

Cauza 188/85

**Federația industriei uleiului din CEE (FEDIOL)
împotriva
Comisiei Comunităților Europene**

„Proceduri antisubvenții — Regulamentul nr. 2176/84”

HOTĂRÂREA CURȚII
din 14 iulie 1988*

În cauza 188/85,

Federația industriei uleiului din CEE (FEDIOL), 74 rue de la Loi, Bruxelles, prin președintele său D. Billing, reprezentat de D. Ehle, U. C. Feldmann, V. Schiller și H. Nehm, avocați, 13 Mehlemer Straße, 5000 Köln 51, cu domiciliul ales la biroul lui E. Arendt, avocat, 4 avenue Marie-Thérèse, Luxembourg,

reclamantă,

împotriva

Comisiei Comunităților Europene, reprezentată de P. Gilsdorf, consilier juridic, asistat de H. J. Rabe, avocat, biroul Schön & Pflieger, Hambourg/Bruxelles cu domiciliul ales la Luxembourg, la biroul lui Georges Kremlis, membru al serviciului juridic al Comisiei, bâtiment Jean Monnet, Kirchberg,

pârâtă,

și

Associação brasileira das industrias de oleos vegetais (Abiove), reprezentată de I. Van Bael și J. F. Bellis, avocați, 222 avenue Louise, 1050 Bruxelles, cu domiciliul ales în Luxemburg, la cabinetul lui Elvinger & Hoss, avocați, 15 Côte d'Eich,

intervenient,

având ca obiect o acțiune în anulare a Deciziei 85/233/CEE a Comisiei din 16 aprilie 1985 de închidere a procedurii antisubvenții privind importurile de turte de soia originare din Brazilia (JO L 106, p. 19),

CURTEA,

constituită din G. Bosco, președinte de cameră, în calitate de președinte, O. Due, J. C. Moitinho de Almeida, G. C. Rodriguez Iglesias, președinți de cameră, T. Koopmans, U. Everling, K. Bahlmann, Y. Galmot, C. Kakouris, R. Joliet și F. Schockweiler, judecători,

avocat general: G. F. Mancini,
grefier: D. Louterman, administrator

*Limba de procedură: germana.

având în vedere raportul pentru ședință și în urma procedurii orale din 13 octombrie 1987,
după ascultarea concluziilor avocatului general în ședința din 15 martie 1988,
pronunță prezenta

Hotărâre

1 Prin cererea depusă la grefa Curții la 18 iunie 1985, Federația industriei uleiului din CEE (denumită în continuare „FEDIOL“) a introdus, în temeiul articolului 173 alineatul (2) din Tratatul CEE, o acțiune în anulare a Deciziei 85/233 a Comisiei din 16 aprilie 1985, prin care aceasta a închis procedura antisubvenții, inițiată pe baza reclamației depuse de reclamantă, privind importurile de turte de soia originare din Brazilia, pentru perioada de la 1 ianuarie la 31 decembrie 1983 (JO L 106, p. 19).

2 Reclamația FEDIOL, depusă prin scrisoarea din 6 ianuarie 1984, în conformitate cu articolul 5 din Regulamentul nr. 2176/84 al Consiliului din 23 iulie 1984 privind protecția împotriva importurilor care fac obiectul unui dumping sau al subvențiilor din partea țărilor care nu sunt membre ale Comunității Economice Europene (JO L 201, p. 1), avea ca obiect următoarele practici: (a) finanțarea preferențială a importurilor de boabe de soia; (b) finanțarea preferențială a exporturilor printr-un program de ajutor pentru dezvoltarea exporturilor; (c) impozitarea diferențială la export a produselor pe bază de soia; (d) obstacole la exportul boabelor de soia; (e) finanțarea preferențială a depozitării boabelor de soia; (f) finanțarea preferențială a exporturilor de ulei de soia; (g) scutirea de impozitul pe venit a profiturilor realizate din exporturile de ulei de soia; (h) finanțarea preferențială a exporturilor de turte de soia; (i) avantaje fiscale acordate operațiunilor financiare la termen pe piețele externe.

