den har i henhold til artikel 9, stk. 1, i forordning nr. 2176/84, træffe afgørelse om, at det ikke vil være hensigtsmæssigt at indføre beskyttelsesforanstaltninger, og derfor beslutte, at proceduren skal afsluttes.

RETSMØDERAPPORT
i sag 188/85 *

I — Faktiske omstændigheder og skriftveksling

1. Ved skrivelse af 6. januar 1984 indgav Fédération de l'industrie de l'huilerie de la CEE (herefter benævnt »Fediol«) (»Brancheforeningen for oliefabrikker i EF«) i medfør af artikel 5 i Rådets forordning nr. 2176/84 af 23. juli 1984 om beskyttelse mod dumpingimport eller subsidieret import fra lande, der ikke er medlemmer af Det Europæiske Økonomiske Fællesskab (EFT L 201, s. 1), til Kommissionen en antisubsidieklage mod Brasilien vedrørende importen til Fællesskabet af sojakager med oprindelse i Brasilien (henhørende under pos. ex 23.04 B i Den Fælles Toldtarif, svarende til Nimexe-nummer 23.04-40). Det bemærkes, at Fediol tidligere havde indgivet to andre klager, nemlig i januar 1977 og i april 1980. Den første klage resulterede i en antisubisidieprocedure, der blev afsluttet ved en meddelelse i december 1977, mens Kommissionen efter den anden klage ikke fandt anledning til at indlede nogen antisubsidieprocedure, hvilket den traf beslutning om i februar 1982.

2. Ved en meddelelse, der blev offentliggjort i *De Europæiske Fællesskabers Tidende* (C 76 af 13.3.1984, s. 13), indledte Kommissionen en antisubsidieprocedure i medfør af artikel 7 i forordning nr. 2176/84. Under subsidieundersøgelsen, der omfattede perioden 1. januar til 31. december 1983, gjorde den brasilianske regering, otte repræsentative brasilianske eksportfirmaer, samtlige producenter i Fællesskabet samt visse importører i Fællesskabet rede for deres synspunkter.

3. På grundlag af undersøgelsen fandt Kommissionen, at antisubsidieproceduren burde afsluttes, og den 16. april 1985 traf den i medfør af artikel 9 i forordning nr. 2176/84 afgørelse 85/233/EØF om afslutning af antisubsidieproceduren (EFT L 106 af 18.4.1985, s. 19).

4. Hvad angår to af de ni former for subsidier, der var nævnt i klagen fra Fediol, dvs. finansiering af importen af sojabønner til præferencerentesatser og finansiering af eksporten af sojakager til præferencerentesatser

* Processprog: Tysk.

via en eksportfremmeordning (Proex), begrundede Kommissionen sin afgørelse med, at der ikke rent faktisk var blevet ydet subsidier af denne art i den af undersøgelsen omfattede periode.

5. Med hensyn til fem andre former for subsidier nævnt i klagen fra Fediol blev der i afgørelsen om at afslutte antisubsidieproceduren som begrundelse herfor angivet, at de pågældende ordninger ikke kunne anses som udgørende subsidiering af sojakager. Ordningerne bestod i følgende:

— finansiering af oplagring af sojabønner til præferencerentesatser; Kommissionen anså ikke denne ordning som udgørende eksportsubsidier, og ordningen kunne heller ikke anses som udgørende interne subsidier, idet den ikke var »sektorspecifik«;

— finansiering af eksporten af sojaolie til præferencerentesatser; Kommissionen anførte, at der ikke var tale om subsidiering af det i klagen nævnte produkt, dvs. sojakager;

— skattefritagelse for indtægter i forbindelse med eksport af sojaolie; denne ordning vedrørte heller ikke sojakager;

— differentierede afgiftssatser ved eksport af sojaprodukter (13% for sojabønner, 11,1% for sojakager og 8% for sojaolie); denne ordning kunne ikke anses for subsidiering, da der ikke forelå nogen »byrde for statskassen«, hvilket kriterium ifølge Kommissionen altid skal være opfyldt for, at man kan tale om subsidier;

— hindringer for eksporten af sojabønner; den pågældende ordning kunne heller ikke anses som udgørende subsidier, idet der ikke forelå nogen byrde for statskassen.

6. Hvad endelig angår de to sidste ordninger, der var nævnt i klagen fra Fediol, lagde Kommissionen til grund, at der forelå subsidier, som havde påført oliemølleindustrien i Fællesskabet et tab. Den anførte imidlertid, at den ene af de pågældende subsidieordninger, som bestod i finansiering af eksporten af sojakager til præferencerentesatser, var blevet ophævet i løbet af referenceperioden, nemlig den 14. september 1983, hvorfor der ikke længere ud fra en vurdering af Fællesskabets interesser var behov for at indføre en udligningstold. Hvad angår den anden af subsidieordningerne, hvorved der blev givet skattefordele til eksportører af sojakager i forbindelse med terminsforretninger på udenlanske markeder, repræsenterede denne kun en ubetydelig fordel (0,09% af eksportens fob-værdi), hvorfor der heller ikke i denne forbindelse ud fra en vurdering af Fællesskabets interesser var behov for at indføre en udligningstold.

7. Ved stævning, registreret på Domstolens Justitskontor den 18. juni 1985, har Fediol anlagt sag med påstand om annullation af Kommissionens afgørelse af 16. april 1985, idet sagsøgeren herved ønsker en prøvelse af lovligheden *af*, at Kommissionen ikke har lagt til grund, at de omhandlede fem brasilianske ordninger udgjorde subsidier, *og af* at Kommissionen afviste at stille forslag om indførelse af udligningstold til imødegåelse af disse og af de to andre ordninger, som Kommissionen erkendte udgjorde subsidier.

8. Ved processkrift, indgivet til Domstolens Justitskontor den 9. november 1985, har Associação brasileira das industrias de oleos vegetais (den brasilianske sammenslutning af oliemølleindustrivirksomheder, herefter benævnt »Abiove«) fremsat begæring om at måtte intervenere til støtte for Kommissionens påstande.

9. Ved kendelse af 29. januar 1986 har Domstolen taget Abiove's interventionsbegæring til følge, og intervenienten har, inden udløbet af den fastsatte frist herfor, indgivet indlæg den 24. juni 1986.

10. Skriftvekslingen er forløbet forskriftsmæssigt. På grundlag af den refererende dommers rapport og efter at have hørt generaladvokaten har Domstolen besluttet at indlede den mundtlige forhandling uden forudgående bevisførelse.

II — Parternes påstande

11. *Sagsøgeren* har nedlagt følgende påstande:

— annullation af Kommissionens afgørelse af 16. april 1985 (85/233/EØF), *for så vidt* Kommissionen i forbindelse antisubsidieproceduren vedrørende importen af sojakager med oprindelse i Brasilien ikke lagde til grund, at der forelå subsidier i henhold til artikel 3 i forordning nr. 2176/84, hvad angår de ordninger, hvorved der:

  — skete en finansiering af oplagring af sojabønner til præferencerentesatser;

  — skete en finansiering af eksporten af sojaolie til præferencerentesatser;

  — blev givet skattefritagelser for indtægter i forbindelse med eksport af sojaolie;

  — anvendtes differentierede afgiftssatser ved eksport af sojaprodukter;

  — opstilledes hindringer for eksporten af sojabønner,

og for så vidt antisubsidieproceduren blev afsluttet i henseende til disse ordninger samt for de ordninger, hvorved der:

  — skete en finansiering af eksporten af sojakager til præferencerentesatser;

  — blev givet skattefordele i forbindelse med terminsforretninger på udenlandske markeder;

selv om Kommissionen erkendte, at sidstnævnte ordninger udgjorde subsidier.

— Kommissionen tilpligtes at betale sagens omkostninger.

12. *Kommissionen* har nedlagt følgende påstande:

— frifindelse;

— sagsøgeren tilpligtes at betale sagens omkostninger.

13. *Intervenienten* har nedlagt følgende påstande:

— sagsøgte frifindes;

— sagsøgeren tilpligtes at betale omkostningerne ved interventionen.

III — Parternes anbringender og argumenter

Formaliteten

Formaliteten, for så vidt angår sagsøgerens påstande

14. *Kommissionen* har ikke påstået sagen afvist, men gør gældende, at den kun kan antages til realitetsbehandling, for så vidt angår påstanden om annullation af afgørelsen om at afslutte antisubsidieproceduren. Sagen må derimod afvises, for så vidt sagsøgeren hermed søger at få statueret, at Kommissionen med urette ikke lagde til grund, at der forelå subsidier i henhold til artikel 3 i forordning nr. 2176/84, hvad angår visse af de i stævningen omhandlede ordninger, og at den med urette afsluttede proceduren vedrørende disse ordninger og de ordninger, som Kommissionen anså for subsidiering. En dom med et sådant indhold vil være udtryk for, at Domstolen træffer en afgørelse i Kommissionens sted, hvilket vil være et indgreb i dennes kompetence, idet det alene er Kommissionen, der efter en eventuel annullation af den anfægtede afgørelse er beføjet til at indlede en ny antisubsidieprocedure og til at træffe beslutning om de foranstaltninger, der eventuelt bør indføres, såfremt betingelserne herfor er opfyldt.

15. Kommissionen gør endvidere gældende, at for så vidt der i sagen søges opnået en delvis annullation af den anfægtede afgørelse, genfindes genstanden for sagsøgerens påstande dels ikke i samme omfang i afgørelsen af 16. april 1984, der indeholder en eneste artikel, dels består der ikke en tilstrækkelig præcis overensstemmelse mellem påstanden og de anbringender, der som helhed er fremsat til støtte for den.

16. *Sagsøgeren* har anført, at påstandene kun har et formål, nemlig at opnå en delvis annullation af den anfægtede afgørelse. De i sammenhæng hermed fremsatte anbringender, der fremføres til støtte for påstandene, skal nærmere angive, hvilke dele af afgørelsen sagsøgeren anser for retsstridige, idet sagsøgeren herved blot præciserer indholdet af sine klagepunkter, uden at der er tale om selvstændige påstande.

Formaliteten, for så vidt angår sagsøgerens anbringender

17. *Kommissionen* har anført, at den anfægtede afgørelse er udtryk for en handelspolitisk beslutning, der er truffet som led i Kommissionens meget vide skønsmæssige beføjelser på dette område, hvorfor der kun i et vist omfang kan ske en prøvelse ved Domstolen, jfr. dom af 4. oktober 1983 i sagen Fediol mod Kommissionen (191/82, Sml. s. 2913; dom af 20. marts 1985 i sagen Timex, 264/82, Sml. s. 849, præmis 16), som afstikker grænserne for en sådan prøvelse. En prøvelse kan herefter alene omfatte en undersøgelse af, *om* de proceduremæssige garantier er blevet overholdt, *om* der er begået åbenbare fejl ved vurderingen af de faktiske forhold, *om* der er taget hensyn til væsentlige omstændigheder, som kunne lede til den antagelse, at der har foreligget en subsidievirkning, *samt om* afgørelsen er udtryk for magtfordrejning.

18. *Sagsøgeren* har gjort gældende, at selv om Kommissionen besidder et vist skøn, jfr. dom af 4. oktober 1983, vedrører skønnet alene spørgsmålet om fastlæggelsen af de foranstaltninger, der bør træffes under nogle givne forhold, og vurderingen af de faktiske omstændigheder, som er lagt til grund herfor, således at Domstolens prøvelse i så henseende er begrænset til spørgsmålet om, hvorvidt der er begået magtfordrejning. I øvrigt er Kommissionen retligt bundet og underlagt Domstolens kontrol

med hensyn til, *om* der i det enkelte tilfælde er sket en korrekt retsanvendelse, *om* de faktiske omstændigheder er blevet klarlagt fuldt ud, *om* Kommissionen har gjort sig skyldig i en åbenbar fejlvurdering eller har undladt at tage hensyn til væsentlige omstændigheder, som kunne lede til den antagelse, at der forelå subsidier, *om* det af begrundelsen til afgørelsen fremgår, at der er begået magtfordrejning, *samt om* de proceduremæssige garantier er blevet overholdt.

