

FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT
GIUSEPPE TESAURO

föredraget den 23 februari 1995 *

1. Förevarande mål handlar om reglerna angående förfarandet för aktiv förädling och närmare bestämt de bestämmelser som behandlar hur detta förfarande avslutas genom att de förädlade varorna hänförs till förfarandet för bearbetning under tullkontroll.

Begäran om förhandsavgörande avser närmare bestämt tolkningen av artikel 18.2 d och 18.3 första stycket i rådets förordning nr 1999/85 av den 16 juli 1985 om aktiv förädling¹ (nedan kallad "huvudförordningen") enligt vilken det krävs tillstånd från den behöriga myndigheten för att varor skall kunna överföras från förfarandet för aktiv förädling till förfarandet för bearbetning under tullkontroll. Bundesfinanzhof vill av domstolen ha klarhet i hur omfattande detta tillståndskrav är för att kunna bedöma om detta tillstånd med anledning av gemenskapsrätten skall eller kan innehålla kvantitativa begränsningar.

företag som importerar och tillverkar elektroniska komponenter och Hauptzollamt (tullmyndigheten) i Heilbronn. Den senare gav i januari 1991 Temic tillstånd till aktiv förädling, enligt suspensionssystemet, av integrerade strömkretsar som inte har mätts med ursprung från Fjärran Östern. Den förädling som Temic gör av dessa produkter består av kontroller (genom "mätning") i syfte att sortera ut och avskilja fungerande strömkretsar från defekta strömkretsar. De fungerande strömkretsarna (nedan kallade "produkt A") skall i allmänhet återexporteras från gemenskapens tullområde. Beträffande de defekta strömkretsarna (nedan kallade "produkt B") hade Temic, i syfte att återvinna de ädelmetaller som finns i dessa strömkretsar, i augusti 1991 begärt och erhållit tillstånd att övergå till förfarandet för bearbetning under tullkontroll. I detta andra tillstånd Hauptzollamt gav emellertid bara tillstånd för en kvantitet av produkt B som proportionellt motsvarade den kvantitet av produkt A som verkligen återexporterades. Det är mot denna begränsning som Temic har fört talan och gjort gällande att det har rätt att erhålla ett tillstånd utan några kvantitativa begränsningar.

2. Parter i tvisten vid den nationella domstolen är Temic Telefunken microelectronic GmbH (nedan kallad "Temic"), ett tyskt

Den rättsliga bakgrunden

3. Omständigheterna i målet inför den nationella domstolen, vilka i tiden ligger före

* Originalspråk: italienska.
1 — EGT nr L 188, s. 1.

ikraftträdandet av gemenskapens tullkodex², omfattas av bestämmelserna i huvudförordningen som sedan kompletterats av bestämmelserna i rådets förordning (EEG) nr 3677/86 av den 24 november 1986³ om vissa bestämmelser om tillämpningen av huvudförordningen (nedan kallad "kompletteringsförordningen") samt av bestämmelserna i kommissionens förordning (EEG) nr 2228/91 av den 26 juni 1991⁴ om andra bestämmelser om tillämpningen av huvudförordningen (nedan kallad "tillämpningsförordningen").

4. I artikel 1.3 i i huvudförordningen definieras förädlingsprodukter såsom alla produkter som härrör från förädlingsprocesser medan det i artikel 1.2 och 1.3 i kompletteringsförordningen och artikel 1.2 och 1.3 i tillämpningsförordningen anges att förädlingsprodukterna delas upp i "huvudsakliga" produkter för vilka förfarandet för aktiv förädling har beviljats, och "övriga" produkter, det vill säga andra produkter än de huvudsakliga förädlingsprodukterna som även de "alltid uppkommer vid en aktiv förädlingsprocess".

Enligt artikel 1.2 i huvudförordningen skall förfarandet för aktiv förädling, med förbehåll för ett särskilt tillstånd, medge att följande varor används i en eller flera förädlingsprocesser inom gemenskapens tullområde: a) Icke gemenskapsvaror som är avsedda för återexport från gemenskapens tullområde som förädlingsprodukter, utan att dessa varor underkastats importtullar (suspensionssystem); b) Varor som övergår till fri omsättning med återbetalning eller eftergift av de importtullar som varorna är belagda med, om dessa varor exporteras från gemenskapens tullområde som förädlingsprodukter (restitutionssystem).

