

Kohtuasi 188/85

[...]

Subsiidiumidevastane menetlus – määrus nr 2176/84

[...]

EUROOPA KOHTU OTSUS

14. juuli 1988*

Kohtuasjas 188/85,

EEC Seed Crushers' and Oil Processors' Federation (Fediol), 74 rue de la Loi, Brüssel, kes tegutseb oma presidendi D. Billingi kaudu, keda esindavad D. Ehle, U. C. Feldmann, V. Schiller ja H. Nehm, Rechtsanwaelte, 13 Mehlemer Strasse, 5000 Köln 51, kohtudokumentide kättetoimetamise aadress Luxembourgis, c/o avocat E. Arendt, 4 avenue Marie-Thérèse, Luxembourg,

hageja,

versus

Euroopa Ühenduste Komisjon, esindaja: õigusnõunik P. Gilsdorf, keda abistab Rechtsanwalt H. J. Rabe Schoen & Pflueger'ist, Hamburg ja Brüssel, kohtudokumentide kättetoimetamise aadress Luxembourgis, c/o komisjoni õigustalituse liige G. Kremlis, Jean Monnet Building, Kirchberg,

kostja,

ja

Federation Brasileira das Industrias de Oleos Vegetais (Abiove), esindajad: I. Van Bael ja J. F. Bellis Brüsseli advokatuurist, 222 Avenue Louise, 1050 Brüssel, kohtudokumentide kättetoimetamise aadress Luxembourgis, c/o avocat'd Elvinger & Hoss, 15 côte d' Eich,

menetluse astuja,

mille esemeks on taotlus tühistada komisjoni 16. aprilli 1985. aasta otsus 85/233, millega lõpetati subsiidiumidevastane menetlus seoses Brasiiliast pärit sojajahu impordiga (EÜT L 106, lk 19),

EUROOPA KOHUS,

* Kohtumenetluse keel: saksa.

koosseisus: presidendina tegutsev koja esimees G. Bosco, kodade esimehed O. Due, J. C. Moitinho de Almeida ja G. C. Rodríguez Iglesias, kohtunikud T. Koopmans, Y. Everling, K. Bahlmann, Y. Galmot, C. Kakouris, R. Joliet ja F. Schockweiler,

kohtujurist: G. F. Mancini,

kohtusekretär: D. Louterman, ametnik,

võttes arvesse kohtuistungit ettekannet ja 13. oktoobri 1987. aasta kohtuistungit,

ning olles 15. märtsi 1988. aasta kohtuistungil ära kuulanud kohtujuristi arvamuse,

on teinud järgmise

otsuse

1. Hagiavaldusega, mis jõudis Euroopa Kohtu kantseleisse 18. juunil 1985, esitas EEC Seed Crushers' and Oil Processors' Federation (edaspidi "Fediol") EMÜ asutamislepingu artikli 173 teise lõike alusel hagi, et kuulutada õigustühiseks komisjoni 16. aprilli 1985. aasta otsus 85/233, millega lõpetati hageja esitatud kaebuse alusel algatatud subsiidiumidevastane menetlus seoses Brasiiliast pärit sojajahu impordiga ajavahemikul 01.01.1983–30.12.1983 (EÜT L 196, lk 19).

2. Fedioli kaebus esitati 6. jaanuaril 1984 vastavalt nõukogu 23. juuli 1984. aasta määruse nr 2176/84 Euroopa Majandusühendusse mittekuuluvatest riikidest pärit dumpinguhindadega või subsideeritud impordi eest kaitsmise kohta (EÜT L 201, lk 1) artiklile 5 ja selles käsitleti järgnevaid tegevusi: a) sojaubade impordi soodusfinantseerimine; b) ekspordi soodusrahastamine ekspordi arendamiseks mõeldud abiprogrammi kaudu; c) sojatoodete ekspordi erinev maksustamine; d) sojaubade ekspordi takistused; e) sojaubade ladustamise soodusfinantseerimine; f) sojaõli ekspordi soodusfinantseerimine; g) sojaõli ekspordist saadava kasumi tulumaksust vabastamine; h) sojajahu ekspordi soodusfinantseerimine; i) maksusoodustused riskiturbetingutele välisurgudel.

