CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL G. F. MANCINI van 15 maart 1988 *

Mijnheer de President,
mijne heren Rechters,

1. Mijn conclusie heeft betrekking op de door de Federatie van de olie-industrie in de EEG (hierna: Fediol) ingestelde beroepen 187/85 en 188/85, strekkende tot nietigverklaring van de door de Commissie van de Europese Gemeenschappen op 16 en 18 april 1985 vastgestelde besluiten 85/233 en 85/239. Bij die besluiten, die zijn gebaseerd op verordening nr. 2176/84 van de Raad van 23 juli 1984 betreffende beschermende maatregelen tegen invoer met dumping of subsidiëring uit derde landen (PB 1984, L 201, blz. 1), beëindigde de Commissie de anti-subsidieprocedures die zij op klacht van verzoekster had ingesteld met betrekking tot de invoer van sojaschroot van oorsprong uit Brazilië en Argentinië (PB 1985, respectievelijk L 106, blz. 19 en L 108, blz. 28).

De twee beroepen zijn niet volledig identiek, maar hebben tal van punten gemeen: de memories die het onderzoek van de Commissie op gang hebben gebracht, betroffen immers de invoer van hetzelfde produkt en de als subsidies gelaakte praktijken en de door Fediol aangevoerde middelen zijn grotendeels dezelfde. Deze nauwe banden, te zamen met voor de hand liggende redenen van proceseconomie, rechtvaardigen een gezamenlijke behandeling van de twee geschillen; de in het kader van het beroep betreffende de invoer uit Brazilië (zaak 188/85) aangevoerde middelen en argumenten zal ik uiteraard afzonderlijk onderzoeken (nrs. 9 tot 14).

Nog enkele inleidende opmerkingen. De zaken waarin het Hof thans uitspraak heeft te doen, passen in het kader van een geschil tussen Fediol en de Commissie dat reeds meer dan tien jaar aansleept. Dit geschil heeft reeds aanleiding gegeven tot een arrest van het Hof (arrest van 4 oktober 1983, zaak 191/82, Jurispr. 1983, blz. 2913) en zal binnen afzienbare tijd leiden tot een derde arrest; bij het Hof is immers nog een beroep van Fediol aanhangig strekkende tot nietigverklaring van het besluit van 22 december 1986 houdende afwijzing van haar verzoek om inleiding van een onderzoek naar andere vermoede onrechtmatige praktijken bij de invoer van sojaschroot uit Argentinië (zaak 70/87).

Dit langdurige conflict vindt zijn oorsprong in de economische belangen van de Europese sojabonenverwerkende olie-industrie. De communautaire produktie van sojaschroot (de vaste stof die na persing van de olie uit de bonen overblijft en meestal als diervoeder wordt gebruikt) wordt immers aanzienlijk geschaad door de importen uit Brazilië en Argentinië, die de laatste jaren in Europa een marktaandeel van nagenoeg 50% hebben veroverd. Anderzijds levert de uitvoer van sojaderivaten, in het onderhavige geval sojaschroot, winsten op, die een van de belangrijkste posten vormen op de actiefzijde van de — zoals bekend deficitaire — betalingsbalans van de twee Latijnsamerikaanse landen. Dit verklaart waarom de respectieve organisaties van sojaproducenten, de Camara de la industria aceitera de la Republica argentina en de Associação brasileira das industrias de oleos vegetais

* Vertaald uit het Italiaans.

(hierna Ciara en Abiove), hebben geïntervenieerd ter ondersteuning van de bestreden besluiten.

2. Voor een beter begrip van de aan de orde zijnde problemen, is het nuttig de relevante regeling in herinnering te brengen. Zij ligt vervat in de reeds genoemde verordening nr. 2176/84, die de bestaande bepalingen heeft gewijzigd en aangepast aan:

a) de internationale verplichtingen die voor de Gemeenschap voortvloeien uit artikel VI van de GATT (Algemene Overeenkomst betreffende tarieven en handel, Nations Unies, *Recueil des traités*, deel 55, blz. 187);

b) de uitleggingsregels die naar aanleiding van de Tokio-ronde zijn vastgesteld in de zogenoemde „anti-subsidiecode" (Overeenkomst inzake de uitlegging en de toepassing van de artikelen VI, XVI en XXIII van de GATT, gesloten te Genève op 12 april 1979).

De verordening wijdt verschillende procedurele en materiële bepalingen aan de materie die ons hier bezighoudt. De kern van de regeling is artikel 3, lid 1, luidens hetwelk „een compenserend recht kan worden ingesteld ter compensatie van elke subsidie die rechtstreeks of onrechtstreeks in het land van oorsprong of van uitvoer wordt verleend voor de vervaardiging, de produktie, de uitvoer of het vervoer van een produkt waarvan het in het vrije verkeer brengen in de Gemeenschap schade veroorzaakt". Dit beginsel kent evenwel beperkingen: volgens artikel 4 moet het immers gaan om een „aanmerkelijke" schade aan een communautaire bedrijfstak en volgens artikel 12 kunnen definitieve maatregelen slechts worden vastgesteld, wanneer „de belangen van de Gemeenschap" dit eisen.

