CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL W. VAN GERVEN van 10 juli 1990 *

Mijnheer de President,
mijne heren Rechters,

1. De Tariefcommissie te Amsterdam verzoekt het Hof een prejudiciële beslissing te geven over de uitlegging en de geldigheid van verordening (EEG) nr. 1388/85 van de Commissie van 24 mei 1985 betreffende de indeling van goederen onder post 12.04 A van het gemeenschappelijk douanetarief [1].

Situering

2. Het verzoek is gerezen in een geschil tussen Gebr. Vismans Nederland BV (hierna: Vismans) en de Inspecteur der invoerrechten en accijnzen over de indeling in het gemeenschappelijk douanetarief (hierna: GDT) van uit de Verenigde Staten ingevoerde goederen waarvoor op 27 april 1987 een aangifte werd ingediend onder de naam „bietenpulppellets". In haar verwijzingsbeschikking stelt de Tariefcommissie dat deze goederen de volgende objectieve eigenschappen bezitten:

— ze zijn afkomstig van gesneden suikerbieten en ze vormen het residu van een volledig proces van suikerwinning;

— ze bevatten 12% saccharose, berekend op de droge stof, de saccharose van het bindmiddel inbegrepen;

— ze zijn samengeperst tot pellets;

— in de huidige stand van de techniek kan hieruit op economisch verantwoorde wijze niet nogmaals suiker worden gewonnen.

3. Volgens Vismans moeten de ingevoerde goederen worden ingedeeld onder hoofdstuk 23 van het GDT [2] „Resten en afval van de voedselindustrie; bereid voedsel voor dieren", meer bepaald onder post 23.03 B I:

„23.03 — Bietenpulp, uitgeperst suikerriet (ampas) en andere afvallen van de suikerindustrie; bostel (brouwerijafval); afvallen van branderijen; afvallen van zetmeelfabrieken en dergelijke afvallen:

A. ...

B. andere:

* Oorspronkelijke taal: Nederlands.

1 — PB 1985, L 140, blz. 7.

2 — Het op het ogenblik van de feiten toepasselijke douanetarief is dat zoals vastgesteld in de bijlage bij verordening (EEG) nr. 3618/86 van de Raad van 24 november 1986 houdende wijziging van verordening (EEG) nr. 3331/85 tot wijziging van verordening (EEG) nr. 950/68 betreffende het gemeenschappelijk douanetarief (PB 1986, L 345, blz. 1).

I. Bietenpulp, uitgeperst suikerriet (ampas) en andere afvallen van de suikerindustrie

II. ..."

Op het ogenblik van de invoer waren de onder deze post in te delen goederen vrijgesteld van invoerrechten en landbouwheffingen.

De Inspecteur der invoerrechten en accijnzen heeft de ingevoerde goederen daarentegen ingedeeld onder hoofdstuk 12 van het GDT „Oliehoudende zaden en vruchten; allerlei zaden, zaaigoed en vruchten; planten voor industrieel en voor geneeskundig gebruik; stro en voeder", meer bepaald onder post 12.04 A:

„12.04 — Suikerbieten, ook indien gesneden, vers, gedroogd of in poeder; suikerriet:

A. Suikerbieten.

B. ..."

Overeenkomstig deze indeling heeft hij voor de ingevoerde goederen heffingen gevorderd waarvan het bedrag (412 024 HFL) een veelvoud is van de opgegeven douanewaarde (174 875 HFL).