3. Komisjon leidis oma eelnimetatud, 16. aprilli 1985. aasta otsuses, et vaadeldaval ajavahemikul kaht esimest eelloetletud tegevust ei esinenud. Punktides c, d, e, f ja g nimetatud tegevuse kohta arvas komisjon, et need ei olnud subsiidiumid sojajahule. Ning viimase kahe tegevuse osas, mis on punktides h ja i, arvas komisjon, et need on subsiidiumid, aga leidis, et ühenduse huvid ei nõua tasakaalustava tollimaksu kehtestamist.

4. Hagiavalduses vaieldakse vastu ühelt poolt sellele 16. aprilli 1985. aasta otsuse osale, kus komisjon ei pea punktides c, d, e, f ja g nimetatud tegevusi subsiidiumideks, ja teiselt poolt sellele osale, kus komisjon järeldas, et viimased kaks eelnimetatud tegevust (h ja i) ei õigusta tasakaalustava tollimaksu kehtestamist, vaatamata sellele, et need on subsiidiumid.

5. Kohtuasja faktilised asjaolud ning poolte väited ja argumendid on ära toodud kohtuistungis ettekandes ning neid mainitakse ja käsitletakse edaspidi ainult niivõrd, kui see on vajalik Euroopa Kohtu põhjenduste esitamiseks.

Kohtuliku järelevalve ulatus

6. Arvestades komisjoni ja menetluse astujate kirjalikke tähelepanekuid otsuse kohtuliku järelevalve võimalike piiride osas, tuleb märkida, et Euroopa Kohus on juba sedastanud (vt eelkõige 4. oktoobri 1983. aasta otsus kohtuasjas 191/82: Fediol versus komisjon (EKL 1983, lk 2913)), et kuigi kõnealuses küsimuses on diskretsiooniõigus antud komisjonile, peab Euroopa Kohus kindlaks tegema, kas komisjon on või ei ole järginud protseduurilisi tagatisi, mida kõnealused ühenduse sätted kaebuse esitajatele võimaldavad, teinud ilmseid vigu vaidluse aluseks olevate asjaolude hindamisel, jätnud arvesse võtmata mõned olulised küsimused, mis on aluseks arvamusele, et subsidiumid olid olemas või on põhjendanud oma otsust nii, et see on võimu kuritarvitamine.

7. Selline on kontekst, milles Euroopa Kohus peab vaatlema hageja avaldusi, et komisjon ei võtnud arvesse olulisi tegureid, mis on aluseks arvamusele, et eksisteerisid subsidiumid määruse nr 2176/84 tähenduses, ja et ühenduse huvid nõudsid tasakaalustava tollimaksu kehtestamist.

Sojatoodete ekspordi erinev maksustamine

8. Vaidlusaluses meetmes (lõik 12) väidab komisjon, et Fedioli sõnul on tehingumaks sojaubadelt 13%, sojajahult 11,1% ja sojaõlilt 8%. Selline erinev maksustamine piirab ubade ekspordi ja tagab Brasiilia õlitööstusele odava toormaterjali. Omahinna tõttu on see eelis sojajahu ekspordimisel ühendusse ja sellele lisandub eelis sellest, et jahu maksumäär on madalam kui ubadel. Vaidlusalune meede tunnistab, et Fedioli faktiväited on tõesed.

9. Vaidlusaluse otsuse põhjendustes on siiski selles osas väidetud, et „rahvusvahelise kaubanduse puhul on subsidiumi otsustav omadus see, et see sisaldab valitsusepoolset rahalist panust,“ et „igasugune subsidium peab hõlmama kulu riigieelarvest“ ning et „kulu riigieelarvest sisaldab maksudest ja muudest maksmisele kuuluvatest lõivudest vabastamist riigi poolt.“ Antud juhul aga selgub otsusest, et maksmisele kuuluvaid lõive ei ole ja eelkõige ei ole Brasiilia võimud vabastanud neid mingist maksuvõlast.

