CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL F. G. JACOBS van 27 februari 1992 *

Mijnheer de President,
mijne heren Rechters,

1. In de onderhavige zaak verzoekt de Pretura circondariale te Perugia het Hof om een prejudiciële beslissing over de geldigheid van een bepaling van de verordening inzake de steun voor sojabonen. Verzoekster in het hoofdgeding, Mignini SpA (hierna: „Mignini"), produceert diervoeders, waarvoor zij onder meer sojabonen gebruikt. Verweerster in het hoofdgeding is het Italiaanse interventiebureau, Azienda di Stato per gli interventi nel mercato agricolo (hierna: „AIMA").

2. Het geding betreft de weigering van de AIMA om Mignini steun uit te keren met betrekking tot een tussen Mignini en een producent van sojabonen gesloten contract voor de levering van sojabonen. Tot staving van haar weigering voerde de AIMA aan, dat de betrokken bonen waren opgeslagen in een buiten het terrein van Mignini's produktiebedrijf gelegen opslagruimte. Het staat vast dat de bonen op die wijze waren opgeslagen en dat dat betekende dat niet werd voldaan aan de bepalingen van de toepasselijke verordening. Mignini stelt dat de bepaling volgens welke de bonen op het terrein van het produktiebedrijf moeten worden opgeslagen, ongeldig is op grond dat deze in strijd is met het beginsel van gelijke behandeling en het evenredigheidsbeginsel.

De toepasselijke wettelijke bepalingen

3. Artikel 2 van verordening (EEG) nr. 1491/85 van de Raad van 23 mei 1985 tot vaststelling van bijzondere maatregelen voor sojabonen (PB 1985, L 151, blz. 15), zoals gewijzigd bij verordening (EEG) nr. 2217/88 van de Raad van 19 juli 1988 (PB 1988, L 197, blz. 11), bepaalt:

„1. Wanneer de voor een verkoopseizoen geldende streefprijs hoger is dan de overeenkomstig artikel 3 bepaalde wereldmarktprijs voor sojabonen, wordt voor in de Gemeenschap geoogste en verwerkte sojabonen een steun toegekend die gelijk is aan het verschil tussen deze twee prijzen.

2. De steun wordt toegekend aan iedere verwerker van sojabonen die met individuele dan wel in verenigingsverband werkende producenten van sojabonen een contract heeft gesloten dat voorziet in de betaling aan de producent van een prijs die ten minste gelijk is aan de in lid 3 bedoelde minimumprijs. In Lid-Staten waar de organisatie en controle van de afzet van sojabonen in toereikende mate is geregeld bij nationale voorschriften, mag de steun tot en met 31 december 1992 evenwel worden toegekend aan een eerste koper die niet de verwerker is.

* Oorspronkelijke taal: Engels.

Indien de eerste koper ook de verwerker van sojabonen is, wordt de steun verleend wanneer het bewijs is geleverd dat de verwerking heeft plaatsgevonden.

In de overige gevallen wordt de steun verleend aan eerste kopers die:

— aan een aantal nog te bepalen voorwaarden voldoen,

— erkend zijn door de Lid-Staat,

en

— het bewijs hebben geleverd dat de sojabonen zijn verkocht of geleverd aan een verwerker.

3. tot en met 7. *(omissis)*

8. De toepassingsbepalingen van dit artikel, met name betreffende de kadervoorschriften waaraan de in lid 2 bedoelde contracten moeten voldoen, worden vastgesteld volgens de procedure van artikel 38 van verordening nr. 136/—/EEG."

4. Artikel 3 van verordening (EEG) nr. 2194/85 van de Raad van 25 juli 1985 tot vaststelling van de algemene voorschriften inzake de bijzondere maatregelen voor sojabonen (PB 1985, L 204, blz. 1), zoals gewijzigd bij verordening (EEG) nr. 1231/89 van de Raad van 3 mei 1989 (PB 1989, L 128, blz. 24), bepaalt:

„De steun wordt aan de eerste koper uitgekeerd na verificatie dat de bonen:

a) in het geval dat de eerste koper tevens de verwerker is, in de Gemeenschap zijn verwerkt met het oog op de produktie van olie of voor ander gebruik in menselijke of diervoeding,

of

b) in het geval dat de eerste koper niet tevens de verwerker is, zijn verkocht of geleverd aan een verwerker in de Gemeenschap met het oog op de produktie van olie of voor ander gebruik in menselijke of diervoeding.