Zoals wij zullen zien, geeft de verordening — anders dan voor dumping (artikel 2, lid 2) — geen algemene en abstracte definitie van het begrip subsidie, doch noemt zij slechts de voorwaarden voor de instelling van het recht. Evenmin kan worden gezegd, dat de als bijlage toegevoegde lijst het ontbreken van een nauwkeurige definitie van dit begrip goedmaakt; afgezien van zijn louter enuntiatief karakter, geeft die lijst immers slechts — met het oog op de toepassing van de rechten — een opsomming van praktijken die neerkomen op het stimuleren van de uitvoer.

Iedereen weet evenwel dat rechtstreekse subsidies verschillen van indirecte subsidies doordat zij van dien aard zijn dat zij onmiddellijk gevolgen hebben voor het eindprodukt en dat het onderscheid tussen exportsubsidies en interne subsidies aan de bestemming van het produkt zelf is gerelateerd. Op het niveau van de GATT kunnen de interne subsidies niet aanleiding geven tot retorsiemaatregelen, omdat zij door sommige landen, en inzonderheid door derde-wereldlanden, worden gebruikt ter verwezenlijking van „belangrijke doelstellingen van het sociale en economische beleid" (cf. artikelen 8, 11 en 14 van de anti-subsidiecode); op communautair niveau kunnen zij wel leiden tot retorsiemaatregelen. De Raad en de Commissie beroepen zich immers op artikel 3, wanneer die subsidies, in plaats van te zijn gericht op het verlenen van een niet-discriminatoir voordeel aan de industrie of de landbouw, van sectoriële of specifieke aard zijn en derhalve het concurrentievermogen van bepaalde bedrijfstakken beogen te bevorderen.

3. De Commissie heeft *in limine litis* een exceptie van niet-ontvankelijkheid opgeworpen tegen sommige conclusies van Fediol, zonder dit evenwel te doen in de vorm van een tussenvordering. Haars inziens wordt in deze zaak immers aan het Hof gevraagd, vast te stellen dat de omstreden praktijken

subsidies in de zin van het gemeenschapsrecht opleveren. Ciara heeft zich in zaak 187/85 bij deze exceptie aangesloten.

Mijns inziens verwart de Commissie hierbij het *petitum* van de twee beroepen, die ongetwijfeld strekken tot nietigverklaring van de beëindigingsbesluiten, met de daartoe aangevoerde middelen. De exceptie is derhalve ongegrond.

4. Thans kom ik tot de grond van de zaak. Fediol voert allereerst aan, dat het besluit betreffende de invoer uit Argentinië (zaak 187/85) in strijd is met artikel 3 van verordening nr. 2176/84, op grond dat in dit besluit niet als subsidie zijn aangemerkt de navolgende praktijken: a) differentiële belastingen bij de uitvoer van sojaschroot, b) belemmeringen bij de uitvoer van sojabonen. Verder klaagt verzoekster over schending van artikel 7. De Commissie zou de feiten niet volledig hebben onderzocht en inzonderheid niet de nodige aandacht hebben besteed aan het onderzoek van de aard, de omvang en de gevolgen van de gelaakte praktijken.

Met betrekking tot het besluit betreffende de invoer uit Brazilië (zaak 188/85) voert Fediol daarentegen drie middelen aan. Het eerste betreft eveneens de schending van artikel 3, doch de praktijken die haars inziens ten onrechte niet als subsidie zijn aangemerkt, zijn talrijker. Naast de hiervoren sub a en b genoemde praktijken, gaat het immers verder om: c) preferentiële financiering van de opslag van sojabonen; d) preferentiële financiering van de uitvoer van sojaolie, voor zover daarmee een indirecte bevoordeling van de sector sojaschroot wordt beoogd; e) vrijstelling van belasting op de winst over de uitvoer van sojaolie.

Het tweede middel heeft een tweeledig aspect, te weten schending van de wet en misbruik van bevoegdheid, en betreft het niet-toepassen van compenserende rechten met betrekking tot twee andere praktijken, te weten: f) preferentiële financiering van de uitvoer van sojaschroot; g) fiscale voordelen met betrekking tot termijntransacties van Braziliaanse producenten op buitenlandse markten. De Commissie erkent weliswaar dat deze maatregelen subsidies zijn die nadelige gevolgen hebben voor de Europese industrie, maar past de rechten niet toe op grond dat het daartoe door de verordening geëiste communautair belang ontbreekt.

Het derde middel berust eveneens op schending van de wet, inzonderheid de artikelen 9 en 12. Aan de Commissie wordt verweten, dat zij de anti-subsidieprocedure heeft beëindigd, ofschoon zij aan de Raad had voorgesteld compenserende maatregelen te treffen met betrekking tot de sub f en g genoemde praktijken. Deze tegenstrijdige gedragingen zijn bovendien kenmerkend voor misbruik van bevoegdheid.

