DOMSTOLENS DOM
av den 14 juli 1988*

Mål 188/85

Fédération de l'industrie de l'huilerie de la CEE (FEDIOL), rue de la Loi 74, Bryssel genom sammanslutningens ordförande D. Billing, företrädd av advokaterna D. Ehle, U. C. Feldmann, V. Schiller och H. Nehm, Mehlemer Strasse 13, 5000 Köln 51, med delgivningsadress i Luxemburg hos advokaten E. Arendt, 4, avenue Marie-Thérèse, Luxemburg,

sökande,

mot

Europeiska gemenskapernas kommission, företrädd av juridiske rådgivaren P. Gilsdorf, biträdd av advokaten H. J. Rabe, advokatbyrån Schön & Pflüger, Hamburg/Bryssel, med delgivningsadress i Luxemburg hos Georges Kremlis, rättstjänsten, bâtiment Jean Monnet, Kirchberg,

svarande,

och

Associação brasileira das industrias de oleos vegetais (Abiove), företrädd av advokaterna I. Van Bael och J. F. Bellis, avenue Louise 222, 1050 Bryssel, med delgivningsadress i Luxemburg hos advokaterna Elvinger & Hoss, côte d'Eich,

intervenient.

Talan avser ogiltigförklaring av kommissionens beslut 85/233 av den 16 april 1985 om att avsluta antisubventionsförfarandet vad gäller import av sojafoderkakor från Brasilien (EGT nr L 106, s. 19, fransk version; vid översättningen fanns ingen svensk version att tillgå).

* Rättegångsspråk: tyska.

DOMSTOLEN

sammansatt av avdelningsordföranden G. Bosco, t.f. ordförande, avdelningsordförandena O. Due, J. C. Moitinho de Almeida, G. C. Rodriguez Iglesias samt domarna T. Koopmans, U. Everling, K. Bahlmann, Y. Galmot, C. Kakouris, R. Joliet och F. Schockweiler,

generaladvokat: G. F. Mancini,
justitiesekreterare: byrådirektören D. Louterman,

som beaktat förhandlingsrapporten och vad som förekommit vid den muntliga förhandlingen den 13 oktober 1987,

som hört generaladvokatens förslag till avgörande, framlagt vid sammanträde den 15 mars 1988,

meddelar följande

dom

DOMSKÄL

1 Genom en ansökan, som inkom till domstolens kansli den 18 juni 1985, har Fédération de l'industrie de l'huilerie de la CEE (nedan kallad "Fediol") i enlighet med artikel 177 andra stycket i EEG-fördraget väckt talan om ogiltigförklaring av kommissionens beslut 85/233 av den 16 april 1985, genom vilket kommissionen avslutat det antisubventionsförfarande som inletts efter klagomål från sökanden rörande import av sojafoderkakor med ursprung i Brasilien under tiden 1 januari – 31 december 1983 (EGT nr L 106, s. 19).

2 Fediols klagomål, som inkom genom skrivelse av den 6 januari 1984, i enlighet med artikel 5 i rådets förordning (EEG) nr 2176/84 av den 23 juli 1984 om skydd mot dumpad eller subventionerad import från länder som inte är medlemmar i Europeiska ekonomiska gemenskapen (EGT nr L 201, s. 1, fransk version; vid översättningen fanns ingen svensk version att tillgå) avsåg följande förfaranden: a) ekonomiska stödåtgärder vid importen av sojabönor, b) ekonomiska stödåtgärder vid exporten genom ett stödprogram för exportutveckling, c) differentierad beskattning vid export av sojaprodukter, d) hinder för export av sojabönor, e) ekonomiska stödåtgärder vid lagringen av sojabönor, f) ekonomiska stödåtgärder vid exporten av sojaolja g) befrielse

från inkomstskatt på vinsten i samband med export av sojaolja, h) ekonomiska stödåtgärder vid exporten av sojafoderkakor, i) skattefördelar i samband med terminsaffärer på de utländska marknaderna.

