FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT F. G. JACOBS

fremsat den 27. februar 1992 *

Hr. afdelingsformand,
De herrer dommere,

1. I denne sag har Pretura circondariale di Perugia anmodet Domstolen om en præjudiciel afgørelse vedrørende gyldigheden af en retsforskrift, som findes i EF's ordning vedrørende støtte til sojabønner. Sagsøgeren i hovedsagen, Mignini SpA (herefter benævnt »Mignini«), fremstiller foderstoffer, hvortil blandt andet anvendes sojabønner. Sagsøgte er det italienske interventionsorgan, Azienda di Stato per gli interventi nel mercato agricolo (herefter benævnt »AIMA«).

2. Tvisten vedrører AIMA's afslag på at udbetale Mignini støtte til en kontrakt om levering af sojabønner, som selskabet havde indgået med en producent af sojabønner. AIMA begrundede sit afslag med, at bønnerne var opmagasineret i et lager uden for selskabets produktionsvirksomheds område. Det er ubestridt, at oplagringen skete på denne måde, og derfor var i strid med den gældende forordnings bestemmelser. Mignini gør imidlertid gældende, at den retsforskrift, som indeholder betingelsen om, at bønnerne skal oplagres på produktionsvirksomhedens område, er ugyldig, idet den strider såvel mod ligebehandlings- som mod proportionalitetsprincippet.

Relevante retsforskrifter

3. Artikel 2 i Rådets forordning (EØF) nr. 1491/85 af 23. maj 1985 om fastsættelse af særlige foranstaltninger for sojabønner (EFT L 151, s. 15), som ændret ved Rådets forordning (EØF) nr. 2217/88 af 19. juli 1988 (EFT L 197, s. 11), bestemmer således:

»1. Når den for et produktionsår gældende målpris er højere end den verdensmarkedspris for sojabønner, der fastlægges i henhold til artikel 3, ydes der for sojabønner, som høstes og forarbejdes i Fællesskabet, en støtte svarende til forskellen mellem disse to priser.

2. Støtten ydes til enhver forarbejder af sojabønner, som med individuelle eller sammensluttede producenter af sojabønner har indgået en kontrakt, hvori det fastsættes, at producenten mindst skal opnå den i stk. 3 omhandlede minimumspris. I de medlemsstater, hvor markedsføringen af sojabønner er undergivet nationale forskrifter, der sikrer en tilstrækkelig organisation og kontrol, kan støtten dog indtil den 31. december 1992 ydes til en første køber, når denne ikke er forarbejderen.

* Originalsprog: engelsk.

Er den første køber forarbejderen af sojabønnerne, ydes støtten, når der er ført bevis for forarbejdningen.

I de øvrige tilfælde ydes støtten til de første købere:

— som opfylder visse betingelser, der skal fastsættes nærmere

— som er godkendt af medlemsstatern

og

— som har godtgjort bevis for, at sojabønnerne er blevet solgt eller leveret til en forarbejder.

3.-7. *(udelades)*

8. Gennemførelsesbestemmelserne til denne artikel, blandt andet for så vidt angår de rammebestemmelser, som de i stk. 2 nævnte kontrakter skal opfylde, fastsættes efter fremgangsmåden i artikel 38 i forordning nr. 136/66/EØF.«

4. Artikel 3 i Rådets forordning (EØF) nr. 2194/85 af 25. juli 1985 om fastsættelse af almindelige regler vedrørende særlige foranstaltninger for sojabønner (EFT L 204, s. 1), som ændret ved Rådets forordning (EØF) nr. 1231/89 af 3. maj 1989 (EFT L 128, s. 24) bestemmer således:

»Støtten udbetales til den første opkøber efter kontrol af, at sojabønnerne enten

a) hvis den første opkøber er forarbejdningsvirksomheden, er blevet forarbejdet i Fællesskabet til fremstilling af olie eller med henblik på anden anvendelse inden for konsum eller foder,

eller

b) hvis den første opkøber ikke er forarbejdningsvirksomheden, er blevet solgt eller leveret til en forarbejdningsvirksomhed i Fællesskabet til fremstilling af olie eller med henblik på anden anvendelse inden for konsum eller foder.

