CONCLUSÕES DO ADVOGADO-GERAL F. G. JACOBS apresentadas em 27 de Fevereiro de 1992 *

Senhor Presidente,
Senhores Juízes,

1. Neste processo, a Pretura circondariale di Perugia coloca uma questão prejudicial sobre a validade de uma disposição da regulamentação relativa à ajuda às sementes de soja. O recorrente no processo principal, Mignini SpA (a seguir «Mignini») produz alimentos para animais, para o que utiliza, entre outras coisas, sementes de soja. O recorrido é a entidade italiana de intervenção, a Azienda di Stato per gli interventi nel mercato agricolo (a seguir «AIMA»).

2. A presente questão tem origem no facto de a AIMA se recusar a pagar à Mignini uma ajuda relativa a um contrato de fornecimento de sementes de soja celebrado entre Mignini e um produtor dessas sementes. A AIMA baseou a sua recusa no facto de as sementes em questão estarem armazenadas num armazém que se situa no exterior do perímetro do estabelecimento de produção da Mignini. Não se contesta que as sementes tenham sido assim armazenadas nem que isto se traduz numa violação das disposições do regulamento aplicável. No entanto, Mignini sustenta que a norma que a obriga a armazenar as sementes no interior do perímetro do seu estabelecimento de produção é inválida pois viola o princípios da igualdade de tratamento e da proporcionalidade.

Legislação aplicável

3. O artigo 2.° do Regulamento (CEE) n.° 1491/85 do Conselho, de 23 de Maio de 1985, que prevê medidas especiais para os grãos de soja (JO L 151, p. 15; EE 03 F35 p. 56), após as alterações introduzidas pelo Regulamento (CEE) n.° 2217/88 do Conselho, de 19 de Julho de 1988 (JO L 197, p. 11), estabelece que:

«1. Quando o preço de objectivo válido para uma campanha for superior ao preço do mercado mundial dos grãos de soja determinado nos termos do artigo 3.°, será concedida uma ajuda, para os grãos de soja colhidos e transformados na Comunidade, igual à diferença entre estes dois preços.

2. A ajuda é concedida a qualquer transformador de grãos de soja que tenha celebrado com os produtores destes grãos, individuais ou associados, um contrato que preveja o pagamento ao produtor de um preço pelo menos igual ao preço mínimo referido no n.° 3. Todavia, até 31 de Dezembro de 1992, nos Estados-membros em que a comercialização dos grãos de soja esteja submetida a uma regulamentação nacional que assegure uma organização e um controlo suficientes, a ajuda pode ser concedida a um primeiro comprador que não seja o transformador.

* Língua original: inglês.

Se o primeiro comprador for o transformador do grão, a ajuda será concedida quando for feita a prova da transformação.

Noutros casos, a ajuda será concedida aos primeiros compradores:

— que preencham certas condições a determinar,

— aprovados pelo Estado-membro,

e

— que tenham feito prova de venda ou de entrega dos grãos de soja a um transformador.

3. a 7. *(omissis)*

8. As modalidades de aplicação do presente artigo, nomeadamente no que diz respeito às disposições-quadro com as quais se devem conformar os contratos referidos no n.° 2, serão determinadas nos termos do procedimento previsto no artigo 38.° do Regulamento n.° 136/66/CEE.»

4. O artigo 3.° do Regulamento (CEE) n.° 2194/85 do Conselho, de 25 de Julho de 1985, que adopta as regras gerais relativas às medidas especiais para os grãos de soja (JO L 204, p. 1; EE 03 F36 p. 192), após as modificações introduzidas pelo Regulamento (CEE) n.° 1231/89 do Conselho, de 3 de Maio de 1989 (JO L 128, p. 24), estabelece que:

«A ajuda é paga ao primeiro comprador após a verificação de que as sementes de soja foram:

a) transformadas na Comunidade, para produção de óleo ou tendo em vista outras utilizações relativas à alimentação humana ou animal, caso o primeiro comprador seja o transformador

ou

b) vendidas ou entregues a um transformador da Comunidade para a produção de óleo ou tendo em vista outras utilizações relativas à alimentação humana ou animal, caso o primeiro comprador não seja o transformador.