Op verzoek van de eerste koper kan evenwel, zodra de bonen geïdentificeerd zijn, een voorschot op de steun worden verleend, voor zover een zekerheid wordt gesteld waarvan het bedrag gelijk is aan dat van de steun."

5. Artikel 4, lid 1, van verordening nr. 2194/85, zoals gewijzigd, luidt:

„In deze verordening wordt onder ‚identificatie' verstaan de handeling waarbij de bevoegde instantie van de Lid-Staat, op aanvraag van de belanghebbende, voor de hoeveelheid sojabonen waarop de aanvraag betrekking heeft, verklaart dat het bedrag van de toe te kennen steun het op de dag van de indiening van de aanvraag geldende bedrag is.

Het steunbedrag dat van toepassing is op de dag van indiening van de aanvraag voor het voorfixatiegedeelte van het in artikel 4 bis bedoelde certificaat, wordt evenwel, na aanpassing overeenkomstig artikel 4 quater, op verzoek van de belanghebbende toegepast op de bonen die tijdens de geldigheidsduur van het voorfixatiegedeelte van het certificaat worden geïdentificeerd.

De identificatie van de sojabonen heeft plaats vanaf het tijdstip waarop zij de fabriek binnenkomen waar zij zullen worden verwerkt, en vóór de verwerking ervan."

6. Artikel 4 bis van verordening nr. 2194/85, zoals gewijzigd, luidt:

„Er wordt een tweedelig communautair certificaat ingevoerd, waarvan het ene deel het bewijs vormt dat de in de Gemeenschap geoogste bonen zijn geïdentificeerd, en het andere deel in voorkomend geval de verklaring behelst dat het steunbedrag vooraf is vastgesteld. Aan elke aanvrager die aan de voorwaarden van artikel 2 beantwoordt en die daarom verzoekt, worden door de Lid-Staten beide delen van het certificaat afgegeven."

7. Artikel 10 van verordening (EEG) nr. 2537/89 van de Commissie van 8 augustus 1989 houdende uitvoeringsbepalingen met betrekking tot de bijzondere maatregelen voor sojabonen (PB 1989, L 245, blz. 8) bepaalt:

„Het in artikel 4 bis van verordening (EEG) nr. 2194/85 bedoelde tweedelige certificaat bestaat uit een deel betreffende de ‚vaststelling vooraf van de steun', aangeduid met de letters AP, en een deel inzake ‚identificatie van de sojabonen', aangeduid met de letters ID.

Het certificaat wordt opgesteld in ten minste twee exemplaren, waarvan het eerste wordt afgegeven aan de aanvrager en het tweede wordt bewaard door de bevoegde instantie."

8. Artikel 11 van verordening nr. 2537/89 bepaalt:

„1. Deel ID van het certificaat kan bij de in artikel 6 van deze verordening bedoelde bevoegde instantie alleen worden aangevraagd voor een of meer partijen. Het mag in geen enkel geval worden aangevraagd voor een partij waarvoor dit deel van het certificaat reeds is afgegeven.

Onder partij wordt verstaan een hoeveelheid sojabonen waarvoor een leveringsaangifte is gedaan, die door de betrokkene bij aankomst in de onderneming is genummerd, en waarvoor overeenkomstig artikel 30 een analyse wordt uitgevoerd.

2. De aanvraag voor deel ID van het certificaat is slechts ontvankelijk als de sojabonen uiterlijk op de dag van indiening van de aanvraag in de onderneming zijn aangekomen.

De aanvraag moet vergezeld gaan van leveringsaangiften die overeenkomen met de hoeveelheden waarvoor de identificatie wordt gevraagd."

9. Artikel 2, lid 1, van verordening nr. 2537/89, zoals gewijzigd bij verordening (EEG) nr. 150/90 van de Commissie van 19 januari 1990 (PB 1990, L 18, blz. 10), bepaalt:

„In deze verordening wordt onder ‚onderneming' verstaan:

a) hetzij een oliefabriek, waartoe behoren:

— elk lokaal en elke ruimte op het terrein van het produktiebedrijf;

— elke buiten dat terrein gelegen opslaginstallatie op het douanegebied van de Lid-Staat waar het produktiebedrijf zelf is gevestigd, waarin de opgeslagen produkten naar behoren kunnen worden gecontroleerd en die vooraf door de controle-instantie is goedgekeurd;

b) hetzij een fabriek waar voedingsmiddelen of diervoeders worden vervaardigd die bestemd zijn om in ongewijzigde staat door de eindverbruiker te worden gebruikt;

