CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL C. GULMANN van 29 oktober 1992 *

Mijnheer de President,
mijne heren Rechters,

1. De onderhavige zaak vloeit voort uit een geschil tussen een Duitse vennootschap (hierna: „Krohn") en de Duitse douane over de tariefindeling van goederen die Krohn in 1986 uit de Verenigde Staten heeft ingevoerd. In de douaneaangifte gaf Krohn deze produkten aan onder postonderverdeling 23.04 B van het GDT, als bijprodukten van de winning van maïsolie. Deze tariefpost voorziet in vrijstelling van invoerrechten.

Uit door de douane genomen monsters bleek, dat de goederen geen „zuivere bijprodukten van de winning van maïskiemolie" waren, doch stukjes maïskolf en deeltjes van soja, tarwe en andere fragmenten bevatten. Daarop deelden de Duitse autoriteiten de ingevoerde produkten in als veevoeder (postonderverdeling 23.07 B I c 1). Bij deze postonderverdeling zijn invoerrechten van 6 tot 15 % verschuldigd.

2. Post 23.04 van het GDT in de versie die in 1986 gold, betreft „perskoeken en andere bij de winning van plantaardige oliën verkregen afvallen, met uitzondering van droesem of bezinksel". Onder postonderverdeling 23.04 A vallen „perskoeken en andere bij de winning van plantaardige oliën verkregen afvallen", en onder postonderverdeling 23.04 B „andere" perskoeken en bij de winning van plantaardige oliën verkregen afvallen. Onder post 23.07 valt „veevoeder, samengesteld met melasse of met suiker; andere bereidingen van de soorten welke worden gebezigd voor het voederen van dieren". [1]

Verordening (EEG) nr. 482/74 van de Commissie van 27 februari 1974 [2] bepaalt, onder welke voorwaarden bij de winning van maïskiemolie verkregen afvallen onder postonderverdeling 23.04 B vallen. Artikel 1, laatste zin, luidt als volgt:

„Deze afvallen mogen voorts geen bestanddelen bevatten die niet van de maïskorrel afkomstig zijn."

3. Het Finanzgericht Hamburg heeft het Hof verzocht om een prejudiciële beslissing over de navolgende vragen:

„1. Moet artikel 1, laatste zin, van verordening (EEG) nr. 482/74 van de Commissie van 27 februari 1974 aldus worden uitgelegd, dat het betrokken goed ook dan onder tariefpost 23.04 B valt, wan-

* Oorspronkelijke taal: Deens.

1 — Verordening (EEG) nr. 3331/85 van de Raad van 5 december 1985 tot wijziging van verordening (EEG) nr. 950/68 betreffende het gemeenschappelijk douanetarief (PB 1985, L 331, blz. 1).

2 — PB 1974, L 57, blz. 23.

neer naast de daar genoemde, van de maïskorrel afkomstige afvallen nog andere bestanddelen, zoals stukjes maïskolf of andere graansoorten respectievelijk deeltjes daarvan in het goed voorkomen?

2. Zo ja, hoe groot mag dan het gehalte aan andere bestanddelen zijn, en om welke bestanddelen mag het eventueel gaan?"

De eerste vraag

4. Maïskiemolie wordt gewonnen uit de maïskiemen en wel door persen of extraheren met oplosmiddelen. De maïskiem is een deel van de maïskorrel, zodat de grondstoffen veelal bestaan uit maïskiemen en deeltjes van het endosperm en van de zaadhuid van de maïskorrel. [3]

5. Blijkens de verwijzingsbeschikking wenst het Finanzgericht Hamburg met zijn eerste vraag te vernemen, of onder de in artikel 1, laatste zin, van verordening nr. 482/74 vermelde term „maïskorrel" de maïsplant in zijn geheel dan wel alleen de maïskorrel zelf moet worden verstaan. Uit de formulering van deze bepaling in alle taalversies blijkt, dat „bij de winning van maïskiemolie verkregen afvallen" alleen bestanddelen mogen bevatten die van de maïskorrel zelf, en niet van de overige bestanddelen van de maïsplant afkomstig zijn. [4] Aangezien alleen de zich in de maïskorrel bevindende maïskiem de grondstof is voor de winning van de olie, gebiedt het gezond verstand overigens die uitlegging.

