SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS F. G. JACOBS vom 27. Februar 1992 *

Herr Präsident,
meine Herren Richter!

1. In der vorliegenden Rechtssache hat die Pretura circondariale Perugia den Gerichtshof um Vorabentscheidung über die Gültigkeit einer Bestimmung der Beihilferegelung für Sojabohnen ersucht. Die Klägerin des Ausgangsverfahrens, die Mignini SpA (im folgenden: Firma Mignini), stellt Futtermittel her und verwendet zu diesem Zweck insbesondere Sojabohnen. Beklagte ist die italienische Interventionsstelle, die Azienda di Stato per gli interventi sul mercato agricolo (im folgenden: AIMA).

2. Gegenstand des Rechtsstreits ist die Weigerung der AIMA, der Firma Mignini wegen eines von dieser mit einem Erzeuger von Sojabohnen geschlossenen Vertrags über die Lieferung solcher Bohnen eine Beihilfe zu zahlen. Als Begründung für ihre Weigerung hatte die AIMA angegeben, die fraglichen Bohnen seien außerhalb des Geländes des Herstellungsbetriebs der Firma Mignini gelagert worden. Es ist unbestritten, daß die Bohnen in der Tat so gelagert worden waren und daß hierin eine Nichtbeachtung der maßgebenden Vorschriften lag. Die Firma Mignini behauptet jedoch, die Bestimmung, die von ihr verlange, die Bohnen innerhalb ihres Herstellungsbetriebs zu lagern, sei ungültig, da sie in Widerspruch zu den Grundsätzen der Gleichbehandlung und der Verhältnismäßigkeit stehe.

Die maßgebenden Vorschriften

3. Artikel 2 der Verordnung (EWG) Nr. 1491/85 des Rates vom 23. Mai 1985 über Sondermaßnahmen für Sojabohnen (ABl. 1985, L 151, S. 15) in der Fassung der Verordnung (EWG) Nr. 2217/88 des Rates vom 19. Juli 1988 (ABl. 1988, L 197, S. 11) bestimmt folgendes:

„(1) Liegt der Zielpreis für ein Wirtschaftsjahr über dem nach Artikel 3 ermittelten Weltmarktpreis für Sojabohnen, so wird für in der Gemeinschaft geerntete und verarbeitete Sojabohnen eine Beihilfe in Höhe des Unterschieds zwischen diesen beiden Preisen gewährt.

(2) Die Beihilfe wird jedem Sojabohnenverarbeiter gewährt, der mit einzelnen oder zusammengeschlossenen Erzeugern von Sojabohnen einen Vertrag geschlossen hat, der die Zahlung eines Preises, der mindestens ebenso hoch ist wie der Mindestpreis nach Absatz 3, an den Erzeuger vorsieht. In den Mitgliedstaaten, in denen die Vermarktung von Sojabohnen einzelstaatlichen Vorschriften unterliegt, die eine ausreichende Organisation und Kontrolle gewährleisten, kann die Beihilfe bis zum 31. Dezember 1992 jedoch einem ersten Käufer, der nicht Verarbeiter ist, gewährt werden.

* Originalsprache: Englisch.

Ist der erste Käufer der Verarbeiter der Sojabohnen, so wird die Beihilfe gewährt, wenn die Verarbeitung nachgewiesen ist.

In den übrigen Fällen wird die Beihilfe den ersten Käufern gewährt, die

— noch festzulegende Voraussetzungen erfüllen,

— von dem Mitgliedstaat anerkannt sind

und

— den Verkauf oder die Lieferung der Sojabohnen an einen Verarbeiter nachgewiesen haben.

(3) bis (7) ...

(8) Die Durchführungsvorschriften zu diesem Artikel, insbesondere zu den Rahmenbestimmungen, denen die in Absatz 2 genannten Verträge entsprechen müssen, werden nach dem Verfahren des Artikels 38 der Verordnung Nr. 136/66/EWG festgelegt."

