FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT G. FEDERICO MANCINI
fremsat den 15. marts 1988 *

Høje Domstol.

1. Dette forslag til afgørelse vedrører sagerne 187/85 og 188/85, hvori Fédération de l'industrie de l'huilerie de la CEE (herefter benævnt »Fediol«) har nedlagt påstand om annullation af de af Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber den 16. og den 18. april 1985 trufne afgørelser 85/233 og 85/239. Ved disse afgørelser — der blev truffet på grundlag af Rådets forordning nr. 2176/84 af 23. juli 1984 om beskyttelse mod dumpingimport eller subsidieret import fra tredjelande (EFT L 201, s. 1) — afsluttede Kommissionen de antisubsidieprocedurer, som den efter klager fra sagsøgeren havde indledt vedrørende importen af sojakager med oprindelse i Brasilien og Argentina (hhv. EFT 1985, L 106, s. 19, og L 108, s. 28).

De to sager ligner ikke fuldstændigt hinanden, men har mange punkter til fælles. For det første vedrørte de klager, der gav anledning til Kommissionens undersøgelser, importen af det samme produkt. For det andet er der i vid udstrækning et sammenfald med hensyn de ordninger, som Fediol hævder er udtryk for subsidier, og med hensyn til sammenslutningens anbringender. Denne snævre sammenhæng samt åbenbare procesøkonomiske hensyn gør det rimeligt at behandle de to sager under ét. Jeg vil naturligvis foretage en særskilt gennemgang af de anbringender og klagepunkter, der er fremsat i sagen vedrørende importen fra Brasilien (sag 188/85) (punkt 9 til 14).

Jeg skal gøre endnu nogle indledende bemærkninger. De sager, Domstolen her skal tage stilling til, er et led i en konflikt mellem Fediol og Kommissionen, som nu har verseret i mere end ti år. Konflikten har allerede givet anledning til én dom fra Domstolen (af 4. oktober 1983, sag 191/82, Sml. s. 2913), og vil snart give anledning til en tredje. Der verserer således en sag for Domstolen, hvori Fediol har nedlagt påstand om annullation af beslutningen af 22. december 1986, hvorved Kommissionen afslog at efterkomme sammenslutningens anmodning om, at der blev indledt en undersøgelse vedrørende andre angiveligt retsstridige ordninger vedrørende importen af sojakager fra Argentina (sag 70/87).

Denne nu langvarige konflikt må ses på baggrund af de økonomiske interesser hos oliemølleindustrien i Fællesskabet, der forarbejder sojabønner. Produktionen inden for Fællesskabet af sojakager (et restprodukt af fast karakter, der fremkommer ved udpresning af olien i bønnerne, og som oftest anvendes til dyrefoder), lider et betydeligt tab som følge af importen fra Brasilien og Argentina, der i løbet af de sidste år har opnået en markedsandel i Fællesskabet på næsten 50%. En anden omstændighed, man i denne forbindelse bør notere sig, er, at eksporten af forarbejdede sojaprodukter, herunder navnlig sojakager, er en indtægtskilde, som repræsenterer en af de betydeligste aktiver for de to latinamerikanske landes betalingsbalancer, der som bekendt er præget af underskud. Dette er årsagen til, at de to landes sojaproducentsammenslutninger, henholdsvis Camara de la industria aceitera de la Republica Argentina og Associação brasileira das industrias de oleos ve-

* Oversat fra italiensk.

getais (herefter benævnt »Ciara« og »Abiove«), har interveneret i sagerne og gjort gældende, at de omtvistede afgørelser er lovlige.

2. For bedre at kunne få indsigt i de problemer, sagerne rejser, vil det være hensigtsmæssigt med en gennemgang af den relevante retsakt. Denne er den nævnte forordning nr. 2176/84, hvorved der skete en ændring og ajourføring af bestemmelserne udstedt i overensstemmelse med:

a) Fællesskabets internationale forpligtelser i henhold til artikel VI i GATT (den almindelige overenskomst om told og udenrigshandel);

b) de fortolkningsregler, der i forbindelse med »Tokyo-Runden« blev fastlagt i, hvad der kaldes »antisubsidiekodeksen« (aftale om fortolkning og anvendelse af artikel VI, XVI og XXIII i GATT, undertegnet i Genève den 12. april 1979).

Den nævnte forordning fastlægger på det område, jeg her beskæftiger mig med, forskellige regler vedrørende procedure og substans. Den centrale bestemmelse er artikel 3, stk. 1, hvorefter »der kan indføres udligningstold med henblik på at udligne subsidier, der i oprindelses- eller eksportlandet ydes direkte eller indirekte til fremstilling, produktion, eksport eller transport af enhver vare, hvis overgang til fri omsætning i Fællesskabet forvolder skade«. Der gælder dog visse begrænsninger til dette princip. I henhold til artikel 4 skal der således være tale om en skade, som rammer en erhvervsgren i Fællesskabet, og skaden skal være »væsentlig«. Endvidere kan endelige foranstaltninger ifølge artikel 12 kun indføres, såfremt »Fællesskabets interesser« gør det påkrævet.

