Machenschaften als unangemessen anzusehen. Zum einen sieht die Beihilferegelung nämlich eine Vielzahl von Kontrollmöglichkeiten vor, insbesondere was den Ursprung des verarbeiteten Saatguts betrifft, und zum anderen läßt diese Pflicht die Entstehung hoher Kosten für die Unternehmen befürchten, da diese gegebenenfalls genötigt sind, neue Lagereinrichtungen zu schaffen. Die Regelung verstößt zugleich gegen den Gleichheitsgrundsatz, da sie für Verarbeitungsbetriebe gilt, die Nahrungs- oder Futtermittel herstellen, nicht aber für Verarbeitungsbetriebe, die Sojaöl erzeugen, ohne daß diese unterschiedliche Behandlung der beiden Gruppen von Verarbeitungsbetrieben sachlich gerechtfertigt wäre. Aus diesen Gründen ist Artikel 2 Absatz 1 Buchstabe b der Verordnung Nr. 2537/89 in der durch Artikel 1 Absatz 1 der Verordnung Nr. 150/90 ergänzten Fassung ungültig.

SITZUNGSBERICHT
in der Rechtssache C-256/90 *

I — Rechtlicher Rahmen des Rechtsstreits

Um die Entwicklung der Erzeugung von Sojabohnen in der Gemeinschaft, die dem unmittelbaren Wettbewerb aus Drittländern zollfrei eingeführter Sojabohnen ausgesetzt ist, hat die Verordnung (EWG) Nr. 1491/85 des Rates vom 23. Mai 1985 über Sondermaßnahmen für Sojabohnen (ABl. L 151, S. 15), zuletzt geändert durch die Verordnung (EWG) Nr. 2217/88 des Rates vom 19. Juli 1988 (ABl. L 197, S. 11) in ihrem Artikel 2 Absatz 1 für den Fall, daß bei Sojabohnen der Zielpreis für ein Wirtschaftsjahr über dem Weltmarktpreis liegt, die Gewährung einer Beihilfe in Höhe des Unterschieds zwischen diesen beiden Preisen für in der Gemeinschaft geerntete und verarbeitete Sojabohnen vorgesehen.

Artikel 2 Absatz 2 bestimmt:

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

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

* Verfahrenssprache: Italienisch.

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

— noch festzulegende Voraussetzungen erfüllen,

— von dem Mitgliedstaat anerkannt sind

und

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

Nach Absatz 3 des gleichen Artikels bezieht sich der Mindestpreis auf eine Standardqualität und wird so festgesetzt, daß die Sojabohnenerzeuger — unter Berücksichtigung insbesondere der Marktschwankungen und der Kosten für die Verbringung der Sojabohnen vom Erzeugungs- zum Verwendungsgebiet — zu einem Preis verkaufen können, der möglichst nahe beim Zielpreis liegt.

Mindest- und Zielpreis werden vom Rat festgesetzt, der mit qualifizierter Mehrheit auf Vorschlag der Kommission entscheidet (Artikel 2 Absatz 6).

Nach der Verordnung (EWG) Nr. 2194/85 des Rates vom 25. Juli 1985 zur Festlegung der Grundregeln der Sondermaßnahmen für Sojabohnen (ABl. L 204, S. 1), zuletzt geändert durch die Verordnung (EWG) Nr. 1231/89 des Rates vom 3. Mai 1989 (ABl. L 128, S. 24), wird die Beihilfe an den ersten Käufer ausgezahlt, wenn der Betrag endgültig feststeht und nachdem durch Überprüfung festgestellt worden ist, daß die Sojabohnen entweder — nämlich sofern der erste Käufer auch der Verarbeiter ist — in der Gemeinschaft zum Zweck der Ölherstellung oder der Beimischung in Nahrungs- oder Futtermittel verarbeitet oder — nämlich sofern der erste Käufer nicht der Verarbeiter ist — in der Gemeinschaft an einen Verarbeiter zum Zweck der Ölherstellung oder der Beimischung in Nahrungs- oder Futtermittel verkauft oder geliefert worden sind. Die Beihilfe kann jedoch im voraus gezahlt werden, nachdem die Bohnen identifiziert worden sind und eine Sicherheit gestellt wurde. Unter „Identifizierung" ist die von der zuständigen Stelle des Mitgliedstaats ausgestellte Bescheinigung zu verstehen, nach der für die Sojabohnenmenge, die Gegenstand des Antrags ist, die am Tag der Antragstellung geltende Beihilfe zu gewähren ist. Die Identifizierung der Bohnen erfolgt nach deren Lieferung an den Betrieb, in dem sie verarbeitet werden sollen, jedoch vor der Verarbeitung.

