Fassung hat zwar das Wort für „Verarbeitung“ jeweils denselben Wortstamm wie das Wort für „Verarbeiter“, jedoch ist Ersteres mit dem Wort identisch, das die „Veredelung“ bezeichnet und das in Art. 114 Abs. 2 Buchst. c des Zollkodex verwendet wird.

So wird z. B. in der deutschen Fassung des Zollkodex in Art. 148 Buchst. c das Wort „Verarbeiter“ und in Art. 114 Abs. 2 Buchst. c zweiter Gedankenstrich das Wort „Verarbeitung“ gebraucht.

Vgl. in diesem Sinne Urteil *Elsacom* (C-294/11, EU:C:2012:382, Rn. 27 und die dort angeführte Rechtsprechung).

2. Teleologische und systematische Auslegung

a) Die wirtschaftlichen Voraussetzungen der Zollverfahren mit wirtschaftlicher Bedeutung sind weit auszulegen

67. Durch die Abweichung von den Vorschriften, die im Rahmen der allgemeinen Zollverfahren wie des Einfuhr- und des Ausfuhrverfahrens gelten, ermöglichen es die Zollverfahren mit wirtschaftlicher Bedeutung, bestimmte Auswirkungen zu vermeiden, die als für die Gemeinschaftsindustrie schädlich angesehen werden und sich aus der Anwendung dieser Vorschriften ergeben würden.

68. So bezweckt das Umwandlungsverfahren, Umwandlungstätigkeiten in der Union zu halten, wenn „die Besteuerung von Waren nach tariflicher Beschaffenheit oder ihrem Zustand im Zeitpunkt ihrer Einfuhr ... zu einem Betrag führt, der höher ist als wirtschaftlich gerechtfertigt und der dadurch eine Verlagerung bestimmter wirtschaftlicher Tätigkeiten nach außerhalb der [Union] verursachen kann“. Zu diesem Zweck erlaubt es dieses Verfahren, dass Nichtgemeinschaftswaren ohne Erhebung von Einfuhrabgaben in der Union umgewandelt und nur auf die Umwandlungserzeugnisse Abgaben erhoben werden.

69. Genauer gesagt soll das Umwandlungsverfahren Anwendung finden, wenn die Einfuhrabgaben für die Umwandlungserzeugnisse niedriger sind als die für die beim Umwandlungsvorgang verwendeten Zwischenprodukte. Somit findet dieses Verfahren seine Berechtigung in den Tarifanomalien, die einen Anreiz dazu bieten würden, die Umwandlungsvorgänge in Gebiete außerhalb der Union zu verlagern, wenn das Verfahren die Behebung dieser Anomalien nicht zuließe.

70. Durch den passiven Veredelungsverkehr wiederum kann vermieden werden, dass auf Gemeinschaftswaren, die zum Zweck der Veredelung ausgeführt werden, bei ihrer Wiedereinfuhr in Form von Veredelungserzeugnissen Abgaben erhoben werden. Dieses Verfahren erleichtert somit die Verlagerung bestimmter Veredelungstätigkeiten in Gebiete außerhalb der Union, die der Gemeinschaftsgesetzgeber als im Rahmen der internationalen Arbeitsteilung durch wirtschaftliche oder technische Gründe gerechtfertigt angesehen hat.

71. Dem Vorteil, den diese Verfahren denjenigen, die sie in Anspruch nehmen, verschaffen, steht jedoch potenziell eine Beeinträchtigung anderer Interessen der Gemeinschaftsindustrie gegenüber. Im Bewusstsein dieser Gefahr hat der Gesetzgeber für einen Ausgleich zwischen den bestehenden Interessen in der Weise gesorgt, dass er die Bewilligung der Inanspruchnahme dieser Verfahren von der Erfüllung bestimmter wirtschaftlicher Voraussetzungen abhängig gemacht hat. Durch diese Voraussetzungen soll sowohl im Rahmen des Umwandlungsverfahrens als auch in dem des Verfahrens der passiven Veredelung vermieden werden, dass die Anwendung dieser Verfahren, durch die die industrielle Tätigkeit der durch sie Begünstigten gefördert werden soll, zu einer Beeinträchtigung „wesentlicher Interessen“ anderer Wirtschaftsteilnehmer in der Gemeinschaft führt. Diese wirtschaftlichen Voraussetzungen verhindern somit, dass die Inanspruchnahme dieser von den allgemeinen Zollverfahren abweichenden Verfahren die Gemeinschaftsindustrie eher schwächt als stärkt.

Erster Erwägungsgrund der durch den Zollkodex aufgehobenen Verordnung (EWG) Nr. 2763/83 des Rates vom 26. September 1983 über das Zollverfahren der Umwandlung von Waren unter zollamtlicher Überwachung vor ihrer Überführung in den zollrechtlich freien Verkehr (ABl. L 272, S. 1).

Art. 130 des Zollkodex.

Art. 551 Abs. 1 der Durchführungsverordnung.

Vgl. Nr. 47 der vorliegenden Schlussanträge.

Erster und zweiter Erwägungsgrund der Richtlinie 76/119 und erster Erwägungsgrund der Verordnung Nr. 2473/86, die auf diese Richtlinie gefolgt und später durch den Zollkodex ersetzt worden ist.

