CONCLUSÕES DO ADVOGADO-GERAL CLAUS GULMANN apresentadas em 29 de Outubro de 1992 *

Senhor Presidente,
Senhores Juízes,

1. O presente processo tem origem num diferendo entre uma sociedade alemã (a seguir «Krohn») e a administração das alfândegas alemã e diz respeito à classificação pautal de mercadorias que a Krohn importou dos Estados Unidos em 1986. A Krohn indicou na declaração aduaneira que se tratava de produtos derivados da extracção de óleo de milho que estão abrangidos pela subposição 23.04 B da pauta aduaneira comum. Esta posição previa a isenção de direitos.

As amostras colhidas pela administração das alfândegas revelaram que as mercadorias não eram «produtos puros derivados do fabrico de óleo de milho», mas comportavam resíduos de carolos de milho, de soja e de trigo, bem como outros fragmentos, razão pela qual a autoridade aduaneira classificou as mercadorias na posição pautal 23.07 como preparados de alimentos para animais. Esta posição previa a cobrança de direitos de importação compreendidos entre os 6 % e os 15 %.

2. A posição 23.04 aplicável na versão em vigor em 1986 abrange o «bagaço de oleaginosas, incluindo o de azeitona, e outros resíduos da extracção dos óleos vegetais, com exclusão das borras». A subposição 23.04 A abrange o «bagaço de azeitona e outros resíduos da extracção do azeite» e a subposição 23.04 B os «outros» bagaços e resíduos da extracção dos óleos vegetais. A posição 23.07 abrange os «preparados forraginosos adicionados de melaço ou de açúcares; outros preparados do género dos empregados na alimentação de animais» [1].

O Regulamento (CEE) n.° 482/74 da Comissão, de 27 de Fevereiro de 1974 [2], estabelece as modalidades referentes à classificação pautal dos resíduos da extracção de óleo de germes de milho na posição 23.04 B. O artigo 1.°, última frase, dispõe o seguinte:

«Além disso, estes resíduos não podem conter componentes que não provenham do grão de milho.»

3. O Finanzgericht Hamburg (República Federal da Alemanha) submeteu ao Tribunal de Justiça as seguintes questões:

«1) Deve interpretar-se a última frase do artigo 1.° do Regulamento (CEE) n.° 482/74 da Comissão, de 27 de Fevereiro de 1974, no sentido de que a mercadoria também deve ser classifi-

* Língua original: dinamarquês.

1 — V. Regulamento (CEE) n.° 3331/85 do Conselho, de 5 de Dezembro de 1985, que altera o Regulamento (CEE) n.° 950/68 relativo à pauta aduaneira comum (JO L 331, p. 1).

2 — JO L 57, p. 23; EE 02 F2 p. 112.

cada na subposição 23.04 B da pauta aduaneira comum quando, além dos resíduos provenientes de grãos de milho aí mencionados, contenha outros componentes, como carolos de milho ou outros tipos de cereais ou partes deles?

2) Caso se responda afirmativamente à primeira questão, que percentagem máxima pode atingir a parte de componentes estranhos e de que natureza podem ser estes componentes estranhos?»

A primeira questão

4. O óleo de germes de milho é fabricado a partir de germes de milho por prensagem ou através da utilização de solventes. O germe de milho constitui uma parte do grão de milho, pelo que frequentemente a matéria-prima incluirá produtos constituídos por germes de milho e por fragmentos do endosperma e do pericarpo do grão de milho [3].

5. Resulta do despacho de reenvio que o Finanzgericht Hamburg, com a sua primeira questão, deseja, antes de mais, ver resolvida a questão de saber se a expressão «grão de milho», referida no artigo 1.°, última frase, do Regulamento n.° 482/74, inclui a planta do milho no seu conjunto ou apenas o próprio grão de milho. O teor desta disposição, em todas as versões linguísticas, mostra que apenas os componentes que provêm do grão de milho, com exclusão das outras partes da planta do milho, podem ser incluídos nos «resíduos da extracção de óleo de germes de milho» [4]. Trata-se, além disso, de uma interpretação de bom senso, se se tiver em consideração que são apenas os germes de milho contidos no grão de milho que constituem a matéria-prima dessa extracção.

