



Rättsfallssamlingen

FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT
HENRIK SAUGMANDSGAARD ØE
föredraget den 7 april 2016¹

Mål C-4/15

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

(begäran om förhandsavgörande från Hoge Raad der Nederlanden (Nederländernas högsta domstol))

”Begäran om förhandsavgörande — Förfarandet för passiv förädling — Förädlingsprodukter — Importtullar — Fullständig eller partiell befrielse — Beviljande av tillstånd — Ekonomiska villkor — Gemenskapens förädlare — Förordning (EEG) nr 2913/92 — Artikel 148 c — Rättsmissbruk”

I – Inledning

1. Begäran om förhandsavgörande avser tolkningen av artikel 148 c i rådets förordning (EEG) nr 2913/92 av den 12 oktober 1992 om inrättandet av en tullkodex för gemenskapen² i ändrad lydelse enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 648/2005 av den 13 april 2005³ (nedan kallad tullkodexen).
2. Denna begäran har gjorts i samband med en tvist mellan Staatssecretaris van Financiën (statssekreterare på finansministeriet, Nederländerna) och bolaget Argos Supply Trading BV (nedan kallat Argos) beträffande de nederländska tullmyndigheternas avslag på en ansökan om tillstånd till en passiv förädling som detta bolag framställt.
3. Genom tolkningsfrågan har domstolen ombetts att precisera räckvidden av de ekonomiska villkor som anges i artikel 148 c i tullkodexen och som gäller för beviljandet av ett sådant tillstånd. Närmare bestämt har Hoge Raad der Nederlanden (Nederländernas högsta domstol) önskat erhålla vissa preciseringar beträffande begreppet ”gemenskapens förädlare” i den mening som avses i denna bestämmelse, eftersom dessa ekonomiska villkor avser avsaknaden av allvarlig skada på deras väsentliga intressen.

1 — Originalspråk: franska.

2 — EGT L 302, 1992, s. 1; svensk specialutgåva, område 2, volym 16, s. 4.

3 — EUT L 117, 2005, s. 13.

II – Tillämpliga bestämmelser

A – Unionsrätten

1. Förordning (EEG) nr 2473/86

4. I rådets förordning (EEG) nr 2473/86 av den 24 juli 1986 om passiv förädling och standardutbytessystemet⁴ föreskrevs bestämmelser tillämpliga på systemet för passiv förädling fram till tullkodexens ikraftträdande.

5. I första, fjärde och sjätte skälen i denna förordning angavs följande:

”Med beaktande av att ett flertal företag inom gemenskapen mot bakgrund av den internationella arbetsfördelningen tillämpar förfarandet för passiv förädling, det vill säga export av varor för återimport efter bearbetning, behandling eller reparation och att tillämpningen av detta förfarande är berättigad av ekonomiska och tekniska skäl.

...

Med beaktande av att det krävs ett system för partiell eller fullständig befrielse från importtullar som är tillämpliga på förädlingsprodukter eller på de varor som ersätter dem, i syfte att undvika att tull tas ut på de varor som exporteras från gemenskapen för förädling.

...

Med beaktande av att förfarandet för passiv förädling ska vägras av tullmyndigheterna när de kan komma att allvarligt skada väsentliga intressen hos gemenskapens förädlare.

...”

2. Tullkodexen

6. Genom tullkodexen, i dess artikel 84 och följande artiklar, inrättades olika ekonomiska tullförfaranden. Dessa omfattar bland annat förfarandet för passiv förädling och förfarandet för bearbetning under tullkontroll.

7. I artikel 85 i denna kodex föreskrivs att ”[a]nvändningen av ett tullförfarande med ekonomisk verkan ska vara beroende av tillstånd som utfärdas av tullmyndigheterna”.

a) Bestämmelser om förfarandet för passiv förädling

8. I artikel 145 i nämnda kodex föreskrivs följande:

”1. Förfarandet för passiv förädling ska ... medge att gemenskapsvaror temporärt exporteras från gemenskapens tullområde för att genomgå förädlingsprocesser och att de varor som härrör från dessa processer övergår till fri omsättning med fullständig eller partiell befrielse från importtullar.

2. Temporär export av gemenskapsvaror ska medföra att exporttullar, handelspolitiska åtgärder och andra formaliteter tillämpas för utförseln av gemenskapsvaror från gemenskapens tullområde.

⁴ — EGT L 212, 1986, s. 1.

3. I denna förordning avses med

- a) temporärt exporterade varor: varor som hänförs till förfarandet för passiv förädling,
- b) förädlingsprocesser: de processer som anges i artikel 114.2 c första, andra och tredje strecksatsen,
- c) förädlingsprodukter: alla produkter som härrör från förädlingsprocesser,

...”

9. Enligt artikel 148 c i tullkodexen ska tillstånd för passiv förädling ”endast beviljas [o]m tillstånd att använda förfarandet för passiv förädling inte kan komma att allvarligt skada väsentliga intressen hos gemenskapens förädlare (ekonomiska villkor)”.

10. I artikel 151.1 i tullkodexen föreskrivs att ”[f]ullständig eller partiell befrielse från importtullar enligt artikel 145 ska genomföras genom att från det importtullbelopp som är tillämpligt på de förädlingsprodukter som övergått till fri omsättning avräkna det importtullbelopp som skulle ha varit tillämpligt samma dag på de temporärt exporterade varorna, om de hade importerats till gemenskapens tullområde från det land i vilket de genomgick förädlingsprocessen eller den sista förädlingsprocessen.

11. Artikel 114.2 i tullkodexen har följande lydelse:

”I denna förordning används följande beteckningar med de betydelser som här anges:

...

c) förädlingsprocesser:

- behandling av varor, inklusive uppförande eller montering av varorna eller anpassning av varorna till andra varor,
- bearbetning av varor,
- reparation av varor, inklusive återställande och justering av varorna, och
- användning av vissa varor definierade enligt kommittéförfarandet, vilka inte återfinns bland förädlingsprodukterna, men som möjliggör eller underlättar framställning av dessa produkter, även om de helt eller delvis förbrukas under framställningen.

...”

b) Bestämmelser avseende förfarandet för bearbetning under tullkontroll

12. I artikel 130 i tullkodexen föreskrivs att ”[f]örfarandet för bearbetning under tullkontroll ska medge att icke-gemenskapsvaror inom gemenskapens tullområde får genomgå processer som förändrar deras beskaffenhet eller skick utan att de underkastas importtullar eller handelspolitiska åtgärder och ska medge att de varor som härrör från dessa processer övergår till fri omsättning mot betalning av de importtullar som är tillämpliga på dem. Dessa produkter ska benämnas bearbetade produkter”.

13. Artikel 133 i denna kodex har följande lydelse:

”Tillstånd ska endast beviljas

...

- e) om de nödvändiga villkoren är uppfyllda för att förfarandet ska kunna bidra till att skapa eller upprätthålla en verksamhet för bearbetning i gemenskapen, utan att motverka väsentliga intressen hos gemenskapens tillverkare av liknande varor (ekonomiska villkor). De fall där de ekonomiska villkoren ska anses vara uppfyllda får fastställas enligt kommittéförfarandet.”

3. Den nya tullkodexen

14. I Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 952/2013 av den 9 oktober 2013 om fastställande av en tullkodex för unionen (omarbetning)⁵ (nedan kallad den nya tullkodexen) föreskrivs sedermera i dess artikel 211 de villkor som ska tillämpas beträffande tillstånd inom ramen för alla tullförfaranden med ekonomisk verkan (*kallade särskilda förfaranden*). Enligt artikel 211.4 b, vilken särskilt avser förfaranden för bearbetning under tullkontroll,⁶ kan ett tillstånd endast beviljas om ”väsentliga intressen för tillverkare i unionen inte skulle påverkas negativt genom ett tillstånd till förädlingsförfarandet”. Enligt artikel 288 i den nya tullkodexen⁷ ska denna bestämmelse tillämpas från den 1 maj 2016.

4. Tillämpningsförfordningen

15. Kommissionens förordning (EEG) nr 2454/93 av den 2 juli 1993 om tillämpningsföreskrifter för förordning nr 2913/92 (EGT L 253, s. 1; svensk specialutgåva, område 2, volym 10 s. 1), i ändrad lydelse enligt kommissionens förordning (EG) nr 214/2007 av den 28 februari 2007 (EUT L 62, s. 6), (nedan kallad tillämpningsförfordningen) innehåller, i dess avdelning III med rubriken ”Tullförfaranden med ekonomisk verkan”, ett kapitel 1 med rubriken ”Grundläggande bestämmelser som gäller för mer än ett förfarande”.

16. I detta avseende föreskrivs i artikel 502 i denna förordning följande:

”1. Ett tillstånd får inte beviljas utan att tullmyndigheterna prövar de ekonomiska villkoren, utom när dessa anses vara uppfyllda enligt [kapitel 6].

...

4. I fråga om passiv förädling (kapitel 6) ska det vid prövningen fastställas om

- a) förädling utanför gemenskapen troligen leder till allvarliga nackdelar för förädlingsföretag i gemenskapen, eller
- b) förädling i gemenskapen är ekonomiskt omöjlig eller inte möjlig av tekniska skäl eller till följd av kontraktsevenliga skyldigheter.”

5 — EUT L 269, 2013, p. 1.

6 — Dessa omfattar passiv förädling och aktiv förädling (eftersom förfarandet för bearbetning, liksom anges i skäl 50 i den nya tullkodexen, har slagits samman med det sistnämnda förfarandet).

