

PRESUDA SUDA

14. srpnja 1988.(*)

„Antisubvencijski postupak – Uredba br. 2176/84”

U predmetu 188/85,

Fédération de l'industrie de l'huilerie de la CEE (Fediol), 74, Rue de la Loi, Bruxelles, čiji je zakonski zastupnik D. Billing, koje po punomoći zastupaju D. Ehle, U. C. Feldmann, V. Schiller i H. Nehm, *Rechtsanwälte*, 13, Mehlemer Strasse, 5000 Köln 51, s izabranom adresom za dostavu u Luxembourg, pri uredu E. Arendta, *avocat*, 4, Avenue Marie-Thérèse, Luxembourg,

tužitelj,

protiv

Komisije Europskih zajednica, koju zastupa P. Gilsdorf, pravni savjetnik, uz asistenciju H. J. Rabea, *Rechtsanwalt*, odvjetnički ured Schön & Pflüger, Hamburg i Bruxelles, s izabranom adresom za dostavu u Luxembourg, pri uredu Georgesa Kremlisa, člana pravne službe Komisije, zgrada Jean Monnet, Kirchberg,

tuženika,

i

Associação brasileira das industrias de Oleos Vegetais (Abiove), koje zastupaju I. Van Bael i J. F. Bellis, odvjetnici pri odvjetničkoj komori u Bruxellesu, 222, Avenue Louise, 1050 Bruxelles, s izabranom adresom za dostavu u Luxembourg, pri uredu Elvinger & Hoss, *avocats*, 15, Côte d'Eich,

intervenijent,

povodom tužbe za poništenje Odluke Komisije 85/233 od 16. travnja 1985. o okončanju antisubvencijskog postupka u vezi s uvozom sojine pogače podrijetlom iz Brazila (SL L 106 od 18. travnja 1985., str. 19.),

SUD,

u sastavu: G. Bosco, predsjednik vijeća, u svojstvu predsjednika, O. Due, J. C. Moitinho de Almeida, G. C. Rodriguez Iglesias, predsjednici vijeća, T. Koopmans, U. Everling, K. Bahlmann, Y. Galmot, C. Kakouris, R. Joliet i F. Schockweiler, suci,

nezavisni odvjetnik: G. F. Mancini,

tajnik: D. Louterman, administrator,

uzimajući u obzir izvještaj za raspravu i nakon usmenog postupka održanog 13. listopada 1987.,

saslušavši mišljenje nezavisnog odvjetnika na raspravi održanoj 15. ožujka 1988.,

donosi sljedeću

Presudu

- 1 Zahtjevom podnesenim tajništvu Suda 18. lipnja 1985. la Fédération de l'industrie de l'huilerie de la CEE (Udruženje proizvođača jestivih ulja EEZ-a) (u daljnjem tekstu: udruženje Fediol) podnijelo je na temelju članka 173. drugog stavka Ugovora o EEZ-u tužbu kojom traži poništenje Odluke Komisije 85/233 od 16. travnja 1985. o okončanju antisubvencijskog postupka u vezi s uvozom sojine pogače podrijetlom iz Brazila u razdoblju od 1. siječnja do 30. prosinca 1983., koji je bio pokrenut na temelju pritužbe tužitelja (SL L 106 od 18. travnja 1985., str. 19.).
- 2 Pritužba udruženja Fediol, koja je bila podnesena dopisom od 6. siječnja 1984. u skladu s člankom 5. Uredbe Vijeća br. 2176/84 od 23. srpnja 1984. o zaštiti od dampinškog ili subvencioniranog uvoza iz zemalja koje nisu članice Europske ekonomske zajednice (SL L 201, str. 1.), odnosila se na sljedeće prakse: a) preferencijalno financiranje uvoza soje; b) preferencijalno financiranje izvoza preko programa za poticanje izvoza; c) diferencirano oporezivanje izvoza sojinih proizvoda; d) prepreke pri izvozu soje; e) preferencijalno financiranje skladištenja soje; f) preferencijalno financiranje izvoza sojinog ulja; g) oslobođenje od plaćanja poreza na dobit ostvarenu od izvoza sojinog ulja; h) preferencijalno financiranje izvoza sojine pogače i (i) porezne olakšice za burzovne terminske poslove na stranim tržištima.
- 3 Komisija je gore navedenom odlukom od 16. travnja 1985. utvrdila da se u razdoblju ispitnog postupka nisu provodile prve dvije gore navedene prakse. Što se tiče praksi pod točkama c), d), e), f) i g), Komisija je utvrdila da one ne predstavljaju subvencije za sojine pogače. Naposljetku, što se tiče zadnje dvije prakse pod točkama h) i i), Komisija je utvrdila da one predstavljaju subvencije, ali je smatrala da interesi Zajednice ne opravdavaju uvođenje kompenzacijskih pristojbi.
- 4 Tužbom se, s jedne strane, osporava onaj dio Odluke od 16. travnja 1985. koji se odnosi na odbijanje Komisije da prakse pod točkama c), d), e), f) i g) smatra subvencijama i, s druge strane, onaj dio Odluke u kojem je Komisija zaključila da zadnje dvije gore navedene prakse (pod točkama h) i i)), iako predstavljaju subvencije, ne opravdavaju uvođenje kompenzacijskih pristojbi.
- 5 Za potpunije izlaganje činjenica u glavnom postupku, tjeka postupka kao i pisanih očitovanja podnesenih Sudu upućuje se na izvještaj za raspravu. Ti dijelovi spisa navode se u nastavku samo u mjeri u kojoj je to potrebno za obrazloženje presude Suda.