4. Artikel 3 der Verordnung (EWG) Nr. 2194/85 des Rates vom 25. Juli 1985 zur Festlegung der Grundregeln der Sondermaßnahmen für Sojabohnen (ABl. L 204, S. 1) in der Fassung der Verordnung (EWG) Nr. 1231/89 des Rates vom 3. Mai 1989 (ABl. L 128, S. 24) bestimmt:

„Die Beihilfe wird an den ersten Käufer ausgezahlt, nachdem durch Überprüfung festgestellt worden ist, daß die Sojabohnen,

a) sofern der erste Käufer auch der Verarbeiter ist, in der Gemeinschaft zum Zweck der Ölherstellung oder der Beimischung in Nahrungs- oder Futtermittel verarbeitet worden sind,

oder

b) sofern der erste Käufer nicht der Verarbeiter ist, in der Gemeinschaft an einen Verarbeiter zum Zweck der Ölherstellung oder der Beimischung in Nahrungs- oder Futtermittel verkauft oder geliefert worden sind.

Auf Antrag des ersten Käufers kann die Beihilfe jedoch nach Identifizierung der Sojabohnen im voraus gezahlt werden, sofern eine dem Beihilfevorschuß entsprechende Sicherheit gestellt wird."

5. Artikel 4 Absatz 1 der Verordnung Nr. 2194/85 in seiner jetzigen Fassung trifft folgende Regelung:

„(1) Für die Zwecke dieser Verordnung bedeutet ‚Identifizierung' die auf Antrag des Marktbeteiligten von der zuständigen Stelle des Mitgliedstaats ausgestellte Bescheinigung, nach der für die Sojabohnenmenge, die Gegenstand des Antrags ist, die am Tag der Antragstellung geltende Beihilfe zu gewähren ist.

Auf Antrag der Marktbeteiligten wird jedoch die Beihilfe, die am Tag der Beantragung des Vorausfestsetzungsteils der in Artikel 4a genannten Bescheinigung gültig ist, nach ihrer Anpassung gemäß Artikel 4c auf die Sojabohnen angewandt, die während der Gültigkeitsdauer des Vorausfestsetzungsteils der Bescheinigung identifiziert werden.

Die Sojabohnen werden nach ihrer Lieferung an den Betrieb, in dem sie verarbeitet werden sollen, und vor ihrer Verarbeitung identifiziert."

6. Artikel 4a der Verordnung Nr. 2194/85 in der geltenden Fassung lautet wie folgt:

„Es wird eine Gemeinschaftsbescheinigung eingeführt, die aus zwei Teilen besteht. Mit dem einen Teil wird der Nachweis geliefert, daß die in der Gemeinschaft geernteten Sojabohnen identifiziert worden sind, mit dem anderen Teil wird gegebenenfalls bescheinigt, daß die Beihilfe im voraus festgesetzt worden ist. Die Mitgliedstaaten stellen beide Bescheinigungsteile jedem Marktbeteiligten aus, der den Voraussetzungen des Artikels 2 genügt."

7. Artikel 10 der Verordnung (EWG) Nr. 2537/89 der Kommission vom 8. August 1989 über Durchführungsbestimmungen zu den Sondermaßnahmen für Sojabohnen (ABl. L 245, S. 8) bestimmt:

„Die in Artikel 4a der Verordnung (EWG) Nr. 2194/85 genannte zweiteilige Bescheinigung besteht aus dem mit A. P. bezeichneten Teil, der die ‚Vorausfestsetzung der Beihilfe' betrifft, und dem mit I. D. bezeichneten Teil, der für die ‚Identifizierung der Sojabohnen' bestimmt ist.

Die Bescheinigung wird in mindestens zwei Ausfertigungen ausgestellt, wobei die erste dem Antragsteller ausgehändigt wird und die zweite bei der zuständigen Stelle verbleibt."

8. Artikel 11 der Verordnung Nr. 2537/89 bestimmt:

„(1) Der Teil I. D. der Bescheinigung kann bei der zuständigen Stelle gemäß Artikel 6 dieser Verordnung nur für eine oder für mehrere Partien beantragt werden. In keinem Fall kann er für eine Partie beantragt werden, für die dieser Teil bereits einmal ausgestellt wurde.

Eine Partie ist eine bestimmte Menge an Sojabohnen, die vom Interessenten beim Eingang in den Betrieb numeriert und die gemäß Artikel 30 analysiert wurde.

(2) Der Antrag auf Ausstellung des Teils I. D. der Bescheinigung ist nur gültig, wenn die Sojabohnen spätestens am Tag der Antragstellung im Betrieb eingegangen sind.

Die Liefererklärungen über die Mengen, deren Identifizierung beantragt wird, müssen dem Antrag beigefügt sein."