4. De beslissing van de Inspecteur der invoerrechten en accijnzen om de ingevoerde goederen onder post 12.04 A in te delen steunt op de voornoemde verordening nr. 1388/85 waarin de Commissie, op grond van de haar door verordening nr. 97/69 van de Raad toegekende bevoegdheid[3], een grenswaarde voor het saccharosegehalte heeft vastgesteld om suikerbieten en bietenpulp te kunnen onderscheiden. Artikel 1 van verordening nr. 1388/85 bepaalt ter zake:

„De gedeeltelijk ontsuikerde suikerbieten, ook indien gesneden en al dan niet in pellets, verkregen, hetzij door eenvoudig samenpersen, hetzij door samenpersen met behulp van een bindmiddel (tot ongeveer 3 gewichtspercenten), met een saccharosegehalte, berekend op de droge stof, het saccharosegehalte van het bindmiddel daaronder begrepen, van meer dan 10 gewichtspercenten, dient in het gemeenschappelijk douanetarief te worden ingedeeld onder post:

12.04 — Suikerbieten, ook indien gesneden, vers, gedroogd of in poeder; suikerriet:

A. Suikerbieten".

5. De Tariefcommissie is van oordeel dat de ingevoerde goederen, omwille van hun objectieve eigenschappen, voor indeling als „bietenpulp" in aanmerking komen. Zij wijst er echter op dat een dergelijke indeling in strijd lijkt te komen met de hiervoor geciteerde bepaling van verordening nr. 1388/85. In dat kader heeft zij aan het Hof de twee volgende vragen voorgelegd:

3 — Verordening (EEG) nr. 97/69 van de Raad van 16 januari 1969 betreffende de maatregelen die moeten worden getroffen voor de uniforme toepassing van de nomenclatuur van het gemeenschappelijk douanetarief (PB 1969, L 14, blz. 1), zoals gewijzigd bij verordening (EEG) nr. 2055/84 van de Raad van 16 juli 1984 (PB 1984, L 191, blz. 1). Verordening nr. 97/69 werd ondertussen ingetrokken bij verordening (EEG) nr. 2658/87 van de Raad van 23 juli 1987 met betrekking tot de tarief- en statistieknomenclatuur en het gemeenschappelijk douanetarief (PB 1987, L 256, blz. 1).

„1) Vallen de onderhavige goederen, welke weliswaar 12 % saccharose bevatten maar welke naar economische maatstaven als zo ver mogelijk ontsuikerde, tot pellets geperste, „bietenpulp" moeten worden aangemerkt niettemin onder het begrip „gedeeltelijk ontsuikerde suikerbieten" van artikel 1 van Verordening (EEG) nr. 1388/85 van de Commissie van 24 mei 1985?

2) Indien vraag 1 bevestigend wordt beantwoord, is de in die vraag genoemde verordening dan geldig?"

De werkingssfeer van verordening nr. 1388/85

6. Met de eerste vraag wenst de Tariefcommissie te vernemen of goederen met de door haar genoemde eigenschappen binnen de werkingssfeer van verordening nr. 1388/85 vallen.

Vismans stelt zich op het standpunt dat alleen suikerbieten die nog geen volledig proces van suikerwinning hebben doorlopen, door de verordening worden beoogd. Zij beroept zich daartoe op de toelichting van de Internationale Douaneraad bij post 23.03 van de IDR-nomenclatuur, waarin „bietenpulp" wordt omschreven als de uitgeloogde snijdsels die overblijven na extractie van de suiker uit suikerbieten. Goederen waaraan alle economisch winbare suiker is onttrokken zouden daarom niet als „gedeeltelijk ontsuikerde suikerbieten" kunnen worden aangemerkt voor de toepassing van verordening nr. 1388/85, ook indien het restant aan suiker meer dan 10 % bedraagt.

7. Deze uitlegging lijkt mij niet verenigbaar met de strekking en de bewoordingen van de verordening. Uit de consideransen blijkt dat de Commissie een nader criterium heeft willen vaststellen om uit te maken of het restprodukt dat overblijft wanneer suiker aan suikerbieten is onttrokken, moet worden ingedeeld als „suikerbieten" of als „bietenpulp". De Commissie heeft daartoe voor één enkel criterium geopteerd, namelijk het resterende suikergehalte: wanneer het restprodukt nog meer dan tien gewichtsprocenten suiker bevat, het suikergehalte van het bindmiddel daaronder begrepen, wordt het als „suikerbieten" aangemerkt. Andere criteria, zoals de door Vismans ingeroepen onmogelijkheid om het restprodukt op economisch verantwoorde wijze nog verder te ontsuikeren, worden niet in aanmerking genomen. Daaruit volgt dat de onderzochte goederen louter op grond van de vaststelling dat hun suikergehalte hoger ligt dan 10 %, binnen de werkingssfeer van verordening nr. 1388/85 vallen.

