ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΤΟΥ ΓΕΝΙΚΟΥ ΕΙΣΑΓΓΕΛΕΑ
F. G. JACOBS
της 27ης Φεβρουαρίου 1992 *

Κύριε Πρόεδρε,
Κύριοι δικαστές,

1. Στην παρούσα υπόθεση, η Pretura circondariale di Perugia (Ιταλία) ζητεί από το Δικαστήριο την έκδοση προδικαστικής αποφάσεως ως προς το κύρος μιας διατάξεως της κανονιστικής ρυθμίσεως περί της ενισχύσεως για τους σπόρους σόγιας. Η ενάγουσα της κύριας δίκης, η Mignini SpA (στο εξής: Mignini), παρασκευάζει ζωοτροφές και προς τούτο χρησιμοποιεί κυρίως σπόρους σόγιας. Ο εναγόμενος είναι ο Azienda di Stato per gli interventi nel mercato agricolo (στο εξής: AIMA), ιταλικός οργανισμός παρεμβάσεως.

2. Η διαφορά οφείλεται στην άρνηση του AIMA να καταβάλει στη Mignini την ενίσχυση βάσει συμβάσεως παραδόσεως σπόρων σόγιας που συνήφθη μεταξύ της Mignini και ενός παραγωγού σπόρων σόγιας. Προς στήριξη της αρνήσεώς του, ο AIMA επικαλέστηκε το ότι οι εν λόγω σπόροι ήταν αποθηκευμένοι σε αποθήκη που βρισκόταν εκτός του περιβόλου της εγκαταστάσεως παραγωγής της Mignini. Έχει αποδειχθεί ότι οι σπόροι ήταν πραγματικά αποθηκευμένοι στον αναφερθέντα χώρο, αυτό δε συνιστούσε παράβαση των διατάξεων του κανονισμού που έχει εφαρμογή. Ωστόσο, η Mignini θεωρεί ότι η διάταξη που επιβάλλει να αποθηκεύονται οι σπόροι εντός της εγκαταστάσεως παραγωγής είναι άκυρη, λόγω του ότι είναι αντίθετη προς την αρχή της ίσης μεταχειρίσεως και την αρχή της αναλογικότητας.

* Γλώσσα του πρωτοτύπου: η αγγλική.

Η εφαρμοστέα νομοθεσία

3. Το άρθρο 2 του κανονισμού (ΕΟΚ) 1491/85 του Συμβουλίου, της 23ης Μαΐου 1985, για την πρόβλεψη ειδικών μέτρων για τους σπόρους σόγιας (ΕΕ L 151, σ. 15), όπως τροποποιήθηκε με τον κανονισμό (ΕΟΚ) 2217/88 του Συμβουλίου, της 19ης Ιουλίου 1988 (ΕΕ L 197, σ. 11), ορίζει:

«1. Όταν η τιμή στόχου που ισχύει για μια περίοδο είναι υψηλότερη από τη διεθνή τιμή των σπόρων σόγιας που καθορίζεται σύμφωνα με το άρθρο 3, χορηγείται ενίσχυση ίση με τη διαφορά των δύο αυτών τιμών για τους σπόρους σόγιας που συγκομίσθηκαν και μεταποιήθηκαν στην Κοινότητα.

2. Η ενίσχυση χορηγείται σ' οποιοδήποτε μεταποιητή σπόρων σόγιας έχει συνάψει με τους παραγωγούς των σπόρων αυτών, μεμονωμένους ή μέλη ενώσεων, μία σύμβαση που προβλέπει την πληρωμή στον παραγωγό μιας τιμής τουλάχιστον ίσης με την ελάχιστη τιμή που αναφέρεται στην παράγραφο 3. Εντούτοις, μέχρις τις 31 Δεκεμβρίου 1992, στα κράτη μέλη όπου η εμπορία των σπόρων σόγιας υπόκειται σε εθνικές κανονιστικές διατάξεις που εξασφαλίζουν επαρκή οργάνωση και επαρκή έλεγχο, η ενίσχυση μπορεί να χορηγηθεί στον πρώτο αγοραστή ο οποίος δεν είναι ο μεταποιητής.

Στην περίπτωση κατά την οποία ο πρώτος αγοραστής είναι ο μεταποιητής των σπόρων, η ενίσχυση χορηγείται όταν προσκομίζεται η απόδειξη της μεταποιήσεως.

Στις άλλες περιπτώσεις, η ενίσχυση χορηγείται στους πρώτους αγοραστές:

— που πληρούν ορισμένους όρους που θα καθοριστούν,

— που είναι εγκεκριμένοι από το κράτος μέλος,

και

— που έχουν προσκομίσει την απόδειξη της πωλήσεως ή της παραδόσεως των σπόρων σόγιας σε ένα μεταποιητή.

3. έως 7. (παραλείπεται)

8. Οι λεπτομέρειες εφαρμογής του παρόντος άρθρου, ιδίως όσον αφορά τις διατάξεις-πλαίσιο με τις οποίες πρέπει να συμμορφούνται οι συμβάσεις που αναφέρονται στην παράγραφο 2, καθορίζονται σύμφωνα με τη διαδικασία που προβλέπεται στο άρθρο 38 του κανονισμού 136/66/ΕΟΚ.»