3 Kommissionen har i sitt ovannämnda beslut av den 16 april 1985 konstaterat att de båda första förfarandena inte hade ägt rum under undersökningsperioden. Beträffande förfarandena enligt c), d), e), f) och g) anser kommissionen att dessa inte hade karaktären av subvention av sojafoderkakor. Beträffande de två sista förfarandena angivna under h) och i) har kommissionen konstaterat att de utgjorde subventioner men att gemenskapens intressen inte krävde införande av utjämningstullar.

4 I ansökan ifrågasätts å ena sidan den del av beslutet av den 16 april 1985 som rör kommissionens vägran att beteckna de ovan under c), d), e), f) och g) angivna förfarandena som subventioner och å andra sidan den del av beslutet där kommissionen bedömt att de två sistnämnda förfarandena under h) och i), trots deras subventionskaraktär, inte berättigade ett införande av utjämningstullar.

5 För en utförligare redogörelse för omständigheterna, rättegången och parternas argument hänvisas till förhandlingsrapporten. Handlingarna i målet i dessa delar återges i det följande endast i den mån domstolens argumentation kräver det.

Omfattningen av domstolsprövningen

6 Med hänsyn till kommissionens och intervenientens synpunkter på den eventuella begränsningen av domstolsprövningen av beslutet kan konstateras att det av domstolens rättspraxis (se särskilt domen av den 4 oktober 1983, Fédération de l'industrie de l'huilerie de la CEE (FEDIOL) mot Europeiska gemenskapernas kommission, 191/82, Rec. s. 2913) framgår att, även om kommissionen tilldelats en befogenhet för skönsmässig bedömning på ifrågavarande område, är det domstolens sak att pröva följande frågor:

— om kommissionen har iakttagit de processuella skyddsregler som gäller för sökandena enligt ifrågavarande gemenskapsbestämmelser,

— om kommissionen har begått uppenbara fel i sin bedömning av omständigheterna

— eller om den underlåtit att beakta viktiga omständigheter som kan leda fram till antagandet att subventioner förelegat, eller om den i sin motivering anfört överväganden som kan ses som uttryck för maktmissbruk.

7 Inom denna ram har domstolen att pröva sökandens grunder, dvs om kommissionen har underlåtit att ta hänsyn till viktiga omständigheter som skulle kunna leda fram till antagandet att det förekommit subventioner i den mening som avses i förordning nr 2176/84, liksom att det förelåg ett intresse från gemenskapens sida att införa en utjämningstull.

Differentierad beskattning vid export av sojaprodukter

8 I det omtvistade beslutet (punkt 12) har kommissionen uppgett att den omsättningsskatt som under undersökningsperioden hade tagits ut vid export av sojaprodukter enligt Fediol uppgick till 13 % för sojabönor, 11,1 % för sojafoderkakor och 8 % för sojaolja. Denna differentierade beskattning hade enligt sökanden lett till en minskad export av sojabönor och till att den brasilianska industrin på så vis tillförsäkrats råvaror till ett lågt pris. Denna fördel hade med hänsyn till anskaffningspriset gynnat exporten av sojafoderkakor till gemenskapen. Därtill kommer den fördel för exporten som består i att sojafoderkakor är lägre beskattade än sojabönor. I det omtvistade beslutet har kommissionen medgett att de faktiska omständigheter som låg till grund för Fediols klagomål på denna punkt var korrekta.

9 Enligt motiveringen till denna punkt i det omtvistade beslutet heter det emellertid: "När det gäller internationell handel kännetecknas subventionen ... av ett ekonomiskt bidrag från de offentliga myndigheterna, ... en belastning för statskassan" som "utgör en nödvändig förutsättning för all subvention..." och "... begreppet belastning ... innefattar att de offentliga myndigheterna avstår från skatter och andra avgifter som en skattebetalare är skyldig... ". I det här fallet föreligger emellertid ingen sådan belastning och de brasilianska myndigheterna gör i synnerhet inget avkall på sådan fordran på skatter eller avgifter som kan tas ut.