Dog kan støtte efter anmodning fra første opkøber udbetales som forskud, så snart sojabønnerne er blevet identificeret, forudsat at der stilles en sikkerhed af samme størrelse som forskuddet.«

5. Artikel 4, stk. 1, i forordning nr. 2194/85, med senere ændringer, bestemmer således:

»I denne forordning forstås ved 'identifikation', den handling, hvorved det kompetente organ i medlemsstaten efter anmodning attesterer, at støtten for den mængde sojabønner, som er omfattet af ansøgningen, er den, der gælder på dagen for ansøgningens indgivelse.

Det støttebeløb, der gælder på dagen for indgivelse af ansøgningen om forudfastsættelsesdelen af den attest, der er omhandlet i artikel 4a, justeret efter artikel 4c, anvendes efter anmodning for sojabønner, der identificeres i gyldighedsperioden for attestens forudfastsættelsesdel.

Identifikation af sojabønnerne finder sted fra det tidspunkt, hvor de tilgår den virksomhed, hvor de skal forarbejdes, men før forarbejdningen.«

6. Artikel 4a i forordning nr. 2194/85, med senere ændringer, bestemmer således:

»Der indføres en fællesskabsattest i to dele, hvoraf den ene skal tjene som bevis for, at de i Fællesskabet høstede sojabønner er blevet identificeret, og den anden del i givet fald skal attestere, at støttebeløbet er blevet forudfastsat. Attestens to dele udstedes af medlemsstaterne til alle, der opfylder betingelserne i artikel 2, og som anmoder herom.«

7. Artikel 10 i Kommissionens forordning (EØF) nr. 2537/89 af 8. august 1989 om gennemførelsesbestemmelser til de særlige foranstaltninger for sojabønner (EFT L 245, s. 8) bestemmer således:

»Den i artikel 4a i forordning (EØF) nr. 2194/85 omhandlede attest i to dele omfatter en del benævnt A. P., som attesterer støttens forudfastsættelse, og en del benævnt I. D., som identificerer sojabønnerne.

Attesten udfærdiges i mindst to eksemplarer, hvoraf det ene gives til ansøgeren og det andet beholdes af det kompetente organ.«

8. Artikel 11 i forordning nr. 2537/89 bestemmer således:

»1. Det i artikel 6 omhandlede kompetente organ kan kun ansøges om attestens I. D.-del for et eller flere partier. Der kan under ingen omstændigheder ansøges om denne del for et parti, for hvilket denne del af attesten allerede er udstedt.

Ved et parti forstås en mængde sojabønner, som den pågældende har bestemt og nummereret ved ankomsten til virksomheden, og som underkastes en analyse i overensstemmelse med artikel 30.

2. Ansøgningen om attestens I. D.-del tages kun i betragtning, hvis sojabønnerne er ankommet til virksomheden senest på den dag, hvor ansøgningen indgives.

Den skal være ledsaget af leveringserklæringer for de mængder, for hvilke der ansøges om identifikation.«

9. Artikel 2, stk. 1, i forordning nr. 2537/89, som ændret ved Kommissionens forordning nr. 150/90 af 19. januar 1990 (EFT L 18, s. 10), bestemmer således:

»1. I denne forordning forstås ved 'virksomhed':

a) enten en oliemølle, der omfatter:

— ethvert lokale eller anden plads inden for produktionsvirksomhedens område

— ethvert lageranlæg uden for virksomheden, der befinder sig på den medlemsstats toldområde, hvor produktionsvirksomheden ligger, og som giver tilstrækkelig sikkerhed i kontrolmæssig henseende og på forhånd er godkendt af kontrolmyndigheden

b) eller en virksomhed, der fremstiller produkter bestemt til konsum eller foder, som i uforarbejdet stand kan anvendes af den endelige forbruger. Denne virksomhed skal have et lager beliggende på virksomhedens område, hvis kapacitet, der fastsættes af kontrolorganet, er tilpasset kravene i denne forordning med hensyn til bestemmelserne vedrørende identifikation af sojabønnerne og kontrol med deres tilstedeværelse og virksomhedens anvendelse af dem

c) eller enhver virksomhed, der drives af en ikke-forarbejdende første opkøber, godkendt i henhold til artikel 2, stk. 2, i forordning (EØF) nr. 2194/85, der omfatter frølageranlæg, som giver tilstrækkelig sikkerhed i kontrolmæssig henseende og på forhånd er godkendt af kontrolmyndigheden.«