9. Artikel 2 Absatz 1 der Verordnung Nr. 2537/89 in der Fassung der Verordnung (EWG) Nr. 150/90 der Kommission vom 19. Januar 1990 (ABl. L 18, S. 10) lautet wie folgt:

„(1) Im Sinne dieser Verordnung gilt als ‚Betrieb'

a) entweder eine Ölmühle mit

— allen innerhalb des Betriebsgeländes gelegenen Räumen oder sonstigen Einrichtungen,

— allen im Zollgebiet des Mitgliedstaats, in dem der Herstellungsbetrieb ansässig ist, befindlichen Lagereinrichtungen außerhalb dieses Geländes, in denen die gelagerten Erzeugnisse ordnungsgemäß kontrolliert werden können und die von der mit der Kontrolle beauftragten Stelle im voraus zugelassen worden sind;

b) oder ein Betrieb zur Herstellung von Nahrungsmitteln oder Futtermitteln, die dazu bestimmt sind, vom Endverbraucher in unverändertem Zustand verwendet zu werden. Diese Einrichtung muß auf ihrem Gelände über Lagereinrichtungen verfügen, deren Kapazität, die von der mit der Kontrolle beauftragten Stelle bestimmt wird, den Anforderungen dieser Verordnung hinsichtlich der Identifizierung der Sojabohnen und der Kontrolle ihres Vorhandenseins und ihrer Verwendung durch den Betrieb entspricht;

c) oder jeder Betrieb eines zugelassenen Erstkäufers, der nicht Verarbeiter ist, der nach Artikel 2 Absatz 2 der Verordnung (EWG) Nr. 2194/85 im voraus von der mit der Kontrolle beauftragten Stelle zugelassen wurde und über Lagereinrichtungen verfügt, in denen die gelagerten Erzeugnisse ordnungsgemäß kontrolliert werden können."

Sachverhalt

10. Am 3. April 1989 schloß die Firma Mignini mit einem Sojabohnenerzeuger einen Vertrag über die Lieferung von 3 770 kg Sojabohnen. Die Ware wurde am 19. Oktober 1989 geliefert und in ein Lagerhaus verbracht, das der Firma Mignini gehörte, jedoch außerhalb des Geländes ihres Herstellungsbetriebs gelegen war. Die Firma Mignini forderte die AIMA auf, die Sojabohnen zu „identifizieren" und den mit I. D. bezeichneten Teil der in Artikel 10 ff. der Verordnung Nr. 2537/89 vorgesehenen Bescheinigung auszustellen. Die Firma AIMA stellte die Bescheinigung am 12. Februar 1990 aus; am folgenden Tag beantragte die Firma Mignini die Vorauszahlung der Beihilfe.

11. In einem Schreiben vom 19. Februar 1990 an die Firma Mignini lehnte die AIMA den Antrag auf Vorauszahlung der Beihilfe mit der Begründung ab, die identifizierten Waren seien in einem Lagerhaus gelagert worden, das sich außerhalb des Geländes des Herstellungsbetriebs der Firma Mignini befinde. Dies stehe, so die AIMA, in Widerspruch zu Artikel 2 Absatz 1 Buchstabe b der Verordnung Nr. 2537/89, der, wie erinnerlich, den „Betrieb" im Sinne dieser Verordnung als „Betrieb zur Herstellung von Nahrungsmitteln oder Futtermitteln, die dazu bestimmt sind, vom Endverbraucher in unverändertem Zustand verwendet zu werden", definiert und in der Neufassung der

Verordnung Nr. 150/90 von derartigen Betrieben verlangt, daß sie auf ihrem Gelände über angemessene Lagereinrichtungen verfügen. In Wahrheit scheint mir, daß, wenn diese Bestimmung in dem Sinne zu verstehen ist, in dem ihn die AIMA auslegt (und dieser Punkt ist unstreitig), der mit I. D. bezeichnete Teil der Bescheinigung gar nicht hätte ausgestellt werden dürfen, da nach Artikel 11 Absatz 2 der gleichen Verordnung „der Antrag auf Ausstellung des Teils I. D. der Bescheinigung ... nur gültig [ist], wenn die Sojabohnen spätestens am Tag der Antragstellung im Betrieb eingegangen sind".

12. Jedenfalls scheinen alle Beteiligten davon auszugehen, daß ein Sojabohnenverarbeiter (anders als ein Ölerzeuger) nach den anwendbaren Vorschriften so lange keinen Anspruch auf Beihilfe hat, als die fraglichen Waren nicht in das Betriebsgelände gelangt sind, auf dem die Verarbeitung stattfinden soll. Nach Ansicht der Firma Mignini ist diese Bedingung ungültig, da sie gegen die Grundsätze der Gleichbehandlung und der Verhältnismäßigkeit verstoße.

