



Jurisprudentie

CONCLUSIE VAN ADVOCaat-GENERAAL
H. SAUGMANDSGAARD ØE
van 7 april 2016¹

Zaak C-4/15

**Staatssecretaris van Financiën
tegen
Argos Supply Trading BV**

(verzoek om een prejudiciële beslissing, ingediend door de Hoge Raad der Nederlanden)

„Prejudiciële verwijzing — Regeling passieve veredeling — Veredelingsproducten — Rechten bij invoer — Gehele of gedeeltelijke vrijstelling — Afgifte van een vergunning — Economische omstandigheden — Communautaire veredelaars — Verordening (EEG) nr. 2913/92 — Artikel 148, onder c) — Rechtsmisbruik”

I – Inleiding

1. Het verzoek om een prejudiciële beslissing betreft de uitlegging van artikel 148, onder c), van verordening (EEG) nr. 2913/92 van de Raad van 12 oktober 1992 tot vaststelling van het communautair douanewetboek², zoals gewijzigd bij verordening (EG) nr. 648/2005 van het Europees Parlement en de Raad van 13 april 2005³ (hierna: „douanewetboek”).
2. Dit verzoek is ingediend in het kader van een geding tussen de Staatssecretaris van Financiën en de onderneming Argos Supply Trading BV (hierna: „Argos”) over de afwijzing door de Nederlandse douaneautoriteiten van een door die onderneming ingediend verzoek om een vergunning voor passieve veredeling.
3. Met de prejudiciële vraag wordt het Hof verzocht de strekking te verduidelijken van de in artikel 148, onder c), van het douanewetboek vermelde economische voorwaarden voor het verlenen van een dergelijke vergunning. De Hoge Raad wenst met name verduidelijking van het begrip „communautaire veredelaars”, in de zin van die bepaling, aangezien die economische voorwaarden betrekking hebben op het ontbreken van een ernstige schade voor de wezenlijke belangen van deze veredelaars.

1 — Oorspronkelijke taal: Frans.

2 — PB L 302, blz. 19.

3 — PB L 117, blz. 13.

II – Toepasselijke bepalingen

A – *Unierecht*

1. Verordening (EEG) nr. 2473/86

4. Verordening (EEG) nr. 2473/86 van de Raad van 24 juli 1986 betreffende de regeling passieve veredeling en het systeem uitwisselingsverkeer⁴, bevatte de bepalingen die tot de inwerkingtreding van het douanewetboek van toepassing waren op de regeling passieve veredeling.

5. De eerste, vierde en zesde overweging van die verordening luiden als volgt:

„Overwegende dat, in het kader van de internationale arbeidsverdeling, talrijke ondernemingen in de Gemeenschap gebruikmaken van de regeling passieve veredeling, te weten de uitvoer van goederen met het doel deze na bewerking, verwerking of herstelling weder in te voeren; dat de gebruikmaking van deze regeling om redenen van economische en technische aard gerechtvaardigd is;

[...]

Overwegende dat moet worden voorzien in een stelsel van gehele of gedeeltelijke vrijstelling van de rechten bij invoer, die van toepassing zijn op de veredelingsproducten of de goederen die daarvoor in de plaats worden gesteld, teneinde te voorkomen dat de voor de veredeling uit de Gemeenschap uitgevoerde goederen belast worden;

[...]

Overwegende dat het gebruik van de regeling passieve veredeling door de douaneautoriteiten dient te worden geweigerd wanneer de wezenlijke belangen van de veredelaars in de Gemeenschap ernstig dreigen te worden geschaad;

[...]”

2. Douanewetboek

6. Het douanewetboek voert, in de artikelen 84 en volgende ervan, verschillende economische douaneregelingen in. Deze omvatten met name de regelingen passieve veredeling en behandeling onder douanetoezicht.

7. Overeenkomstig artikel 85 van dat wetboek „[is] [v]oor het gebruik van iedere economische douaneregeling [...] een door de douaneautoriteiten afgegeven vergunning vereist”.

a) Bepalingen met betrekking tot de regeling passieve veredeling

8. Artikel 145 van voornoemd wetboek bepaalt:

„1. [...] [D]e regeling passieve veredeling [maakt] het mogelijk communautaire goederen tijdelijk uit het douanegebied van de Gemeenschap uit te voeren teneinde deze aan verdelingshandelingen te onderwerpen en de uit die handelingen voortkomende veredelingsproducten met gehele of gedeeltelijke vrijstelling van de rechten bij invoer in het vrije verkeer te brengen.

⁴ — PB L 212, blz. 1.

2. De tijdelijke uitvoer van communautaire goederen gaat gepaard met de toepassing van de rechten bij uitvoer, de handelspolitieke maatregelen en de overige formaliteiten die gelden voor het buiten het douanegebied van de Gemeenschap brengen van communautaire goederen.

3. Er wordt verstaan onder:

- a) tijdelijk uitgevoerde goederen: de onder de regeling passieve veredeling geplaatste goederen;
- b) veredelingshandelingen: de in artikel 114, lid 2, onder c), eerste, tweede en derde streepje, bedoelde handelingen;
- c) veredelingsproducten: alle producten die het resultaat zijn van veredelingshandelingen;

[...]"

9. Volgens artikel 148, onder c), van datzelfde wetboek wordt de vergunning voor passieve veredeling „slechts [...] verleend indien gebruikmaking van de[ze] regeling [...] er niet toe leidt dat de wezenlijke belangen van de communautaire veredelaars ernstig worden geschaad (economische voorwaarden)".

10. In artikel 151, lid 1, van het douanewetboek wordt bepaald dat „[d]e hoogte van de gehele of gedeeltelijke vrijstelling van de rechten bij invoer als bedoeld in artikel 145 wordt vastgesteld door het bedrag van de rechten bij invoer die op de in het vrije verkeer gebrachte veredelingsproducten van toepassing zijn, te verminderen met het bedrag van de rechten bij invoer die op dezelfde datum op de tijdelijk uitgevoerde goederen van toepassing zouden zijn, indien deze goederen uit het land waar de veredelingshandeling of de laatste veredelingshandeling is verricht, in het douanegebied van de Gemeenschap zouden worden ingevoerd".

11. Artikel 114, lid 2, van dat wetboek luidt als volgt:

„Er wordt verstaan onder:

[...]

c) veredelingshandelingen:

- de bewerking van goederen, met inbegrip van het monteren, het assembleren en het aanpassen ervan aan andere goederen,
- de verwerking van goederen,
- de herstelling van goederen, met inbegrip van revisie en afstelling, alsmede
- het gebruik van bepaalde, volgens de procedure van het Comité vastgestelde goederen die niet meer in de veredelingsproducten voorkomen, maar die de vervaardiging van deze producten mogelijk maken of vergemakkelijken, zelfs indien zij tijdens dit gebruik geheel of gedeeltelijk verdwijnen;

[...]"

b) Bepalingen met betrekking tot de regeling behandeling onder douanetoezicht

12. Artikel 130 van het douanewetboek bepaalt dat „[d]e regeling behandeling onder douanetoezicht [...] het mogelijk [maakt] niet-communautaire goederen in het douanegebied van de Gemeenschap een behandeling te doen ondergaan die de soort of de staat ervan wijzigt, zonder dat zij aan rechten bij invoer of aan handelspolitieke maatregelen worden onderworpen, en de door deze behandeling verkregen producten in het vrije verkeer te brengen tegen de daarvoor geldende rechten bij invoer. Deze producten worden ‚behandelde producten’ genoemd”.

13. In artikel 133 van dat wetboek wordt bepaald:

„De vergunning wordt slechts verleend:

[...]

e) indien de regeling ertoe kan bijdragen dat het ontstaan of de instandhouding van een behandelingsactiviteit in de Gemeenschap wordt bevorderd, zonder dat de wezenlijke belangen van communautaire producenten van soortgelijke goederen worden geschaad (economische voorwaarden). Volgens de procedure van het Comité kunnen de gevallen worden vastgesteld waarin aan de economische voorwaarden wordt geacht te zijn voldaan.”

3. Nieuw douanewetboek

14. Thans regelt verordening (EU) nr. 952/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 9 oktober 2013 tot vaststelling van het douanewetboek van de Unie (herschikking)⁵ (hierna: „nieuw douanewetboek”), in artikel 211 daarvan, de toepasselijke vergunningsvoorwaarden binnen het kader van het geheel van economische douaneregelingen (de zogenoemde „bijzondere regelingen”). Volgens lid 4, onder b), van die bepaling, dat specifiek betrekking heeft op veredelingsregelingen⁶, wordt de vergunning slechts verleend indien, met name, „de wezenlijke belangen van producenten in de Unie [...] niet [worden] geschaad door een vergunning voor de regeling veredeling”. Overeenkomstig artikel 288 van het nieuw douanewetboek⁷ is deze bepaling van toepassing met ingang van 1 mei 2016.

4. Uitvoeringsverordening

15. Verordening (EEG) nr. 2454/93 van de Commissie van 2 juli 1993 houdende vaststelling van enkele bepalingen ter uitvoering van verordening nr. 2913/92 (PB L 253, blz. 1), zoals gewijzigd bij verordening (EG) nr. 214/2007 van de Commissie van 28 februari 2007 (PB L 62, blz. 6; hierna: „uitvoeringsverordening”), bevat, in titel III („De economische douaneregelingen) ervan, een hoofdstuk 1 („Basisbepalingen die verschillende regelingen gemeen hebben”).

16. Binnen dit kader bepaalt artikel 502 van die verordening:

„1. Behalve wanneer de economische voorwaarden worden geacht te zijn vervuld overeenkomstig [hoofdstuk 6] wordt de vergunning niet zonder onderzoek van de economische voorwaarden verleend.

[...]

5 — PB L 269, blz. 1.

6 — Deze omvatten de passieve en de actieve veredeling (aangezien de regeling behandeling onder douanetoezicht, zoals is aangegeven in overweging 50 van het nieuwe douanewetboek, is samengevoegd met laatstgenoemde regeling).

7 — Gecorrigeerd bij rectificatie van verordening (EU) nr. 952/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 9 oktober 2013 tot vaststelling van het douanewetboek van de Unie (PB L 287, blz. 90).

4. Voor de regeling passieve veredeling (hoofdstuk 6) dient bij het onderzoek te worden vastgesteld of
- a) de veredeling buiten de Gemeenschap tot ernstige nadelen voor de verwerkende bedrijven in de Gemeenschap kan leiden, of
 - b) de veredeling in de Gemeenschap economisch niet zinvol is of om technische redenen of wegens contractuele verplichtingen niet te verwezenlijken is.”