4. Το άρθρο 3 του κανονισμού (ΕΟΚ) 2194/85 του Συμβουλίου, της 25ης Ιουλίου 1985, για τη θέσπιση γενικών κανόνων που αφορούν ειδικά μέτρα για τους σπόρους σόγιας (ΕΕ L 204, σ. 1), όπως τροποποιήθηκε με τον κανονισμό (ΕΟΚ) 1231/89 του Συμβουλίου, της 3ης Μαΐου 1989 (ΕΕ L 128, σ. 24), ορίζει:

«Η ενίσχυση καταβάλλεται στον πρώτο αγοραστή εφόσον εξακριβωθεί ότι οι σπόροι σόγιας:

α) στην περίπτωση που ο πρώτος αγοραστής είναι ο μεταποιητής, μεταποιήθηκαν στην Κοινότητα για την παραγωγή ελαίου ή για άλλες χρήσεις στην ανθρώπινη διατροφή ή τη διατροφή των ζώων,

ή

β) στην περίπτωση που ο πρώτος αγοραστής είναι άλλος από τον μεταποιητή, πωλήθηκαν ή παραδόθηκαν σε έναν μεταποιητή στην Κοινότητα για την παραγωγή ελαίου ή για άλλες χρήσεις στην ανθρώπινη διατροφή ή τη διατροφή των ζώων.

Εντούτοις, μετά από αίτηση του πρώτου αγοραστή, η ενίσχυση μπορεί να προκαταβληθεί, μόλις οι σπόροι εξακριβωθούν, υπό τον όρο ότι έχει παρασχεθεί εγγύηση ποσού ισοδυνάμου με εκείνο της προκαταβολής της ενισχύσεως.»

5. Το άρθρο 4, παράγραφος 1, του κανονισμού 2194/85, όπως τροποποιήθηκε, ορίζει:

«Για τους σκοπούς του παρόντος κανονισμού, νοείται ως "εξακρίβωση" η πράξη με την οποία ο αρμόδιος οργανισμός του κράτους μέλους βεβαιώνει, μετά από αίτηση του ενδιαφερομένου, ότι, για την ποσότητα των σπόρων σόγιας που αναφέρεται στην αίτηση, το ποσό της ενισχύσεως που θα χορηγηθεί είναι εκείνο που ισχύει την ημέρα υποβολής της αιτήσεως.

Εντούτοις, το ποσό της ενισχύσεως που ισχύει την ημέρα της υποβολής της αιτήσεως του τμήματος "προκαθορισμός" του πιστοποιητικού που αναφέρεται στο άρθρο 4α, προσαρμοσμένο σύμφωνα με το άρθρο 4γ, εφαρμόζεται, μετά από αίτηση του ενδιαφερομένου, στους σπόρους που έχουν εξακριβωθεί κατά τη διάρκεια ισχύος του τμήματος "προκαθορισμός" του πιστοποιητικού.

Η εξακρίβωση των σπόρων γίνεται μετά την είσοδό τους στην επιχείρηση στην οποία προορίζονται να μεταποιηθούν και πριν από τη μεταποίησή τους.»

6. Το άρθρο 4α του κανονισμού 2194/85, όπως τροποποιήθηκε, ορίζει:

«Καθιερώνεται κοινοτικό πιστοποιητικό αποτελούμενο από δύο τμήματα, εκ των οποίων το ένα προορίζεται να αποδείξει ότι οι σπόροι που συγκομίσθηκαν στην Κοινότητα εξακριβώθηκαν και το άλλο προορίζεται να βεβαιώσει, ενδεχομένως, ότι το ποσό της ενισχύσεως έχει προκαθοριστεί.

Τα δύο τμήματα του πιστοποιητικού χορηγούνται από τα κράτη μέλη σε κάθε ενδιαφερόμενο που ανταποκρίνεται στους όρους που προβλέπονται στο άρθρο 2 και ο οποίος υποβάλλει σχετική αίτηση.»

7. Το άρθρο 10 του κανονισμού (ΕΟΚ) 2537/89 της Επιτροπής, της 8ης Αυγούστου 1989, για τις λεπτομέρειες εφαρμογής ειδικών μέτρων για τους σπόρους σόγιας (ΕΕ L 245, σ. 8), ορίζει:

«Το πιστοποιητικό σε δύο μέρη, που προβλέπεται στο άρθρο 4α του κανονισμού (ΕΟΚ) 2194/85, περιλαμβάνει ένα μέρος με τίτλο "προκαθορισμός της ενισχύσεως", που ονομάζεται A.P. και ένα μέρος με τίτλο "πιστοποίηση των σπόρων", που ονομάζεται I.D.

Εκδίδεται σε δύο τουλάχιστον αντίτυπα, εκ των οποίων το πρώτο παραδίδεται στον αιτούντα και το δεύτερο φυλάσσεται από τον αρμόδιο οργανισμό.»

8. Το άρθρο 11 του κανονισμού 2537/89 ορίζει:

«1. Το μέρος I.D. του πιστοποιητικού δεν μπορεί να ζητηθεί από τον αρμόδιο οργανισμό που αναφέρεται στο άρθρο 6 του παρόντος κανονισμού, παρά μόνο για μία ή περισσότερες παρτίδες. Δεν μπορεί σε καμία περίπτωση να ζητηθεί για μια παρτίδα για την οποία το μέρος αυτό του πιστοποιητικού έχει ήδη εκδοθεί.

Ως παρτίδα νοείται μια ποσότητα σπόρων που καλύπτεται από μια δήλωση παραδόσεως, αριθμημένη από τον ενδιαφερόμενο κατά την είσοδο στην επιχείρηση και για την οποία έχει πραγματοποιηθεί ανάλυση σύμφωνα με τις διατάξεις του άρθρου 30.

2. Η αίτηση για το μέρος I.D. του πιστοποιητικού δεν μπορεί να γίνει αποδεκτή, παρά μόνο εάν οι σπόροι έχουν εισέλθει στην επιχείρηση το αργότερο την ημέρα της υποβολής της.