Realiteten

De ordninger, som Kommissionen ikke har anset som udtryk for subsidier

19. Sagsøgeren har herom i det væsentlige gjort gældende, at Kommissionen har fortolket og anvendt artikel 3 i forordning nr. 2176/84 forkert. Nærmere bestemt skal Kommissionen have anlagt en for snæver — og da der er tale om subsidier, som må anses som interne, også en for vag — fortolkning af begrebet eksportsubsidier. Denne forkerte fortolkning har ført til, at Kommissionen ikke har anset fem af de i antisubsidieklagen nævnte brasilianske ordninger som subsidiering. Kommissionen har dermed undladt at foretage en tilstrækkelig klarlæggelse af de faktiske omstændigheder og herved tilsidesat artiklerne 7 og 8 i forordning nr. 2176/84, hvorefter der skal ske en nøjagtig og fuldstændig fastlæggelse af de faktiske omstændigheder, hvilket udgør en proceduremæssig garanti. Det er kun Kommissionen, og ikke en klager, der besidder de nødvendige oplysninger og kan undersøge de økonomiske vilkår i forbindelse med subsidier og støtte, som ydes til nogle erhvervsdrivende, og Kommissionen kan i øvrigt træffe afgørelse på grundlag af de til rådighed stående oplysninger, såfremt det afvises at give den fuldstændige oplysninger [artikel 7, litra b), i forordning nr. 2176/84].

Ordningen med differentierede afgiftssatser ved eksport af sojaprodukter

20. *Sagsøgeren* har anført, at der i Brasilien siden 1971 og også i den af antisubsidieundersøgelsen omfattede periode i form af en »imposto sobre circulaceo de mercaderias« (omsætningsafgift, herefter benævnt »ICM«) er blevet opkrævet forskellige afgifter ved eksport af sojaprodukter. Afgiftssatsen er blevet hævet flere gange, og i henhold til den brasilianske bekendtgørelse nr. 129 af 29. november 1979 var den i undersøgelsesperioden 13% for sojabønner, 11,1% for sojakager og 8% for sojaolie.

21. Sagsøgeren anfører, at den brasilianske oliemølleindustri som følge af denne ordning kan opkøbe sojabønner til lavere priser end verdensmarkedspriserne, idet de brasilianske sojabønneproducenter på grund af den høje afgift ved eksport ikke kan sælge med fortjeneste på verdensmarkedet, hvorfor de må afsætte deres høst på det indenlandske marked, hvor den nationale oliemølleindustri har et efterspørgselsmonopol. Da sojaprodukter er beslægtede og må ses under ét, både for så vidt angår råvaren (sojabønner) og de forarbejdede produkter (sojakager og -olie), medfører ordningen dermed, at den brasilianske oliemølleindustri kan arbejde med en høj forarbejdningsmargen (forskellen mellem henholdsvis anskaffelsesprisen for sojabønner tillagt forarbejdningsomkostningerne, og salgsprisen for de forarbejdede produkter, dvs. sojakager og -olie). Som følge heraf fremmes eksporten af forarbejdede sojaprodukter ikke alene i forhold til eksporten af sojabønner, idet forarbejdede sojaprodukter er underlagt en lavere afgift ved eksport, men disse høje forarbejdningsmargener, som den brasilian-

ske oliemølleindustri arbejder med, medfører desuden for det første, at der sker en udligning af de afgifter, der påhviler de pågældende virksomheder, og for det andet en subsidiering af eksportpriserne som følge af en større konkurrencedygtighed, som beror på, at virksomhederne på verdensmarkedet kan nedsætte deres priser, hvilket bevirker en stigning i eksporten.

22. Sagsøgeren anfører, at denne ordning med differentierede afgiftssatser indebærer to former for subsidier. For det første sker der en indirekte subsidiering af eksporten af sojakager på grund af de lavere indkøbspriser for sojabønner, hvis priser er lavere på det indenlandske marked som følge af den højere afgift ved eksport. For det andet sker der en direkte subsidiering af eksporten af sojakager og -olie som følge af den lavere afgift ved eksport af disse produkter.

23. Sagsøgeren gør gældende, at de økonomiske fordele, som den brasilianske oliemølleindustri har som følge af disse subsidier på grund af den fælles forarbejdningsmargen, der gør det muligt at foretage en samlet beregning af kostprisen for sojaprodukter, frit kan benyttes til at skaffe virksomhederne en bedre stilling, for så vidt angår ethvert forarbejdet produkt, herunder navnlig sojakager, hvoraf over 80% af produktionen eksporteres, og sojaolie, hvoraf 57% af produktionen afsættes på det indenlandske marked. De nævnte fordele repræsenterer 3,3% af fob-værdien af sojakageeksporten, eller 5,31 USD / ton, hvilket i forhold til forarbejdningsomkostningerne, eller den ved forarbejdningen af sojabønnerne tillagte merværdi, svarer til mellem 15 og 25%. Sagsøgeren henviser endvidere til en beregning over virkningerne af den pågældende subsidieordning, som er foretaget af den amerikanske oliemølleindustri i forbindelse med en klage, som denne har indgivet, og hvoraf det fremgår, at den brasilianske ordning med differentierede afgiftssatser ved eksport forhøjer forarbejdningsmargenen med 2,9 USD / ton forarbejdede sojabønner.

24. Sagsøgeren har noteret sig, at Kommissionen i svarskriftet har gjort gældende, at afgiften på 13% opkræves ved såvel indenlandske forretninger som eksportforretninger, og at den tilbagebetales, såfremt råvaren forarbejdes, og de forarbejdede produkter (sojakager og -olie) eksporteres. Da der ikke gælder nogen afgift ved eksport af disse forarbejdede produkter, hvoraf der ikke skal betales ICM, men »supplerende afgift ved eksport«, foreligger der ifølge Kommissionen ikke nogen ordning med differentierede afgiftssatser for sojaprodukter, hvorfor der ikke kan være tale om subsidiering som hævdet af sagsøgeren. Heroverfor gør sagsøgeren gældende, at såfremt det af Kommissionen anførte lægges til grund, må ordningen så meget desto mere udgøre subsidier, som den brasilianske oliemølleindustri drager fordel af den, idet forskellen mellem afgiften på 13% og afgiften på 11,1 eller 8% tilbagebetales ved eksport af forarbejdede produkter. Ifølge sagsøgerens beregninger udgør denne økonomiske fordel 1,9%, eller 5,30 USD / ton, for så vidt angår sojakager.

25. Sagsøgeren gør herved gældende, at når Kommissionen ikke har anset de nævnte brasilianske ordninger for subsidiering, selv om den i forbindelse med de tidligere to antisubsidieprocedurer, der blev indledt i 1977 og 1980, anlagde det modsatte synspunkt, har Kommissionen herved anvendt retsbestemmelserne forkert, idet den har anlagt en for snæver fortolkning af begrebet subsidier, således at der er blevet lagt afgørende vægt på kriteriet økonomisk tilskud fra det offentlige. Endvidere har Kommissionen ikke klarlagt de faktiske omstændigheder fuldt ud og har gjort sig skyldig i en fejlvurdering.

26. Sagsøgeren anfører, at spørgsmålet om, hvorvidt der foreligger subsidier, må vur-

deres på grundlag af en »samlet bedømmelse« af alle de faktiske forhold, der kendetegner den pågældende ordning (subsidieringsformål, de subsidierede produkters kvalitet og mængder, subsidiernes omfang, fremmende virkninger for eksporten). Denne vurdering må foretages uafhængigt af ethvert formelt kriterium beroende på den retlige karakter af de af det offentlige indførte foranstaltninger og udelukkende på grundlag af de pågældende foranstaltningers virkninger. Det afgørende er, om der herved ydes støtte til de erhvervsdrivende, foranstaltningerne vedrører, og om en bestemt erhvervsgren på det pågældende importmarked påføres et tab.

27. Til støtte for denne vide opfattelse af begrebet subsidier, hvorefter spørgsmålet må vurderes uafhængigt af begreberne »økonomisk tilskud fra det offentlige« og »byrde for statskassen«, henviser sagsøgeren i første række til:

— artikel 3, stk. 1, i forordning nr. 2176/84, hvori der ifølge sagsøgeren netop lægges en vid opfattelse af begrebet subsidier til grund, idet der i bestemmelsen henvises til subsidier, som ydes »direkte eller indirekte« og til flere forskellige former for virksomhed (fremstilling, produktion mm.);

— det forhold, at opregningerne over forskellige former for eksportsubsidier i bilaget til forordning nr. 2176/84 og i GATT's antisubsidiekodeks ikke er udtømmende, men alene er eksempler;

— punkt d) i den nævnte liste over eksempler på eksportsubsidier, hvori der omtales subsidier, som ikke er forbundet med noget økonomisk tilskud fra det offentlige (»statens... levering af... varer eller tjenesteydelser...«); henvisningen i punkt l) til forholdet »byrde for statskassen« kan ikke tillægges nogen særlig betydning, når henses til, at opregningen har karakter af eksempler;

— den omstændighed, at formålet med forordning nr. 2176/84 er at yde de pågældende erhvervsgrene en beskyttelse mod tab, hvilket må forudsætte en vid fortolkning af begrebet subsidier, da der ellers vil kunne gennemføres skjulte former for subsidier.

28. Sagsøgeren henviser endvidere til de relevante regler i GATT og i de aftaler, der er indgået vedrørende GATT's fortolkning og anvendelse, idet disse regler ifølge sagsøgeren skal danne grundlag for fortolkningen af de fællesskabsretlige bestemmelser som indeholdt i forordning nr. 2176/84, der er indført til opfyldelse af Fællesskabets internationale forpligtelser, og som er tilpasset indholdet af de nævnte regler og vedtaget i overensstemmelse hermed. Sagsøgeren anfører, at også disse regler taler til støtte for en vid fortolkning af begrebet subsidier, og henviser til:

— artikel VI, stk. 3, anden sætning, i GATT, hvorefter vurderingen af, om der foreligger subsidier, ifølge sagsøgeren skal foretages ud fra en samlet bedømmelse; efter bestemmelsen skal der ved begrebet »udligningstold« forstås en »særlig told, der opkræves med det formål at opveje en præmie eller subsidier ydet direkte eller indirekte til forarbejdningen, fremstillingen eller udførslen af en vare«;

— GATT's antisubsidiekodeks (aftale om fortolkning og anvendelse af artikel VI, XVI og XXIII i Den Almindelige Overenskomst om Told og Udenrigshandel, EFT L 71 af 17.3.1980, s. 72); det fremgår såvel af præamblen (fjerde betragtning) hertil som af artiklerne 8, 9 og 11, at det er virkningerne af subsidier

og ikke disses form, der er afgørende; i artikel 9, stk. 2, nævnes blot de »fremgangsmåder«, der udgør subsidier, idet eksempler herpå er opregnet i den i bilaget indeholdte liste, uden der fastlægges nogen definition af begrebet subsidier;

— formålet med GATT (artiklerne II, III, XI, I-XVI, XXIII), der ligesom de relevante bestemmelser i EØF-Traktaten (artiklerne 9, 12, 30 til 34, 92 og 95) er udtryk for en »homogen ordning til beskyttelse« mod foranstaltninger, der fordrejer eller hindrer konkurrencen, hvorved der ikke mindst er tænkt på ordninger med differentierede afgiftssatser.