17. Overeenkomstig artikel 503, onder a), van die verordening kunnen de douaneautoriteiten het onderzoek van de economische voorwaarden, waarbij de Commissie is betrokken, verrichten. Artikel 504 van diezelfde verordening regelt de procedure die moet worden gevolgd wanneer van die mogelijkheid gebruik wordt gemaakt, als volgt:

„1. Wanneer overeenkomstig artikel 503 een onderzoek wordt ingesteld, wordt de zaak naar de Commissie gezonden. Het desbetreffende dossier bevat de resultaten van het reeds ingestelde onderzoek.

2. De Commissie zendt de betrokken douaneautoriteiten een ontvangstbevestiging of een kennisgeving indien zij op eigen initiatief handelt. Zij stelt in overleg met deze autoriteiten vast of de economische voorwaarden door het Comité moeten worden onderzocht.

[...]

4. De betrokken douaneautoriteiten en andere douaneautoriteiten die soortgelijke vergunningen of aanvragen behandelen, houden met de conclusies van het Comité rekening.

[...]”

18. Krachtens artikel 551, lid 1, van de uitvoeringsverordening is „[d]e regeling behandeling onder douanetoezicht [...] van toepassing op goederen waarvan de behandeling tot producten leidt waarop lagere rechten bij invoer van toepassing zijn dan op de invoergoederen”.

19. Artikel 585, lid 1, van die verordening, opgenomen in hoofdstuk 6 van titel III („Passieve veredeling”), bepaalt dat „[t]enzij er aanwijzingen zijn voor het tegendeel[,] de wezenlijke belangen van de be- of verwerkende bedrijven in de Gemeenschap niet [worden] geacht ernstig te worden geschaad”.

B – *Internationaal recht*

20. De Internationale Overeenkomst inzake de vereenvoudiging en de harmonisatie van douaneprocedures, ondertekend te Kyoto op 18 mei 1973, is in haar herziene versie (hierna: „Herziene Overeenkomst van Kyoto”) in werking getreden op 3 februari 2006. Deze overeenkomst beoogt, zoals volgt uit de preambule ervan, de douaneregelingen van de partijen bij de overeenkomst te vereenvoudigen en te harmoniseren.

21. Voornoemde overeenkomst bevat een algemene bijlage en verschillende specifieke bijlagen.⁸ Elke bijlage gaat vergezeld van richtsnoeren, die de partijen bij de overeenkomst niet binden.⁹

⁸ — Artikel 4, lid 1, van de Herziene Overeenkomst van Kyoto.

⁹ — Artikel 4, lid 4, van de Herziene Overeenkomst van Kyoto. Volgens artikel 1, onder g), van deze Overeenkomst vormen deze richtsnoeren „toelichtingen op de bepalingen van de algemene bijlage, de specifieke bijlagen en de hoofdstukken daarvan”.

22. Specifieke bijlage F („Behandeling”) bevat in hoofdstuk 2 ervan bepalingen die van toepassing zijn op de regeling passieve veredeling. De richtsnoeren met betrekking tot specifieke bijlage F van de Herziane Overeenkomst van Kyoto (hierna: „richtsnoeren van Kyoto”) bepalen, in hoofdstuk 2 („Passieve veredeling”) ervan, onder het opschrift „Economische voorwaarden”:

„Het gebruikmaken van de regeling passieve veredeling wordt niet toegestaan wanneer de wezenlijke belangen van de nationale veredelaars of producenten door de voorgenomen handelingen ernstig kunnen worden geschaad.

In het geval van de regeling passieve veredeling zijn de economische belangen van een land moeilijk vast te stellen, aangezien deze regeling, ook al is zij voornamelijk gunstig voor de werkgelegenheid in het buitenland, ook een rol speelt bij de vermindering van de productiekosten van nationale fabrikanten.

Derhalve moet een evenwicht worden gevonden tussen een maximale vermindering van de totale productiekosten van de nationale marktdeelnemers dankzij de mogelijkheid van uitbesteding in het buitenland en een voorbehoud van veredelingshandelingen aan andere nationale marktdeelnemers, hetgeen de nationale industrie minder concurrerend zou kunnen maken.”

23. De Unie is toegetreden tot de Herziane Overeenkomst van Kyoto bij besluit 2003/231/EG van de Raad van 17 maart 2003 betreffende toetreding van de Europese Gemeenschap tot het Protocol tot wijziging van de Internationale Overeenkomst inzake de vereenvoudiging en harmonisatie van douaneprocedures (Overeenkomst van Kyoto).¹⁰ De Unie is evenwel niet toegetreden tot Aanhangsel III bij het Protocol tot wijziging, dat overeenkomt met de specifieke bijlagen bij de Herziane Overeenkomst van Kyoto.¹¹

III – Hoofdgeding, prejudiciële vraag en procedure voor het Hof

24. Op 30 juni 2008 heeft Argos bij de Inspecteur van de Nederlandse douane krachtens artikel 85 van het douanewetboek een aanvraag ingediend voor een vergunning voor passieve veredeling. Argos wenste communautaire benzine die was bestemd om te worden uitgevoerd met het oog op de vermenging ervan met bio-ethanol uit een derde land die niet in de Unie in het vrije verkeer was gebracht, onder deze regeling te plaatsen. Door deze vermenging, in een verhouding van circa 15 eenheden benzine en 85 eenheden bio-ethanol, verkreeg Argos ethanol 85 (hierna: „E85”), een biobrandstof die geschikt is voor bepaalde aangepaste voertuigen, de zogenoemde „flexifuel”-voertuigen.

25. Volgens dit verzoek wilde Argos deze vermenging doen plaatsvinden op volle zee. De benzine en de bio-ethanol zouden in een Nederlandse haven aan boord van een schip worden gebracht en geladen in twee compartimenten, die van elkaar waren gescheiden door een tussenschot. Wanneer dit schip eenmaal buiten de territoriale wateren van de Unie zou zijn aangekomen, zou dit tussenschot worden verwijderd, waardoor de twee bestanddelen zich zouden vermengen, waarbij de golfslag dit proces zou stimuleren. Daarna zou het schip terugkeren naar Nederland.

¹⁰ — PB L 86, blz. 21.

¹¹ — Zie artikel 1, lid 1, en overweging 2 van besluit 2003/231.

26. De aldus verkregen E85 zou vervolgens bij de douane worden aangegeven voor het vrije verkeer in de Unie en worden onderworpen aan de bij dat product behorende rechten bij invoer (tarief 6,5 % ad valorem). Door toepassing van de regeling passieve veredeling zou Argos in aanmerking komen voor een vermindering van die rechten met een bedrag dat overeenkomt met dat van de douanerechten (tarief 4,7 % ad valorem) die op die datum zouden zijn toegepast op de communautaire benzine indien deze zou zijn ingevoerd en in het vrije verkeer gebracht in de Unie vanaf de plaats waar zij was vermengd.

27. De Inspecteur van de Nederlandse douane heeft het verzoek van Argos voor advies voorgelegd aan de Europese Commissie om te onderzoeken of was voldaan aan de economische voorwaarden waaraan de toekenning van een vergunning voor passieve veredeling krachtens artikel 148, onder c), van het douanewetboek was onderworpen.¹² De Commissie heeft daarop advies gevraagd aan het Comité douanewetboek (hierna: „Comité”).¹³

28. Het Comité meende te moeten weigeren Argos gebruik te laten maken van de regeling passieve veredeling, aangezien aan die voorwaarden niet was voldaan. Die conclusie was gebaseerd op argumenten die door de Commissie waren aangevoerd tijdens een bijeenkomst van het Comité op 11 november 2009. De Commissie betoogde dat de ingevoerde E85 rechtstreeks concurreerde met communautaire bio-ethanol, aangezien E85 hoofdzakelijk uit bio-ethanol bestaat. In 2008 was bijna de helft van de productiecapaciteit van industriële ethanol van de Unie ongebruikt. Volgens de Commissie zou een invoer van bio-ethanol in grote hoeveelheden er dan ook toe leiden dat de wezenlijke belangen van communautaire bio-ethanolproducenten ernstig worden geschaad.

29. Bij besluit van 13 april 2010 heeft de Inspecteur van de douane, onder verwijzing naar deze argumenten, het verzoek van Argos afgewezen.

30. Nadat de Rechtbank Haarlem haar beroep had verworpen, stelde Argos hoger beroep in bij het Gerechtshof Amsterdam, dat de uitspraak in eerste aanleg verwierp door, met name, te overwegen dat niet moest worden nagegaan of het bewerken van communautaire benzine tot E85 onder de regeling passieve veredeling schade zou toebrengen aan de belangen van communautaire producenten van bio-ethanol, maar of dit de belangen zou schaden van communautaire producenten van E85. Aangezien, volgens het Gerechtshof Amsterdam, de Inspecteur van de douane meende niet over aanwijzingen te beschikken dat het gebruik van de gevraagde regeling schade zou toebrengen aan de wezenlijke belangen van laatstgenoemde producenten, moest deze ervan uitgaan dat, overeenkomstig het vermoeden van artikel 585, lid 1, van de uitvoeringsverordening, aan de economische voorwaarden van die regeling was voldaan. Daarop heeft de Staatssecretaris van Financiën beroep in cassatie ingesteld bij de Hoge Raad der Nederlanden.

31. De Hoge Raad is van oordeel dat de uitkomst van het cassatieberoep afhangt van de uitlegging van het begrip „communautaire veredelaars”, in de zin van artikel 148, onder c), van het douanewetboek, en, meer bepaald, van de vraag of dat begrip in casu ook communautaire producenten van bio-ethanol omvat.

32. De Hoge Raad betwijfelt met name of de conclusie waartoe het Hof in het arrest Friesland Coberco Dairy Foods¹⁴ is gekomen met betrekking tot de regeling behandeling onder douanetoezicht, naar analogie kan worden uitgebreid tot de regeling passieve veredeling. Uit dat arrest volgt dat, om na te gaan of aan de economische voorwaarden van laatstgenoemde regeling is voldaan, zowel de economische belangen van communautaire producenten van het door de behandeling verkregen eindproduct als die van communautaire producenten van de grondstoffen die tijdens deze behandeling zijn gebruikt, in aanmerking moeten worden genomen.