5. Het aan schending van artikel 3 ontleende middel met betrekking tot de sub a en b genoemde Argentijnse en Braziliaanse praktijken, berust op een uitgebreide kritiek op het door de Commissie gehanteerde begrip subsidie. Volgens Fediol is dit begrip veel te eng, vooral omdat wordt verlangd dat de subsidie een „daadwerkelijke last" vormt voor de inkomsten van de staat die de subsidie verleent. Tal van argumenten pleiten daarentegen voor een ruime formulering van dit begrip.

Allereerst is er de tekst van verordening nr. 2176/84. Het vereiste van een last voor de overheidsfinanciën kan niet worden afgeleid uit artikel 3, waar enkel sprake is van „rechtstreeks of onrechtstreeks" verleende subsidies, en evenmin uit de als bijlage bij die verordening gevoegde lijst. Punt d van die lijst heeft het bij voorbeeld over praktijken die geen financiële gevolgen hebben, zoals „levering (van produkten) of diensten" door de overheid of door overheidsorganen; daartegen kan zeker niet worden aangevoerd het bepaalde sub 1 („alle uitgaven ten laste van de overheidsfinanciën"), waaraan, gezien het enuntiatief karakter van de lijst, geen beslissend belang toekomt.

Voor een ruim subsidiebegrip pleiten daarentegen: a) het doel van de verordening, die juist is vastgesteld om de communautaire produktie te beschermen tegen de mededinging van op enigerlei wijze gesubsidieerde importen uit derde landen; b) de internationale regeling, in het onderhavige geval artikel VI, lid 3, tweede zin, van de GATT en de artikelen 8, 9 en 11 van de anti-subsidiecode; c) de regelingen van de Verenigde Staten (Trade Agreement Act 1979, Section 771) en Canada (Special Import Measures Act 1984); d) artikel 92 EEG-Verdrag, zoals dit door het Hof wordt uitgelegd en door de Commissie wordt toegepast. Van bijzonder belang is daarbij de strengheid waarmee deze laatste optreedt tegen de verschillende vormen van steun, zonder te eisen dat die steun een last voor de overheidsfinanciën van de betrokken staat meebrengt.

6. De Commissie verdedigt de tegenovergestelde stelling. Haars inziens dienen de grenzen die de verordening aan de vaststelling van compenserende maatregelen stelt (aanmerkelijke schade aan een Europese bedrijfstak en een belang van de Gemeenschap), te worden aangevuld met drie vereisten. De subsidie moet namelijk: a) door de staat worden verleend; b) uitgaven ten laste van de overheidsfinanciën meebrengen; c) de begunstigden een voordeel verschaffen. Van bijzonder belang is het tweede vereiste. Het staat weliswaar niet in artikel 3, doch het komt voor onder punt 1 van de lijst, dat, gezien zijn plaats en zijn alomvattende inhoud, een algemeen criterium poneert. Derhalve moeten de punten a tot en met h worden gelezen in het licht van punt 1 en moet het ervoor worden gehouden dat dit vereiste inherent is aan alle andere praktijken, ook aan die welke niet in de lijst worden genoemd en zelfs aan die welke gericht zijn op het bevorderen van produktie- of vervoerswerkzaamheden die geen verband houden met de uitvoer.

Die uitlegging is overigens volledig in overeenstemming met de doelstellingen van verordening nr. 2176/84 en met de geest van de GATT, die het handelsverkeer weliswaar beperkingen oplegt doch niet verder wil gaan dan wat absoluut noodzakelijk is. Zij kan ook niet met succes worden bestreden met een beroep op de door de handelspartners van de Gemeenschap gekozen oplossingen of met een beroep op artikel 92 EEG-Verdrag. Uit de derde overweging van de considerans van de verordening blijkt immers, dat de Amerikaanse en de Canadese praktijk voor de Raad en de Commissie elementen zijn waarmee rekening moet worden gehouden, maar dat het zeker geen gegevens zijn die slaafs moeten worden nagevolgd. Verder weet iedereen, dat het begrip steun voor intracommunautair gebruik en in de optiek van een eenheidsmarkt is bedacht; het is derhalve normaal dat voor de uitlegging ervan striktere criteria moeten worden gehanteerd dan die welke voor het begrip subsidie gelden.