6. Todavia, também me parece que é evidente que a última frase do artigo 1.° do Regulamento n.° 482/74, segundo a qual os resíduos não podem «conter componentes que não provenham do grão de milho», não implica — apesar do seu teor — uma condição de pureza absoluta no que se refere aos produtos em causa.

Idêntica é igualmente a tese do tribunal de reenvio; na mesma ordem de ideias, a Krohn e Comissão sustentam, com argumentos convincentes, que a presença de impurezas — dentro de certos limites — não deve excluir a classificação pautal de um produto na subposição pautal 23.04 B.

Esta opinião funda-se, em particular, nas informações que revelam a impossibilidade prática de produzir resíduos perfeitamente puros derivados da extracção de óleo de germes de milho. A Comissão expôs que os métodos utilizados na transformação do milho não permitem excluir, dentro de certas proporções reduzidas, a presença de impurezas provenientes de outros elementos da

3 — V. quarto considerando do Regulamento n.° 482/74.

4 — Especificamente, pode remeter-se para a versão inglesa que utiliza a expressão maize grains. Portanto, está excluído que se entenda, como sustentou Krohn nos autos da causa principal, o termo utilizado na versão alemã, Maiskorn, do mesmo modo que o termo inglês corn, que se refere à planta de milho no seu conjunto.

planta do milho e que o fabrico dos «pellets», o transbordo, o transporte, bem como a armazenagem dos resíduos, na prática, dão sempre lugar ao aparecimento de impurezas provenientes de outros tipos de cereais e de soja. Estas informações são corroboradas pelas informações recolhidas pelo tribunal de reenvio no âmbito das medidas de instrução que ordenou, bem como pelas informações fornecidas pela Krohn.

O Regulamento n.° 482/74 não pode ser interpretado de um modo que, na prática, exclua a aplicação da posição pautal, cujo âmbito de aplicação o regulamento tem por objectivo definir.

7. É igualmente possível encontrar elementos de apoio a esta interpretação nos considerandos do Regulamento n.° 482/74. O terceiro considerando tem o seguinte teor:

«... o termo resíduos não pode incluir produtos de que se possa extrair óleo de forma economicamente rentável, nem produtos que tenham componentes (excepto em quantidades insignificantes) que não tenham sofrido um tratamento de extracção de óleo e tenham sido adicionados aos verdadeiros resíduos».

Dado que a adição de componentes em quantidades insignificantes não tem qualquer incidência sobre a classificação pautal na subposição 23.04 B, deve *a fortiori* considerar-se aceitável a presença de impurezas (isto é, uma adição não intencional) em quantidades insignificantes.

8. Finalmente, é possível deduzir-se da jurisprudência do Tribunal de Justiça que a adopção desse regulamento prosseguia outro objectivo que não o de enunciar uma obrigação de pureza absoluta.

No seu acórdão de 30 de Novembro de 1972, Granaria, o Tribunal de Justiça considerou que a subposição 23.04 B engloba unicamente o resultado de uma operação de extracção dos óleos [5]. É tentador interpretar o Regulamento n.° 482/74 à luz deste acórdão, que foi proferido antes da adopção desse regulamento. Ao impor a condição em litígio para efeitos da classificação pautal na posição 23.04 B, parece que o legislador terá simplesmente pretendido distinguir os resíduos obtidos a partir de grãos de milho dos produtos que, além dos resíduos verdadeiros, contenham componentes que não sofreram um tratamento de extracção de óleo [6]. Ao invés, esta interpretação teleológica não exclui, precisamente, que os produtos que contenham certas impurezas inevitáveis sejam objecto de uma classificação pautal enquanto resultado real de uma operação de extracção de óleo [7].