Jeg bemærker, at i modsætning til, hvad der gælder dumping (artikel 2, stk. 2), indeholder forordningen ingen generel og abstrakt definition af begrebet subsidier, men fastlægger alene de grundlæggende betingelser, der skal være opfyldt for, at told kan pålægges. Man kan ikke sige, at listen i bilaget til forordningen afhjælper manglen på en præcis definition af begrebet. Rent bortset fra, at listen blot er en liste over eksempler, indeholder den kun en opregning af en række former for ordninger, der kan fremme eksporten, og dette er kun med henblik på spørgsmålet om pålæggelse af told.

Det er under alle omstændigheder klart, at direkte subsidier adskiller sig fra indirekte subsidier derved, at de har en umiddelbar betydning for det endelige produkt, ligesom eksportsubsidier adskiller sig fra interne subsidier på grundlag af bestemmelsesstedet for den pågældende vare. Inden for rammerne af GATT kan der ikke træffes forholdsregler mod interne subsidier som følge af de »vigtige mål i den sociale og økonomiske politik«, som visse lande, herunder navnlig i den tredje verden, fremmer ved hjælp af sådanne subsidier (se artiklerne 8, 11 og 14 i antisubsidiekodeksen). Sådanne forholdsregler kan derimod træffes efter den fællesskabsretlige ordning. Rådet og Kommissionen bringer således artikel 3 i anvendelse, når interne subsisider ikke helt generelt giver bedre vilkår for industrien eller landbruget, men i stedet er rettet mod en bestemt sektor eller er af ganske specifik karakter, således at formålet er en større konkurrencedygtighed inden for bestemte produktionssektorer.

3. Kommissionen har ikke påstået sagerne afvist, men har dog *in limine litis* gjort gældende, at visse af Fediols påstande ikke kan realitetsbehandles. Kommissionen anfører nærmere, at Fediol i realiteten ønsker, at Domstolen statuerer, at de omtvistede ord-

ninger udgør subsidier efter fællesskabsretten. Ciara har i sag 187/85 tilsluttet sig det af Kommissionen anførte.

Jeg bemærker her, at Kommissionen i sin argumentation sammenblander spørgsmålet om selve de to sagers genstand — idet formålet hermed er at opnå en annullation af afgørelserne om afslutning af antisubsidieprocedurerne — med de anbringender, der er fremsat til støtte herfor. Det af Kommissionen anførte savner derfor grundlag.

4. Jeg går nu over til sagernes realitet. Fediol har om afgørelsen vedrørende importen fra Argentina (sag 187/85) for det første gjort gældende, at der er sket en tilsidesættelse af artikel 3 i forordning nr. 2176/84. Tilsidesættelsen består nærmere i, at følgende forhold ikke er blevet anset som subsidier: a) differentierede afgiftssatser ved eksport af sojakager; b) hindringer for eksporten af sojabønner. For det andet gør sagsøgeren gældende, at der er sket en tilsidesættelse af artikel 7. Det anføres herved, at Kommissionen ikke har foretaget en tilstrækkelig klarlæggelse af de faktiske omstændigheder. Navnlig har Kommissionens undersøgelser vedrørende arten, betydningen og virkningen af de forhold, sagsøgeren klagede over, været utilstrækkelige.

Hvad angår afgørelsen om importen fra Brasilien (sag 188/85), har Fediol derimod fremsat tre anbringender. Ved det første gøres det ligeledes gældende, at der er sket en tilsidesættelse af artikel 3, men de forhold, som sagsøgeren mener med urette ikke er blevet anset som subsidier, er flere. Ud over de allerede ovenfor under a) og b) angivne omtaler sagsøgeren: c) finansiering af oplagring af sojabønner til præferencerentesatser; d) finansiering af eksporten af sojaolie til præferencerentesatser, for så vidt der herved indirekte skabes gunstigere vilkår for sojakager; e) skattefritagelse for indtægter i forbindelse med eksport af sojaolie.

Det andet anbringende består af to led, nemlig tilsidesættelse af forordningen og magtfordrejning, og det vedrører nærmere bestemt den manglende indførelse af udligningstold, for så vidt angår to andre forhold: f) finansiering af eksporten af sojakager til præferencerentesatser; g) skattefordele i forbindelse med terminsforretninger effektueret af de brasilianske producenter på udenlandske markeder. Kommissionen erkendte således, at disse forhold udgjorde subsidier til skade for produktionen i Fællesskabet, men undlod at pålægge told, idet den fandt, at dette ikke som krævet efter forordningen var nødvendigt af hensyn til Fællesskabets interesser.