29. Til støtte for, at der må anlægges en vid fortolkning af begrebet subsidier, henviser sagsøgeren endvidere til:

— praksis og lovgivning hos Fællesskabets største handelspartnere, USA (Trade Agreement Act af 1979, section 771) og Canada (Special Import Measures Act af 1984);

— den vide fortolkning af begrebet støtte i EØF-Traktatens artikel 92, der er lagt til grund såvel af Domstolen — hvis praksis viser, at den lægger vægt på virkningerne af statslige foranstaltninger — som af Kommissionen selv (svar på forespørgsler, JO 1963, s. 2235, og EFT 1982, C 221, s. 5; Kommissionens beslutning af 5. juni 1985 om en afgiftsfinansieret støtteordning til fordel for tekstil- og beklædningsindustrien i Frankrig, EFT 1985, L 217, s. 20);

— Kommissionens tidligere opfattelse af begrebet eksportsubsidier; det fremgår heraf, at Kommissionen har anlagt en vid fortolkning, idet Kommissionen under begrebet støtte henførte det forhold, at det offentlige ydede industrien fordele i forbindelse med dens forsyninger med indenlandske råvarer til lavere priser end verdensmarkedspriserne; i forordning nr. 143/67 (EFT 1967, s. 89) blev det fastslået, at eksportafgifter, der påhviler producenter, skulle sidestilles med støtte, og i forbindelse med antisubsidieprocedurerne i 1977 og 1980 anså Kommissionen den brasilianske ordning med differentierede afgiftssatser for subsidiering.

30. Sagsøgeren gør således gældende, at Kommissionen uberettiget under henvisning til kriteriet byrde for statskassen har lagt den omtalte snævre fortolkning af begrebet subsidier til grund. Dog finder sagsøgeren, at der ved ordningen med differentierede afgiftssatser ved eksport netop er tale om en byrde for statskassen i form af, at det offentlige nemlig giver afkald på et afgiftsprovenu. Dette kriterium kan ifølge sagsøgeren ikke være opfyldt i og med, at den brasilianske ordning udgør en indirekte subsidiering af eksporten af sojakager som følge af den lavere pris for sojabønner på det indenlandske marked på grund af den høje afgift på 13% ved eksport. Derimod er kriteriet i sagen opfyldt, idet ordningen udgør direkte subsidier til eksporten af forarbejdede sojaprodukter bestående i lave eksportpriser på grund af, at disse produkter er underlagt en lavere afgift ved eksport end råvaren. Kriteriet er endvidere opfyldt derved, at de brasilianske virksomheder ved eksport får tilbagebetalt forskellen mellem afgiften på sojabønner og afgiften på de forarbejdede produkter, idet det fremgår af punkt h) i listen

over eksempler på eksportsubsidier i bilaget til forordning nr. 2176/84, at eftergivelse af indirekte flerledsafgifter opkrævet i tidligere led på varer, der anvendes ved produktionen af eksportvarer, er udtryk for eksportsubsidier, når godtgørelsen overstiger de betalte afgifter. Den brasilianske stat har givet afkald på en del af afgiften ved eksport af forarbejdede produkter, idet der allerede bestod afgiftspligt, således at den brasilianske stat må siges at have givet afkald på en del af afgiften, idet afgiften på sojakager kun er 11,1%, dvs. lavere end den afgift på 13%, der gælder for sojabønner. Dette medfører et indtægtstab for statskassen, og det er i denne forbindelse ufornødent at sondre mellem tilfælde, hvor der består en afgift, som staten helt eller delvis giver afkald på, og tilfælde, hvor staten ved for nogle produkter at indføre en begrænset afgiftspligt på forhånd giver afkald på det afgiftsprovenu, som forskellen mellem de differentierede afgiftssatser gældende for produkter, der må ses under ét og henhører samme marked, repræsenterer (her forskellen mellem 13 og 11,1 eller 8%).

31. Sagsøgeren anfører endvidere, at selv om Kommissionen ikke har undersøgt, om ordningen med differentierede afgiftssatser kan udgøre intern subsidiering, ville den på grund af dens opfattelse vedrørende kriteriet »byrde for statskassen« være kommet til samme resultat, hvis den rent faktisk havde undersøgt dette spørgsmål. Sagsøgeren gør herved gældende, at der rent faktisk foreligger interne subsidier, idet der er tale om en subsidiering i fremstillingsleddet, og idet der herved skabes en fordel for den brasilianske oliemølleindustri, som fordrejer konkurrencevilkårene og påfører den europæiske oliemølleindustri et tab som følge af de derved skabte lave priser på brasilianske sojakager. Der er her tale om en påvirkning af et bestemt marked, nemlig markedet for sojaprodukter. At der foreligger »sektorspecificitet«, hvilket er en forudsætning for, at nogle subsidier kan karakteriseres som interne, fremgår for det første af formålet med den pågældende ordning, som er at skabe en større konkurrencedygtighed for forarbejdede brasilianske sojaprodukter på de internationale markeder, hvilket bestyrkes af, at Brasilien har bestræbt sig på kun gradvis at forhøje afgiften ved eksport af sojakager (5, 8, 10 og 11,1%), samt af størrelsen af Brasiliens eksport af forarbejdede sojaprodukter, herunder navnlig sojakager, hvoraf det indenlandske forbrug kun repræsenterer 20% af produktionen. Endvidere fremgår ordningens sektorspecificitet af de tab, som den europæiske forarbejdningsindustri har lidt på grund af subsidierne siden deres indførelse. Der foreligger ingen teoretisk definition af begrebet sektorspecificitet, men når nogle interne subsidier skader produktionen i et andet land, må der bestå en formodning for, at de er specifikke for den pågældende sektor, idet intet land kan tillade sig, uden at det går ud over dets økonomi, at gennemføre en ikke-sektorspecifik subsidiering af eksporten i et så stort omfang, at det i betydelig grad skader produktionen i importlandene.

32. *Kommissionen* har gjort gældende, at kriteriet økonomisk tilskud fra det offentlige eller byrde for statskassen, selv om det ikke er udtrykkeligt nedfældet, er en uomgængelig betingelse for, at man kan tale om subsidier. Hvis man nemlig opgiver dette kriterium, vil der kunne ske en uantagelig udvidelse af begrebet subsidier, således at der i et voldsomt stigende omfang vil blive indført beskyttelsesforantaltninger. Kriteriet byrde for statskassen ligger til grund for samtlige de eksempler på subsidier, der er opregnet i bilagene til forordning nr. 2176/84 og antisubsidiekodeksen. Kommissionen henviser herved til punkt I) i bilaget til forordningen, der omhandler »enhver an-

den byrde for statskassen, som udgør en eksportsubsidieydelse i den i artikel XVI i GATT anvendte betydning«.

33. Kommissionen anfører, at sagsøgeren uholdbart forfægter en vid fortolkning af begrebet subsidier, der er løsrevet fra begrebet byrde for statskassen og i stedet knyttet til det overordnede beskyttelsesformål, der indeholdes i forordning nr. 2176/84, hvorved dette formål bliver ophøjet til et generelt kriterium, der vil kunne begrunde en indførelse af beskyttelsesforanstaltninger i tilfælde, hvor der ikke foreligger subsidier ifølge præcise kriterier. Dette ville indebære, at de relevante bestemmelser i forordningen ville blive meningsløse.

34. Kommissionen anfører, at selv om de øvrige deltagere i GATT måtte anlægge en vid fortolkning af begrebet subsidier, besidder Fællesskabet en vis handlefrihed med hensyn til, hvilken definition af begrebet der skal lægges til grund i fællesskabsretten, idet der dog herved skal tages hensyn til det princip om bilæggelse af tvister i mindelighed og om forbud mod modforholdsregler, der gælder inden for GATT, der ikke ifølge Kommissionen er en »homogen beskyttelsesordning« mod foranstaltninger, der fordrejer eller hindrer konkurrencen, således som sagsøgeren hævder.

35. I modsætning til det af sagsøgeren anførte gør Kommissionen endvidere gældende, at begrebet subsidier er snævrere end begrebet støtte i artikel 92, der er en fællesskabsretlig bestemmelse og som sådan må fortolkes i overensstemmelse med Fællesskabets formål, hvilket ikke gælder for artikel 3 i forordning nr. 2176/84, der har sammenhæng med artikel XIV i GATT og bestemmelserne i de aftaler, der er indgået vedrørende GATT's fortolkning og anvendelse, hvis formål er nogle helt andre, idet der er tale om aftaler indgået med tredjelande.

36. Kommissionen anfører endvidere, at der overhovedet ikke er belæg for det, sagsøgeren har anført vedrørende den opfattelse af begrebet subsidier, som Kommissionen tidligere skulle have haft. Forordning nr. 143/67 vedrører eksportforbud med karakter af »foranstaltninger med tilsvarende virkning«, der i henhold til forordningen må sidestilles med subsidier. Hertil kommer, at på tidspunktet for forordningens ikrafttrædelse var de beskyttelsesforanstaltninger, der kan indføres i henhold til artikel VI i GATT, og som er underlagt de begrænsninger, der er fastlagt i antisubsidiekodeksen, endnu ikke hjemlet. Endelig anfører Kommissionen, at kriteriet byrde for statskassen aldrig har haft nogen betydning i dens tidligere praksis eller i forbindelse med de antisubsidieprocedurer, der indtil nu er blevet gennemført, hvorfor det ikke kan hævdes, at Kommissionen har ændret opfattelse.

37. Kommissionen bestrider rigtigheden af sagsøgerens beregninger over størrelsen af den fordel, som ordningen med differentierede afgiftssatser ved eksport af sojaprodukter skulle repræsentere for den brasilianske oliemølleindustri, og gør ud fra det anførte herefter gældende, at ordningen hverken udgør direkte eller indirekte subsidier, idet den i hvert fald ikke opfylder kriteriet om, at der skal foreligge en byrde for statskassen, og herunder heller ikke i form af, at staten giver afkald på et afgiftsprovenu.

38. For så vidt angår spørgsmålet, om der foreligger direkte subsidier, erkender Kommissionen, at ICM er en afgift, der opkræves af sojaprodukter efter differentierede

satser. Kommissionen anfører imidlertid, at der ikke er tale om nogen afgift ved eksport, men om en generel afgift, som opkræves ved omsætning af de pågældende varer, dvs. en omsætningsafgift.

39. Med hensyn til spørgsmålet, om der som hævdet af sagsøgeren sker en indirekte subsidiering af eksporten af sojakager, idet indkøbspriserne for råvaren er lavere som følge af den højere afgift på sojabønner, gør Kommissionen gældende, at der åbenbart ikke foreligger nogen byrde for statskassen eller noget afkald på et afgiftsprovenu. Kommissionen anfører endvidere, at selv om man antog, at den høje afgift ved eksport af sojabønner medførte et prisfald på det indenlandske marked, hvilket der intet rimeligt grundlag er for i betragtning af, at afgiftssatsen er den samme for indenlandske forretninger som for eksportforretninger, ville de lavere priser ikke kunne være en følge af afgiftssatsen ved eksport af forarbejdede produkter, idet denne i betragtning af sin størrelse ikke kan antages at have nogen indvirkning på prisdannelsen, for så vidt angår råvaren, der henhører under et andet marked.