6. Het lijkt mij evenwel even evident, dat de laatste zin van artikel 1 van verordening nr. 482/74, bepalende dat de afvallen „geen bestanddelen mogen bevatten die niet van de maïskorrel afkomstig zijn", in weerwil van die formulering geen vereiste van absolute zuiverheid van de betrokken produkten stelt.

Ook de verwijzende rechter is die mening toegedaan; in dezelfde gedachtengang betogen Krohn en de Commissie met overtuigende argumenten, dat de aanwezigheid van onzuiverheden — binnen bepaalde grenzen — een bepaald produkt niet van indeling onder postonderverdeling 23.04 B uitsluit.

Hun standpunt is hierop gebaseerd, dat het in de praktijk onmogelijk is, bij de winning van maïskiemolie volstrekt zuivere afvallen te produceren. De Commissie stelt, dat de bij de maïsverwerking gebruikte technieken niet kunnen voorkomen, dat geringe verontreinigingen met andere gedeelten van de maïsplant plaatsvinden, en dat bij de vervaardiging van „pellets", de overslag, het vervoer

3 — Zie de vierde overweging van de considerans van verordening nr. 482/74.

4 — In het bijzonder wijs ik op de Engelse versie, die spreekt van „maize grains". Men kan dus niet doen zoals Krohn in het hoofdgeding doet, en onder de in de Duitse versie gebruikte term „Maiskorn" hetzelfde verstaan als het Engelse „corn", dat naar de maïsplant in zijn geheel verwijst.

over de weg of per schip en het opslaan van de afvallen in de praktijk steeds een verontreiniging met andere graansoorten of met soja optreedt. Ook de door Krohn verstrekte informatie en de gegevens die de door de verwijzende rechter gelaste instructie heeft opgeleverd, wijzen in die richting.

Verordening nr. 482/74 mag niet aldus worden uitgelegd, dat zij in de praktijk in de weg staat aan de toepassing van de tariefpost waarvan zij de werkingssfeer bepaalt.

7. Voorts vindt deze uitlegging steun in de considerans van verordening nr. 482/74. De derde overweging hiervan luidt als volgt:

„Overwegende dat het begrip afvallen geen produkten omvat waaruit nog op economisch rendabele wijze olie kan worden gewonnen en evenmin produkten die (anders dan in te verwaarlozen hoeveelheden) bestanddelen bevatten die niet aan het oliewinningsproces onderworpen zijn geweest en aan de werkelijke afvallen zijn toegevoegd."

Aangezien de toevoeging van bestanddelen in verwaarloosbare hoeveelheden niet van invloed is op de tariefindeling onder postonderverdeling 23.04 B, moet a fortiori de aanwezigheid van onzuiverheden (dus een onvrijwillige toevoeging) in verwaarloosbare hoeveelheden worden geduld.

8. Ten slotte kan uit de rechtspraak van het Hof worden afgeleid, dat de verordening iets anders beoogt dan de verplichting van absolute zuiverheid van de afvallen.

In zijn arrest van 30 november 1972 oordeelde het Hof, dat postonderverdeling 23.04 B uitsluitend betrekking heeft op bij winning van plantaardige oliën verkregen afvallen. [5] De verleiding is groot, verordening nr. 482/74 in het licht van dit vóór de vaststelling van de verordening gewezen arrest uit te leggen. Door voor indeling onder postonderverdeling 23.04 B het betrokken vereiste te stellen, wenste de wetgever kennelijk enkel de bij de winning van maïskiemolie verkregen afvallen te onderscheiden van produkten die niet alleen afvallen bevatten, maar ook bestanddelen die niet aan het oliewinningsproces onderworpen zijn geweest. [6] Deze teleologische uitlegging sluit echter juist niet uit, dat produkten die bepaalde niet te voorkomen onzuiverheden bevatten, als bij een oliewinningsproces verkregen afvallen worden ingedeeld. [7]

Voorts blijkt uit 's Hofs rechtspraak, dat het voor indeling onder postonderverdeling 23.04 B niet volstaat, dat kan worden vastgesteld dat een produkt slechts onvrijwillig met

5 — Zaak 18/72, Granaria, Jurispr. 1972, blz. 1163, inzonderheid r. o. 11 en 12.