Faktiske omstændigheder

10. Den 3. april 1989 indgik Mignini en kontrakt med en producent af sojabønner om levering af 3 770 kilo sojabønner. Produkterne blev leveret den 19. oktober 1989 og blev opmagasineret i et varehus, som tilhører Mignini, men som er beliggende uden for produktionsvirksomhedens område. Mignini anmodede AIMA om at identificere bønnerne og at udstede I. D.-delen af den attest, som er foreskrevet i artikel 10 ff. i forordning nr. 2537/89. AIMA udstedte attesten den 12. februar 1990, og den efterfølgende dag ansøgte Mignini om forudbetaling af støtten.

11. Den 19. februar 1990 afslog AIMA Mignini's ansøgning om forudbetaling af støtten med den begrundelse, at de identificerede produkter var blevet opmagasineret i et lager, som lå uden for selskabets produktionsvirksomheds område. Dette var efter AIMA's opfattelse i strid med artikel 2, stk. 1, litra b), i forordning nr. 2537/89, hvorefter en »virksomhed«, som nævnt ovenfor, er defineret som »en virksomhed, der fremstiller produkter bestemt til konsum eller foder, som i uforarbejdet stand kan anvendes af den endelige forbruger«, og som indeholder en bestemmelse, der blev indføjet ved forordning nr. 150/90, og hvorefter virksomheden skal råde over det fornødne

lager, som skal være beliggende på dens område. Hvis denne bestemmelse skal have den funktion, som AIMA tillægger den (hvilket er ubestridt under sagen), skulle I. D.-delen af attesten, så vidt jeg kan se, overhovedet ikke have været udstedt, da det fremgår af nævnte forordnings artikel 11, stk. 2, at »ansøgningen om attestens I. D.-del.. kun 'tages' i betragtning, hvis sojabønnerne er ankommet til virksomheden senest på den dag, hvor ansøgningen indgives«.

12. Under alle omstændigheder synes alle sagens parter at være enige om, at en forarbejder af sojabønner (som ikke er oliefabrikant), kan oppebære støtte efter de gældende regler, førend produkterne er kommet ind på det område, hvor produktionsvirksomheden er beliggende, og hvor forarbejdningen skal finde sted. Mignini anfører imidlertid, at denne betingelse er ugyldig, da den strider mod såvel ligebehandlingssom proportionalitetsprincippet.

13. Den 28. juni 1990 anlagde Mignini sag mod AIMA ved Pretura di Perugia med påstand om, dels at artikel 2, stk. 1, litra b), i forordning nr. 2537/89, med senere ændringer, kendes ugyldig (efter indhentning af en præjudiciel afgørelse fra Domstolen), dels at AIMA tilpligtes at betale Mignini den omhandlede støtte.

14. Ved kendelse af 6. august 1990 har den nationale ret udsat sagen og anmodet Domstolen om en præjudiciel afgørelse »vedrørende gyldigheden af artikel 2, stk. 1, litra b), i Kommissionens forordning nr. 2537/89 af 8. august 1989, som ændret ved forordning nr. 150/90 af 19. januar 1990«.

15. Jeg skal gøre opmærksom på, at det forelagte spørgsmål, således som det er stillet, specielt vedrører forordning nr. 2537/89, som ændret ved forordning nr. 150/90, selv om den sidste forordning først trådte i kraft den 23. januar 1990, og selv om de faktiske omstændigheder, som ligger til grund for forelæggelsen, delvis fandt sted før dette tidspunkt. Det fremgår imidlertid af selve forelæggelseskendelsens ordlyd og er endvidere kommet klart til udtryk i Mignini's indlæg ved Domstolen, at der er tale om en prøvesag, som er blevet anlagt for at opnå en principiel afgørelse vedrørende de ændrede retsforskrifters gyldighed.