Πρέπει να συνοδεύεται από δηλώσεις παραδόσεως που αντιστοιχούν στις ποσότητες για τις οποίες έχει ζητηθεί η αναγνώριση.»

9. Το άρθρο 2, παράγραφος 1, του κανονισμού 2537/89, όπως τροποποιήθηκε με τον κανονισμό (ΕΟΚ) 150/90 της Επιτροπής, της 19ης Ιανουαρίου 1990 (ΕΕ L 18, σ. 10), ορίζει:

«1. Κατά την έννοια του παρόντος κανονισμού νοείται ως "επιχείρηση":

α) είτε ένα ελαιουργείο που περιλαμβάνει:

— οποιοδήποτε χώρο ή άλλο τόπο που βρίσκεται μέσα στον περίβολο της εγκαταστάσεως παραγωγής,

— οποιαδήποτε εγκατάσταση αποθηκεύσεως έξω από αυτόν εντός των ορίων του τελωνειακού εδάφους του κράτους μέλους όπου βρίσκεται η εγκατάσταση παραγωγής, που παρέχει επαρκείς εγγυήσεις για τον έλεγχο των αποθηκευμένων προϊόντων και ο οποίος έχει εγκριθεί εκ των προτέρων από τον αρμόδιο για τον έλεγχο οργανισμό·

β) είτε μία επιχείρηση παρασκευής τροφίμων που προορίζονται για τη διατροφή των ανθρώπων ή των ζώων και για να χρησιμοποιηθούν ως έχουν από τον τελικό καταναλωτή· αυτή η επιχείρηση παρασκευής πρέπει να διαθέτει εγκαταστάσεις αποθηκεύσεως στον ίδιο χώρο με την επιχείρηση και των οποίων η δυνατότητα, που θα προσδιορίζεται από τον υπεύθυνο οργανισμό για τον έλεγχο, είναι προσαρμοσμένη στις απαιτήσεις του παρόντος κανονισμού όσον αφορά τις διατάξεις για την αναγνώριση των σπόρων και τον έλεγχο της υπάρξεώς τους και της χρησιμοποιήσεώς τους από την επιχείρηση.

γ) είτε οποιαδήποτε εγκατάσταση, που ανήκει σ' έναν πρώτο αγοραστή που δεν είναι μεταποιητής, εγκεκριμένη κατά την έννοια του άρθρου 2, παράγραφος 2, του κανονισμού (ΕΟΚ) 2194/85, η οποία περιλαμβάνει αποθηκευτικές εγκαταστάσεις για τους σπόρους που παρέχουν επαρκείς εγγυήσεις για τον έλεγχο των αποθηκευμένων προϊόντων και έχουν εγκριθεί εκ των προτέρων από τον αρμόδιο για τον έλεγχο οργανισμό.»

Τα περιστατικά

10. Στις 3 Απριλίου 1989 η Mignini συνήψε με έναν παραγωγό σπόρων σόγιας σύμβαση για την προμήθεια 3 770 χιλιογράμμων σπόρων σόγιας. Το εμπόρευμα παραδόθηκε στις 19 Οκτωβρίου 1989 και αποθηκεύθηκε σε αποθήκη ανήκουσα στη Mignini, αλλά ευρισκόμενη εκτός του περιβόλου της εγκαταστάσεως παραγωγής. Η Mignini ζήτησε από τον AIMA να εξακριβώσει τους σπόρους και να εκδώσει το τμήμα I.D. του πιστοποιητικού που προβλέπεται στα άρθρα 10 επ. του κανονισμού 2537/89. Ο AIMA εξέδωσε πιστοποιητικό στις 12 Φεβρουαρίου 1990 και η Mignini ζήτησε την επομένη να της καταβληθεί η προκαταβολή της ενισχύσεως.

11. Με έγγραφο της 19ης Φεβρουαρίου 1990 προς τη Mignini, ο AIMA απέρριψε την αίτηση προκαταβολής της ενισχύσεως, λόγω του ότι τα εξακριβωθέντα εμπορεύματα είχαν αποθηκευθεί σε αποθήκη ευρισκόμενη εκτός του περιβόλου της εγκαταστάσεως παραγωγής της Mignini. Κατά τον AIMA, αυτό ήταν αντίθετο προς το άρθρο 2, παράγραφος 1, στοιχείο β, του κανονισμού 2537/89 το οποίο, το υπενθυμίζω, καθορίζει την «επιχείρηση» ως «επιχείρηση παρασκευής τροφίμων που προορίζονται για τη διατροφή των ανθρώπων ή των ζώων και για να χρησιμοποιηθούν ως έχουν από τον τελικό καταναλωτή» και, όπως τροποποιήθηκε με τον κανονισμό 150/90, απαιτεί όπως η εγκατάσταση αυτή διαθέτει τον κατάλ-

ληλο αποθηκευτικό χώρο εντός του ίδιου περιβόλου. Στην πραγματικότητα, νομίζω ότι, αν η διάταξη αυτή έχει την έννοια που της αποδίδει ο AIMA (και το σημείο αυτό δεν αμφισβητείται), το μέρος I.D. του πιστοποιητικού δεν έπρεπε να είχε εκδοθεί καθόλου, καθόσον το άρθρο 11, παράγραφος 2, του ίδιου κανονισμού ορίζει ότι «η αίτηση για το μέρος I.D. του πιστοποιητικού δεν μπορεί να γίνει αποδεκτή, παρά μόνο εάν οι σπόροι έχουν εισέλθει στην επιχείρηση το αργότερο την ημέρα της υποβολής της».