7. Bij het onderzoek van de aldus samengevatte stellingen en van de door verzoekster aangevoerde middelen, mogen de beginselen die het Hof beschouwt als de grondslag van de controle waarmee het ter zake van subsi-

dies door de regeling is belast, niet uit het oog worden verloren. Gelijk het Hof in het arrest Fediol I overwoog, kan de rechter niet treden in de beoordeling die op grond van de verordening is voorbehouden aan de gemeenschapsautoriteiten, maar heeft hij ook in het geval van een dergelijke discretionaire bevoegdheid de rechtmatigheid van het beëindigingsbesluit te onderzoeken. De klager heeft evenwel het recht om voor de rechter tegen dit besluit alles aan te voeren „wat dienstig kan zijn voor het onderzoek of de Commissie de... procedurele waarborgen in acht heeft genomen, of zij de feiten niet kennelijk verkeerd heeft beoordeeld, of zij wezenlijke gegevens die het bestaan van gevolgen van subsidiëring aannemelijk zouden kunnen maken, (in aanmerking heeft genomen,) dan wel bij (de) motivering overwegingen een rol heeft laten spelen, die misbruik van bevoegdheid opleveren" (ro. 30).

Dit gesteld zijnde, moet meteen worden gezegd dat de stelling van de Commissie, zoals zij hier is geformuleerd, niet kan worden aanvaard. Het bepaalde sub l, waarop zij grotendeels is gebaseerd, kan immers geen algemeen criterium bevatten en dit om ten minste twee redenen: a) het staat in een tekst die volgens de verordening zelf waarbij hij als bijlage is gevoegd (artikel 3, lid 2), niet uitputtend is; b) het staat aan het einde van de lijst, hetgeen helemaal niet impliceert dat het een overwegend belang heeft maar wel dat het gewoon een restpost vormt ten aanzien van de onder de voorafgaande letters genoemde praktijken. Er is echter meer. De Commissie verwart of vereenzelvigt — zoals overigens ook Fediol — begrippen die juridisch streng moeten worden gescheiden, te weten: de subsidie *in se* en de subsidie die de instelling van rechten rechtvaardigt.

De twee vergissingen zijn met elkaar verweven, of beter gezegd, de ene is een gevolg van de andere. Zoals u zich zult herinneren, voegt de Commissie aan de voorwaarden „belang voor de Gemeenschap en schade voor de producenten" drie vereisten toe; maar omdat er in haar ogen slechts één subsidie bestaat, namelijk die welke aanleiding kan geven tot compenserende maatregelen, verbindt zij die vereisten aan deze subsidie. Het resultaat ligt voor de hand: de Commissie is verplicht de grondslag voor deze maatregelen te zoeken in de rechtsvoorschriften, die zich juist *enkel* met die subsidie bezighouden; en daar zij deze grondslag niet vindt in artikel 2, zit er voor haar niets anders op dan met de kunstgrepen en ongerijmdheden waarvan sprake, haar toevlucht te nemen tot de enige bepaling van de enuntiatieve lijst die wat koren op haar molen gooit.

Laten wij evenwel uitgaan van het onderscheid waarop ik heb gezinspeeld of, met andere woorden, laten wij aannemen dat de uitlegger zich allereerst dient af te vragen of er sprake is van een subsidie, en eerst in het geval van een bevestigend antwoord moet nagaan of deze dient te worden geneutraliseerd door de instelling van een recht. Alle stukjes van de *puzzel* vallen dan op hun juiste plaats. Wij zullen dan immers zien dat de wettelijke voorwaarden, belang en schade, betrekking hebben op het tweede aspect, terwijl de door de Commissie geformuleerde vereisten het eerste aspect betreffen. En in *dat* kader zijn die vereisten op hun plaats, daar zij precies overeenkomen met de bestanddelen van een „subsidie als zodanig"; dit lijdt niet de minste twijfel.

Dit wordt aangetoond door een opmerking die weliswaar geen steun vindt in communautaire of internationale bepalingen, doch uit semantisch en logisch oogpunt niet kan worden betwist; subsidie — zo kan mijns inziens worden gezegd — impliceert noodzakelijkerwijs een voordeel voor de begunstigden en een dienovereenkomstig offer voor iemand die zich om redenen van algemeen belang onttrekt aan de wetten van de markt. Het is duidelijk dat het begrip „offer" zo ruim mogelijk moet worden begrepen. Wij staan derhalve niet alleen voor een

subsidie in geval van een uitgave, maar ook in geval van winstderving en zelfs — zoals bij de sub d van de lijst genoemde praktijken — in geval van een maatregel die personen, goederen, know-how, enzovoort, van hun grondbestemming afbrengt.

De juistheid van deze conclusie wordt overigens bevestigd door andere, misschien minder relevante maar niettemin betekenisvolle, argumenten. Het eerste argument, dat vooral in de rechtsleer is aangevoerd, is een *a-contrario* argument; wanneer het begrip subsidie niet wordt verbonden aan het vereiste van uitgaven voor de overheidsfinanciën, dreigt het zo ruim te worden dat het elke vorm van overheidstussenkomst in de economie, en derhalve ook het prijsbeleid of de vaststelling van milieuparameters, omvat (Cunnane en Stanbrook, *Dumping and Subsidies. The Law and Procedures Governing the Imposition of Anti-Dumping and Countervailing Duties in the European Communities*, Londen en Brussel 1983, blz. 51; Beseler en Williams, *Anti-Dumping and Anti-Subsidy Law. The European Community*, Londen 1986, blz. 123-125). Het tweede argument bestaat in de wijze waarop het Verdrag — dat, laten wij dit niet vergeten, een internationale overeenkomst is — het daarmee verwante fenomeen van de steun regelt; ook de steun bestaat volgens artikel 92 immers uit een overheidsmaatregel die een last meebrengt voor de overheidsfinanciën en erop is gericht bepaalde bedrijven of produkties te begunstigen.