Ligebehandlingsprincippet

16. Mignini anfører, at den anfægtede retsforskrift strider mod ligebehandlingsprincippet efter traktatens artikel 40, stk. 3, andet afsnit, da den pålægger de virksomheder, som forarbejder sojabønner til foder eller konsum, et krav, som ikke skal opfyldes af de virksomheder, der anvender sojabønner til fremstilling af olie. Efter Mignini's opfattelse befinder de pågældende kategorier af virksomheder sig i en sammenlignelig situation, og der findes ikke nogen objektiv begrundelse for at behandle dem forskelligt.

17. Jeg mener ikke, at der kan gives Mignini ret heri. Ifølge Domstolens praksis indebærer princippet i traktatens artikel 40, stk. 3, andet afsnit, som er et konkret udtryk for det generelle lighedsprincip, at producenter, som befinder sig i sammenlignelige situationer, ikke må behandles forskelligt. Betingelsen for, at princippet finder anvendelse på producenter, er, at produkterne er i konkurrence med hinanden. Jeg kan

herom navnlig henvise til dom af 19. oktober 1977 i de forenede sager 117/76 og 16/77, Ruckdeschel (Sml. s. 1753, præmis 7 og 8), og dom af 25. oktober 1978 i de forenede sager 103/77 og 145/77, Royal Scholten-Honig (Sml. s. 2037, præmis 27-32 og 59-62). Det grundlæggende princip har generaladvokat Capotorti sammenfattet på følgende måde i sit forslag til afgørelse i Ruckdeschel-sagen (se s. 1780):

»Hvis man forudsætter, at to økonomisk set forskellige produkter anvendes til samme formål, har princippet om ligelig behandling til følge, at de respektive producenter ikke må underkastes forskellige regler, således at produkternes indbyrdes konkurrenceforhold fordrejes.

...

... hvis der ikke er særlige grunde, der kan berettige en sådan forskel i behandlingen, er forbuddet i artikel 40 mod forskelsbehandling til hinder for enhver foranstaltning, der bevirker, at en gruppe af producenter gives en mere fordelagtig stilling end en anden gruppe virksomheder, som konkurrerer med den første.«

18. Det er i den forbindelse klart, at hvis forbuddet mod forskelsbehandling overhovedet skal finde anvendelse, er det ikke tilstrækkeligt, at råstofferne, dvs. i denne sag sojabønnerne, er identiske eller sammenlignelige produkter. Det er desuden en nødvendig betingelse, at slutprodukterne er i konkurrence med hinanden. Mignini har ikke forsøgt at godtgøre, at olie, som fremstilles på grundlag af sojabønner, er i konkurrence med andre levnedsmidler eller andet foder, fremstillet på grundlag af sojabønner. Det forekommer usandsynligt, at sådanne produkter generelt skulle være i konkurrence med hinanden. Det er ikke en tilstrækkelig betingelse for at anvende forbuddet mod forskelsbehandling, at produkterne i et vist, begrænset omfang kan substituere hinanden. Hvis dette var tilstrækkeligt, ville princippet nemlig have et helt urimeligt vidt anvendelsesområde.

19. Kommissionen har ikke gjort gældende, at produkterne ikke er i konkurrence med hinanden, men har i stedet forsøgt at påvise, at de forskellige kategorier af producenter ikke befinder sig i samme situation, da kontrolforanstaltningerne for olieproducenter er mindre krævende end for producenter af andre levnedsmidler eller foderstoffer. Dette skyldes ifølge Kommissionen, at der findes betydeligt færre af de sidstnævnte producenter end af de førstnævnte, og at det er lettere at kontrollere den mængde sojabønner, som anvendes til fremstilling af en bestemt mængde af slutproduktet, da udbyttet er mere konstant.

20. Kommissionens opfattelse på dette punkt er blevet modsagt under sagen, men jeg finder det ikke nødvendigt, at Domstolen tager stilling til spørgsmålet. Det opstår nemlig kun, såfremt man antager, at forbuddet mod forskelsbehandling kan finde anvendelse, hvilket forudsætter, at produkterne er i indbyrdes konkurrence. Hvis man derimod antager, at de ikke er i konkurrence, er det unødvendigt at give en objektiv begrundelse for forskelsbehandlingen.