3 În decizia acesteia din 16 aprilie 1985, menționată anterior, Comisia a constatat că primele două practici indicate mai sus nu au avut loc în timpul perioadei de anchetă. În ceea ce privește practicile indicate mai sus la literele (c), (d), (e), (f) și (g), Comisia a considerat că acestea nu aveau caracterul de subvenție pentru turtele de soia. În cele din urmă, pentru ultimele două practici indicate la literele (h) și (i), Comisia a constatat că acestea constituiau subvenții, însă a considerat că interesele Comunității nu justificau instituirea unor drepturi compensatorii.

4 Acțiunea contestă, în primul rând, partea din decizia din 16 aprilie 1985 care se referă la refuzul Comisiei de a considera subvenții practicile menționate la literale (c), (d), (e), (f) și (g) și, în al doilea rând, partea din această decizie în care Comisia consideră că ultimele două practici menționate mai sus [la literele (h) și (i)], în pofida caracterului lor de subvenție, nu justificau instituirea unor drepturi compensatorii.

5 Pentru o expunere mai amplă a faptelor, a procedurii, precum și a pretențiilor și argumentelor părților se face trimitere la raportul pentru ședință. Aceste elemente ale dosarului sunt reluate în continuare numai în măsura în care sunt necesare pentru raționamentul Curții.

Cu privire la sfera de aplicare a controlului judecătoresc

6 Având în vedere observațiile Comisiei și ale intervenientului cu privire la eventualele limite ale unui control judecătoresc al deciziei, este necesar să se constate că din jurisprudența Curții

rezultă că (a se vedea, în special, Hotărârea din 4 octombrie 1983, Fediol / Comisiei, 191/82, Rec. p. 2913), chiar în prezența unei puteri discreționare conferite Comisiei în materia în cauză, Curții i se solicită să verifice dacă aceasta a respectat garanțiile procedurale acordate reclamantilor prin dispozițiile comunitare în cauză, dacă aceasta a comis erori evidente în evaluarea faptelor, dacă a omis să ia în considerare elemente esențiale care ar fi de natură să creeze impresia existenței unui efect de subvenție sau dacă a introdus în motivația sa considerente constitutive ale unui abuz de putere.

7 În acest cadru trebuie să se examineze pretențiile reclamantei conform cărora Comisia a omis să ia în considerare elemente esențiale care pot crea impresia existenței, în sensul Regulamentului nr. 2176/84, a unei subvenții, precum și a unui interes al Comunității pentru instituirea unui drept compensatoriu.

În ceea ce privește practica impozitării diferențiale la export a produselor pe bază de soia

8 În actul atacat (considerentul 12), Comisia arată că, în conformitate cu FEDIOL, în cursul perioadei de anchetă nivelul impozitului privind circulația mărfurilor aplicat la exportul produselor pe bază de soia era de 13 % pentru boabe, de 11,1 % pentru turte și de 8 % pentru ulei; această impozitare diferențială are ca efect restrângerea exportului de boabe și garantarea în acest mod pentru industria braziliană a unei aprovizionări cu materie primă la prețuri mici. Acest avantaj, în termeni de preț de cost, constituie un avantaj la exportul de turte de soia către Comunitare, la care se adaugă avantajul la export rezultat din impozitarea acestora la un nivel inferior în raport cu boabele. Actul atacat admite că elementele de fapt ale susținerii FEDIOL erau exacte.

9 Cu toate acestea, conform motivării de la acest considerent din actul atacat, „în materie de comerț internațional, subvenția se caracterizează [...] printr-o contribuție financiară a autorităților publice [...], o sarcină pentru bugetul public” care „constituie o condiție necesară a existenței oricărei subvenții [...]”, iar „[...] conceptul de sarcină [...] include renunțarea de către autoritățile publice la impozite sau alte sarcini datorate de contribuabili [...]”; or, în speță, o astfel de sarcină nu există și în special nu există renunțarea de către autoritățile publice braziliene la creanțe fiscale exigibile.