Ved det tredje anbringende gøres det ligeledes gældende, at der er sket en tilsidesættelse af forordningen, herunder navnlig artiklerne 9 og 12. Sagsøgeren finder, at Kommissionen med urette afsluttede antisubsidieproceduren, selv om den havde stillet forslag til Rådet om indførelse af udligningsforanstaltninger, for så vidt angår de ovenfor under f) og g) nævnte ordninger. Denne selvmodsigende optræden er endvidere udtryk for magtfordrejning.

5. Anbringendet om, at der er sket en tilsidesættelse af artikel 3, for så vidt angår de ovenfor under a) og b) nævnte argentinske og brasilianske ordninger, er baseret på, at Kommissionen har lagt en forkert opfattelse af begrebet subsidier til grund. Ifølge Fediol fortolker Kommissionen begrebet for indskrænkende, navnlig ved at gå ud fra, at det er en forudsætning for, at der foreligger subsidier, at disse indebærer »en faktisk byrde« for de økonomiske midler, som den stat, der yder dem, råder over. Ifølge sagsøgeren fremgår det af en lang række omstændigheder, at begrebet tværtimod må fortolkes vidt.

For det første fremgår dette af indholdet af forordning nr. 2176/84. Det kan hverken af artikel 3, som alene omtaler subsidier, der ydes »direkte eller indirekte«, eller af listen i bilaget til forordningen udledes, at det er en forudsætning, at der foreligger en økonomisk byrde for det offentlige. Punkt d) i listen henviser f. eks. til ordninger, der ikke indebærer nogen økonomiske byrder, som f. eks. statens eller statslige organers »levering af... tjenesteydelser«. Man kan utvivlsomt ikke mod denne opfattelse henvise til ordlyden af punkt l) (»enhver... byrde for statskassen«), der ifølge sagsøgeren ikke kan være afgørende, idet listen er en liste over eksempler.

For en vid fortolkning af begrebet subsidier taler endvidere: a) formålet med forordningen, som netop er blevet udstedt for at beskytte produktionen i Fællesskabet mod konkurrence fra i hvert fald subsidieret import fra tredjelande; b) internationale aftaler, herunder navnlig artikel VI, stk. 3, anden sætning, i GATT og artiklerne 8, 9 og 11 i antisubsidiekodeksen; c) amerikansk (Trade Agreement Act 1979, section 771) og canadisk (Special Import Measures Act 1984) lovgivning; d) Traktatens artikel 92, således som Domstolen fortolker denne bestemmelse, og Kommissionen anvender den. I denne forbindelse bør man navnlig hæfte sig ved den strenghed, Kommissionen udviser, når den griber ind over for forskellige former for støtte, idet den ikke herved arbejder med nogen forudsætning om, at der skal foreligge en økonomisk byrde for staten.

6. Kommissionen har gjort den modsatte opfattelse gældende. Den anfører, at der ud over de begrænsninger, forordningen opstiller med hensyn til mulighederne for at træffe udligningsforanstaltninger (væsentlig skade for produktionen i Fællesskabet og en interesse for dette), gælder tre yderligere betingelser. Subsidierne skal: a) være indført af staten; b) indebære en økonomisk byrde for det offentlige; c) udgøre en fordel for de erhvervsdrivende, ordningen angår. Navnlig den anden betingelse er af betydning. Det er rigtigt, at den ikke omtales i artikel 3, men den er angivet i listens punkt l), der, således som det fremgår af reglens indplacering og brede affattelse, udgør et generelt kriterium. Punkterne a) til h) må derfor vurderes i lyset af dette kriterium, der ligeledes må anses som en integrerende del af enhver anden form for subsidier, herunder subsidier, der ikke er nævnt i listen, og subsidier, der har til formål at fremme produktions- eller transportvirksomhed, som ikke har nogen tilknytning til eksporten.

Denne fortolkning er endvidere i fuld overensstemmelse med målsætningerne med forordning nr. 2176/84 og de hensyn, der ønskes tilgodeset ved GATT-reglerne, idet disse målsætninger indebærer hindringer for den frie samhandel og derfor kun bør anvendes, hvor det er strengt nødvendigt. Den nævnte fortolkning kan ikke anfægtes under henvisning til ordningerne hos Fællesskabets handelspartnere og EØF-Traktatens artikel 92. Som det fremgår af tredje betragtning til forordningen, skal Rådet og Kommissionen tage hensyn til praksis i USA og Canada, men Fællesskabet skal utvivlsomt ikke uden videre kopiere, hvad der gælder i disse lande. Hvad endvidere angår begrebet støtte, er dette som bekendt fastsat under hensyn til forholdene inden for Fællesskabet og til oprettelsen af et enhedsmarked. Det er derfor naturligt, at der ved fortolkningen af dette begreb gælder strengere kriterier end for begrebet subsidier.