12 — Zoals dit wordt toegestaan door artikel 503, onder a), van de uitvoeringsverordening.

13 — Overeenkomstig artikel 504 van de uitvoeringsverordening.

14 — C-11/05, EU:C:2006:312.

33. In deze omstandigheden heeft de Hoge Raad besloten de behandeling van de zaak te schorsen en het Hof te verzoeken om een prejudiciële beslissing over de volgende vraag:

„Dient in het kader van een toetsing van de economische voorwaarden voor een regeling passieve veredeling het begrip „communautaire veredelaars” in artikel 148, letter c, van het [douanewetboek] aldus te worden uitgelegd dat daaronder mede worden verstaan communautaire producenten van grondstoffen of halffabricaten gelijk aan die welke bij het veredelingsproces als niet-communautaire goederen worden verwerkt?”

34. Argos, de Griekse en de Nederlandse regering alsmede de Commissie hebben schriftelijke opmerkingen ingediend. Aan de mondelinge behandeling op 13 januari 2016 hebben Argos, de Nederlandse regering en de Commissie deelgenomen.

IV – Beoordeling

A – Overwegingen vooraf

35. Het hoofdgeding vindt zijn oorsprong in de weigering door de Nederlandse douaneautoriteiten om aan Argos een vergunning te verlenen voor de regeling passieve veredeling voor de handeling bestaande in het uitvoeren van communautaire benzine naar de volle zee teneinde deze benzine te vermengen met niet-communautaire bio-ethanol, en de aldus verkregen E85 vervolgens in te voeren.¹⁵

36. Zoals Argos ter terechtzitting heeft verklaard, vloeide het verrichten van deze handeling op volle zee enkel voort uit de wens om voordeel te halen uit het verschil in douaneheffing tussen bio-ethanol en E85.

37. Bio-ethanol, dat wordt aangemerkt als een landbouwproduct, is uit dien hoofde onderworpen aan invoerrechten die volgens de Commissie thans neerkomen op een heffing van ongeveer 40 % ad valorem.¹⁶ Wanneer dit product eenmaal, zelfs in uiterst kleine hoeveelheden, is vermengd met benzine, verliest het zijn karakter als landbouwproduct en wordt het een chemisch product, dat wordt belast met een heffing van 6,5 % ad valorem.¹⁷

38. Het tarief dat wordt geheven over het eindproduct (E85) is dus lager dan het tarief dat drukt op de grondstoffen of halffabrikaten (hierna, gezamenlijk: „tussenproducten”¹⁸) van niet-communautaire herkomst die worden gebruikt om dit product te verkrijgen (bio-ethanol). Een dergelijke situatie wordt gewoonlijk aangeduid als „tariefanomalie”, aangezien de in het gemeenschappelijk douanetarief voorziene tarieven in het algemeen hoger worden naargelang de mate van bewerking van het product.¹⁹

15 — Niet betwist wordt dat een dergelijke vermenging een „veredelingshandeling” vormt in de zin van artikel 114, lid 2, onder c), van het douanewetboek.

16 — Niet-gedenatureerde ethylalcohol met een alcoholvolumegehalte van ten minste 80 % vol, viel onder postonderverdeling 2207 10 00 en was krachtens verordening (EG) nr. 1214/2007 van de Commissie van 20 september 2007 tot wijziging van bijlage I bij verordening (EEG) nr. 2658/87 van de Raad met betrekking tot de tarief- en statistiek nomenclatuur en het gemeenschappelijk douanetarief (PB L 286, blz. 1), onderworpen aan douanerechten van 19,20 EUR per hectoliter. Ditzelfde tarief is van toepassing gebleven onder uitvoeringsverordening (EU) nr. 1001/2013 van de Commissie van 4 oktober 2013 tot wijziging van de bijlage bij uitvoeringsverordening (EEG) nr. 2658/87 met betrekking tot de tarief- en statistiek nomenclatuur en het gemeenschappelijk douanetarief (PB L 290, blz. 1).

17 — E85 werd beschouwd als een chemisch product dat ingevolge verordening nr. 1214/2007 valt onder postonderverdeling 3824 90 97. Verordening nr. 1001/2013 heeft dat tarief niet gewijzigd.

18 — De begrippen „tussenproduct” en „eindproduct” verwijzen naar een relatieve typologie, die samenhangt met het gebruik van het product. Zo zijn bijvoorbeeld bio-ethanol en benzine, afhankelijk van hun bestemming, tussenproducten of eindproducten. Een product wordt een „tussenproduct” genoemd wanneer het wordt veredeld teneinde een ander product te verkrijgen waarin het zijn waarde incorporeert.

19 — Zie in dit verband arrest Wacker Werke (C-142/96, EU:C:1997:386, punten 14, 15 en 21) en conclusie van advocaat-generaal Poiares Maduro in de zaak Friesland Coberco Dairy Foods (C-11/05, EU:C:2006:78, punt 42).

39. Argos heeft ter terechtzitting ook gepreciseerd dat zij in eerste instantie een vergunning had aangevraagd om bovengenoemde producten te vermengen onder de regeling behandeling onder douanetoezicht.²⁰ Toepassing van die regeling zou haar in staat hebben gesteld om binnen de Unie niet-communautaire bio-ethanol te behandelen zonder dat dit product wordt onderworpen aan invoerrechten, aangezien enkel het uit de behandeling voortgekomen product, het zogenoemde „behandelde product” (E85), wordt belast tegen het bijbehorende (lagere) tarief wanneer het in het vrije verkeer wordt gebracht.²¹ Pas nadat zij een weigering had gekregen, heeft deze onderneming, in tweede instantie, verzocht om een vergunning om dit mengsel op volle zee te vervaardigen onder de regeling passieve veredeling.

40. Het lijkt mij zinvol er in dit stadium op te wijzen dat Argos er ook voor had kunnen kiezen de bio-ethanol buiten de Unie te vermengen met communautaire benzine die is geplaatst onder de uitvoerregeling.²² De toepassing van die regeling is in beginsel niet onderworpen aan voorafgaande toestemming.²³ Overigens blijft het elke marktdeelnemer vrijstaan om – nog eenvoudiger – bio-ethanol buiten de Unie te vermengen met niet-communautaire benzine, teneinde deze te bewerken tot een product dat valt onder een tariefpost waaraan lagere rechten zijn verbonden. De gebruikmaking van dergelijke mengsels heeft trouwens een aanzienlijke omvang aangenomen.²⁴

41. Door de voorgenomen handeling uit te voeren onder de regeling passieve veredeling, kwam Argos evenwel niet alleen in aanmerking voor toepassing van de tarieven op E85 in plaats van die op pure bio-ethanol, maar ook voor een vermindering van de invoerrechten op E85 met het bedrag van de (fictieve) rechten op tijdelijk uitgevoerde benzine (tegen een tarief van 4,7 % ad valorem²⁵). Deze regeling staat degenen die er gebruik van maken immers toe om op het bedrag van de invoerrechten op de als gevolg van de veredeling verkregen goederen – de zogenoemde „veredelingsproducten” – het bedrag in aftrek te brengen van de invoerrechten die zouden drukken op de tijdelijk uitgevoerde communautaire goederen indien deze onveredeld zouden zijn wederingevoerd.²⁶

42. In casu heeft de Inspecteur van de Nederlandse douane geweigerd om aan Argos de gevraagde vergunning voor passieve veredeling te verlenen omdat niet was voldaan aan het (als „economische voorwaarden” aangeduide) vereiste, neergelegd in artikel 148, onder c), van het douanewetboek, op grond waarvan een dergelijke vergunning niet kan worden verleend „indien gebruikmaking van [deze] regeling [...] er [...] toe leidt dat de wezenlijke belangen van de communautaire veredelaars ernstig worden geschaad”.

43. De verwijzende rechter wenst in wezen te vernemen of het begrip „communautaire veredelaars”, in de zin van die bepaling, enkel betrekking heeft op communautaire producenten van producten die vergelijkbaar zijn met het veredelingsproduct waarvan de totstandkoming onder de regeling passieve verdeling is beoogd (E85), of ook op communautaire producenten van producten die vergelijkbaar zijn met niet-communautaire tussenproducten die bestemd zijn om te worden vermengd met tijdelijk uitgevoerde goederen tijdens de veredeling daarvan (bio-ethanol).

20 — Deze precisering volgt evenwel niet uit het verwijzingsarrest.

21 — Artikel 130 van het douanewetboek.

22 — De veredeling van een communautair goed buiten de Unie en de daaropvolgende invoer van het veredelingsproduct tegen het daarvoor geldende tarief vereisen immers als zodanig niet dat dit goed onder de regeling passieve veredeling is geplaatst. Dit vereiste geldt alleen om in aanmerking te komen voor de specifieke douanefaciliteit die deze regeling toekent.

23 — Zie artikelen 161 en 162 van het douanewetboek.

24 — Zie *La politique d'aide aux biocarburants, Rapport public thématique – Évaluation d'une politique publique*, Cour des comptes de la République française (januari 2012, beschikbaar op het volgende adres: <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/rapports-publics/124000047.pdf>, blz. 76 en 107-110).

25 — Deze benzine valt ingevolge verordening nr. 1214/2007 onder postonderverdeling 2710 11 45. Ditzelfde tarief geldt thans ingevolge verordening nr. 1001/2013.

26 — Artikel 151, lid 1, van het douanewetboek. Zonder toepassing van de regeling passieve veredeling zouden tijdelijk uitgevoerde goederen, aangezien communautaire goederen deze status verliezen wanneer zij het douanegebied van de Unie verlaten (artikel 4, lid 8, van het douanewetboek), bij hun wederinvoer in de vorm van veredelingsproducten op dezelfde wijze worden behandeld als niet-communautaire goederen.

44. Alvorens deze vraag aan te snijden, wil ik ingaan op enkele argumenten van de Griekse regering en de Commissie die, hoewel laatstgenoemden niet formeel de ontvankelijkheid van die vraag hebben betwist, er in wezen toe strekken het Hof te overtuigen van het hypothetische karakter ervan.

B – *Ontvankelijkheid*

1. Toepasselijkheid van de regeling passieve veredeling op handelingen die zich afspelen op volle zee

45. De Griekse regering betoogt dat de regeling passieve veredeling niet van toepassing is op handelingen die zich afspelen op volle zee, aangezien artikel 151, lid 1, van het douanewetboek, gelet op de bewoordingen ervan, vereist dat de voorgenomen handelingen zich afspelen in een bepaald „land”.