Vgl. Nrn. 83 bis 91 der vorliegenden Schlussanträge.

Entsprechend heißt es in den Kyoto-Richtlinien (S. 3), dass die „Anwendung [des Verfahrens der passiven Veredelung] davon abhängig gemacht werden [kann], dass die geplanten Veredelungsvorgänge keine nationalen Interessen beeinträchtigen“.

72. Meines Erachtens hat der Gesetzgeber die wirtschaftlichen Voraussetzungen der Zollverfahren mit wirtschaftlicher Bedeutung in diesem Sinne weit gefasst und dementsprechend den zuständigen Zollbehörden bei der Prüfung, ob diese Voraussetzungen erfüllt sind, sowie dem Ausschuss, der die Zollbehörden hierbei gegebenenfalls unterstützt, einen erheblichen Ermessensspielraum eingeräumt.

73. Daher ist bei der Terminologie, die in den Bestimmungen über die wirtschaftlichen Voraussetzungen verwendet wird, darauf geachtet worden, die Prüfung dieser Voraussetzungen nicht in einen zu engen Rahmen zu zwingen. Diese Bestimmungen nennen weder die spezifischen Gesichtspunkte, die bei dieser Prüfung zu berücksichtigen sind, noch die Märkte, auf die sich die Prüfung bezieht. Insbesondere verweist Art. 133 Buchst. e des Zollkodex auf die wesentlichen Interessen von Herstellern „gleichartiger Waren“ in der Gemeinschaft, ohne zu präzisieren, welcher Grad an Gleichartigkeit oder Austauschbarkeit erforderlich ist. Art. 148 Buchst. c des Zollkodex und Art. 502 Abs. 4 der Durchführungsverordnung sprechen ihrerseits von den wesentlichen Interessen der „Verarbeiter in der Gemeinschaft“, ohne anzugeben, um welche Märkte es bei den Tätigkeiten dieser Verarbeiter geht. Entsprechend verweist der neue Zollkodex lakonisch auf die Interessen der „Hersteller in der Union“.

74. Überdies sind die Zollbehörden weder verpflichtet, die Kommission bei dieser Prüfung zu konsultieren, noch sind sie, wenn sie sich zu einer solchen Konsultation entschließen und die Kommission ihrerseits den Ausschuss anruft, an das Ergebnis der Beratungen des Ausschusses gebunden.

75. Im Licht dieser Ausführungen bin ich der Auffassung, dass die genannten wirtschaftlichen Voraussetzungen flexibel ausgelegt und angewandt werden müssen, damit die zuständigen Zollbehörden ihre Rolle als Garanten des Gleichgewichts zwischen den bestehenden Interessen in vollem Umfang wahrnehmen können. Im Übrigen scheint es mir angesichts des Ausnahmecharakters der Zollverfahren mit wirtschaftlicher Bedeutung auch gerechtfertigt zu sein, dass die Voraussetzungen für die Erteilung einer Bewilligung dieser Verfahren weit ausgelegt werden.

76. Umgekehrt würde es meines Erachtens gegen den Sinn und Zweck des passiven Veredelungsverkehrs verstoßen, wenn die Zollbehörden aufgrund einer starren Auslegung der wirtschaftlichen Voraussetzungen dieses Verfahrens daran gehindert wären, die wesentlichen Interessen bestimmter Wirtschaftsteilnehmer in der Gemeinschaft zu berücksichtigen, obwohl sie feststellen, dass eine Bewilligung der Inanspruchnahme dieses Verfahrens diesen Interessen erheblich schaden könnte.

77. Anders gesagt lässt die Verfolgung des mit den wirtschaftlichen Voraussetzungen des passiven Veredelungsverkehrs angestrebten Ziels, wie es aus Nr. 71 der vorliegenden Schlussanträge hervorgeht, meiner Ansicht nach keine Unterscheidung danach zu, ob die bedrohten Interessen den Markt der bei der Veredelung in Betracht kommenden Endprodukte, Zwischenprodukte oder Grundstoffe betreffen.

78. Diese Auslegung läuft zudem nicht Gefahr, die Rechte der Antragsteller übermäßig zu beschränken oder das Verfahren zur Erteilung einer Bewilligung des passiven Veredelungsverkehrs schwerfälliger zu machen.

Art. 211 Abs. 4 Buchst. b des neuen Zollkodex.

Art. 503 der Durchführungsverordnung.

Art. 504 Abs. 4 der Durchführungsverordnung und Urteil Friesland Coberco Dairy Foods (C-11/05, EU:C:2006:312, Rn. 27).

Der Ermessensspielraum der nationalen Zollbehörden, denen die Anwendung des Zollkodex obliegt, entspricht meiner Ansicht nach dem Ermessensspielraum, der den Gemeinschaftsbehörden zusteht, wenn sie komplexe wirtschaftliche Gegebenheiten würdigen (vgl. etwa zum Ermessensspielraum der Kommission auf dem Gebiet staatlicher Beihilfen Urteil Kommission/Scott, C-290/07 P, EU:C:2010:480, Rn. 66 und die dort angeführte Rechtsprechung).