8. Nu aldus de geldigheid is vastgesteld van de criteria aan de hand waarvan het begrip subsidie kan worden ontleed in een uitgave voor de staat en een voordeel voor de begunstigden, moet worden nagegaan of de Commissie deze correct heeft toegepast op de door Fediol aangeklaagde Argentijnse en Braziliaanse praktijken. Zoals gezegd bestaan deze in: a) het door de twee landen ingestelde systeem van differentiële belastingen op de uitvoer van sojaprodukten; b) de door diezelfde staten opgeworpen belemmeringen van de uitvoer van sojabonen.

Volgens verzoekster houdt de sub a genoemde praktijk twee soorten subsidies in. De eerste bestaat in het toepassen van verschillende tarieven op bonen, enerzijds, en daaruit vervaardigde produkten (olie en schroot), anderzijds. De eerste worden zwaarder belast (in Argentinië 25% tegen 13%, in Brazilië 13% tegen 11% en 8%), zodat de producenten verplicht worden ze op de binnenlandse markt af te zetten. De Argentijnse en Braziliaanse maalbedrijven genieten aldus een *indirecte* subsidie voor de vervaardiging van sojaschroot, doordat zij een grondstof — sojabonen — kunnen verwerken, die zij als gevolg van het enorme aanbod tegen zeer gunstige prijzen kunnen aankopen.

De tweede subsidie is een *rechtstreekse* subsidie. Voor de staat brengt het verschil tussen de twee tarieven immers een vermindering van de belastingopbrengst met betrekking tot de uitvoer van bonen mee, dus een winstderving, of, zo men wil, een financiële last, zoals de Commissie voor de toepassing van artikel 3 vereist. In het geval van Brazilië wordt deze toestand nog verscherpt door het bestaan van een belasting op het verkeer van goederen, welke van dien aard is dat zij neerkomt op een echte uitvoerrestitutie. De desbetreffende regeling bepaalt immers, dat het verschil tussen de over de bonen geheven belasting en de belasting die verschuldigd is bij de uitvoer van het sojaschroot, door de maalbedrijven kan worden teruggekregen.

Over de sub b genoemde praktijk valt weinig te zeggen. Volgens Fediol zijn de registratie en de andere formaliteiten waaraan Brazilië en Argentinië de uitvoer van sojabonen onderwerpen, eveneens erop gericht de afzet van dit produkt op de wereldmarkt te ontmoedigen en daardoor de nationale maalbedrijven in staat te stellen hun grondstoffen tegen de laagst mogelijke prijs te kopen.

Het middel moet worden afgewezen. Dat de toepassing van verschillende belastingtarieven op produkten van dezelfde sector (de zogenoemde „sojagroep") een voordeel oplevert voor degenen die het laagste tarief genieten, is duidelijk en wordt door de Commissie in de bestreden besluiten openlijk toegegeven. Voldoet een dergelijke maatregel evenwel ook aan het vereiste van offer ten laste van de overheidsfinanciën ? Ik meen van niet. Zoals gezegd, is een offer in de vorm van een geringere opbrengst zeer wel denkbaar, maar het ligt voor de hand dat dit enkel het geval is wanneer er een regel bestaat waarop dit een uitzondering vormt, dus wanneer de aan een belasting onderworpen goederen en diensten tegen hetzelfde tarief worden belast. Welnu, de Argentijnse exportbelasting voldoet niet aan die voorwaarde (voor groenten en lederwaren geldt bij voorbeeld het tarief van 10%) en bij de Braziliaanse belasting op het verkeer van goederen (ICM) geldt voor verwerkte produkten in de regel zelfs het nultarief.

Verder dient erop te worden gewezen, dat die belasting juist als gevolg van een tussenkomst van de Commissie is uitgebreid tot de uitvoer van sojaolie en sojaschroot en dat zij in het bestreden besluit is aangemerkt als een belasting die geen lasten voor de overheidsfinanciën met zich brengt daar zij over het verwerkte produkt wordt geheven (punt 12.5.). In haar verweerschrift heeft de Commissie evenwel opgemerkt, dat die belasting, die wordt geïnd bij de aankoop van de bonen, tijdens de verwerkingsfase op het produkt drukt en derhalve het omzetcijfer raakt; aan dit karakter van de belasting wordt evenmin afbreuk gedaan door het feit dat bij de berekening van de belasting op het ogenblik van de uitvoer van de olie en het schroot rekening wordt gehouden met de over de grondstof betaalde belasting.