7. Ved vurderingen af disse opfattelser og sagsøgerens klagepunkter finder jeg, at der må der lægges vægt på de principper, der gælder for den prøvelsesret, som Domstolen efter fællesskabsretten har i spørgsmålet om

subsidier. Det fremgår af Fediol I-dommen, at Domstolens prøvelsesret ikke omfatter det skøn, som i henhold til forordningen er forbeholdt fællesskabsmyndighederne. Selv om der foreligger en sådan skønsbeføjelse, er Domstolen dog forpligtet til at efterprøve lovligheden af selve afgørelsen om afslutning af en antisubsidieprocedure. En klager kan således til støtte for at anfægte en sådan afgørelse henvise til omstændigheder, som er relevante for »afgørelsen af, om Kommissionen har overholdt de proceduremæssige garantier, ... og om Kommissionen har begået åbenbare fejl ved sin vurdering af de faktiske forhold eller undladt at tage hensyn til væsentlige omstændigheder af en sådan art, at det må antages, at der er tale om en subsidievirkning, eller i sin begrundelse ladet hensyn spille ind, der må ses som udtryk for magtfordrejning« (præmis 30).

Efter denne bemærkning skal jeg indledningsvis anføre, at Kommissionens opfattelse, således som denne har begrundet den, ikke synes overbevisende. Affattelsen af punkt l), som Kommissionen i væsentlig grad støtter sig på, kan således ikke antages at opstille et generelt kriterium, af i hvert fald to grunde: a) reglen er et led i bestemmelser, der ifølge selve den forordning (artikel 3, stk. 2), de udgør et bilag til, ikke er udtømmende; og b) den omstændighed, at reglen er nævnt sidst i listen, giver den langt fra nogen særlig valør, idet den dermed tværtimod fremstår som en opsamlingsregel i forhold til de øvrige regler i bilaget. Men dette er ikke alt. Som Fediol i øvrigt også gør det, sammenblander eller sætter Kommissionen lighedstegn mellem begreber, som der retligt set må sondres skarpt imellem, nemlig på den ene side selve begrebet subsidier, og på den anden side subsidier, som kan begrunde pålæggelse af told.

De to vildfarelser hænger sammen, eller mere præcist udtrykt, den ene er en følge af den anden. Som bekendt opstiller Kommissionen ud over kriterierne Fællesskabets interesse og skade forvoldt producenterne i Fællesskabet tre yderligere betingelser. Men da den kun tænker på subsidier, der kan give anledning til udligningsforanstaltninger, knytter den en forbindelse mellem sådanne foranstaltninger og sådanne subsidier. Resultatet er oplagt, nemlig at Kommissionen ser sig nødsaget til at finde grundlaget for sådanne foranstaltninger i den retsakt, der netop kun vedrører *denne* form for subsidier. Og da den ikke finder et sådant grundlag i artikel 2, ender den — med de nævnte overdrivelser og selvmodsigelser til følge — med at henvise til den eneste regel i listen over eksempler, der giver en smule støtte for dens synspunkt.

Lad mig tværtimod gå ud fra min ovenfor nævnte sondring, eller sagt på en anden måde, efter min opfattelse må man først undersøge, om der foreligger subsidier, hvorefter det, og kun i bekræftende fald, må afgøres, om disse bør neutraliseres ved hjælp af en told. Alle *puslespillets* brikker falder hermed på plads. Det bliver således klart, at spørgsmålet om de særlige betingelser vedrørende Fællesskabets interesser og skadeforvoldelse har tilknytning til det sidstnævnte problem, mens spørgsmålet om de af Kommissionen angivne kriterier vedrører det førstnævnte. Der er ikke den mindste tvivl om, at disse kriterier er relevante i *denne* sammenhæng, idet de netop er afgørende for, om der foreligger »subsidier som sådan«.

Dette bekræftes af følgende betragtning, der, selv om den ikke er støttet på fællesskabsretlige eller internationale bestemmelser, utvivlsomt er rigtig semantisk og logisk set. Subsidier — jeg mener, at man med rette kan fremstille det således — forudsætter nødvendigvis en begunstigelse af dem, den pågældende ordning vedrører, og en hertil svarende byrde for en myndighed, der, fordi den repræsenterer almene hensyn, stiller sig over, hvad markedskræfterne ellers ville resultere i. Det er åbenbart, at begrebet »byrde« her må forstås så bredt som muligt. Der foreligger således subsidier, ikke alene

når der må afholdes en udgift, men også når der mistes en indtægt eller opnås et mindre provenu, og selv — dette er tilfældet med ordninger som nævnt i punkt d) i listen — når der gennemføres en ordning, hvorved arbejdskraft, varer, *knowhow* osv. ikke længere anvendes til de pågældende myndigheders eget brug.