46. Ik merk in dit verband op dat de formulering die wordt gebruikt in voornoemd artikel 151, lid 1, van dat wetboek niet terugkeert in de andere relevante bepalingen. Artikel 145, lid 1, van voornoemd wetboek en artikel 502, lid 4, van de uitvoeringsverordening verwijzen immers naar veredelingshandelingen „buiten het douanegebied van de Gemeenschap”, respectievelijk „buiten de Gemeenschap”.

47. Gelet op dit verschil in terminologie, moet worden gezocht naar de uitlegging die het meest in overeenstemming is met de doelstelling van deze regeling. Deze is er hoofdzakelijk in gelegen te voorkomen dat communautaire goederen die afkomstig zijn uit het vrije verkeer en tijdelijk zijn uitgevoerd om te worden veredeld, bij hun wederinvoer in de vorm van veredelingsproducten worden belast.²⁷ De aldus nagestreefde vrijstelling is van toepassing, onafhankelijk van de bestemming waarheen deze goederen tijdelijk worden verstuurd.

48. In het licht van een dergelijke doelstelling maakt het weinig uit of deze goederen worden vervoerd op het grondgebied van een derde land of in een zone die onder de soevereiniteit van geen enkel land valt (zoals de volle zee), voor zover deze zone zich bevindt buiten het douanegebied van de Unie.

49. Bijgevolg ben ik van mening dat de regeling passieve veredeling van toepassing kan zijn wanneer de betrokken handelingen plaatsvinden op volle zee.²⁸

2. Stelling dat het Hof de conclusies van de Inspecteur van de douane niet in twijfel kan trekken

50. De Commissie betwist om te beginnen het uitgangspunt van de verwijzende rechter dat is gebaseerd op de verklaring van de Inspecteur van de douane ter terechtzitting van het Gerechtshof Amsterdam, volgens welke de gebruikmaking van de regeling passieve veredeling in casu geen ernstige schade zou toebrengen aan de wezenlijke belangen van communautaire producenten van E85.²⁹ De Commissie verwijst naar aanleiding hiervan naar de notulen van de bijeenkomst van het Comité van

27 — Zie de achtste overweging van richtlijn 76/119/EEG van de Raad van 18 december 1975 inzake de harmonisatie van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen met betrekking tot de regeling „passieve veredeling” (PB L 24, blz. 58), de vierde overweging van verordening nr. 2473/86, en de arresten Wacker Werke (C-142/96, EU:C:1997:386, punt 21) en GEFCO (C-411/01, EU:C:2003:536, punt 51). Zie ook de Aanbeveling van de Commissie aan de lidstaten inzake de heffing van invoerrechten ten aanzien van goederen welke weder worden ingevoerd na een voorafgaande tijdelijke uitvoer ter verwerking, bewerking of herstelling, van 29 november 1961 (PB 1962, 3, blz. 79).

28 — Ook de lidstaten in het Comité steunden in meerderheid deze conclusie (zie 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/).

29 — Zonder dit uitgangspunt in twijfel te trekken, lijkt het mij nuttig om erop te wijzen dat de verklaring van die Inspecteur dat hij niet beschikte over aanwijzingen dat gebruikmaking van de gevraagde regeling het risico met zich mee zou kunnen brengen van ernstige schade aan de wezenlijke belangen van communautaire producenten van E85, niet gelijk staat aan een bevestiging dat een dergelijk risico niet bestaat. Deze verklaring betekent enkel dat die Inspecteur, bij gebreke van uitdrukkelijke aanwijzingen daarvoor in de conclusies van het Comité met betrekking tot het onderzoek van de economische voorwaarden, zich ervan heeft onthouden een risico van ernstige schade aan die belangen vast te stellen, zodat het door artikel 585, lid 1, van de uitvoeringsverordening ingestelde vermoeden niet werd weerlegd.

11 november 2009³⁰, waaruit blijkt dat zowel de communautaire producenten van bio-ethanol als die van E85 hun belangen ernstig geschaad zouden zien door de verlening van de vergunning voor gebruikmaking van die regeling. Volgens de Commissie zou de prejudiciële vraag niet relevant zijn indien zou worden aangenomen dat toepassing van die regeling de wezenlijke belangen van communautaire producenten van E85 ernstig zou schaden.

51. Zonder mij uit te spreken over de vraag of het Comité daadwerkelijk heeft aangenomen dat de door Argos voorgenomen handeling de wezenlijke belangen van communautaire producenten van zowel bio-ethanol als E85³¹ ernstig kon schaden, merk ik op dat een dergelijke constatering in elk geval niet kan leiden tot niet-ontvankelijkheid van de vraag.

52. Ten eerste valt, voor zover het betoog van de Commissie neerkomt op het in twijfel trekken van het feitelijk kader zoals dit is omschreven in het verwijzingsarrest, de beoordeling van de feiten van de zaak immers onder de bevoegdheid van de nationale rechterlijke instantie. Het Hof is dus uitsluitend bevoegd zich op basis van de hem door die rechterlijke instantie verstrekte feiten uit te spreken over de uitlegging of de rechtsgeldigheid van een communautair rechtsvoorschrift.³²

53. Ten tweede zijn, zoals het Hof heeft vastgesteld in het arrest Friesland Coberco Dairy Foods³³, de conclusies van het Comité niet bindend voor de nationale douaneautoriteiten.³⁴ Ook al zou de Inspecteur van de douane hiervan zijn afgeweken³⁵, dan nog zou dit het besluit van laatstgenoemde dus niet ongeldig maken, en dus evenmin de prejudiciële vraag hypothetisch maken.

54. Nu ik dus heb bevestigd dat deze vraag ontvankelijk is, zal ik deze thans inhoudelijk onderzoeken.

C – Uitlegging van het begrip „communautaire veredelaars” in de zin van artikel 148, onder c), van het douanewetboek

55. Volgens Argos heeft het begrip „communautaire veredelaars” in casu uitsluitend betrekking op communautaire producenten van E85. De andere belanghebbenden zijn daarentegen van mening dat dit begrip ook communautaire producenten van bio-ethanol omvat.

56. Deze tegengestelde benaderingen zijn inzonderheid gebaseerd op de uiteenlopende lessen die zijn getrokken uit het arrest Friesland Coberco Dairy Foods³⁶, waarin het Hof artikel 133, onder e), van het douanewetboek heeft uitgelegd. Deze bepaling formuleert de economische voorwaarden van de regeling behandeling onder douanetoezicht en vereist daarvoor met name dat er geen ernstige schade

30 — Zie voetnoot 28 van de onderhavige conclusie.

31 — Zoals is benadrukt in punt 52 van de onderhavige conclusie, behoort een dergelijke beoordeling niet tot de bevoegdheid van het Hof. Ik merk evenwel op dat bovengenoemde notulen geen steun geven aan het standpunt van de Commissie. Uit die notulen volgt dat het Comité *in eerste instantie* heeft onderzocht of er aanwijzingen bestonden dat niet was voldaan aan de economische voorwaarden, zodat het door artikel 585, lid 1, van de uitvoeringsverordening ingevoerde vermoeden zou worden weerlegd en deze voorwaarden dus zouden moeten worden onderzocht. Het Comité heeft vastgesteld dat dergelijke aanwijzingen bestonden, aangezien de meerderheid van de lidstaten had beklemtoond dat de wezenlijke belangen van de communautaire producenten van bio-ethanol en E85 ernstig zouden worden geschaad, daar de ingevoerde bio-ethanol, hetzij puur, hetzij – vermengd met benzine – in de vorm van E85, rechtstreeks concurreert met binnenlandse bio-ethanol. Daarom is het Comité *in tweede instantie* overgegaan tot het onderzoek van de economische voorwaarden. Het Comité kwam, op basis van de verklaringen van de Commissie dat de invoer van grote hoeveelheden bio-ethanol de communautaire producenten van bio-ethanol ernstige schade zou berokkenen, tot de conclusie dat aan deze voorwaarden niet was voldaan. Het lijkt er dus op dat, hoewel de lidstaten wel degelijk hebben gewezen op de wezenlijke belangen van de producenten van E85 om aan te tonen dat er aanwijzingen bestaan dat aan voornoemde voorwaarden niet was voldaan, en dus om een onderzoek daarvan in te leiden, de Commissie in het kader van dat onderzoek zelf enkel nog heeft verwezen naar de belangen van de producenten van bio-ethanol.

32 — Zie in die zin arrest Dumon en Froment (C-235/95, EU:C:1998:365, punten 25 en 26 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

33 — C-11/05, EU:C:2006:312, punt 33.

34 — Overeenkomstig artikel 504, lid 4, van de uitvoeringsverordening dienen de douaneautoriteiten die conclusies slechts in aanmerking te nemen. Het Hof heeft evenwel in het arrest Friesland Coberco Dairy Foods (C-11/05, EU:C:2006:312, punt 27) gepreciseerd dat die autoriteiten, in voorkomend geval, hun besluit om daarvan af te wijken, moeten motiveren.

35 — Om redenen die zijn uiteengezet in voetnoot 30 van de onderhavige conclusie, lijkt mij dit niet het geval.

36 — C-11/05, EU:C:2006:312.

wordt toegebracht aan de wezenlijke belangen van „communautaire producenten van soortgelijke goederen”. Het Hof oordeelde in dat arrest dat bij het onderzoek van deze voorwaarden „niet alleen rekening moet worden gehouden met de markt van eindproducten, maar ook met de economische situatie op de markt van de grondstoffen die voor de vervaardiging van deze producten worden gebruikt”.³⁷

57. De Griekse en de Nederlandse regering, alsook de Commissie, pleiten ervoor om de slotsom van het Hof in bovengenoemd arrest naar analogie toe te passen op de regeling passieve veredeling. Argos betoogt daarentegen dat die slotsom niet kan worden uitgebreid tot die regeling, gelet op de verschillen, die betrekking hebben op, ten eerste, de tekst van de bepalingen waarin de economische voorwaarden van de regelingen behandeling onder douanetoezicht en passieve veredeling zijn geformuleerd, en, ten tweede, de respectieve doelstellingen daarvan.

58. Om redenen die ik hierna zal uiteenzetten, acht ik de eerste van deze benaderingen het meest overtuigend.

1. Letterlijke uitlegging

59. Op het eerste gezicht zouden bepaalde tekstuele argumenten kunnen pleiten voor een restrictieve uitlegging van artikel 148, onder c), van het douanewetboek.