Daar de ICM evenwel het omzetcijfer als belastinggrondslag heeft, valt zij onder letter h van de als bijlage bij de verordening gevoegde lijst, volgens welke de belasting geheven over grondstoffen voor de vervaardiging van voor de uitvoer bestemde produkten mag worden teruggegeven. De Commissie heeft derhalve volledig terecht gesteld, dat een dergelijke praktijk geen subsidie oplevert. Verder staat vast dat, zoals door Abiove is opgemerkt, zelfs de strikte en achterdochtige autoriteiten van de Verenigde Staten geen bezwaar hebben gemaakt tegen de Braziliaanse gedifferentieerde belastingen.

Ten slotte kan ook de kritiek van Fediol op de Argentijnse en Braziliaanse belemmeringen van de uitvoer van sojabonen niet worden aanvaard. Daar de prijs van dit produkt afhangt van de elasticiteit van vraag en aanbod op de wereldmarkt, moet worden uitgesloten dat enkele uiteenlopende administratieve formaliteiten de hoogte van de prijs beïnvloeden door de produktie naar de binnenlandse markt te leiden en daardoor de maalbedrijven een voordeel te verschaffen. Bovendien is ook niet voldaan aan de voorwaarde van uitgave ten laste van de overheidsfinanciën: die formaliteiten zijn immers ingevoerd voor statistische doeleinden en om speculatieve transacties te voorkomen.

Het voorafgaande onderzoek, waarin alle — ook de aan artikel 7 ontleende — bezwaren van Fediol tegen het besluit betreffende de invoer van Argentijns sojaschroot zijn behandeld, leidt zonder meer tot verwerping van het beroep in zaak 187/85.

9. Thans rest enkel nog het onderzoek van de middelen die Fediol alleen tegen het besluit betreffende de invoer uit Brazilië heeft aangevoerd (zaak 188/85). Hierbij rijzen vier problemen. Allereerst moet worden nagegaan, of de Commissie terecht heeft geoordeeld dat een praktijk betreffende sojabonen (hiervoren sub c) geen subsidie oplevert. Vervolgens moet worden onderzocht, of zij op goede gronden heeft geoordeeld dat twee praktijken op het gebied van de uitvoer van olie (sub d en e) niet konden worden gelijkgesteld met de praktijken betreffende sojaschroot. Verder dient aandacht te worden besteed aan de beoordeling op grond waarvan verweerster heeft verklaard dat er bij gebreke van communautair belang geen redenen waren om de als subsidie aangemerkte praktijken bij de uitvoer van sojaschroot (sub f en g) te neutraliseren. Ten slotte dienen wij ons af te vragen, of de Commissie nog het recht had de procedure te beëindigen nadat zij de Raad had voorgesteld met betrekking tot diezelfde praktijken rechten in te stellen.

Laten wij methodisch tewerk gaan. De eerste klacht betreft de preferentiële financiering van de opslag van sojabonen. Verzoekster merkt op, dat in de periode waarop het onderzoek van de Commissie betrekking had (1983), de normale rente voor leningen met een looptijd van 180 dagen tussen 100 en 150% schommelde; een regeringsprogramma betreffende de opslag van 27 landbouwbasisprodukten bepaalde de rente voor leningen met dezelfde looptijd verstrekt voor de opslag van sojabonen, evenwel op 45%. Fediol verwijt de Commissie derhalve:

a) dat zij niet heeft aanvaard dat de betrokken rentevermindering duidelijk een bepaalde sector ten goede kwam en derhalve voldeed aan de voorwaarden voor de instelling van rechten (hiervoren, sub 2, in fine);

b) dat zij eraan is voorbijgegaan dat die preferentiële financiering, ofschoon zij formeel per 1 januari 1984 is afgeschaft, nog lang daarna en in elk geval tijdens de periode van het onderzoek werd toegepast;

c) dat zij misbruik heeft gemaakt van haar bevoegdheid, door in die omstandigheden geen maatregelen ter bescherming van de Europese bedrijfstak te treffen.

Het verwijt sub a houdt geen steek. Volgens Fediol gaat het hier om een praktijk met een specifiek karakter omdat hij slechts aan enkele verwerkers van landbouwprodukten, en inzonderheid aan de verwerkers in de sojasector, ten goede komt. Uit de processtukken blijkt evenwel, dat de betrokken subsidies golden voor een brede waaier van goederen (soja, vis, druiven, zijde, enz.), die alle voor opslag in aanmerking komende landbouwprodukten omvatte. Alleen de produkten die zich, hetzij wegens hun aard of hun geringe hoeveelheid, hetzij — zoals in het geval van cacao en koffie — wegens de bijzondere regeling waaraan zij op grond van internationale overeenkomsten waren onderworpen, niet voor opslag leenden, vielen erbuiten.