Opseg sudskog nadzora

6 Uzimajući u obzir očitovanja Komisije i intervenijenta glede opsega sudskog nadzora Odluke, valja napomenuti da je Sud, iako Komisija ima diskrecijsku ovlast u određenoj stvari, prema ustaljenoj praksi Suda (vidjeti osobito presudu od 4. listopada 1983., Fediol/Komisija, 191/82, Zb., str. 2913.) dužan provjeriti je li Komisija poštovala postupovna jamstva koja su podnositeljima pritužbe dana predmetnim odredbama Zajednice, je li pri ocjeni činjenica počinila ikakve očite pogreške, je li propustila uzeti u obzir bitne elemente koji bi mogli ukazati na postojanje subvencijskog učinka te je li razloge za svoje odluke temeljila na razmatranjima koja ukazuju na zlorabu ovlasti.

7 Upravo u tom kontekstu valja razmotriti tužiteljeve tužbene zahtjeve prema kojima Komisija nije uzela u obzir bitne elemente iz kojih bi bilo razvidno postojanje subvencije u smislu Uredbe br. 2176/84 kao i interesa Zajednice za uvođenje kompenzacijske pristojbe.

Diferencirano oporezivanje izvoza sojinih proizvoda

8 U pobijanom aktu (točka 12.) Komisija ustvrđuje da je prema navodima udruženja Fediol stopa poreza na promet koja se u razdoblju ispitnog postupka primjenjivala na izvoz sojinih proizvoda iznosila 13 % za soju, 11,1 % za sojinu pogaču i 8 % za sojino ulje. Takvim diferenciranim oporezivanjem ograničio se izvoz soje, čime se brazilskoj industriji osigurala opskrba sirovinom po nižim cijenama. To u smislu proizvodnih troškova predstavlja prednost pri izvozu sojine pogače u Zajednicu, čemu treba pridodati i prednost koja proizlazi iz oporezivanja sojine pogače po stopi nižoj od one primjenljive na soju. U pobijanom se aktu priznaje da su činjenice koje navodi udruženje Fediol točne.

9 Međutim, u obrazloženju pobijanog akta je u vezi s tim navedeno da je „s aspekta međunarodne trgovine ključna značajka subvencije ta da ona podrazumijeva financijski doprinos države”, da „svaka subvencija nužno predstavlja teret za državni proračun” i da „pojam tereta za državni proračun podrazumijeva da su se tijela vlasti odrekla dospelih tražbina po osnovi poreza ili drugih davanja”. Međutim, prema onome što piše u Odluci, u ovom slučaju nema dospelih tražbina po osnovi davanja, odnosno brazilska se tijela vlasti nisu odrekla nikakvog dospelog poreznog duga.