10. Euroopa Kohtu menetluses selgitas komisjon, et kõnealune maks ei olnud ekspordimaks, vaid Brasiilia kumuleeruv käibemaks (ICM), mida nõutakse Brasiilia territooriumil põhimõtteliselt kõikidel toodete turustamise või töötlemise etappidel. Üldreeglina ICMi töödeldud toodete ekspordilt ei nõuta. Järelikult oleks tulnud arvestada eksporditud toodetes sisalduvalt toorainelt nõutavat maksu. Erandina ja komisjoni sekkumise tõttu nõustus Brasiilia 1977. aastal kohaldama ICMi töödeldud toodete, nimelt sojajahu ja sojaõli, ekspordilt vastavalt 11% ja 8%. Komisjoni sõnul on ICM-süsteem üldine maksustamine, mida kohaldatakse sojatoodetele erinevate määradega. Selline erinev maksustamine ei anna ubade puhul eelist, mida võib pidada subsidiumiks määruse nr 2176/84 mõistes, sest riigieelarvest igatahes kulutusi ei tehta.

11. Hageja sõnul ei pruugi määruse nr 2176/84 artiklis 3 sisalduv subsiidiumi mõiste eeldada kulu riigieelarvest ja seda peaks tõlgendama laialt: subsiidium eksisteerib, kui kõikide kohaldatavate meetmete tulemusel antakse eelis neist kasu saajatele.

12. Esiteks tuleb märkida, et määruse nr 2176/84 artiklis 3 ei ole subsiidiumi mõiste selgelt määratletud, samuti mitte mujal määruses ega ühenduse meetmetes. Sellele on siiski lisatud määruse artikli 3 lõikes 2 mainitud ekspordisubsiidiumide „illustreeriv loetelu“. Selle loetelu viimases lõikes on ekspordisubsiidium määratletud üldise tolli- ja kaubanduskokkuleppe artikli XVI tähenduses kui „igasugune muu kulu riigieelarvest“. Nii selle üldise sätte terminitest kui muudest loetelus nimetatud näidetest järeldub, et ühenduse õigusaktide kohaselt tähendab ekspordisubsiidium riigiasutustele otsesest või kaudset finantskulu. Samuti nähtub nimetatud määruse artikli 3 lõikest 3, mis selgesõnaliselt jätab subsiidiumi mõiste alt välja toote vabastamise teatud ekspordi- ja muudest maksudest, et kulu mõiste ei hõlma mitte ainult juhtumeid, kus riik teeb kulutusi, vaid ka neid, kus ta vabastab maksuvõlgade tasumisest, tehes nii erandi üldiselt kohaldatavas maksueeskirjas.

13. Selliselt tõlgendatav subsiidiumi mõiste on kookõlas ühenduse poolt rahvusvahelise õiguse (eelkõige üldise tolli- ja kaubanduskokkuleppe ja selle raames sõlmitud kokkulepete) alusel võetud kohustustega. Seoses sellega tuleb märkida, et ei üldine tolli- ja kaubanduskokkulepe ega selle artiklite VI, XVI ja XXIII tõlgendamist ja kohaldamist käsitlev kokkulepe ei ole sisaldanud ega sisalda praegu selgesõnalist termini „subsiidium“ määratlust ja eelmainitud loetelu on sõna-sõnalt üle võetud viimati mainitud kokkuleppe lisas toodud „illustreerivast loetelust“.

14. Eeltoodust nähtub, et komisjon ei eksinud ega käitunud meelevaldselt, kui järeldas, et määruse nr 2176/84 artiklis 3 toodud subsiidiumi mõiste eeldab majandusliku eelise andmist riigieelarvelise kulu läbi.

Sojaubade eksporditakistused

15. Vaidlusaluses meetmes (lõige 13) on mainitud, et sojaubade ekspordi võimalik piiramine ei ole subsiidium sojajahu kasuks, sest riigieelarvest kulutusi ei tehta.

16. Hageja väitel registreeritakse sojaubade eksport Brasiilias kvoote sätestavate eeskirjade alusel ja see on seetõttu piiratud. Selle tava mõju on eelnimetatud erineva maksustamise süsteemi omaga sarnane.

17. Seoses sellega piisab märkimisest, et niimoodi väites võtab hageja aluseks eelduse, et subsiidium võib eksisteerida ka siis, kui riigieelarvest kulutusi ei tehta. Kuna see eeldus on eelpool ümber lükatud, ei saa seda väidet õigeks pidada.