40. Kommissionen bestrider endvidere, at den af sagsøgeren anfægtede brasilianske ordning udgør interne subsidier, og gør gældende, at ordningen ikke er sektorspecifik, og at sektorspecificitet kun foreligger, såfremt nogle meget strenge betingelser er opfyldt. Kommissionen anfører, at man ikke udelukkende på grundlag af de formodede virkninger af en statslig foranstaltning kan udlede, at der foreligger sektorspecificitet. For det første kan deltagerstaterne nemlig i henhold til artikel 11, stk. 1, i antisubsidiekodeksen indføre interne subsidier, når dette er nødvendigt for at gennemføre vigtige politiske mål. For det andet fastslås det i artikel 14, at interne subsidier udgør en integrerende del af økonomiske udviklingsprogrammer, og at deres virkninger kun bør imødegås, såfremt der påføres en anden stat en skade. Endelig fastslås det i artikel 14, stk. 7, at statslige indgreb i samfundsøkonomien ikke i sig selv kan betragtes som subsidier. Da der ikke foreligger nogen bindende definition af begrebet sektorspecificitet, må spørgsmålet vurderes på grundlag af en undersøgelse af de konkrete omstændigheder i hvert tilfælde, og der foreligger ikke sektorspecificitet, når virkningerne af nogle subsidier er generelle og ikke forbeholdt en enkelt virksomhed eller en enkelt industrisektor. Der må lægges vægt på hensigten med og arten og omfanget af de pågældende subsidier, når formålet er at give en støtte til bestemte virksomheder, som ikke samtidig gives til andre virksomheder, der befinder sig i samme situation (artikel 11, stk. 3). Det afgørende må ifølge Kommissionen være, om subsidierne kommer et begrænset antal bestemte virksomheder til gode på grund af anvendelse af kriterier, der er vilkårligt fastlagt eller medfører en forskelsbehandling, i stedet for anvendelse af et kriterium, som er neutralt og objektivt klart definerbart, og som automatisk giver enhver virksomhed, der fremsætter ønske om det, adgang til at drage fordel af subsidierne.

41. *Intervenienten* har anført, at ICM er en indirekte omsætningsafgift, som erlægges af producenter og handlende, og hvis afgiftssats svinger mellem 12 og 17%. Afgiften rammer alle varer, og ikke kun sojaprodukter. Den opkræves ved eksport af alle råvarer, men derimod som udgangspunkt ikke ved eksport af forarbejdede produkter. De nugældende afgiftssatser for henholdsvis sojakager og sojaolie, der er 11,1 og 8%, er resultatet af en aftale indgået i 1977 med

Fællesskabet vedrørende en gradvis forhøjelse af ICM på forarbejdede sojaprodukter. Der foreligger ingen forpligtelse til overhovedet at opkræve afgift af forarbejdede sojaprodukter.

42. Intervenienten bestrider, at forskellen på 1,9% mellem afgiften på henholdsvis sojabønner (13%) og sojakager (11,1%) som hævdet af sagsøgeren udgør en direkte subsidiering af det endelige produkt, idet det offentlige har givet afkald på det pågældende afgiftsprovenu. Da der ikke gælder nogen generel afgiftssats på 13% i Brasilien, kan der ikke tages udgangspunkt i denne sats ved vurderingen af, om der foreligger nogen afgiftsdifferentiering. Det fremgår endvidere af artikel VI, stk. 4, i GATT, af punkt g) og h) i listen i bilaget til antisubsidiekodeksen og af artikel 3, stk. 3, i forordning nr. 2176/84, at fritagelse for eller tilbagebetaling af indirekte afgifter ved eksport ikke skal anses for eksportsubsidier, såfremt de pågældende afgifter rent faktisk opkræves af varer af samme art, der omsættes på det indenlandske marked. ICM er en indirekte afgift, som rent faktisk opkræves ved omsætning af sojakager på det indenlandske marked, og de brasilianske myndigheder er ikke forpligtet til overhovedet at opkræve afgift ved eksport af sojakager, hvorfor de så meget mere må kunne opkræve en afgift på 11,1% af sojakager, uden at det derved kan hævdes, at afgiftsordningen indebærer en subsidiering af eksporten via differentierede afgiftssatser.

43. Intervenienten gør gældende, at afgiften ved eksport af råvaren, dvs. sojabønner, heller ikke er udtryk for en indirekte subsidiering af det endelige produkt som følge af de angiveligt lavere indkøbspriser for sojabønner på det indenlandske marked. Når sagsøgeren hævder, at dette er tilfældet, strider det mod, hvad sagsøgeren selv har anført om, at ordningen med differentierede afgiftssatser udgør direkte subsidier. Enten må afgiftssatsen på 13% anses for normal, og i så fald kan den ikke antages at begrænse eksporten af sojabønner, eller den må anses for unormal, i hvilket tilfælde der ikke ved sammenligningen med afgiftssatsen på 11,1% for sojakager kan tages udgangspunkt heri. I øvrigt savner det af sagsøgeren anførte faktuelt grundlag, idet omsætningsafgiften ikke særligt er en afgift ved eksport. Den opkræves såvel ved indenlandsk omsætning som ved eksport af sojabønner, hvorfor den ikke kan have den af sagsøgeren angivne virkning på det brasilianske marked. Endelig anfører intervenienten, at de amerikanske myndigheder i forbindelse med en procedure mod Brasilien har lagt til grund, at de differentierede afgiftssatser ved eksport ikke udgør subsidier, over for hvilke der kan træffes beskyttelsesforanstaltninger, og rigtigheden heraf er blevet bekræftet af International Trade Administration i sagen Anhydrous and Aqua Ammonia from Mexico (22. juni 1983, 5 ITRD, s. 1253 til 1258 ff.).

Spørgsmålet, om der foreligger hindringer for eksporten af sojabønner

44. *Sagsøgeren* har gjort gældende, at disse hindringer udspringer af den registrering af eksporten af sojabønner, der sker i forbindelse med en kvoteordning, som udenrigshandelsafdelingen i den brasilianske centralbank (CACEX) forvalter, uden at de herved trufne beslutninger offentliggøres. Denne ordning, der har fundet anvendelse uden afbrydelser i hvert fald fra den 6. september 1983, således som det fremgår af forskellige meddelelser i pressen, indebærer ikke blot

en forpligtelse til at anmelde eksportforretninger, den gør det umuligt at eksportere sojabønner, såfremt den pågældende eksportforretning ikke forinden er blevet registreret, hvilket i tilfælde, hvor der er »lukket for« registreringer, er ensbetydende med et eksportforbud.

45. Sagsøgeren anfører, at hindringerne for eksporten af sojabønner har de samme virkninger på de forarbejdningsmargener, som den brasilianske oliemølleindustri arbejder med, som ordningen med differentierede afgiftssatser ved eksport, idet der skabes et efterspørgselsmonopol, som de brasilianske oliemølleindustrivirksomheder profiterer af. Hindringerne for eksporten må derfor undersøges i snæver sammenhæng med afgiftsordningen. Virkningerne er af samme art, og såfremt der måtte blive indført beskyttelsesforanstaltninger mod virkningerne af én af de to ordninger, må man se den mulighed i øjnene, at de brasilianske myndigheder vil skærpe den anden.

46. Sagsøgeren gør gældende, at det finder støtte i punkt d) i listen over eksempler på subsidier i bilaget til forordning nr. 2176/84, at de omhandlede ordninger udgør subsidier, selv om der ikke foreligger noget økonomisk tilskud fra det offentlige. Ifølge punkt d) skal det anses som subsidier, når staten leverer varer til brug ved fremstilling af eksportvarer på mere favorable betingelser end dem, der gælder for levering af lignende eller direkte konkurrerende varer. Sagsøgeren henviser endvidere til punkt c), hvorefter det udgør subsidier, når der gælder mere favorable indenlandske transporttariffer og fragtrater for eksportforsendelser, idet der ikke herved sondres mellem indgrebets art.

47. Sagsøgeren anfører, at ordningen, der angiveligt opstiller hindringer for eksporten, kan være omfattet af artikel XI i GATT, såfremt det antages, at de omhandlede forbud eller restriktioner hindrer importen af brasilianske sojabønner til Fællesskabet. I så fald finder de fællesskabsretlige bestemmelser i artiklerne 2 og 3 i forordning nr. 2176/84 anvendelse, og man må under disse omstændigheder spørge, om registreringspligten ved eksport er tilstrækkeligt begrundet, jfr. artikel XI, stk. 2, litra b), i GATT. Sagsøgeren anfører dog herved, at det i sagen kun er de økonomiske virkninger af hindringerne for eksporten, der er relevante, dvs. det forhold, at der skabes en forarbejdningsmargen for den brasilianske industri, der er større end den, der ellers ville være fremkommet ved en normal indenlandsk konkurrence. Sagsøgeren gør på denne baggrund gældende, at den omhandlede ordning udgør subsidier, og at artikel 3 i forordning nr. 2176/84 må finde anvendelse.

48. Sagsøgeren gør herefter gældende, at Kommissionen indirekte i sagen har erkendt, at der består en sådan fordel for den brasilianske oliemølleindustri (punkt 13.3 i afgørelsen), og at Kommissionen på trods heraf ikke har anset den omtvistede ordning som værende subsidier i henhold til artikel 3 i forordning nr. 2176/84. Kommissionens eneste begrundelse herfor var, at der ikke kunne antages at foreligge et økonomisk tilskud fra det offentlige. Dette strider imidlertid mod Kommissionens tidligere praksis, hvorefter den anså det for subsidier, når der blev gennemført statslige indgreb med henblik på at nedsætte indkøbsprisen og dermed kostprisen i forbindelse med eksport af forarbejdede produkter fremstillet på basis af olieholdige frø og vegetabilske olier (forordning nr. 143/67, EFT 1967, s. 89), uden at Kommissionen herved sondrede mellem afgifter ved eksport, foranstaltninger med tilsvarende virkning og eksportforbud. Endvidere erkendte Kommissionen i forbindelse med den første antisubsidieprocedure i

1977, at den anfægtede ordning udgjorde subsidier som hævdet af sagsøgeren, og i forbindelse med den anden procedure i 1982 tvang den Brasilien til helt at ophæve ordningen, der imidlertid straks blev genindført.

49. Endelig gør sagsøgeren gældende, at Kommissionen i sagen burde have beregnet subsidiernes størrelse, for så vidt angår hele den periode, hvor der har bestået hindringer for eksporten af sojabønner, på grundlag af forskellen mellem den faktisk betalte pris for sojabønner i Brasilien og verdensmarkedspriserne for sojabønner, eventuelt efter den i artikel 3, stk. 4, litra c), i forordning nr. 2176/84 fastlagte beregningsmetode. I henhold til denne bestemmelse kan subsidiers størrelse beregnes »ved en hensigtsmæssig fordeling af deres værdi efter omfanget af produktionen eller udførslen af den pågældende vare i et passende tidsrum«, og når der er tale om forskellige subsidiebeløb, kan der beregnes vejede gennemsnit.

50. *Kommissionen* har gjort gældende, at ordningen med registrering af eksporten af sojabønner — rent bortset fra, at den ikke opfylder det afgørende kriterium for at kunne anses som udtryk for subsidier, at der foreligger en byrde for statskassen — kun har til formål at gøre det nemmere at føre statistik over eksporten, hvorfor den ikke udgør nogen hindringer for eksporten af sojabønner. Selv om registreringspligten rent faktisk opstillede hindringer for eksporten og medførte et prisfald for sojabønner, ville dette ikke udgøre subsidier, idet en sådan pligt ville være omfattet af den særlige undtagelsesbestemmelse i artikel XI, stk. 2, litra b), i GATT vedrørende forskrifter om klassificering, kvalitetskontrol eller afsætning af varer i den internationale handel, hvorfor der ikke ville kunne træffes beskyttelsesforanstaltninger i henhold til artikel VI. Hertil kommer, at det ikke er muligt at anvende artikel XI direkte, idet disse bestemmelser ikke har umiddelbare retsvirkninger, da de ikke er gennemført i fællesskabsretten. For at bringe artikel XI i anvendelse er det i øvrigt nødvendigt at iværksætte de særlige procedurer om konsultationer og bilæggelse af tvister i mindelighed.