Deze fabriek moet op haar eigen terrein over een opslaginstallatie beschikken waarvan de capaciteit, die door de controle-instantie moet worden bepaald, aan de eisen van deze verordening voldoet wat de identificatie van de bonen en de controle op de aanwezigheid daarvan in en het gebruik ervan door de onderneming betreft;

c) hetzij een bedrijf dat toebehoort aan een erkende eerste koper/niet-verwerker, als bedoeld in artikel 2, lid 2, van verordening (EEG) nr. 2194/85, dat beschikt over zodanige opslaginstallaties voor sojabonen dat de opgeslagen produkten naar behoren kunnen worden gecontroleerd, en dat vooraf door de controle-instantie is goedgekeurd."

De feiten

10. Op 3 april 1989 sloot Mignini een contract met een producent van sojabonen voor de levering van 3 770 kilo sojabonen. De goederen zijn op 19 oktober 1989 geleverd en opgeslagen in een opslagruimte die aan Mignini toebehoort, maar buiten het terrein van het produktiebedrijf is gelegen. Mignini verzocht de AIMA, de bonen te identificeren en het deel ID van het in de artikelen 10 en volgende van verordening nr. 2537/89 bedoelde certificaat af te geven. De AIMA gaf het certificaat op 12 februari 1990 af en de volgende dag vroeg Mignini een voorschot op de steun aan.

11. Bij brief van 19 februari 1990 wees de AIMA Mignini's aanvraag om een voorschot op de steun af, op grond dat de geïdentificeerde goederen waren opgeslagen in een buiten het terrein van haar produktiebedrijf gelegen opslagruimte. Volgens de AIMA was dat in strijd met artikel 2, lid 1, sub b, van verordening nr. 2537/89, waarin, zoals bekend, een „onderneming" wordt omschreven als „een fabriek waar voedingsmiddelen of diervoeders worden vervaardigd die bestemd zijn om in ongewijzigde staat door de eindverbruiker te worden gebruikt", en waarin, na de wijziging bij verordening nr. 150/90, wordt vereist dat die fabriek op haar eigen terrein over

een passende opslaginstallatie moet beschikken. In feite had, naar het mij voorkomt, indien die bepaling de daaraan door de AIMA toegekende betekenis heeft (en dat punt wordt niet bestreden), het deel ID van het certificaat helemaal niet mogen worden afgegeven, daar artikel 11, lid 2, van die verordening bepaalt dat „de aanvraag voor deel ID van het certificaat (...) slechts ontvankelijk (is) als de sojabonen uiterlijk op de dag van indiening van de aanvraag in de onderneming zijn aangekomen".

12. In ieder geval schijnen alle belanghebbenden te aanvaarden, dat een verwerker van sojabonen (anders dan een olieproducent) krachtens de toepasselijke wettelijke bepalingen niet in aanmerking kan komen voor steun, totdat de betrokken goederen aankomen op het terrein van het bedrijf waar de verwerking dient te geschieden. Mignini betoogt dat de voorwaarde ongeldig is, op grond dat zij in strijd is met het beginsel van gelijke behandeling en het evenredigheidsbeginsel.

13. Op 28 juni 1990 leidde Mignini tegen de AIMA een procedure in voor de Pretore di Perugia, die werd verzocht artikel 2, lid 1, sub b, van verordening nr. 2537/89, zoals gewijzigd, (na een prejudiciële beslissing van het Hof) ongeldig te verklaren en de AIMA te gelasten, aan Mignini de betrokken steun uit te keren.

14. Bij beschikking van 6 augustus 1990 heeft de Pretore de behandeling van de zaak geschorst en het Hof verzocht om een prejudiciële beslissing „over de geldigheid van artikel 2, lid 1, sub b, van verordening (EEG) nr. 2537/89 van de Commissie van 8 augustus 1989, zoals aangevuld bij verordening (EEG) nr. 150/90 van 19 januari 1990".