De förädlingsprocesser som definieras i artikel 1.3 h i huvudförordningen avser behandling⁵, bearbetning och reparation av varor samt även användning av vissa specifika varor som möjliggör eller underlättar framställning av förädlingsprodukter och som är avsedda att förbrukas under användningen. Som framgår av artikel 6.3 b i huvudförordningen och artikel 25.1 b i tillämpningsförordningen, kan förädlingsprocesserna även omfatta "normal bearbetning som varorna kan genomgå i enlighet med gemenskrätens regler om tullager och frizoner". Dessa

2 — Rådets förordning (EEG) nr 2913/92 av den 12 oktober 1992 om inrättandet av en tullkodex för gemenskapen (EGT nr L 302, s. 1).

3 — EGT nr L 351, s. 1.

4 — EGT nr L 210, s. 1.

5 — Den franska versionen av grundförordningen innehåller helt tydligt ett tryckfel. I stället för "livraison" bör det stå "ouvrison", vilket bekräftas av de andra språkversionerna av samma förordning samt ordalydelsen, i synnerhet den franska, i gemenskapens tullkodex som gäller nu.

bestämmelser⁶ gör det möjligt att i förädlingen inkludera ”varje process, vare sig den utförts manuellt eller inte, beträffande de varor som placerats inom förfarandet, i syfte att göra det möjligt att förbättra deras utförande eller marknads kvalitet eller förbereda deras distribution eller återförsäljning”.

5. I artikel 18 i huvudförordningen regleras hur förfarandet för aktiv förädling avslutas. Förutom återexport av förädlingsprodukterna (artikel 18.1) finns även andra avslutningsformer, som exempelvis att förädlingsprodukterna hänförs till förfarandet för bearbetning under tullkontroll (artikel 18.2 d). Den senare avslutningsformen uppställer som villkor att tillstånd ges av tullmyndigheten ”som skall bevilja detta tillstånd om omsändigheterna berättigar till det” (artikel 18.3).

När en tullskuld uppkommer skall beloppet ifråga enligt artikel 20 i huvudförordningen fastställas på grundval av de taxeringsgrunder som gäller för importvarorna vid tidpunkten för mottagandet av deklarationen om hänförande av dessa varor till förfarandet för aktiv

förädling. Denna princip har emellertid mjukats upp med flera undantag bland vilka kan anges: a) förädlingsprodukterna skall beläggas med för dem gällande importtullar när de övergår till fri omsättning och är uppförda på en lista som antagits enligt ett visst förfarande⁷ men endast ”i den mån de proportionerligt motsvarar den exporterade delen av de förädlingsprodukter som inte omfattas av listan” (artikel 21.1 a första strecksatsen)⁸, b) förädlingsprodukter som hänförs till ett annat tullförfarande skall beläggas med importtullar som beräknas enligt de regler som är tillämpliga på tullförfarandet i fråga (artikel 21.1 b)⁹.

6. Vissa bestämmelser i förordningar som har infört detta förfarande bör vidare nämnas, i den mån de kan tillämpas på varor som överförs till förfarandet för bearbetning under tullkontroll¹⁰. Det kan bland annat anmärkas att det enligt reglerna om bearbetning under tullkontroll är möjligt att inom gemenskapens tullområde, med

6 — Se bland annat artikel 18.1 i rådets förordning (EEG) nr 2503/88 av den 25 juli 1988 om tullager (EGT nr L 225, s. 1), artikel 34.1 och bilaga 4 i kommissionens förordning (EEG) nr 2561/90 av den 30 juli 1990 om vissa bestämmelser för tillämpningen av rådets förordning (EEG) nr 2503/88 om tullager (EGT nr L 246, s. 1), artikel 8 a i rådets förordning (EEG) nr 2504/88 av den 25 juli 1988 om frizoner och frilager (EGT nr L 225, s. 8) och artikel 20.1 i kommissionens förordning (EEG) nr 2562/90 av den 30 juli 1990 om vissa bestämmelser för tillämpningen av rådets förordning (EEG) nr 2504/88 om frizoner och frilager (EGT nr L 246, s. 33).