7 — I rättad lydelse enligt rättelse till Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 952/2013 av den 9 oktober 2013 om fastställande av en tullkodex för unionen (EUT L 287, s. 90).

17. I enlighet med artikel 503 a i nämnda förordning kan tullmyndigheterna göra en prövning av de ekonomiska villkoren med kommissionens medverkan. I artikel 504 i samma förordning anges förfarandet för utnyttjande av denna möjlighet enligt följande:

”1. Om en prövning enligt artikel 503 inleds ska handlingarna i ärendet skickas till kommissionen. Dessa ska innehålla resultaten av den prövning som redan skett.

2. Kommissionen ska skicka ett mottagningsbevis eller, i de fall den agerar på eget initiativ, underrätta de berörda tullmyndigheterna. I samråd med dessa ska kommissionen avgöra huruvida det krävs en prövning i kommittén av de ekonomiska villkoren.

...

4. Kommitténs slutsats ska beaktas av de berörda tullmyndigheterna och av andra tullmyndigheter som hanterar liknande tillstånd eller ansökningar.

...”

18. Enligt artikel 551.1 i tillämpningsförordningen ska ”[f]örfarandet för bearbetning under tullkontroll ... tillämpas på varor som efter bearbetning blir sådana produkter som omfattas av en lägre importtullsats än den som tillämpas på importvarorna”.

19. I artikel 585.1 i denna förordning som finns i kapitel 6 i avdelning III och har rubriken ”Passiv förädling” föreskrivs att ”[o]m det inte finns uppgifter som tyder på det motsatta, ska de väsentliga intressena för förädlingsföretag i gemenskapen inte anses bli allvarligt skadade”.

B – *Den internationella rätten*

20. Den internationella konventionen om förenkling och harmonisering av tullförfaranden, undertecknad i Kyoto den 18 maj 1973 (nedan kallad den reviderade Kyotokonventionen) trädde i kraft den 3 februari 2006. Denna konvention avser, liksom följer av dess ingress, att förenkla och harmonisera de avtalsslutande parternas tullförfaranden.

21. Denna konvention består av en huvuddel, en allmän bilaga och särskilda bilagor.⁸ Varje bilaga åtföljs av riktlinjer, vilka inte är bindande för de avtalsslutande parterna.⁹

22. Bilaga F, med rubriken ”Bearbetning” innehåller, i dess kapitel 2, bestämmelser som är tillämpliga på förfarandet för passiv förädling. Riktlinjerna avseende den särskilda bilagan F i den reviderade Kyotokonventionen (nedan kallade Kyoto-riktlinjerna) anges, i dess kapitel 2 med rubriken ”Passiv förädling” under ”Ekonomiska villkor” följande:

”Förfarandet för passiv förädling ska inte beviljas när de planerade processerna allvarligt kan skada väsentliga intressen hos nationella förädlare eller tillverkare.

När det gäller förfarandet för passiv förädling, är ett lands ekonomiska intressen svåra att fastställa, eftersom förfarandet, även om det i huvudsak främjar anställning i utlandet, också är en faktor för minskning av nationella tillverkares produktionskostnader.

⁸ — Artikel 4.1 i den reviderade Kyotokonventionen.

⁹ — Artikel 4.4 i den reviderade Kyotokonventionen. Enligt artikel 1 g i denna konvention utgör dessa riktlinjer ”en samling förklaringar av bestämmelserna i den allmänna bilagan, de särskilda bilagorna och dessas kapitel ...”.

En balans ska således föreligga mellan en maximal minskning av de nationella tillverkarnas totala produktionskostnader tack vare möjligheten att ingå underentreprenörsavtal i utlandet avseende förädlingsprocesser och andra nationella processer, med risk att göra den nationella industrin mindre konkurrensutsatt.”

23. Unionen anslöt sig till den reviderade Kyotokonventionen genom rådets beslut 2003/231/EG av den 17 mars 2003 om Europeiska gemenskapens anslutning till ändringsprotokollet till den internationella konventionen om förenkling och harmonisering av tullförfaranden (Kyotokonventionen).¹⁰ Unionen har emellertid inte anslutit sig till tillägg III i ändringsprotokollet, vilket innehåller de särskilda bilagorna till den reviderade Kyotokonventionen.¹¹

III – Det nationella målet, tolkningsfrågorna och förfarandet vid domstolen

24. Den 30 juni 2008 ingav Argos till den nederländska tullinspektionen en ansökan med stöd av artikel 85 i tullkodexen om att erhålla ett tillstånd för passiv förädling. Detta bolag avsåg tillämpa förädlingen på bensin med ursprung i gemenskapen avsedd att exporteras för att blandas med bioetanol med ursprung i ett tredjeland och som inte övergått till fri omsättning i unionen. Till följd av denna blandning – i proportionerna cirka 15 enheter bensin och cirka 85 enheter bioetanol – skulle Argos uppnå produkten etanol 85 (nedan kallad E85), ett så kallat biobränsle som lämpar sig för vissa fordon (med så kallade Flexi-Fuel-motorer).

25. Enligt ansökan planerade Argos att göra denna blandning på öppet hav. Bensinen och bioetanolen skulle fraktats, från en nederländsk hamn, ombord på ett fartyg, lastade i två separata avdelningar åtskilda av en skiljevägg. Efter det att fartyget lämnat hamnen och befunnit sig utanför unionens territorialvatten skulle denna skiljevägg ha avlägsnats så att de två beståndsdelarna blandades, varvid vågornas rörelse skulle stimulera denna process. Därefter skulle fartyget återvända till Nederländerna.

26. E 85 skulle således ha deklarerats i tullen för övergång till fri omsättning i unionen och med tillämpning av importtull (taxan var 6,5 procent *ad valorem*). Genom att tillämpa tullförfarandet för passiv förädling skulle Argos kunna åtnjuta en minskning av dessa tullar med ett belopp motsvarande det tullbelopp (med taxan 4,7 procent *ad valorem*) som på samma datum skulle ha erlagts för gemenskapsvaran bensin om denna hade deklarerats som sådan för fri omsättning i unionen från den plats där den har blandats.

27. Tullinspektionen hänsköt Argos ansökan till Europeiska kommissionen för att låta den undersöka huruvida de ekonomiska villkor som i artikel 148 c i tullkodexen uppställs för beviljande av passiv förädling var uppfyllda.¹² Kommissionen hänsköt då ärendet till tullkodexkommittén (nedan kallad kommittén).¹³

28. Kommittén ansåg att Argos inte skulle beviljas förfarandet för passiv förädling på grund av att dessa villkor inte var uppfyllda. Denna slutsats antogs på grundval av de argument som kommissionen framförde vid ett kommittésammanträde som hölls den 11 november 2009. Kommissionen gjorde gällande att det importerade E85 stod i direkt konkurrens med gemenskapens bioetanol. År 2008 hade emellertid nära hälften av unionens industriella etanol inte använts. Enligt kommissionen skulle en bioetanolimport av stora mängder följaktligen ha allvarligt påverkat de väsentliga intressena hos gemenskapens bioetanoltillverkare.

10 — EUT L 86, p. 21

11 — Se artikel 1.1 och skäl 2 i beslut 2003/231.

12 — Som artikel 503 a i tillämpningsförfordningen tillåter.

13 — I enlighet med artikel 504 i tillämpningsförfordningen.

29. Genom beslut av den 13 april 2010 avslag tullinspektionen, med hänvisning till dessa argument, Argos ansökan.

30. Efter det att Rechtbank te Haarlem (domstolen i första instans i stadsdelen Haarlems) ogillade Argos talan, överklagade detta bolag domen till Gerechtshof te Amsterdam (appellationsdomstolen i Amsterdam). Denna domstol upphävde den första domstolens dom och fann, bland annat, att det skulle prövas huruvida bearbetningen av gemenskapsbensin till E85 enligt förfarandet för passiv förädling skulle skada intressena, inte för gemenskapens bioetanoltillverkare utan för gemenskapens tillverkare av E85. Enligt denna domstol skulle emellertid tullinspektionen, i den mån den ansåg att den inte förfogade över någon uppgift som visade att beviljandet av förfarandet skulle ha påverkat intressena hos dessa sistnämnda tillverkare, ha kunna anse att de ekonomiska villkoren för detta förfarande var uppfyllda, i enlighet med presumtionen i artikel 585.1 i tillämpningsförordningen. Statssekreteraren för finanserna överklagade då domen till Hoge Raad der Nederlanden (Nederländernas högsta domstol).

31. Hoge Raad der Nederlanden (Nederländernas högsta domstol) anser att utgången av överklagandet beror på tolkningen av begreppet ”gemenskapens förädlare” i den mening som avses i artikel 148 c i tullkodexen och, mer specifikt, på frågan huruvida detta begrepp, i förevarande fall, omfattar gemenskapens bioetanoltillverkare.

32. Nämnada domstol hyser, i synnerhet, tvivel beträffande huruvida den slutsats som EU-domstolen kom fram till, i domen Friesland Coberco Dairy Foods,¹⁴ beträffande bearbetning under tullkontroll, per analogi ska utsträckas till förfarandet för passiv förädling. Det följer av den domen att det vid prövningen av huruvida de ekonomiska villkoren är uppfyllda hänsyn ska tas till både gemenskapens tillverkares ekonomiska intressen av den färdiga produkt som uppnåtts till följd av bearbetningen och gemenskapens tillverkares intressen av de råvaror som används under denna bearbetning.