13. Am 28. Juni 1990 erhob die Firma Mignini vor dem Pretore von Perugia gegen die AIMA Klage mit dem Antrag, (nach vorheriger Erlangung einer Vorabentscheidung des Gerichtshofes) Artikel 2 Absatz 1 Buchstabe b der Verordnung Nr. 2537/89 in seiner neuen Fassung für ungültig zu erklären und der AIMA aufzugeben, der Firma Mignini die in Rede stehende Beihilfe auszuzahlen.

14. Mit Beschluß vom 6. August 1990 hat der Pretore das Verfahren ausgesetzt und den Gerichtshof um Vorabentscheidung ersucht „über die Gültigkeit von Artikel 2 Absatz 1 Buchstabe b der Verordnung Nr. 2537/89 der Kommission vom 8. August 1989 in der durch die Verordnung Nr. 150/90 vom 19. Januar 1990 ergänzten Fassung".

15. Zu bemerken ist, daß die gestellte Frage speziell auf die Verordnung Nr. 2537/89 in der Fassung der Verordnung Nr. 150/90 Bezug nimmt, obwohl die letztgenannte Verordnung erst am 23. Januar 1990 in Kraft getreten ist, während die Vorkommnisse, die Anlaß zu dem Vorlagebeschluß gegeben haben, sich zum Teil vor diesem Zeitpunkt zugetragen haben. Der Wortlaut des Vorlagebeschlusses läßt erkennen, und die Ausführungen der Firma Mignini vor dem Gerichtshof stellen klar, daß dieser Rechtsstreit als Musterprozeß mit dem Ziel anhängig gemacht wurde, die Feststellung der Ungültigkeit der fraglichen Vorschriften in ihrer neuen Fassung zu erwirken.

Zum Grundsatz der Gleichbehandlung

16. Die Firma Mignini macht geltend, die streitige Bestimmung verstoße gegen den Grundsatz der Gleichbehandlung nach Artikel 40 Absatz 3 Unterabsatz 2 des Vertrages, da sie Unternehmen, die Sojabohnen zu Futter- oder Nahrungsmitteln verarbeiteten, eine Verpflichtung auferlege, die solche Unternehmen nicht treffe, die Sojabohnen zur Ölerzeugung verwendeten. Nach Ansicht der Firma Mignini befinden sich die verschiedenen Arten von Unternehmen in vergleichbarer Lage, so daß es objektiv nicht gerechtfertigt sei, sie unterschiedlich zu behandeln.

17. Dieses Vorbringen kann meines Erachtens keinen Erfolg haben. Nach der Rechtsprechung des Gerichtshofes verbietet es der in Artikel 40 Absatz 3 Unterabsatz 2 des Vertrages niedergelegte Grundsatz, der ein spezifischer Ausdruck des allgemeinen Gleichheitssatzes ist, Erzeuger, die sich in vergleichbarer Lage befinden, unterschiedlich zu behandeln. Für die Anwendung dieses Grundsatzes auf die Erzeuger ist es er-

forderlich, daß ihre Erzeugnisse miteinander in Wettbewerb stehen; vgl. namentlich Urteile vom 19. Oktober 1977 in den verbundenen Rechtssachen 117/76 und 16/77 (Ruckdeschel, Slg. 1977, 1753, Randnrn. 7 und 8) und vom 25. Oktober 1978 in den verbundenen Rechtssachen 103/77 und 145/77 (Royal Scholten-Honig, Slg. 1978, 2037, Randnrn. 27 bis 32 und 59 bis 62). Das Grundprinzip wurde von Generalanwalt Capotorti in seinen Schlußanträgen in der Rechtssache Ruckdeschel (a. a. O., 1782 f.) wie folgt kurz zusammengefaßt:

„Unterstellt man, daß zwei im Sinne der Warenkunde verschiedene Erzeugnisse demselben Verwendungszweck zugänglich sind, dann bringt es der Grundsatz der Gleichbehandlung mit sich, daß die jeweiligen Erzeuger nicht einer unterschiedlichen Behandlung unterworfen werden dürfen, die ihre Wettbewerbssituation verfälschen könnte.