De geldigheid van verordening nr. 1388/85

8. Dit brengt ons bij de tweede vraag: zo de betrokken goederen onder verordening nr. 1388/85 moeten worden gebracht, is deze verordening dan wel geldig?

Vooraf zij erop gewezen dat de op grond van verordening van de Raad nr. 97/69 genomen verordening van de Commissie nr. 1388/85 de inhoud van de GDT-posten 12.04 „Suikerbieten" en 23.03 „Bietenpulp" wel mag *verduidelijken* maar *niet* mag *wijzigen*. Zoniet zou de Gemeenschap haar verplichtingen niet nakomen die voortvloeien uit het Verdrag van 15 december 1950 in-

zake de nomenclatuur voor de indeling van goederen in de douanetarieven [4]. Deze beperking van de Commissiebevoegdheid blijkt overigens uitdrukkelijk uit de tweede overweging van verordening nr. 97/67 [5] en komt ook tot uiting in de rechtspraak van het Hof over de uitlegging van die verordening [6].

9. In voornoemde rechtspraak heeft het Hof gepreciseerd dat de Commissie, handelend in nauwe samenwerking met de deskundigen van de Lid-Staten, over een ruime beoordelingsbevoegdheid beschikt bij het *verduidelijken* van de inhoud van de posten van het GDT. Deze beoordelingsbevoegdheid, hoe ruim ook, mag evenwel niet op willekeurige wijze worden uitgeoefend en mag er niet in bestaan, onder de mom van verduidelijking, de GDT-nomenclatuur te wijzigen.

Overeenkomstig de vaste rechtspraak van het Hof moet de Commissie er verder rekening mee houden dat

„de indeling van goederen omwille van de rechtszekerheid en ter vergemakkelijking van de controles dient te geschieden op basis van de objectieve kenmerken en eigenschappen van de produkten, die bij de inklaring geverifieerd kunnen worden" [7].

In voorliggende verordening heeft de Commissie ongetwijfeld een objectief en gemakkelijk te verifiëren criterium gebruikt om suikerbieten duidelijker van bietenpulp te onderscheiden, met name: het resterende saccharosegehalte. De vraag is evenwel of de Commissie, door het saccharosegehalte op maximum 10 gewichtsprocenten vast te stellen, niet een groep van produkten die in wezen bietenpulp uitmaken, op willekeurige wijze — zonder daarvoor een relevante, dat is met de bepalende eigenschappen (zie hierna, nr. 10) van het produkt verband houdende, onderscheidingsgrond te hanteren — als suikerbieten heeft aangemerkt en zodoende aan de in het GDT gebruikte begrippen „bietenpulp" en „suikerbieten" een inhoud heeft gegeven waardoor deze produkten, tegen hun aard in, bij een niet voor hen bestemde post van het GDT worden ingedeeld. Dergelijke inhoudsbepaling van GDT-posten die geen rekening houdt met de bepalende eigenschappen van de betrokken produkten zou in wezen neerkomen op een wijziging van het GDT waartoe de Commissie niet bevoegd is [8].

Bij het beantwoorden van deze vraag dient voor ogen te worden gehouden dat snijdsels van suikerbieten in het algemeen tot 6 à 7 % worden ontsuikerd, maar dat het ontsuikeringsproces in sommige gevallen, afhankelijk onder meer van de klimatologische omstandigheden (bij voorbeeld als de te bewerken suikerbieten bevroren zijn), een produkt kan opleveren met meer dan 10 % saccharose.

4 — Zie over de verplichtingen van de Gemeenschap ter zake het arrest van 19 november 1975 (zaak 38/75, Nederlandse Spoorwegen, Jurispr. 1975, blz. 1439).