15. Opgemerkt zij dat de vraag, zoals gesteld, in het bijzonder verwijst naar verordening nr. 2537/89, zoals gewijzigd bij verordening nr. 150/90, ook al is laatstgenoemde verordening pas op 23 januari 1990 in werking getreden, terwijl de feiten naar aanleiding waarvan om een prejudiciële beslissing is verzocht, zich gedeeltelijk voor die datum hebben voorgedaan. Uit de formulering van de verwijzingsbeschikking blijkt, en de door Mignini bij het Hof ingediende opmerkingen bevestigen duidelijk, dat het hier gaat om een proefproces, waarbij de geldigheid van de wettelijke bepalingen, in hun gewijzigde vorm, wordt aangevochten.

Het beginsel van gelijke behandeling

16. Mignini stelt, dat de bestreden bepaling in strijd is met het beginsel van gelijke behandeling, als neergelegd in artikel 40, lid 3, tweede alinea, EEG-Verdrag, voor zover het aan ondernemingen die sojabonen verwerken tot diervoeders of voedingsmiddelen, een verplichting oplegt, die niet geldt voor ondernemingen die sojabonen voor de produktie van olie gebruiken. Volgens Mignini verkeren de verschillende categorieën van ondernemingen in vergelijkbare situaties en is het niet objectief te rechtvaardigen dat zij verschillend worden behandeld.

17. Ik geloof niet dat deze stelling kan slagen. Volgens vaste rechtspraak van het Hof verbiedt het in de tweede alinea van artikel 40, lid 3, EEG-Verdrag vervatte beginsel, dat een bijzondere uitdrukking is van het algemene gelijkheidsbeginsel, de ongelijke behandeling van producenten die zich in vergelijkbare omstandigheden bevinden. Wil dit beginsel van toepassing zijn op producenten, dan moeten hun produkten met

elkaar concurreren: zie met name het arrest van 19 oktober 1977 (gevoegde zaken 117/76 en 16/77, Ruckdeschel, Jurispr. 1977, blz. 1753, r. o. 7 en 8) en het arrest van 25 oktober 1978 (gevoegde zaken 103/77 en 145/77, Royal Scholten-Honig, Jurispr. 1978, blz. 2037, r. o. 27 tot en met 32 en 59 tot en met 62). Het grondbeginsel werd door advocaat-generaal Capotorti in zijn conclusie in de zaak Ruckdeschel (blz. 1781 en 1782) kort samengevat:

„Als twee warentechnisch verschillende produkten zich voor een zelfde gebruik lenen, brengt het beginsel van gelijke behandeling mee dat de respectieve producenten niet mogen worden onderworpen aan uiteenlopende regelingen, die de mededingingsvoorwaarden kunnen vervalsen.

(...) Maar bij gebreke van bijzondere redenen die een dergelijk verschil kunnen rechtvaardigen, verzet het discriminatieverbod van artikel 40 zich tegen elke regeling waardoor een groep van producenten wordt bevoordeeld boven een andere groep van ondernemers die een concurrerende activiteit uitoefent."

18. Wil het non-discriminatiebeginsel al van toepassing kunnen zijn, dan is het duidelijk niet voldoende dat de grondstoffen — in dit geval sojabonen — gelijk of vergelijkbaar zijn. De eindprodukten moeten met elkaar concurreren. Mignini doet geen enkele poging aan te tonen dat uit sojabonen bereide olie concurreert met andere uit sojabonen vervaardigde voedingsmiddelen of diervoeders. Het lijkt onwaarschijnlijk dat die produkten in het algemeen elkaar zouden beconcurreren. Er is meer dan een beperkte mate van onderlinge substitueerbaarheid vereist, wil het non-discriminatiebeginsel van toepassing zijn. Anders zou dat beginsel een onmogelijk ruime werkingssfeer hebben.

19. De Commissie zegt niet dat de produkten niet met elkaar in concurrentie zijn, maar probeert in plaats daarvan aan te tonen dat de verschillende categorieën van producenten niet in dezelfde situatie verkeren voor zover een minder strikte controle op olieproducenten dan op producenten van andere voedingsmiddelen of diervoeders wordt vereist. Volgens de Commissie is de reden hiervoor, dat het aantal olieproducenten geringer is, en dat de hoeveelheid sojabonen die voor de produktie van een gegeven hoeveelheid eindprodukt wordt gebruikt, gemakkelijker kan worden gecontroleerd, daar het rendement regelmatiger is.