Denne opfattelse støttes endvidere af andre — måske mindre relevante, men lige så betydningsfulde — argumenter. Det første, der navnlig er velkendt i teorien, er baseret på en modsætningsslutning: Såfremt der ikke til begrebet subsidier er knyttet den nævnte forudsætning om, at der skal foreligge en byrde for statskassen, risikerer begrebet at blive udstrakt til at omfatte enhver form for indgriben fra det offentliges side i økonomien og dermed også pris- eller miljøpolitiske indgreb (jfr. Cunnane og Stanbrook, *Dumping and Subsidies. The Law and Procedures Governing the Imposition of Anti-Dumping and Countervailing Duties in the European Communities*, London og Bruxelles, 1983, s. 51; og Beseler og Willams, *Anti-Dumping and Anti-Subsidy Law. The European Community*, London, 1986, s. 123 til 125). Det andet argument er baseret på det indhold, som det beslægtede begreb støtte har i henhold til Traktaten, der — dette bør man ikke glemme — er en folkeretlig aftale. Også efter artikel 92 er støtte en statslig foranstaltning, der har en indvirkning på de midler, det offentlige råder over, og som har til formål at begunstige bestemte virksomheder eller former for produktion.

8. Efter således at have fastslået, at det er rigtigt, at de afgørende kriterier for, at der foreligger subsidier, er en byrde for staten og en fordel for de erhvervsdrivende, den pågældende ordning vedrører, vil jeg nu undersøge, om Kommissionen har anvendt disse kriterier korrekt ved dens vurdering af de af Fediol anfægtede argentinske og brasilianske ordninger. Som nævnt er der tale om: a) de af Argentina og Brasilien indførte ordninger med differentierede afgiftssatser ved eksport af sojaprodukter; b) de hindringer, som de to lande har opstillet for eksporten af sojabønner.

Sagsøgeren har gjort gældende, at de under a) nævnte ordninger omfatter to former for subsidier. Den første består i, at der gælder forskellige afgiftssatser for henholdsvis sojabønner og produkter fremstillet på basis heraf (sojaolie og -kager). Sojabønner er belagt med en høj afgift (25 i stedet for 13 i Argentina, og 13 i stedet for 11 og 8% i Brasilien), hvilket giver producenterne af sojabønner et incitament til at afsætte deres produktion på det indenlandske marked. De argentinske og brasilianske forarbejdningsvirksomheder opnår dermed *indirekte* subsidier til produktionen af sojakager, idet de kan forarbejde en råvare — nemlig sojabønner — som de har mulighed for at opkøbe til priser, der er særligt gunstige som følge af det store udbud.

Ved den anden form er der tale om *direkte* subsidier. For staten indebærer forskellen mellem de to afgiftssatser et mindre afgiftsprovenu, for så vidt angår eksporten af sojabønner, og dermed et indtægtstab eller, om man vil, den økonomiske byrde, som ifølge Kommissionen er en forudsætning for at bringe artikel 3 i anvendelse. I Brasiliens tilfælde forværres forholdet af, at der gælder en omsætningsafgift, som i realiteten virker som en eksportrestitution. Ifølge den pågældende lovgivning tilkommer forskellen mellem afgiften for henholdsvis sojabønner og sojakager, der eksporteres, forarbejdningsvirksomhederne.

Med hensyn til de under b) angivne ordninger kan jeg være meget kortfattet. Fediol mener, at afgifterne til registrering og andre formaliteter, som Brasilien og Argentina opkræver ved eksport af sojabønner, også er medvirkende til at afholde producenterne fra at afsætte sojabønner på verdensmarkedet, hvilket også bidrager til, at de nationale forarbejdningsvirksomheder kan forsyne sig med råvarer til de lavest mulige priser.

Dette anbringende kan ikke lægges til grund. Det er klart, at anvendelsen af forskellige afgiftssatser for produkter inden for samme sektor (dvs. »soja-sektoren«) begunstiger dem, der kun skal betale afgift efter den laveste sats, og Kommissionen erkender åbent dette i de anfægtede afgørelser. Men kan en sådan ordning også antages at opfylde den betingelse, at der skal foreligge en byrde for statskassen? Efter min opfattelse må svaret blive nej. Som jeg allerede har nævnt, kan man godt forestille sig en byrde i form af færre indtægter, men utvivlsomt kun for så vidt der gælder en regel, i forhold til hvilken dette fremstår som en undtagelse, og dermed kun, såfremt de produkter eller de former for virksomhed, der er underlagt en bestemt afgift, altid rammes af denne med den samme sats. For så vidt angår den argentinske eksportafgift, er denne betingelse ikke opfyldt (satsen på 10% gælder f. eks. grønsager og læder), og hvad angår den brasilianske omsætningsafgift (ICM), er en sats på 0 i realiteten hovedreglen for forarbejdede produkter.

Om denne afgift bemærker jeg endvidere, at den er blevet udvidet til også at omfatte eksport af sojaolie og -kager, hvilket netop skete efter en demarche fra Kommissionen, og at den i den anfægtede afgørelse er blevet anset som en afgift, der ikke udgør en byrde for statskassen, fordi den finder anvendelse på det forarbejdede produkt (punkt 12.5). I svarskriftet har Kommissionen imidlertid henvist til, at da afgiften forfalder på det tidspunkt, da sojabønnerne opkøbes, rammer den produktet på forarbejdningsstadiet og dermed omsætningen. At afgiften har denne karakter, ændres ikke af den omstændighed, at den afgift, der allerede er blevet opkrævet af råvaren, tages i betragtning ved afgiftens beregning på det tidspunkt, da sojaolien eller -kagerne eksporteres.