6 — Zie de derde en de zesde overweging van de considerans van verordening nr. 482/74.

7 — Ook in arresten na de vaststelling van verordening nr. 482/74 wees het Hof erop, dat blijkens de tekst zelf van verordening nr. 482/74 onder postonderverdeling 23.04 B enkel vallen, de „produkten (...) die het rechtstreeks resultaat zijn van het oliewinningsproces en niet produkten die zich reeds in het basisprodukt bevonden en in de loop van het oliewinningsproces geen bewerking ondergaan". Zie arrest van 22 september 1988 (zaak 268/87, Cargill, Jurispr. 1988, blz. 5151, r. o. 11). Zie voorts arrest van 11 maart 1982 (zaak 129/81, Pancon, Jurispr. 1982, blz. 967, r. o. 14).

onzuiverheden is vermengd. Uit het arrest van 23 maart 1972 [8] blijkt, dat een produkt onder post 23.07 en niet onder post 23.04 moet worden ingedeeld, wanneer het uit een mengsel van verschillende bestanddelen bestaat, en dat het al dan niet opzettelijke karakter van het mengsel irrelevant is. Wanneer de onvrijwillige verontreiniging een dergelijke omvang aanneemt, dat het goed bij objectieve beoordeling van zijn samenstelling als een mengsel moet worden beschouwd, valt het onder post 23.07.

De tweede vraag

9. In de tweede plaats wenst de verwijzende rechter 's Hofs standpunt te vernemen over de vraag, hoe groot het gehalte aan andere bestanddelen mag zijn, en om welke bestanddelen het eventueel mag gaan.

Hier is de cruciale vraag, of het Hof in verband met de onzuiverheden die in de betrokken afvallen mogen voorkomen, een welomschreven percentage kan en moet vaststellen.

Enerzijds pleiten de rechtszekerheid en de uniforme toepassing van het GDT in de gehele Gemeenschap voor een duidelijk bepaald percentage. Krohn en de Commissie zijn het erover eens, dat zo een percentage in beginsel wenselijk is.

Men mag echter betwijfelen, of het Hof dat percentage dient vast te stellen. Bij mijn weten heeft het Hof in het verleden in dergelijke gevallen nooit percentages vastgesteld. In zijn arrest van 23 maart 1972 (reeds aangehaald), dat onder meer de tariefindeling van goederen onder post 23.07 betrof, overwoog het Hof, dat „de rechtstoepassing ten aanzien van de percentages op de weg van de nationale rechter ligt". [9]

10. Volgens Krohn moet de verwaarloosbare — en dus aanvaardbare — hoeveelheid onzuiverheden [10] op 5 % worden vastgesteld, en zijn aanvaardbaar natuurlijke en onschadelijke afvallen zoals deeltjes van de kolf en de schede van de maïsplant, maar ook korrels van andere teeltprodukten, zoals zaden van graangewassen en andere oliehoudende granen, alsmede van onkruid. Tot staving van die stelling beroept Krohn zich op de handelsgebruiken, op technische en economische gegevens en op andere gemeenschapsbepalingen.

Voor die andere gemeenschapsbepalingen verwijst Krohn naar richtlijn 77/101/EEG van de Raad van 23 november 1976 betreffende de handel in enkelvoudige diervoeders. [11] Artikel 4 van die richtlijn bepaalt, dat op het in de handel brengen van enkelvoudige diervoeders de bepalingen van de

8 — Zaak 36/71, Henck, Jurispr. 1972, blz. 187.

9 — R. o. 12.

10 — Dat het om te verwaarlozen hoeveelheden moet gaan, leidt Krohn af uit de considerans van verordening nr. 482/74. Zie in het bijzonder de derde overweging.