Decorre igualmente da jurisprudência do Tribunal de Justiça que não basta, para efeitos da classificação pautal na subposição 23.04 B, que se possa considerar que um produto foi misturado com impurezas ape-

5 — 18/72, Recueil, p. 1163; v., especificamente, n.os 11 e 12.

6 — V., a este respeito, os terceiro e sexto considerandos do Regulamento n.° 482/74.

7 — Observe-se que, também nos acórdãos proferidos posteriormente à adopção do Regulamento n.° 482/74, o Tribunal de Justiça sublinhou que resulta da própria redacção da subposição 23.04 B que os produtos só estão abrangidos por esta última quando se trate de produtos directamente resultantes da operação de extracção do óleo e não de produtos que já existiam no produto base e que não sofrem transformações no decurso do processo de extracção de óleo. V. o acórdão do Tribunal de Justiça de 22 de Setembro de 1988, Cargill, n.° 11 (268/87, Colect., p. 5151). V. ainda o acórdão do Tribunal de Justiça de 11 de Março de 1982, Fancon, n.° 14 (129/81, Recueil, p. 967).

nas involuntariamente. Resulta do acórdão do Tribunal de Justiça de 23 de Março de 1972, Henck [8], que um produto deve ser classificado na subposição 23.07 e não na 23.04 desde que se trate de uma mistura de diferentes componentes, e que não há que ter em conta o carácter intencional ou não dessa mistura. Portanto, caso a impureza, que se considera não intencional, tenha atingido um nível tal que implique que o produto, na base de uma apreciação objectiva da sua composição, deva ser caracterizado, de um ponto de vista objectivo, como uma mistura, este estará abrangido pela posição 23.07.

A segunda questão

9. Com a segunda questão, o tribunal de reenvio deseja conhecer a posição do Tribunal de Justiça, por um lado, quanto à percentagem máxima admitida dos componentes que não provêm do grão de milho e, por outro, quanto aos tipos de componentes que são, assim, admitidos.

O problema central que se coloca no âmbito da resposta a esta questão é saber se o Tribunal de Justiça pode e deve fixar uma determinada percentagem de impurezas consideradas aceitáveis nos resíduos em questão.

Por um lado, o interesse da certeza jurídica e da aplicação uniforme da pauta aduaneira comum em toda a Comunidade milita a favor da fixação de uma percentagem. A Krohn e a Comissão partilham da opinião de que, em princípio, é desejável fixar uma percentagem.

Por outro lado, é duvidoso que essa percentagem deva ser fixada pela jurisprudência do Tribunal de Justiça. Tanto quanto sei, o Tribunal, no passado, não fixou percentagens em situações como a presente. No seu acórdão de 23 de Março de 1972, Henck, já referido, que tinha por objecto, designadamente, a classificação pautal de produtos na posição 23.07, o Tribunal considerou que «no que se refere às percentagens, incumbe ao juiz nacional aplicar o direito ao caso concreto» [9].

10. A Krohn sustenta que a quantidade insignificante [10] — e, portanto, aceitável — de impurezas deve ser fixada em 5 % e que são aceitáveis as impurezas naturais e inofensivas, como os carolos do milho, as partes da espiga do milho, mas também os grãos de outras espécies cultivadas, como as sementes de cereais, os outros grãos de oleaginosas, bem como as sementes de ervas daninhas. Em apoio desta tese, a Krohn remete para os usos do comércio, para dados técnicos e económicos e para outras normas comunitárias.

Relativamente a essas outras normas comunitárias, a Krohn invoca a Directiva 77/101/CEE do Conselho, de 23 de Novembro de 1976, relativa à comercialização dos alimentos simples para animais [11]. Segundo o artigo 4.° da directiva, as disposições gerais contidas na parte A do anexo da directiva são aplicáveis à comercialização

8 — 36/71, Recueil, p. 187.

9 — V. n.° 12.

10 — Para acreditar a ideia de que se trata de fixar quantidades que se podem considerar insignificantes, a Krohn procura fundamento nos considerandos do Regulamento n.° 482/74. V., especificamente, neste contexto, o terceiro considerando.