10 În cadrul procedurii în fața Curții, Comisia a explicat că impozitul în cauză nu era o taxă la export, ci taxa braziliană pe cifra de afaceri (ICM), care este percepută, în principiu, în toate etapele de comercializare sau de prelucrare a produselor pe teritoriul brazilian. Ca regulă generală, exporturile de produse prelucrate nu sunt supuse ICM; prin urmare, ICM care a fost percepută pe materiile prime conținute în aceste produse exportate trebuia să fie luată în considerare. Cu toate acestea, prin excepție de la regula generală și în urma unei intervenții a Comisiei, Brazilia a consimțit, în 1977, să perceapă ICM la rata de 11 și respectiv 8 %, la exportul de produse prelucrate, adică al turtelor și uleiului de soia. Conform Comisiei, sistemul ICM constituie o impozitare generală, care se aplică produselor pe bază de soia în funcție de diferitele rate. Această impozitare diferențială nu dă naștere niciunui avantaj pentru boabe, care să poată fi considerat o subvenție, în sensul Regulamentului nr. 2176/84 deoarece, în orice caz, bugetul public nu ar suporta nicio sarcină.

11 Conform reclamantei, noțiunea de subvenție, în sensul articolului 3 din Regulamentul nr. 2176/84, nu presupune în mod necesar o sarcină pentru bugetul public, ci ar trebui să fie înțeleasă în sens larg: există o subvenție atunci când totalitatea măsurilor adoptate au ca rezultat producerea unui avantaj pentru beneficiarii săi.

12 În primul rând, este necesar să se evidențieze că noțiunea de subvenție menționată la articolul 3 din Regulamentul nr. 2176/84 nu este definită în mod expres nici în acest regulament, nici în alte acte comunitare. Cu toate acestea, o „listă ilustrativă” de subvenții la export, menționată la articolul 3 alineatul (2) din regulamentul respectiv, se află în anexa la acesta. În ultimul paragraf, această listă definește ca subvenție la export, în sensul articolului XVI din GATT „orice altă sarcină pentru bugetul public”. Din termenii acestei dispoziții generale, precum și din celelalte exemple menționate în listă rezultă că noțiunea de subvenție la export a fost concepută de legiuitorul comunitar ca implicând în mod necesar o sarcină financiară suportată direct sau indirect de organismele publice. În plus, din articolul 3 alineatul (3) al regulamentului în cauză, care exclude în mod expres din noțiunea de subvenție scutirea mărfurilor de la anumite impuneri și impozite la exportul acestora, rezultă că noțiunea de sarcină include nu numai ipoteza în care statul realizează plata fondurilor, ci și aceea în care acesta renunță la recuperarea creanțelor fiscale, introducând astfel o excepție de la regula de impozitare general aplicabilă.

13 Noțiunea de subvenție astfel înțeleasă nu este în contradicție cu obligațiile Comunității rezultate din dreptul internațional dintre care, în special GATT și acordurile încheiate în cadrul acestuia. În această privință, este necesar să se observe că până în prezent, nici GATT și nici acordul privind interpretarea și aplicarea articolelor VI, XVI și XXIII ale GATT nu conțin o definiție expresă a termenului „subvenție” și că lista menționată mai sus este o reproducere literală a „listei ilustrative” anexată la acest ultim acord.

14 Din cele ce precedă rezultă că, atunci când a concluzionat că noțiunea de subvenție, în sensul articolului 3 din Regulamentul nr. 2176/84, presupune acordarea unui avantaj economic prin intermediul unei sarcini pentru bugetul public, Comisia nu a acționat în mod eronat sau arbitrar.

În ceea ce privește obstacolele la exportul boabelor de soia

15 În actul atacat (considerentul 13) se menționează că o eventuală restricție la exportul de boabe nu constituie o subvenție pentru turte, întrucât nu există o sarcină pentru bugetul public.

16 Reclamanta declară că în Brazilia exporturile de boabe de soia fac obiectul unei înregistrări în cadrul unui regim de cote și sunt astfel supuse unor bariere. Prin urmare, această practică are efecte similare și convergente cu cele ale practicii impozitării diferențiale.

17 În această privință, este suficient să se sublinieze că, invocând această pretenție, reclamanta pornește de la premisa că o subvenție poate exista chiar și în cazul inexistenței unei sarcini pentru bugetul public. Această teză fiind respinsă mai sus, argumentul trebuie respins.