12. Εν πάση περιπτώσει, φαίνεται ότι οι ενδιαφερόμενοι δέχονται ότι ο μεταποιητής σπόρων σόγιας (πλην του ελαιουργού) δεν μπορεί να απαιτήσει την ενίσχυση, δυνάμει της ισχύουσας νομοθεσίας, εφόσον τα οικεία εμπορεύματα δεν έχουν εισέλθει στον περίβολο της εγκαταστάσεως όπου πρέπει να πραγματοποιηθεί η μεταποίηση. Η Mignini υποστηρίζει ότι ο όρος αυτός είναι άκυρος λόγω του ότι είναι αντίθετος προς την αρχή της ίσης μεταχειρίσεως και την αρχή της αναλογικότητας.

13. Στις 28 Ιουνίου 1990, η Mignini κίνησε τη διαδικασία κατά του AIMA ενώπιον του Pretore di Perugia, ζητώντας από το δικαστήριο αυτό να κρίνει ότι το άρθρο 2, παράγραφος 1, στοιχείο β, του κανονισμού 2537/89 της Επιτροπής, όπως τροποποιήθηκε, είναι άκυρο (αφού προηγουμένως ζητήσει από το Δικαστήριο την έκδοση προδικαστικής αποφάσεως) και να υποχρεώσει τον AIMA να καταβάλει στη Mignini την εν λόγω ενίσχυση.

14. Με Διάταξη της 6ης Αυγούστου 1990, ο Pretore ανέστειλε τη διαδικασία και ζήτησε από το Δικαστήριο να αποφανθεί προδικαστικώς «επί του κύρους του άρθρου 2, παράγραφος 1, στοιχείο β, του κανονισμού (ΕΟΚ) 2537/89 της Επιτροπής, της 8ης Αυγούστου 1989, όπως συμπληρώθηκε με τον κανονισμό (ΕΟΚ) 150/90, της 19ης Ιανουαρίου 1990».

15. Πρέπει να παρατηρηθεί ότι το υποβληθέν ερώτημα αναφέρεται ειδικά στον κανονισμό 2537/89, όπως τροποποιήθηκε με τον κανονισμό 150/90, μολονότι ο τελευταίος αυτός κανονισμός τέθηκε σε ισχύ μόλις στις 23 Ιανουαρίου 1990, τα δε περιστατικά που έδωσαν λαβή για την αίτηση εκδόσεως προδικαστικής αποφάσεως εν μέρει συνέβησαν πριν από την ημερομηνία αυτή. Από τη διατύπωση της Διατάξεως περί παραπομπής και τις παρατηρήσεις που υπέβαλε στο Δικαστήριο η Mignini προκύπτει σαφώς ότι η διαδικασία αυτή κινήθηκε προκειμένου να εκδοθεί απόφαση αρχής με την οποία να ακυρώνεται η τροποποιηθείσα νομοθεσία.

Η αρχή της ίσης μεταχειρίσεως

16. Η Mignini θεωρεί ότι η προσβαλλόμενη διάταξη είναι αντίθετη προς την αρχή της ίσης μεταχειρίσεως που καθιερώνει το άρθρο 40, παράγραφος 3, δεύτερο εδάφιο, της Συνθήκης, καθόσον επιβάλλει στις επιχειρήσεις που μεταποιούν τους σπόρους σόγιας σε ζωοτροφές ή σε είδη διατροφής μια απαίτηση η οποία δεν επιβάλλεται στις επιχειρήσεις που χρησιμοποιούν σπόρους σόγιας για την παραγωγή ελαίου. Κατά τη Mignini, οι διάφορες κατηγορίες επιχειρήσεων βρίσκονται σε παρόμοιες καταστάσεις και τίποτε δεν δικαιολογεί αντικειμενικά τη διαφορετική μεταχείριση.

17. Δεν νομίζω ότι το επιχείρημα αυτό είναι πειστικό. Κατά τη νομολογία του Δικαστηρίου, η αρχή που καθιερώνεται με το άρθρο 40, παράγραφος 3, δεύτερο εδάφιο, της Συνθήκης, η οποία συνιστά ειδική έκφραση της γενικής αρχής της ισότητας, απαγορεύει τη διαφορετική μεταχείριση παραγωγών οι οποίοι είναι στην ίδια κατάσταση. Για να έχει εφαρμογή στους παραγωγούς η αρχή αυτή, θα πρέπει τα προϊόντα τους να είναι ανταγωνιστικά μεταξύ

τους: βλ. ειδικότερα την απόφαση της 19ης Οκτωβρίου 1977, 117/76 και 16/77, Ruckdeschel (ECR 1977, σ. 1753, σκέψεις 7 και 8), και την απόφαση της 25ης Οκτωβρίου 1978, 103/77 και 145/77, Royal Scholten-Honig (ECR 1978, σ. 2037, σκέψεις 27 έως 32 και 59 έως 62). Τη βασική αρχή συνόψισε λιτά ο γενικός εισαγγελέας Capotorti με τις προτάσεις του στην υπόθεση Ruckdeschel (σ. 1783):

«Αν υποτεθεί ότι δύο προϊόντα, διαφορετικά από οικονομική άποψη, προσφέρονται για την ίδια χρήση, η αρχή της ίσης μεταχειρίσεως έχει ως συνέπεια ότι οι αντίστοιχοι παραγωγοί δεν πρέπει να υπόκεινται σε διαφορετικό καθεστώς ικανό να στρεβλώσει την ανταγωνιστική τους κατάσταση.

(...) ελλείψει ειδικών λόγων ικανών να δικαιολογήσουν μια τέτοια διαφορετική μεταχείριση, η απαγόρευση των διακρίσεων που καθιερώνει το άρθρο 40 εμποδίζει οποιοδήποτε μέτρο που έχει ως αντικείμενο να ευνοήσει μια κατηγορία παραγωγών σε σχέση με άλλη κατηγορία επιχειρηματιών οι οποίοι ασκούν δραστηριότητα ανταγωνιστική προς τη δραστηριότητα των πρώτων.»