10 Under målets handläggning i domstolen förklarade kommissionen att ifrågavarande avgift inte utgjorde en exportavgift utan en brasiliansk omsättningsskatt (ICM) som i princip skulle tas ut i alla omsättnings- eller förädlingsled i Brasilien. I allmänhet togs ICM inte ut vid export av förädlade produkter.

Följaktligen borde man ha tagit hänsyn till den ICM som tagits ut på de råvaror som ingick i de exporterade produkterna. Dock hade Brasilien 1977 efter kommissionens intervention, genom undantag från huvudregeln, samtyckt till att belägga exporten av förädlade produkter, dvs. sojafoderkakor och sojaolja, med ICM på 11 % respektive 8 %. Enligt kommissionen utgör ICM en allmän skatt som läggs på sojaprodukter enligt differentierade skattesatser. Denna differentierade beskattning medför inte någon fördel för sojabönor som kan anses som subvention i den mening som avses i förordning nr 2176/84, eftersom den under inga omständigheter innebär någon belastning för statskassan.

11 Sökanden är av den uppfattningen att subventionsbegreppet i den mening som avses i artikel 3 i förordning nr 2176/84 inte nödvändigtvis förutsätter en belastning för statskassan utan bör ges en vid tolkning. En subvention föreligger när de vidtagna åtgärderna sammantaget leder till att mottagarna gynnas.

12 För det första kan det konstateras att det subventionsbegrepp som avses i artikel 3 i förordning nr 2176/84 inte uttryckligen definierats vare sig i denna förordning eller i andra rättsakter från gemenskapen. I bilagan till denna förordning återfinns emellertid en "lista över exempel" på sådana exportsubventioner som avses i artikel 2.2. I sista stycket i denna lista betecknas som exportsubvention i enlighet med artikel XVI i GATT "varje annan belastning för statskassan". Såväl av ordalydelsen i denna allmänna bestämmelse som av andra exempel i listan framgår att begreppet exportsubvention av gemenskapens lagstiftare har tolkats så att denna nödvändigtvis innebär en ekonomisk belastning som direkt eller indirekt bärs av de offentliga myndigheterna. Dessutom framgår av artikel 3.3 i denna förordning, som från subventionsbegreppet uttryckligen utesluter att vissa varor undantas från vissa skatter och avgifter vid export, att begreppet belastning inte bara omfattar det fall när staten betalar ut medel, utan även den omständigheten att staten inte täcker skattefordringar genom att man inför ett undantag från en allmänt tillämplig skattebestämmelse.

13 Det på så sätt uppfattade subventionsbegreppet är inte oförenligt med gemenskapens förpliktelser som härrör från internationell rätt, särskilt enligt GATT och de avtal som slutits inom dess ram. Det kan i det hänseendet konstateras att varken GATT eller avtalet om tolkning och tillämpning av artiklarna VI, XVI och XXIII i GATT-avtalet hittills har innehållit någon uttrycklig definition av termen "subvention", och att den ovan nämnda listan är en ordagrann återgivning av den "förteckning över exempel" som bifogas sistnämnda avtal.

14 Av det föregående följer att kommissionen inte handlade felaktigt eller godtyckligt när den kom till slutsatsen att subventionsbegreppet i den mening som avses i artikel 3 i förordning nr 2176/84 förutsätter beviljandet av en ekonomisk fördel genom belastning av statskassan.

Hinder för export av sojabönor

15 I det ifrågasatta beslutet (punkt 13) anges att en eventuell begränsning av exporten av sojabönor inte utgör någon subvention av sojafoderkakor, eftersom ingen belastning av statskassan förelegat.

16 Sökanden har gjort gällande att det funnits hinder för export av sojabönor i Brasilien emedan det skett en registrering av exporten inom ramen för ett kvotsystem. Detta förfarande skulle därför ha haft en likartad verkan som tillämpningen av en differentierad beskattning.

17 Det är i detta sammanhang tillräckligt att notera att sökanden genom att anföra denna grund utgått, från uppfattningen att det kan vara fråga om en subvention även om statskassan inte belastats. Eftersom denna uppfattning vederlagts ovan finns det ingen anledning att godta denna grund.