7 — Denna lista, som antagits enligt det i artikel 31.2 och 31.3 i huvudförordningen stadgade förfarandet, återfinns i bilaga 7 till kompletteringsförordningen. Det framgår såväl av listan i dess aktuella version som av ändamålet av bestämmelsen att det i huvudsak handlar om övriga förädlingsprodukter.

8 — Tillståndsinnehavare får emellertid göra en framställning om att tullen på dessa produkter skall beräknas på det sätt som anges i artikel 20, om detta visar sig vara mer förmånligt.

9 — I förevarande fall handlar det om de förordningar som anges i not 10.

10 — I synnerhet rådets förordning (EEG) nr 2763/83 av den 26 september 1983 om förfarandet för bearbetning av varor under tullkontroll före övergång till fri omsättning (EGT nr L 272, s. 1) och kommissionens förordning (EEG) nr 3548/84 av den 17 september 1984 om vissa bestämmelser för tillämpning av rådets förordning (EEG) nr 2763/83 om förfarandet för bearbetning av varor under tullkontroll före övergång till fri omsättning (EGT nr L 331, s. 5).

förbehåll för ett särskilt tillstånd, låta icke-gemenskapsvaror genomgå bearbetning utan att de underkastas importtullar. De bearbetade produkterna kan sedan övergå till fri omsättning med för dem gällande importtullar.

Det bör således utredas om en sådan kvantitativ restriktion som den som Temic har ålagts är tvingande med bakgrund av en riktig tolkning av gemenskapsrätten som jag just har redogjort för eller, i andra hand, om den är tillåten. Det är lämpligt att behandla alla tre frågorna i ett sammanhang.

Begäran om förhandsavgörande

7. Bundesfinanzhofs frågor avser tillsammans att få klarhet i om det tillstånd som Hauptzollamt i augusti 1991 gav Temic att hänföra produkt B till förfarandet för bearbetning under tullkontroll, lagligen kunde begränsas i förhållande till den kvantitet av produkt A som återexporterades.

8. Förfarandet för aktiv förädling har i huvudsak införts i syfte att avhjälpa den eventuella obalans som på grund av importtullar eller andra handelspolitiska åtgärder som tillämpas på råvaror som härrör från tredje land kan påverka de företag som exporterar varor från gemenskapen. Förfarandet gör det möjligt att tillfälligt importera varor som är avsedda att bearbetas och sedan återexporteras utan att betala importtullar eller med en senare återbetalning av denna.

Närmare bestämt vill den hänskjutande domstolen av domstolen ha klarhet i om a) artikel 18.2 d och 18.3 första stycket i huvudförordningen skall tolkas så att avslutning av förfarandet genom att tillstånd till bearbetning under tullkontroll beviljas kan underställas en kvantitativ restriktion; b) om begreppet "om omständigheterna berättigar till det" (artikel 18.3) skall förstås så att tillståndet tvunget måste begränsas proportionerligt till den kvantitet av produkter som återexporteras (i enlighet med artikel 21.1 a första strecksatsen i huvudförordningen); c) om en sådan begränsning är tillåten även när den inte har föreskrivits i en tvingande bestämmelse.

Förfarandet ifråga har således införts och används i allmänhet för att råvaror skall kunna bearbetas på gemenskapens tullområde och sedan återexporteras (eller erhålla en annan godkänd tulldestination) i form av huvudsakliga förädlingsprodukter. De senare har i regel ett högre marknadsvärde och befinner sig efter förädlingen i ett senare steg (ibland det slutliga) av tillverkningsförloppet. Det ökade värdet är en direkt följd av den faktiska bearbetningen som produkterna har

genomgått med anledning av förädlingsprocessen. I allmänhet framkommer restprodukter eller avfall med ett begränsat marknadsvärde efter förädlingen. Närmare bestämt är det fråga om övriga förädlingsprodukter som bland annat kan övergå till fri omsättning om de importtullar som är tillämpliga på produkter som betecknas som avfall erläggs. Detta är nästan alltid mera lönsamt än återexport.

endast möjligt att sortera ut de produkter som (redan) fungerar (produkt A) från de som (redan) är defekta (produkt B). Denna process ger inte upphov till något avfall och produkt B bör därför egentligen inte anses som sådant eftersom den inte är en följd av förädlingen, även om denna process gör det möjligt att sortera ut den.