18. Είναι σαφές ότι, για να έχει εφαρμογή η αρχή της απαγορεύσεως των διακρίσεων, δεν αρκεί οι πρώτες ύλες — εν προκειμένω, οι σπόροι σόγιας — να είναι τα ίδια ή παρόμοια προϊόντα. Είναι αναγκαίο όπως τα τελικά προϊόντα είναι ανταγωνιστικά. Η Mignini δεν προσπαθεί να αποδείξει ότι το έλαιο που παράγεται από σπόρους σόγιας βρίσκεται σε ανταγωνισμό με άλλα προϊόντα παραγόμενα από σπόρους σόγιας, τα οποία προορίζονται για τη διατροφή των ανθρώπων ή των ζώων. Άλλωστε, είναι απίθανο ότι τέτοια προϊόντα μπορούν γενικώς να είναι ανταγωνιστικά. Δεν αρκεί όπως τα προϊόντα είναι κατά κάποιο μέτρο υποκαταστατά για να έχει εφαρμογή η αρχή της απαγορεύσεως των διακρίσεων. Στην αντίθετη περίπτωση, η αρχή αυτή θα είχε ένα πάρα πολύ μεγάλο πεδίο εφαρμογής.

19. Η Επιτροπή δεν ισχυρίζεται ότι τα προϊόντα δεν είναι ανταγωνιστικά, αλλά αντ' αυτού προσπαθεί να αποδείξει ότι οι διάφορες κατηγορίες παραγωγών δεν βρίσκονται στην ίδια κατάσταση, καθόσον τα απαιτούμενα μέτρα εποπτείας για τους παραγωγούς ελαίου είναι λιγότερο αυστηρά από ό,τι για τους παραγωγούς άλλων προϊόντων που προορίζονται για τη διατροφή των ανθρώπων ή των ζώων. Αυτό συμβαίνει, κατά την Επιτροπή, διότι οι πρώτοι είναι πολύ λιγότεροι από ό,τι οι άλλοι και διότι είναι ευκολότερο στην περίπτωσή τους να ελέγχεται η ποσότητα σπόρων σόγιας που χρησιμοποιούνται για την παραγωγή μιας ορισμένης ποσότητας του τελικού προϊόντος, καθόσον η απόδοση είναι περισσότερο σταθερή.

20. Οι ισχυρισμοί της Επιτροπής έχουν αμφισβητηθεί, δεν νομίζω όμως ότι είναι αναγκαίο να επιλυθεί το ζήτημα αυτό από το Δικαστήριο. Το ζήτημα θα ετίθετο μόνον αν γινόταν δεκτό ότι η αρχή της απαγορεύσεως των διακρίσεων μπορούσε να εφαρμοστεί, δηλαδή ότι τα προϊόντα είναι ανταγωνιστικά. Αν όμως γίνει δεκτή η άποψη ότι τα προϊόντα δεν είναι ανταγωνιστικά, ουδόλως χρειάζεται να δοθεί αντικειμενική δικαιολογία για τη διαφορετική μεταχείριση.

21. Κατά τις παρατηρήσεις της Επιτροπής, το παραπέμπον δικαστήριο διακρίνει άλλη δυνητική παραβίαση της αρχής της ίσης μεταχειρίσεως στο γεγονός ότι οι διατάξεις που διέπουν τη χορήγηση των ενισχύσεων για τους ηλιανθόσπορους και τους κραμβόσπορους εφαρμόζουν τον ευρύ ορισμό της «επιχειρήσεως» τόσο στους παραγωγούς ελαίου όσο και στους παραγωγούς ζωοτροφών. Επομένως, οι επιχειρήσεις που παράγουν ζωοτροφές από ηλιανθό-

σπορους ή κραμβόσπορους τυγχάνουν ευνοϊκότερης μεταχειρίσεως από ό,τι οι επιχειρήσεις που παράγουν ζωοτροφές από σπόρους σόγιας. Κατά την Επιτροπή, η διαφορετική αυτή μεταχείριση δικαιολογείται από το ότι ο κίνδυνος καταστρατηγήσεως είναι πολύ μικρότερος στην περίπτωση των ηλιανθόσπορων και των κραμβόσπορων. Η Επιτροπή βλέπει δύο λόγους σ' αυτό: αφενός, οι ποσότητες ηλιανθόσπορων και κραμβόσπορων που χρησιμοποιούνται στην παρασκευή ζωοτροφών είναι πολύ μικρότερες και, αφετέρου, οι ηλιανθόσποροι και κραμβόσποροι εισάγονται σε μικρότερες ποσότητες από ό,τι οι σπόροι σόγιας, οι δε διενεργούμενες εισαγωγές υπόκεινται σε αυστηρό σύστημα διοικητικού ελέγχου που συνδυάζεται με καθεστώς παροχής ασφαλείας. Σε γραπτή ερώτηση του Δικαστηρίου ως προς τους λόγους για τους οποίους ένα τέτοιο σύστημα δεν εφαρμόστηκε για την εισαγωγή σπόρων σόγιας, η Επιτροπή απάντησε ότι η διοικητική επιβάρυνση θα ήταν δυσανάλογη, αν ληφθεί υπόψη ο σημαντικός όγκος των εισαγωγών σπόρων σόγιας.