33. Under dessa omständigheter beslutade den hänskjutande domstolen att förklara målet vilande och att ställa följande tolkningsfråga till domstolen:

”Ska begreppet ’gemenskapens förädlare’ artikel 148 c i [tullkodexen], vid prövningen av de ekonomiska villkoren för ett tullförfarande för passiv förädling, tolkas så, att därmed även avses gemenskapstillverkare av likadana råvaror eller halvfabrikat som de icke-gemenskapsvaror som används vid förädlingsprocessen?”

34. Argos, den grekiska och den nederländska regeringen samt kommissionen har ingett skriftliga yttranden. Argos, den nederländska regeringen och kommissionen yttrade sig vid den muntliga förhandlingen den 13 januari 2016.

IV – Bedömning

A – Inledande anmärkningar

35. Det nationella målet har sitt ursprung i de nederländska tullmyndigheternas vägran att bevilja Argos ett tillstånd att utnyttja förfarandet för passiv förädling för det förfarande som består i att exportera gemenskapsbensin på öppet hav i syfte att där blanda den med icke-gemenskapsetanol och sedan importera den E85 som på detta sätt uppnåtts.¹⁵

14 — C-11/05, EU:C:2006:312.

15 — Det har inte bestritts att en sådan blandning utgör en ”förädlingsprocess” i den mening som avses i artikel 114.2 c i tullkodexen.

36. I likhet med vad detta bolag angav vid förhandlingen, motsvarade genomförandet av detta förfarande på öppet hav endast viljan att utnyttja en skillnad i tulltaxan mellan bioetanol och E85.

37. Då bioetanol betraktas som en jordbruksprodukt är den som sådan föremål för importtullar vilka för närvarande, enligt kommissionen, motsvarar en avgift på cirka 40 procent *ad valorem*.¹⁶ När denna produkt blandats med bensin, även i små proportioner, förlorar den sin egenskap av jordbruksprodukt och blir en kemisk produkt med en tulltaxa på 6,5 procent *ad valorem*.¹⁷

38. Tulltaxan för den färdiga produkten (E85) är således lägre än den som gäller för råvaror eller halvfabrikat (nedan kallade mellanprodukter¹⁸) med ursprung utanför gemenskapen som används för att uppnå denna vara (bioetanol). En sådan situation betecknas normalt sett som en tulltaxerelaterad inkonsekvens, eftersom uttagandet av tull för vissa varor i enlighet med deras klassificering enligt tulltaxan ökar efterhand som varan behandlas.¹⁹

39. Argos preciserade vidare vid förhandlingen att bolaget först hade ansökt om tillstånd för att blanda de ovannämnda produkterna enligt förfarandet för bearbetning under tullkontroll.²⁰ Tillämpningen av detta förfarande tillät bolaget att, i unionen, bearbeta icke-gemenskaplig bioetanol utan att denna vara underkastades importtullar, eftersom tull endast togs ut på den produkt som var resultatet av bearbetningen, kallad "bearbetad produkt" (E85), med den (lägre) taxa som gällde för produkten vid övergåendet till fri omsättning.²¹ Det var först efter en vägran som detta bolag, därefter, ansökte om ett tillstånd att genomföra denna blandning på öppet hav enligt förfarandet för passiv förädling.

40. Det är enligt min uppfattning viktigt att i detta skede understryka att Argos inte valde den väg som hade kunnat bestå i att, utanför unionen, blanda bioetanol med gemenskapsbensin som inte omfattas av förfarandet för export.²² Detta förfarande kräver emellertid i princip inte något förhandstillstånd.²³ Det står för övrigt varje aktör fritt att, på ett enklare sätt, blanda bioetanol med icke-gemenskaplig bensin utanför unionen i syfte att förädla den till en vara som omfattas av ett HS-nummer för vilket lägre tullsats gäller. Sådana blandningar är för övrigt mycket vanligt förekommande.²⁴

41. Genom att genomföra den planerade verksamheten enligt förfarandet för passiv förädling, har Argos emellertid inte bara åtnjutit tillämpningen av tulltaxorna för E85 i stället för dem som gäller för ren bioetanol, utan också en avräkning av importtullarna för E85 motsvarande (det fiktiva) tullbelopp som är tillämpligt på temporärt exporterad bensin (med en tullsats på 4,7 procent *ad valorem*).²⁵

16 — Odenaturerad etylalkohol med en alkoholhalt av mer än 80 volymprocent omfattades av HS-nummer 2207 10 00 och var föremål för tull på 19,20 euro per hektoliter enligt kommissionens förordning (EG) nr 1214/2007 av den 20 september 2007 om ändring av bilaga I till rådets förordning (EEG) nr 2658/87 om tulltaxe- och statistiknomenklaturen och om Gemensamma tulltaxan (EUT L 286, s. 1). Samma taxa fortsätter att tillämpas enligt kommissionens genomförandeförordning (EU) nr 1001/2013 av den 4 oktober 2013 om ändring av bilaga I till rådets förordning (EEG) nr 2658/87 om tulltaxe- och statistiknomenklaturen och om Gemensamma tulltaxan (EUT L 290, s. 1).

17 — E85 betraktades som en kemisk produkt vilken omfattades av undernummer 3824 90 97 enligt förordning 1214/2007. Förordning 1001/2013 ändrade inte denna taxa.

18 — Begreppen "mellanprodukter" och "färdiga produkter" hänför till en relativ typologi, kopplad till användningen av produkten. Således är till exempel bioetanol och bensin, beroende på deras destination, mellanprodukter eller färdiga produkter. En vara är en mellanprodukt när den är bearbetad i syfte att uppnå en annan vara i vilken dess värde kommer att ingå.

19 — Se, i detta hänseende, dom Wacker Werke (C-142/96, EU:C:1997:386, punkterna 14, 15 och 21) och generaladvokaten Poiares Maduros förslag till avgörande Friesland Coberco Dairy Foods (C-11/05, EU:C:2006:78, punkt 42).

20 — Denna precisering följer emellertid inte av beslutet om hänskjutande.

21 — Artikel 130 i tullkodexen.

22 — Förädlingen av en gemenskapsvara utanför gemenskapen och den därefter följande importen av en kompensationsvara med gällande tulltaxa kräver nämligen inte i sig att denna vara lyder under förfarandet för passiv förädling. Endast beviljandet av det specifika uttag av tull som detta förfarande innebär är underkastat detta förfarande.

23 — Se artiklarna 161 och 162 i tullkodexen.

24 — Se "La politique d'aide aux biocarburants", Rapport public thématique – Évaluation d'une politique publique. Den franska revisionsrätten, januari 2012, tillgänglig på <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/rapports-publics/124000047.pdf>, s. 76 och 107–110).

25 — Denna bensin omfattades av undernummer 2710 1145 enligt förordning 1214/2007. Denna tulltaxa gäller sedermera enligt förordning 1001/2013.

Detta förfarande tillåter nämligen dem som tillämpar det att från det importtullbelopp som är tillämpligt på de varor som uppnåtts till följd av förädlingen, vilka kallas förädlingsprodukter, avräkna det importtullbelopp som skulle ha varit tillämpligt på de temporärt exporterade varorna, om de hade återimporterats i det skick de var i före förädlingen.²⁶

42. Den nederländska tullinspektionen vägrade, i förevarande fall, att bevilja Argos den begärda passiva förädlingen, på grund av att kravet (betecknat som "ekonomiska villkor") som anges i artikel 148 c i tullkodexen, enligt vilket ett sådant tillstånd endast kan beviljas "[o]m tillstånd att använda [detta förfarande] inte kan komma att allvarligt skada väsentliga intressen hos gemenskapens förädlare", inte var uppfyllt.

43. Den hänskjutande domstolen vill, i huvudsak, ha klarhet i huruvida begreppet "gemenskapens förädlare", i den mening som avses i denna bestämmelse, enbart avser gemenskapens tillverkare av produkter liknande de förädlingsprodukter av vilka framställning enligt förfarandet för passiv förädling planeras (E85), eller också de gemenskapstillverkare av produkter som liknar icke-gemenskapliga mellanprodukter avsedda att blandas i de temporära exportvarorna vid förädlingen av dessa (bioetanol).

44. Innan denna fråga behandlas, ska jag svara på vissa argument som den grekiska regeringen och kommissionen har framfört, i den mån dessa argument, även om den grekiska regeringen och kommissionen inte formellt har gjort gällande att nämnda tolkningsfråga inte kan tas upp till sakprövning, i huvudsak har till syfte att övertyga domstolen om att den är hypotetisk.

B – *Upptagande till sakprövning*

1. Huruvida förfarandet för passiv förädling kan tillämpas på verksamhet som bedrivs på öppet hav

45. Den grekiska regeringen har gjort gällande att förfarandet för passiv förädling inte är tillämpligt på verksamhet som bedrivs på öppet hav, eftersom det i artikel 151.1 i tullkodexen krävs att den planerade verksamheten bedrivs i ett visst "land".

46. Det ska i detta hänseende påpekas att den formulering som använts i nämnda artikel 151.1 inte återfinns i de övriga relevanta bestämmelserna. Artiklarna 145.1 i tullkodexen och 502.4 i tillämpningsförfordningen av ser nämligen förädlingsprocesser avseende varor som exporteras "från gemenskapens tullområde" respektive "från gemenskapen".