20. De beweringen van de Commissie werden bestreden, maar het Hof behoeft mijns inziens geen uitspraak over dit vraagstuk te doen. Dit vraagstuk zou alleen van belang zijn, indien werd aanvaard dat het non-discriminatiebeginsel van toepassing kan zijn, dat wil zeggen als de produkten met elkaar concurreren. Indien echter het standpunt wordt gehuldigd dat dit niet het geval is, dan behoeft het verschil in behandeling niet objectief te worden gerechtvaardigd.

21. Volgens de opmerkingen van de Commissie ziet de verwijzende rechter nog een potentiële inbreuk op het beginsel van gelijke behandeling in het feit dat in de verordeningen betreffende de toekenning van steun voor zonnebloem- en raapzaad de ruime definitie van „onderneming" van toepassing is op zowel olieproducenten als producenten van diervoeding. Ondernemingen die diervoeding vervaardigen uit zonne-

bloem- of raapzaad worden derhalve gunstiger behandeld dan ondernemingen die diervoeding uit sojabonen produceren. Dat verschil in behandeling is volgens de Commissie gerechtvaardigd, omdat er veel minder risico van fraude is met betrekking tot zonnebloem- en raapzaad en wel om twee redenen: enerzijds worden bij de vervaardiging van diervoeding veel kleinere hoeveelheden zonnebloem- en raapzaad gebruikt en anderzijds worden veel minder zonnebloem- en raapzaad dan sojabonen ingevoerd en wordt de invoer die plaatsvindt, onderworpen aan een strikte administratieve controle, waartoe ook het stellen van een zekerheid hoort. In antwoord op een schriftelijke vraag van het Hof waarom een dergelijk systeem niet voor de invoer van sojabonen was ingesteld, deelde de Commissie mee, dat gezien de grote hoeveelheid ingevoerde sojabonen de administratieve last onevenredig zwaar zou zijn.

22. Het komt mij niet voor dat de nationale rechter of Mignini betogen, dat de wettelijke bepaling ongeldig is wegens het verschil in behandeling tussen twee categorieën van diervoederproducenten, dat wil zeggen die welke sojabonen en die welke zonnebloem- of raapzaad gebruiken. Enkel de verschillende behandeling van ondernemingen die diervoeding uit sojabonen vervaardigen en ondernemingen die olie uit sojabonen bereiden, beschouwen zij als een inbreuk op het gelijkheidsbeginsel. Weliswaar verwijzen de nationale rechter en Mignini naar voornoemd verschil tussen de voorschriften inzake sojabonen en die inzake zonnebloem- en raapzaad, maar zij willen daarmee alleen maar aangeven dat het verschil in behandeling tussen olie- en diervoedingproducenten niet objectief kan worden gerechtvaardigd. Hun argument is dat, indien olieproducenten en diervoedingverwerkers verschillend moesten worden behandeld, de gemeenschapswetgever eenzelfde verschil in behandeling zou hebben voorzien in de verordeningen inzake de toekenning van steun aan verwerkers van zonnebloem- of raapzaad.

23. Indien Mignini tot staving van een inbreuk op het beginsel van gelijke behandeling het verschil in behandeling van de twee categorieën van diervoedingproducenten had aangevoerd, had zij een beter argument gehad dan wanneer zij het verschil in behandeling van diervoeding- en olieproducenten als uitgangspunt neemt. De twee categorieën van diervoedingproducenten zijn vermoedelijk in concurrentie met elkaar. Om de door de Commissie aangevoerde redenen, die ik in punt 21 heb samengevat, ben ik echter van mening dat het verschil in behandeling van diervoedingproducenten die sojabonen gebruiken, en degenen die zonnebloem- of raapzaad gebruiken, objectief wordt gerechtvaardigd. Men moet echter voorzichtig zijn met het argument dat, omdat de instellingen hebben gekozen voor een bijzonder controlesysteem voor de invoer van een bepaald landbouwprodukt, waardoor minder strenge voorwaarden kunnen worden toegepast bij de uitkering van produktiesteun aan nationale producenten, zij verplicht zijn nationale producenten van een ander produkt, waarvoor niet hetzelfde systeem van invoercontrole geldt, op dezelfde wijze te behandelen. De instellingen moeten een zekere beoordelingsruimte heb-

ben om te bepalen welk controlesysteem, gelet op de kenmerken van de betrokken markt, het beste is voor elk landbouwprodukt.