79. Dazu weise ich darauf hin, dass nach Art. 502 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 585 Abs. 5 der Durchführungsverordnung die wirtschaftlichen Voraussetzungen des passiven Veredelungsverkehrs als erfüllt gelten, wenn nicht gegenteilige Hinweise vorliegen, in welchem Fall geprüft werden muss, ob diese Voraussetzungen gegeben sind. Die Beweislast für die Erfüllung dieser Voraussetzungen trägt also nicht der Antragsteller einer Bewilligung; sondern es ist Sache der Zollbehörden, die Nichterfüllung nachzuweisen. Die Zollbehörden sind im Übrigen auch keineswegs verpflichtet, systematisch die wirtschaftlichen Voraussetzungen im Hinblick auf die möglicherweise in Betracht kommenden verschiedenen wesentlichen Interessen der Gemeinschaftsindustrie zu prüfen. Eine solche Prüfung findet vielmehr nur statt, wenn es Anhaltspunkte für die Gefahr einer erheblichen Beeinträchtigung solcher Interessen gibt.

80. Meines Erachtens ist es das Zusammenspiel dieser Vermutungsregelung und der den Zollbehörden eingeräumten Flexibilität, das es ermöglicht, die Förderung der Interessen der Antragsteller sowie die Wirksamkeit der Bewilligungsverfahren auf der einen Seite und den Schutz der Interessen der Gemeinschaftsindustrie in ihrer Gesamtheit auf der anderen Seite miteinander in Einklang zu bringen.

b) Die wirtschaftlichen Voraussetzungen des Umwandlungsverfahrens und des Verfahrens der passiven Veredelung müssen übereinstimmend ausgelegt werden

81. Wie die Nrn. 67 bis 71 dieser Schlussanträge deutlich gemacht haben, wird mit den wirtschaftlichen Voraussetzungen des Umwandlungsverfahrens und des Verfahrens der passiven Veredelung dasselbe Ziel verfolgt. Zusammen sollen diese Verfahren verhindern, dass als Kehrseite des stimulierenden Effekts, den die Anwendung dieser Verfahren für einen Sektor der Gemeinschaftsindustrie hat, den anderen Sektoren dieser Industrie ein erheblicher Schaden zugefügt wird. Infolgedessen sind bei der Prüfung der wirtschaftlichen Voraussetzungen dieser Verfahren die jeweils bestehenden Interessen meines Erachtens in gleicher Weise zu berücksichtigen.

82. Der Gerichtshof hat bereits im Urteil Friesland Coberco Dairy Foods befunden, dass die wirtschaftlichen Voraussetzungen des Umwandlungsverfahrens eine Beeinträchtigung der Interessen nicht nur der gemeinschaftsinternen Hersteller von Endprodukten, die den Umwandlungserzeugnissen gleichartig sind, sondern auch der gemeinschaftsinternen Hersteller von Zwischenprodukten, die denen gleichartig sind, die zur Herstellung dieser Endprodukte verwendet werden, verhindern sollen.

83. Zur Stützung dieser Schlussfolgerung hat der Gerichtshof darauf hingewiesen, dass das Umwandlungsverfahren die Nutzer dieses Verfahrens von Zöllen auf die aus Drittländern eingeführten, im Umwandlungsvorgang verwendeten Zwischenprodukte befreit und dadurch wesentliche Interessen etwaiger gemeinschaftsinterner Hersteller von diesen Zwischenprodukten gleichartigen Produkten beeinträchtigen kann.

84. Diese Argumentation ist meiner Ansicht nach im Wege der Analogie auf den passiven Veredelungsverkehr übertragbar.

C-11/05, EU:C:2006:312, Rn. 50 bis 52.

Urteil Friesland Coberco Dairy Foods (C-11/05, EU:C:2006:312, Rn. 49). Da die Vorlagefrage speziell die Berücksichtigung der Interessen der Erzeuger von Grundstoffen betraf, hatten weder der Gerichtshof noch der Generalanwalt Veranlassung, auch die Berücksichtigung von Interessen der Hersteller von den Umwandlungserzeugnissen gleichartigen Erzeugnissen zu rechtfertigen. Zudem stellte keiner der Beteiligten in Frage, dass sich die wirtschaftlichen Voraussetzungen des Umwandlungsverfahrens zumindest auch auf die letztgenannten Hersteller beziehen. Dieser Ausgangspunkt, so sehr über ihn auch Einvernehmen bestand, ergab sich jedoch nicht zwingend allein aus dem Wortlaut des Art. 133 Buchst. e des Zollkodex, dessen Wendung „Hersteller gleichartiger Waren in der Gemeinschaft“ so verstanden werden konnte, dass sie sich auf die Produkte bezieht, die Gegenstand der Umwandlung (nämlich die Zwischenprodukte) sind. Unter diesen Umständen liegt meiner Ansicht nach die Zustimmung des Gerichtshofs zu diesem Ausgangspunkt auf einer Linie mit der von mir empfohlenen weiten Auslegung der wirtschaftlichen Voraussetzungen.

85. Zwar bedroht der passive Veredelungsverkehr, indem er die Veredelung von Gemeinschaftswaren außerhalb der Union erleichtert, im Wesentlichen die Interessen der gemeinschaftsinternen Unternehmen, die dieselben Waren innerhalb der Union verarbeiten.