47. Mot bakgrund av denna åtskillnad i terminologin, ska det undersökas vilken tolkning som bäst överensstämmer med syftet med nämnda förfarande. Detta syfte består i huvudsak i att undvika att gemenskapsvarorna som följer av den fria rörligheten och som temporärt har exporterats för förädling inte beskattas vid återimporten av dem i form av förädlingsprodukter.²⁷ Den på detta sätt eftersträlvade befrielsen är tillämplig oavsett mot vilken destination dessa varor tillfälligt sänds.

48. Mot bakgrund av ett sådant syfte har det föga betydelse att nämnda varor sänds till ett tredjelands territorium eller till ett område som inte omfattas av någon stats suveränitet (såsom öppet hav), under förutsättning att detta område befinner sig utanför unionens tullområde.

26 — _ Artikel 151.1 i tullkodexen. Utan tillämpning av förfarandet för passiv förädling skulle, eftersom gemenskapsvarorna förlorar denna ställning när de är utanför unionens tullområde [artikel 4.8 i tullkodexen] de temporära exportvarorna, när de återimporteras i form av förädlingsprodukter, behandlas på samma sätt som icke-gemenskapsvaror.

27 — Se åttonde skälet i rådets direktiv 76/119/EEG av den 18 december 1975 om harmonisering av bestämmelser fastställda i lagar eller andra författningar avseende passiv förädling (EGT L 24, s. 58), fjärde skälet i förordning nr 2473/86, samt dom Wacker Werke (C-142/96, EU:C:1997:386, punkt 21) och dom GEFCO (C-411/01, EU:C:2003:536, punkt 51). Se även kommissionens rekommendation till medlemsstaterna avseende tillämplig tulltaxa på varor som återimporterats till följd av temporär export för bearbetning, behandling eller reparation, av den 29 november 1961 (EGT 3, 1962, s. 79).

49. Följaktligen anser jag att förfarandet för passiv förädling kan tillämpas när den aktuella verksamheten har skett på öppet hav.²⁸

2. Omöjligheten för domstolen att ifrågasätta tullinspektionens slutsatser

50. Kommissionen har, inledningsvis, bestritt den hänskjutande domstolens premiss, grundad på tullinspektionens förklaring vid förhandlingen vid *Gerechtshof te Amsterdam* (andrahandsdomstol i Amsterdam), att beviljandet av förfarandet för passiv förädling inte, i förevarande fall, allvarligt skadade väsentliga intressen hos gemenskapstillverkarna av E85.²⁹ Kommissionen har, i detta hänseende, hänvisat till protokollet från kommitténs sammanträde av den 11 november 2009,³⁰ av vilka det framgår att gemenskapstillverkarna av såväl bioetanol som E85 skulle få sina intressen allvarligt påverkade om ett tillstånd att utnyttja detta förfarande beviljades. Enligt kommissionen saknar emellertid tolkningsfrågan intresse för det fall att domstolen erkänner att tillämpningen av detta förfarande allvarligt skulle skada de väsentliga intressena hos gemenskapstillverkarna av E85.

51. Utan att uttala mig i frågan huruvida kommittén faktiskt hade ansett att den av Argos planerade verksamheten allvarligt kunde påverka de väsentliga intressena för gemenskapstillverkarna av såväl bioetanol som E85,³¹ ska det påpekas att ett sådan konstaterande, under alla omständigheter, inte kan medföra att tolkningsfrågan inte kan tas upp till sakprövning.

52. För det första vill jag nämligen understryka, i den mån som kommissionens argument kan likställas med ett ifrågasättande av de faktiska omständigheterna såsom de har beskrivits i beslutet om hänskjutande, att bedömningen av de aktuella faktiska omständigheterna omfattas av de nationella domstolarnas behörighet. Domstolen är således endast behörig att uttala sig om tolkningen eller giltigheten av en gemenskapsrättsakt utifrån de faktiska omständigheter som angetts av den nationella domstolen.³²

53. För det andra och som domstolen konstaterade i domen *Friesland Coberco Dairy Foods*,³³ är kommitténs slutsats inte bindande för de nationella tullmyndigheterna.³⁴ Följaktligen kan, även om tullinspektionen skulle ha frångått den,³⁵ denna omständighet inte göra dennes beslut ogiltigt och följaktligen inte göra frågan hypotetisk.

28 — Merparten av de medlemsstater som samlats i kommittén stödde även denna slutsats (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 — Utan att ifrågasätta denna premiss, anser jag att det är till nytta att precisera att denna förklaring av tullinspektionen enligt vilken den inte förfogade över några indikationer i denna riktning skulle riskera att allvarligt skada intressena hos gemenskapstillverkarna av E85, inte kan likställas med ett påstående om att det inte existerar någon sådan risk. Denna förklaring betyder endast att nämnda inspektion, i avsaknad av uttryckliga indikationer i denna riktning i kommitténs slutsatser avseende undersökningen av de ekonomiska villkoren, avstod från att konstatera en risk för allvarlig skada på dessa intressen, så att den presumtion som faststälts i artikel 585.1 i tillämpningsförfordningen inte vederlades.

30 — Se fotnot 28 i detta förslag till avgörande.

31 — Som jag har understrukit i punkt 52 i detta förslag till avgörande ankommer inte denna bedömning på domstolen. Jag tillåter mig emellertid att påpeka att ovannämnda protokoll (*minutes*) inte bekräftade kommissionens ställning. Av detta följer att kommittén, *inledningsvis*, undersökte huruvida det förelåg några indikationer på att de ekonomiska villkoren inte hade uppfyllts, varför den presumtion som infördes genom artikel 585.1 i tillämpningsförfordningen har vederlagts och dessa villkor således ska prövas. Kommittén har fastställt dessa indikationer i den mån majoriteten av medlemsstaterna hade understrukit att de väsentliga intressena hos gemenskapstillverkarna av bioetanol och E85 allvarligt påverkades när den importerade bioetanol, antingen ren eller blandad med bensin i form av E85, står i direkt konkurrens med inhemsk bioetanol. Följaktligen gjorde kommittén, *därefter*, en prövning av de ekonomiska villkoren. Den kom, på grundval av kommissionens påståenden att import av stora mängder bioetanol allvarligt skulle skada gemenskapstillverkarna av bioetanol, fram till att dessa villkor inte var uppfyllda. Det framgår således att medlemsstaterna visserligen nämnde E85-tillverkarnas väsentliga intressen i syfte att styrka att det fanns indikationer på att nämnda villkor inte var uppfyllda och följaktligen påbörja en prövning av dessa, men att kommissionen inte längre hänvisade till de väsentliga intressena hos tillverkarna av bioetanol inom ramen för denna prövning som sådan.

32 — Se, för ett liknande resonemang, dom *Dumon och Froment* (C-235/95, EU:C:1998:365, punkterna 25 och 26, samt där angiven rättspraxis).

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

34 — Enligt artikel 504.4 i tillämpningsförfordningen ska tullmyndigheterna endast beakta denna slutsats. Domstolen preciserade emellertid i domen *Friesland Coberco Dairy Foods* (C-11/05, EU:C:2006:312, punkt 27), att dessa myndigheter kan fatta ett annat beslut än vad som förespråkas av kommittén i dess slutsats, under förutsättning att de motiverar sitt beslut.

35 — _ Av de skäl som anges i fotnot 30 ovan är detta enligt min uppfattning inte fallet.

54. Efter att således ha bekräftat att denna tolkningsfråga kan tas upp till sakprövning ska jag nu pröva den i sak.

C – Tolkningen av begreppet "gemenskapens förädlare" i den mening som avses i artikel 148 c i tullkodexen

55. Enligt Argos syftar begreppet "gemenskapens förädlare" i förevarande fall uteslutande på gemenskapens tillverkare av E85. De övriga intervenienterna anser, tvärtom, att detta begrepp även omfattar gemenskapstillverkarna av bioetanol.

56. Dessa motstridiga synsätt grundar sig, särskilt, på de skilda slutsatser som kan dras av domen Friesland Coberco Dairy Foods³⁶, i vilken domstolen tolkade artikel 133 e i tullkodexen. Denna bestämmelse anger de ekonomiska villkoren för förfarandet för bearbetning under tullkontroll och kräver bland annat, i detta hänseende, att det inte motverkar väsentliga intressen hos "gemenskapens tillverkare av liknande varor". Domstolen fann, i den domen, att en prövning av dessa villkor ska ske med beaktande av "inte bara marknaden för slutprodukten utan också den ekonomiska situationen för de råvaror som används för att tillverka nämnda produkter"³⁷.

57. Den grekiska och den nederländska regeringen samt kommissionen har uttalat sig positiva att analogt tillämpa domstolens slutsats i nämnda dom på förfarandet för passiv förädling. Argos har däremot gjort gällande att denna slutsats inte kunde utvidgas till detta förfarande mot bakgrund av skillnaderna avseende dels texten i de bestämmelser som anger de ekonomiska villkoren för bearbetning under tullkontroll och förfarandet för passiv förädling, dels deras respektive syften.

58. Av de ovan angivna skälen finner jag det första av dessa resonemang övertygande.

1. Bokstavstolkning

59. Vid en första anblick finns det begreppsmässiga argument som skulle kunna förespråka en restriktiv tolkning av artikel 148 c i tullkodexen.