Het evenredigheidsbeginsel

24. Mignini stelt dat het vereiste dat de sojabonen op het terrein van het produktiebedrijf moeten zijn opgeslagen op het tijdstip van „identificatie", in strijd is met het evenredigheidsbeginsel, omdat het vanuit controle-oogpunt zinloos is en de betrokken ondernemingen een onredelijke last oplegt.

25. Volgens Mignini helpt het opslaan van de goederen op het terrein van het produktiebedrijf niet om fraude te voorkomen. Daar de produktieprocédés gestandaardiseerd en doorzichtig zijn, kan een passend toezicht worden uitgeoefend door een controle van boekhoudkundige documenten en de voorraadboekhouding. Het betrokken vereiste betekent een onredelijke last voor verwerkers, zoals Mignini, omdat een moderne, goed uitgeruste producent van diervoeding een „just-in-time" systeem van voorraadbeheer voert, waardoor opslag op het terrein van het produktiebedrijf tot een minimum wordt beperkt. Mignini betoogt, dat als gevolg van dit vereiste diervoedingproducenten van de steunregeling voor sojabonen worden uitgesloten, en wel om de volgende redenen. De contracten voor de aankoop van sojabonen worden gesloten wanneer de bonen worden ingezaaid. Diervoedingproducenten kunnen slechts de hoeveelheden bonen kopen die zij op het terrein van hun produktiebedrijf kunnen opslaan. Die hoeveelheid is erg gering in verhouding tot hun jaarlijkse behoeften.

26. Volgens de Commissie is de voorwaarde dat de sojabonen zich op het terrein van het produktiebedrijf moeten bevinden, hoofdzakelijk bedoeld om te verzekeren dat alleen steun wordt toegekend voor in de Gemeenschap verbouwde bonen. Alleen in het stadium waarin de te verwerken bonen worden geïdentificeerd, kan een effectieve controle plaatsvinden. Daarom is de voorwaarde, dat de bonen alleen kunnen worden geïdentificeerd wanneer zij fysiek aanwezig zijn ter plaatse waar zij in de voedingsmiddelen of de diervoeding worden bijgemengd, noodzakelijk om fraude te voorkomen. De Commissie betwist Mignini's verklaring, dat op grond van boekhoudkundige documenten en de voorraadboekhouding een adequate controle kan worden uitgeoefend. Die controle zou niet doeltreffend zijn, omdat het moeilijk is te controleren, welk procentueel aandeel van de diervoeding uit sojabonen bestaat. Derhalve bestaat het risico, dat ondernemingen over kunnen gaan tot „carrousel"-transacties, waarbij voor dezelfde hoeveelheden sojabonen meerdere keren steun wordt aangevraagd.

27. Ik kan Mignini's stelling niet aanvaarden dat zij als gevolg van de bestreden bepaling volledig van de steunregeling wordt uitgesloten. Wel vermindert daardoor de mogelijkheid voor die onderneming om aanspraak te maken op een voorschot op de steun. Uit de verordeningen blijkt echter duidelijk dat verwerkers, zoals Mignini, in de zaaitijd contracten mogen sluiten voor de aankoop van hun jaarlijkse behoeften aan sojabonen, de bonen in ontvangst mogen nemen wanneer zij zijn geoogst, ze mogen opslaan waar zij maar willen en uitkering van de steun mogen aanvragen naar gelang de bonen worden overgebracht naar op het

terrein van hun produktiebedrijf gelegen opslagruimten.

28. Natuurlijk zouden zij beter af zijn, indien zij de bonen in een buiten hun produktiebedrijf gelegen opslagruimte konden laten identificeren en veel eerder aanspraak konden maken op een voorschot op de steun. Zij zouden dan ook het voordeel hebben om, aldus de opmerkingen van de Italiaanse regering, het precieze tijdstip te kunnen kiezen waarop de bonen worden geïdentificeerd, en het zou hun vrijstaan, een tijdstip te kiezen waarop het steunbedrag bijzonder hoog is. Het verlies van dat voordeel, dat olieproducenten kennelijk wel hebben, moge ernstig zijn, het betekent nog lang geen volledige uitsluiting van de steunregeling.