In Artikel 2 der Verordnung (EWG) Nr. 2537/89 der Kommission vom 8. August 1989 über Durchführungsbestimmungen zu den Sondermaßnahmen für Sojabohnen (ABl. L 245, S. 8) heißt es:

„Im Sinne dieser Verordnung gilt als ‚Betrieb'

a) entweder eine Ölmühle mit

— allen innerhalb des Betriebsgeländes gelegenen Räumen oder sonstigen Einrichtungen,

— allen im Zollgebiet des Mitgliedstaats, in dem der Herstellungsbetrieb ansässig ist, befindlichen Lagerein-

richtungen außerhalb dieses Geländes, in denen die gelagerten Erzeugnisse ordnungsgemäß kontrolliert werden können und die von der mit der Kontrolle beauftragten Stelle im voraus zugelassen worden sind;

b) oder ein Betrieb zur Herstellung von Nahrungsmitteln oder Futtermitteln, die dazu bestimmt sind, vom Endverbraucher in unverändertem Zustand verwendet zu werden;

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

Diese Vorschrift wurde durch die Verordnung (EWG) Nr. 150/90 der Kommission vom 19. Januar 1990 zur Änderung der Verordnung Nr. 2537/89 über Durchführungsbestimmungen zu den Sondermaßnahmen für Sojabohnen (ABl. L 18, S. 10) ergänzt. Dem Artikel 2 Absatz 1 Buchstabe b wurde folgender Satz angefügt:

„Diese Einrichtung muß auf ihrem Gelände über Lagereinrichtungen verfügen, deren Kapazität, die von der mit der Kontrolle beauftragten Stelle bestimmt wird, den Anforderungen dieser Verordnung hinsichtlich der Identifizierung der Sojabohnen und der Kontrolle ihres Vorhandenseins und ihrer Verwendung durch den Betrieb entspricht."

II — Sachverhalt und Verfahren

Die Mignini SpA, die ihren Sitz in Petrignano di Assisi hat, erzeugt und verkauft Futtermittel. Zu diesem Zweck verwendet sie Sojabohnen, die sie sich u. a. bei in der Nähe ihres Betriebs ansässigen Erzeugern verschafft. Im Hinblick auf diese Käufe schließt sie mit den Erzeugern in Einklang mit den Bestimmungen der Verordnung Nr. 2194/85 vom 25. Juli 1985 sogenannte „Anbauverträge", um die Preisbeihilfe zu erhalten.

Am 3. April 1989 schloß die Firma Mignini mit der Ciri agricola Srl einen „Anbauvertrag". In Durchführung dieses Vertrags lieferte die Ciri agricola am 19. Oktober 1989 eine Partie von 37,70 Tonnen des in Rede stehenden Erzeugnisses, die in den in der Gemeinde Capezzale (Bezirk Petrignano di Assisi) außerhalb des Geländes ihres Erzeugungsbetriebs gelegenen Räumen der Firma Mignini gelagert wurde.

Am 12. Februar 1990 forderte und erhielt die Firma Mignini von der Azienda di Stato per gli interventi sul mercato agricolo (nachstehend: AIMA) die von dieser Stelle ausgestellte Bescheinigung über die Identifizierung der der Firma gelieferten Sojabohnen; aufgrund dieser Bescheinigung beantragte sie am 13. Februar 1990 die Vorauszahlung der Beihilfe und stellte zu diesem Zweck die entsprechende Kaution. Im Schreiben vom 19. Februar 1990 teilte die AIMA der Antragstellerin mit, ihr Antrag auf Vorauszahlung der Beihilfe sei abgelehnt worden, da die zu seiner Stützung vorgelegten Unterlagen erkennen ließen, daß das identifizierte Erzeugnis in Räumen gelagert worden sei, die sich in Petrignano

di Assisi, Gemeinde Capezzale, außerhalb des Geländes des — ebenfalls in Petrignano di Assisi, aber in der Gemeinde Via dei Pini gelegenen — Betriebs befinde, in dem die Firma ihre Futtermittel erzeuge.