22. Νομίζω ότι ούτε το εθνικό δικαστήριο ούτε η Mignini υποστηρίζουν ότι η νομοθεσία είναι άκυρη λόγω της διαφορετικής μεταχειρίσεως μεταξύ των δύο κατηγοριών παραγωγών ζωοτροφών, δηλαδή εκείνων που χρησιμοποιούν τη σόγια και εκείνων που χρησιμοποιούν τους ηλιανθόσπορους ή τους κραμβόσπορους. Η μόνη διαφορετική μεταχείριση που θεωρούν ως παραβίαση της αρχής της ίσης μεταχειρίσεως είναι εκείνη που υπάρχει μεταξύ των επιχειρήσεων που παράγουν ζωοτροφές από σπόρους σόγιας και των επιχειρήσεων που παράγουν έλαιο από σπόρους σόγιας. Είναι αληθές ότι το εθνικό δικαστήριο και η Mignini επικαλούνται την προαναφερθείσα διαφορά μεταξύ των κανόνων που έχουν εφαρμογή στους σπόρους σόγιας και των κανόνων που έχουν εφαρμογή στους ηλιανθόσπορους και τους κραμβόσπορους, το πράττουν όμως με μόνο σκοπό να υποδείξουν ότι η διαφορετική μεταχείριση μεταξύ των παραγωγών ελαίου και των παραγωγών ζωοτροφών δεν μπορεί να δικαιολογείται αντικειμενικά. Το επιχείρημά τους είναι ότι, αν ήταν αναγκαίο να τύχουν διαφορετικής μεταχειρίσεως οι παραγωγοί ελαίου και οι παραγωγοί ζωοτροφών, η κοινοτική νομοθεσία θα είχε προβλέψει μια τέτοια διαφορετική μεταχείριση με τις διατάξεις που διέπουν τη χορήγηση των ενισχύσεων στους μεταποιητές ηλιανθόσπορων και κραμβόσπορων.

23. Αν προέβαλλε ότι η διαφορετική μεταχείριση μεταξύ των δύο κατηγοριών παραγωγών των ζωοτροφών συνιστά παραβίαση της αρχής της ίσης μεταχειρίσεως, η Mignini θα βρισκόταν σε ευνοϊκότερο πεδίο παρά όταν επικαλείται άνιση μεταχείριση μεταξύ των παραγωγών ζωοτροφών και των παραγωγών ελαίου. Οι δύο κατηγορίες παραγωγών ζωοτροφών είναι προφανώς ανταγωνιστικές. Αντιθέτως, θεωρώ ότι, για τους λόγους που ανέφερε η Επιτροπή και τους οποίους έχω συνοψίσει πιο πάνω στην παράγραφο 21, η διαφορετική μεταχείριση που εφαρμόζεται μεταξύ των παραγωγών ζωοτροφών που χρησιμοποιούν σπόρους σόγιας και εκείνων που χρησιμοποιούν ηλιανθόσπορους ή κραμβόσπορους δικαιολογείται αντικειμενικά. Εξάλλου, πρέπει να είναι κανείς επιφυλακτικός στο επιχείρημα ότι, επειδή τα κοινοτικά όργανα έχουν επιλέξει συγκεκριμένο σύστημα ελέγχου των εισαγωγών ενός γεωργικού προϊόντος, σύστημα που επιτρέπει να εφαρμόζονται λιγότερο αυστηροί όροι κατά την πληρωμή στους εγχώριους παραγωγούς των ενισχύσεων στην παραγωγή, υποχρεούνται να παρέχουν την ίδια μεταχείριση στους εγχώριους παραγωγούς ενός άλλου προϊόντος το οποίο δεν υπόκειται στο ίδιο σύστημα ελέγχου των εισαγωγών. Θα πρέπει να αναγνωρίζεται στα κοινοτικά όργανα ορισμένο περιθώριο εκτιμήσεως προ-

κειμένου να καθορίσουν ποιο σύστημα ελέγχου είναι το προσφορότερο για κάθε γεωργικό προϊόν, ενόψει των χαρακτηριστικών της οικείας αγοράς.

Η αρχή της αναλογικότητας

24. Η Mignini υποστηρίζει ότι ο όρος κατά τον οποίο οι σπόροι σόγιας πρέπει να αποθηκεύονται εντός της εγκαταστάσεως παραγωγής κατά τον χρόνο της εξακριβώσεως είναι αντίθετος προς την αρχή της αναλογικότητας, διότι είναι άσκοπος από την άποψη της εποπτείας και διότι επιβάλλει υπερβολική επιβάρυνση στις ενδιαφερόμενες επιχειρήσεις.

25. Κατά τη Mignini, η αποθήκευση των προϊόντων εντός των εγκαταστάσεων παραγωγής δεν συμβάλλει στην παρεμπόδιση των καταστρατηγήσεων. Εφόσον οι μέθοδοι παραγωγής είναι τυποποιημένες και διαφανείς, η πρόσφορη εποπτεία μπορεί να ασκείται με τον έλεγχο των λογιστικών βιβλίων και τη λογιστική αποθήκης. Ο εν λόγω όρος επιβάλλει υπερβολικές θυσίες σε μεταποιητές όπως τη Mignini διότι ένας σύγχρονος και καλά εξοπλισμένος παραγωγός ζωοτροφών εφαρμόζει σύστημα διαχειρίσεως των αποθεμάτων «just-in-time», κατά το οποίο η αποθήκευση στον χώρο παραγωγής μειώνεται στο ελάχιστο. Η Mignini προβάλλει ότι ο απαιτούμενος όρος έχει ως αποτέλεσμα να αποκλείει τους παραγωγούς ζωοτροφών από το σύστημα των ενισχύσεων για τους σπόρους σόγιας, για τους εξής λόγους. Οι συμβάσεις ενόψει της αγοράς των σπόρων σόγιας συνάπτονται κατά την εποχή της σποράς. Οι παραγωγοί ζωοτροφών δεν είναι σε θέση να αγοράζουν παρά μόνο την ποσότητα που μπορούν να αποθηκεύσουν στην εγκατάσταση παραγωγής. Η ποσότητα αυτή είναι πολύ μικρή σε σχέση με τις ετήσιες ανάγκες τους.