51. Endelig gør Kommissionen gældende, at det er umuligt at måle de eventuelle virkninger, som registreringspligten i forbindelse med eksport af sojabønner har på de indenlandske priser for sojabønner. Der ville ikke kunne etableres noget beregningsgrundlag herfor, idet prisdannelsen sker på grundlag af en kompliceret proces nationalt og internationalt.

52. *Intervenienten* har anført, at sojaprodukter i 1982 og indtil den 6. september 1983 var undtaget fra registreringspligten ved eksport, og at dette formkrav først blev indført fra sidstnævnte tidspunkt (CACEX-meddelelse nr. 59 af 6. september 1983). Formålet hermed var at undgå en eventuel spekulation, og derfor gjaldt kravet alene terminsforretninger og ikke eksportforretninger, der effektueredes med det samme. Da registreringspligten endvidere omfatter såvel sojabønner som forarbejdede produkter, kan den ikke anses for at opstille hindringer for eksporten af sojabønner.

Finansiering af oplagring af sojabønner til præferencerentesatser.

53. *Sagsøgeren* har om dette spørgsmål nærmere anført, at der blev anvendt en rentesats på 45% for lån med en løbetid på 180 dage, selv om den normale rentesats på det pågældende tidspunkt var 100 til 150%. Denne ordning blev gennemført inden for ram-

merne af et brasiliansk regeringsprogram (EGF), som ifølge henstilling nr. 674 af 22. januar 1981 fra Brasiliens centralbank har til formål »at stille midler til rådighed for produktionsvirksomheder«, og som »omfatter de sektorer og produkter, som Det Nationale Valutaråd træffer afgørelse om«. Udgifterne til ordningen, der gælder oplagring af 27 landbrugsråvarer, var i 1983 7 416 mia. BRN. Hvad angår sojaprodukter, i forbindelse med hvilke 31,9% af støtten vedrørte sojabønner, var udgifterne 212 mia. BRN, hvoraf 16,1 mia. (8%) blev givet til producenter, 83,1 mia. (39%) til andelsvirksomheder, herunder oliemølleindustrivirksomheder, og 114,3 mia. (53%) til andre oliemølleindustrivirksomheder. Oliemølleindustrien, der i første række nød godt af denne støtte, havde dermed færre udgifter og kunne forhøje forarbejdningsmargenen. Dette udgør ifølge sagsøgeren indirekte subsidier (subsidiering af fremstilling i et tidligere led) til forarbejdede sojaprodukter (beslægtede produkter), herunder navnlig sojakager (af 1 000 kg sojabønner kan der fremstilles omkring 750 kg sojakager og 180 kg sojaolie), der repræsenterer omkring 50% af råvarens værdi og er det forarbejdede produkt, der først og fremmest eksporteres.

54. I henhold til artikel 3 i forordning nr. 2176/84, der omhandler subsidier, som ydes »til fremstilling, produktion, eksport eller transport« af et produkt, kan der træffes beskyttelsesforanstaltninger over for denne ordning, som udgør interne subsidier, hvilket analogt fremgår af punkt k) i listen over eksempler på eksportsubsidier, hvorefter sådanne foreligger, når staten yder eksportkreditter til lavere rentesatser end den normale. Der kan kun træffes beskyttelsesforanstaltninger over for interne subsidier, som er sektorspecifikke, men denne betingelse er ifølge sagsøgeren opfyldt her, idet den pågældende subsidiering ikke har været generel og begrundet i hensynet til gennemførelsen af en almindelig national social og økonomisk politik, jfr. artikel 11, stk. 1, i antisubsidiekodeksen. De omhandlede subsidier var nemlig specifikt rettet mod bestemte erhvervsdrivende, nemlig de industrivirksomheder, der forarbejder landbrugsprodukter, herunder navnlig — for så vidt angår sojaprodukter — de andelsvirksomheder og andre virksomheder inden for oliemølleindustrien, der i første række har profiteret af præferencerentesatserne, som ikke alle virksomheder generelt havde adgang til. Ordningen må også anses for sektorspecifik, når henses til de subsidierede produkter, hvoraf sojabønner er ét ud af et begrænset antal på i alt 27 landbrugsråvarer. Endelig er subsidierne også sektorspecifikke derved, at de i meget betydelig grad har skadet en bestemt erhvervsgren på markedet i et tredjeland, nærmere bestemt oliemølleindustrien i Fællesskabet.

55. Det fremgår ifølge sagsøgeren af den brasilianske centralbanks bekendtgørelse nr. 888 af 27. december 1983, at rentesatsen i forbindelse med EGF-programmet siden den 1. januar 1984 har været så høj, at den mere end dækker den brasilianske stats udgifter ved at finansiere ordningen via optagelse af lån, hvorfor der ikke længere foreligger nogen »byrde for statskassen« og dermed heller ikke nogen subsidiering. Selv om der altså for så vidt ikke længere skulle være nogen grund til at opretholde EGF-programmet, er dette imidlertid blevet bibeholdt, hvilket ifølge sagsøgeren må skabe en formodning for, at der fortsat ydes en støtte. Hertil kommer, at selv om man skulle anse programmet for reelt bortfaldet fra den 1. januar 1984, blev der i hvert fald ydet

subsidier i den af undersøgelsen omfattede periode (1. januar til 31. december 1983).

56. Sagsøgeren gør gældende, at Kommissionen har tilsidesat artiklerne 3 og 7 i forordning nr. 2176/84 ved ikke at lægge til grund, at den omhandlede ordning udgjorde interne subsidier. Kommissionen har hverken undersøgt eller taget hensyn til væsentlige omstændigheder, hvoraf det fremgik, at der forelå subsidier, og den har anlagt en åbenbar fejlagtig vurdering af de faktiske omstændigheder. Sagsøgeren har herved henvist til en »Station Report« fra den amerikanske sammenslutning af sojaproducenter, hvori det fastslås, at EGF-programmet var udtryk for subsidiering, for så vidt der herved indførtes en præferencerentesats til fordel for oliemølleindustrien. Kommissionen har ikke gennemført tilstrækkelige undersøgelser med hensyn til størrelsen af de subsidier, der er blevet ydet den brasilianske oliemølleindustri (7,416 mia. BRN, hvoraf 31,9% til sojabønner), den har ikke lagt vægt på de store bestræbelser, som den brasilianske oliemølleindustri med den styrke, den har, har udfoldet for at opnå de nævnte fordele, og den har alene undersøgt rigtigheden af oplysninger fra fire virksomheder udvalgt af den selv, ud af et samlet antal på over 40. Endelig har Kommissionen undladt at undersøge de samlede virkninger af de her omhandlede subsidier og de andre subsidieordninger, således at den har »udvandet« proceduren for derefter under henvisning til »almindelige betragtninger« at benægte, at ordningen udgjorde subsidier, hvorved den har undladt at yde den europæiske oliemølleindustri den nødvendige beskyttelse. Kommissionen har dermed gjort sig skyldig i magtfordrejning.

57. *Kommissionen* har gjort gældende, at finansieringen af oplagring af sojabønner til præferencerentesatser ikke udgjorde interne subsidier, over for hvilke der kan træffes beskyttelsesforanstaltninger, idet denne ordning var begrundet i hensynet til at gennemføre vigtige nationale politiske mål (artikel 11, stk. 1, i antisubsidiekodeksen). Ordningen er heller ikke sektorspecifik, idet den ikke kun omfatter bestemte virksomheder (artikel 11, stk. 3, sidste afsnit, i antisubsidiekodeksen). Tværtimod er den generel og omfatter alle de væsentligste landbrugsråvarer. Når den trods alt er begrænset til 27 råvarer, skyldes det, at der for andres råvarers vedkommende er tale om produkter, som normalt ikke oplagres (sukkerrør, ananas, bananer, kokosnødder), eller som er omfattet af særlige internationale regler (kaffe, kakao), eller som ikke behøver oplagring, enten på grund af deres særlige karakter (appelsiner, tomater, råtobak), eller fordi der kun er en begrænset produktion og en regelmæssig afsætning (løg, peber).

58. I modsætning til sagsøgeren gør Kommissionen gældende, at sektorspecificitet ikke blot forudsætter, at der ved de pågældende interne subsidier gives en støtte til et produkt. Det afgørende er, at ikke alle virksomheder, som ellers kunne komme i betragtning, har adgang til subsidierne, hvilken betingelse ikke er opfyldt her. Formålet med EGF-programmet er at sikre en regelmæssig afsætning af de pågældende produkter, finansieringsordningen står åben for enhver producent af landbrugsprodukter og ikke kun for sojabønneproducenter, og hvis oliemølleindustrien har profiteret af ordningen, er det kun, for så vidt den på et tidligere tidspunkt end normalt har opkøbt og i producenternes sted oplagret sojabønner.

59. Kommissionen bestrider rigtigheden af sagsøgerens angivelser over støttens størrelse og anfører, at 31,7% af de samlede udgifter ved støtteordningen er blevet anvendt til oplagring af sojabønner. Dette produkt repræsenterer 31,9% af den samlede brasilianske produktion af landbrugsråvarer,

hvorfor der ikke er blevet ydet nogen særlig støtte til forarbejdede sojaprodukter i forhold til andre landbrugsprodukter. Subsidierne kan derfor ikke være sektorspecifikke.

60. Kommissionen anfører, at den ved sin undersøgelse var i besiddelse af dokumenter indeholdende oplysninger om otte virksomheder, som sagsøgeren selv fandt repræsentative. Først efter have fastslået, at de pågældende subsidier ikke var sektorspecifikke, besluttede Kommissionen ikke at gå videre med sine undersøgelser med hensyn til anvendelsen af oplagringsstøtten og dennes virkninger på priserne for sojakager ved eksport. Det ville i øvrigt næppe have været muligt at fastslå, hvilke virkninger støtten har haft i så henseende.

61. Endelig henviser Kommissionen til, at rentesatsen i forbindelse EGF-programmet ved den brasilianske centralbanks bekendtgørelse nr. 888 af 27. december 1983 blev hævet, således at den kom til at svare til renten for statsindeksobligationer (ORTN), forhøjet med 3%. Renteindtægterne blev herved større end statens udgifter ved finansieringen af ordningen gennem optagelse af lån, hvorfor der ikke længere var tale om subsidier, idet der heller ikke længere forelå nogen »byrde for statskassen«. Det af sagsøgeren anførte vedrørende interessen i at opretholde programmet er endvidere uden grundlag. Dette blev videreført, fordi det giver visse producenter mulighed for at oplagre råvarer. Kommissionen anfører, at den i sin afgørelse måtte tage hensyn til, at subsidieordningen blev ophævet, hvilket den er beføjet til efter forordning nr. 2176/84, og at artikel 4, stk. 4, i antisubsidiekodeksen indeholder bestemmelse om, at der kun kan indføres udligningstold, såfremt de pågældende subsidier ikke i mellemtiden er blevet ophævet. Endvidere fastsættes det i artikel 4, stk. 9, at udligningstold kun må opkræves så længe og i det omfang, det er nødvendigt for at ophæve virkningerne af de subsidier, der medfører et tab for den pågældende erhvervsgren i importlandet.