60. För det första innebär begreppet "förädlare", i dess allmänna betydelse genomförande av verksamhet som består i att ändra en redan existerande varas tillstånd. Begreppet "gemenskapens förädlare" avser således, liksom Argos har gjort gällande, endast de tillverkare som förädlar gemenskapens mellanprodukter som liknar varor för temporär export (bensin) inom unionen i syfte att uppnå en färdig produkt som liknar förädlingsprodukten (E85).³⁸

61. Vidare avser artikel 148 c i tullkodexen väsentliga intressen hos "gemenskapens förädlare", medan artikel 133 e i denna kodex hänför till "gemenskapens tillverkare". Det skulle legitimt kunna hävdas att lagstiftaren, genom att använda olika terminologier i dessa båda bestämmelser avsåg ge dem olika betydelser.

36 — C-11/05, EU:C:2006:312.

37 — Ibidem, punkt 52).

38 — Den nederländska regeringen har föreslagit en variant på denna bokstavstolkning, enligt vilken "gemenskapens förädlare" inte bara omfattar de aktörer som omvandlar råvaror eller halvfabrikat till en förädlingsprodukt (E85), utan också dem som omvandlar råvaror eller halvfabrikat för att uppnå andra halvfabrikat (bioetanol) som ingår bland beståndsdelarna i förädlingsprodukten. Denna tolkning medför en åtskillnad, som enligt min uppfattning är omotiverad, enligt vilken de varor som används vid förädling utgör råvaror och halvfabrikat. Medan intressena hos gemenskapstillverkarna av halvfabrikat, som "omvandlar" råvaror för att uppnå dem, skulle kunna beaktas enligt artikel 148 c i tullkodexen, skulle intressena hos gemenskapens råvaruproducenter, som inte "omvandlar" något, ignoreras.

62. Slutligen används, även om begreppet ”förädlare” inte definieras i tullkodexen, i 8 av de 23 språkversionerna av denna kodex ord som har samma ursprung för att beteckna ”förädlare” i den mening som avses i artikel 148 c i nämnda kodex och de ”förädlingsprocesser” som definieras i artikel 114.2 i samma kodex.³⁹ Exempelvis används i den engelska språkversionen av artikel 148 c i tullkodexen ordet ”processors” vilket hänvisar till uttrycket ”processing” som definieras i artikel 114.2 c i denna kodex. På samma sätt används i den nederländska språkversionen av denna kodex orden ”veredelaars” respektive ”veredelingshandelingen”.

63. Dessa överväganden kan emellertid inte skingra all motstridighet beträffande tolkningen av artikel 148 c i denna kodex.

64. I den bulgariska, den finska, den kroatiska och den litauiska versionen av tullkodexen används nämligen samma ord för att känneteckna både ”förädlare”, i den mening som avses i artikel 133 e i kodexen, och ”förädlare”, i den mening som avses i artikel 148 c i samma kodex. Dessa ord, som på franska översatts med ”producteurs” är inte beroende av att det föreligger någon vara.

65. I 11 språkversioner⁴⁰ har ordet ”förädlare”, som används i denna bestämmelse, samma rötter som uttrycket ”bearbetning” i artikel 114.2 c andra strecksatsen i denna kodex⁴¹. En rent bokstavlig tolkning skulle således leda till att enbart beakta intressena hos gemenskapens aktörer som ägnar sig åt verksamhet avseende ”bearbetning” inom unionen. Den skulle däremot utesluta intressena hos den som där ägnar sig åt verksamhet avseende ”behandling” eller ”reparation”, vilka emellertid också utgör ”förädlingsprocesser” i den mening som avses i artikel 114.2 c i samma kodex.

66. Jag anser att domstolen, under dessa omständigheter, inte kan underlåta att göra en bedömning av syftena med och sammanhanget i artikel 148 c i tullkodexen. I synnerhet ska bestämmelsen, mot bakgrund av de olika språkversionerna den, enligt fast rättspraxis tolkas ”i enlighet med systematiken i och syftet med den lagstiftning som bestämmelsen är en del av”.⁴² Av de nedan utvecklade skälen kräver dessa aspekter en bred tolkning av nämnda bestämmelser.

2. Teleologisk och kontextuell tolkning

a) De ekonomiska villkoren för tullförfaranden med ekonomisk verkan ska ges en bred tolkning

67. Genom undantag från bestämmelserna inom de allmänna tullförfaranden som import och export utgör, tillåter tullförfaranden med ekonomisk verkan att undvika vissa konsekvenser, som anses negativa för gemenskapens industri, vilka skulle följa av tillämpningen av dessa bestämmelser.

39 — Nämligen den engelska, den kroatiska, den lettiska, den ungerska, den maltesiska, den nederländska, den slovakiska och den svenska språkversionen.

40 — Nämligen den spanska, den tjeckiska, den tyska, den danska, den grekiska, den franska, den italienska, den polska, den portugisiska, den rumänska och den slovenska språkversionen. I den engelska, den lettiska, den ungerska, den maltesiska och den slovakiska är begreppet ”bearbetning”, trots att detta begrepp har samma rötter som begreppet ”förädlare”, identiskt med begreppet ”förädling” i artikel 114.2 c i tullkodexen.

41 — Exempelvis används i den tyska språkversionen ordet ”Verarbeitern” i artikel 148 c i tullkodexen och ordet ”Verarbeitung” i artikel 114.2 c andra strecksatsen i denna kodex.

42 — Se, för ett liknande resonemang, dom *Elsacom* (C-294/11, EU:C:2012:382, punkt 27 och där angiven rättspraxis).

68. Således har förfarandet för bearbetning under tullkontroll till syfte att behålla bearbetningsverksamhet i unionen när ”uttagandet av tull för vissa varor i enlighet med deras klassificering enligt tulltaxan eller det tillstånd i vilket de befinner sig vid tidpunkten för importen leder till en högre tull än vad som är ekonomiskt motiverat, vilket kan utgöra ett incitament till att förlägga viss ekonomisk verksamhet till tredjeland”.⁴³ I detta syfte tillåter detta förfarande att inom unionen bearbeta icke-gemenskapsvaror utan att de underkastas importtullar, då tullar endast tas ut på bearbetade produkter.⁴⁴

69. Närmare bestämt ska förfarandet för bearbetning under tullkontroll tillämpas när de importtullar som är tillämpliga på de bearbetade varorna är lägre än dem som gäller för de mellanprodukter som används inom bearbetningsprocessen.⁴⁵ Detta förfarande har således sitt existensberättigande i de inkonsekvenser i tullsatserna som, om det inte gjorde det möjligt att avhjälpa dessa, skulle inbjuda till att flytta verksamheter för förädling till tredjeland.

70. Förfarandet för passiv förädling tillåter, vad det beträffar, att undvika att de gemenskapsvaror som exporterats i syfte att förädlas inte underkastas tullar när de återimporteras i form av förädlingsprodukter.⁴⁶ Detta förfarande underlättar således delokaliseringen till tredjeland av vissa förädlingsverksamheter, som gemenskapslagstiftaren vann motiverad av tekniska eller ekonomiska skäl inom ramen för den internationella arbetsfördelningen.⁴⁷

71. Den fördel som dessa förfaranden innebär för dem som beviljas dem motsvarar potentiellt en skada som skett på andra intressen inom gemenskapens industri.⁴⁸ Då lagstiftaren var medveten om denna risk såg den till att säkerställa en balans mellan de befintliga intressena genom att underställa tillståndet att använda det vissa ekonomiska villkor. Dessa har, såväl inom ramen för förfarandet för vissa förfarandet för bearbetning under tullkontroll som inom ramen för förfarandet för passiv förädling, till syfte att undvika att tillämpningen av dessa förfaranden, genom att försöka stimulera den industriella verksamheten för dem som beviljas det, skadar ”väsentliga intressen” hos andra aktörer inom gemenskapen.⁴⁹ Nämnda villkor hindrar således att användningen av dessa förfaranden som utgör undantag från de allmänna tullförfarandena försvagar gemenskapens industri snarare än att stärka den.

72. Det är, enligt min uppfattning, i detta syfte som lagstiftaren har angett de ekonomiska villkoren för de ekonomiska tullförfarandena på ett brett sätt och, följaktligen, lämnat ett omfattande utrymme för skönsmässig bedömning åt de behöriga tullmyndigheterna för att kontrollera att de följs samt att kommittén för att, i förekommande fall, hjälpa dem med detta.

73. Den terminologi som har använts i bestämmelserna avseende dessa villkor har således valts för att inte ge alltför snäva ramar vid prövningen av dessa. Dessa bestämmelser identifierar varken de specifika omständigheter som ska beaktas vid denna prövning, eller de marknader som den avser. I synnerhet hänförs i artikel 133 e i tullkodexen till de väsentliga intressena hos gemenskapens tillverkare ”av liknade varor”, utan att det preciseras vilken grad av likhet eller utbytbarhet som krävs. När det gäller

43 — Första skälet i rådets förordning (EEG) nr 2763/83 av den 26 september 1983 om tillstånd att bearbeta varor under tullkontroll före övergång till fri omsättning (EGT nr L 272, s. 1), upphävd genom tullkodexen.

44 — Artikel 130 i tullkodexen.

45 — Artikel 551.1 i tillämpningsförordningen.

46 — Se ovan punkt 47.

47 — Första och andra skälen i direktiv 76/119 och första skälet i förordning nr 2473/86, vilken ersatte detta direktiv tills den ersattes av tullkodexen.

48 — Se punkterna 83–91 ovan.