10 U postupku pred Sudom Komisija je objasnila da dotični porez nije izvozno davanje, nego brazilski porez na promet (u daljnjem tekstu: ICM) koji se načelno razrezuje u svakoj fazi stavljanja na tržište ili prerade proizvoda na brazilskom državnom području. Izvoz prerađenih proizvoda u pravilu ne podliježe plaćanju ICM-a. Zato je ICM koji je bio razrezan na sirovine sadržane u izvezenim proizvodima trebao biti uzet u obzir. Međutim, nakon intervencije Komisije Brazil je 1977. pristao odstupiti od tog općeg pravila i razrezati ICM na izvoz prerađenih proizvoda, odnosno sojine pogače i sojinog ulja, i to po stopi od 11 %, odnosno 8 %. Prema mišljenju Komisije, sustav ICM-a predstavlja opće oporezivanje koje se na sojine proizvode primjenjuje po različitim stopama. Takvo diferencirano oporezivanje ne dovodi u pogledu soje ni do kakve prednosti koja bi se mogla smatrati subvencijom u smislu Uredbe br. 2176/84 jer ona ni u kojem slučaju ne predstavlja teret za državni proračun.

11 Prema mišljenju tužitelja, pojam subvencije u smislu članka 3. Uredbe br. 2176/84 nužno ne pretpostavlja teret za državni proračun te ga treba široko tumačiti: subvencija postoji ako je rezultat svih usvojenih mjera taj da primateljima pribavljaju prednost.

- 12 Prvo valja napomenuti da pojam subvencije iz članka 3. Uredbe br. 2176/84 nije izrijekom definiran ni u toj uredbi ni u drugim aktima Zajednice. Međutim, toj je uredbi priložen „ogledni popis” izvoznih subvencija na koji se upućuje u članku 3. stavku 2. Uredbe. U zadnjem stavku tog popisa kao izvozna subvencija u smislu članka XVI. GATT-a određen je „svaki drugi teret za državni proračun”. Kako iz formulacije te opće odredbe tako i iz drugih primjera iz tog popisa razvidno je da je zakonodavac Zajednice pojam izvozne subvencije shvatio tako da nužno podrazumijeva financijski teret koji neposredno ili posredno snosi država. Osim toga, iz članka 3. stavka 3. dotične uredbe, koji iz pojma subvencije izrijekom isključuje oslobođenje od plaćanja određenih davanja ili poreza pri izvozu nekog proizvoda, proizlazi da pojam tereta obuhvaća ne samo slučajeve u kojima država osigurava sredstva, nego i one u kojima se država odriče dospjelih tražbina po osnovi poreza i time uvodi iznimku od općeprimjenljivog pravila oporezivanja.
- 13 Tako shvaćeni pojam subvencije nije nespojiv s obvezama Zajednice koje proizlaze iz međunarodnog prava, osobito iz sporazuma GATT i sporazuma sklopljenih u okviru GATT-a. S tim u vezi valja napomenuti da ni GATT ni Sporazum o tumačenju i primjeni članaka VI., XVI. i XXIII. Općeg sporazuma o carinama i trgovini nije sadržavao i ne sadržava izričitu definiciju izraza „subvencija” te da je gore spomenuti popis tek doslovni prijepis „oglednog popisa” koji je priložen ovom potonjem sporazumu.
- 14 Iz navedenoga proizlazi da Komisija nije postupila pogrešno ili samovoljno kada je zaključila da pojam subvencije iz članka 3. Uredbe br. 2176/84 podrazumijeva dodjelu ekonomske prednosti na teret državnog proračuna.

Prepreke izvozu soje

- 15 U pobijanom aktu (točka 13.) navedeno je da moguće ograničenje izvoza soje ne predstavlja subvenciju u korist sojine pogače jer ne postoji teret za državni proračun.
- 16 Tužitelj navodi da u Brazilu izvoz soje podliježe registraciji u okviru sustava kvota, što predstavlja prepreku izvozu. Stoga ta praksa ima učinke koji su slični i konvergentni učincima gore navedenog sustava diferenciranog oporezivanja.
- 17 U tom pogledu dovoljno je ustvrditi da isticanjem tog tužbenog razloga tužitelj polazi od stajališta da subvencija može postojati čak i kada ne postoji teret za državni proračun. Budući da je to stajalište prethodno osporeno, ovaj tužbeni razlog valja odbiti.