60. Om te beginnen impliceert de term „veredelaars” het verrichten van activiteiten die erin bestaan de staat van een al bestaand product te wijzigen. Het begrip „communautaire veredelaars” duidt dus, zoals Argos betoogt, enkel op producenten die, binnen de Unie, communautaire tussenproducten veredelen die gelijksoortig zijn aan de tijdelijk uitgevoerde goederen (benzine), met het oog op het verkrijgen van een eindproduct dat gelijksoortig is aan het veredelingsproduct (E85).³⁸

61. Vervolgens verwijst artikel 148, onder c), van het douanewetboek naar de wezenlijke belangen van „communautaire veredelaars”, terwijl artikel 133, onder e), van dat wetboek melding maakt van die van „communautaire producenten”. Men kan met recht verdedigen dat de wetgever, door in deze twee bepalingen een uiteenlopende terminologie te hanteren, daaraan verschillende betekenissen heeft willen geven.

62. Tot slot worden, hoewel het douanewetboek geen definitie geeft van het begrip „veredelaars”, in 8 van de 23 taalversies van dat wetboek termen gebruikt die dezelfde woordkern hebben waarmee de „veredelaars” in de zin van artikel 148, onder c), van dat wetboek en de „veredelingshandelingen” die worden gedefinieerd in artikel 114, lid 2, onder c), van datzelfde wetboek, worden aangeduid.³⁹ Zo wordt in de Engelse versie van artikel 148, onder c), van het douanewetboek de term „processors” gebruikt, die verwijst naar de uitdrukking „processing”, welke wordt gedefinieerd in artikel 114, lid 2, onder c), van dat wetboek. Ook in de Nederlandse versie van dat wetboek worden in deze bepalingen respectievelijk de termen „veredelaars” en „veredelingshandelingen” gebruikt.

63. Deze overwegingen kunnen evenwel niet elke dubbelzinnigheid met betrekking tot de uitlegging van artikel 148, onder c), van dat wetboek wegnemen.

37 — Ibidem, punt 52.

38 — De Nederlandse regering heeft een variant van deze letterlijke uitlegging voorgesteld, volgens welke het begrip „communautaire veredelaars” niet alleen marktdeelnemers omvat die grondstoffen of halffabrikaten veredelen tot een veredelingsproduct (E85), maar ook marktdeelnemers die grondstoffen of halffabrikaten veredelen om andere halffabrikaten (bio-ethanol) te verkrijgen, die deel gaan uitmaken van de samenstelling van het veredelingsproduct. Deze uitlegging zou leiden tot een, in mijn ogen, ongerechtvaardigd onderscheid, afhankelijk van de vraag of de bij de veredeling gebruikte goederen grondstoffen dan wel halffabrikaten vormen. Terwijl de belangen van communautaire producenten van halffabrikaten, die grondstoffen „veredelen” om deze halffabrikaten te verkrijgen, in aanmerking zouden kunnen worden genomen uit hoofde van artikel 148, onder c), van het douanewetboek, zou aan de belangen van communautaire producenten van grondstoffen, die niets „veredelen”, voorbij worden gegaan.

39 — Te weten de Engelse, Kroatische, Letse, Hongaarse, Maltese, Nederlandse, Slowaakse en Zweedse versie.

64. In de Bulgaarse, Estse, Kroatische, Litouwse en Finse versie van het douanewetboek worden namelijk dezelfde woorden gebruikt om de „producenten” in de zin van artikel 133, onder e), en de „veredelaars” in artikel 148, onder c), van dat wetboek aan te duiden. Deze woorden, die in het Frans zijn vertaald met „producteurs”, impliceren geen ingreep met betrekking tot een al bestaand product.

65. Bovendien heeft de in laatstgenoemde bepaling gebruikte term waarmee de „veredelaars” worden aangeduid, in elf taalversies⁴⁰ dezelfde woordkern als de uitdrukking die overeenkomt met de „veredeling” in artikel 114, lid 2, onder c), tweede streepje, van dat wetboek.⁴¹ Een strikt letterlijke uitlegging zou er dus op neerkomen dat enkel rekening wordt gehouden met de belangen van communautaire marktdeelnemers die activiteiten van „veredeling” verrichten binnen de Unie. Zij zou daarentegen de belangen van diegenen die aldaar activiteiten verrichten van „bewerking” of „reparatie”, die echter ook „veredelingshandelingen” vormen, in de zin van artikel 114, lid 2, onder c), van datzelfde wetboek, uitsluiten.

66. In deze omstandigheden ben ik van mening dat het Hof zich niet kan onttrekken aan een analyse van de doelstellingen en de context van artikel 148, onder c), van het douanewetboek. Inzonderheid dient die bepaling, gelet op de verschillen tussen de taalversies ervan, overeenkomstig vaste rechtspraak te worden uitgelegd „op basis van de algemene opzet en de doelstelling van de regeling waarvan zij een onderdeel vormt”.⁴² Om redenen die hierna uiteen worden gezet, vragen deze aspecten om een ruime uitlegging van die bepaling.

2. Teleologische en contextuele uitlegging

a) De economische voorwaarden van de economische douaneregelingen moeten ruim worden uitgelegd

67. De economische douaneregelingen maken het mogelijk, doordat zij afwijken van de regels die zijn neergelegd in de gewone douaneregelingen voor in- en uitvoer, bepaalde, voor de communautaire industrie schadelijk geachte, gevolgen – die zouden voortvloeien uit de toepassing van die regels – te voorkomen.

68. Zo beoogt de regeling behandeling onder douanetoezicht bepaalde behandlungsactiviteiten binnen de Unie te houden wanneer „het belasten van de goederen naar hun soort volgens het tarief of hun staat op het tijdstip van invoer, tot een hoger bedrag leidt dan economisch verantwoord zou zijn en ertoe aanzet bepaalde economische activiteiten naar buiten de Unie te verplaatsen”.⁴³ Daartoe maakt deze regeling het mogelijk niet-communautaire goederen te behandelen binnen de Unie zonder dat zij worden onderworpen aan invoerrechten, aangezien enkel de behandelde producten worden belast.⁴⁴

40 — Te weten de Spaanse, Tsjechische, Deense, Duitse, Griekse, Franse, Italiaanse, Poolse, Portugese, Roemeense en Sloveense versie. In de Engelse, Letse, Hongaarse, Maltese en Slowaakse versie is, hoewel de term waarmee de „veredeling” wordt aangeduid dezelfde woordkern heeft als de term die verwijst naar „veredelaars”, de eerste van deze termen identiek aan de term waarmee het in artikel 114, lid 2, onder c), van dat wetboek gebruikte „verwerking” wordt aangeduid.

41 — Zo worden in de Duitse versie van het douanewetboek in artikel 148, onder c), de term „Verarbeitern” en in artikel 114, lid 2, onder c), tweede streepje, het woord „Verarbeitung” gebruikt.

42 — Zie in die zin arrest *Elsacom* (C-294/11, EU:C:2012:382, punt 27 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

43 — Eerste overweging van verordening (EEG) nr. 2763/83 van de Raad van 26 september 1983 inzake de regeling volgens welke goederen onder douanetoezicht kunnen worden behandeld alvorens zij in het vrije verkeer worden gebracht (PB L 272, blz. 1), ingetrokken bij het douanewetboek.

44 — Artikel 130 van het douanewetboek.

69. De regeling behandeling onder douanetoezicht vindt in het bijzonder toepassing wanneer de invoerrechten op behandelde producten lager zijn dan die op tussenproducten die worden gebruikt in het behandelingsproces.⁴⁵ Deze regeling ontleent zijn bestaansrecht dus aan tariefanomalieën die, indien zij niet kunnen worden verholpen, zouden aanzetten tot verplaatsing van behandelingsactiviteiten naar buiten de Unie.

70. Met de regeling passieve veredeling kan worden voorkomen dat communautaire goederen die worden uitgevoerd om te worden veredeld, bij hun wederinvoer – in de vorm van veredelingsproducten – worden belast.⁴⁶ Deze regeling vergemakkelijkt dus de verplaatsing naar buiten de Unie van bepaalde veredelingsactiviteiten, hetgeen de communautaire wetgever gerechtvaardigd achtte om technische of economische redenen, in het kader van een internationale werkverdeling.⁴⁷

71. Tegenover het voordeel dat deze regelingen opleveren voor de gebruikers ervan, staat een potentiële schade voor andere belangen van de communautaire industrie.⁴⁸ De wetgever, die zich van dit risico bewust was, heeft ervoor gezorgd het evenwicht te waarborgen tussen de betrokken belangen, door de vergunning voor gebruikmaking van die regelingen ervan afhankelijk te stellen dat aan bepaalde economische voorwaarden wordt voldaan. Deze trachten, in het kader van zowel de regeling behandeling onder douanetoezicht als de regeling passieve veredeling, te voorkomen dat toepassing van deze regelingen – die de industriële activiteit van de gebruikers ervan beogen te stimuleren – schade toebrengt aan „wezenlijke belangen” van de andere communautaire marktdeelnemers.⁴⁹ Die voorwaarden verhinderen dus dat het gebruik van deze – van de gewone douaneregelingen afwijkende – regelingen de communautaire industrie eerder verzwakt dan versterkt.

72. Binnen deze optiek heeft de wetgever mijns inziens de economische voorwaarden van de economische douaneregelingen ruim geformuleerd en, correlatief, een aanzienlijke beoordelingsmarge toegekend aan de bevoegde douaneautoriteiten en aan het Comité dat tot opdracht heeft hen daartoe bij te staan.

73. Derhalve hoedt de in de bepalingen inzake deze voorwaarden gebruikte terminologie zich ervoor het onderzoek daarvan in een te nauw keurslijf te dwingen. Deze bepalingen vermelden noch de specifieke elementen die binnen het kader van dat onderzoek in aanmerking moeten worden genomen, noch de markten waarop zij betrekking hebben. Met name artikel 133, onder e), van het douanewetboek verwijst naar wezenlijke belangen van communautaire producenten „van soortgelijke goederen”, zonder precies aan te geven in hoeverre deze goederen vergelijkbaar of inwisselbaar moeten zijn, terwijl in artikel 148, onder c), van het douanewetboek en artikel 502, lid 4, van de uitvoeringsverordening melding wordt gemaakt van de wezenlijke belangen van „communautaire veredelaars”, zonder nader aan te duiden op welke markten de activiteiten van laatstgenoemden betrekking hebben. Ook het nieuwe douanewetboek verwijst kort en bondig naar de belangen van „producenten in de Unie”.⁵⁰

45 — Artikel 551, lid 1, van de uitvoeringsverordening.