49 — På samma sätt preciseras i Kyoto-riktlinjerna att ”tillämpningen av [förfarandet för passiv förädling] kan underställas villkoret att de planerade förädlingsprocesserna inte skadar nationella intressen”.

artikel 148 c i tullkodexen och artikel 502.4 i tillämpningsförfordningen nämns i dessa väsentliga intressen hos ”gemenskapens förädlare”, utan att det preciseras vilka marknader som berörs av de sistnämndas verksamheter. På samma sätt hänförs i den nya tullkodexen lakoniskt till ”tillverkare i unionen”.⁵⁰

74. Vidare har tullmyndigheterna ingen skyldighet att rådfråga kommissionen i samband med denna prövning⁵¹ och är inte heller, när de beslutar att göra en sådan rådfrågning och kommissionen i sin tur hänskjuter ärendet till kommittén, bundna av den sistnämndas slutsatser.⁵²

75. Jag anser, mot bakgrund av dessa överväganden, att nämnda ekonomiska villkor ska tolkas och tillämpas flexibelt⁵³ i syfte att tillåta de behöriga tullmyndigheterna att fullt ut spela sin roll som väktare av balansen mellan de föreliggande intressena. Det är för övrigt enligt min uppfattning även berättigat, mot bakgrund av de ekonomiska tullförfarandenas karaktär av undantag, att de villkor som styr beviljandet av ett tillstånd att utnyttja förfarandet är föremål för en vid tolkning.

76. Däremot anser jag att det strider mot andan i och syftena med förfarandet för passiv förädling att dessa myndigheter, genom en strikt tolkning av de ekonomiska villkoren i detta system, ska förhindras att beakta väsentliga intressen hos vissa aktörer i gemenskapen, trots att de fastställt att beviljandet av detta förfarande skulle kunna skada deras intressen allvarligt.

77. Med andra ord tillåter inte syftet med nämnda förfarandets ekonomiska villkor, såsom det följer av punkt 71 i detta förslag till avgörande, att någon åtskillnad görs beroende på huruvida de intressen som hotas avser marknaden för färdiga produkter, halvfabrikat eller råvaror som är inblandade i förädlingen.

78. En sådan tolkning riskerar vidare inte att överdrivet begränsa rättigheterna för sökandena eller betunga förfarandet för utfärdande av ett tillstånd för passiv förädling.

79. Det ska i detta hänseende erinras om att nämnda ekonomiska villkor i förfarandet för passiv förädling, med stöd av artiklarna 502.1 och 585.5 i tillämpningsförfordningen i förening, anses uppfyllda i avsaknad av motsatta indikationer, i vilket fall det ska kontrolleras huruvida de har iakttagits. Bevisbördan för huruvida dessa villkor är uppfyllda vilar således inte på tillståndssökanden. Det är på tullmyndigheterna som det ankommer att visa att de inte har uppfyllts. Dessa myndigheter har vidare ingen skyldighet att systematiskt pröva dessa villkor mot bakgrund av olika väsentliga intressen hos industrin i gemenskapen som kan vara aktuella. En sådan prövning ska nämligen endast ske om det finns indikationer på en risk för allvarlig skada på sådana intressen.

80. Det är, enligt min uppfattning, kombinationen av denna presumtionsmekanism och den flexibilitet som ges tullmyndigheterna som gör det möjligt att förena, å ena sidan, främjandet av sökandens intressen samt effektiviteten av förfarandet för beviljande av ett tillstånd och, å andra sidan, skyddet för intressena hos industrin inom gemenskapen i dess helhet.

50 — Artikel 211.4 b i den nya tullkodexen.

51 — Artikel 503 i tillämpningsförfordningen.

52 — Artikel 504.4 i tillämpningsförfordningen och dom Friesland Coberco Dairy Foods (C-11/05, EU:C:2006:312, punkt 27).

53 — Utrymmet för skönsmässig bedömning hos de nationella tullmyndigheter som ansvarar för att tillämpa tullkodexen motsvarar, enligt min uppfattning, det som gemenskapens institutioner har när de ska göra komplexa ekonomiska bedömningar (se, exempelvis, beträffande kommissionens utrymme för skönsmässig bedömning på området statligt stöd, dom kommissionen/Scott, C-290/07 P, EU:C:2010:480, punkt 66 och där angiven rättspraxis).

b) De ekonomiska villkoren för förfarandena för bearbetning under tullkontroll och för passiv förädling ska tolkas enhetligt

81. Som framgår av punkterna 67–71 i detta förslag till avgörande har de ekonomiska villkor som är kopplade till förfarandena för bearbetning under tullkontroll och för passiv förädling ett gemensamt syfte. Dessa förfaranden har sammantaget som mål att undvika att den stimulerande effekten av tillämpningen av dessa förfaranden för en sektor inom industrin i gemenskapen uppvägs av en allvarlig skada för andra sektorer inom denna. Följaktligen anser jag att de föreliggande intressena ska beaktas på samma sätt inom ramen för prövningen av de ekonomiska villkoren för vart och ett av dessa förfaranden.

82. Domstolen har emellertid tidigare, i domen Friesland Coberco Dairy Foods, funnit att de ekonomiska villkoren för förfarandet för bearbetning under tullkontroll avser avsaknaden av skada på intressen, inte bara hos gemenskapens tillverkare av liknande slutprodukter, utan också för gemenskapens tillverkare av mellanprodukter som liknar dem som används för tillverkning av dessa slutprodukter.⁵⁴

83. Till stöd för denna slutsats fastställde domstolen att detta förfarande, som ger gemenskapens bearbetningsföretag en fördel genom att dessa inom ramen för detta förfarande inte är skyldiga att erlægga tullar på de varor som importeras från tredjeland, kunde skada de väsentliga intressena hos gemenskapens eventuella tillverkare av varor som liknar dessa mellanprodukter.⁵⁵

84. Detta resonemang kan, enligt min uppfattning, tillämpas analogt på förfarandet för passiv förädling.

85. Genom att underlätta förädling av gemenskapsvaror i tredjeland hotar visserligen förfarandet för passiv förädling i huvudsak intressen hos gemenskapens företag som bearbetar samma varor inom gemenskapen.⁵⁶

86. Vidare kan förfarandet för förädling innebära – men innebär inte nödvändigtvis – infogande av icke-gemenskapsvaror i (gemenskapens) temporära exportvaror. Tillämpningen av förfarandet för passiv förädling medför emellertid, till skillnad från bearbetning under tullkontroll, ingen tultaxefördel med avseende på de icke-gemenskapsvaror som eventuellt har infogats vid detta förfarande (undantaget avser endast temporära exportvaror).⁵⁷ Nämnade förfarandes förmåga att skada intressen hos gemenskapens tillverkare av mellanprodukter är således inte uppenbar.

87. Även om detta övervägande kan förklara valet av en skillnad i lydelsen i de flesta språkversioner mellan artiklarna 133 e och 148 c i tullkodexen, kan förfarandet för passiv förädling emellertid, i vissa situationer, medföra samma intressekonflikt som förfarandet för bearbetning under tullkontroll.

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

55 — Dom Friesland Coberco Dairy Foods (C-11/05, EU:C:2006:312, punkt 49). Eftersom tolkningsfrågan specifikt avsåg beaktandet av intressena hos tillverkare av råvaror, kom varken domstolen eller generaladvokaten att även motivera beaktandet av intressen hos tillverkare av slutprodukter liknande de bearbetade produkterna. Ingen av intervenienterna hade för övrigt bestritt att de ekonomiska villkoren för förfarandet för bearbetning under tullkontroll åtminstone avsåg vissa av dessa sistnämnda produkter. En sådan premiss kunde emellertid inte, trots att den var konsensuell, anses föreligga enbart på grundval av lydelsen i artikel 133 e i tullkodexen, vars formulering ”gemenskapens tillverkare av liknande varor” kunde omfattas med avseende på de produkter som var föremål för bearbetningen (det vill säga mellanprodukterna). Under dessa omständigheter förefaller domstolens godtagande av denna premiss vara i linje med den breda tolkning av de ekonomiska villkoren som jag förespråkar.

56 — I Kyoto-riktlinjerna (s. 6) anges således behovet av att finna en balans mellan en maximal minskning av de totala produktionskostnaderna för de nationella aktörerna genom möjligheten att anlita underentreprenörer i utlandet och ett förbehåll av förädlingsprocesserna för andra nationella aktörer, med risk för att göra den nationella industrin mindre konkurrenskraftig.

57 — Det är således, i detta sammanhang, till skillnad från vid bearbetning under tullkontroll, inte frågan om att uppväga påverkan av konsekvenser avseende tultaxor.

88. De faktiska omständigheterna i det nationella målet har således visat att när de tulltaxor som är kopplade till förädlingsprodukterna är lägre än den som gäller för mellanprodukter från tredjeland vid en process för passiv förädling, leder en sådan verksamhet till samma resultat som en verksamhet som bedrivs enligt förfarandet för bearbetning under tullkontroll.

89. Efter den ena eller andra av dessa verksamheter tas importtullar endast ut på slutprodukter, med de tullsatser som är tillämpliga på dessa. På de icke-gemenskapliga mellanprodukterna som är inblandade vid förädlingen eller bearbetningen som sådana tas däremot inte ut någon tull. Icke-gemenskapliga mellanprodukter kan omvandlas således i syfte att uppnå en vara som kan övergå till fri omsättning inom unionen genom betalning av lägre tullar än dem som skulle gälla för import av nämnda mellanprodukter utan en sådan ändring.