Todavia, a pedido do primeiro comprador, a ajuda pode ser paga adiantadamente, desde que as sementes tenham sido identificadas e seja constituída uma garantia de montante equivalente ao do adiantamento da ajuda.»

5. O artigo 4.°, n.° 1, do Regulamento n.° 2194/85, após as alterações nele introduzidas, estabelece que:

«Para efeitos do presente regulamento, entende-se por 'identificação' o acto pelo qual o organismo competente do Estado-membro atesta, a pedido do interessado, que, para a quantidade de sementes de soja que são objecto pedido, o montante da ajuda a conceder é o válido no dia da apresentação do pedido.

Todavia, o montante da ajuda válido no dia da apresentação do pedido da parte 'prefixação' do certificado referido no artigo 4.° A, ajustado nos termos do disposto no artigo 4.° C, será aplicado, a pedido do interessado, às sementes identificadas durante o período de validade da parte 'prefixação' do certificado.

A identificação das sementes efectua-se após a sua entrada na empresa onde serão transformadas e antes da sua transformação.»

6. O artigo 4.° A do Regulamento n.° 2194/85, após as alterações nele introduzidas, estabelece que:

«É instituído um certificado comunitário em duas partes, uma destinada a fornecer a prova de que as sementes colhidas na Comunidade foram identificadas e outra destinada a atestar, se for caso disso, que o montante da ajuda foi prefixado. As duas partes do certificado são emitidas pelos Estados-membros a todos os interessados que satisfaçam as condições previstas no artigo 2.° que o solicitem.»

7. O artigo 10.° do Regulamento (CEE) n.° 2537/89 da Comissão, de 8 de Agosto de 1989, relativo às regras de execução das medidas especiais para as sementes de soja (JO L 245, p. 8), estabelece que:

«O certificado em duas partes, referido no artigo 4.° A do Regulamento (CEE) n.° 2194/85, contém uma parte 'prefixação da ajuda', denominada A. P., e uma parte 'identificação das sementes', denominada I. D.

Tal certificado será elaborado em, pelo menos, dois exemplares, sendo o primeiro entregue ao requerente e o segundo conservado pelo organismo competente.»

8. O artigo 11.° do Regulamento n.° 2537/89 estabelece que:

«1. A parte I. D. do certificado só pode ser pedida ao organismo competente referido no artigo 6.° do presente regulamento para um ou vários lotes. Não pode, em qualquer caso, ser pedida para um lote em relação ao qual essa parte do certificado já foi emitida.

Entende-se por lote uma quantidade de sementes coberta por uma declaração de entrega, numerada pelo interessado aquando da entrada na empresa, e em relação à qual foi efectuada uma análise em conformidade com as disposições do artigo 30.°

2. O pedido da parte I. D. do certificado só é aceite se as sementes tiverem entrado na empresa o mais tardar no dia da sua apresentação.

Tal pedido deve ser acompanhado das declarações de entrega correspondentes às quantidades em relação às quais é pedida a identificação.»

9. O artigo 2.°, n.° 1, do Regulamento n.° 2537/89, após as alterações nele introduzidas pelo Regulamento (CEE) n.° 150/90 da Comissão, de 19 de Janeiro 1990 (JO L 18, p. 10), estabelece que:

«1. Na acepção do presente regulamento, entende-se por 'empresa':

a) quer uma fábrica de extracção de óleo que inclua:

— qualquer instalação ou outro local situado no recinto do estabelecimento de produção,