46 — Zie punt 47 van de onderhavige conclusie.

47 — Eerste en tweede overweging van richtlijn 76/119 en eerste overweging van verordening nr. 2473/86, die in de plaats is gekomen van deze richtlijn en nadien is vervangen door het douanewetboek.

48 — Zie punten 83-91 van de onderhavige conclusie.

49 — Op soortgelijke wijze wordt in de richtsnoeren van Kyoto (blz. 3) bepaald dat „[d]e toepassing [van de regeling passieve veredeling] kan worden onderworpen aan de voorwaarde dat de voorgenomen veredelingshandelingen geen schade toebrengen aan nationale belangen”.

50 — Artikel 211, lid 4, onder b), van het nieuwe douanewetboek.

74. Bovendien zijn de douaneautoriteiten niet gehouden om binnen de context van dat onderzoek de Commissie te raadplegen⁵¹ en zijn zij, wanneer zij besluiten om tot een dergelijke raadpleging over te gaan en de Commissie zich op haar beurt tot het Comité wendt, niet gebonden door de conclusies van dat Comité.⁵²

75. In het licht van deze overwegingen ben ik van mening dat deze economische voorwaarden soepel moeten worden uitgelegd en toegepast⁵³, teneinde de bevoegde douaneautoriteiten in staat te stellen hun rol als bewaarders van het evenwicht tussen de betrokken belangen volledig te vervullen. Ook lijkt het me, gelet op het afwijkend karakter van de economische douaneregelingen, gerechtvaardigd dat de voorwaarden voor afgifte van een vergunning om daarvan gebruik te maken, ruim worden uitgelegd.

76. Het lijkt mij daarentegen juist strijdig met de geest en de doelstellingen van de regeling passieve veredeling, wanneer een strikte uitlegging van de economische voorwaarden van deze regeling die autoriteiten zou beletten rekening te houden met de wezenlijke belangen van bepaalde communautaire marktdeelnemers, zelfs wanneer zij zouden vaststellen dat het verlenen van een vergunning voor gebruikmaking van die regeling laatstgenoemden ernstige schade zou berokkenen.

77. Anders gezegd, het nastreven van de doelstelling van de economische voorwaarden van voornoemde regeling, zoals deze volgt uit punt 71 van de onderhavige conclusie, laat volgens mij geen onderscheid toe naargelang de bedreigde belangen betrekking hebben op de markt van eindproducten, de markt van halffabrikaten of de markt van grondstoffen die bij de veredeling betrokken zijn.

78. Een dergelijke uitlegging brengt niet het risico met zich mee dat de rechten van aanvragers buitensporig worden ingeperkt, noch dat de procedure van afgifte van een vergunning voor passieve veredeling wordt verzwaard.

79. Ik herinner er in dit verband aan dat krachtens artikel 502, lid 1, juncto artikel 585, lid 5, van de uitvoeringsverordening aan de economische voorwaarden van de regeling passieve veredeling wordt geacht te zijn voldaan, tenzij er aanwijzingen zijn voor het tegendeel, in welk geval moet worden nagegaan of zij zijn geëerbiedigd. De bewijslast voor het feit dat aan deze voorwaarden is voldaan, ligt dus niet bij de vergunningaanvrager: het zijn de douaneautoriteiten die de niet-eerbiediging ervan moeten aantonen. Deze autoriteiten zijn overigens geenszins gehouden om deze voorwaarden systematisch te onderzoeken met het oog op de verschillende wezenlijke belangen van de communautaire industrie die in aanmerking kunnen worden genomen: een dergelijk onderzoek vindt immers enkel plaats wanneer er aanwijzingen zijn voor een risico van ernstige schade aan deze belangen.

80. Het is volgens mij deze wisselwerking tussen vermoeden en – aan de douaneautoriteiten toegekende – flexibiliteit die het mogelijk maakt de bevordering van de belangen van aanvragers en de doeltreffendheid van de procedures voor het verlenen van een vergunning enerzijds, en de bescherming van de belangen van de communautaire industrie als geheel anderzijds, met elkaar in overeenstemming te brengen.

51 — Artikel 503 van de uitvoeringsverordening.

52 — Artikel 504, lid 4, van de uitvoeringsverordening en arrest Friesland Coberco Dairy Foods (C-11/05, EU:C:2006:312, punt 27).

53 — De beoordelingsmarge van de nationale douaneautoriteiten die zijn belast met uitvoering van het douanewetboek komt mijns inziens overeen met die van de communautaire autoriteiten wanneer zij ingewikkelde economische beoordelingen moeten verrichten (zie met name, met betrekking tot de beoordelingsmarge van de Commissie op het gebied van staatsteun, arrest Commissie/Scott, C-290/07 P, EU:C:2010:480, punt 66 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

b) De economische voorwaarden van de regelingen behandeling onder douanetoezicht en passieve veredeling moeten convergent worden uitgelegd

81. Zoals in de punten 67 tot en met 71 van deze conclusie naar voren is gebracht, wordt met de economische voorwaarden van de regelingen behandeling onder douanetoezicht en passieve veredeling een identieke doelstelling nagestreefd. Gezamenlijk beogen zij te voorkomen dat het stimulerend effect van de toepassing van deze regelingen voor een sector van de communautaire industrie teniet wordt gedaan door ernstige schade aan andere sectoren daarvan. Bijgevolg dienen volgens mij, binnen het kader van het onderzoek van de economische voorwaarden van elke van deze regelingen, de betrokken belangen steeds op dezelfde wijze in aanmerking te worden genomen.

82. Het Hof heeft, in het arrest Friesland Coberco Dairy Foods, reeds geoordeeld dat de economische voorwaarden van de regeling behandeling onder douanetoezicht moeten voorkomen dat schade wordt toegebracht aan de belangen van communautaire producenten, waaronder niet alleen de producenten worden begrepen van eindproducten die vergelijkbaar zijn met behandelde producten, maar ook die van tussenproducten die vergelijkbaar zijn met die welke zijn gebruikt om deze eindproducten te vervaardigen.⁵⁴

83. Ter ondersteuning van deze conclusie heeft het Hof geconstateerd dat deze regeling, doordat zij de gebruikers ervan vrijstelt van douanerechten over uit derde landen ingevoerde tussenproducten die in het behandelingsproces worden gebruikt, inbreuk kon maken op de wezenlijke belangen van eventuele communautaire producenten van producten die vergelijkbaar zijn met deze tussenproducten.⁵⁵

84. Deze redenering kan volgens mij naar analogie worden toegepast op de regeling passieve veredeling.

85. Door de veredeling van communautaire goederen buiten de Unie te vergemakkelijken, vormt de regeling passieve veredeling inderdaad voornamelijk een bedreiging voor de belangen van communautaire ondernemingen die diezelfde goederen binnen de Unie veredelen.⁵⁶

86. Voorts kan het veredelingsproces, zij het niet noodzakelijkerwijs, met zich meebrengen dat niet-communautaire producten worden vermengd met tijdelijk uitgevoerde (communautaire) producten. Toepassing van de regeling passieve veredeling levert evenwel, anders dan de behandeling onder douanetoezicht, geen enkel tariefvoordeel op voor de niet-communautaire producten die eventueel tijdens dit proces worden vermengd (aangezien de vrijstelling enkel betrekking heeft op tijdelijk uitgevoerde goederen).⁵⁷ Dat deze regeling schade zou kunnen toebrengen aan de belangen van communautaire producenten van tussenproducten, springt dus niet direct in het oog.

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

55 — Arrest Friesland Coberco Dairy Foods (C-11/05, EU:C:2006:312, punt 49). Aangezien de gestelde vraag specifiek betrekking had op de inaanmerkingneming van de belangen van producenten van grondstoffen, werd noch het Hof, noch de advocaat-generaal ertoe gebracht ook de inaanmerkingneming te rechtvaardigen van de belangen van producenten van eindproducten die vergelijkbaar zijn met behandelde producten. Geen van de belanghebbenden betwistte overigens dat de economische voorwaarden van de regeling behandeling onder douanetoezicht ten minste betrekking hebben op laatstgenoemde producenten. Voor een dergelijk uitgangspunt, hoezeer dit ook op wederzijdse goedkeuring kon rekenen, bestond evenwel op grond van de loutere bewoordingen van artikel 133, onder e), van het douanewetboek, waarvan de formulering „communautaire producenten van soortgelijke goederen” kon worden begrepen als een verwijzing naar de producten die voorwerp van behandeling vormden (namelijk de tussenproducten), geen aanleiding. In deze omstandigheden lijkt de aanvaarding door het Hof van dit uitgangspunt te stroken met de door mij bepleite ruime uitlegging van de economische voorwaarden.

56 — Zo wordt in de richtsnoeren van Kyoto (blz. 6) gewezen op de noodzaak om „een evenwicht te vinden tussen een maximale vermindering van de totale productiekosten van de nationale marktdeelnemers dankzij de mogelijkheid van uitbesteding in het buitenland en een voorbehoud van veredelingshandelingen aan andere nationale marktdeelnemers, hetgeen de nationale industrie minder concurrerend zou kunnen maken”.

57 — Binnen deze context is er dus, anders dan binnen die van de behandeling onder douanetoezicht, geen sprake van het verzachten van de effecten van tariefanomalieën.

87. Deze overweging kan mijns inziens verklaren waarom in de meeste taalversies van de artikelen 133, onder e), en 148, onder c), van het douanewetboek voor een andere formulering is gekozen, doch dit neemt niet weg dat de regeling passieve veredeling in bepaalde situaties tot hetzelfde belangenconflict kan leiden als de regeling behandeling onder douanetoezicht.

88. Aldus komt uit het feitencomplex van het hoofdgeding naar voren dat wanneer de douanetarieven op veredelingsproducten lager zijn dan die op niet-communautaire tussenproducten die betrokken zijn bij een passieve veredelingshandeling, een dergelijke handeling tot hetzelfde resultaat leidt als een handeling die is verricht onder de regeling behandeling onder douanetoezicht.

89. Aan het einde van zowel de ene als de andere handeling worden enkel invoerrechten geheven over de eindproducten, tegen de voor die producten geldende tarieven. De niet-communautaire tussenproducten die betrokken zijn bij de veredeling of behandeling, worden daarentegen niet als zodanig belast. Aldus worden niet-communautaire tussenproducten gewijzigd met het oog op het verkrijgen van een product dat in de Unie in het vrije verkeer wordt gebracht tegen betaling van lagere rechten dan die welke geheven zouden zijn over de invoer van deze tussenproducten indien deze wijziging achterwege was gebleven.