26. Κατά την Επιτροπή, ο όρος κατά τον οποίο οι σπόροι σόγιας πρέπει να βρίσκονται εντός της εγκαταστάσεως παραγωγής έχει κυρίως ως σκοπό να εξασφαλίζει ότι η ενίσχυση χορηγείται μόνο για τους σπόρους που καλλιεργούνται εντός της Κοινότητας. Πραγματικός έλεγχος μπορεί να πραγματοποιηθεί μόνο κατά το στάδιο εξακριβώσεως των σπόρων που θα μεταποιηθούν. Γι' αυτό, ο όρος ότι οι σπόροι δεν μπορούν να εξακριβώνονται παρά μόνο όταν βρίσκονται στους χώρους όπου θα ενσωματωθούν σε προϊόν το οποίο προορίζεται για τη διατροφή των ανθρώπων ή των ζώων είναι αναγκαίος προκειμένου να προληφθεί η καταστρατήγηση. Η Επιτροπή αμφισβητεί τον ισχυρισμό της Mignini ότι η πρόσφορη εποπτεία μπορεί να ασκείται βάσει των λογιστικών βιβλίων και της λογιστικής αποθήκης. Μια τέτοια εποπτεία δεν θα ήταν αποτελεσματική διότι είναι δύσκολο να ελέγχεται το ποσοστό των σπόρων σόγιας που περιλαμβάνεται στις ζωοτροφές. Επομένως, υπάρχει ο κίνδυνος οι επιχειρήσεις να επιδίδονται σε «διαδοχικές» συναλλαγές ζητώντας πολλές φορές την ενίσχυση για τις ίδιες ποσότητες σπόρων σόγιας.

27. Δεν μπορώ να δεχθώ το επιχείρημα της Mignini ότι η επίδικη διάταξη έχει ως αποτέλεσμα να την αποκλείει πλήρως από το καθεστώς ενισχύσεων. Ασφαλώς, μειώνει την ευχέρεια που παρέχεται σε μια τέτοια επιχείρηση να ζητεί να της καταβάλλεται η προκαταβολή της ενισχύσεως. Όμως, από την κανονιστική ρύθμιση προκύπτει ότι μεταποιητές όπως η Mignini μπορούν να συνάπτουν συμβάσεις αγοράς για τις ετήσιες ανάγκες τους σε σπόρους σόγιας κατά την εποχή της σποράς, να παραλαμβάνουν τους σπόρους όταν έχουν συλλεγεί, να τους αποθηκεύουν όπου επιθυμούν και να ζητούν την πληρωμή της ενισχύσεως όταν οι σπόροι μεταφέρονται στις αποθήκες

που βρίσκονται εντός της εγκαταστάσεως παραγωγής.

28. Είναι προφανές ότι οι επιχειρήσεις αυτές θα βρίσκονταν σε ευνοϊκότερη κατάσταση αν μπορούσαν να ζητήσουν την εξακρίβωση των σπόρων σε αποθήκη ευρισκόμενη εκτός της εγκαταστάσεως παραγωγής και να ζητήσουν πολύ πιο νωρίς την προκαταβολή της ενισχύσεως. Έτσι, θα είχαν επίσης το πλεονέκτημα, όπως υπογράμμισε με τις παρατηρήσεις της η Ιταλική Κυβέρνηση, να επιλέγουν τη συγκεκριμένη στιγμή κατά την οποία θα γινόταν η εξακρίβωση των σπόρων και, προφανώς, θα ήταν ελεύθερες να επιλέγουν τη στιγμή κατά την οποία η ενίσχυση είναι ιδιαίτερα υψηλή. Η απώλεια του πλεονεκτήματος αυτού, του οποίου οι παραγωγοί ελαίου απολαύουν προφανώς, είναι ίσως ένα σοβαρό πρόβλημα, αλλά πολύ απέχει από του να συνιστά πλήρη αποκλεισμό από το καθεστώς ενισχύσεων.

29. Όσον αφορά το ζήτημα αν ο επιβαλλόμενος από την επίδικη διάταξη όρος είναι δυσανάλογος σε σχέση με τον σκοπό προλήψεως των καταστρατηγήσεων, επιβάλλεται πρωτίστως να υπομνηστεί ότι τα κοινοτικά όργανα υποχρεούνται να επιδεικνύουν τη μεγαλύτερη δυνατή επαγρύπνηση για να διασφαλίζουν ότι οι δικαιούχοι των ενισχύσεων στην παραγωγή και των άλλων επιδοτήσεων που καταβάλλονται κατ' εφαρμογή της κοινής αγροτικής πολιτικής δεν μπορούν να επιδίδονται σε δόλιες πρακτικές. Ο κοινοτικός νομοθέτης έχει προφανώς το δικαίωμα να επιβάλει στους αποδέκτες των ενισχύσεων κάθε εύλογο όρο ικανό να προστατεύσει τον κοινοτικό προϋπολογισμό από τις καταστρατηγήσεις. Αυτό δεν σημαίνει προφανώς ότι η ίδια η Mignini προέβη σε καταστρατηγήσεις ή ότι είναι ικανή να το πράξει αν ο εν λόγω όρος καταργηθεί. Ωστόσο, είναι περισσότερο από προφανές ότι η δυνατότητα καταστρατηγήσεως είναι συμφυής με το σύστημα των ενισχύσεων στην παραγωγή.