Förmånlig finansiering av lagringen av sojabönor

18 I det ifrågasatta beslutet (punkt 7) fastställs att den brasilianska regeringen för att finansiera förädlingen, och i synnerhet lagringen av 27 jordbruksråvaror, har genomfört ett låneprogram med lån till 45 % ränta. Detta är en förmånlig räntesats, eftersom den understiger både den räntesats som den brasilianska statskassan måste betala för finansiering av programmet och marknadsräntan. Eftersom detta förfarande inte utgör någon direkt exportsubvention återstår att pröva om det är uttryck för en inhemsk subvention.

19 Enligt det ifrågasatta beslutet förutsätts att den statliga intervention som kan medföra en intern subvention, inte har allmän karaktär utan syftar till att bara gynna vissa företag och således leder till en snedvridning av konkurrensen. I det här fallet gynnade det låneprogram som beviljats till en förmånlig räntesats inte särskilt sojasektorn utan täckte 27 jordbruksråvaror. Även om vissa jordbruksråvaror inte omfattades av programmet tillämpas detta ändå

allmänt, eftersom alla jordbruksprodukter som behöver eller kan komma i fråga för lagringsstöd är berättigade till stödet.

20 Sökanden har med avseende på denna argumentering i det ifrågasatta beslutet gjort gällande att ifrågavarande ordning har en särskild karaktär, eftersom den huvudsakligen gynnar förädlingsindustrierna för jordbruksprodukter, särskilt på sojaområdet. Kommissionen hade när den vägrat att beteckna denna ordning som en intern subvention, åsidosatt artiklarna 3 och 7 i förordning nr 2176/84. Kommissionen underlät vidare att undersöka och ta hänsyn till vissa väsentliga faktorer samt begick uppenbara fel vid bedömningen av omständigheterna i målet.

21 Kommissionen vidhåller särskilt att den tillämpade ordningen inte är sektorsspecifik eftersom den omfattar alla de viktigaste jordbruksråvarorna (27 produkter), utan att särskilt gynna sojabönor som utgjorde 31,9 % av produktionen av jordbruksråvaror och tog 31,7 % av finansieringen.

22 Kommissionens uppfattning bör läggas till grund för bedömningen, eftersom sökanden inte har kunnat visa att den förmånliga finansiering som beviljats av den brasilianska staten syftade till att särskilt gynna en viss jordbrukssektor eller industrisektor för livsmedel från jordbruket. Av handlingarna framgår att denna finansiering utgör en allmän åtgärd som tillämpas för 27 jordbruksråvaror.

23 Denna grund kan följaktligen inte godtas.

Förmånlig finansiering av exporten av sojaolja och skattebefrielse för vinsten från sådan export

24 I det ifrågasatta beslutet (punkt 10) konstateras att de brasilianska exportföretagen 1983 erhållit lån för export av vissa produkter, bl.a. sojaolja, till en räntesats av mellan 40 och 60 %. Detta var en förmånlig räntesats eftersom den understeg både den räntesats som den brasilianska statskassan måste betala för finansieringen och marknadsräntan. Denna förmån upphävdes emellertid med verkan från den 2 januari 1984.

25 Enligt det ifrågasatta beslutet kan denna förmånliga finansiering inte anses som en subvention av sojafoderkakor av den anledningen att subventionen syftade till att främja exporten av sojaolja och att dess storlek var beroende

av de oljemängder som faktiskt exporterades. Vidare har det under undersökningen inte kunnat fastställas vilken inverkan denna förmån har haft på exporten av sojafoderkakor och dessutom handlade det om en indirekt påverkan, omöjlig att bevisa.

26 Vidare anförs i det ifrågasatta beslutet (punkt 11) att Fediols påstående att vinsterna vid export av sojaolja är undantagen från skatt är välgrundat. Den brasilianska regeringen har för övrigt bekräftat att ett sådant förfaringssätt förekommit. Dock kan ifrågavarande tillämpning inte anses utgöra en subvention av exporten av sojafoderkakor, utan en subvention av exporten av sojaolja.