11 — JO L 32, p. 1; EE 03 F11 p. 194.

dos alimentos simples. O n.° 2.3 do anexo A dispõe o seguinte:

«Enquanto não tenham sido fixados outros valores relativamente a certos alimentos simples, a pureza botânica mínima dos produtos e subprodutos enumerados nos pontos 1 e 2 da parte B deverá ser de 95 %.»

A parte B, n.os 1 e 2, da directiva, compreende, designadamente, o bagaço de pressão de germes de milho e o bagaço de extracção de germes de milho, definidos como subprodutos da indústria de óleos vegetais obtidos por pressão ou extracção de germes de milho ainda com aderências de endosperma e de tegumento [12].

11. A Comissão argumenta que só é possível classificar os produtos na subposição pautal 23.04 B se as impurezas se compuserem de «quantidades muito pequenas de elementos provenientes dos carolos de milho ou de outros tipos de cereais», em relação aos quais se faça prova de que «a presença... aquando da produção dos resíduos ou nas condições correntes da sua armazenagem e do seu transporte não pode ser evitada por razões técnicas, ou de que apenas poderia sê-lo mediante um custo económico desproporcionado». No decurso da fase oral, a Comissão sublinhou que não é possível, com base nos relatórios de peritos de que dispomos, fixar uma percentagem para as impurezas admissíveis, que possa ser aplicada no conjunto da Comunidade. Relativamente às impurezas compostas de elementos provenientes de outros cereais que não o milho ou a soja, a Comissão precisou, nas suas observações escritas, que, em geral, deve exigir-se que o conteúdo destes elementos não possa ser estabelecido quantitativamente.

12. Estou desde logo tentado a propor ao Tribunal de Justiça que atribua importância decisiva à Directiva 77/101 [13]. Com efeito, nível de pureza fixado na directiva deve ser apreciado em conjugação com as exigências de ordem geral, enunciadas, no que se refere aos alimentos simples para animais, no artigo 3.° da directiva, nos termos do qual esses produtos devem estar em estado «são, não alterado e (serem) de qualidade comercializável», «não poderão apresentar qualquer perigo para a saúde animal ou humana» e «não poderão ser apresentados ou comercializados de forma que possa induzir em erro».

Dado que os resíduos da extracção de óleo de germes de milho, desde que contenham impurezas numa proporção que não exceda os 5 %, são considerados como de qualidade comercializável e podem ser comercializados com essa denominação na Comunidade, sem que isso induza em erro, parece à primeira vista razoável que esses produtos sejam também classificados na posição pautal correspondente aos «resíduos da extracção de óleo de germes de milho». Claro está que já assim não seria se a Comissão tivesse expressamente fixado num regulamento

12 — Resulta das notas explicativas da nomenclatura do Conselho de Cooperação Aduaneira que os resíduos abrangidos pela subposição pautal 23.04 B podem apresentar-se em pães achatados (gallettes), em grumos ou sob a forma de farinha grosseira (farinha de bagaço). Podem ainda apresentar-se sob a forma de cilindros, de pequenas bolas, etc. (pellets), aglomerados por simples pressão ou por adição de um aglutinante (melaço, matéria amilácea, etc.); neste último caso, a quantidade do aglutinante é geralmente inferior a 3 % do peso.

13 — A directiva não tinha ainda sido adoptada no momento em que o Tribunal de Justiça proferiu o seu acórdão Henck, já referido (n.° 9).

pautal um outro grau de pureza para esses resíduos.