86. Außerdem kann der Veredelungsvorgang – muss aber nicht – die Vermengung von Nichtgemeinschaftswaren mit (gemeinschaftlichen) Waren der vorübergehenden Ausfuhr beinhalten. Die Anwendung des Verfahrens der passiven Veredelung führt jedoch im Gegensatz zum Umwandlungsverfahren nicht zu einem Zollvorteil für die bei diesem Vorgang möglicherweise vermengten nichtgemeinschaftlichen Produkte (da sich die Befreiung nur auf Waren der vorübergehenden Ausfuhr bezieht). Es ist somit nicht ohne Weiteres augenfällig, dass dieses Verfahren den Interessen der gemeinschaftsinternen Hersteller von Zwischenprodukten zuwiderlaufen könnte.

87. Während diese Erwägung meiner Ansicht nach erklären kann, warum in den meisten Sprachfassungen der Art. 133 Buchst. e und 148 Buchst. c des Zollkodex unterschiedliche Formulierungen gewählt wurden, ändert sie indessen nichts daran, dass der passive Veredelungsverkehr in bestimmten Situationen zum selben Interessenkonflikt führen kann wie das Umwandlungsverfahren.

88. So hat der Sachverhalt des Ausgangsverfahrens deutlich gemacht, dass in Fällen, in denen die Zollsätze für Veredelungserzeugnisse niedriger sind als die für nichtgemeinschaftliche Zwischenprodukte, die bei einem Vorgang der passiven Veredelung verwendet werden, dieser Vorgang zum gleichen Ergebnis führt wie ein im Umwandlungsverfahren durchgeführter Vorgang.

89. Sowohl bei dem einen wie bei dem anderen dieser Vorgänge werden nur die Endprodukte mit den Einfuhrabgaben zu den für sie geltenden Sätzen belastet. Die bei der Veredelung oder der Umwandlung verwendeten nichtgemeinschaftlichen Zwischenprodukte werden hingegen als solche keiner Abgabe unterworfen. Nichtgemeinschaftliche Zwischenprodukte werden somit verändert, um ein Erzeugnis herzustellen, das in den zollrechtlich freien Verkehr in der Union gegen Zahlung von Zöllen übergeführt wird, die niedriger sind als die, die für die Einfuhr dieser Zwischenprodukte ohne eine solche Veränderung erhoben worden wären.

90. Der einzige Unterschied zwischen diesen beiden Vorgängen unter dem Gesichtspunkt der Zollbelastung besteht daher in dem zusätzlichen Zollvorteil für den Nutzer des passiven Veredelungsverkehrs, d. h. in der Befreiung von den (fiktiven) Einfuhrabgaben für die Gemeinschaftswaren der vorübergehenden Ausfuhr.

91. In einem solchen Fall führt die passive Veredelung zu demselben Interessenkonflikt – und verschärft diesen noch zusätzlich durch diese Abgabenbefreiung – wie ihn der Gerichtshof im Urteil Friesland Coberco Dairy Foods im Zusammenhang mit dem Umwandlungsverfahren festgestellt hat.

92. Im vorliegenden Fall käme Argos durch die Vermischung von Benzin mit Bioethanol in den Genuss von Zollsätzen, die deutlich niedriger sind als die auf die Einfuhr von reinem Bioethanol. Zweifellos könnten dadurch die gemeinschaftsinternen Hersteller von Bioethanol in ihrer Wettbewerbsstellung benachteiligt werden. Ein solcher Nachteil, der sich in erster Linie aus der

So sprechen die Kyoto-Leitlinien (S. 6) von der Notwendigkeit, „ein Gleichgewicht [zu finden] zwischen dem Bestreben, die Gesamtproduktionskosten der nationalen Wirtschaftsteilnehmer durch die Möglichkeit, Unteraufträge im Ausland zu vergeben, so weit wie möglich zu verringern, und dem Bestreben, die Veredelungsvorgänge anderen nationalen Wirtschaftsteilnehmern auch auf die Gefahr hin vorzubehalten, dass dadurch die einheimische Industrie an Wettbewerbsfähigkeit einbüßt“.

In diesem Zusammenhang geht es also im Gegensatz zu dem des Umwandlungsverfahrens nicht darum, die Auswirkungen von Tarifanomalien abzuschwächen.

C-11/05, EU:C:2006:312, Rn. 49. Vgl. Nr. 88 dieser Schlussanträge.

Einfuhr an sich von E85 statt von nicht denaturiertem Bioethanol ergeben würde, würde noch verstärkt, wenn in Anwendung des Verfahrens der passiven Veredelung die Zölle auf die Einfuhr von E85 um den Betrag gekürzt würden, der den (fiktiven) Zöllen auf den Bestandteil Benzin dieses Produkts entspricht.

93. Zudem wären die Auswirkungen der genannten Tarifanomalie umso ausgeprägter, als das Veredelungserzeugnis bis zu etwa 85 % aus Bioethanol besteht. In den Schlussfolgerungen des Ausschusses wird übrigens darauf hingewiesen, dass das E85, das Gegenstand des fraglichen Antrags war, zumindest zum Teil, wie Argos in der mündlichen Verhandlung bestätigt hat, mit Benzin vermischt werden sollte, um einen klassischen Kraftstoff mit niedrigerem Bioethanolgehalt (5 %), E5 genannt, zu erhalten. Dieses E85 hätte also (nach Anpassung des Mischungsverhältnisses der Bestandteile) die gleiche Verwendung erfahren wie das reine Bioethanol, das zur Vermischung mit Benzin bestimmt ist. Gerade diese Erwägungen haben den Ausschuss sowie den Inspecteur zu der Feststellung veranlasst, dass die Gefahr einer erheblichen Beeinträchtigung der wesentlichen Interessen der gemeinschaftsinternen Erzeuger von Bioethanol bestehe.