27 Sökanden har gjort gällande att kommissionen har åsidosatt artiklarna 3 och 7 i förordning nr 2176/84 när den underlåtit att undersöka hur exakt sojafoderkakor påverkats av den subvention och skattebefrielse som beviljats sojaolja. Sökanden vidhåller särskilt att de brasilianska exportörerna har möjlighet att överföra den vinst som uppstod vid subventioneringen och skattebefrielsen av oljan till den i samma verksamhet förekommande produkten nämligen sojafoderkakor (som exporteras till 80 % mot 40 % för olja), vilken således kom i åtnjutande av en indirekt subvention.

28 Det är tillräckligt att fastställa att den omständigheten att den ekonomiske aktören inom ramen för företagets hela verksamhet dragit fördel av bland annat de förmånliga räntesatser som beviljats vid export av sojaolja och av befrielsen från skatt, inte innebär att dessa fördelar särskilt gynnat sojafoderkakor. Grunden kan följaktligen inte godtas.

Medgivande att de båda förfarandena utgör subventioner

29 I det ifrågasatta beslutet (punkterna 5 och 6) har kommissionen medgett att det förekommit två former av subventioner: a) förmånlig finansiering av exporten av sojafoderkakor som bestått i att lån beviljats till förmånliga räntesatser på 40 % (60 % fr.o.m den 10 juni 1983), medan räntesatsen för staten uppgick till 156,6 % och b) genom skatteförmåner för de terminsaffärer på utländska marknader (terminssäkrade transaktioner) som utförts av exportörerna av sojafoderkakor. Kommissionen uppskattade storleken på den första subventionen till 7,66 % och för den andra till 0,09 % av fob-värdet av exporten av sojafoderkakor (totalt 7,75 %).

30 Kommissionen har vidare i det ifrågasatta beslutet konstaterat att den vegetabiliska oljeindustrin i Europa lidit stor skada på grund av de låga priserna på brasilianska sojafoderkakor som en följd av de båda ovannämnda subventionerna.

31 Kommissionen har ändå bedömt att det i gemenskapens intresse inte var nödvändigt att införa utjämningstullar, eftersom den förstnämnda förmånen som representerade nästan hela subventionsbeloppet och den skada som den europeiska industrin därigenom led, upphävdes i fråga om sojafoderkakor med verkan från den 14 september 1983.

32 Sökanden har mot denna del av det ifrågasatta beslutet anfört följande invändningar.

33 Sökanden har för det första – under åberopande av "gemenskapens intressen" – gjort gällande att kommissionen inte hade befogenhet att avsluta förfarandet utan att föreslå antisubventionsåtgärder. När man slutgiltigt kunnat konstatera att subventioner förekommit och en därigenom förorsakad skada, är det bara rådet som inom ramen för artikel 12 i förordning nr 2176/84 har behörighet att pröva och ta ställning till gemenskapens intressen och att eventuellt införa slutgiltiga utjämningstullar. Även kommissionen kan pröva frågan om "gemenskapens intressen", men bara för att införa tillfälliga tullar i enlighet med artikel 11 i förordning nr 2176/84, och inte för att avsluta förfarandet.

34 Enligt sökandens andra grund kunde kommissionen inte längre dra tillbaka detta förslag och således hindra rådet från att fatta beslut om detta, eftersom kommissionen själv medgett att det fanns behov av att införa utjämningstullar och således den 4 januari 1985 hade föreslagit rådet att införa en utjämningstull om 7,27 %, vars tillämpning dock tillfälligt sköts upp.

35 När det gäller kommissionens behörighet förtjänar det påpekas att det i artikel 9.1 i förordning nr 2176/84 föreskrivs att förfarandet är avslutat "om det efter samråd visat sig att ingen skyddsåtgärd är nödvändig och om ingen invändning i det avseendet rests inom den rådgivande kommittén". Enligt denna bestämmelse skall kommissionen inte endast avsluta förfarandet i det fall förekomsten av en subvention eller en skada inte har kunnat konstateras, utan i alla de fall då det inte visat sig nödvändigt att vidta skyddsåtgärder, och därmed också i det fall då det vid bedömningen av gemenskapens intressen visar sig att det är olämpligt att vidta skyddsåtgärder.