Verder kan ook niet worden gezegd dat soja onder genoemde produkten een voorkeursbehandeling genoot. De door Fediol en de Commissie dienaangaande verstrekte cijfers (31,9% en 31,7%) liggen niet alleen zeer dicht bij elkaar, maar lijken ook volledig overeen te stemmen met het belang dat

deze „sector" in de Braziliaanse economie heeft verkregen; iedereen weet immers dat soja, met een jaarproduktie van meer dan 15 miljoen ton, koffie als belangrijkste landbouwprodukt van het land heeft vervangen.

Het is duidelijk dat, nu de subsidie geen sectorieel karakter blijkt te hebben, ook de argumenten ontleend aan de duur van de subsidie en het misbruik van bevoegdheid waaraan de Commissie zich door de beëindiging van de procedure schuldig zou hebben gemaakt, niet staande kunnen worden gehouden. Zij behoeven derhalve niet te worden behandeld.

10. Thans kom ik tot de preferentiële financiering van de uitvoer van sojaolie en de vrijstelling van belasting op de winst die daarbij wordt gemaakt. Verzoekster betoogt, dat dergelijke praktijken neerkomen op een indirecte subsidie voor de uitvoer van sojaschroot, doordat de handelaars de met betrekking tot de sojaolie gemaakte winst transfereren naar de sector uitvoer van sojaschroot.

Het middel is ongegrond. De twee tariefverminderingen brengen weliswaar uitgaven voor de Braziliaanse schatkist mee, doch verlenen de sector sojaschroot geen enkel — zelfs geen indirect — voordeel. Het is mogelijk dat deze sector daaruit voordeel heeft gehaald op de door Fediol aangeklaagde wijze, doch dit werd zeker niet veroorzaakt door de omstreden maatregelen. Indien de door verzoekster genoemde overdracht daadwerkelijk heeft plaatsgevonden, was dit immers het gevolg van een keuze die de exporteurs op grond van verschillende opportuniteitsoverwegingen hadden gemaakt.

11. De laatste twee door Fediol aangeklaagde praktijken betreffen de preferentiële financiering van de uitvoer van sojaschroot en de fiscale voordelen met betrekking tot de termijntransacties die de maalbedrijven op buitenlandse markten verrichten (het zogenoemde „hedging"). De Commissie erkende dat het hier ging om subsidies ten belope van respectievelijk 7,66 en 0,09% van de fob-waarde, en suggereerde de Raad derhalve daarvoor een recht in te stellen, zonder dit recht evenwel onmiddellijk te innen (4.1.1985). Nadat zij evenwel had geconstateerd dat de Braziliaanse regering de preferentiële financiering met ingang van september 1983 had afgeschaft, en aangezien er in de Raad onenigheid bestond over het instellen van rechten, veranderde zij van mening. Zij verklaarde dat het belang van de Gemeenschap geen compenserende maatregelen eiste en dat de procedure kon worden gesloten.

Fediol voert tegen de desbetreffende punten van het bestreden besluit (5, 6 en 27) drie middelen aan. Het eerste middel is ontleend aan schending van de artikelen 9 en 12 van verordening nr. 2176/84. Zij stelt dat, zodra is vastgesteld dat een praktijk alle constitutieve elementen van een voor de Europese industrie schadelijke subsidie bezit, de toepassing van compenserende rechten noodzakelijkerwijs in het belang van de Gemeenschap is en in elk geval niet met een beroep op dit belang kan worden uitgesloten. Verder is volgens artikel 12 enkel de Raad bevoegd die belangen op het ogenblik van de vaststelling van definitieve maatregelen te beoordelen.

In de tweede plaats betoogt zij, dat het besluit wegens de ommezwaai van de Commissie moet worden geacht met misbruik van bevoegdheid te zijn vastgesteld. Bovendien moet de procedure die tot dit besluit heeft geleid, onrechtmatig worden geacht. Als derde middel wordt aangevoerd, dat de Commissie, na de Raad te hebben verzocht rechten in te stellen, niet meer bevoegd is om het onderzoek te beëindigen en daar-

door impliciet haar voorstel in te trekken en de andere instelling te beletten dit voorstel op zijn merites te beoordelen.

12. Voorafgaande opmerking: in repliek heeft Fediol haar klacht met betrekking tot het „hedging" laten vallen wegens de geringe gevolgen van deze praktijk. Het navolgende betoog betreft derhalve enkel de preferentiële financiering van de uitvoer van sojaschroot.

Wat het eerste middel betreft, herinner ik eraan, dat volgens verordening nr. 2176/84 de omstandigheid dat een subsidie de communautaire bedrijfstak aanmerkelijke schade kan toebrengen, niet volstaat om de vaststelling van compenserende maatregelen te rechtvaardigen. Net als de GATT, doch anders dan de Amerikaanse Trade Agreement Act, stelt de verordening een tweede voorwaarde: „de belangen van de Gemeenschap" moeten die maatregelen vereisen.