Preferencijalno financiranje skladištenja soje

- 18 U pobijanom aktu (točka 7.) navedeno je da preradu i osobito skladištenje 27 osnovnih poljoprivrednih proizvoda brazilaska vlada financira programom zajmova po kamatnoj stopi od 45 % koja, budući da je niža i od cijene novca za brazilsku državu i od uobičajenih tržišnih stopa, predstavlja preferencijalnu stopu. Budući da ta praksa ne predstavlja neposrednu izvoznju subvenciju, u pobijanom se aktu razmatra predstavlja li ona domaću subvenciju.
- 19 Prema pobijanom aktu, postojanje domaće subvencije pretpostavlja da državna intervencija iz koje ona proizlazi nije opće naravi, nego se njome nastoji osigurati prednost samo nekim poduzećima, što narušava tržišno natjecanje. U ovom slučaju

program zajmova po preferencijalnim kamatnim stopama nije usmjeren posebno na sektor soje, nego obuhvaća 27 osnovnih poljoprivrednih proizvoda. Čak i ako neki osnovni poljoprivredni proizvodi nisu obuhvaćeni tim programom, njegova je primjena ipak opća jer uvjete za sudjelovanje u tom programu ispunjavaju svi osnovni poljoprivredni proizvodi kojima je potpora za skladištenje potrebna ili za koje je ona prikladna.

- 20 Odgovarajući na takvo obrazloženje iz pobijanog akta tužitelj ističe da je po svojoj naravi sporna praksa posebna jer je namijenjena prerađivačkoj industriji poljoprivrednih proizvoda, osobito sektoru soje. Time što tu praksu nije smatrala domaćom subvencijom, Komisija je prekršila članke 3. i 7. Uredbe br. 2176/84. Osim toga, nije utvrdila niti je uzela u obzir neke bitne činjenice te je očito pogrešno ocijenila činjenično stanje.
- 21 Komisija u biti navodi da sporna praksa nema „sektorskih specifičnosti” jer se primjenjuje na sve glavne poljoprivredne proizvode (27 proizvoda), pri čemu nije od posebne koristi za soju, koja predstavlja 31,9 % poljoprivredne proizvodnje i apsorbira 31,7 % financiranja.
- 22 Budući da tužitelj nije dokazao da je preferencijalno financiranje koje je osigurala brazilska država osobito namijenjeno povlaštenom postupanju prema određenom sektoru poljoprivrede ili prehrambeno-prerađivačke industrije, argument Komisije valja prihvatiti. Iz spisa je razvidno da sporno financiranje predstavlja opću mjeru koja se primjenjuje na 27 osnovnih poljoprivrednih proizvoda.
- 23 Stoga ovaj tužbeni razlog valja odbiti.

Preferencijalno financiranje izvoza sojinog ulja i oslobođenje od plaćanja poreza na dobit ostvarenu takvim izvozom
- 24 U spornom aktu (točka 10.) navodi se da je 1983. brazilskim izvoznicima bilo osigurano financiranje izvoza određenih proizvoda, uključujući sojinog ulja, po kamatnoj stopi od 40 do 60 %. Te su kamatne stope bile preferencijalne jer su bile niže i od cijene novca za državnu riznicu i od stopa dostupnih na tržištu. Međutim, ta je prednost ukinuta 2. siječnja 1984.
- 25 U pobijanom aktu navedeno je da se takvo preferencijalno financiranje ne može smatrati subvencioniranjem izvoza sojine pogače jer je namijenjeno poticanju izvoza sojinog ulja i odobrava se s obzirom na stvarno izvezeno količine ulja. Nadalje, u ispitnom postupku nije bio dokazan učinak takvog financiranja na izvoz sojine pogače te je u svakom slučaju riječ o učinku koji je posredan i ne može se dokazati.
- 26 U spornom je aktu (točka 11.) navedeno i da su navodi udruženja Fediola o tome da je dobit ostvarena izvozom sojinog ulja oslobođena plaćanja poreza na dobit utemeljeni. Napominje se da je brazilska vlada potvrdila postojanje te prakse. Međutim, u spornom je aktu navedeno da praksa o kojoj je riječ ne predstavlja subvenciju za izvoz sojine pogače, nego subvenciju za izvoz sojinog ulja.
- 27 Tužitelj prigovara Komisiji da je time što nije pokušala odrediti točne učinke subvencije na sojinu pogaču te poreznog oslobođenja na sojino ulje, prekršila članke 3. i 7. Uredbe br. 2176/84. Konkretno, tužitelj tvrdi da brazilski izvoznici imaju mogućnost da prednost