În ceea ce privește finanțarea preferențială a depozitării boabelor de soia

18 În actul atacat (considerentul 7), se constată că pentru finanțarea pregătirii și în special a depozitării a 27 de produse agricole de bază, guvernul brazilian aplică un program de împrumuturi, acordate la o rată a dobânzii de 45 %, care este o rată preferențială, întrucât este mai mică decât rata dobânzii la credite pentru guvernul brazilian și față de rata dobânzii pieței. Întrucât această practică nu constituie o subvenție directă la export, actul atacat examinează dacă aceasta constituie o subvenție internă.

19 În conformitate cu actul atacat, existența unei subvenții interne presupune că intervenția din partea statului, al cărei rezultat este, nu are caracter general, ci are ca scop acordarea unui

avantaj anumitor întreprinderi, denaturând astfel concurența. În speță, programul de împrumuturi acordate la o rată preferențială nu favorizează în mod specific sectorul de soia, ci se aplică pentru 27 de produse agricole de bază. Chiar dacă anumite produse agricole de bază nu intră sub incidența programului, acesta este aplicat totuși în mod general, întrucât sunt eligibile toate produsele agricole de bază care necesită ajutoare pentru depozitare sau care ar putea face obiectul acestora.

20 Având în vedere acest raționament cuprins în actul atacat, reclamanta susține că practica respectivă are un caracter specific, deoarece favorizează în mod esențial industria de prelucrare a produselor agricole, în special în sectorul soia. Prin refuzul de a califica această practică drept subvenție internă, Comisia a încălcat astfel articolele 3 și 7 din Regulamentul nr. 2176/84. Aceasta a omis, de asemenea, să cerceteze și să ia în considerare anumite elemente esențiale și a comis erori evidente în evaluarea faptelor.

21 Comisia susține mai ales că practica în cauză nu are „specificitate sectorială” deoarece aceasta se aplică tuturor produselor agricole de bază (27 de produse), fără a favoriza în mod special boabele de soia care, reprezentând 31,9% din producția agricolă de bază, absorb 31,7% din finanțare.

22 Argumentul Comunității trebuie să fie reținut, dat fiind faptul că reclamanta nu a stabilit că finanțarea preferențială acordată de statul brazilian are tendința de a favoriza în mod specific un anumit sector al agriculturii sau al industriei agroalimentare. În fapt, din dosar rezultă că finanțarea în cauză constituie o măsură generală aplicată la 27 de produse agricole de bază.

23 În consecință, această pretenție trebuie respinsă.

În ceea ce privește finanțarea preferențială a exporturilor de ulei de soia și scutirea de impozitul pe venit a profiturilor realizate din astfel de exporturi

24 În actul atacat (considerentul 10), se constată că în 1983 societățile exportatoare braziliene au beneficiat de finanțări la exportul anumitor produse, printre care uleiul de soia, la o rată care variază între 40 și 60%. Această rată este preferențială, întrucât este mai mică decât rata dobânzii la credite pentru stat și față de ratele dobânzii pieței. Cu toate acestea, acest avantaj a fost eliminat începând de la 2 ianuarie 1984.

25 Conform actului atacat, această finanțare preferențială nu poate fi considerată o subvenție pentru turtele de soia, deoarece are ca scop promovarea exporturilor de ulei de soia și este acordată în funcție de cantitățile de ulei exportate în mod efectiv. În plus, influența acestei finanțări asupra exporturilor de turte de soia nu a fost stabilită în cursul anchetei și, în orice caz, o astfel de influență este indirectă și imposibil de demonstrat.

26 În plus, actul atacat (considerentul 11), menționează că susținerile FEDIOL, conform cărora beneficiile realizate la exportul uleiului de soia sunt scutite de impozitul pe venit, sunt întemeiate. Guvernul brazilian ar fi confirmat, de altfel, existența acestei practici. Cu toate acestea, practica în cauză nu constituie o subvenție la exportul de turte, ci o subvenție la exportul de ulei de soia.