Na audiência, a Comissão sustentou que, para a interpretação da pauta aduaneira comum, não se pode dar importância à Directiva 77/101, tendo em conta — em seu entender — o objectivo diferente que esta última prossegue. A Comissão observa a este respeito que a directiva pretende proceder à delimitação dos alimentos simples para animais relativamente aos alimentos compostos para animais. Todavia, já que — como anteriormente referido — o Regulamento n.° 482/74 deve ter como objectivo proceder à delimitação entre os resíduos, destinados a ser classificados na subposição pautal 23.04 B, e os preparados para animais, destinados a ser classificados na posição pautal 23.07, é difícil discernir a existência de uma diferença decisiva. A Comissão argumentou ainda que teria sido natural fixar, no âmbito do Regulamento n.° 482/74, uma percentagem em termos expressos caso se tivesse pretendido aplicar essa percentagem e que esta abstenção do legislador constitui uma indicação de que se pretendeu aplicar outros critérios. Todavia, visto que a Directiva 77/101 foi adoptada posteriormente ao Regulamento n.° 482/74, não creio que se possa atribuir a esta consideração importância decisiva.

13. Contudo, se proponho ao Tribunal de Justiça que não fixe uma percentagem determinada e, em seu lugar, se funde no critério proposto pela Comissão, na medida em que este visa aceitar apenas as impurezas que são técnica e economicamente inevitáveis nas condições correntes [14], é porque as normas deste tipo devem, em meu entender, ser fixadas através de actos adoptados pelo Conselho ou pela Comissão. Trata-se de normas cuja adopção pressupõe um conhecimento técnico e uma base científica bem documentada e que devem eventualmente ser objecto de uma adaptação consoante os métodos de produção venham a ser mais aperfeiçoados. Ainda que seja desejável, por razões de certeza jurídica, proceder à fixação destas normas, não é judicioso que o Tribunal de Justiça se encarregue dessa tarefa.

14. O critério proposto pressupõe que os órgãos jurisdicionais nacionais procurem a assistência de peritos para determinar concretamente o que, nas condições correntes, deve ser considerado como impurezas técnica ou economicamente inevitáveis.

Resulta dos autos que o Finanzgericht Hamburg já requereu, com efeito, a assistência de um perito no processo. A Krohn apresentou um relatório de peritagem de 27 de Dezembro de 1990, redigido, a pedido do Finanzgericht Hamburg, por Ferdinand Kemme, director da associação dos

14 — Observe-se, neste contexto, que, na audiência, a Krohn alegou, a título subsidiário, que o Tribunal de Justiça devia estabelecer um critério para determinar essa percentagem, ou seja, que:
A proporção de componentes estranhos não pode exceder o que é tecnicamente inevitável nas condições normais de cultura, de fabrico do óleo, de transporte e de armazenagem ou o que só possa ser evitado através de um custo economicamente desproporcionado.
É certo que a Comissão considera que o critério avançado pela Krohn a título subsidiário deve ser entendido como uma remissão para os usos comerciais. Todavia, creio que a Krohn apenas remete para os usos comerciais no que se refere ao tipo de componentes e não no que se refere à sua quantidade. De resto, tanto a Comissão como o Krohn parecem estar de acordo quanto a considerarem que a apreciação do carácter tecnicamente inevitável deve fazer-se com base nas condições correntes de fabrico, de transporte e de armazenagem.

negociantes de cereais da Bolsa de Hamburgo [15]. É possível deduzir-se deste relatório que uma taxa de impurezas limitada em 5 % dificilmente pode ser considerada como desrazoável. Há ainda que observar que a Krohn argumentou — e, de certo modo, provou — que a administração aduaneira alemã e os órgãos jurisdicionais alemães utilizaram no passado a percentagem de 5 % como o valor-limite para as impurezas admitidas.

A Comissão sustentou que seria eventualmente de fixar um valor-limite para as impurezas sensivelmente inferior a 5 %, mas nada apresentou em apoio desta afirmação.

15. Portanto, concluirei no sentido de que o Tribunal de Justiça deve limitar-se a estabelecer um critério segundo o qual só as impurezas que, em condições correntes, sejam tecnicamente inevitáveis ou que apenas possam ser evitadas através de um custo económico desproporcionado são aceitáveis, e que há que deixar para o órgão jurisdicional nacional o cuidado de fixar as percentagens necessárias com base nesse critério. Se assim acontecer, isso deverá ser feito com base num novo relatório de peritagem [16]. De resto, considero que, no caso em apreço, não foi fornecida qualquer informação que vá decisivamente contra a possibilidade de fixar concretamente em 5 % a percentagem em causa.