koja je proizašla iz subvencije i poreznog oslobođenja za sojino ulje prenesu na povezani proizvod, sojinu pogaču (koje se izvozi 80 %, dok se sojinog ulja izvozi 40 %), koja tako ostvaruje korist od posredne subvencije.

- 28 U tom pogledu dovoljno je istaknuti da činjenica da gospodarski subjekt u okviru svih svojih poduzetničkih djelatnosti ostvaruje korist kao posljedicu, među ostalim, preferencijalne kamatne stope za financiranje izvoza sojinog ulja i poreznog oslobođenja ne znači da ta korist osigurava prednost specifično u pogledu sojine pogače. Stoga ovaj tužbeni razlog valja odbiti.

Dvije prakse priznate kao subvencije

- 29 Komisija u pobijanom aktu (točke 5. i 6.) priznaje postojanje dviju subvencija u obliku (a) preferencijalnog financiranja izvoza sojine pogače zajmovima odobrenima po kamatnoj stopi od 40 % (60 % od 10. lipnja 1983.), dok je cijena novca za državnu riznicu bila 156,6 % i b) poreznih olakšica za burzovne terminske poslove izvoznika sojine pogače na stranim tržištima (poslovi „hedginga”). Komisija je izračunala da je prva subvencija iznosila 7,66 %, a druga 0,09 % FOB vrijednosti izvoza sojine pogače (ukupno 7,75 %).
- 30 Komisija je u pobijanom aktu isto tako utvrdila da je zbog niskih cijena brazilske sojine pogače, koje su posljedica dvaju gore navedenih subvencija, europskoj industriji biljnog ulja nastala znatna šteta.
- 31 Smatrala je, međutim, da interesi Zajednice ne zahtijevaju uvođenje kompenzacijskih pristojbi jer je prva prednost u pogledu sojine pogače, koja je predstavljala skoro cijeli iznos subvencije kao i posljedične štete prouzročene europskoj industriji, bila ukinuta s učinkom od 14. rujna 1983.
- 32 Protiv tog dijela pobijanog akta tužitelj je istaknuo sljedeće tužbene razloge.
- 33 Tužitelj prvo tvrdi da Komisija nije bila ovlaštena da postupak okonča pozivanjem na „interese Zajednice” i ne predloživši antisubvencijske mjere. Nakon što je konačno bilo utvrđeno postojanje subvencije i s njom povezane štete, interese Zajednice s aspekta uvođenja konačnih kompenzacijskih pristojbi moglo je ispitati i uzeti u obzir samo Vijeće, na temelju članka 12. Uredbe br. 2176/84. I Komisija može ispitati „interese Zajednice”, ali samo u pogledu uvođenja privremenih pristojbi, u skladu s člankom 11. Uredbe br. 2176/84, a ne u svrhu okončanja postupka.
- 34 Nadalje tvrdi da nakon što je i sama priznala da je potrebno uvesti kompenzacijsku pristojbu te nakon što je 4. siječnja 1985. Vijeću predložila uvođenje kompenzacijske pristojbe u visini 7,27 % čija je primjena potom bila obustavljena, Komisija više nije mogla povući taj prijedlog i tako spriječiti Vijeće da odluči o tom pitanju.
- 35 U pogledu Komisijinih ovlasti valja primijetiti da se prema članku 9. stavku 1. Uredbe br. 2176/84 postupak okončava „ako se nakon savjetovanja utvrdi da zaštitne mjere nisu potrebne [i] ako se Savjetodavni odbor tomu ne usprotivi” [neslužbeni prijevod]. Tom se odredbom od Komisije ne zahtijeva da postupak okonča samo u slučaju kada se ne utvrdi postojanje subvencije ili štete, nego i u svim slučajevima kada se usvajanje zaštitnih

mjera pokaže nepotrebnim, pa tako i u slučaju kada se na temelju ocjene interesa Zajednice utvrdi da bi usvajanje zaštitnih mjera bilo neprimjereno.