21. Kommissionen har endvidere anført, at det i forelæggelseskendelsen angives, at der måske er sket yderligere en tilsidesættelse af ligebehandlingsprincippet, fordi forordningerne om ydelse af støtte til solsikke- og rapsfrø er baseret på en vid definition af begrebet »virksomhed«, der omfatter såvel olie- som foderstoffabrikanter. Derved stilles virksomheder, som fremstiller foderstoffer af solsikke- og rapsfrø, bedre end virk-

somheder, som fremstiller foderstoffer af sojabønner. Denne forskelsbehandling er efter Kommissionens opfattelse berettiget, fordi risikoen for svigagtige transaktioner er mindre ved solsikke- og rapsfrø. Der er ifølge Kommissionen to grunde hertil. For det første anvendes der betydeligt færre mængder solsikke- og rapsfrø ved fremstillingen af foderstoffer, og for det andet er de importerede mængder solsikke- og rapsfrø betydeligt færre end sojabønner, hvortil kommer, at disse indførsler er undergivet en streng administrativ kontrolordning og et krav om sikkerhedsstillelse. Som svar på et skriftligt spørgsmål fra Domstolen om, hvorfor der ikke blev indført en tilsvarende ordning for indførsel af sojabønner, anførte Kommissionen, at den administrative byrde ville være for stor i betragtning af den betydelige mængde af importerede sojabønner.

22. Så vidt jeg kan se, gøres det hverken gældende af den nationale ret eller af Mignini, at de omhandlede retsforskrifter er ulovlige på grund af en forskelsbehandling af de to kategorier af foderstofproducenter, dvs. de producenter, som benytter soja, og dem, som benytter solsikke- eller rapsfrø. Den eneste forskelsbehandling, som anføres at udgøre en tilsidesættelse af ligebehandlingsprincippet, er forskelsbehandlingen af de virksomheder, som fremstiller foderstoffer af sojabønner, og de virksomheder, som fremstiller olie af sojabønner. Ganske vist henviser den nationale ret og Mignini til, at der er forskel mellem reglerne for sojabønner og reglerne for solsikke- og rapsfrø, men dette anføres kun til godtgørelse af, at forskelsbehandlingen af olie- og foderstoffabrikanterne ikke er objektivt begrundet. Deres argument er, at hvis det havde været nødvendigt at behandle olie- og foderstoffabrikanterne forskelligt, ville EF's retsforskrifter have været udformet således, at også forordningerne om ydelse af støtte til virksomheder, som forarbejder solsikke- og rapsfrø ville indeholde en tilsvarende forskelsbehandling.

23. Såfremt Mignini havde gjort gældende, at der foreligger en tilsidesættelse af ligebehandlingsprincippet på grund af en forskelsbehandling af de to kategorier af foderstoffabrikanter, ville selskabet have haft et stærkere argument end anbringendet om, at der foreligger en forskelsbehandling af foderstof- og oliefabrikanterne. De to kategorier af foderstoffabrikanter må nemlig formentlig antages at være i konkurrence med hinanden. Af de grunde, som Kommissionen har angivet, og som jeg kort har gengivet ovenfor i punkt 21, er det imidlertid min opfattelse, at forskelsbehandlingen af de foderstoffabrikanter, som anvender sojabønner, og dem, som anvender solsikke- eller rapsfrø, er objektivt begrundet. Man skal endvidere være på vagt over for den argumentation, hvorefter den omstændighed, at fællesskabsinstitutionerne har valgt at indføre en bestemt ordning for kontrol med indførslerne af et nærmere angivet landbrugsprodukt, som gør det muligt at anvende lempeligere betingelser for udbetalingen af produktionsstøtte til nationale fabrikanter, skulle indebære, at institutionerne derved også er forpligtet til at give de nationale fabrikanter af et andet produkt, som ikke er omfattet af den samme importkontrolordning, den samme behandling. Der tilkommer institutionerne et vist skøn ved af-

gørelsen af, hvilken kontrolordning der er den bedst egnede for hvert enkelt landbrugsprodukt i betragtning af de særlige forhold, som gælder på det pågældende marked.

Proportionalitetsprincippet

24. Mignini anfører, at betingelsen om, at sojabønnerne oplagres på produktionsvirksomhedens område på det tidspunkt, hvor de identificeres, er i strid med proportionalitetsprincippet, fordi den er unødvendig for kontrollen og pålægger de pågældende virksomheder en urimelig byrde.