5 — Luidens de tweede overweging, tweede zin van verordening nr. 97/69 hebben de verordeningsbepalingen tot doel „de inhoud van de posten en postonderverdelingen van het gemeenschappelijk douanetarief nader aan te geven, zonder evenwel de tekst daarvan te wijzigen".

6 — Zie de arresten van 11 november 1975 (zaak 37/75, Bagusat, Jurispr. 1975, blz. 1339), van 28 maart 1979 (zaak 158/78, Biegi, Jurispr. 1979, blz. 1103), van 20 maart 1980 (gevoegde zaken 87/79, 112/79 en 113/79, Bagusat, Jurispr. 1980, blz. 1159) en van 19 januari 1988 (zaak 141/86, Imperial Tobacco, Jurispr. 1988, blz. 57).

7 — Zie o. a. het arrest van 8 februari 1990 (zaak C-233/88, Gijs van de Kolk, Jurispr. 1990, blz. I-265, r. o. 12) met verwijzing naar het arrest van 16 december 1976 (zaak 38/76, Luma, Jurispr. 1976, blz. 2027, r. o. 7).

8 — Om een karikaturaal voorbeeld te geven: de Commissie kan niet, in het raam van een verduidelijking van het GDT, een fiets onder het begrip „auto" brengen op grond van het nochtans objectieve en gemakkelijk verifieerbare kenmerk dat een fiets zoals een auto wielen heeft, omdat dit criterium geen verband houdt met de in het GDT aangehouden bepalende eigenschap van een fiets, dat is dat dit voertuig niet met een motor maar met pedalen wordt voortbewogen (zie de toelichting van de Internationale Douaneraad bij post 87.12 van de IDR-nomenclatuur).

10. De bepalende eigenschap van bietenpulp volgens het GDT is dat het een afvalprodukt van de suikerindustrie is. Dit blijkt uit de titel van hoofdstuk 23 en uit de woorden van post 23.03 B I. Bietenpulp staat in hoofdstuk 23 onder de hoofding „Resten en afval van de voedselindustrie" en is samen met „andere afvallen van de voedselindustrie" onder post 23.03 B I ingedeeld. Dit blijkt eveneens uit de toelichting van de Internationale Douaneraad waarin bietenpulp, zoals reeds aangestipt, wordt omschreven als de uitgeloogde snijdsels die overblijven na extractie van de suiker uit de suikerbiet. Dit stemt ten slotte overeen met de betekenis die aan dit woord in courant taalgebruik wordt gehecht[9].

De in de titel van hoofdstuk 23 gebruikte begrippen „resten" en „afval" zijn, zo blijkt uit de rechtspraak van het Hof met betrekking tot de indeling van goederen, onder andere sojapulp, onder post 23.04 van het GDT, geen gelijkwaardige begrippen. In de arresten van 11 maart 1982 in de zaak Fancon[10] en van 22 september 1988 in de zaak Cargill[11] heeft het Hof er namelijk op gewezen dat het begrip „afval" in de zin van het Franse woord „résidu" niet mag worden verward met het begrip „afval" in de zin van het Franse woord „déchet". Volgens het Hof is „déchet" een bijna waardeloos goed dat reeds aanwezig is in het basisprodukt en dat tijdens het extractieproces niet wordt getransformeerd. Een „résidu" is daarentegen een goed dat het rechtstreekse resultaat is van het extractieproces. In post 23.03 waaronder bietenpulp is ingedeeld, wordt het woord „afvallen" gebruikt in de zin van „déchets", niet van „résidus". Ik wil hieraan geen overdreven belang hechten. In de toelichting van de Internationale Douaneraad bij post 23.03 van de IDR-nomenclatuur wordt bietenpulp overigens als een „résidu" omschreven. Wat mij echter wel belangrijk voorkomt is dat deze rechtspraak van het Hof aantoont dat de betrokken goederen, ongeacht of zij nu als „déchet" of als „résidu" zijn aan te merken, steeds het *eind*-resultaat zijn van een industrieel extractieproces.