62. *Intervenienten* har tilsluttet sig det af Kommissionen anførte. Intervenienten gør herudover gældende, at EGF-programmet er knyttet til en landbrugskreditordning, og at formålet er at fordele forarbejdningen af de omfattede produkter over hele året og at stabilisere markederne for disse, herunder også for så vidt angår deres priser. Programmet ligner derved visse tilsvarende fællesskabsordninger, der er indført i henhold til EØF-Traktatens artikel 39, stk. 1, litra c). Programmet er generelt og derfor i overensstemmelse med artikel 11, stk. 1, i antisubsidiekodeksen, idet det omfatter alle landbrugsprodukter, bortset fra dem, for hvilke der ikke er behov for de pågældende foranstaltninger, som ikke kan oplagres, eller som er omfattet af internationale aftaler. Programmet er således ikke specielt rettet mod sojaprodukter, hvorfor de fordele, det giver, ikke er sektorspecifikke og derfor heller ikke kan anses for subsidier, over for hvilke der kan træffes beskyttelsesforanstaltninger.

Finansiering af eksporten af sojaolie til præferencerentesatser

63. *Sagsøgeren* har gjort gældende, at Brasilien i den af undersøgelsen omfattede periode støttede eksporten af sojaolie ved en finansiering til præferencerentesatser, idet denne ordning blev indført ved den brasilianske centralbanks bekendtgørelse nr. 643 af 22. oktober 1980. Ordningen udgjorde indirekte subsidier til eksporten af sojakager, idet sojaolie og sojakager er »beslægtede« produkter. Når henses til den fælles forarbejdningsmargen (sojabønner anvendes først og fremmest til fremstilling af disse produkter, der repræsenterer 90 til 95% af prisen), må der antages at foreligge en »sub-

sidieoverførsel«. På grund af forhøjelsen af den fælles forarbejdningsmargen var det muligt at fordele den støtte, subsidierne var udtryk for, mellem de to forarbejdede produkter, alt efter hvad der var mest fordelagtigt, således at de i realiteten blev overført fra sojaolie, hvoraf kun 40% af produktionen eksporteres, til sojakager, hvoraf 80% af produktionen eksporteres. Subsidiernes virkning på priserne for sojakager lå i størrelsesordenen 9 til 25 USD/1 000 kg. Endelig anfører sagsøgeren, at selv om man som Kommissionen lægger til grund, at denne subsidieordningen blev ophævet med virkning fra den 1. januar 1984, hvilket i mangel af præcise oplysninger herom i øvrigt må bestrides, er dette uden betydning, idet ophævelsen under alle omstændigheder er sket efter den af undersøgelsen omfattede periode.

64. Sagsøgeren gør gældende, at Kommissionen i henseende til denne ordning har tilsidesat artiklerne 3 og 7 i forordning nr. 2176/84 ved i den formelle afgørelse at lægge til grund, at subsidierne kun vedrørte sojaolie, og undlod at tage hensyn til bestemte væsentlige omstændigheder, hvoraf det fremgik, at der forelå sådanne subsidier. Kommissionens undersøgelser om dette spørgsmål var utilstrækkelige, idet den ikke herved klargjorde virkningerne af subsidierne. Sådanne virkninger kan ved »indirekte subsidier« opstå ved støtte til et andet produkt, og ikke alene ved støtte til produkter, der optræder i et tidligere forarbejdningsled, således som det er tilfældet ved dumping. Kommissionen burde have taget hensyn til samtlige de foreliggende omstændigheder (subsidiernes formål, deres faktiske anvendelse, markedsvilkårene, sammenhængen mellem de pågældende produkter) og have foretaget en nøjagtig opgørelse over den støtte til brasilianske sojakager, de reelt udgjorde. Priserne på brasilianske sojakager faldt nemlig stærkt indtil slutningen af 1985 som følge af de øvrige subsidier, der blev ydet til dette produkt, ud over de her omhandlede. Kommissionen burde have undersøgt alle eksportvirksomheders forhold og de skriftlige oplysninger fra dem grundigt og indgående og ikke blot have baseret sig på oplysninger fra kun fire virksomheder. Såfremt de pågældende brasilianske virksomheder havde nægtet efter anmodning at give den adgang til alle nødvendige oplysninger, kunne Kommissionen i givet fald have truffet afgørelse på grundlag af de oplysninger, der stod til dens rådighed, jfr. artikel 7, stk. 7, litra b), i forordning nr. 2176/84.

65. *Kommissionen* har gjort gældende, at den fordel, de pågældende subsidier måtte have skabt, ikke kunne overføres til sojakager, idet de ikke udgjorde et bestemt beløb, men et beløb, der var proportionelt i forhold til de mængder sojaolie, der faktisk blev eksporteret. Kommissionen kunne endvidere ikke som hævdet af sagsøgeren lægge til grund, at denne ordning udgjorde indirekte subsidier til sojakager som følge af støttens faktiske anvendelse og de virkninger i mellemleddene, som den angiveligt havde. Såfremt Kommissionen nemlig havde lagt vægt på fjerntliggende og indirekte virkninger af nogle subsidier, ville det stride mod artikel 4, stk. 4, i forordning nr. 2176/84 og føre til en helt uantagelig udvidelse af begrebet subsidier. Dette ville føre til indførelse af beskyttelsesforanstaltninger i et omfang, som strider mod de reale hensyn bag og formålet med forordning nr. 2176/84 og mod tankerne bag og ordlyden af GATT og antisubsidiekodeksen. Endelig er det umuligt at foretage en efterprøvelse som anført af sagsøgeren, idet virkningerne af enhver form for subsidiestøtte i producentleddet kan overføres til de andre produkter, producenterne fremstiller, og påvirke disse i et hvilket som helst fremstillingsled (opkøb af råvarer eller salg på det indenlandske marked af forskellige eller tilsvarende produkter).

66. Kommissionen anfører endvidere, at der i henhold til artikel 3, stk. 1, i forordning nr. 2176/84 kun kan indføres udligningstold, såfremt der foreligger direkte subsidier

til et produkt, eller såfremt dette subsidieres indirekte, og at det forinden skal være fastslået, at der påføres et tab, for så vidt angår »samme vare« på markedet i Fællesskabet (artikel 2, stk. 12, i forordning nr. 2176/84). Der er her tale om en direkte subsidiering af sojaolie, og Kommissionen kunne ikke lægge til grund, at ordningen samtidig udgjorde en indirekte subsidiering af et andet produkt, nemlig sojakager. Hertil kommer, at vurderingen af, om der foreligger et tab, hvilket som nævnt er en forudsætning for at indføre beskyttelsesforanstaltninger, skal ske i henseende til »samme vare« som den subsidierede. Da der ikke for så vidt angår sojaolie er blevet påført en erhvervsgren noget tab som følge af de omhandlede subsidier, idet der opkræves en indførselstold på 10% ved import af sojaolie til Fællesskabet, som ophæver den støtte, der måtte blive givet til dette produkt, fandt Kommissionen ingen anledning til nærmere at undersøge, om ordningen kunne anses for subsidier til et andet produkt end sojaolie.

67. Endelig gør Kommissionen gældende, at grundlaget for dens undersøgelse var tilstrækkeligt omfattende, og at det ikke herved havde kunnet fastslås, at de omhandlede subsidier havde nogen som helst indvirkning på priserne på sojakager. Endvidere blev ordningen ophævet med virkning fra den 1. januar 1984, da rentesatsen blev hævet, således at denne dækkede den brasilianske stats udgifter ved finansiering af ordningen via optagelse af lån, idet der herudover opkrævedes 3%. Der forelå derfor ikke længere nogen byrde for statskassen, hvilket er en første forudsætning for, at der kan træffes beskyttelsesforanstaltninger over for subsidier.

68. *Intervenienten* har anført, at det fremgår af bekendtgørelse nr. 643, som bekendtgørelse nr. 883 af 21. december 1983 nu har erstattet, at den særlige finansieringsordning kun står åben for eksporthandelsvirksomheder i deres egenskab af forhandlere og ikke for producenter af sojakager og sojaolie. Det kan derfor ikke med rimelighed hævdes, at den støtte til eksporten, som de pågældende rentesatser skulle udgøre, kan overføres til producentleddet, i hvilket led eksportørerne har en interesse i at kunne indkøbe så gunstigt som muligt. Blot fordi består en teoretisk mulighed for, at en støtte kan overføres til et beslægtet produkt, er dette ifølge intervenienten endvidere ikke ensbetydende med, at dette produkt rent faktisk subsidieres, hvilket da også fremgår af Kommissionens konklusioner på grundlag af undersøgelsen. Hertil kommer, at selv om de omhandlede subsidier kunne medføre en støtte til produktionen af sojakager, kunne dette ikke anses for støtte til eksporten heraf, idet subsidierne ikke er knyttet til produktionen af sojaolie, men til den faktiske eksport heraf. Endelig ville en sådan støtte til produktionen af sojakager samtidig være en støtte til omsætningen af sojakager på det indenlandske marked, hvorfor ordningen hverken i henseende til dens formål eller virkninger kan fremme eksporten heraf. Det samme gælder, for så vidt angår spørgsmålet om den interne subsidiering af sojakager, idet ordningen ikke er sektorspecifik, når henses til, at den ikke særligt omfatter sojaprodukter, men også flere andre produkter.

Skattefritagelse for indtægter i forbindelse med eksport af sojaolie

69. *Sagsøgeren* har gjort gældende, at denne ordning, hvorved der ydes subsidier til eksporten af sojaolie (det brasilianske lovdekret nr. 1598 af 26. december 1977), har samme

virkninger som ordningen med finansiering af eksporten af sojaolie til præferencerentesatser, og at ordningens indvirkning på priserne på sojakager burde have været undersøgt i forbindelse med virkningerne af de andre former for subsidier, som ydes til eksporten af dette produkt. Kommissionen har således ikke, før den traf den anfægtede afgørelse, foretaget tilstrækkelige konkrete undersøgelser, idet den kunne have benyttet sig af sine beføjelser til at træffe beslutning på grundlag af »de tilgængelige oplysninger«, såfremt de pågældende virksomheder nægtede at give fuldstændige oplysninger om deres forhold [artikel 7, stk. 7, litra b), i forordning nr. 2176/84]. Kommissionen har endvidere undladt at tage hensyn til en række omstændigheder, hvoraf det fremgik, at der blev ydet subsidier til sojakager (sojakagers beslægtethed med sojaolie, forarbejdningsmargen og samme beregning af kostprisen, værdi og eksport af de to produkter i forhold til råvaren).

70. *Kommissionen* og *intervenienten* har her gentaget, hvad de allerede har gjort gældende under spørgsmålet om subsidier til sojaolie via præferencerentesatser ved eksport.