Sojaubade ladustamise soodusfinantseerimine

18. Vaidlusaluses meetmes (lõige 7) on mainitud, et 27 põllumajanduskauba tootmise ja eelkõige ladustamise finantseerimiseks on Brasiilia valitsus kehtestanud 45%lise laenusüsteemi, mille intressimäär on madalam kui valitsusele endale antavate laenude puhul ja tavaliste laenumäärade puhul turul, ning on seega soodusfinantseerimine. Kuna

selline tegevus ei ole ekspordisubsiidium, siis uuritakse vaidlusaluses meetmes, kas see ei ole mitte sisemaine subsiidium.

19. Vaidlusaluse meetme kohaselt eeldab sisemaise subsiidiumi olemasolu seda, et riiklik sekkumine, millest see tuleneb, ei ole üldist laadi, vaid selle eesmärk on anda eelis ainult teatud ettevõtetele, moonutades nii konkurentsi. Antud juhul ei ole soodusmääradega laenude andmise kava suunatud konkreetselt sojasektorile, vaid kehtib 27 põllumajanduskaubale. Isegi kui mõned põllumajanduskaubad kava alla ei kuulu, ei tee see kava vähem üldkohaldatavaks, sest selliseid laene saavad kõik põllumajanduskaubad, millele on ladustamisabi vaja või mis on sellise abi saamiseks sobilikud.

20. Vastuseks sellisele arutluskäigule vaidlusaluses meetmes väidab hageja, et kõnealune tava on oma olemuselt eriline, sest peamised sellest kasu saajad on tööstusharud, mis töötlevad põllumajandustooteid, eelkõige sojasektor. Keeldudes seda tegevus lugemast sisemaiseks subsiidiumiks rikkus komisjon määruse nr 2176/84 artikleid 3 ja 7. Samuti ei ole komisjon otsinud ja arvesse võtnud teatud olulisi tegureid ning on teinud ilmseid vigu faktiliste asjaolude hindamisel.

21. Komisjon väidab sisuliselt, et kõnealune tegevus ei ole „sektorispetsiifiline“, sest seda kohaldatakse kõikidele peamistele põllumajanduskaupadele (27 toodet), ilma et see oleks eriti kasulik sojaubadele, mis moodustavad põllumajandustoodangust 31,9% ja saavad finantseeringutest 31,7%.

22. Komisjoni väide tuleb õigeks lugeda, sest hageja ei ole tõestanud, et Brasiilia riigi antav soodusfinantseerimine on mõeldud eelkõige konkreetse põllumajandussektori või toiduainetööstuse jaoks. Euroopa Kohtu ees olevatest dokumentidest nähtub, et kõnealune finantseerimine on kõikidele 27 põllumajanduskaubale kohaldatav üldine meede.

23. Järelikult ei saa seda väidet õigeks pidada.

Sojaõli ekspordi soodusfinantseerimine ja selliselt ekspordilt saadava kasumi vabastamine tulumaksust

24. Vaidlusaluses meetmes (lõige 10) väidetakse, et Brasiilia eksportöörid said 1983. aastal teatud toodete (sh sojaõli) ekspordiks finantseeringuid intressimääraga 40–60%. Need intressimäärad olid soodsad, sest olid madalamad kui intressimäärad turul ja Brasiilia riigikassale antavate laenude intressimäär. See soodustus kaotati siiski alates 2. jaanuarist 1984.

25. Vaidlusaluse meetme kohaselt ei saa sellist soodusfinantseerimist lugeda sojajahu ekspordi subsiidiumiks, sest selle eesmärk on edendada sojaõli ekspordi ja see on seotud tegelikult eksporditava õlikogusega. Lisaks ei leitud uurimisel mingeid tõendeid, et selline finantseerimine mõjutaks sojajahu ekspordi ja igatahes on selline mõju kaudne ja seda on võimatu tõendada.

26. Vaidlusaluses meetmes (lõige 11) mainitakse samuti, et Fedioli väited, et sojaõli ekspordilt saadav tulu on tulumaksust vabastatud, on põhjendatud. Selles märgitakse, et

Brasiilia valitsus kinnitas sellise tava olemasolu. Vaidlusaluse meetme kohaselt aga ei ole kõnealune tava mitte sojajahu vaid sojaõli ekspordi subsiidium.