I typfallet används förfarandet för att råvaror skall genomgå olika processer (som till exempel behandling, bearbetning, reparation och hantering med mera) som omvandlar dem till produkter med ett högre marknadsvärde (de huvudsakliga förädlingsprodukterna) och som på samma gång får till följd att restprodukter eller avfall bildas (övriga förädlingsprodukter). Både första och andra kategorin av produkter ingår dock normalt i råvaran i steget före förädlingen¹¹.

Emellertid har det förhållandet att Temics integrerade strömkretsar hänförs till förfarandet för aktiv förädling inte ifrågasatts av parterna i tvisten och det har bekräftats av kommissionen. Med stöd av en förvisso vid tolkning av de ovan nämnda bestämmelserna artikel 6.3 b i huvudförordningen och artikel 25.1 b i tillämpningsförordningen skall sålunda den kontrollen som utförs på varorna anses utgöra en förädlingsprocess som rör "normal hantering" eller "varje process" som utförs på varor i syfte att "förbereda deras distribution eller återförsäljning".

9. I förevarande fall är det emellertid inte så. I förevarande fall förefaller det klart att den produkt som skall genomgå förädlingen är en elektronisk komponent som redan är sammanfogad i ursprungslandet. Förädlingen består av en kontroll (genom "mätning" enligt beslutet om hänskjutande) vilket varken omfattar någon ändring eller fysisk bearbetning av produkten. Kontrollen gör det

Om kontrollen således utgör en förädlingsprocess är resultatet av denna process att två kategorier av produkter fastställs, dels de användbara produkterna (produkt A) som utgör de huvudsakliga förädlingsprodukterna, dels de defekta produkterna (produkt B) som utgör de övriga förädlingsprodukterna.

11 — Se till exempel listan över övriga förädlingsprodukter i bilaga 7 till den ovan nämnda kompletteringsförordningen, vilken omfattar 138 rubriker.

10. Efter denna redogörelse kommer vi nu till huvudfrågan i förevarande fall som gäller räckvidden av det tillstånd som åsyftas i artikel 18 i huvudförordningen.

12. Frågan som uppkommer är vilka dessa villkor är, eftersom en uttrycklig bestämmelse saknas. Vilka omständigheter måste med andra ord föreligga för att den behöriga myndigheten skall bevilja tillstånd.

I denna bestämmelse anges bland annat möjligheten till att hänföra förädlingsprodukterna till förfarandet för bearbetning under tullkontroll som en alternativ avslutningsform beträffande förfarandet för aktiv förädling. I sådant fall krävs att den behöriga myndigheten utfärdar ett särskilt tillstånd. Enligt bestämmelsen skall tillståndet utfärdas "om omständigheterna berättigar till det".

I detta hänseende är det rimligt att säga att villkoren är identiska med dem som uppställs för att varor generellt sett skall hänföras till förfarandet för bearbetning under tullkontroll, det vill säga så som de som framgår av artikel 4 i förordning nr 2763/83¹². Det är fråga om en rad personliga och materiella villkor som har till syfte att undvika att tillämpningen av förfarandet medför en otillbörlig fördel för mottagaren, till skada både för gemenskapens producenter av konkurrerande varor och för gemenskapens ekonomi. Det finns ingen anledning att anse att dessa villkor inte likaledes skall vara uppfyllda i annat fall med avslag som följd, när de varor för vilka man har begärt tillstånd att använda förfarandet tidigare har hänförts till förfarandet för aktiv förädling.

11. Denna bestämmelse innehåller inte någon skyldighet för tullmyndigheten att utfärda tillstånd endast för en kvantitet av en produkt som proportionerligt motsvarar den kvantitet produkter som återexporteras. Inte heller innehåller bestämmelsen uttryckligen någon sådan möjlighet för myndigheten.

När villkoren däremot är uppfyllda framstår det för mig som om att tillståndet skall utfärdas. Det skulle i själva verket vara otänkbart att tillerkänna den myndighet som utfärdar tillståndet ett eget utrymme för skön. Detta skulle medföra en risk för att sökandena eventuellt behandlas olika vilket skulle strida både mot systemets ändamål som mot en av

Den orimligt vida formuleringen av sista meningen i punkt 3 (tillstånd ges "om omständigheterna berättigar till det") gäller villkoren för att utfärda tillstånd, men enligt denna varken krävs eller tillåts det uttryckligen att tillståndet kombineras med en kvantitativ restriktion i förhållande till ett bestämt kriterium. Tillståndet skall således ovillkorligen utfärdas när de uppställda villkoren är uppfyllda.