Lovligheden af antisubsidieprocedurens afslutning

— Afslutning af proceduren, for så vidt angår subsidier via finansiering af eksporten af sojakager til præferencerentesatser

71. *Sagsøgeren* har gjort gældende, at Kommissionen fastslog, at der i den af undersøgelsen omfattede periode blev ydet subsidier til eksporten af sojakager svarende til 7,66% af fob-værdien via lån med en løbetid på et år fra den brasilianske statskasse med rentesatser på henholdsvis 40% (indtil den 9. juni 1983) og 60% (fra den 10. juni 1983). På det pågældende tidspunkt svarede den brasilianske stats renteudgifter til finansiering af ordningen til en rentesats på 156,6%, hvorfor subsidierne udgjorde forskellen mellem disse to rentesatser. Kommissionen fastslog endvidere, at der som følge af disse subsidier blev påført den europæiske oliemølleindustri et tab. Selv om Kommissionen den 4. januar 1985 stillede forslag til Rådet om indførelse af en suspenderet udligningstold på 7,27% af importens cif-værdi, afviste den herefter at tage skridt til indførelse af beskyttelsesforanstaltninger med den begrundelse, at den omhandlede ordning, der blev indført ved bekendtgørelse nr. 674 af 21. januar 1981, var blevet ophævet ved meddelelse nr. 60 af 14. september 1983. Med virkning fra dette tidspunkt blev støtten, for så vidt angår sojakager, ophævet, og den faldt helt bort, da rentesatserne ved bekendtgørelse nr. 882 af 21. december 1983 blev hævet med virkning fra den 2. januar 1984. Trods denne ophævelse var det imidlertid afgørende nødvendigt at indføre beskyttelsesforanstaltninger, og Kommissionens beslutning om, at dette ikke burde ske, er retsstridig og udtryk for magtfordrejning.

72. Sagsøgeren anfører, at antisubsidieundersøgelser blandt andet kan afsluttes ved, at et tilsagn accepteres, jfr. artikel 10, stk. 1, i forordning nr. 2176/84, eller ved at der træffes endelige foranstaltninger, hvorved antisubsidieproceduren kan fortsætte, enten i form af, at der indføres udligningstold, i tilfælde hvor eksportlandet handler i strid med sit tilsagn (artikel 10, stk. 6), eller ved at der gennemføres en fornyet undersøgelse med henblik på en fornyet overvejelse af de endelige foranstaltninger (artikel 14). Såfremt antisubsidieproceduren derimod afsluttes ved, at en udligningstoldordning udløber eller ophæves, ved at et tilsagn over for Fællesskabet udløber [artiklerne 14 og

15 og artikel 7, stk. 9, litra b)], eller ved at undersøgelsen som her afsluttes, uden at der indføres udligningstold eller foreligger noget tilsagn, kan klageren hverken kræve, at der bliver indført udligningstold (artikel 10, stk. 6) eller gennemføres en fornyet undersøgelse med hensyn til de trufne foranstaltninger (artikel 14). Sagsøgeren gør gældende, at når der træffes en sådan afgørelse i medfør af artikel 9, stk. 1, som medfører et så væsentligt tab i form af manglende indførelse af udligningstold, må dette forudsætte, at det efter høring af de berørte parter objektivt fremgår, at der ikke er behov for nogen beskyttelsesforanstaltninger. Dette krav har Kommissionen i sagen ikke opfyldt, idet den blot har angivet, at der ikke på grundlag af en vurdering af Fællesskabets interesser bestod noget behov for at indføre udligningstold.

73. Sagsøgeren anfører herved, at der kun kan være ét lovligt og objektivt grundlag for vurderingen af, om det er nødvendigt at indføre beskyttelsesforanstaltninger, nemlig de faktiske omstændigheder, som Kommissionen har klarlagt under undersøgelsesperioden [artikel 12, stk. 1, og artikel 7, stk. 1, litra c), i forordning nr. 2176/84]. Det fremgår netop af de faktiske omstændigheder, som i dette tilfælde er blevet klarlagt, at der er blevet ydet subsidier og påført oliemølleindustrien i Fællesskabet et tab. Kommissionen burde således ikke have handlet i strid med princippet om, at bestemte faktiske omstændigheder tilsiger en bestemt afgørelse, hvilket den har gjort ved under henvisning til en vurdering af Fællesskabets interesser at afvise at indføre beskyttelsesforanstaltninger. Sagsøgeren gør gældende, at Kommissionen herved:

— har tilsidesat bestemmelserne i artikel 7, stk. 1, litra c), og artikel 12 i forordning nr. 2176/84;

— har handlet inkonsekvent, idet den den 4. januar 1985 selv stillede forslag til Rådet om indførelse af en udligningstold;

— har handlet i strid med de tilsigtede retsvirkninger af artikel 3 i forordning nr. 2176/84 ved i uantagelig grad at undervurdere betydningen af de omstændigheder, hvoraf det fremgik, at der forelå subsidier, over for hvilke der kunne træffes beskyttelsesforanstaltninger; Kommissionen har ligeledes undladt i tilstrækkeligt omfang at benytte sig af sine muligheder for at føre en permanent kontrol inden for dette område, hvilket fremgår af, at den ikke tog hensyn til, at Brasilien først suspenderede subsidierne ved slutningen af undersøgelsesperioden og ved hjælp af rent interne administrative beslutninger, der ikke blev offentliggjort officielt; Kommissionen tog heller ikke hensyn til, at Brasilien trods en formel opfordring hertil fra Kommissionen i forbindelse med den her omhandlede tredje antisubsidieprocedure afviste at give tilsagn om at ophæve de pågældende subsidier og om ikke at indføre nye af samme art, og heller ikke til, at Brasilien ikke havde overholdt det tilsagn herom, det havde givet ved antisubsidieproceduren i 1977; herudover har Kommissionen ikke lagt vægt på, at Brasilien aldrig har givet GATT og Fællesskabet meddelelse om de mange forskellige former for subsidier, der er blevet ydet til sojakager, og heller ikke på, at der var blevet oprettet et system med skjulte og kumulative subsidier, som hele tiden blev ændret og suppleret, men som i det væsentlige har haft det samme indhold siden 1975 og i hvert fald i den af undersøgelsen omfattede periode og senere, idet virkningerne af ordningen i hvert fald har været mere betydelige, end hvad der fremgår af Kommissionens afgørelse; endelig har Kommissionen ikke taget hensyn til, at Brasilien ikke i forbindelse med nærværende antisubsidieprocedure har givet oplysninger om de subsidier, der er nævnt i sagsøgerens supplerende antisubsidieklage af 8. januar 1985, og heller ikke til, at det fremgår af de fortrolige dokumenter i sagen, at Brasilien fortsat agter at opretholde subsidierne;

— har undladt at tage hensyn til det vedvarende tab, der påføres den europæiske

oliemølleindustri, og som voksede i 1984 (brasilianske sojakagers markedsandel i Fællesskabet steg fra 28,2% i januar-september 1983 til 37,5% i januar-september 1984), idet Kommissionen herved har handlet i strid med formålet med antisubsidieprocedurerne, som er at yde en beskyttelse mod subsidier, der fordrejer konkurrencen;

— har undladt at tage i betragtning, at forordning nr. 2176/84 ikke indeholder nogen bestemmelse svarende til artikel 4, stk. 4, i GATT's antisubsidiekodeks, hvorefter der kan indføres udligningstold, »medmindre subsidieordningen ophæves«; sidstnævnte bestemmelse er i øvrigt ikke til hinder for, at der indføres beskyttelsesforanstaltninger for at imødegå stadige subsidier under forskellige former og heraf fremkaldte fortsatte eller ligefrem voksende tab, hvilket fremgår af artikel 2, stk. 12, og artikel 6, stk. 4, i antisubsidiekodeksen; bestemmelsen kan endvidere kun anvendes bogstaveligt over for stater, der i GATT-regi giver meddelelse om de subsidier, de yder (artikel XVI i GATT), og som er villige til at give tilsagn om at ophæve ordninger, hvorom det er blevet fastslået, at de er udtryk for subsidier (artikel 10 i forordning nr. 2176/84).

74. Hvad angår det af Kommissionen anførte, hvorefter en vurdering af »Fællesskabets interesser« tilsagde, at antisubsidieproceduren blev afsluttet uden indførelse af beskyttelsesforanstaltninger, gør sagsøgeren gældende, at dette ikke i sagen udgjorde noget tilstrækkeligt grundlag for at træffe den anfægtede afgørelse, når henses til, at den europæiske oliemølleindustris tab har været betydelige og vedvarende, og idet det er sandsynligt, at Brasilien i det væsentlige vil opretholde eller genindføre de pågældende subsidier. Begrebet »Fællesskabets interesser« kan ikke fortolkes så vidt, at disse interesser i sagen skulle tilsige, at der ikke blev indført beskyttelsesforanstaltninger, som må anses for velbegrundede henset til ordlyden af og formålet med forordning nr. 2176/84. Endvidere kan der ifølge sagsøgeren kun træffes afgørelse på grundlag af en vurdering af Fællesskabets interesser, for så vidt angår indførelse af midlertidig told og navnlig endelige antisubsidieforanstaltninger (Fællesskabets interesser omtales kun i artiklerne 11 og 12 i forordning nr. 2176/84), når det er blevet endeligt fastslået, at der ydes subsidier, hvorefter alene Rådet i henhold til artikel 12 i forordning nr. 2176/84 er kompetent med hensyn til, hvilken vurdering af »Fællesskabets interesser« der skal lægges til grund. Når det efter forordningens artikel 9, stk. 1, må anses for nødvendigt at indføre beskyttelsesforanstaltninger, er Kommissionen således ikke beføjet til at afslutte den pågældende procedure, men skal stille forslag til Rådet om indførelse af udligningstold (artikel 12, stk. 1), hvilket Kommissionen da også gjorde den 4. januar 1985, ganske vist i uhensigtsmæssig form, da den foreslog, at der blev indført en suspenderet udligningstold, skønt de faktiske omstændigheder måtte anses for endeligt oplyste efter undersøgelsen. Når Kommissionen én gang har stillet et sådant forslag, er den ikke beføjet til at trække det tilbage og til på grundlag af en vurdering af »Fællesskabets interesser« selv at træffe beslutning, således at Rådet hindres i at træffe afgørelse i medfør af artikel 12 i forordning nr. 2176/84, som hverken indeholder hjemmel til at undlade at træffe afgørelse eller til at delegere beslutningskompetencen.

75. *Kommissionen* har anført, at de omtvistede subsidier først blev ophævet på den måde, at sojakager blev undtaget fra ordningen, hvorefter ordningen fuldstændigt blev ophævet efter forhøjelsen af rentesatserne for de omhandlede lån. Ophævelsen

skete ved retsakter af samme art som den, der blev anvendt ved ordningens indførelse (bekendtgørelser og meddelelser fra Brasiliens centralbank og dennes udenrigshandelsafdeling, CACEX), og subsidierne er ikke siden blevet genindført, hvilket da også fremgår af en erklæring af 18. april 1984 fra de kompetente myndigheder (CACEX). Efter ophævelsen ville et tilsagn fra Brasilien som omhandlet i artikel 10 i forordning nr. 2176/84 have været overflødigt, idet det ville have vedrørt en subsidieordning, der allerede var blevet ophævet i referenceperioden. Der forelå ikke nogen subsidier, over for hvilke der kunne træffes beskyttelsesforanstaltninger, idet der ikke forelå nogen økonomisk byrde for statskassen, hvorfor beslutningen om at afslutte antisubsidieproceduren må anses for retmæssig.

76. Kommissionen gør endvidere gældende, at Fællesskabets interesser i øvrigt ikke kunne begrunde, at der under disse omstændigheder blev indført beskyttelsesforanstaltninger. Kommissionen er selv i henhold til artikel 12 i forordning nr. 2176/84 beføjet til at vurdere, hvilken betydning Fællesskabets interesser skal tillægges ved en afgørelse, hvilket fremgår af den konsultationsprocedure, Kommissionen skal følge [bestemmelsen i artikel 6, stk. 4, litra d), vedrørende vurderingen af de givne omstændigheder], og af, at dens forslag til Rådet skal være baseret på samtlige de omstændigheder, der skal danne grundlag for Rådets beslutning. Det samme gælder, for så vidt angår artikel 9, stk. 1, idet den undersøgelse, der skal gennemføres med henblik på at vurdere, om der skal stilles forslag til Rådet om indførelse af beskyttelsesforanstaltninger, nødvendigvis må indebære en vurdering af, om en beskyttelse af Fællesskabets interesser tilsiger sådanne. Når dette ikke er tilfældet, må Kommissionen herefter kunne afslutte den pågældende antisubsidieprocedure. Betingelsen i artikel 9, stk. 1, om, at det skal være nødvendigt at indføre beskyttelsesforanstaltninger, er supplerende i forhold til betingelserne i artikel 3, stk. 1, men har en videre karakter, idet Fællesskabets institutioner råder over et skøn med hensyn til den vurdering, der skal anlægges af de faktiske omstændigheder, for så vidt angår Kommissionen, når denne stiller forslag til Rådet, og Rådet, når dette træffer afgørelse.