— qualquer instalação de armazenagem fora desse recinto que se encontre no território aduaneiro do Estado-membro em que se situe o estabelecimento de produção, que apresente garantias suficientes para efeitos do controlo dos produtos armazenados e que tenha sido previamente aprovada pelo organismo encarregado do controlo;

b) quer um estabelecimento de fabrico de alimentos destinados à alimentação humana ou animal e com características tais que possam ser utilizadas em natureza pelo consumidor final. Este estabelecimento deve estar equipado com uma instalação de armazenagem, situada no seu perímetro, cuja capacidade, determinada pelo organismo encarregado do controlo, deve ser adaptada às exigências do presente regulamento, no que diz respeito às disposições relativas à identificação das sementes e ao controlo da sua presença e da sua utilização pela empresa;

c) quer qualquer estabelecimento, gerido por um primeiro comprador não transformador aprovado na acepção do n.° 2 do artigo 2.° do Regulamento (CEE) n.° 2194/85, que inclua instalações de armazenagem das sementes que apresentem garantias suficientes para efeitos do controlo dos produtos armazenados e que tenham sido previamente aprovadas pelo organismo encarregado do controlo.»

Os factos

10. Em 3 de Abril de 1989, Mignini celebrou um contrato com um produtor de sementes de soja para o fornecimento de 3 770 kg de sementes de soja. A mercadoria foi entregue em 19 de Outubro de 1989 e armazenada num armazém pertença da Mignini, mas situado no exterior do recinto do estabelecimento de produção. Mignini solicitou à AIMA que «identificasse» as sementes e que emitisse a parte I. D. do certificado previsto no artigo 10.° e seguintes do Regulamento n.° 2537/89. A AIMA emitiu o certificado em 12 de Fevereiro de 1990 e, no dia seguinte, Mignini solicitou o pagamento antecipado da ajuda.

11. A 19 de Fevereiro de 1990, a AIMA enviou uma carta à Mignini em que indeferia o seu pedido de pagamento antecipado da ajuda com o fundamento de que as mercadorias em questão estavam guardadas num armazém situado no exterior do perímetro do seu estabelecimento de produção. No entender da AIMA, isto era contrário ao artigo 2.°, n.° 1, alínea b), do Regulamento n.° 2537/89, que, recorde-se, define «empresa» como «um estabelecimento de fabrico de alimentos destinados à alimentação humana ou animal e com características tais que possam ser utilizadas em natureza pelo consumidor final» e, de acordo com as alterações que lhe foram introduzidas pelo Regulamento n.° 150/90, exige que um estabe-

lecimento deste tipo esteja equipado com uma instalação de armazenagem no interior do seu perímetro. De facto, parece-me que, se a esta disposição for atribuído o sentido que lhe é dado pela AIMA (e isto não é contestado), a parte I. D. do certificado não podia, de forma alguma, ser preenchida, pois o artigo 11.°, n.° 2, do mesmo regulamento estabelece que «o pedido da parte I. D. do certificado só é aceite se as sementes tiverem entrado na empresa o mais tardar no dia da sua apresentação».

12. De qualquer modo, parece ser aceite por todos os interessados que um transformador de sementes de soja (que não um produtor de óleo) não pode solicitar uma ajuda, ao abrigo da legislação aplicável, antes de as mercadorias em questão entrarem no recinto do estabelecimento onde o processo de transformação deve ocorrer. Mignini sustenta que este requisito não é válido por ser contrário aos princípios da igualdade de tratamento e da proporcionalidade.

13. Em 28 de Junho de 1990, a Mignini instaurou um processo à AIMA junto do Pretore di Perugia, a quem solicitou que declarasse (após decisão prejudicial do Tribunal de Justiça) a invalidade do artigo 2.°, n.° 1, alínea b), do Regulamento n.° 2537/89, com as alterações introduzidas, e que condenasse a AIMA a pagar-lhe a ajuda em questão.

14. Por despacho de 6 de Agosto de 1990, o Pretore ordenou a suspensão da instância e solicitou ao Tribunal de Justiça que se pronuncie a título prejudicial sobre «a validade do artigo 2.°, n.° 1, alínea b), do Regulamento (CEE) n.° 2537/89 da Comissão, de 8 de Agosto de 1989, com as alterações nele introduzidas pelo Regulamento (CEE) n.° 150/90, de 19 de Janeiro de 1990».