- 36 To tumačenje članka 9. stavka 1. nije u suprotnosti s činjenicom da je prema članku 12. Vijeće to koje na prijedlog Komisije odlučuje treba li usvojiti zaštitne mjere, jer je svrha te odredbe donošenje konačne odluke o uvođenju zaštitnih mjera povjeriti samo Vijeću i to samo u slučajevima kada Komisija, smatrajući uvođenje takvih mjera potrebnim, Vijeću dostavi prijedlog u tom smislu.
- 37 Osim toga, sve dok Vijeće ne odluči, Komisija može svoj prijedlog izmijeniti ili povući ako na temelju nove ocjene interesa Zajednice utvrdi da usvajanje zaštitnih mjera nije potrebno.
- 38 Tužitelj naposljetku tvrdi da je s obzirom na članak 7. stavak 1. točku (c) i članak 12. stavak 1. Uredbe br. 2176/83, zaključak da subvencija postoji i da je industrija Zajednice pretrpjela štetu odlučujući i da se ne može poništiti naknadnim ukidanjem subvencije. Pojam interesa Zajednice kao kriterija za donošenje odluke ne može biti tako širok da dopusti da se ne uzme u obzir postojanje stvarne štete, daljnje postojanje subvencije i njezino vjerojatno ponovno uvođenje nakon što je bila ukinuta.
- 39 U ovom slučaju tužitelj je mišljenja da zaključci ispitnog postupka upućuju na potrebu usvajanja zaštitnih mjera u smislu članka 9. stavka 1. Uredbe br. 2176/84, dok bi svaka drukčija odluka predstavljala zlorabu ovlasti jer je praksa brazilske vlade da dodjeljuje kumulativne i prikrivene subvencije koje se stalno ukidaju i potom iznova uvode u različitim oblicima.
- 40 U tom pogledu valja napomenuti da, iako je obvezna objektivno utvrditi sve činjenice koje se odnose na postojanje subvencijskih praksi kao i štetu koja je tim praksama prouzročena poduzećima Zajednice, Komisija ima vrlo široku diskrecijsku ovlast da, vodeći računa o interesima Zajednice, odluči treba li u skladu s člankom 9. stavkom 1. Uredbe br. 2176/84 postupak okončati (vidjeti gore navedenu presudu od 4. listopada 1983., Fediol/Komisija).
- 41 U ovom slučaju Komisija je smatrala da interesi Zajednice ne opravdavaju usvajanje zaštitnih mjera jer je tijekom referentnog razdoblja brazilska vlada ukinula sporno preferencijalno financiranje, koje je predstavljalo skoro čitav iznos subvencije koja je dotičnoj industriji Zajednice prouzročila štetu. Ta ocjena ne prekoračuje ovlasti koje Komisija ima na temelju članka 9. stavka 1. Uredbe br. 2176/84 pa se stoga ne može smatrati zlorabom ovlasti.
- 42 Slijedom toga, tužiteljeve tužbene razloge koji se odnose na dvije subvencije čije je postojanje utvrđeno treba odbiti.
- 43 Zbog svih prethodnih razloga tužbu treba odbiti.

Troškovi

- 44 Sukladno članku 69. stavku 2. Poslovnika, stranka koja ne uspije u postupku dužna je snositi troškove. Budući da tužitelj nije uspio u svojim tužbenim zahtjevima, treba mu se naložiti snošenje troškova, uključujući troškove intervenijenta.

Slijedom navedenog,

SUD

proglašava i presuđuje:

- 1. Tužba se odbija.**
- 2. Tužitelju se nalaže snošenje troškova, uključujući troškove intervenijenta.**

Objavljeno na javnoj raspravi u Luxembourg u 14. srpnja 1988.

[Potpisi]

* Jezik postupka: njemački

RADNI PRIJEVOD