77. Kommissionen anfører, at den i sagen på grundlag af en vurdering af Fællesskabets interesser, uden på nogen måde at begå magtfordrejning, skønnede, at der, da subsidierne var blevet ophævet og ikke genindført, ikke længere forelå noget tab for den europæiske oliemølleindustri. Den omstændighed, at ophævelsen skete ved slutningen af referenceperioden eller efter dennes udløb, er ikke afgørende. Ganske vist kan der ifølge forordning nr. 2176/84 [otteogtyvende betragtning, artikel 7, stk. 1, litra c), og artikel 12, stk. 1] kun indføres beskyttelsesforanstaltninger, såfremt de omstændigheder, der begrunder dem, er blevet klarlagt under undersøgelsesperioden, men dette er imidlertid ikke til hinder for, at der kan tages hensyn til, at omstændighederne under eller efter referenceperioden har ændret sig. Der må endog være en forpligtelse til at tage hensyn til en ophævelse af nogle subsidier, idet artikel 4, stk. 4, i antisubsidiekodeksen indeholder bestemmelse om, at der kan indføres udligningstold, »medmindre subsidieordningen ophæves«, og idet en udligningstold i henhold til artikel 4, stk. 9, kun må opretholdes, »så længe og i det omfang det er nødvendigt for at udligne« de pågældende subsidier.

78. Med hensyn til det af sagsøgeren anførte om, at den ikke har taget hensyn til subsidiernes vedvarende karakter og det angiveligt voksende tab for den europæiske oliemølleindustri i 1984, som sagsøgeren hævder at have godtgjort i sin antisubsidie-

klage af 8. januar 1985, gør Kommissionen gældende, at denne klage ikke lovligt kunne indgå i den antisubsidieprocedure, der blev afsluttet ved afgørelsen af 16. april 1985, idet den måtte behandles særskilt. Hvad angår de tidligere brasilianske ordninger, er disse enten blevet ophævet, eller det har ikke været muligt at fastslå, at der har været tale om subsidier, over for hvilke der kunne træffes beskyttelsesforanstaltninger. Disse ordninger har derfor ikke kunnet vurderes på ny i forbindelse med den her omhandlede antisubsidieprocedure. Det samme gælder det af sagsøgeren anførte om, hvilke ordninger Brasilien måtte gennemføre i fremtiden. Såfremt man lægger det af sagsøgeren til grund, ville man udvise en uantagelig foragt over for dette land.

79. Hvad angår dens forslag til Rådet af 4. januar 1985, anfører Kommissionen, at den i betragtning af subsidieordningens ophævelse foreslog, at der blev indført en endelig, men suspenderet, udligningstold på 7,27%, og at det var ud fra samme betragtning, at den senere skønnede, at Fællesskabets interesser i sidste instans ikke tilsagde en sådan foranstaltning. Det fremgår af EØF-Traktatens artikel 149, at Kommissionen kan trække et forslag til Rådet tilbage, så længe Rådet ikke har truffet afgørelse. Dette var netop tilfældet i denne sag og skyldtes de forbehold, der blev udtrykt i Rådet med hensyn til hensigtsmæssigheden af at indføre den pågældende foranstaltning (endelig, men suspenderet, udligningstold) og endog med hensyn til dens forenelighed med forordning nr. 2176/84, såvel formelt [for så vidt angår mulige nye subsidier, som under alle omstændigheder ville have nødvendiggjort en ny undersøgelse (artikel 11, stk. 1), medmindre bestemmelsen i artikel 10, stk. 6, blev bragt i anvendelse] som ud fra politiske overvejelser vedrørende Fællesskabets forhold til Brasilien.

80. *Intervenienten* har tilsluttet sig det af Kommissionen anførte, navnlig for så vidt angår spørgsmålet om ophævelsen af subsidierne og hjemmelen til at undlade at træffe beskyttelsesforanstaltninger, når dette ud fra en vurdering af Fællesskabets interesser ikke er nødvendigt, hvorved intervenienten henviser til Domstolens dom i sag 191/82, Fediol (Sml. 1983, s. 2913, præmis 26). Når Rådet ikke vedtog Kommissionens forslag, var dette blot udtryk for en udøvelse af det skøn, som Rådet har på dette område, hvorfor Kommissionen blev nødsaget til at afslutte antisubsidieproceduren. For det første var det ikke realistisk at fremlægge et nyt forslag om indførelse af en ikke-suspenderet endelig udligningstold, og for det andet indeholder forordning nr. 2176/84 ingen bestemmelser om forslag til Rådet, hvorefter dette skal afstå fra at indføre en udligningstold. Endelig er den anfægtede afgørelse om at afslutte antisubsidieproceduren i overensstemmelse med de relevante bestemmelser i GATT's antisubsidiekodeks (artikel 4, stk. 4, 3 og 9).

— Skattefordele i forbindelse med terminsforretninger på udenlandske markeder

81. *Sagsøgeren* har gjort gældende, at de brasilianske oliemølleindustrivirksomheder i henhold til lovdekret nr. 1418 af 3. september 1975 i den af undersøgelsen omfattede periode og endog efter 1983 har nydt skattefordele i forbindelse med deres fortjenester og tab ved terminsforretninger på udenlandske markeder (»hedging-operationer«). Sådanne fortjenester er undtaget fra beskatning, og selv om det ikke er nævnt i Kommissionens afgørelse, er tab fradragsberettigede. Kommissionen har selv opgjort størrelsen af denne form for subsidier på grundlag af bestemmelsen i artikel 3, stk. 4, litra c), i forordning nr. 2176/84. Ifølge Kommissionens beregninger andrager de 0,09%

af eksportens fob-værdi, idet opgørelsen er sket på grundlag af et vejet gennemsnit vedrørende otte eksportører, men Kommissionen skønnede, at disse subsidier var så små, at de ikke kunne begrunde en udligningstold.

82. Sagsøgeren har herved for det første bestridt, at disse subsidier ud fra en »de minimis«-betragtning virkelig skulle være så ubetydelige, at det kunne begrunde beslutningen om ikke at indføre beskyttelsesforanstaltninger, idet sagsøgeren har henvist til, at den gældende mindstesats på dette område i USA er 0,1%. Endvidere er Kommissionens beregninger behæftet med fejl, idet den har undladt at inddrage en række væsentlige omstændigheder, der er af betydning ved opgørelsen af subsidiernes størrelse, f. eks. det forhold, at tab er fradragsberettigede. Opgørelsen er heller ikke baseret på en tilstrækkelig klarlæggelse af de faktiske omstændigheder, idet Kommissionen selv har anført, at den kun har efterprøvet rigtigheden af oplysninger fra fire eksportører uden at gennemføre undersøgelser på stedet, hvilket strider mod artikel 7 i forordning nr. 2176/84. I virkeligheden overstiger subsidiernes værdi langt mindstebeløbet på 0,09 (eller 0,1)%, når man inddrager det forhold, at ordningen rent faktisk gør det muligt for virksomhederne at unddrage sig indkomstskat, og idet en så lille fordel, som der angiveligt er tale om, aldrig gives i form af en skattefritagelse. Det fremgår af sagkyndige udtalelser, at fordelen må overstige 2% af eksportens fob-værdi. Sagsøgeren har senere i lyset af det af Kommissionen under skriftvekslingen anførte om beregningen af subsidiernes størrelse og de faktorer, der er indgået heri, meddelt, at sammenslutningen ikke fastholder dette anbringende. Sagsøgeren gør dog gældende, at de skattefordele, som den pågældende ordning medfører, fortsat er relevante i forbindelse med undersøgelsen af de samlede virkninger af de forskellige subsidieordninger, som den brasilianske oliemølleindustri drager fordel af.

83. I øvrigt har sagsøgeren gentaget, hvad sammenslutningen har gjort gældende vedrørende spørgsmålet om subsidier i form af finansiering af eksporten af sojakager til præferencerentesatser.

84. *Kommissionen* har anført, at den pågældende brasilianske beskatningsordning, der også finder anvendelse på andre produkter end sojakager, har til formål at afbøde de negative virkninger af eksportprisudsvingningerne og at fremme forsyningen med fremmed valuta. Den skattelettelse, som ordningen indebærer, gælder ikke særskilt for fortjenester opnået i udlandet på den ene side og tab ved eksportforretninger på den anden side, idet fradragsretten, for så vidt angår tab, er udtryk for et ganske normalt forhold, som ingen tilknytning har til den omhandlede skattefritagelsesordning. Denne gælder kun det årlige provenu i forbindelse med terminsforretninger på udenlandske markeder, og der kan kun gives skattefritagelse, såfremt provenuet overføres til Brasilien senest på tidspunktet for indgivelsen af selvangivelsen for det pågældende år.

85. Kommissionen gør gældende, at eksportvirksomhedernes fordel ved ordningen er blevet opgjort til 0,09% af eksportens fob-værdi, og at den ud fra en »de minimis«-betragtning ikke fandt det nødvendigt at indføre en udligningstold. Det pågældende princip, hvis nøjagtige indhold ikke er fastlagt i fællesskabsretten, anvendes i hvert enkelt tilfælde af Kommissionen efter en vurdering af samtlige de foreliggende omstændigheder, hvorefter der træffes afgørelse om, hvor grænsen bør ligge.

86. Hvad angår dens beregninger, anfører Kommissionen, at disse er baseret på dokumenter (selvangivelser med særskilt angivelse af provenuet ved »hedging-operatio-

ner«) fra otte virksomheder udvalgt efter aftale med sagsøgeren, hvoraf to ikke havde gennemført »hedging-operationer«, to havde haft tab, og kun tre en fortjeneste. Resultatet af beregningen, 0.09%, fremkommer på grundlag af en anvendelse af den gældende skatteprocent (30) på de samlede fortjenester ved disse forretninger. Den således beregnede skattelettelse er herefter blevet sat i forhold til størrelsen af hver af de pågældende virksomheders eksport, hvilket i de for virksomhederne gunstigste tilfælde for hver af disse udgjorde en gevinst på 0,36%. Et vejet gennemsnit af de gennemsnitlige gevinster hos de otte virksomheder viser, at skattefordelen kun har udgjort 0,09% af værdien af deres eksport.

87. I øvrigt har Kommissionen gentaget, hvad den har gjort gældende vedrørende spørgsmålet om subsidier i form af finansiering af eksporten af sojakager til præferencerentesatser.

88. *Intervenienten* har anført, at sagsøgeren i sidste instans ikke har bestridt rigtigheden af Kommissionens beregninger. I øvrigt har intervenienten ligesom under spørgsmålet om subsidier i form af finansiering af eksporten af sojakager til præferencerentesatser i det væsentlige tilsluttet sig det af Kommissionen anførte.

C. Kakouris
Refererende dommer

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT G. FEDERICO MANCINI

(se sag 187/85, s. 4156, 4173)