15. Convém sublinhar que a questão, tal como foi colocada, se refere especificamente ao Regulamento n.° 2537/89 após as alterações nele introduzidas pelo Regulamento n.° 150/90, embora este último regulamento só tenha começado a produzir efeitos em 23 de Janeiro de 1990 e os factos na origem do pedido prejudicial tenham parcialmente ocorrido antes dessa data. Dos próprios termos do pedido prejudicial e das observações apresentadas a este Tribunal por Mignini resulta claramente que este processo foi instaurado com objectivo de se obter um acórdão de princípio sobre a validade da legislação após as alterações nela introduzidas.

Princípio da igualdade de tratamento

16. Mignini alega que a disposição impugnada viola o princípio da igualdade de tratamento enunciado no artigo 40.°, n.° 3, segundo parágrafo, do Tratado, na medida em que impõe às empresas que transformam sementes de soja em alimentos para animais ou destinados ao ser humano uma obrigação que não é imposta às empresas que extraem óleo a partir de sementes de soja. No entender de Mignini, os vários tipos de empresas encontram-se numa situação semelhante e não existe qualquer razão objectiva para que sejam tratados de forma diferente.

17. Não penso que este argumento possa ser acolhido. De acordo com a jurisprudência do Tribunal, o principio enunciado no artigo 40.°, n.° 3, segundo parágrafo, do Tratado, que constitui uma expressão específica do princípio geral da igualdade, proíbe que produtores que se encontram numa situação semelhante sejam tratados de forma desigual. Para que o princípio seja aplicável aos produtores, os seus produtos

têm que estar em concorrência entre si: v., em especial, o acórdão de 19 de Outubro de 1977, Ruckdeschel, n.os 7 e 8 (117/76 e 16/77, Recueil, p. 1753), e o acórdão de 25 de Outubro de 1978, Royal Scholten-Honig, n.os 27 a 32 e 59 a 62 (103/77 e 145/77, Recueil, p. 2037). O princípio de base foi sucintamente explicado pelo advogado-geral Capotorti nas conclusões que apresentou no processo Ruckdeschel (p. 1783):

«Supondo que dois produtos economicamente distintos se destinam a ter a mesma utilização, o princípio da igualdade de tratamento implica que os respectivos produtores não devem estar sujeitos a uma diferença de regime susceptível de falsear a sua situação concorrencial.

... não existindo razões especiais susceptíveis de justificar uma tal diferença de tratamento, a proibição de discriminação estabelecida no artigo 40.° opõe-se a qualquer medida que tenha por objecto privilegiar uma categoria de produtores relativamente a uma outra categoria de empresários que exerça uma actividade que esteja em concorrência com a dos primeiros.»

18. É claro que, para que o princípio da não discriminação seja aplicável, não basta que os produtos de base — aqui, sementes de soja — sejam idênticos ou similares. É preciso que os produtos acabados estejam em concorrência entre si. Mignini não tenta provar que o óleo obtido das sementes de soja está em concorrência com outros produtos obtidos a partir de sementes de soja mas destinados à alimentação humana ou animal. Parece pouco provável que estes produtos possam estar em concorrência entre si. Exige-se mais do que um certo grau de capacidade de substituição dos produtos para que o princípio da não discriminação seja aplicável. De outro modo o princípio teria um campo de aplicação demasiado amplo.

19. A Comissão não afirma que os produtos não são concorrentes, antes pretendendo demonstrar que os diferentes tipos de produtores não estão na mesma situação, na medida em que as medidas de controlo impostas são menos rigorosas relativamente aos produtores de óleo do que aos de outros produtos destinados à alimentação humana ou animal. Isto acontece, de acordo com a Comissão, porque os primeiros são muito menos numerosos do que os segundos e porque é mais fácil controlar a quantidade de sementes de soja utilizada para produzir uma determinada quantidade de óleo, já que o rendimento é mais regular.