11 — PB 1977, L 32, blz. 1.

bijlage, deel A, van toepassing zijn. Punt 2.3 van bijlage A luidt als volgt:

„Indien er voor bepaalde enkelvoudige voeders geen andere waarden zijn vastgesteld, moet de botanische zuiverheid van de in deel B, sub 1 en 2, vermelde produkten en bijprodukten ten minste 95 % bedragen."

Deel B, sub 1 en 2, omvat onder meer maïskiemkoek en maïskiemschroot, omschreven als bijprodukten van de winning van olie verkregen door persen of extraheren uit maïskiemen waaraan nog delen van het endosperm en de zaadhuid hechten. [12]

11. De Commissie betoogt, dat een goed slechts onder postonderverdeling 23.04 B kan worden ingedeeld, wanneer de onzuiverheden bestaan uit „zeer geringe hoeveelheden elementen afkomstig van de maïskolf of van andere graansoorten", wanneer vaststaat dat „de aanwezigheid (...) bij de produktie van de afvallen of bij normale opslag- en vervoerscondities technisch enkel tegen buitensporige kosten te voorkomen is". Ter terechtzitting wees de Commissie erop, dat het op basis van de beschikbare expertises niet mogelijk is een aanvaardbaar, in de gehele Gemeenschap geldend percentage voor onzuiverheden vast te stellen. Met betrekking tot onzuiverheden bestaande uit elementen afkomstig van andere graansoorten dan maïs of soja, heeft de Commissie in haar schriftelijke opmerkingen gesteld, dat men in het algemeen kan stellen, dat de aanwezigheid van die elementen niet kwantitatief kan worden bepaald.

12. Op het eerste gezicht is de verleiding groot, het Hof te suggereren een beslissend belang te hechten aan richtlijn 77/101. [13] Het in de richtlijn bepaalde zuiverheidsgehalte moet immers worden beoordeeld rekening houdend met de algemene vereisten inzake enkelvoudige diervoeders van artikel 3 van de richtlijn, waar is bepaald dat dergelijke diervoeders „zuiver, deugdelijk en van gebruikelijke handelskwaliteit" moeten zijn en dat zij „geen gevaar mogen opleveren voor de gezondheid van mens of dier en niet mogen worden aangeboden of in de handel gebracht op een wijze die misleidend kan zijn".

Aangezien bij de winning van maïskiemolie verkregen afvallen van gebruikelijke handelskwaliteit zijn, wanneer zij niet meer dan 5 % onzuiverheden bevatten, en zij onder die benaming in de Gemeenschap in het verkeer kunnen worden gebracht zonder dat er een gevaar van misleiding bestaat, lijkt het op het eerste gezicht redelijk, dat die produkten dan ook worden ingedeeld onder de tariefpost voor „bij de winning van maïskiemolie verkregen afvallen". Uiteraard zou het anders zijn, indien de Commissie in een tariefverordening uitdrukkelijk een ander zuiverheids-

12 — Uit de toelichtingen bij de Nomenclatuur van de Internationale Douaneraad (IDR-Nomenclatuur) blijkt, dat de onder postonderverdeling 23.04 B vallende afvallen kunnen voorkomen „in de vorm van platte koeken, van korrels en van grof meel. Deze produkten kunnen ook samengeperst zijn in de vorm van cilinders, bolletjes en dergelijke (pellets), met of zonder toevoeging van een bindmiddel (melasse, zetmeelachtige zelfstandigheden, enz.). De hoeveelheid toegevoegd bindmiddel bedraagt in de regel niet meer dan 3 gewichtspercenten."

13 — Ten tijde van het arrest Henck was die richtlijn nog niet vastgesteld (punt 9).

gehalte voor de betrokken goederen zou voorschrijven.