27 Reclamanta susține că au fost încălcate articolele 3 și 7 din Regulamentul nr. 2176/84 de către Comisie, întrucât aceasta nu a încercat să determine efectele concrete produse în ceea ce privește turtele de către subvenție și de scutirea de impozit, acordate uleiului de soia. În special, reclamanta susține că exportatorii brazilieni au posibilitatea de transfera beneficiul

obținut din subvenția și din scutirea pentru ulei la produsul asociat, reprezentat de turte (exportate la 80% față de 40% pentru ulei), care beneficiază astfel de o subvenție indirectă.

28 Este suficient să se sublinieze, în această privință, că faptul că operatorul economic obține beneficii în contextul tuturor activităților întreprinderii sale, beneficiind, între altele, de rata preferențială a finanțărilor acordate la exportul de ulei de soia și de scutirea de impozit, nu înseamnă că aceste câștiguri favorizează în mod special turtele. Prin urmare, pretenția trebuie să fie respinsă.

În ceea ce privește cele două practici recunoscute ca subvenții

29 În actul atacat (considerentele 5 și 6), Comisia a recunoscut existența a două subvenții acordate: (a) prin intermediul unei finanțări preferențiale a exporturilor de turte de soia constând în acordarea de împrumuturi la rate preferențiale de 40 % (60 % de la 10 iunie 1983), în timp ce rata dobânzii la credite pentru stat era de 156,6 ‰, și (b) prin intermediul avantajelor fiscale acordate operațiunilor bursiere la termen pe piețele externe (operațiuni „hedging”), efectuate de exportatorii de turte. Valoarea primei subvenții a fost evaluată de către Comisie la 7,66 %, iar aceea e celei de-a doua la 0,09 % din valoarea FOB a exporturilor de turte (7,75 % în total).

30 Comisia a constatat, de asemenea, în actul atacat existența unui prejudiciu important suferit de industria europeană a uleiului din cauza prețurilor scăzute ale turtelor braziliene, generate de cele două subvenții de mai sus.

31 Cu toate acestea, Comisia a considerat că interesele Comunității nu necesitau instituirea unor drepturi compensatorii, deoarece primul avantaj, care reprezenta aproape întreaga valoare a subvenției și a prejudiciului ulterior suferit de industria europeană, a fost eliminat pentru turtele de soia începând cu 14 septembrie 1983.

32 Reclamanta prezintă următoarele motive împotriva acestei părți a actului atacat.

33 În primul motiv, reclamanta susține că Comisia nu are competența de a încheia procedura fără a propune măsuri antisubvenții, invocând „interesele Comunității”. După constatarea definitivă a existenței subvenției și a prejudiciului rezultat, interesele Comunității ar putea fi examinate și luate în considerare doar de Consiliu, în temeiul articolului 12 din Regulamentul nr. 2176/84, în vederea instituirii unor drepturi compensatorii definitive. Comisia poate, de asemenea, să examineze „interesele Comunității”, însă numai pentru a institui drepturi provizorii, în conformitate cu articolul 11 din Regulamentul nr. 2176/84, și nu pentru încheierea procedurii.

34 Conform celui de-al doilea motiv, Comisia, după ce a admis ea însăși necesitatea de a institui drepturi compensatorii și după ce a propus Consiliului, la 4 ianuarie 1985, instituirea unui drept compensatoriu de 7,27%, a cărui aplicare a fost suspendată, nu mai putea să retragă această propunere și să împiedice astfel Consiliul în adoptarea unei decizii cu privire la acest subiect.

35 Este necesar să se observe, în ceea ce privește competența Comisiei, că Regulamentul nr. 2176/84 prevede la articolul 9 alineatul (1) că procedura este închisă „în cazul în care, după consultări, se dovedește că nu este necesară nicio măsură de protecție și în cazul în care nu a fost exprimată nicio obiecție în această privință în cadrul comitetului consultativ”. Această dispoziție nu prevede obligația Comisiei de a încheia procedura numai în cazul în care existența unei subvenții sau a unui prejudiciu nu a fost constatată, ci în toate cazurile în care

adoptarea unor măsuri de protecție nu se dovedește necesară și, prin urmare, și în cazul în care evaluarea intereselor Comunității arată că adoptarea unor măsuri de protecție este inoportună.