27. Hageja väitel rikkus komisjon määruse nr 2176/84 artikleid 3 ja 7, kui ei püüdnud kindlaks teha sojaõlile antava subsiidiumi ja tulumaksuvabastuse täpset mõju sojajahule. Hageja väidab täpsemalt, et Brasiilia eksportööridel oli õigus kanda sojaõlile antud subsiidiumist ja maksuvabastusest saadav kasu üle sojajahule (millest eksporditakse 80%, aga sojaõlist vaid 40%), õliga seotud tootele, mida subsideeritakse seetõttu kaudselt.

28. Sellega seoses ei piisa märkimisest, et asjaolu, et kaupleja saab oma äritegevuse kui terviku raames soodustusi (muu hulgas näiteks sojaõli ekspordile antava finantseerimise soodusintressimäär ja maksuvabastus), ei tähenda, et selline soodustus on konkreetselt sojajahuga seotud eelis. Järelikult tuleb see väide tagasi lükata.

Kaks tegevust, mis tunnistatakse subsiidiumideks

29. Vaidlusaluses meetmes (lõiked 5 ja 6) möönis komisjon, et subsiidiumeid on antud a) sojajahu ekspordi soodusfinantseerimise läbi andes soodsa 40%lise (60% alates 10. juunist 1983) intressimääraga laenu, samas kui Brasiilia valitsusele antava laenu intressimäär oli 156,6%, ning b) sojajahu eksportööride poolt tehtavatele riskiturbetingutele antavate maksusoodustuste kaudu. Komisjoni arvutuste kohaselt oli esimene subsiidium 7,66% ja teine 0,09% sojajahu FOB ekspordi väärtusest (kokku 7,75%).

30. Vaidlusaluses meetmes leidis komisjon ka, et Euroopa taimeõlitööstus on kahe eelmainitud subsiidiumi tõttu madalate hindadega Brasiilia sojajahu pärast kandnud olulist kahju.

31. Arvati siiski, et ühenduse huvid ei nõudnud tasakaalustava tollimaksu kehtestamist, sest esimene eelis, mis oli peaaegu kogu subsiidium ja kahju Euroopa tööstusele, kaotati sojajahu suhtes alates 14. septembrist 1983.

32. Hageja esitab vaidlusaluse meetme selle osa vastu järgmised väited.

33. Oma esimeses väites ütleb hageja, et komisjonil ei olnud volitusi lõpetada menetlust ilma „ühenduse huvide“ alusel subsiidiumidevastaseid meetmeid kavandamata. Pärast subsiidiumi olemasolu ja selle tekitatud kahju kindlakstegemist võis vaid nõukogu määruse nr 2176/84 artikli 12 kohaselt ühenduse huve kaaluda ja neid lõpliku tasakaalustava tollimaksu kehtestamisel arvestada. Ka komisjon võib kaaluda „ühenduse huvisid“, aga ainult määruse nr 2176/84 artikli 11 kohase esialgsete maksude kehtestamisega seoses ja mitte selleks, et menetlus lõpetada.

34. Teise väite kohaselt ei saa komisjon enam võtta tagasi nõukogule 4. jaanuaril 1985 tehtud ettepanekut kehtestada 7,27%line tasakaalustav tollimaks, mille kohaldamine peatati, ja nii mitte lasta nõukogul selles küsimuses otsust langetada, kui komisjon oli ise tunnistanud, et tasakaalustav tollimaks on vajalik, ja nõukogule sellekohase ettepaneku teinud.

35. Seoses komisjoni volitustega tuleb märkida, et määruse nr 2176/84 artikli 9 lõikes 1 on sätestatud, et menetlus lõpetatakse „kui pärast konsulteerimist selgub, et kaitsemeetmeid ei ole vaja ((ja)) kui nõuandekomitee ei esita vastuväiteid“. See säte ei kohusta komisjoni menetlust lõpetama mitte ainult siis, kui subsiidiumi või kahju ei tuvastata, vaid kõikidel juhtudel, kui kaitsemeetmete kohaldamine ei osutu vajalikuks ja seega samuti juhtudel, kui ühenduse huvide hindamine näitab, et kaitsemeetmete rakendamine ei ole kohane.