94. Es ist unstrittig, dass eine Inanspruchnahme des Umwandlungsverfahrens zum Zweck der geplanten Vermischung im Zollgebiet der Union nur hätte bewilligt werden können, wenn keine Gefahr einer erheblichen Beeinträchtigung der Interessen der gemeinschaftsinternen Erzeuger von Bioethanol bestünde. Im Übrigen hatte Argos eine entsprechende Bewilligung ohne Erfolg beantragt.

95. Unter diesen Umständen kann eine Inanspruchnahme des passiven Veredelungsverkehrs erst recht nicht bewilligt werden, kann dieses Verfahren doch noch stärker als das Umwandlungsverfahren die Interessen der gemeinschaftsinternen Hersteller von Bioethanol beeinträchtigen.

96. Ich meine daher, dass die vom Gerichtshof im Urteil Friesland Coberco Dairy Foods vorgegebene weite Auslegung auch im Rahmen des passiven Veredelungsverkehrs geboten ist.

97. Die ergänzenden Ausführungen des Gerichtshofs in Rn. 51 dieses Urteils, wonach sein Ansatz „d[en] einzige[n] ... dar[stellt], d[er] es ermöglicht, den Erfordernissen der gemeinsamen Gemeinschaftspolitik einschließlich derer der gemeinsamen Agrarpolitik [GAP] Rechnung zu tragen“, scheinen mir auch im vorliegenden Fall relevant zu sein. Die Erzeugung von Bioethanol in der Union wird nämlich als zur GAP gehörende Tätigkeit angesehen, die durch die hohen Zölle geschützt werden soll. Der Vorgang, auf den sich der Antrag von Argos bezieht, hätte aber eine Umgehung dieser Zölle unter gleichzeitiger zusätzlicher Inanspruchnahme der Befreiung aufgrund der Anwendung des Verfahrens der passiven Veredelung zur Folge.

98. Zudem weise ich darauf hin, dass der von mir vorgeschlagene Ansatz nicht Rn. 21 des Urteils Wacker Werke zuwiderläuft, auf die Argos in ihren schriftlichen Erklärungen verweist. Dort hat der Gerichtshof zwar festgestellt, dass es eine dem Verfahren der passiven Veredelung „inhärente Gefahr“, die hingenommen werden muss, darstellt, wenn sich aufgrund etwaiger Tarifanomalien für den betreffenden Wirtschaftsteilnehmer ein Zollvorteil ergibt. Diese Feststellung ist jedoch im Licht ihres Kontexts zu lesen.

99. In der Rechtssache, die zu diesem Urteil geführt hat, bestand die fragliche Tarifanomalie in einer unterschiedlichen Zollfestsetzung, die nicht Veredelungserzeugnisse und Nichtgemeinschaftswaren, die bei der Veredelung vermengt werden, sondern Veredelungserzeugnisse und Gemeinschaftswaren der vorübergehenden Ausfuhr betraf. Die Rechtssache warf allein die Frage auf, ob es für die Bestimmung des Zollwerts von Waren der vorübergehenden Ausfuhr, die für die Berechnung der Abgabenbefreiung

Vgl. Protokoll der Sitzung vom 11. November 2009 (Fn. 28 dieser Schlussanträge).

Vgl. Nr. 39 dieser Schlussanträge.

C-11/05, EU:C:2006:312.

Urteil Wacker Werke (C-142/96, EU:C:1997:386).

nach diesem Verfahren notwendig war, von Bedeutung war, dass die (fiktiven) Einfuhrabgaben auf diese Waren die für die Veredelungserzeugnisse geltenden Einfuhrabgaben überstiegen – mit der Folge, dass die Inanspruchnahme des passiven Veredelungsverkehrs potenziell zu einer völligen Befreiung von den Einfuhrabgaben geführt hätte. Es ging also nicht um die Beurteilung der Frage, ob die Auswirkungen von Tarifanomalien bei der Prüfung der wirtschaftlichen Voraussetzungen des Verfahrens der passiven Veredelung berücksichtigt werden können oder nicht.

100. So betrachtet liefert Rn. 21 des Urteils Wacker Werke meiner Ansicht nach keine relevanten Erkenntnisse für die vorliegende Rechtssache. Jedenfalls hat sich der Gerichtshof dort um eine Nuancierung der Aussage bemüht, dass das sich aus Tarifanomalien ergebende Risiko grundsätzlich hingenommen werden muss.

c) Zu den Formulierungen in anderen völker- und unionsrechtlichen Instrumenten

101. Wie die griechische Regierung und die Kommission hervorheben, stützt der Wortlaut anderer völker- und unionsrechtlicher Instrumente die von mir vertretene Auslegung.