30. Η εφαρμογή της αρχής της αναλογικότητας συνεπάγεται την ύπαρξη ισορροπίας: η επιβάρυνση που επιβάλλεται στις ενδιαφερόμενες επιχειρήσεις πρέπει να αντισταθμίζεται με το όφελος που έχει η Κοινότητα στην καταπολέμηση των καταστρατηγήσεων. Αν η διάταξη της οποίας το κύρος αμφισβητείται επέβαλε πραγματικά μεγάλη επιβάρυνση στους μεταποιητές σπόρων σόγιας, θα ήταν αναγκαίο να αποδειχθεί ότι συμβάλλει σημαντικά στην πρόληψη των καταστρατηγήσεων. Αντιθέτως, αν η επιβάρυνση που επιβάλλεται στις επιχειρήσεις ήταν μικρή, θα αρκούσε να αποδειχθεί ότι η διάταξη δεν είναι αυθαίρετη και είναι ικανή να καταστήσει αποτελεσματικότερο τον έλεγχο, έστω και σε περιορισμένο βαθμό. Όπως προσπάθησα ήδη να αποδείξω, η επιβάρυνση που επιβάλλεται στις επιχειρήσεις, όπως στη Mignini εν προκειμένω, δεν είναι υπέρμετρη. Οι επιχειρήσεις αυτές εξακολουθούν να απολαύουν του συστήματος ενισχύσεων. Η επιβάρυνση για την οποία παραπονούνται συνίσταται απλώς στη μείωση της ευχέρειας που διαθέτουν να απολαύουν μιας γενναιόδωρης διευθετήσεως κατά την οποία κοινοτικοί πόροι χορηγούνται στους μεταποιητές σπόρων σόγιας προκειμένου να επιτραπεί στους αγρότες της Κοινότητας να είναι ανταγωνιστικοί σε σχέση με τους εισαγωγείς σπόρων σόγιας. Υπάρχει μια σημαντική διαφορά μεταξύ της επιβαρύνσεως του είδους αυτού και της επιβαρύνσεως που επιβάλλεται στις επιχειρήσεις οι οποίες υφίστανται την απώλεια σημαντικών ασφαλειών επειδή από αβλεψία υπέβαλαν ορισμένα έγγραφα εκπρόθεσμα (για παράδειγμα, απόφαση της 24ης Σεπτεμβρίου 1985, 181/84, Man Sugar, Συλλογή 1985, σ. 2889), ή στις επιχειρήσεις οι οποίες είναι υποχρεωμένες να καταβάλουν υψηλούς εισαγωγικούς δασμούς που δεν μπορούσαν να αναμένουν όταν είχαν συνάψει τις οικείες εμπορικές συναλλαγές (για παράδειγμα, αποφάσεις της 16ης Οκτωβρίου 1991,

C-24/90, Faust, και C-25/90 και C-26/90, Wünsche, Συλλογή 1991, σ. I-4939).

31. Επομένως, το ερώτημα που πρέπει να τεθεί είναι κατά πόσον η διάταξη της οποίας το κύρος αμφισβητείται διευκολύνει όντως τον έλεγχο και συμβάλλει έτσι, έστω και μετρίως, στην επίτευξη του θεμελιώδους σκοπού που είναι η πρόληψη της δολίας υπεξαιρέσεως κοινοτικών πόρων. Νομίζω ότι είναι σαφές ότι στο ερώτημα αυτό πρέπει να δοθεί καταφατική απάντηση. Δεν αποδείχθηκε ότι ο σκοπός αυτός μπορούσε να επιτευχθεί με άλλα μέσα λιγότερο επαχθή για τις ενδιαφερόμενες επιχειρήσεις. Ασφαλώς δεν μπορώ να δεχθώ τον ισχυρισμό της Mignini ότι ένα σύστημα ελέγχου που βασίζεται στα λογιστικά βιβλία και στη λογιστική αποθήκης θα ήταν πρόσφορο. Τα λογιστικά βιβλία και οι λογιστικές εγγραφές μπορούσαν πολύ εύκολα να παραποιηθούν. Αν οι σπόροι σόγιας, εν αναμονή της μεταποιήσεως, μπορούσαν να αποθηκεύονται σε διάφορους χώρους που βρίσκονται εκτός της εγκαταστάσεως παραγωγής, θα ήταν περισσότερο δύσκολο για τις αρχές να ελέγχουν τις κινήσεις τους. Είναι προφανές ότι ο όρος κατά τον οποίο οι σπόροι πρέπει να βρίσκονται εντός της εγκαταστάσεως μεταποιήσεως προτού ζητηθούν οι ενισχύσεις στην παραγωγή διευκολύνει, τουλάχιστον σε κάποιο βαθμό, την πραγματική εποπτεία.

Συμπέρασμα

32. Κατά συνέπεια, θεωρώ ότι, στο ερώτημα που υπέβαλε ο Pretore di Perugia, το Δικαστήριο πρέπει να απαντήσει ως εξής:

«Από την εξέταση των σχετικών ζητημάτων δεν προέκυψε κανένα στοιχείο ικανό να επηρεάσει το κύρος του άρθρου 2, παράγραφος 1, στοιχείο β, του κανονισμού (ΕΟΚ) 2537/89 της Επιτροπής, της 8ης Αυγούστου 1989, για τις λεπτομέρειες εφαρμογής ειδικών μέτρων για τους σπόρους σόγιας, όπως τροποποιήθηκε με τον κανονισμό (ΕΟΚ) 150/90 της Επιτροπής, της 19ης Ιανουαρίου 1990.»