25. Efter Mignini's opfattelse medvirker en oplagring af produkterne på produktionsvirksomhedens område ikke til at forhindre svigagtige transaktioner. Da produktionsprocesserne er standardiserede og gennemskuelige, kan den fornødne kontrol gennemføres på grundlag af regnskabsdokumenter og lageropgørelser. Den anfægtede betingelse anføres at medføre en urimelig byrde for forarbejdningsvirksomheder som Mignini, da en moderne, veludstyret foderstoffabrikant anvender et »just-in-time«-system for forvaltningen af varelageret, hvorved lagerbeholdningen på produktionsstedet indskrænkes til et absolut minimum. Mignini anfører, at betingelsen indebærer, at foderstoffabrikanterne udelukkes fra støtten til sojabønner, fordi kontrakterne om indkøb af bønnerne indgås på såningstidspunktet. Foderstoffabrikanterne kan imidlertid kun indkøbe den mængde, som de kan oplagre i deres produktionsvirksomhed, og denne mængde er meget lille i forhold til det årlige behov.

26. Efter Kommissionens opfattelse er hovedformålet med betingelsen om, at sojabønnerne skal befinde sig på produktionsvirksomhedens område, at sikre, at der udelukkende ydes støtte til de bønner, som opdyrkes inden for Fællesskabet. Det er kun muligt at føre effektiv kontrol på det tidspunkt, hvor de bønner, som skal forarbejdes, identificeres. Betingelsen om, at bønnerne kun kan identificeres, når de fysisk befinder sig på det sted, hvor de skal iblandes levnedsmidlerne eller foderstofferne, er derfor nødvendig for at forhindre svigagtige transaktioner. Kommissionen bestrider Mignini's udsagn om, at den fornødne kontrol kan foretages på grundlag af regnskabsdokumenter og lageropgørelser. En sådan kontrol vil ikke være effektiv, fordi det er vanskeligt at efterprøve indholdet af sojabønner i foderstofferne. Der er derfor risiko for, at virksomhederne foretager en række »karrusel«-transaktioner, ved at kræve støtte mere end en gang til den samme mængde sojabønner.

27. Jeg kan ikke tilslutte Mignini's argumenter om, at den anfægtede betingelse medfører, at selskabet helt udelukkes fra at oppebære støtte. Ganske vist indebærer betingelsen en begrænsning af en virksomheds mulighed for forudbetaling af støtte. Det fremgår dog klart af forordningerne, at forarbejdningsvirksomheder som Mignini kan indgå kontrakter om indkøb af et års forbrug af sojabønner inden for såsæsonen, aftage bønnerne, når de er høstet, oplagre dem, hvor de ønsker, og rejse krav om udbetaling af støtten, efterhånden som bøn-

nerne overføres til lagre beliggende på deres produktionsvirksomheds område.

28. De ville naturligvis have været gunstigere stillet, såfremt de kunne få bønnerne identificeret på et lager beliggende uden for produktionsvirksomhedens område, og få forskudsstøtten udbetalt på et meget tidligere tidspunkt. I så fald ville de, som anført af den italienske regering i dennes indlæg, endvidere have fordelen af selv at kunne vælge nøjagtigt på hvilket tidspunkt, bønnerne skal identificeres, og ville naturligvis dermed frit kunne vælge et tidspunkt, hvor støttebeløbet er særlig højt. Det er måske et væsentlig problem, at de mister denne fordel, som olieproducenterne tilsyneladende har, men der er dog langt fra tale om, at de fuldstændigt fortaber retten til støtte.

29. Hvad angår spørgsmålet om, hvorvidt betingelsen i den anfægtede bestemmelse står i misforhold til formålet med at undgå svigagtige transaktioner, må man først og fremmest være opmærksom på, at institutionerne er forpligtet til at iagttage den størst mulige agtpågivenhed for at sikre, at den, som oppebærer produktions- og anden støtte som led i den fælles landbrugspolitik, forhindres i at foretage svigagtige transaktioner. Fællesskabslovgiver er nemlig med sikkerhed berettiget til at fastsætte hvilke som helst betingelser for at beskytte EF's budget mod sådanne svigagtige transaktioner, såfremt de er rimelige. Hermed være naturligvis ikke sagt, at Mignini har begået eller måtte antages at ville begå svig, såfremt den omhandlede betingelse blev ophævet. Der vil imidlertid efter sagens natur altid være indbygget en risiko for svig i en produktionsstøtteordning.