Ter terechtzitting heeft de Commissie betoogd, dat bij de uitlegging van het GDT geen rekening mag worden gehouden met richtlijn 77/101, daar deze haars inziens een ander doel heeft: zij strekt ertoe, enkelvoudige diervoeders af te bakenen ten opzichte van samengestelde diervoeders. Zoals eerder gezegd, strekt verordening nr. 482/74 er echter toe, onderscheid te maken tussen de onder postonderverdeling 23.04 B in te delen afvallen enerzijds en de onder postonderverdeling 23.07 in te delen samengestelde veevoeders anderzijds; bijgevolg is een doorslaggevend verschil moeilijk te onderkennen. Voorts stelde de Commissie, dat zo men een welbepaald percentage had willen toepassen, het voor de hand had gelegen, in verordening nr. 482/74 dat percentage uitdrukkelijk te vermelden. Het feit dat de wetgever dat niet heeft gedaan, wijst erop, dat men andere criteria verkoos. Aangezien echter richtlijn nr. 77/101 na verordening nr. 482/74 is vastgesteld, denk ik niet dat aan deze overweging een beslissend belang moet worden gehecht.

13. Zo ik niettemin het Hof voorstel geen welomschreven percentage te bepalen, en de voorkeur geef aan het door de Commissie voorgestelde criterium voor zover dit erop neerkomt, dat alleen in normale omstandigheden technisch en economisch niet te voorkomen onzuiverheden aanvaardbaar zijn [14], dan doe ik dat omdat dergelijke regels mijns inziens door de Raad of de Commissie moeten worden vastgesteld. Zij vergen immers technisch onderzoek, dienen wetenschappelijk verantwoord te zijn en moeten in voorkomend geval worden aangepast, naar gelang de produktiemethoden verfijnder worden. Ook al gebiedt de rechtszekerheid de vaststelling van dergelijke regels, het lijkt dus niet aangewezen dat het Hof deze taak op zich neemt.

14. Het voorgestelde criterium onderstelt, dat de nationale rechterlijke instanties deskundigen inschakelen om in concreto te bepalen, wat onder normale omstandigheden als technisch of economisch niet te voorkomen onzuiverheden moet worden beschouwd.

Uit het dossier blijkt, dat het Finanzgericht Hamburg in deze zaak reeds de hulp van een deskundige heeft ingeroepen. Een op verzoek van het Finanzgericht Hamburg opgesteld deskundigenrapport van F. Kemme, directeur van de vereniging van graanhandelaren van de beurs van Hamburg, van

14 — Ik merk nog op, dat Krohn ter terechtzitting subsidiair heeft betoogd, dat het Hof een dergelijk criterium diende vast te stellen:
„Het gehalte aan andere bestanddelen mag niet groter zijn dan wat onder normale omstandigheden van teelt, produktie, transport en opslag technisch niet of slechts tegen buitensporige kosten te voorkomen is."
De Commissie is kennelijk van oordeel, dat het subsidiair door Krohn voorgestelde criterium moet worden verstaan als een verwijzing naar de handelsgebruiken. Mijns inziens verwijst Krohn evenwel enkel met betrekking tot het soort bestanddelen, en niet met betrekking tot de hoeveelheid, naar de handelsgebruiken. Voorts lijken Krohn en de Commissie het erover eens, dat het criterium „technisch niet te voorkomen" op basis van de normale produktie-, vervoers- en opslagcondities moet worden beoordeeld.

27 december 1990, is door Krohn overgelegd. [15] Uit dit verslag kan worden afgeleid, dat een gehalte aan onzuiverheden van maximaal 5 % moeilijk als onredelijk is aan te merken. Voorts heeft Krohn aangevoerd — en tot op zekere hoogte aangetoond — dat de Duitse douanediensten en rechterlijke instanties in het verleden zijn uitgegaan van een toelaatbaar maximumpercentage onzuiverheden van 5 %.

De Commissie heeft betoogd, dat in voorkomend geval een aanzienlijk lager maximum dan 5 % moest worden vastgesteld, doch heeft deze stelling niet gestaafd.

15. Ik concludeer dan ook, dat het Hof het dient te houden bij de vaststelling van een criterium, en wel in die zin, dat alleen onzuiverheden die onder normale omstandigheden technisch niet of slechts tegen onredelijke kosten te voorkomen zijn, aanvaardbaar zijn, en dat het aan de nationale rechter staat om op basis van dat criterium de nodige percentages vast te stellen. In voorkomend geval dient dit te gebeuren op basis van een nieuw deskundigenrapport. [16] In casu zijn voorts geen gegevens verstrekt die absoluut beletten, dat het betrokken percentage op 5 % wordt vastgesteld.