36. Selline artikli 9 lõike 1 tõlgendus ei ole vastuolus sellega, et artikli 12 kohaselt otsustab nõukogu komisjoni esitatud ettepaneku alusel, kas kohaldada kaitsemeetmeid või mitte, sest selle meetme eesmärk on anda vaid nõukogule õigus langetada lõplik otsus kaitsemeetmete kohaldamise kohta ja ainult juhtudel, kus komisjon peab vajalikuks selliste meetmete rakendamist ja on esitanud nõukogule sellekohase ettepaneku.

37. Lisaks on komisjonil vabadus, kuni nõukogu ei ole otsust langetanud, seda ettepanekut muuta või see tagasi võtta, kui komisjon leiab ühenduse huvide uue hindamise alusel, et kaitsemeetmete võtmine on ülearune.

38. Oma kolmandas väites väidab hageja, et määruse nr 2176/84 artikli 7 lõike 1 punkti c ja artikli 12 lõiget 1 arvestades on otsustavaks järeldus, et subsiidium eksisteerib ja ühenduse tööstus on saanud kahju ja seda ei saa subsiidiumi hilisema kaotamisega olematuks muuta. Ühenduse huvide mõiste otsuse kriteeriumina ei saa olla nii lai, et lubab eirata tõelise kahju olemasolu, subsiidiumi jätkumist ja selle võimalikku taaskehtestamist pärast kaotamist.

39. Sellisel juhul näitavad uurimise käigus tehtud järeldused hageja sõnul vajadust kaitsemeetmete kehtestamiseks määruse nr 2176/84 artikli 9 lõike 1 mõistes ja iga teistsugune otsus oleks volituste kuritarvitamine, sest Brasiilia valitsus tavatseb anda kumulatiivseid ja peidetud subsiidiume, mida pidevalt kaotatakse ja erineval kujul taaskehtestatakse.

40. Tuleb märkida, et kuigi komisjonil on kohustus määrata objektiivselt kindlaks subsideerimise olemasolu ja sellega ühenduse ettevõtetele tekitatud kahjuga seotud faktilised asjaolud, on tal väga lai diskretsiooniõigus otsustada ühenduse huvidega seoses, kas menetlus määruse nr 2176/84 artikli 9 lõike 1 kohaselt lõpetada või mitte (vt eelmainitud, 4. oktoobri 1983. aasta kohtuotsus: Fediol versus komisjon).

41. Antud juhul leidis komisjon, et ühenduse huvid ei õigusta kaitsemeetmete kehtestamist, sest Brasiilia valitsus oli vaadeldaval ajavahemikul kaotanud kõnealuse soodusfinantseerimise, mis moodustas praktiliselt kogu subsiidiumi, mis oli kahjustanud asjaomast ühenduse tööstusharu. Hinnang ei ületa komisjonile määruse nr 2176/84 artikli 9 lõikes 1 antud volitusi ja seda ei saa seetõttu pidada võimu kuritarvitamiseks.

42. Järelikult ei saa õigeks pidada hageja kaht subsiidiumide eksisteerimisega seotud väidet.

43. Kõikide eeltoodud põhjuste tõttu tuleb hagiavaldus rahuldamata jätta.

Kohtukulud

44. Kodukorra artikli 69 lõike 2 kohaselt mõistetakse kohtukulud välja kaotanud poolelt. Kuna hageja väited ei leidnud kinnitust, tuleb kohtukulud (sh menetlusse astuja kulud) välja mõista temalt.

Esitatud põhjendustest lähtudes

EUROOPA KOHUS

otsustab:

- 1) Jätta hagiavaldus rahuldamata.**
- 2) Mõista kohtukulud (sh menetlusse astuja kulud) välja hagejalt.**

Bosco Due Moitinho de Almeida Rodríguez Iglesias Koopmans

Everling Bahlmann Galmot Kakouris Joliet Schockweiler

Kuulutatud avalikul kohtuistungil 14. juulil 1988. aastal Luxembourgis.

J.-G. Giraud

A. J. Mackenzie Stuart

Kohtusekretär

President