90. Den enda skillnaden mellan dessa båda verksamheter, i tullhänseende, är således den ytterligare tullfördel som tillkommer dem som åtnjuter förfarandet för passiv förädling, det vill säga undantaget för (fiktiva) importtullar kopplade till gemenskapsvaror för tillfällig export.

91. I detta fall medför verksamheten för passiv förädling samma intressekonflikt – och förvärrar denna genom verkningarna av ett sådant undantag – som den som domstolen identifierade i domen Friesland Coberco Dairy Foods i samband med förfarandet för bearbetning under tullkontroll.⁵⁸

92. I förevarande fall skulle Argos, genom att blanda bensin i bioetanol, dra fördel av de betydligt lägre tullavgifter än dem som skulle tas ut för ren bioetanol. Konkurrensställningen för gemenskapens tillverkare av bioetanol skulle med säkerhet påverkas negativt av detta. En sådan nackdel, till följd av den första importen som sådan av E85 i stället för odenaturerad bioetanol, skulle förvärras om tullarna på importen av E85 med tillämpning av förfarandet för passiv förädling minskades med ett belopp motsvarande de (fiktiva) tullarna avseende bensinkomponenten i denna produkt.

93. Vidare skulle konsekvenserna av den ovannämnda tullanomalin vara ännu mer markerade eftersom bioetanol ingår bland förädlingsproduktens beståndsdelar med cirka 85 procent. Kommitténs slutsatser visar för övrigt, liksom Argos bekräftade vid förhandlingen, att den E85 som avsågs med den aktuella ansökan åtminstone delvis var avsedd att blandas med bensin för att uppnå ett klassiskt bränsle med en lägre bioetanolhalt (fem procent), kallad E5.⁵⁹ Detta E85 skulle således ha fått samma användning (med hjälp av en anpassning av de blandade beståndsdelarna) som rent bioetanol avsett att blandas med bensin. Dessa överväganden har just lett kommittén, samt tullinspektionen att konstatera en risk för allvarlig skada på de väsentliga intressena hos gemenskapens tillverkare av bioetanol.

94. Det är emellertid fast rättspraxis att förfarandet för bearbetning under tullkontroll för att göra den planerade blandningen inom unionens territorium endast hade kunnat beviljas i avsaknad av allvarlig skada för intressena hos gemenskapens tillverkare av bioetanol. Argos har för övrigt utan framgång ansökt om ett tillstånd härför.⁶⁰

95. Under dessa omständigheter kan förfarandet för passiv förädling inte heller tillåtas i den mån det kan medföra en ännu större skada för intressena hos gemenskapens tillverkare av bioetanol än den som följer av tillämpningen av förfarandet för bearbetning under tullkontroll.

96. Följaktligen anser jag att den breda tolkning som domstolen gjorde i domen Friesland Coberco Dairy Foods⁶¹ ska upprätthållas även inom ramen för förfarandet för passiv förädling.

58 — Se ovan punkt 84.

59 — Se protokoll (minutes) från sammanträdet den 11 november 2009, fotnot 27 i detta förslag till avgörande.

60 — Se ovan punkt 39.

61 — C 11/05, EU:C:2006:312.

97. Domstolens argument i punkt 51 i den domen, enligt vilket det synsätt som den valt utgjorde ”den enda tolkning som gör det möjligt att beakta de krav som uppställs i gemenskapens gemensamma politik, inklusive den gemensamma jordbrukspolitiken” är enligt min uppfattning även relevant i förevarande fall. Tillverkningen av bioetanol inom unionen betraktas som en verksamhet som omfattas av den gemensamma jordbrukspolitiken, vilken de höga tullarna har till syfte att skydda. Den verksamhet som omfattas av Argos ansökan har emellertid till verkan att kringgå dessa rättigheter och dessutom samtidigt åtnjuta det undantag som föreskrivs i förfarandet för passiv förädling.

98. Det ska vidare preciseras att det synsätt som jag föreslår inte strider mot punkt 21 i domen Wacker Werke, till vilken Argos har hänvisat i sitt skriftliga yttrande. Domstolen fann visserligen i den domen att den eventuella uppkomsten av tulltaxeanomalier som skulle få till följd att den berörde näringsidkaren ges en fördel i tullhänseende en ”risk som är inneboende” i det system som har inrättats genom förordningen om passiv förädling.⁶² Ett sådant påstående måste emellertid tolkas mot bakgrund av dess sammanhang.

99. I det mål som låg till bakgrund för denna dom bestod den aktuella tulltaxeanomalin i en åtskillnad i tulltaxehänseende, inte mellan förädlingsprodukterna och de icke-gemenskapsvaror som infogats vid förädlingen, utan mellan förädlingsprodukterna och gemenskapens produkter för temporär export. Det målet avsåg bara frågan om huruvida det, vid fastställandet av det tullvärde på varorna för temporär export som var nödvändigt för beräkningen av befrielse enligt detta förfarande, var relevant att de (fiktiva) importtullarna för dessa överstiger dem som gäller för förädlingsprodukterna – varför förfarandet för passiv förädling potentiellt kunde ha lett till en total befrielse från importtullar. Det rör sig således inte om att bedöma huruvida konsekvenserna av en tulltaxeanomali kan beaktas eller inte vid prövningen av huruvida de ekonomiska villkoren för förfarandet för passiv förädling är uppfyllda.

100. Ur denna synvinkel medför punkt 21 i domen Wacker Werke inte enligt min uppfattning någon relevant slutsats inom ramen för förevarande mål. Domstolen såg under alla omständigheter till att nyansera påståendet att risken till följd av förekomsten av en tullanomali i princip ska tillåtas.⁶³

c) Lydelsen i andra instrument inom den internationella rätten och unionsrätten

101. Som den grekiska regeringen och kommissionen har gjort gällande, bekräftar lydelsen i andra relevanta verktyg i den internationella rätten och i unionsrätten den tolkning som jag förespråkar.

102. Således utesluter Kyoto-riktlinjerna förfarandet för passiv förädling när de planerade verksamheterna kan medföra allvarlig skada på väsentliga intressen hos ”nationella *förädlare eller tillverkare*”⁶⁴. Även om dessa riktlinjer saknar bindande verkan och unionen under alla omständigheter inte har anslutit sig till den bilaga som ger en tolkning av,⁶⁵ utgör dessa emellertid en relevant omständighet i sammanhanget. De ger nämligen vissa förtydliganden beträffande det sätt på vilket parterna i den reviderade Kyotokonventionen de syften och intressen som berörs av förfarandet för passiv förädling.

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

63 — I punkt 21 i domen Wacker Werke (C-142/96, EU:C:1997:386) preciseras att detta endast gäller i den mån som ”ingenting tyder på att de priser som näringsidkarna ömsesidigt har begärt av varandra skulle ha påverkats av deras affärsförbindelser”. Godtagandet av en sådan begränsning tycks ha upprepats i generaladvokaten Tesausros förslag till avgörande i mål Wacker Werke (C-142/96, EU:C:1997:217, punkt 15), i vilket det mer uttryckligen preciseras att ”[d]et skulle kunna förhålla sig annorlunda om ett förädlingsförfarande ... i fråga om vissa aspekter ... är av sådan art att det finns skäl att tro att [de berörda aktörernas] verksamhet i själva verket har andra syften än själva förädlingen, exempelvis att kringgå tullagstiftningen eller just att erhålla en oberättigad vinst.

64 — Kyoto-riktlinjerna, s. 6 (min kursivering).

65 — Se punkterna 21 och 23 ovan.

103. Vidare föreskrivs sedermera i artikel 211.4 b i den nya tullkodexen, vilken gäller alla förfaranden för bearbetning,⁶⁶ att ett tillstånd att tillämpa ett av dessa endast för beviljas om det, bland annat, inte riskerar att "[v]äsentliga intressen för *tillverkare* i unionen" påverkas negativt.⁶⁷ De ekonomiska villkoren för dessa förfaranden avser således, från den 1 maj 2016, väsentliga intressen för alla tillverkare i unionen, oavsett huruvida de tillverkar produkter som liknar de förädlade produkter eller mellanprodukter som används vid bearbetningen.

104. Det finns emellertid ingen omständighet som visar att lagstiftaren således avsåg att införa en betydande ändring beträffande de ekonomiska villkoren för förfarandet för passiv förädling.⁶⁸ Denna ändring svarar enligt min uppfattning på ett behov av förenkling genom att i en och samma bestämmelse samla de ekonomiska villkor som är tillämpliga på olika tullförfaranden.

3. Förslag till avgörande

105. Mot denna bakgrund anser jag att artikel 148 c i tullkodexen ska tolkas så att begreppet "gemenskapens förädlare", i den mening som avses i denna bestämmelse, inte bara avser gemenskapens tillverkare av produkter som liknar de förädlingsprodukter som avses med ansökan om passiv förädling, utan även gemenskapens tillverkare av produkter som liknar de råvaror eller halvfabrikat från tredjeland avsedda att infogas i temporärt exporterade gemenskapsvaror under den verksamhet för förädling som avses i denna ansökan.