30. Man må i den forbindelse have for øje, at anvendelsen af proportionalitetsprincippet indebærer, at der må foretages en afvejning mellem, på den ene side, de byrder, som pålægges virksomhederne, og, på den anden side, den mulighed, som Fællesskabet opnår, til at forhindre svigagtige transaktioner. Såfremt den anfægtede bestemmelse må siges at pålægge sojabønneproducenterne en virkelig tung byrde, må det godtgøres, at bestemmelsen udgør et tilsvarende vigtigt middel til bekæmpelse af svigagtige transaktioner. Hvis den byrde, der pålægges virksomhederne, derimod er let overkommelig, er det tilstrækkeligt at godtgøre, at bestemmelsen ikke er vilkårlig og kan gøre kontrollen mere effektiv, også selv om dette kun gælder til en vis grad. Som jeg allerede tidligere har forsøgt at påvise, kan den byrde, der pålægges virksomhederne, som det er tilfældet med Mignini i denne sag, ikke betegnes som overvældende. Virksomhederne kan nemlig fortsat oppebære støtte, og den byrde, som de beklager sig over, består i realiteten blot i, at man har begrænset deres mulighed for at oppebære støtte efter den gældende, ret gavmilde ordning, hvorved forarbejdere af sojabønner tildeles EF-midler for at gøre sojadyrkerne inden for Fællesskabet konkurrencedygtige i forhold til importørerne af sojabønner. Der er væsentlig forskel på denne form for byrde og den byrde, som pålægges virksomheder, der fortaber større sikkerhedsstillelsesbeløb, fordi de på grund af manglende påpasselighed indgiver visse dokumenter for sent (se f.eks. dom af 24.9.1985, sag 181/84, Man Sugar, Sml. s. 2889), eller den byrde, som pålægges virksomheder, der skal betale omfattende importafgifter, som de ikke med rette kunne forvente at skulle erlægge, da de indgik de omhandlede handelstransaktioner (se f.eks. dom af 16.10.1991, sagerne C-24/90,

Faust, C-25/90 og C-26/90, Wünsche, Sml. I, s. 4905, 4939 og 4961).

31. Spørgsmålet er altså, om den anfægtede bestemmelse rent faktisk letter kontrollen og dermed bidrager, det være sig blot i beskedent omfang, til at opfylde det grundlæggende formål, nemlig at forebygge en uretmæssig tilegnelse af EF-midler. For mig at se er det klart, at dette spørgsmål må besvares bekræftende. Det er endvidere heller ikke godtgjort under sagen, at dette formål kunne opfyldes ved andre midler, som er mindre byrdefulde for de pågældende virksomheder. Jeg må her på det bestemteste tage afstand fra den opfattelse, som Mignini har gjort gældende, og hvorefter der kan foretages en hensigtsmæssig kontrol på grundlag af regnskabsdokumenter og lageropgørelser. Det vil være alt for let at forfalske disse. Hvis sojabønnerne, inden de forarbejdes, kunne oplagres på flere steder uden for produktionsvirksomhedens område, ville det være vanskeligere for myndighederne at føre kontrol med produktoverflytningen. Det er således klart, at betingelsen om, at bønnerne skal befinde sig fysisk på produktionsvirksomhedens område, før produktionsstøtten kan kræves udbetalt, effektiviserer kontrollen, i hvert fald i et vist omfang.

Konklusion

32. Jeg er derfor af den opfattelse, at Domstolen bør besvare spørgsmålet fra Pretura di Perugia således:

»Gennemgangen af sagens omstændigheder har intet frembragt, der kan rejse tvivl om gyldigheden af artikel 2, stk. 1, litra b), i Kommissionens forordning (EØF) nr. 2537/89 af 8. august 1989 om gennemførelsesbestemmelser til de særlige foranstaltninger for sojabønner, som ændret ved Kommissionens forordning (EØF) nr. 150/90 af 19. januar 1990.«