... mangels besonderer Gründe, die eine ... unterschiedliche Behandlung rechtfertigen könnten, steht das in Artikel 40 niedergelegte Diskriminierungsverbot jeder Maßnahme entgegen, die sich dahin auswirken würde, daß eine Gruppe von Erzeugern gegenüber einer anderen Gruppe von Unternehmen, die eine Tätigkeit im Wettbewerb mit den Erstgenannten ausüben, bevorzugt würden."

18. Es liegt auf der Hand, daß es dafür, ob der Grundsatz der Nichtdiskriminierung überhaupt anwendbar ist, nicht genügt, daß die Rohstoffe — hier: Sojabohnen — identisch oder vergleichbar sind. Erforderlich ist, daß die Fertigerzeugnisse miteinander in Wettbewerb stehen. Die Firma Mignini tritt keinen Beweis dafür an, daß aus Sojabohnen gewonnenes Öl in Wettbewerb mit anderen auf der Grundlage von Sojabohnen hergestellten Nahrungs- oder Futtermitteln stehen würde. Es ist auch unwahrscheinlich, daß derartige Erzeugnisse allgemein miteinander in Wettbewerb stehen. Damit der Grundsatz der Nichtdiskriminierung zur Anwendung gelangt, ist mehr erforderlich als ein begrenztes Maß an Austauschbarkeit. Anderenfalls hätte dieser Grundsatz ein unannehmbar weites Anwendungsfeld.

19. Die Kommission behauptet nicht, daß die Erzeugnisse nicht miteinander in Wettbewerb stünden, sondern versucht statt dessen nachzuweisen, daß die verschiedenen Erzeugergruppen sich insofern nicht in gleicher Lage befänden, als bei Ölproduzenten weniger strenge Überwachungsmaßnahmen notwendig seien als bei Erzeugern anderer Nahrungs- oder Futtermittel. Dies treffe deswegen zu, weil jene weniger zahlreich seien als diese und weil es bei jenen leichter sei, die für die Herstellung einer bestimmten Menge des Fertigerzeugnisses verwendete Sojabohnenmenge zu kontrollieren, da der Ertrag konstanter sei.

20. Die Behauptungen der Kommission sind bestritten worden, aber meines Erachtens braucht der Gerichtshof die Frage nicht zu entscheiden. Sie würde sich nur dann stellen, wenn davon auszugehen wäre, daß der Grundsatz der Nichtdiskriminierung Anwendung finden kann, d. h., wenn die Erzeugnisse miteinander in Wettbewerb stünden. Nimmt man aber an, daß dies nicht der Fall ist, bedarf es keiner objektiven Rechtfertigung der unterschiedlichen Behandlung.

21. Nach den Ausführungen der Kommission erblickt das vorlegende Gericht einen weiteren möglichen Verstoß gegen den Grundsatz der Gleichbehandlung in der Tatsache, daß die Verordnungen, die die Gewährung von Beihilfen für Sonnenblumen- und Rapssamen regeln, sowohl bei Ölerzeugern als auch bei Erzeugern von Tierfutter eine umfassende Definition des Begriffs „Betrieb" zugrunde legen. Unterneh-

men, die Futtermittel auf der Basis von Sonnenblumen- oder Rapssamen erzeugen, werden somit günstiger behandelt als Unternehmen, die Futtermittel auf der Basis von Sojabohnen produzieren. Nach Ansicht der Kommission ist diese unterschiedliche Behandlung gerechtfertigt, weil die Gefahr eines Betrugs bei Sonnenblumen- und Rapssamen viel geringer sei. Dies sei auf zwei Gründe zurückzuführen: Zum einen seien die Mengen an Sonnenblumen- und Rapssamen, die zur Herstellung von Futtermitteln verwendet würden, viel geringer; zum anderen würden Sonnenblumen- und Rapssamen in weit geringeren Mengen eingeführt als Sojabohnen, und die Einfuhren unterlägen einem strengen System von Verwaltungskontrollen, das auch die Stellung von Kautionen umfasse. Auf die schriftliche Frage des Gerichtshofes, weshalb ein derartiges System nicht für die Einfuhr von Sojabohnen eingeführt worden sei, hat die Kommission geantwortet, die Belastung der Verwaltung würde angesichts des großen Umfangs der Einfuhr von Sojabohnen unverhältnismäßig hoch sein.