102. So schließen die Kyoto-Leitlinien eine Inanspruchnahme des passiven Veredelungsverkehrs aus, wenn durch die geplanten Be- oder Verarbeitungsvorgänge wesentliche Interessen von „nationalen *Verarbeitern oder Herstellern*“ erheblich beeinträchtigt werden. Auch wenn diese Leitlinien nicht verbindlich sind und die Union ohnehin nicht dem Anhang, der in den Leitlinien ausgelegt wird, beigetreten ist, stellen sie doch relevante Informationen in diesem Kontext dar. Sie beleuchten nämlich in gewissem Umfang die Art und Weise, in der die Vertragsparteien des revidierten Übereinkommens von Kyoto die vom Verfahren der passiven Veredelung betroffenen Ziele und Interessen wahrnehmen.

103. Zudem sieht Art. 211 Abs. 4 Buchst. b des neuen Zollkodex, der sich auf alle Verarbeitungsverfahren bezieht, nunmehr vor, dass eine Überführung in eines dieser Verfahren nur bewilligt werden kann, wenn die Bewilligung insbesondere keine „wesentlichen Interessen von *Herstellern* in der Union“ beeinträchtigt. Die wirtschaftlichen Voraussetzungen dieser Verfahren beziehen sich somit ab 1. Mai 2016 auf die wesentlichen Interessen aller Hersteller in der Union, gleichgültig ob diese Hersteller Waren produzieren, die den verarbeiteten Erzeugnissen gleichartig sind, oder aber solche, die den bei der Verarbeitung verwendeten Zwischenprodukten gleichartig sind.

104. Es gibt keinen Anhaltspunkt dafür, dass der Gesetzgeber damit eine substantielle Änderung der wirtschaftlichen Voraussetzungen des passiven Veredelungsverkehrs herbeiführen wollte. Diese Änderung scheint mir daher vom Bestreben nach Vereinfachung der Gesetzgebung bestimmt zu sein, die auf eine Zusammenfassung der wirtschaftlichen Voraussetzungen verschiedener Zollverfahren in ein und derselben Bestimmung abzielt.

In Rn. 21 des Urteils Wacker Werke (C-142/96, EU:C:1997:386) heißt es, dass dies nur dann gilt, wenn „nichts darauf hindeutet, dass die Preise, die die Unternehmen einander berechnet haben, durch ihre Geschäftsbeziehungen beeinflusst worden sind“. Mit der Annahme dieser Beschränkung wird offenbar auf die Schlussanträge des Generalanwalts Tesaro in der Rechtssache Wacker Werke (C-142/96, EU:C:1997:217, Nr. 15) eingegangen, in denen es ausdrücklich heißt, dass „[a]nders ... der Fall bei einem Veredelungsgeschäft [läge], bei dem Elemente vorliegen, ... die darauf schließen lassen, dass [die betreffenden Wirtschaftsteilnehmer] tatsächlich andere als reine Veredelungszwecke [verfolgen], wie die Umgehung der Zollvorschriften oder ... eine ungerechtfertigte Bereicherung“.

Kyoto-Leitlinien, S. 6 (Hervorhebung nur hier).

Vgl. Nrn. 21 und 23 dieser Schlussanträge.

Vgl. Fn. 6 dieser Schlussanträge.

Hervorhebung nur hier.

Der 15. Erwägungsgrund des neuen Zollkodex erwähnt insoweit lediglich, dass „[d]ie verschiedenen Zollverfahren ... zusammengelegt beziehungsweise einander angeglichen ... werden [sollten]“.

3. Ergebnis

105. Nach alledem vertrete ich die Auffassung, dass Art. 148 Buchst. c des Zollkodex dahin auszulegen ist, dass unter dem Begriff „Verarbeiter in der Gemeinschaft“ im Sinne dieser Bestimmung nicht nur die gemeinschaftsinternen Hersteller von Erzeugnissen, die den im Antrag auf Bewilligung des passiven Veredelungsverkehrs genannten Veredelungserzeugnissen gleichartig sind, zu verstehen sind, sondern auch die gemeinschaftsinternen Hersteller von Erzeugnissen, die den nichtgemeinschaftlichen Grundstoffen oder Zwischenprodukten gleichartig sind, die während der in diesem Antrag genannten Veredelungsvorgänge mit den gemeinschaftlichen Waren der vorübergehenden Ausfuhr vermengt werden sollen.

106. Insoweit erinnere ich daran, dass die Auswirkungen, die die Anwendung des Verfahrens der passiven Veredelung für die wesentlichen Interessen der einen oder der anderen dieser Herstellergruppen haben kann, tatsächlich nur zu untersuchen sind, wenn es Hinweise gibt, dass die Inanspruchnahme dieses Verfahrens diese Interessen erheblich beeinträchtigen würde.

D – Zum etwaigen Vorliegen einer missbräuchlichen Verhaltensweise

107. Die Kommission macht hilfsweise für den Fall, dass der Gerichtshof die Vorlagefrage verneint, im Wesentlichen geltend, dass die Inanspruchnahme des passiven Veredelungsverkehrs im vorliegenden Fall eine missbräuchliche Verhaltensweise darstelle.

108. Auch wenn ich hier eine Bejahung der Vorlagefrage vorschlage und das vorlegende Gericht die Frage nach einem etwaigen Rechtsmissbrauch dem Gerichtshof nicht vorgelegt hat, werde ich vollständigkeitshalber kurz auf diese Problematik eingehen.