36 Denna tolkning av artikel 9.1 motsägs inte av det faktum att det enligt artikel 12 ankommer på rådet att efter förslag från kommissionen besluta om det finns anledning att vidta skyddsåtgärder. Denna bestämmelse syftar nämligen bara till att ge rådet ensamt befogenhet att fatta beslut om huruvida skyddsåtgärder skall vidtas, och endast i det fall kommissionen, om den anser det nödvändigt, har lagt fram ett sådant förslag till rådet.

37 För övrigt står det kommissionen fritt att dra tillbaka eller ändra sitt förslag så länge som rådet, efter det att en ny bedömning gjorts av gemenskapens intressen, inte fattat något beslut om huruvida det anser skyddsåtgärder överflödiga.

38 För det tredje har sökanden gjort gällande att med hänsyn till artiklarna 7.1 c och 12.1 i förordning nr 2176/84 är ett konstaterande av att en subvention föreligger och av att gemenskapsindustrin lidit skada utslagsgivande och kan inte ändras genom att subventionen senare upphör. Begreppet gemenskapens intressen kan som beslutskriterium inte uppfattas i så vid bemärkelse att hänsyn inte tas till att en faktisk skada föreligger av att man behåller subventionen och att den sannolikt återinförs efter det att den tillfälligt upphävts.

39 I det här fallet hade de konstateranden som gjorts under undersökningen visat att det var nödvändigt att vidta skyddsåtgärder i den mening som avses i artikel 9.1 i förordning nr 2176/84. Om något annat beslut fattades skulle detta vara uttryck för maktmissbruk, eftersom den brasilianska regeringen har för vana att bevilja kumulerade och förtäckta subventioner som ständigt dras tillbaka och återinförs under olika former.

40 Det kan i detta avseende noteras att även om kommissionen har skyldighet att objektivt fastställa omständigheterna kring förekomsten av subventioner och den skada som gemenskapens företag kan lida till följd av detta, har den ett stort utrymme för skönsmässig bedömning, att utifrån gemenskapens intressen avgöra huruvida det finns anledning att avsluta förfarandet i enlighet med artikel 9.1 i förordning nr 2176/84 (se ovan angivna dom av den 4 oktober 1983, Fediol mot kommissionen).

41 I det här fallet har kommissionen gjort den bedömningen att gemenskapens intressen inte krävde att skyddsåtgärder vidtogs, eftersom den brasilianska regeringen under referensperioden hade avskaffat ifrågavarande förmånliga ekonomiska stödåtgärder, vilken utgjorde nästan hela den subvention som hade förorsakat den skada som den aktuella gemenskapsindustrin lidit. Genom denna bedömning har kommissionen inte överskridit gränsen för sin

befogenhet i enlighet med artikel 9.1 i förordning nr 2176/84 och kan inte anses ha gjort sig skyldig till maktmissbruk.

42 Härav följer att de grunder som framförts av sökanden när det gäller de båda konstaterade subventionerna inte kan godtas.

43 Härav följer att talan måste ogillas på alla grunder.

Rättegångskostnader

44 I enlighet med artikel 69.2 i rättegångsreglerna skall tappande part förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna om detta yrkats. Sökanden har tappat målet och skall därför ersätta rättegångskostnaderna, inbegripet intervenientens rättegångskostnader.

På dessa grunder beslutar

DOMSTOLEN

följande dom:

1) Talan ogillas.

2) Sökanden skall bära rättegångskostnaderna, inbegripet intervenientens rättegångskostnader.

Bosco Due Moitinho de Almeida Rodriguez Iglesias Koopmans

Everling Bahlmann Galmot Kakouris Joliet Schockweiler

Avkunnad vid offentligt sammanträde i Luxemburg den 14 juli 1988.

J.-G. Giraud
Justitiesekreterare

A. J. Mackenzie Stuart
Ordförande