22. Ich habe nicht den Eindruck, daß das vorlegende Gericht oder die Firma Mignini vorbringen will, die geltenden Rechtsvorschriften seien deswegen ungültig, weil die beiden Gruppen von Futtermittelerzeugern, nämlich diejenigen, die Soja, und diejenigen, die Sonnenblumen- oder Rapssamen verwenden, unterschiedlich behandelt würden. Die einzige unterschiedliche Behandlung, die sie als Verletzung des Grundsatzes der Gleichbehandlung ansehen, ist diejenige, die im Verhältnis zwischen Unternehmen, die Futtermittel auf der Basis von Sojabohnen herstellen, und solchen Unternehmen besteht, die Sojabohnen zu Öl verarbeiten. Es trifft zu, daß das vorlegende Gericht und die Firma Mignini auf den vorgenannten Unterschied zwischen den für Sojabohnen und den für Sonnenblumen- und Rapssamen geltenden Vorschriften hinweisen, aber sie tun dies lediglich, um der Auffassung zum Erfolg zu verhelfen, die unterschiedliche Behandlung von Ölerzeugern und Futtermittelherstellern lasse sich nicht objektiv rechtfertigen. Ihr Argument ist, daß der Gemeinschaftsgesetzgeber in den Verordnungen über die Gewährung von Beihilfen an Verarbeiter von Sonnenblumen- oder Rapssamen eine ähnliche unterschiedliche Behandlung vorgesehen hätte, wenn es notwendig wäre, Ölerzeuger und Hersteller von Futtermitteln unterschiedlich zu behandeln.

23. Würde die Firma Mignini geltend machen, die unterschiedliche Behandlung der beiden Gruppen von Futtermittelerzeugern verstoße gegen den Grundsatz der Gleichbehandlung, so stünde sie auf festerem Grund, als wenn sie die unterschiedliche Behandlung von Futtermittel- und Ölerzeugern rügt. Die beiden Gruppen von Futtermittelerzeugern stehen mutmaßlich miteinander in Wettbewerb. Ich bin jedoch der Meinung, daß die unterschiedliche Behandlung von Futtermittelherstellern, die Sojabohnen, und solchen, die Sonnenblumen- oder Rapssamen verwenden, aus den von der Kommission angeführten Gründen, die ich oben unter Nummer 21 zusammengefaßt habe, objektiv gerechtfertigt ist. Man sollte sich im übrigen vor der Argumentation hüten, daß, weil sich die Gemeinschaftsorgane für ein besonderes System der Kontrolle der Einfuhren eines bestimmten landwirtschaftlichen Erzeugnisses entschieden hätten, das es ermögliche, bei der Gewährung von Produktionsbeihilfen an einheimische Erzeuger weniger strenge Bedingungen anzuwenden, sie verpflichtet seien, einheimischen Erzeugern eines anderen Produkts, das nicht dem gleichen System von Einfuhrkontrollen unterliege, die gleiche Behandlung zuteil werden zu lassen. Den Gemeinschaftsorganen muß ein gewisser Ermessensspielraum zugestanden werden,

wenn es um die Entscheidung darüber geht, welches Kontrollsystem für die einzelnen landwirtschaftlichen Erzeugnisse im Hinblick auf die Merkmale des betroffenen Marktes jeweils das beste ist.

Zum Grundsatz der Verhältnismäßigkeit

24. Die Firma Mignini macht geltend, die Vorschrift, wonach Sojabohnen im Zeitpunkt der „Identifizierung" innerhalb des Herstellungsbetriebs gelagert sein müßten, verletze den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit, da sie unter Überwachungsgesichtspunkten unnötig sei und die betroffenen Unternehmen übermäßig belaste.

25. Nach Ansicht der Firma Mignini trägt die Lagerung der Waren innerhalb des Herstellungsbetriebs nicht dazu bei, Betrügereien zu verhindern. Da die Herstellungsverfahren vereinheitlicht und transparent seien, könne eine angemessene Überwachung mittels Prüfung von Rechnungsbelegen und Lagerbuchhaltung stattfinden. Das streitige Erfordernis verlange Verarbeitern wie der Firma Mignini übermäßige Opfer ab, da ein moderner, gut ausgerüsteter Futtermittelhersteller die Lagerhaltung nach dem „just-in-time"-System betreibe, wonach die Lagerung im Verarbeitungsbetrieb auf ein Mindestmaß beschränkt bleibe. Die streitige Bedingung führe zum Ausschluß der Futtermittelhersteller von dem Beihilfesystem für Sojabohnen, und zwar aus folgenden Gründen. Kaufverträge für Sojabohnen würden während der Aussaatzeit geschlossen. Die Futtermittelhersteller könnten lediglich die Menge kaufen, die sie in ihrem Erzeugungsbetrieb lagern könnten. Diese Menge sei im Verhältnis zu ihrem jährlichen Bedarf sehr gering.