Welnu, het lijkt mij evident dat die belangen mede omvatten de belangen van de in de betrokken sectoren werkzame Europese producenten; vaststaat evenwel ook, dat die belangen niet volledig worden gevrijwaard door de bescherming van die producenten, wier situatie in elk geval reeds in aanmerking is genomen bij de bepaling van de schade. De belangen van de Gemeenschap kunnen immers slechts worden beoordeeld aan de hand van ruimere criteria, zoals niet alleen de commerciële maar ook de *politieke* opportuniteit van de instelling van rechten. Indien deze opmerking evenwel juist is — of, concreter gezegd, indien het juist is dat de praktijken die aanleiding geven tot het instellen van rechten, anders dan de dumpingpraktijken, niet door bedrijven maar door *regeringen* worden toegepast en zulks vaak ter vrijwaring van wezenlijke aspecten van het openbaar belang —, ligt het voor de hand dat aan de met de beoordeling daarvan belaste instellingen een ruime discretionaire bevoegdheid moet worden toegekend.

Aan dit beginsel (waarover het Hof overigens geen enkele twijfel heeft: zie r. o. 30 van het reeds aangehaalde arrest Fediol I) moet onmiddellijk worden toegevoegd, dat de Raad ten aanzien van die beoordeling geen algemeen primerende positie heeft, doch slechts bevoegd is tot het treffen van *een* van de maatregelen waartoe de procedure kan leiden. Zo bepaalt artikel 11 bij voorbeeld uitdrukkelijk, dat het bij de instelling van voorlopige rechten aan de Commissie staat de belangen van de Gemeenschap te beoordelen; en, met een minimum aan redelijkheid uitgelegd, bepaalt artikel 9 hetzelfde met betrekking tot het besluit om het onderzoek te beëindigen wanneer neutraliserende maatregelen niet nodig blijken te zijn. In die omstandigheden is het zeker onjuist uit artikel 12 te concluderen dat het stelsel van de verordening de Raad een uitsluitende beoordelingsbevoegdheid toekent; in feite wordt in dat artikel enkel bepaald, dat die instelling op het ogenblik van de vaststelling van de definitieve rechten de belangen van de Gemeenschap aan een laatste onderzoek moet onderwerpen.

13. Ook het tweede middel is zwak. Zoals daarnet gezegd, blijkt uit de artikelen 9, 11 en 12 dat de Commissie een zelfstandige beoordelingsbevoegdheid bezit vanaf het ogenblik waarop zij de klachten ontvangt tot op het moment waarop de Raad het definitieve besluit vaststelt. Naar gelang van de omstandigheden kan zij dus, naar eigen keuze, het onderzoek al dan niet inleiden, de procedure voortzetten of beëindigen, al dan niet voorlopige rechten instellen, de termijn laten verstrijken of aan de Raad verlenging vragen, en, ten slotte, deze laat-

ste al dan niet voorstellen definitieve rechten in te stellen.

Het ligt voor de hand dat de Commissie in een dergelijk systeem haar optreden aan de ontwikkeling van de situatie mag aanpassen, en het is derhalve absurd haar tegenstrijdig gedrag te verwijten, wanneer zij op grond van een nieuw feit — bij voorbeeld de afschaffing van de preferentiële financiering — haar tot dan toe gevolgde gedragslijn wijzigt of omkeert. In het onderhavige geval was haar ommezwaai overigens helemaal niet onverwacht en onvoorzien; zoals u zich herinnert, had zij bij haar voorstel om rechten in te stellen, immers gesuggereerd de werking ervan op te schorten.

14. Thans kom ik tot het derde middel, volgens hetwelk de Commissie haar bevoegdheden heeft overschreden door haar voorstel aan de Raad impliciet in te trekken. Gelet op hetgeen in de twee voorgaande alinea's is gezegd, kan dit middel mijns inziens, net als de vorige, niet worden aanvaard. Wanneer, zoals ik heb aangetoond, tot aan het eindbesluit van de Raad uitsluitend de Commissie *heer* is over het onderzoek, lijdt het geen twijfel dat zij ook nog na het voorstel aan haar gesprekspartner om definitieve maatregelen vast te stellen, kan besluiten de procedure te beëindigen.

De enige voorwaarde is, dat het desbetreffende besluit voldoende met redenen is omkleed; in het onderhavige geval is aan die voorwaarde voldaan. Het besluit voldoet immers aan alle eisen die verordening nr. 2176/84 voor het beëindigen van de procedure stelt, en vermeldt inzonderheid het ontbreken van enig bezwaar in het bij artikel 6 ingestelde Raadgevend Comité.

15. Gelet op het voorgaande, geef ik het Hof in overweging de twee op 18 juni 1985 door de Federatie van de olie-industrie in de EEG tegen de Commissie van de Europese Gemeenschappen ingestelde beroepen te verwerpen.

De in het ongelijk gestelde partij dient in de kosten te worden verwezen.