109. Zunächst möchte ich den Subsidiaritäts- und Ausnahmecharakter der Lehre vom Rechtsmissbrauch betonen, die ein „Sicherheitsventil“ darstellt, das es ermöglicht, die Gewährung eines als ungerechtfertigt angesehenen Vorteils abzulehnen oder dessen Rückgabe anzuordnen, obwohl die rechtlichen Voraussetzungen für die Inanspruchnahme dieses Vorteils im Übrigen formal erfüllt sind.

110. Nach Art. 4 Abs. 3 der Verordnung (EG, Euratom) Nr. 2988/95 und nach ständiger Rechtsprechung setzt das Vorliegen einer missbräuchlichen Verhaltensweise die Verwirklichung eines subjektiven und eines objektiven Elements voraus. Das subjektive Element besagt, dass die betreffende Verhaltensweise im Wesentlichen zum Ziel haben muss, einen Vorteil aus der Gemeinschaftsregelung zu erlangen, indem die Voraussetzungen für die Erlangung dieses Vorteils künstlich herbeigeführt werden. Das objektive Element besagt, dass eine Reihe objektiver Umstände vorliegen muss, die darauf

In Ermangelung solcher Hinweise gelten die wirtschaftlichen Voraussetzungen als erfüllt (Art. 585 Abs. 5 der Durchführungsverordnung).

Nach ständiger Rechtsprechung ist der Gerichtshof nicht befugt, auf Ersuchen eines Beteiligten Fragen zu prüfen, die ihm das nationale Gericht nicht vorgelegt hat (vgl. u. a. Urteil Slob, C-236/02, EU:C:2004:94, Rn. 29 und die dort angeführte Rechtsprechung). Der Gerichtshof hat jedoch bereits entschieden, dass dieser Grundsatz ihn nicht hindert, die vom nationalen Gericht nicht formal vorgelegte Frage zu prüfen, ob möglicherweise das Unionsrecht missbräuchlich ausgenutzt wurde; um diesem Gericht Auslegungshinweise geben zu können, die ihm bei der Entscheidung des bei ihm anhängigen Verfahrens von Nutzen sein können (vgl. Urteil ING. AUER, C-251/06, EU:C:2007:658, Rn. 38 und 39; vgl. in diesem Sinne auch Urteil Agip Petroli, C-456/04, EU:C:2006:241, Rn. 18 bis 24).

Verordnung des Rates vom 18. Dezember 1995 über den Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaften (ABl. L 312, S. 1). Art. 4 Abs. 3 dieser Verordnung lautet: „Handlungen, die nachgewiesenermaßen die Erlangung eines Vorteils, der den Zielsetzungen der einschlägigen Gemeinschaftsvorschriften zuwiderläuft, zum Ziel haben, indem künstlich die Voraussetzungen für die Erlangung dieses Vorteils geschaffen werden, haben zur Folge, dass der betreffende Vorteil nicht gewährt bzw. entzogen wird.“

Vgl. insbesondere Urteil Halifax u. a. (C-255/02, EU:C:2006:121, Rn. 75).

hindeuten, dass das Ziel der Gemeinschaftsregelung trotz formaler Erfüllung ihrer Voraussetzungen nicht erreicht worden ist. Der Gerichtshof kann zwar insoweit einige Hinweise geben, doch obliegt es letztlich den zuständigen nationalen Gerichten, zu prüfen, ob diese Elemente unter Berücksichtigung aller Umstände des Einzelfalls verwirklicht worden sind.

111. Im Licht dieser Grundsätze sind dem vorlegenden Gericht einige erläuternde Hinweise zu geben, die für seine Beurteilung hilfreich sein können.

112. In diesem Zusammenhang erinnere ich zunächst daran, dass Argos selbst, wie ich in Nr. 35 dieser Schlussanträge ausgeführt habe, für die Überführung von gemeinschaftlichem Benzin in den passiven Veredelungsverkehr im Rahmen des in ihrem Antrag beschriebenen Vorgangs keinen anderen technischen oder wirtschaftlichen Grund als die Erlangung von Zollvorteilen angeführt hat.

113. Somit könnte zum einen festgestellt werden, dass das subjektive Element erfüllt ist, soweit die Verbringung von gemeinschaftlichem Benzin in internationale Gewässer, um es mit Bioethanol zu vermischen, künstlichen Charakter hat und nur bezweckt, die hohen Zölle auf Bioethanol zu umgehen und gleichzeitig die Befreiung von (fiktiven) Zöllen auf Benzin der vorübergehenden Ausfuhr in Anspruch zu nehmen.

114. Zum anderen lassen mich dieselben Erwägungen daran zweifeln, dass die Entscheidung, Argos die Inanspruchnahme dieses Verfahrens zu bewilligen, dem Zweck gerecht würde, der der Einführung des Verfahrens zugrunde lag. Wie aus Nr. 70 der vorliegenden Schlussanträge hervorgeht, besteht dieser Zweck darin, eine Abgabenerhebung auf Gemeinschaftswaren, die zu ihrer Veredelung vorübergehend ausgeführt werden, zu vermeiden, wenn die Verlagerung der Veredelungsvorgänge aus technischen oder wirtschaftlichen Gründen erfolgt.