26. Nach den Ausführungen der Kommission soll die Vorschrift, wonach die Sojabohnen innerhalb des Herstellungsbetriebs zu lagern sind, vor allem sicherstellen, daß die Beihilfe nur für innerhalb der Gemeinschaft angebaute Bohnen gewährt wird. Wirksame Kontrollen ließen sich einzig und allein während des Stadiums durchführen, in dem die zu verarbeitenden Bohnen identifiziert würden. Deshalb sei die Bestimmung, wonach die Bohnen nur identifiziert werden könnten, wenn sie physisch an dem Ort anwesend seien, an dem sie den Nahrungs- oder Futtermitteln beigemischt würden, notwendig, um Betrügereien zu verhindern. Die Kommission bestreitet die Behauptung der Firma Mignini, daß eine angemessene Überwachung auf der Grundlage von Rechnungsbelegen und Lagerbuchhaltung vorgenommen werden könne. Eine solche Überwachung wäre nicht wirksam, da sich der Sojabohnengehalt von Futtermitteln nur schwer feststellen lasse. Daher bestehe die Gefahr, daß Unternehmen ein „Karussell"-Verfahren praktizierten, bei dem für ein und dieselbe Menge Sojabohnen die Beihilfe mehrfach beantragt werde.

27. Das Vorbringen der Firma Mignini, die streitige Bestimmung führe zu einem gänzlichen Ausschluß der Firma vom Beihilfesystem, kann ich nicht gelten lassen. Sicherlich beschränkt sie das Ausmaß, in dem ein solches Unternehmen die Vorauszahlung der Beihilfe verlangen kann. Aber die fragliche Regelung läßt klar erkennen, daß Verarbeiter wie die Firma Mignini in der Zeit der Aussaat Verträge über den Kauf eines Jahresbedarfs schließen, sich die Bohnen in der Erntezeit liefern lassen, sie an einem beliebigen Ort lagern und die Zahlung der Beihilfe jedenfalls in dem Maße verlangen können, in dem die Bohnen in innerhalb ihres Her-

stellungsbetriebs gelegene Lagerhäuser verbracht werden.

28. Offensichtlich wären sie in einer günstigeren Lage, wenn sie die Bohnen in einem außerhalb ihres Herstellungsbetriebs gelegenen Lagerhaus „identifizieren" lassen und die Zahlung der Beihilfe zu einem erheblich früheren Zeitpunkt verlangen könnten. Wie die italienische Regierung in ihren Bemerkungen ausführt, hätten sie alsdann auch den Vorteil, daß sie den genauen Zeitpunkt der Identifizierung der Bohnen wählen und sich natürlich für einen Zeitpunkt entscheiden könnten, zu dem die Beihilfe besonders hoch ist. Der Verlust dieses Vorteils, in dessen Genuß die Ölproduzenten anscheinend gelangen, mag ein ernstes Problem sein, bedeutet aber noch lange nicht den totalen Ausschluß von der Gewährung der Beihilfe.

29. Was die Frage betrifft, ob die in der streitigen Bestimmung aufgestellte Bedingung in keinem vernünftigen Verhältnis zu dem Ziel steht, Betrügereien zu verhindern, so muß man sich vor allem vor Augen halten, daß die Gemeinschaftsbehörden verpflichtet sind, äußerste Wachsamkeit walten zu lassen, wenn es darum geht, zu verhindern, daß die Empfänger von Produktionsbeihilfen und anderen im Rahmen der gemeinsamen Agrarpolitik gewährten Subventionen sich betrügerischen Machenschaften hingeben. Es liegt auf der Hand, daß der Gemeinschaftsgesetzgeber berechtigt ist, den Beihilfeempfängern jede angemessene Bedingung aufzuerlegen, die den Gemeinschaftshaushalt vor Betrügereien schützen kann. Damit wird selbstverständlich nicht behauptet, die Firma Mignini habe sich selbst betrügerisch verhalten oder könnte es tun, wenn das in Rede stehende Erfordernis wegfiele. Daß dem System der Produktionsbeihilfen aber ein Betrugspotential innewohnt, ist nur zu offensichtlich.