106. Det ska, i detta hänseende, erinras om att de konsekvenser som tillämpningen av förfarandet för passiv förädling kan medföra för de väsentliga intressena hos den ena eller den andra av dessa kategorier av tillverkare kan nämligen endast studeras genom de indikationer enligt vilka detta system allvarligt kan påverka dessa intressen.⁶⁹

D – Eventuellt förekommande missbruk

107. Kommissionen har, i huvudsak, i andra hand och för det fall domstolen skulle besvara tolkningsfrågan nekande, gjort gällande att tillämpningen av förfarandet för passiv förädling i förevarande fall utgör ett missbruk.

108. Även om jag, i förevarande mål, föreslår att tolkningsfrågan ska besvaras jakande och den hänskjutande domstolen inte har hänskjutit någon fråga om huruvida det föreligger ett eventuellt rättsmissbruk,⁷⁰ kommer jag för fullständighetens skull kort att beröra denna fråga.

109. Jag vill inledningsvis understryka att doktrinen avseende rättsmissbruk är av undantagsmässigt och underordnat slag och utgör en "säkerhetsventil" som gör det möjligt att vägra beviljandet av en fördel som anses omotiverad eller att förordna om återkrav av den även om de rättsliga villkoren för erhållande av en sådan fördel i övrigt formellt är uppfyllda.

66 — Se ovan, fotnot 6.

67 — Se, fotnot 6 i detta förslag till avgörande.

68 — I skäl 15 i den nya tullkodexen nämns, i detta hänseende, endast att "[t]ullförfaranden bör slås samman eller anpassas till varandra ...".

69 — I avsaknad av sådana indikationer anses nämnda villkor vara uppfyllda (artikel 585.5 i tillämpningsförfordningen).

70 — Enligt fast rättspraxis får domstolen inte på begäran av en part i målet vid den nationella domstolen pröva frågor som den nationella domstolen inte har ställt (se, bland annat, dom Slob, C-236/02, EU:C:2004:94, punkt 29 och där angiven rättspraxis). Domstolen har emellertid tidigare funnit att denna princip inte utgör hinder för en prövning av ett eventuellt missbruk av unionsrätten, även när detta inte formellt har gjorts gällande av den nationella domstolen, i syfte att ge denna nationella domstol underlag för tolkning för domen i det mål som väckts vid den (se dom ING, AUER, C-251/06, EU:C:2007:658, punkterna 38 och 39, se även, för ett liknande resonemang, dom Agip Petroli, C-456/04, EU:C:2006:241, punkterna 18–24).

110. Enligt artikel 4.3 i förordning (EG, Euratom) nr 2988/95,⁷¹ och enligt fast rättspraxis, förutsätter förekomsten av ett missbruk att en subjektiv och ett objektiv faktor förenas. Den förstnämnda innebär att det ifrågavarande handlandets huvudsakliga syfte varit att erhålla en förmån som följer av unionsbestämmelserna genom att konstruera de omständigheter som krävs för att få förmånen.⁷² Den sistnämnda avser en samling objektiva omständigheter som visar att, målsättningen med den berörda gemenskapsbestämmelsen inte har uppnåtts, trots att de villkor som uppställs i bestämmelsen formellt har uppfyllts.⁷³ Även om domstolen kan bidra med preciseringar i detta hänseende, ankommer det på den nationella domstolen att pröva huruvida dessa rekvisit är uppfyllda i det nationella målet med beaktande av alla omständigheter i det aktuella fallet.⁷⁴

111. Utifrån dessa principer ska vissa indikationer ges den hänskjutande domstolen i syfte att upplysa den inför dess bedömning.

112. Det ska i detta hänseende inledningsvis, liksom jag har påpekat i punkt 35 i detta förslag till avgörande, erinras om att placeringen av gemenskapsbensin under förfarandet för passiv förädling inom ramen för den verksamhet som beskrivs i Argos ansökan enligt detta bolag inte motsvarar något annat tekniskt eller ekonomiskt skäl än erhållandet av fördelar i tullhänseende.

113. Under dessa omständigheter kan, för det första, den subjektiva faktorn fastställas under förutsättning att transporten av gemenskapsbensin ut på öppet hav i syfte att blanda den med bioetanol är av artificiell karaktär och enbart har till syfte att kringgå de höga tulltaxorna för bioetanol och samtidigt åtnjuta befrielse från de (fiktiva) tullar som gäller för temporärt exporterad bensin.

114. Vidare leder samma överväganden mig att misstänka att beviljandet av fördelen avseende förfarandet till Argos inte uppfyller det syfte för vilket det inrättats. Som följer av artikel 70 ovan har förfarandet som syfte att undvika att de gemenskapsvaror som temporärt exporterats i syfte att förädlas inte underkastas tullar när de återimporteras i form av förädlingsprodukter, eftersom delokaliseringen till tredjeland av vissa förädlingsverksamheter motiveras av tekniska eller ekonomiska skäl.

115. Även om den nationella domstolen ansåg att en tillämpning av förfarandet för passiv förädling på den i förevarande fall planerade verksamheten utgör missbruk, skulle detta inte för den sakens skull utsträcka sig till att även avse verksamheten med att utanför unionen blanda 85 procent bioetanol och 15 procent bensin, för att sedan till unionen importera den E85 som på detta sätt uppstått och till den tulltaxa som i stället gäller för ren bioetanol.⁷⁵

71 — Rådets förordning nr 2988/95 av den 18 december 1995 om skydd av Europeiska gemenskapernas finansiella intressen (EGT L 312, s. 1). I artikel 4.3 i denna förordning föreskrivs att "[b]eroende på omständigheterna ska handlingar leda till att en förmån inte beviljas eller till att den dras in om handlingarna bevisligen har till syfte att leda till att någon får en förmån som strider mot målen i den gemenskapslagstiftning som är tillämplig i det enskilda fallet därför att de villkor som krävs för att få förmånen har konstruerats".

72 — Se, bland annat, dom Halifax m.fl. (C-255/02, EU:C:2006:121, punkt 75).

73 — Se, bland annat, dom Emsland-Stärke (C-110/99, EU:C:2000:695, punkt 52) och Vonk Dairy Products (C-279/05, EU:C:2007:18, punkt 33).

74 — Se, bland annat, dom Pometon (C-158/08, EU:C:2009:349, punkt 26) och Cimmino m.fl. (C-607/13, EU:C:2015:448, punkt 60).

75 — Se punkt 40 ovan.

116. Det råder enligt min uppfattning inga tvivel om att en sådan verksamhet i sig skulle kunna betecknas som missbruk. Ingen har nämligen bestritt att egenskaper och användningsområden för E85 skiljer sig från den som avser bioetanol.⁷⁶ Även om en sådan blandning i huvudsak har till syfte att undvika de tulltaxor som tillämpas på bioetanol, uppfyller den således också vissa fristående tekniska och/eller ekonomiska skäl. Följaktligen är den subjektiva faktorn av rättsmissbruket i vilket fall som helst inte uppfylld.

117. Mot denna bakgrund anser jag att doktrinen om rättsmissbruk kan utgöra hinder för beviljandet att tillämpa förfarandet för passiv förädling i den sådan situation som den i det nationella målet, med förbehåll för den hänskjutande domstolens kontroll. Däremot kan denna doktrin i princip inte hindra importörer från att dra fördel av en tulltaxeanomali genom att omvandla bioetanol avsedd för import till unionen som E85 i syfte att ändra dess tulltaxenummer. Det ankommer slutgiltigt på lagstiftaren att ändra denna anomali om denna finner detta lämpligt.

V – Förslag till avgörande

118. Jag föreslår att domstolen ska besvara den tolkningsfråga som Hoge Raad der Nederlanden (Nederländernas högsta domstol) har ställt på följande sätt:

Artikel 148 c i rådets förordning (EEG) nr 2913/92 av den 12 oktober 1992 om inrättandet av en tullkodex för gemenskapen, i ändrad lydelse enligt kommissionens förordning (EG) nr 214/2007 av den 28 februari 2007, ska tolkas så, att begreppet ”gemenskapens förädlare”, i den mening som avses i denna bestämmelse, inte bara avser gemenskapens tillverkare av produkter som liknar de förädlingsprodukter som avses i ansökan om passiv förädling, utan även gemenskapens tillverkare av produkter som liknar råvaror och halvfabrikat från tredjeland avsedda att infogas i gemenskapsvaror för temporär export under den verksamhet för förädling som avses i denna ansökan.

76 — Tillägget av bensin tillåter bland annat att övervinna svårigheter vid kallstart som är kopplade till ren bioetanol (se Ballerini, D., ”Les biocarburants: État des lieux, perspectives et enjeux du développement”, IFP Publications, éd. Technip, Paris, 2006, s. 112). Se, i detta hänseende, dom Roquette Frères (C-114/99, EU:C:2000:568, punkt 19), i vilken domstolen, när det gällde återbetalning vid export avseende jordbruksprodukter, fann att ”[d]et missbruk som består i att till unionen återinföra en produkt som tidigare exporterats kan emellertid inte anses föreligga när denna produkt har genomgått en väsentlig och icke reversibel bearbetning, vilket innebär att den ursprungliga produkten har försvunnit och att en ny produkt har uppstått som omfattas av ett annat tulltaxenummer”. Domstolen fann emellertid, i dom Eichsfelder Schlachtbetrieb (C-515/03, EU:C:2005:491, punkterna 41 och 42) att det förhållandet att produkten har genomgått en väsentlig bearbetning eller behandling i den mening som avses i artikel 24 i tullkodexen, får inte utgöra hinder för att missbruk anses föreligga om villkoren för ett sådant är uppfyllda.