115. Allerdings selbst wenn das nationale Gericht die Inanspruchnahme des passiven Veredelungsverkehrs für das im vorliegenden Fall geplante Vorhaben als missbräuchlich bewerten würde, erstreckte sich diese Bewertung gleichwohl nicht auf die Praxis als solche, die darin besteht, Bioethanol und Benzin im Verhältnis von 85 zu 15 Anteilen außerhalb der Union miteinander zu vermischen und das auf diese Weise hergestellte E85 in die Union zu dem dafür geltenden Zollsatz einzuführen statt zu dem Zollsatz, der auf reines Bioethanol zu erheben wäre.

116. Es steht für mich außer Zweifel, dass dieser Vorgang als solcher nicht als missbräuchlich eingestuft werden kann. Niemand bestreitet nämlich, dass sich die Eigenschaften und Verwendungszwecke von E85 von denen von Bioethanol unterscheiden. Denn auch wenn eine solche Vermischung in erster Linie dazu dienen sollte, die auf Bioethanol anwendbaren Zollsätze zu umgehen, ließen sich für sie doch auch bestimmte eigenständige technische und/oder wirtschaftliche Gründe anführen. Daher würde zumindest das subjektive Element eines Rechtsmissbrauchs fehlen.

Vgl. u. a. Urteile Emsland-Stärke (C-110/99, EU:C:2000:695, Rn. 52) und Vonk Dairy Products (C-279/05, EU:C:2007:18, Rn. 33).

Vgl. u. a. Urteile Pometon (C-158/08, EU:C:2009:349, Rn. 26) sowie Cimmino u. a. (C-607/13, EU:C:2015:448, Rn. 60).

Vgl. Nr. 40 dieser Schlussanträge.

Der Zusatz von Benzin ermöglicht es insbesondere, die mit der Verwendung von reinem Bioethanol verbundenen Schwierigkeiten beim Kaltstart zu überwinden (vgl. Ballerini, D., *Les biocarburants: État des lieux, perspectives et enjeux du développement*, IFP Publications, éd. Technip, Paris, 2006, S. 112). Vgl. in diesem Zusammenhang Urteil Roquette Frères (C-114/99, EU:C:2000:568, Rn. 19), in dem der Gerichtshof zur Zahlung von Ausfuhrerstattungen für Agrarerzeugnisse ausgeführt hat, dass „[e]in Missbrauch durch die Wiedereinfuhr des zuvor exportierten Erzeugnisses in die [Union] nicht vorliegen [kann], wenn das Erzeugnis einer wesentlichen und unumkehrbaren Verarbeitung unterzogen worden ist, die dazu geführt hat, dass es als solches nicht mehr existiert und ein neues Erzeugnis geschaffen worden ist, das unter eine andere Tarifposition fällt“. Der Gerichtshof hat jedoch im Urteil Eichsfelder Schlachtbetrieb (C-515/03, EU:C:2005:491, Rn. 41 und 42) entschieden, dass eine wesentliche Be- oder Verarbeitung im Sinne von Art. 24 des Zollkodex der Feststellung eines Rechtsmissbrauchs dann nicht entgegensteht, wenn nachgewiesen ist, dass die Tatbestandsmerkmale eines solchen Missbrauchs erfüllt sind.

117. Diesen Ausführungen zufolge kann meines Erachtens die Lehre vom Rechtsmissbrauch die Inanspruchnahme des passiven Veredelungsverkehrs in einer Situation wie der des Ausgangsverfahrens verhindern, was allerdings vom vorlegenden Gericht zu prüfen sein wird. Hingegen vermag diese Lehre grundsätzlich nicht die Importeure daran zu hindern, sich einen Vorteil aus einer Tarifanomalie zu verschaffen, indem sie zur Einfuhr in die Union bestimmtes Bioethanol zu E85 verarbeiten, um die Zuweisung zu einer anderen Tarifposition zu erwirken. Es ist letztlich Sache des Gesetzgebers, eine solche Anomalie zu berichtigen, wenn er dies für zweckmäßig hält.

V – Ergebnis

118. Ich schlage dem Gerichtshof vor, die Vorlagefrage des Hoge Raad der Nederlanden (Oberster Gerichtshof der Niederlande) wie folgt zu beantworten:

Art. 148 Buchst. c der Verordnung (EWG) Nr. 2913/92 des Rates vom 12. Oktober 1992 zur Festlegung des Zollkodex der Gemeinschaften in der durch die Verordnung (EG) Nr. 214/2007 der Kommission vom 28. Februar 2007 geänderten Fassung ist dahin auszulegen, dass unter dem Begriff „Verarbeiter in der Gemeinschaft“ im Sinne dieser Bestimmung nicht nur die gemeinschaftsinternen Hersteller von Erzeugnissen, die den im Antrag auf Bewilligung des passiven Veredelungsverkehrs genannten Veredelungserzeugnissen gleichartig sind, zu verstehen sind, sondern auch die gemeinschaftsinternen Hersteller von Erzeugnissen, die den nichtgemeinschaftlichen Grundstoffen oder Zwischenprodukten gleichartig sind, die während der in diesem Antrag genannten Veredelungsvorgänge mit den gemeinschaftlichen Waren der vorübergehenden Ausfuhr vermengt werden sollen.