20. As alegações da Comissão foram contestadas mas, em meu entender, não é necessário que o Tribunal sobre elas se pronuncie. A questão só se poria se se aceitasse que o princípio da não descriminação era aplicável, ou seja, que os produtos eram concorrentes. Mas, se se aceitar que não são, então não é preciso apresentar razões objectivas para a diferença de tratamento.

21. De acordo com as observações da Comissão, o órgão jurisdicional de reenvio vê outra potencial violação do princípio da igualdade de tratamento no facto de os regulamentos que regem a concessão das ajudas às sementes de girassol e de colza aplicarem a definição ampla de «empresa» a

ambos os produtores de óleo e de alimentos para animais. Estas empresas, que produzem alimentos para animais a partir de sementes de girassol ou de colza, são tratadas de uma forma mais favorável do que as empresas que produzem alimentos para animais a partir de sementes de soja. De acordo com a Comissão, esta diferença de tratamento justifica-se porque o risco de fraude é muito menor no caso das sementes de girassol e de colza, e isto passa-se, em seu entender, por duas razões: por um lado, são muito menores as quantidades de sementes de girassol e de colza utilizadas na produção de alimentos para animais e, por outro, as sementes de girassol e de colza são importadas em muito menores quantidades do que as sementes de soja, estando estas importações sujeitas a um sistema administrativo de controlo rígido, que inclui um sistema de caução. A Comissão, quando interrogada por escrito pelo Tribunal de Justiça, sobre porque é que não tinha sido estabelecido um sistema igual a este para as importações de sementes de soja, afirmou que o custo administrativo seria desproporcionado face à enorme quantidade de sementes de soja importadas.

22. Não me parece que o órgão jurisdicional nacional e Mignini sustentem que a legislação é inválida porque existe uma diferença de tratamento entre estes dois tipos de produtores de alimentos para animais, isto é, os que usam soja e os que usam sementes de girassol ou de colza. A única diferença de tratamento que vêem como sendo uma violação ao princípio da igualdade de tratamento é a existente entre empresas que produzem alimentos para animais a partir de sementes de soja e empresas que extraem óleo das sementes de soja. É verdade que o órgão jurisdicional nacional e Mignini se referem às referidas diferenças entre as regras relativas às sementes de soja e as relativas às sementes de girassol e de colza, mas fazem-no unicamente com o objectivo de afirmar que a diferença de tratamento entre produtores de óleo e produtores de alimentos para animais não se justifica objectivamente. O argumento que utilizam é o de que, se fosse necessário tratar os produtores de óleo e de alimentos para animais de uma forma diferente, o legislador comunitário teria estabelecido uma diferença de tratamento semelhante nos regulamentos que regem a concessão das ajudas aos transformadores de sementes de girassol ou de colza.

23. Se alegasse que as diferenças de tratamento entre os dois tipos de produtores de alimentos para animais constituíam uma violação do princípio da igualdade de tratamento, Mignini estaria em muito melhor posição do que quando invoca a diferença de tratamento entre produtores de alimentos para animais e produtores de óleo. Os dois tipo de produtores de alimentos para animais estão, presumivelmente, em concorrência entre si. Contudo, considero que, pelas razões apresentadas pela Comissão, que resumi no n.° 21, a diferença de tratamento existente entre os produtores de alimentos para animais que usam sementes de soja e os que utilizam sementes de girassol ou de colza se justifica objectivamente. Deve, além disso, ter-se cuidado com o argumento segundo o qual as instituições, porque optaram por determinado sistema de controlo relativamente às importações de um produto agrícola, que permite a aplicação de condições menos restritivas quando do pagamento de ajudas à produção aos produtores nacionais, são obrigadas a conceder o mesmo tratamento aos produtores nacionais de outro produto que não está sujeito ao mesmo sistema de controlo das importações. Deve-se atribuir às instituições uma certa

margem de discricionariedade para determinar qual o sistema de controlo mais adequado para cada produto agrícola, tendo em conta as características do mercado em questão.