Het arrest Fancon is ook in een ander opzicht interessant. Het Hof heeft daarin namelijk geoordeeld dat de omstandigheid dat uit meel van sojapulp de olie niet geheel is afgescheiden, geen reden is om het betrokken goed niet als „afval" aan te merken. Het Hof stelt meer bepaald dat afscheiding van olie geschiedt in de mate waarin dit technisch mogelijk is en dat, ook indien er olie achterblijft, dit geen afbreuk doet aan de indeling van het betrokken goed in het GDT op grond van zijn „voornaamste eigenschap" („propriété principale"), hiervoor en hierna de (voor de indeling in het GDT) „bepalende eigenschap" genoemd.

11. Uit wat voorafgaat blijkt mijns inziens dat onder bietenpulp een eindprodukt, meer in het bijzonder een afvalprodukt, van suikerbieten moet worden verstaan dat na een proces van extractie, in casu een suikerwin-

9 — In *van Dale, Groot woordenboek der Nederlandse taal*, elfde, herziene druk wordt het woord „pulp" zoals in de IDR-toelichting omschreven: „produkt dat overblijft uit de snijdsels van bieten na uitloging van de suiker en uitpersing van het overtollige water". In *Le Petit Robert, Dictionnaire alphabétique et analogique de la langue française*, édition pour 1986, wordt het woord „pulpe" o. m. omschreven als „résidu pâteux du traitement de certains végétaux dans les sucreries et distilleries".

10 — Arrest van 11 maart 1982 (zaak 129/81, Fancon, Jurispr. 1982, blz. 967, r. o. 14).

11 — Arrest van 22 september 1988 (zaak 268/87, Cargill, Jurispr. 1988, blz. 5151, r. o. 11).

ningsproces, te hebben ondergaan, door de *suiker*-industrie niet meer als grondstof kan worden gebruikt. Wil de Commissie dit begrip bij verordening verduidelijken door een grenswaarde voor het saccharosegehalte te bepalen, dan moet die grenswaarde verband houden, zij het met inachtneming van aangepaste marges, met de (on-)mogelijkheid voor de suikerindustrie om de betrokken goederen nog verder te ontsuikeren. Indien deze grenswaarde geen rekening zou houden met deze bepalende eigenschap van bietenpulp, dan zou de verordening van de Commissie overigens tot gevolg hebben dat ingevoerde produkten die in wezen bietenpulp zijn en geen suikerbieten, onderworpen worden aan de hoge voor suikerbieten verschuldigde heffing die werd ingesteld om een ontwrichting van de communautaire suikermarkt te voorkomen, ook al zijn deze goederen niet in staat om als grondstof door de suikerindustrie te worden aangewend. De facto zou dit er meestal op neerkomen dat aan deze produkten de toegang tot de Gemeenschap wordt ontzegd om redenen die geen verband houden met de communautaire marktordening [12].

12. In de vierde overweging die aan verordening nr. 1388/85 voorafgaat wordt gesteld dat het „raadzaam" is de grenswaarde voor het saccharosegehalte op 10% vast te stellen, maar deze stelling wordt niet verantwoord. Uit de door de Commissie ter terechtzitting verstrekte inlichtingen blijkt dat dit percentage in feite het resultaat is van een onderhandeling tussen deskundigen van de Lid-Staten waarbij als vertrekpunt werd genomen het saccharosegehalte tot waar suikerbieten in de praktijk meestal worden ontsuikerd en niet het saccharosegehalte vanaf hetwelk een nieuw ontsuikeringsproces op een economisch verantwoorde wijze kan worden overwogen. Het resultaat van deze onderhandelingen werd aanvankelijk in een toelichting op het douanetarief voor de Europese Gemeenschappen verwoord. Daarin werden goederen met meer dan 8 gewichtsprocenten saccharose, het saccharosegehalte van het bindmiddel niet inbegrepen, als suikerbieten aangemerkt. Het in deze toelichting bepaalde gewichtspercentage werd in verordening nr. 1388/85 overgenomen, met dien verstande dat ditmaal het saccharosegehalte van het bindmiddel wel in aanmerking werd genomen en het totale saccharosegehalte werd afgerond tot 10 gewichtsprocenten. Uit deze wordingsgeschiedenis van de verordening kan niet worden afgeleid dat de grenswaarde, gebruikt om suikerbieten van bietenpulp te onderscheiden, werd vastgesteld op een relevante, dus niet-willekeurige wijze, met behulp van een criterium dat rekening houdt met de in het GDT bepalend geachte eigenschap van bietenpulp, namelijk dat dit goed niet meer als grondstof door de suikerindustrie kan worden gebruikt.