16. Met betrekking nu tot de vraag, welke soorten bestanddelen als verontreiniging moeten worden geduld, lijkt tussen Krohn en de Commissie een zeker verschil van mening te bestaan. Immers, anders dan de Commissie stelt Krohn, dat ook „andere oliehoudende zaden en zaden van onkruid" als aanvaardbare verontreinigingen moeten worden beschouwd. In dit verband wijs ik er ook op, dat de Commissie te verstaan heeft gegeven dat voor de diverse soorten verontreiniging verschillende tolerantiedrempels moeten gelden, naar gelang het gaat om verontreinigingen met andere delen van de maïsplant dan de maïskorrel, of met verontreinigingen afkomstig van andere planten, zoals andere graansoorten of soja. Mijns inziens kan en moet men deze twee vragen beantwoorden door te verwijzen naar het zopas voorgestelde criterium. Het staat dus aan de nationale rechter, op basis van de vereiste deskundigenrapporten te beoordelen,

15 — Dit rapport bevat onder meer de volgende conclusies:
„Maïskiemkoek wordt vervaardigd op basis van maïskorrels (...). Maïs is een zwaar produkt, dat niet in absoluut zuivere vorm voorkomt. In het internationale en nationale handelsverkeer in graan worden derhalve onzuiverheden tot meestal meer dan 5 % geduld (...)
Andere onzuiverheden ontstaan bij de produktie van maïskiemkoeken, de vermaling, de opslag, het vervoer en de verwerking tot pellets (...)
Botanisch gezien bestaan er geen zuivere afvallen. Wanneer het gehalte aan onzuiverheden kleiner dan 1 % is, wordt er in het internationale handelsverkeer in het geheel geen rekening mee gehouden. In het internationale handelsverkeer in veevoeders is een gehalte van meer dan 1 % de regel (...)
Tot ongeveer 8 % onzuiverheden van plantaardige oorsprong in maïskoeken is mijns inziens in 1986 als courant te beschouwen.
Het Duitse recht inzake veevoeders, en het overeenkomstige gemeenschapsrecht, waarin een botanische zuiverheid van 95 % is voorgeschreven, hebben kennelijk het internationale handelsverkeer beïnvloed (...) Mijns inziens is de kritieke drempel pas overschreden, wanneer het percentage onzuiverheden 10% bereikt of overschrijdt (...) daar dergelijke goederen niet meer als van gebruikelijke handelskwaliteit zijn te beschouwen."

16 — De door het Hof voorgestelde criteria dienen dus het uitgangspunt te zijn van het deskundigenonderzoek.
Opgemerkt zij, dat het in het rapport van F. Kemme in feite gaat om de vraag, „in hoeverre in 1986 de verontreiniging met vreemde bestanddelen in het internationale handelsverkeer in granen en diervoeders als normaal werd beschouwd (...) Dit is een andere benaderingswijze dan de vraag, welke onzuiverheden onder normale voorwaarden technisch niet te voorkomen zijn. Anderzijds bevat dit rapport belangrijke gegevens over hetgeen als normale fabricage-, vervoers- en opslagcondities wordt beschouwd.

welke soorten verontreinigingen onder normale omstandigheden technisch en economisch niet te voorkomen zijn, en ook hij dient te beoordelen, of het mogelijk en in de praktijk doenbaar is, verschillende tolerantiedrempels vast te stellen.

17. Concluderend geef ik het Hof in overweging de voorgelegde vragen te beantwoorden als volgt:

„Artikel 1, laatste zin, van verordening (EEG) nr. 482/74 van de Commissie van 27 februari 1974 moet aldus worden uitgelegd, dat het zich, met het oog op de tariefindeling onder postonderverdeling 23.04 B, opgenomen in de bijlage van verordening (EEG) nr. 3331/85 van de Raad van 5 december 1985, er niet tegen verzet, dat een produkt naast van de maïskorrel afkomstige bestanddelen bepaalde verontreinigingen bevat, voor zover moet worden aangenomen dat dit onder normale produktie-, opslag- en vervoerscondities technisch en economisch niet of slechts tegen buitensporige kosten te voorkomen is."