Da ICM rammer omsætningen, henhører denne afgift under punkt h) i listen i bilaget til forordningen, hvorefter der kan ske tilbagebetaling af afgifter, som allerede er blevet opkrævet af råvarer, der anvendes til fremstilling af det produkt, der skal eksporteres. Det er derfor fuldstændigt korrekt, at Kommissionen har afvist at anse den nævnte ordning som udtryk for subsidier. Som intervenienten Abiove har henledt opmærksomheden på, er forholdet i øvrigt det, at selv de amerikanske myndigheder med deres strenge og skeptiske holdning ikke har rejst indvendinger mod den brasilianske ordning med differentierede afgiftssatser.

Endelig kan der heller ikke gives Fediol medhold i, hvad sammenslutningen har anført om de argentinske og brasilianske hindringer for eksporten af sojabønner. Da prisen for dette produkt afhænger af den grad af elasticitet, som efterspørgslen udviser, og af udbudet på verdensmarkedet, kan nogle forskellige administrative formaliteter ikke antages at have nogen indvirkning på prisniveauet med det resultat, at produktionen i højere grad afsættes på det indenlandske marked, således at forarbejdningsvirksomhederne dermed begunstiges. Men betingelsen om, at der skal foreligge en byrde for statskassen, er heller ikke opfyldt. De nævnte formaliteter tjener nemlig dels statistiske formål, dels til at forhindre spekulation.

Jeg har hermed afsluttet undersøgelsen af de klagepunkter, som Fediol, også under henvisning til artikel 7, har fremsat mod afgørelsen om importen af sojakager fra Argentina, og det fremgår utvivlsomt heraf, at Kommissionen må frifindes i sag 187/85.

9. Tilbage står nu at undersøge de af Fediols klagepunkter, som kun er rettet mod afgørelsen om importen fra Brasilien (sag 188/85). Disse omhandler fire problemstillinger. For det første må det undersøges, om Kommissionen med rette har vurderet en ordning vedrørende sojabønner [jfr. ovenfor under c)] således, at den ikke udgør subsidier. Derefter må det afgøres, om Kommissionen med rette ikke har villet sidestille to ordninger vedrørende eksporten af sojaolie [jfr. ovenfor under d) og e)] med ordningerne vedrørende sojakager. Derefter må der ske en undersøgelse af den vurdering, på grundlag af hvilken sagsøgte skønnede, at Fællesskabets interesser ikke krævede, at der burde ske en neutralisering af virkningerne af de subsidier, som det erkendtes blev ydet til eksporten af sojakager [jfr. ovenfor under f) og g)]. Endelig må det afgøres, om Kommissionen lovligt kunne afslutte undersøgelsen efter allerede at have foreslået Rådet, at der blev indført en told, for så vidt angår de pågældende ordninger.

Jeg går frem i den nævnte rækkefølge. Det første klagepunkt angår finansiering af oplagring af sojabønner til præferencerentesatser. Sagsøgeren har anført, at den normale rentesats for lån med en løbetid på 180 dage i den periode, som Kommissionens undersøgelse omfattede (1983), var mellem 100 og 150%. For lån med samme løbetid med henblik på oplagring af sojabønner gjaldt der derimod i henhold til et regeringsprogram vedrørende oplagring af 27 landbrugsråvarer en rentesats på 45%. Fediols klagepunkt er således, at Kommissionen:

a) ikke har anerkendt, at denne begunstigende ordning klart var sektorspecifik og dermed burde imødegås med udligningstold (jfr. ovenfor, punkt 2 in fine);

b) har overset, at ordningen, selv om den formelt blev ophævet den 1. januar 1984, blev videreført i endnu lang tid og i hvert fald stadig blev anvendt i løbet af undersøgelsesperioden;

c) har begået magtfordrejning ved ikke under disse omstændigheder at yde produktionen i Fællesskabet en beskyttelse.

Det under a) angivne klagepunkt savner grundlag. Ifølge Fediol var den omhandlede ordning sektorspecifik, idet den kun gjaldt bestemte forarbejdningsvirksomheder på landbrugsområdet, herunder navnlig virksomheder, der fremstiller forarbejdede sojaprodukter. Det fremgår imidlertid af sagens akter, at de pågældende subsidier gjaldt en så lang række forskellige produkter (soja, fisk, druer, silke osv.), at ordningen omfattede samtlige landbrugsråvarer, der kan oplagres. De eneste produkter, der ikke var omfattet heraf, var dem, der ikke oplagres, enten på grund af deres beskaffenhed eller den begrænsede produktion af dem, eller — dette er tilfældet med kakao og kaffe — som følge af den særlige ordning, der i henhold til internationale aftaler gælder for dem.