13. In haar verwijzingsbeschikking beschouwt de Tariefcommissie het als een vaststaand feit dat de ingevoerde goederen met 12% saccharose een volledig proces van suikerwinning hebben ondergaan en dat daaruit op economisch verantwoorde wijze niet nogmaals suiker kan worden gewonnen. De Commissie heeft deze vaststellingen niet tegengesproken. Zij voert evenwel aan dat een communautaire regeling niet uitsluitend rekening mag houden met de omstandigheden op het ogenblik dat de regeling wordt uitgevaardigd; zij moet ook oog hebben

12 — In casu heeft de Inspecteur der invoerrechten en accijnzen in het bodemgeschil heffingen gevorderd waarvan het bedrag een veelvoud is van de waarde van de ingevoerde bietenpulppellets (zie nr. 3).

voor situaties die zich in de toekomst kunnen voordoen, bij voorbeeld wanneer de prijzen op de suikermarkt — een vanouds instabiele markt — fors zouden stijgen.

De Commissie heeft ongetwijfeld gelijk wanneer zij stelt dat een communautaire regeling met toekomstige situaties rekening moet houden, maar ook dan moet haar optreden in verband staan met eventualiteiten die zich redelijkerwijze kunnen voordoen. Op dat punt heeft de Commissie de argumenten van Vismans niet weerlegd volgens dewelke het redelijkerwijze niet aannemelijk is dat de marktprijzen ooit in die mate zouden fluctueren dat het voor de suikerindustrie rendabel wordt, rekening houdend met de hoge kosten die hieraan zijn verbonden, om bietenpulp met een saccharosegehalte van 12% verder te ontsuikeren. Ter terechtzitting is daarentegen gebleken dat de Commissie er geen kennis van heeft dat de suikerindustrie in het verleden ooit suiker heeft gewonnen uit reeds ontsuikerde suikerbieten.

14. Op grond van wat voorafgaat kom ik tot het besluit dat de Commissie meer heeft gedaan dan de betrokken tariefposten te verduidelijken. Ze heeft ze integendeel geherdefinieerd door, ter onderscheiding van suikerbieten en bietenpulp, een zodanig laag saccharosegehalte voorop te stellen dat goederen die op grond van de in het GDT bepalend geachte (of voornaamste) eigenschap[13] bietenpulp zijn, niet langer onder post 23.03 B I kunnen worden ingedeeld.

Conclusie

15. Samenvattend suggereer ik het Hof de prejudiciële vragen als volgt te beantwoorden:

1) Een produkt met 12 gewichtsprocenten saccharose, het saccharosegehalte van het bindmiddel daaronder begrepen, dat het residu is van een volledig proces van suikerwinning uit suikerbieten, valt binnen de werkingssfeer van verordening (EEG) nr. 1388/85 van de Commissie van 24 mei 1985.

2) Voornoemde verordening is ongeldig voor zover ze tot gevolg heeft dat een produkt dat het eindresultaat is van een volledig proces van suikerwinning uit suikerbieten en dat niet meer als grondstof door de suikerindustrie kan worden gebruikt, onder post 12.04 A „Suikerbieten" van het GDT moet worden ingedeeld.

13 — Zie voornoemd arrest Fancon.