¹² — Ovannämnd, not 10.

de mest grundläggande rättsprinciperna inom gemenskapen.

13. Efter att sålunda ha kommit fram till att tillståndet skall beviljas när samtliga villkor härför är uppfyllda, och avslås när så inte är fallet, är det svårt att se att den myndighet som är behörig att utfärda tillståndet skulle ha en möjlighet att kombinera tillståndet med kvantitativa begränsningar.

För mig tycks det inte som om en sådan möjlighet kan fastslås genom en tolkning, och i synnerhet inte med hjälp av en påstått systematisk tolkning av huvudförordningen, vilket skulle kräva att artikel 18 läses i kombination med artikel 21 a. Trots att denna senare föreskrift innehåller ett proportionalitetskrav mellan de förädlingsprodukter som återexporteras och de förädlingsprodukter som finns kvar inom tullområdet, behandlar denna bestämmelse en helt annan fråga (vilket för övrigt förklaras av dess ändamål), nämligen hur den tullskulds belopp som skall beräknas uppkommer när övriga förädlingsprodukter övergår till fri omsättning inom tullområdet.

Samma artikel 21 i huvudförordningen föreskriver uttryckligen i b att de förädlingsprodukter som efter förädling hänförs till ett annat tullförfarande, omfattas av importtullar som fastställs enligt de tillämpliga reglerna inom ramen för det aktuella tullförfarande. Det är således tydligt att reglerna om tillämpliga tullar inom ramen för bearbetning

under tullkontroll är annorlunda: De tar hänsyn till den process som produkten har genomgått, kostnaden för denna process och i synnerhet den omständigheten att den bearbetade produkten per definition är en annan produkt än den för vilken hade beviljats tillstånd att använda förfarandet. Det föreligger alltså i detta fall inga som helst förutsättningar för en analog tolkning av dessa två bestämmelser.

14. Om en sådan analog tolkning vore riktig skulle regeln om obligatorisk proportionalitet mellan de förädlingsprodukter som återexporteras och de som inte återexporteras, tillämpas i samtliga fall där förfarandet för förädling avslutades på annat sätt än genom återexport. Det skulle i själva verket inte finnas någon anledning att begränsa den tillämpningen till att endast omfatta avslutning genom att de övriga förädlingsprodukterna hänförs till förfarandet för bearbetning under tullkontroll.

Om en sådan tolkning vore riktig, skulle vidare en analog tolkning inte bara vara tillåten utan även tvingande eftersom den skulle vara nödvändig för att garantera att gemenskapsrättens bestämmelser fungerar felfritt. Om detta hade varit gemenskapslagstiftarens mening, framstår det för mig som självklart att denne skulle ha infört en tydlig bestämmelse härom istället för att uttryckligen

förbehålla kravet på proportionalitet till de ekonomiska villkor som uttryckligen krävs i fall när de övriga förädlingsprodukterna inte är uppfyllda.
övergår till fri omsättning.

15. Avslutningsvis tycker jag inte att det finns anledning att fästa avseende vid den omständigheten att den behöriga tullmyndigheten kan vägra att bevilja tillståndet när de

Det är inte troligt att tillståndet kan vägras endast på den grunden att den ekonomiska aktören har valt en bestämd avslutning av förfarandet för aktiv förädling då denna valmöjlighet uttryckligen tillerkänns honom i huvudförordningen.

16. Mot bakgrund av det ovan anförda, föreslår jag därför att domstolen ger följande svar till Bundesfinanzhof:

”Artikel 18.2 d och 18.3 första stycket i rådets förordning (EEG) nr 1999/85 av den 16 juli 1985 om aktiv förädling skall tolkas så att tillståndet att avsluta förfarandet för aktiv förädling genom att de övriga förädlingsprodukterna hänförs till förfarandet för bearbetning under tullkontroll, inte kan kombineras med en kvantitativ restriktion.”