16. Quanto à questão de saber agora quais os tipos de componentes que devem ser tolerados como impurezas, parece existir um certo desacordo entre a Krohn e a Comissão, pois a Krohn sustenta, contrariamente à Comissão, que mesmo os «outros grãos de oleaginosas bem como as sementes de ervas daninhas» devem ser considerados como impurezas aceitáveis. Há ainda que mencionar neste contexto que a Comissão deu a entender que se deviam aplicar tolerâncias diferentes para os diferentes tipos de impurezas, consoante se trate de impurezas provenientes de outras partes da planta do milho que não o grão de milho ou de impurezas provenientes de outros elementos, tais como outros tipos de cereais ou soja. Creio que pode e deve responder-se a estas duas questões remetendo para o critério que acabo de propor. Incumbe, pois, ao juiz nacional

15 — O relatório elaborado por Ferdinand Kemme contém, designadamente, as seguintes conclusões:
O bagaço de germes de milho é fabricado a partir de grãos de milho... O milho é um produto em bruto que não existe numa forma absolutamente pura. As condições internacionais e nacionais do comércio dos cereais toleram, portanto, impurezas num limite que excede frequentemente os 5 %...
São produzidas outras impurezas aquando da produção do bagaço de germes de milho, da trituração, da armazenagem, do transporte e da transformação em pellets...
Não existem resíduos puros do ponto de vista botânico. Quando a proporção de impurezas é inferior a 1 %, o comércio internacional não as tem de modo algum em conta. Quanto às impurezas que excedem 1 %, constituem a regra no comércio internacional dos alimentos para animais...
... As impurezas de origem vegetal contidas no bagaço de germes de milho, numa proporção que não exceda cerca de 8 %, devem, em meu entender, ser consideradas, em 1986, como absolutamente correntes.
O direito alemão sobre os alimentos para animais e o direito comunitário correspondente, que prevêem um limite de 95 % de pureza botânica... exerceram manifestamente uma influência nos usos do comércio internacional... Em meu entender, deve, portanto, considerar-se que o limite crítico apenas é atingido quando se atinge ou se ultrapassa o limite de 10 %... tal mercadoria já não sendo, com efeito, considerada de qualidade comercializável.

16 — Tratar-se-ia, por conseguinte, de proceder a uma peritagem, tomando como ponto de partida os critérios propostos pelo Tribunal de Justiça.
Observe-se que o relatório redigido por Ferdinand Kemme coloca a questão de saber em que medida as impurezas estranhas aos produtos... eram consideradas de qualidade comercializável, em 1986, no comércio internacional dos cereais e dos alimentos para animais... . Esta abordagem é diferente da questão de saber o que não pode ser tecnicamente evitado nas condições correntes. Por outro lado, esse relatório contém informações essenciais sobre o que se considera como condições correntes em matéria de fabrico, de transporte e de armazenagem.

apreciar, com base nos relatórios de peritagem necessários, quais os tipos de impurezas que são técnica e economicamente inevitáveis, nas condições correntes, bem como a questão de saber se é possível e razoável, na prática, fixar diferentes limites de tolerância.

Conclusão

17. Por conseguinte, proponho ao Tribunal de Justiça que responda da seguinte forma às questões submetidas:

«O artigo 1.°, última frase, do Regulamento (CEE) n.° 482/74 da Comissão, de 27 de Fevereiro de 1974, deve ser interpretado no sentido de que não se opõe, para efeitos da classificação pautal na subposição 23.04 B, retomada no anexo do Regulamento (CEE) n.° 3331/85 do Conselho, de 5 de Dezembro de 1985, a que um produto contenha, além dos elementos provenientes dos grãos de milho, certas impurezas, desde que estas últimas possam ser consideradas como técnica e economicamente inevitáveis nas condições normais de fabrico, de armazenagem e de transporte, ou só possam ser evitadas com um custo económico desproporcionado.»