Princípio da proporcionalidade

24. Mignini alega que a exigência de as sementes de soja estarem armazenadas no interior do perímetro do estabelecimento de produção no momento da «identificação» é contrária ao princípio da proporcionalidade, porque desnecessária do ponto de vista da vigilância e porque impõe um ónus excessivo às empresas em causa.

25. De acordo com Mignini, a armazenagem das mercadorias no recinto do estabelecimento de produção não contribui para a prevenção da fraude. Como os processos de produção estão tipificados e são transparentes, pode-se exercer uma vigilância adequada através do controlo dos documentos contabilísticos e dos registos de armazém. A exigência em questão impõe um sacrifício excessivo a transformadores como Mignini, porque um produtor de alimentos para animais moderno e bem equipado trabalha com um sistema de armazenagem «just in time», em que a armazenagem no local de produção é reduzida ao mínimo. Mignini alega que a exigência se traduz na exclusão dos produtores de alimentos para animais do sistema de ajudas às sementes de soja pelas seguintes razões: os contratos para aquisição de sementes de soja são celebrados aquando das sementeiras; os produtores de alimentos para animais só podem adquirir as quantidades que podem armazenar no seu estabelecimento de produção; essa quantidade é muito pequena relativamente às suas necessidades anuais.

26. De acordo com a Comissão, estabeleceu-se a obrigação de as sementes de soja serem armazenadas no interior do perímetro do estabelecimento de produção, sobretudo para garantir que a ajuda só será paga para as sementes produzidas na Comunidade. O controlo efectivo apenas pode ser efectuado no momento em que as sementes que devem ser transformadas são identificadas. É por isso que a exigência de as sementes só poderem ser identificadas quando fisicamente presentes no local onde serão incorporadas no produto destinado à alimentação humana ou animal é necessária para efeitos da prevenção de fraudes. A Comissão contesta a afirmação de Mignini segundo a qual se pode exercer um controlo adequado com base nos documentos contabilísticos e nos registos de armazém. Este controlo não seria eficaz porque é difícil de controlar a quantidade de sementes de soja incorporadas nos alimentos para animais. Existe, portanto, um perigo de as empresas se entregarem a operações de «carrousel», em que a ajuda é solicitada mais de uma vez para a mesma quantidade de sementes de soja.

27. Não posso aceitar a afirmação de Mignini de que a disposição impugnada conduz a excluí-la de todo o sistema de ajudas. É certo que reduz a margem deixada às empresas para solicitarem o pagamento antecipado da ajuda. Resulta, no entanto, claramente do regulamento que transformadores como Mignini podem, durante a época das sementeiras, subscrever contratos de compra com vista a satisfação das suas necessidades anuais em sementes de soja e receberem as sementes quando estas forem colhidas, armazená-las onde quiserem e solicitarem o

pagamento da ajuda desde que e quando as sementes tiverem sido transferidas para armazéns situados no interior do perímetro dos seus estabelecimentos de produção.

28. É óbvio que estariam em melhor situação se as sementes pudessem ser identificadas em armazéns situados no exterior do perímetro dos seus estabelecimentos de produção e se pudessem solicitar o pagamento antecipado da ajuda muito mais cedo. Teriam assim, também, a vantagem, tal como o Governo italiano assinala nas suas observações, de poderem escolher o exacto momento de identificação das sementes e poderiam, obviamente, escolher o momento em que a ajuda é de maior valor. A perca desta vantagem, que os produtores de óleo parecem apreciar, pode ser um problema sério mas está longe de conduzir à completa exclusão do sistema de ajudas.