90. Het enige verschil – vanuit het oogpunt van douaneheffing – tussen deze twee handelingen is dus gelegen in het extra douanevoordeel dat wordt verkregen door de gebruiker van de regeling passieve veredeling, te weten de vrijstelling van (fictieve) invoerrechten over tijdelijk uitgevoerde communautaire goederen.

91. In een dergelijke situatie leidt de handeling passieve veredeling tot hetzelfde belangenconflict – en verergerd dit als gevolg van deze vrijstelling – als dat wat het Hof heeft vastgesteld in het arrest Friesland Coberco Dairy Foods in de context van de regeling behandeling onder douanetoezicht.⁵⁸

92. In casu zou Argos, door benzine te vermengen met bio-ethanol, voordeel trekken uit douanetarieven die duidelijk veel lager zijn dan de tarieven op de invoer van pure bio-ethanol. De concurrentiepositie van communautaire producenten van bio-ethanol zou daardoor zeker ongunstig worden beïnvloed. Een dergelijk nadeel, dat in de eerste plaats zou voortvloeien uit de invoer op zich van E85 in plaats van niet-gedenatureerde bio-ethanol, zou nog worden vergroot indien de rechten op de invoer van E85 door de toepassing van de regeling passieve veredeling zouden worden verminderd met het bedrag dat overeenkomt met de (fictieve) rechten op het bestanddeel benzine in dat product.

93. Bovendien zouden de gevolgen van de hiervoor genoemde tariefanomalie nog duidelijker naar voren komen wanneer de bio-ethanol ongeveer 85 % van de samenstelling van het veredelingsproduct gaat uitmaken. De conclusies van het Comité wijzen er overigens op dat, zoals Argos ter terechtzitting heeft bevestigd, de E85 waarop de aanvraag betrekking had – althans gedeeltelijk – bestemd was om te worden vermengd met benzine teneinde een klassieke brandstof te verkrijgen met een lager bio-ethanolgehalte (5 %), de zogenoemde E5.⁵⁹ Die E85 zou dus eenzelfde gebruik ondergaan (dankzij een aanpassing van de verhoudingen van de vermengde bestanddelen) als pure bio-ethanol die is bestemd om te worden vermengd met benzine. Het zijn juist deze overwegingen die het Comité, net als de Inspecteur van de douane, hebben gebracht tot de conclusie dat er een risico bestaat van ernstige schade aan de wezenlijke belangen van communautaire producenten van bio-ethanol.

58 — C-11/05, EU:C:2006:312, punt 49. Zie punt 83 van de onderhavige conclusie.

59 — Zie de notulen van de bijeenkomst van 11 november 2009 (voetnoot 27 van de onderhavige conclusie).

94. Vast staat dat het gebruik van de regeling behandeling onder douanetoezicht om de beoogde vermenging te kunnen uitvoeren binnen het douanegebied van de Unie, alleen had kunnen worden toegestaan wanneer er geen risico bestond van ernstige schade voor de wezenlijke belangen van communautaire producenten van bio-ethanol. De aanvraag van Argos van een vergunning daartoe, was trouwens vergeefs.⁶⁰

95. In deze omstandigheden kan het gebruik van de regeling passieve veredeling a fortiori niet worden toegestaan, aangezien dit de belangen van communautaire producenten van bio-ethanol ernstiger schade zou kunnen toebrengen dan die welke voortvloeit uit de toepassing van de regeling behandeling onder douanetoezicht.

96. Bijgevolg ben ik van mening dat de ruime uitlegging door het Hof in het arrest Friesland Coberco Dairy Foods⁶¹ ook moet worden aangehouden in het kader van de regeling passieve veredeling.

97. De door het Hof in punt 51 van dat arrest, ten overvloede, ontwikkelde argumentatie dat de door hem gevolgde benadering „de enige [is] die het mogelijk maakt rekening te houden met de eisen van de gemeenschappelijke beleidsterreinen, met inbegrip van die van het gemeenschappelijk landbouwbeleid [GLB]”, lijkt mij ook in casu relevant. De bio-ethanolproductie in de Unie wordt immers beschouwd als een activiteit die valt onder het GLB, dat door de hogere douanerechten moet worden beschermd. De handeling waarop de aanvraag van Argos betrekking heeft, zou tot gevolg hebben dat deze rechten worden ontdoken terwijl bovendien tegelijkertijd wordt geprofiteerd van de in de regeling passieve veredeling voorziene vrijstelling.

98. Ik preciezer overigens dat de door mij bepleite benadering niet in tegenspraak is met punt 21 van het arrest Wacker Werke, waarnaar Argos in haar schriftelijke opmerkingen heeft verwezen. Het Hof overwoog daarin weliswaar dat eventuele tariefanomalieën die de betrokken marktdeelnemer een tariefvoordeel opleveren, een „risico” inhouden dat „inherent” is aan de regeling passieve veredeling en dat moet worden getolereerd⁶², doch deze stelling moet worden gelezen in het licht van haar context.

99. In de zaak die heeft geleid tot dat arrest, bestond de aan de orde zijnde tariefanomalie in een douaneheffing die geen verschil maakte tussen veredelingsproducten en niet-communautaire producten die bij de veredeling worden vermengd, maar tussen veredelingsproducten en tijdelijk uitgevoerde, communautaire goederen. Die zaak deed enkel de vraag rijzen of het voor de vaststelling van de douanewaarde van tijdelijk uitgevoerde goederen – welke vaststelling noodzakelijk is voor de berekening van de vrijstelling uit hoofde van die regeling – relevant is dat de (fictieve) invoerrechten op die goederen hoger zijn dan die op veredelingsproducten, zodat gebruikmaking van de regeling passieve veredeling potentieel zou kunnen leiden tot een totale vrijstelling van douanerechten. Het ging dus niet om een beoordeling van de vraag of de gevolgen van tariefanomalieën al dan niet in aanmerking kunnen worden genomen bij het onderzoek van de economische voorwaarden van de regeling passieve veredeling.

100. Vanuit dit oogpunt is punt 21 van het arrest Wacker Werke mijns inziens irrelevant in het kader van de onderhavige zaak. Het Hof heeft in dat arrest in elk geval de stelling dat het risico dat voortvloeit uit het bestaan van tariefanomalieën in beginsel moet worden getolereerd, genuanceerd.⁶³

60 — Zie punt 39 van de onderhavige conclusie.

61 — C-11/05, EU:C:2006:312.

62 — Arrest Wacker Werke (C-142/96, EU:C:1997:386).

63 — Punt 21 van het arrest Wacker Werke (C-142/96, EU:C:1997:386) preciseert dat dit slechts geldt voor zover „niets erop wijst, dat de prijs die de ondernemers elkaar hebben berekend, is beïnvloed door hun zakelijke betrekkingen”. De aanvaarding van een dergelijke beperking lijkt de conclusie te weerspiegelen van advocaat-generaal Tesauro in de zaak Wacker Werke (C-142/96, EU:C:1997:217, punt 15), waarin uitdrukkelijk wordt gepreciseerd dat „[dijt [anders zou] zijn, indien de veredelingshandeling [...] aspecten vertoonde [...] die te denken kunnen geven, dat [de betrokken marktdeelnemers] in werkelijkheid andere doelstellingen dan de veredeling nastreven, bijvoorbeeld het ontduiken van een belastingregeling of ongerechtvaardigde verrijking”.

c) Tekst van andere instrumenten van internationaal en Unierecht

101. Zoals de Griekse regering en de Commissie betogen, ondersteunt de tekst van de andere instrumenten van internationaal en Unierecht de door mij bepleite uitlegging.

102. Zo sluiten de richtsnoeren van Kyoto gebruikmaking van de regeling passieve veredeling uit, wanneer de beoogde handelingen ernstige schade kunnen toebrengen aan de wezenlijke belangen van „nationale veredelaars of producenten”.⁶⁴ Hoewel deze richtsnoeren geen bindend karakter hebben en de Unie in elk geval niet is toegetreden tot de daardoor uitgelegde bijlage⁶⁵, vormen deze niettemin een relevant contextueel element. Zij verduidelijken immers in zekere zin hoe de partijen bij de Herziene Overeenkomst van Kyoto de doelstellingen en belangen waarop de regeling passieve veredeling betrekking heeft, opvatten.

103. Bovendien bepaalt artikel 211, lid 4, onder b), van het nieuwe douanewetboek, dat betrekking heeft op het geheel van behandelingsregelingen,⁶⁶ thans dat een vergunning voor plaatsing onder een van deze regelingen slechts kan worden verleend indien, met name, „de wezenlijke belangen van producenten in de Unie” niet worden geschaad.⁶⁷ De economische voorwaarden van deze regelingen hebben dus vanaf 1 mei 2016 betrekking op de wezenlijke belangen van alle producenten in de Unie, ongeacht of zij producten produceren die vergelijkbaar zijn met behandelde producten, dan wel tussenproducten die worden gebruikt bij de behandeling.

104. Niets wijst erop dat de wetgever daarmee beoogde een substantiële wijziging in te voeren van de economische voorwaarden van de regeling passieve veredeling.⁶⁸ Deze wijziging lijkt mij dan ook te zijn ingegeven door een streven naar vereenvoudiging van de wetgeving waarbij de economische voorwaarden voor de toepassing van de verschillende douaneregelingen zijn gehergroepeerd.

3. Conclusie

105. Gelet op het bovenstaande ben ik van mening dat artikel 148, onder c), van het douanewetboek aldus moet worden uitgelegd dat het begrip „communautaire veredelaars”, in de zin van die bepaling, niet alleen betrekking heeft op communautaire producenten van producten die vergelijkbaar zijn met de in de aanvraag voor passieve veredeling bedoelde veredelingsproducten, maar ook op communautaire producenten van producten die vergelijkbaar zijn met niet-communautaire grondstoffen of halffabrikaten die bestemd zijn om te worden vermengd met tijdelijk uitgevoerde communautaire goederen tijdens de in die aanvraag bedoelde veredelingshandelingen.