Man kan heller ikke hævde, at soja blandt de nævnte produkter var genstand for en ubegrundet særlig gunstig behandling. Rent bortset fra, at Fediol's og Kommissionens angivelser på dette punkt ligger meget tæt op ad hinanden (31,9 og 31,7%), afspejler disse klart den betydning, sojasektoren har

opnået i den brasilianske økonomi. Som bekendt har soja med en årlig produktion på mere end 15 mio. tons overtaget kaffens plads som landets vigtigste afgrøde.

Da man således ikke kan tale om sektorspecifikke subsidier, er det åbenbart, at klagepunkterne om subsidiernes varighed og om, at Kommissionen har begået magtfordrejning ved at afslutte undersøgelsen på dette punkt, heller ikke kan lægges til grund. Jeg behøver derfor ikke at gå nærmere ind herpå.

10. Jeg skal herefter behandle spørgsmålet om finansiering af eksporten af sojaolie til præferencerentesatser og skattefritagelse for indtægter i forbindelse hermed. Sagsøgeren gør gældende, at disse ordninger udgjorde indirekte subsidier til eksporten af sojakager, idet disse lettelser kom de erhvervsdrivende inden for dette område til gode.

Dette klagepunkt savner grundlag. Ganske vist indebar de to ordninger en udgift for den brasilianske statskasse, men de har ikke medført nogen — selv indirekte — fordel for sojakager. Det er muligt, at ordningerne indebar en fordel for sojakager af de grunde, Fediol har angivet, men der foreligger herved utvivlsomt ikke nogen årsagsforbindelse til de omtvistede foranstaltninger. Såfremt eksporten af sojakager — som hævdet af sagsøgeren — reelt drog fordel af ordningerne, beroede dette på et valg, som eksportørerne traf på grundlag af en lang række forskellige forhold og en fri vurdering af deres interesser.

11. De to sidste ordninger, som Fediol har anfægtet, er finansiering af eksporten af sojakager til præferencerentesatser og skattefordele i forbindelse med terminsforretninger, som forarbejdningsvirksomhederne effektuerer på de udenlandske markeder (såkaldte »hedging-operationer«). Kommissionen erkendte, at disse ordninger udgjorde subsidier og anslog størrelsesordenen til henholdsvis 7,66 og 0,09% af fob-værdien. Den stillede forslag til Rådet om til imødegåelse heraf at indføre en told, der dog ikke straks skulle opkræves (den 4. januar 1985). Efter Kommissionen senere havde konstateret, at den brasilianske regering havde ophævet ordningerne med præferencerentesatser i september 1983, og i betragtning af betænkelighederne i Rådet mod at indføre told, ændrede Kommissionen opfattelse. Den anførte nu, at Fællesskabets interesser ikke krævede en indførelse af udligningsforanstaltninger, og at proceduren kunne afsluttes.

Fediol har fremsat tre argumenter mod de pågældende punkter i den anfægtede afgørelse (5, 6 og 27). For det første gør sagsøgeren gældende, at der er sket en tilsidesættelse af artiklerne 9 og 12 i forordning nr. 2176/84. Når det er fastslået, at en ordning udgør subsidier til skade for produktionen i Fællesskabet, kan man ikke forestille sig, at det ikke skulle være i Fællesskabets interesse at opkræve udligningstold, og man kan i hvert fald ikke med henvisning til Fællesskabets interesse undlade at indføre en sådan. I øvrigt tilkommer det i henhold til artikel 12 alene Rådet at vurdere, hvad denne interesse tilsiger, når der skal træffes afgørelse om indførelse af endelige foranstaltninger.

For det andet gør Fediol gældende, at det fuldstændige omsving i Kommissionens holdning efterlader en formodning om, at afgørelsen er udtryk for magtfordrejning. Endvidere er den procedure, der ligger forud for afgørelsen, behæftet med mangler. Når Kommissionen først har opfordret Rådet til at indføre told, er Kommissionen — som sagsøgeren gør gældende ved sit tredje argument — ikke længere beføjet til at afslutte undersøgelsen ved stiltiende at trække

sit forslag tilbage og herved forhindre Rådet i selv at træffe afgørelse om de nødvendige foranstaltninger.

12. Jeg har først en indledende bemærkning. I replikken har Fediol frafaldet klagepunktet om »hedging-operationer«, idet sagsøgeren har erkendt, at dette problem har en begrænset betydning. Mine følgende bemærkninger drejer sig derfor kun om præferencerentesatserne ved eksport af sojakager.

For så vidt angår det første argument, bør det understreges, at den omstændighed, at nogle subsidier kan påføre produktionen i Fællesskabet en væsentlig skade, ifølge forordning nr. 2176/84 ikke i sig selv kan begrunde en indførelse af udligningsforanstaltninger. I overensstemmelse med reglerne i GATT og i modsætning til den amerikanske »Trade Agreement Act« opstiller forordningen endnu en betingelse. En indførelse af udligningstold skal være påkrævet »af hensyn til Fællesskabets interesser«.