29. No que se refere à questão de saber se a disposição impugnada é desproporcionada em relação ao objectivo de prevenção das fraudes, deve recordar-se, antes do mais, que as instituições têm a obrigação de exercer a mais apertada vigilância, de forma a impedir a prática de fraudes por parte dos beneficiários de ajudas à produção e de outros subsídios pagáveis ao abrigo da política agrícola comum. O legislador comunitário tem, manifestamente, o direito de impor aos beneficiários de subsídios quaisquer condições razoáveis destinadas a proteger o orçamento comunitário das fraudes. Não se pretende, obviamente, com isto sugerir que a própria Mignini tenha cometido uma fraude ou se prepare para o fazer se a condição em questão for afastada. No entanto, é por de mais evidente que existe no sistema de ajudas à produção um risco potencial de fraudes.

30. A aplicação do princípio da proporcionalidade implica um exercício de equilíbrio: o ónus imposto às empresas em causa deve ser ponderado com o benefício trazido à Comunidade em termos de combate à fraude. Se a disposição impugnada impõe um sacrifício realmente pesado aos transformadores de sementes de soja é necessário demonstrar que a disposição traz à Comunidade, em medida correspondente, uma contribuição significativa à prevenção da fraude. Em contrapartida, se o ónus imposto às empresas não for pesado, basta demonstrar que a disposição não é arbitrária e é adequada a tornar o controlo mais eficaz, ainda que apenas em grau limitado. Como já tentei demonstrar, o sacrifício imposto a empresas como Mignini no caso vertente não é excessivo. Podem continuar a beneficiar do regime de ajudas. O encargo de que se queixam é, na verdade, uma simples redução da margem que têm para beneficiar de uma solução generosa nos termos da qual os fundos comunitários são concedidos aos transformadores de sementes de soja de forma a que os agricultores comunitários possam competir com os importadores de sementes de soja. Existe uma diferença considerável entre este tipo de sacrifício e o imposto a empresas que perdem grandes cauções por terem fornecido determinados documentos intempestivamente (v., por exemplo, acórdão de 24 de Setembro de 1985, Man Sugar, 181/84, Recueil, p. 2889), ou a empresas que tenham de pagar direitos de importação elevados, com que poderiam não estar a contar quando efectuaram as transacções comerciais em questão (v., por

exemplo, acórdãos de 16 de Outubro de 1991, Faust, C-24/90, e Wünsche, C-25/90 e C-26/90, Colect., p. I-4939).

31. Assim, a questão que nos devemos colocar é a de saber se a disposição impugnada facilita o controlo efectivo e se assim contribui, ainda que modestamente, para alcançar o objectivo fundamental da prevenção da apropriação fraudulenta de fundos comunitários. Penso ser claro que a esta questão devemos responder pela afirmativa. Também não se demonstrou que este objectivo podia ser alcançado através de outros meios menos onerosos para as empresas em causa. Decerto, não posso aceitar a afirmação de Mignini de que um sistema de controlo baseado nos documentos contabilísticos e nos registos de armazém seja adequado. Estes documentos e registos podiam também ser facilmente falsificados. Se as sementes de soja que estão à espera de ser transformadas pudessem ser armazenadas num certo número de sítios situados no exterior do perímetro do estabelecimento de produção, seria mais difícil para as autoridades controlar os seus movimentos. A vigilância efectiva é obviamente facilitada, pelo menos até certo ponto, pela exigência de as sementes terem de estar fisicamente presentes no interior do perímetro do estabelecimento de transformação para se poder solicitar as ajudas à produção.

Conclusão

32. Por conseguinte, entendo que a questão submetida ao Tribunal de Justiça pelo Pretore di Perugia deveria obter a seguinte resposta:

«O exame das questões suscitadas não revelou qualquer elemento susceptível de afectar a validade do artigo 2.°, n.° 1, alínea b), do Regulamento (CEE) n.° 2537/89 da Comissão, de 8 de Agosto de 1989, relativo às modalidades de aplicação das medidas especiais para as sementes de soja, após as modificações introduzidas pelo Regulamento (CEE) n.° 150/90 da Comissão, de 19 de Janeiro de 1990.»