106. Ik herinner er in dit verband aan dat de gevolgen die de toepassing van de regeling passieve veredeling kan hebben voor de wezenlijke belangen van een van deze categorieën van producenten, enkel daadwerkelijk moeten worden onderzocht wanneer er aanwijzingen bestaan dat gebruikmaking van voornoemde regeling deze belangen ernstig kan schaden.⁶⁹

64 — Richtsnoeren van Kyoto, blz. 6 (cursivering van mij).

65 — Zie punten 21 en 23 van de onderhavige conclusie.

66 — Zie voetnoot 6 van de onderhavige conclusie.

67 — Cursivering van mij.

68 — Overweging 15 van het nieuwe douanewetboek vermeldt in dit verband enkel dat „[d]e douaneregelingen moeten worden samengevoegd of onderling worden afgestemd [...]”.

69 — Bij gebreke van dergelijke aanwijzingen, wordt aan deze voorwaarden geacht te zijn voldaan (artikel 585, lid 5, van de uitvoeringsverordening).

D – *Eventueel bestaan van misbruik*

107. Subsidiair stelt de Commissie, kort samengevat, dat indien het Hof de prejudiciële vraag ontkennend beantwoordt, gebruikmaking van de regeling passieve veredeling in casu misbruik zou vormen.

108. Hoewel ik in casu een ontkennend antwoord voorstel op de prejudiciële vraag en de verwijzende rechter het Hof niet heeft gevraagd of er eventueel sprake zou kunnen zijn van rechtsmisbruik,⁷⁰ zal ik volledigheidshalve toch kort ingaan op deze problematiek.

109. Vooraf benadruk ik het subsidiair en uitzonderlijk karakter van het leerstuk van rechtsmisbruik, dat een „veiligheidsklep” vormt, waarmee de toekenning van een voordeel dat als ongerechtvaardigd wordt beschouwd, kan worden geweigerd, dan wel de teruggave daarvan kan worden gelast, zelfs wanneer voor het overige formeel aan de wettelijke voorwaarden voor het verkrijgen van een dergelijk voordeel is voldaan.

110. Overeenkomstig artikel 4, lid 3, van verordening (EG, Euratom) nr. 2988/95⁷¹, en volgens vaste rechtspraak, veronderstelt het bestaan van misbruik zowel een intentioneel als een materieel element. Het eerste impliceert dat de betrokken praktijk als voornaamste doel heeft een door de gemeenschapsregeling toegekend voordeel te verkrijgen door kunstmatig de voorwaarden te creëren waaronder het recht op dat voordeel ontstaat.⁷² Het tweede duidt op een geheel van objectieve omstandigheden waaruit blijkt dat in weerwil van de formele naleving van de door de gemeenschapsregeling opgelegde voorwaarden, het door deze regeling beoogde doel niet werd bereikt.⁷³ Het Hof kan dienaangaande weliswaar preciseringen geven, doch uiteindelijk staat het aan de bevoegde nationale rechters om na te gaan of van deze bestanddelen sprake is, door alle omstandigheden van de zaak in aanmerking te nemen.⁷⁴

111. Aan de hand van deze beginselen dienen de verwijzende rechter enkele aanwijzingen te worden gegeven die hem kunnen helpen bij zijn beoordeling.

112. In dit verband herinner ik er om te beginnen aan dat, zoals is opgemerkt in punt 35 van de onderhavige conclusie, de plaatsing van communautaire benzine onder de regeling passieve veredeling in het kader van de handeling die is omschreven in de aanvraag van Argos, volgens Argos zelf geen enkele andere technische of economische reden heeft dan de verkrijging van douanevoordelen.

113. In deze omstandigheden zou ten eerste van een intentioneel element kunnen worden gesproken voor zover het vervoeren van communautaire benzine naar de volle zee met het oog op de vermenging ervan met bio-ethanol een kunstmatig karakter heeft en enkel tot doel heeft de hogere douanerechten op bio-ethanol te ontwijken en tegelijkertijd te profiteren van de vrijstelling van de (fictieve) rechten op tijdelijk uitgevoerde benzine.

70 — Volgens vaste rechtspraak is het Hof niet bevoegd om zich op verzoek van een interveniënt te buigen over vragen die de nationale rechter niet heeft gesteld (zie met name arrest *Slob*, C-236/02, EU:C:2004:94, punt 29 en aldaar aangehaalde rechtspraak). Het Hof heeft evenwel reeds geoordeeld dat dit beginsel zich niet verzet tegen het onderzoek van de mogelijkheid van misbruik van Unierecht, zelfs wanneer dit niet formeel is opgeworpen door de nationale rechter, teneinde deze alle uitleggingsgegevens te verschaffen die van nut kunnen zijn voor de beslechting van de voor hem dienende zaak (zie arrest *ING. AUER*, C-251/06, EU:C:2007:658, punten 38 en 39; zie ook in die zin arrest *Agip Petroli*, C-456/04, EU:C:2006:241, punten 18-24).

71 — Verordening van de Raad van 18 december 1995 betreffende de bescherming van de financiële belangen van de Europese Gemeenschappen (PB L 312, blz. 1). Artikel 4, lid 3, van die verordening bepaalt dat „[w]anneer vaststaat dat handelingen tot doel hebben om, door kunstmatig de voorwaarden te scheppen die voor het verkrijgen ervan nodig zijn, een voordeel te verkrijgen dat in strijd is met de doelstellingen van het ter zake toepasselijke Gemeenschapsrecht, wordt, naargelang van het geval, dit voordeel niet toegekend of wordt het ontnomen”.

72 — Zie met name arrest *Halifax e.a.* (C-255/02, EU:C:2006:121, punt 75).

73 — Zie met name arresten *Emsland-Stärke* (C-110/99, EU:C:2000:695, punt 52) en *Vonk Dairy Products* (C-279/05, EU:C:2007:18, punt 33).

74 — Zie met name arresten *Pometon* (C-158/08, EU:C:2009:349, punt 26) en *Cimmino e.a.* (C-607/13, EU:C:2015:448, punt 60).

114. Ten tweede doen diezelfde overwegingen mij betwijfelen of het verlenen van een vergunning aan Argos voor gebruikmaking van die regeling wel voldoet aan de doelstelling waarvoor deze was ingesteld. Zoals volgt uit punt 70 van de onderhavige conclusie bestaat die doelstelling erin te voorkomen dat douanerechten worden geheven over communautaire goederen die tijdelijk worden uitgevoerd met het oog op hun veredeling, wanneer de verplaatsing van de veredelingshandelingen beantwoordt aan technische of economische redenen.

115. Doch ook als de nationale rechter zou aannemen dat gebruikmaking van de regeling passieve veredeling voor de in casu voorgenomen handeling als misbruik moet worden gekwalificeerd, zou een dergelijke kwalificatie niet kunnen worden uitgebreid tot de praktijk op zich die bestaat in het vermengen, buiten de Unie, van 85 % bio-ethanol met 15 % benzine en de aldus verkregen E85 in te voeren in de Unie tegen de bijbehorende tarieven in plaats van tegen de tarieven op pure bio-ethanol.⁷⁵

116. Het lijkt mijns inziens geen twijfel dat een dergelijke handeling als zodanig niet als misbruik kan worden gekwalificeerd. Vast staat immers dat de eigenschappen en het gebruik van E85 verschillen van die van bio-ethanol.⁷⁶ Aldus beantwoordt een dergelijke vermenging, hoewel zij hoofdzakelijk beoogt de op bio-ethanol toepasselijke tarieven te ontwijken, ook aan bepaalde autonome technische of economische redenen. Derhalve zou, op zijn minst, het intentionele element van het rechtsmisbruik ontbreken.

117. Gelet op het bovenstaande kan het leerstuk van rechtsmisbruik er mijns inziens aan in de weg staan – onder voorbehoud van verificatie door de verwijzende rechterlijke instantie – dat, in een situatie als in het hoofdgeding, gebruik wordt gemaakt van de regeling passieve veredeling. Daarentegen kan dit leerstuk in beginsel niet verhinderen dat importeurs voordeel halen uit een tariefanomalie door bio-ethanol die is bestemd voor invoer in de Unie, te bewerken tot E85, teneinde deze van tariefpost te doen veranderen. Uiteindelijk staat het aan de wetgever om een dergelijke anomalie te corrigeren indien hij dit opportuun acht.

V – Conclusie

118. Ik geef het Hof in overweging de prejudiciële vraag van de Hoge Raad der Nederlanden te beantwoorden als volgt:

„Artikel 148, onder c), van verordening (EEG) nr. 2913/92 van de Raad van 12 oktober 1992 tot vaststelling van het communautair douanewetboek, zoals gewijzigd bij verordening (EG) nr. 214/2007 van de Commissie van 28 februari 2007, moet aldus worden uitgelegd dat het begrip ‚communautaire veredelaars’, in de zin van die bepaling, niet alleen betrekking heeft op communautaire producenten van producten die vergelijkbaar zijn met de in de aanvraag voor passieve veredeling bedoelde veredelingsproducten, maar ook op communautaire producenten van producten die vergelijkbaar zijn met niet-communautaire grondstoffen of halffabrikaten die bestemd zijn om te worden vermengd met tijdelijk uitgevoerde communautaire goederen tijdens de in die aanvraag bedoelde veredelingshandelingen.”

75 — Zie punt 40 van de onderhavige conclusie.

76 — Door de toevoeging van benzine kunnen met name de problemen bij een koude start die worden geassocieerd met het gebruik van pure bio-ethanol worden verholpen (zie Ballerini, D., *Les biocarburants – État des lieux, perspectives et enjeux du développement*, IFP Publications, éd. Technip, Parijs, 2006, blz. 112). Zie in dit verband arrest Roquette Frères (C-114/99, EU:C:2000:568, punt 19), waarin het Hof verklaarde dat, wat de betaling van uitvoerrestituties voor landbouwproducten betreft, „[h]erinvoer in de [Unie] van het voordien uitgevoerde product [...] geen misbruik op[levert] wanneer dit product een ingrijpende en onomkeerbare verwerking heeft ondergaan, waardoor het als zodanig niet meer bestaat en er een nieuw product is ontstaan dat onder een andere tariefpost valt”. In het arrest Eichsfelder Schlachtbetrieb (C-515/03, EU:C:2005:491, punten 41 en 42) oordeelde het Hof evenwel dat het bestaan van een ingrijpende beoefening van verwerking, in de zin van artikel 24 van het douanewetboek, geen belemmering kan vormen voor de vaststelling dat er sprake is van rechtsmisbruik, indien de essentiële bestanddelen daarvan zijn aangetoond.