Efter min opfattelse er det klart, at der ikke herved kan ses bort fra interesserne hos de producenter i Fællesskabet, der driver virksomhed inden for de pågældende sektorer. Men det er lige så utvivlsomt, at man ikke ved vurderingen alene kan se på, hvad en beskyttelse af disse interesser tilsiger, idet producenternes interesser under alle omstændigheder er blevet taget i betragtning ved vurderingen af skaden. Vurderingen af Fællesskabets interesser kan kun ske på grundlag af mere vidtrækkende kriterier. F. eks. må det ikke alene ud fra handelsmæssige, men også *politiske*, overvejelser afgøres, om der bør indføres told. Tager man dette som udgangspunkt — eller sagt mere konkret, når henses til, at modsat dumping iværksættes de foranstaltninger, som tolden er en reaktion på, ikke af virksomheder, men af *regeringer*, og ofte for at beskytte afgørende offentlige interesser — er det endvidere lige så åbenbart, at de institutioner, der skal foretage den nævnte vurdering, må råde over vidtgående skønsmæssige beføjelser.

Efter at have fastslået dette princip (som Domstolen i øvrigt ikke har bestridt, jfr. præmis 30 i Fediol I-dommen) vil jeg straks tilføje, at Rådet i forbindelse med den omtalte vurdering ikke på nogen måde generelt indtager en dominerende rolle, idet Rådet kun har kompetence til at træffe *én* af de beslutninger, som proceduren kan give anledning til. I henhold til artikel 11 er det f. eks. udtrykkeligt ved indførelse af midlertidig told Kommissionen, der skal foretage vurderingen af spørgsmålet om Fællesskabets interesser, og artikel 9 går i samme retning, hvad angår afgørelsen om at afslutte en undersøgelse, når udligningsforanstaltninger ikke findes at være påkrævede — såfremt man fortolker bestemmelsen med et minimum af sund fornuft. I en sådan sammenhæng kan man derfor utvivlsomt ikke under henvisning til artikel 12 hævde, at Rådet efter forordningen er ene om at råde over en skønsbeføjelse. I realiteten er meningen med denne bestemmelse kun, at Rådet skal foretage en sidste overvejelse af, hvad Fællesskabets interesser tilsiger, når det findes påkrævet at indføre endelig told.

13. Det andet argument hviler også på et spinkelt grundlag. Som jeg lige har redegjort for, fremgår det klart af artiklerne 9, 11 og 12, at Kommissionen råder over en selvstændig skønsbeføjelse fra det øjeblik, en klage indgår til den, og indtil Rådet træffer endelig afgørelse. Alt efter omstændighederne kan Kommissionen således vælge at indlede eller ikke at indlede en undersøgelse, fortsætte eller afslutte den, indføre eller undlade at indføre midlertidig told, ophæve denne efter udløbet af gyldighedsperioden eller anmode Rådet om en forlængelse, og endelig kan Kommissionen

foreslå eller undlade at foreslå Rådet, at der indføres endelig told.

For mig at se er det klart, at Kommissionen inden for en sådan ordning lovligt kan tilpasse de initiativer, den tager, til udviklingen, og det er derfor ganske meningsløst at kritisere Kommissionen for at handle selvmodsigende, idet det kan være en ny omstændighed — som f. eks. ophævelse af en ordning med præferencerentesatser — der får den til at justere eller fuldstændigt ændre dens hidtidige holdning. Hertil kommer, at Kommissionens kursændring her hverken var pludselig eller uforudsigelig. Som bekendt foreslog Kommissionen netop samtidig med dens forslag om at indføre told, at denne blev suspenderet.

14. Jeg kommer nu til det tredje argument, hvorefter Kommissionen har overskredet sine beføjelser ved stiltiende at trække sit forslag til Rådet tilbage. Når henses til mine bemærkninger i de to foregående afsnit, kan der ikke antages at være større grundlag for dette klagepunkt end for de andre. Da Kommissionen som påvist er enekompetent med hensyn til undersøgelsen, indtil Rådets endelige afgørelse, er det utvivlsomt, at den kan beslutte at afslutte proceduren, selv efter at have anmodet Rådet om at indføre endelige foranstaltninger.

Den eneste betingelse, der skal være opfyldt, er, at afgørelsen skal have form af en behørigt begrundet retsakt, og denne betingelse er opfyldt her. Den omtvistede afgørelse opfylder alle de betingelser, som forordning nr. 2176/84 opstiller med hensyn til at afslutte proceduren, hvorved jeg navnlig skal bemærke, at det i afgørelsen er angivet, at det i henhold til artikel 6 nedsatte rådgivende udvalg ikke rejste indvendinger mod, at proceduren blev afsluttet.

15. Jeg skal herefter sammenfattende foreslå, at Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber frifindes i de to af Fédération de l'industrie de l'huilerie de la CEE den 18. juni 1985 anlagte sager.

Sagsøgeren har tabt sagerne og bør derfor dømmes til at betale sagsomkostningerne.