30. Die Anwendung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit verlangt eine Abwägung: Die den Unternehmen auferlegte Belastung muß gegen den Vorteil abgewogen werden, der der Gemeinschaft bei ihrem Kampf gegen Betrügereien zuwächst. Sollte die streitige Bestimmung den Verarbeitern von Sojabohnen tatsächlich eine schwere Belastung auferlegen, so müßte dargetan werden, daß sie einen entsprechend gewichtigen Beitrag zur Verhinderung von Betrügereien leistet. Würde dagegen die Belastung der Unternehmen nur geringfügig sein, so würde umgekehrt der Nachweis genügen, daß die Bestimmung nicht willkürlich und daß sie geeignet war, eine wirksamere Überwachung zu ermöglichen, sei es auch nur in begrenztem Umfang. Wie ich bereits zu zeigen versucht habe, ist die Belastung, die vorliegend Unternehmen wie der Firma Mignini auferlegt wird, nicht übermäßig hoch. Solche Unternehmen können weiterhin in den Genuß der Beihilferegelung kommen. Die Belastung, über die sie sich beklagen, besteht in Wahrheit nur in einer Beschränkung des Umfangs, in dem sie in den Genuß einer großzügigen Regelung gelangen können, aufgrund deren den Erzeugern von Sojabohnen Zahlungen aus Gemeinschaftsmitteln gewährt werden, um es den Landwirten in der Gemeinschaft zu ermöglichen, mit den Importeuren von Sojabohnen zu konkurrieren. Es besteht ein erheblicher Unterschied zwischen dieser Art Belastung und der Belastung, die Unternehmen trifft, die sehr erhebliche Sicherheiten einbüßen, weil sie bestimmte Unterlagen versehentlich zu spät eingereicht haben (vgl. z. B. Urteil vom 24. September 1985 in der Rechtssache 181/84, Man Sugar, Slg. 1985, 2889), oder Unternehmen, von denen die Zahlung hoher Einfuhrabgaben verlangt wird, mit denen sie nicht rechnen konnten, als sie die in Rede stehenden Handelsgeschäfte abschlossen (vgl. z. B. Urteile vom 16. Oktober 1991 in den Rechtssachen

24/90 bis 26/90, Faust und Wünsche, Slg. 1991, I-4928, I-4950 und I-4972).

31. Es ist daher die Frage zu stellen, ob die streitige Bestimmung eine wirksame Überwachung erleichtert und somit, sei es auch nur in bescheidenem Umfang, zur Erreichung des grundlegenden Zieles beiträgt, eine betrügerische widerrechtliche Verwendung von Gemeinschaftsmitteln zu verhindern. Es liegt meines Erachtens auf der Hand, daß diese Frage zu bejahen ist. Es ist auch nicht dargetan, daß dieses Ziel mit anderen, für die betroffenen Unternehmen weniger belastenden Mitteln erreicht werden könnte. Mit Sicherheit kann ich die Behauptung der Firma Mignini nicht gelten lassen, ein Kontrollsystem, das sich auf Rechnungsbelege und Lagerbuchhaltung stütze, wäre angemessen. Derartige Belege und Unterlagen ließen sich nur zu leicht fälschen. Könnten Sojabohnen, deren Verarbeitung bevorsteht, an verschiedenen außerhalb des Herstellungsbetriebs gelegenen Plätzen gelagert werden, so wäre es schwieriger für die Behörden, ihre Bewegungen zu kontrollieren. Die wirksame Überwachung wird eindeutig, mindestens bis zu einem gewissen Grad, durch das Erfordernis erleichtert, daß die Bohnen körperlich auf dem Gelände des Verarbeitungsbetriebs anwesend sein müssen, bevor die Zahlung der Produktionsbeihilfe verlangt werden kann.

Ergebnis

32. Die dem Gerichtshof vom Pretore von Perugia vorgelegte Frage sollte daher meines Erachtens wie folgt beantwortet werden:

Die Prüfung der Rechtssache hat nichts ergeben, was die Gültigkeit von Artikel 2 Absatz 1 Buchstabe b der Verordnung (EWG) Nr. 2537/89 der Kommission vom 8. August 1989 über Durchführungsbestimmungen zu den Sondermaßnahmen für Sojabohnen in der Fassung der Verordnung (EWG) Nr. 150/90 der Kommission vom 19. Januar 1990 beeinträchtigen könnte.