29. Ten aanzien van de vraag of de in de bestreden bepaling gestelde voorwaarde niet evenredig is aan het doel, fraude te voorkomen, moet vooral in gedachte worden gehouden dat de instellingen de hoogste waakzaamheid moeten betrachten om te verzekeren dat de ontvangers van produktiesteun en andere overeenkomstig het gemeenschappelijk landbouwbeleid uit te keren subsidies zich niet kunnen bezondigen aan frauduleuze praktijken. De gemeenschapswetgever mag kennelijk aan de steunontvangers elke redelijke voorwaarde stellen waardoor de gemeenschapsbegroting waarschijnlijk voor fraude wordt gevrijwaard. Uiteraard wordt niet gesuggereerd dat Mignini zelf fraude heeft gepleegd of dat waarschijnlijk zou doen als de betrokken voorwaarde zou vervallen. Dat een gevaar voor fraude inherent is aan het stelsel van produktiesteun, is overduidelijk.

30. Toepassing van het evenredigheidsbeginsel is een kwestie van afwegen: de last voor de betrokken ondernemingen moet worden afgewogen tegen de baat die de Gemeenschap erbij heeft op het gebied van de fraudebestrijding. Indien de bestreden bepaling verwerkers van sojabonen een echt zware last oplegde, zou moeten worden aangetoond dat haar bijdrage aan de preventie van fraude even belangrijk was. Indien de last voor ondernemingen licht was, zou daarentegen alleen maar behoeven te worden bewezen dat de bepaling niet willekeurig was en de controle waarschijnlijk efficiënter zou maken, al was het slechts in beperkte mate. Zoals ik reeds heb getracht aan te tonen, is de last voor ondernemingen, zoals Mignini, in casu niet buitensporig. Zij kunnen van de steunregeling blijven profiteren. De last waarover zij zich beklagen is in werkelijkheid enkel een vermindering van de mate waarin zij kunnen profiteren van een royale regeling waarbij gemeenschapsmiddelen aan verwerkers van sojabonen worden uitgekeerd, opdat sojatelers in de Gemeenschap kunnen concurreren met importeurs van sojabonen. Er is een aanmerkelijk verschil tussen een dergelijke last en de last voor ondernemingen die zeer grote waarborgen verbeuren omdat documenten per ongeluk te laat worden ingediend (zie bij voorbeeld arrest van 24 september 1985, zaak 181/84, Man Sugar, Jurispr. 1985, blz. 2889), of voor ondernemingen die hoge invoerheffingen moeten betalen waarvan zij niet hadden verwacht dat zij ze moesten betalen toen zij de betrokken handelstransacties sloten (zie bij voorbeeld arresten van 16 oktober 1991, zaken C-24/90, Faust,

C-25/90 en C-26/90, Wünsche, Jurispr. 1991, respectievelijk blz. I-4905, I-4939 en I-4961).

31. Derhalve moet de vraag worden gesteld of de bestreden bepaling effectieve controle vergemakkelijkt en zodoende, zij het in bescheiden mate, bijdraagt tot het fundamentele doel, de frauduleuze toeëigening van gemeenschapsmiddelen te voorkomen. Het lijkt mij duidelijk dat die vraag bevestigend moet worden beantwoord. Evenmin is aangetoond, dat dat doel met andere, voor de betrokken ondernemingen minder bezwarende middelen kon worden bereikt. Ik kan zeker Mignini's stelling niet aanvaarden dat een controlesysteem, gebaseerd op boekhoudkundige documenten en voorraadboekhouding, toereikend is. Die boeken en documenten zouden al te gemakkelijk kunnen worden vervalst. Indien sojabonen in afwachting van de verwerking in een aantal buiten het terrein van het produktiebedrijf gelegen ruimten kunnen worden opgeslagen, is het voor de autoriteiten moeilijker hun bewegingen in de gaten te houden. Effectieve controle wordt, althans in enige mate, duidelijk vergemakkelijkt door de voorwaarde dat de bonen fysiek op het terrein van het produktiebedrijf aanwezig moeten zijn voordat aanspraak op produktiesteun kan worden gemaakt.

Conclusie

32. Concluderend geef ik het Hof in overweging, de door de Pretore di Perugia gestelde vraag te beantwoorden als volgt:

„Bij onderzoek van de gestelde vraag is niet gebleken van feiten of omstandigheden die de geldigheid kunnen aantasten van artikel 2, lid 1, sub b, van verordening (EEG) nr. 2537/89 van de Commissie van 8 augustus 1989 houdende uitvoeringsbepalingen met betrekking tot de bijzondere maatregelen voor sojabonen, zoals gewijzigd bij verordening (EEG) nr. 150/90 van de Commissie van 19 januari 1990."