36 Această interpretare a articolului 9 alineatul (1) nu este contrazisă de faptul că, în conformitate cu articolul 12, Consiliul trebuie să decidă, la propunerea Comisiei, dacă trebuie sau nu trebuie să fie adoptate măsuri de protecție, deoarece această dispoziție vizează doar conferirea în favoarea Consiliului a puterii de a adopta acte definitive cu privire la impunerea de măsuri de protecție, și numai în cazul în care Comisia, considerând că este necesară adoptarea unor astfel de măsuri, a prezentat o propunere Consiliului în acest sens.

37 În plus, Comisia are libertatea de a-și retrage sau modifica propunerea cât timp Consiliul nu a adoptat o decizie, în cazul în care, în urma unei noi evaluări a intereselor Comunității, aceasta consideră inutilă adoptarea unor măsuri de protecție.

38 Printr-un al treilea motiv, reclamanta susține că, având în vedere articolul 7 alineatul (1) litera (c) și articolul 12 alineatul (1) din Regulamentul nr. 2176/84, constatarea existenței unei subvenții și a prejudiciului suferit de industria comunitară are un caracter decisiv și nu poate fi anulată prin eliminarea ulterioară a subvenției. Noțiunea de interese ale Comunității, ca și criteriu de decizie, nu poate avea un conținut la fel de amplu care să permită să nu se țină seama de existența unui prejudiciu real, de menținerea subvenției și de probabilitatea reintroducerii acesteia după eliminarea sa.

39 În speță, constatările efectuate în cursul anchetei demonstrează necesitatea adoptării unor măsuri de protecție, în sensul articolului 9 alineatul (1) din Regulamentul nr. 2176/84, iar oricare altă decizie ar reprezenta un abuz de putere, întrucât practica guvernului brazilian este de a acorda subvenții cumulate și deghizate, care sunt în mod constant retrase și reintroduse sub diverse forme.

40 Este necesar să se observe în această privință că, având obligația de a constata în mod obiectiv faptele referitoare la existența practicilor de subvenții și la prejudiciul care poate rezulta pentru întreprinderile din Comunitate, Comisia dispune de o largă putere discreționară pentru a decide, în funcție de interesele Comunității, dacă procedura trebuie închisă, în conformitate cu articolul 9 alineatul (1) din Regulamentul nr. 2176/84 (a se vedea Hotărârea din 4 octombrie 1983, Fediol / Comisiei, menționată mai sus).

41 În speță, Comisia a considerat că interesele Comunității nu justificau adoptarea unor măsuri de protecție, dat fiind faptul că guvernul brazilian eliminase în cursul perioadei de referință finanțarea preferențială respectivă, care constituia aproape întreaga valoare a subvenției care cauzase prejudiciul suferit de industria comunitară în cauză. Această evaluare nu depășește puterea conferită Comisiei de articolul 9 alineatul (1) din Regulamentul nr. 2176/84 și nu se poate considera că reprezintă un abuz de putere.

42 Astfel, rezultă că motivele prezentate de reclamantă cu privire la cele două subvenții constatate trebuie să fie respinse.

43 Din ansamblul motivelor precedente, acțiunea trebuie respinsă.

Cu privire la cheltuielile de judecată

44 În conformitate cu articolul 69 alineatul (2) din Regulamentul de procedură, partea care cade în pretenții este obligată la plata cheltuielilor de judecată. Întrucât reclamanta a căzut

pretenții, trebuie obligată la plata cheltuielilor de judecată, inclusiv a celor ale intervenientului.

Pentru aceste motive,

CURTEA

hotărăște:

1) Respinge acțiunea.

2) Obligă reclamanta la plata cheltuielilor de judecată, inclusiv a celor ale intervenientului.

Bosco Due Moitinho de Almeida Rodriguez Iglesias Koopmans

Everling Bahlmann Galmot Kakouris Joliet Schockweïler

Pronunțată în ședință publică la Luxemburg, 14 iulie 1988.

Grefier
J.-G. Giraud

Președinte
A. J. Mackenzie Stuart