Nach Angaben der AIMA stand dieser Umstand der Auszahlung der Beihilfe entgegen, da im vorliegenden Fall die Bestimmungen von Artikel 2 Absatz 1 Buchstabe b der Verordnung Nr. 2537/89 in der Fassung der bereits erwähnten Verordnung Nr. 150/90 nicht eingehalten worden seien.

Nachdem die Mignini SpA erfolglos Einspruch eingelegt hatte, erhob sie mit am 28. Juni 1990 zugestelltem Schriftsatz beim Pretore von Perugia Klage gegen die AIMA mit dem Antrag, nach vorheriger Einholung einer Vorabentscheidung des Gerichtshofes Artikel 2 Absatz 1 Buchstabe b der Verordnung Nr. 2537/89 der Kommission vom 8. August 1989 in der Fassung der Verordnung Nr. 150/90 vom 19. Januar 1990 für ungültig zu erklären, und die AIMA zur Zahlung von 1 650 000 LIT zu verurteilen.

Mit Beschluß vom 6. August 1990 hat der Pretore von Perugia festgestellt, es bestünden starke Zweifel an der Rechtmäßigkeit der den Erstverarbeitern von Sojabohnen, die Nahrungs- oder Futtermittelhersteller seien, durch die in Rede stehende Bestimmung auferlegten Verpflichtung und die Frage sei für die Entscheidung des Rechtsstreits erheblich; er hat daher das Verfahren ausgesetzt und den Gerichtshof ersucht, „im Wege der Vorabentscheidung über die Gültigkeit von Artikel 2 Absatz 1 Buchstabe b der Verordnung Nr. 2537/89 der Kommission vom 8. August 1989 in der durch die Verordnung Nr. 150/90 vom 19. Januar 1990 ergänzten Fassung zu entscheiden".

III — Verfahren vor dem Gerichtshof

Der Beschluß des Pretore von Perugia vom 6. August 1990 ist am 22. August 1990 in das Register der Kanzlei des Gerichtshofes eingetragen worden.

Gemäß Artikel 20 des Protokolls über die Satzung des Gerichtshofes der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft haben schriftliche Erklärungen eingereicht die Mignini SpA, Klägerin des Ausgangsverfahrens, vertreten durch die Rechtsanwälte Emilio Cappelli, Paolo De Caterini und Corrado Zaganelli, Rom, die italienische Regierung, vertreten durch Professor Luigi Ferrari Bravo, Leiter des Servizio del Contenzioso Diplomatico des Außenministeriums, als Bevollmächtigten im Beistand von Oscar Fiumara, Avvocato dello Stato, und die Kommission der Europäischen Gemeinschaften, vertreten durch ihren Rechtsberater Eugenio de March als Bevollmächtigten.

Der Gerichtshof hat auf Bericht des Berichterstatters nach Anhörung des Generalanwalts beschlossen, die mündliche Verhandlung ohne vorherige Beweisaufnahme zu eröffnen.

Mit Beschluß vom 14. November 1991 hat der Gerichtshof gemäß Artikel 95 §§ 1 und 2 der Verfahrensordnung beschlossen, die Rechtssache an die Fünfte Kammer zu verweisen.

IV — Beim Gerichtshof eingereichte Erklärungen

Die *Firma Mignini* und die *italienische Regierung* machen geltend, die streitigen Bestimmungen seien ungültig, da sie mit den Grundsätzen der Gleichbehandlung und der Verhältnismäßigkeit unvereinbar seien.

Die *Firma Mignini*, Klägerin des Ausgangsverfahrens, führt zunächst aus, das Vorabentscheidungsverfahren, in dem der Gerichtshof sich über die Gültigkeit der streitigen Bestimmungen aussprechen solle, sei das Ergebnis einer Initiative der gesamten italienischen Futtermittelindustrie, die damit auf eine Vorschrift habe reagieren wollen, die sie unversehens von den Vergünstigungen für sie bestimmter Förderungsmaßnahmen ausgeschlossen habe.

Angesichts der von den Dienststellen der Kommission vorgebrachten Argumente habe der mit dem Schutz der Interessen der Industrie des betroffenen Sektors betraute Berufsverband, die Associazione nazionale tra i produttori di alimenti zootecnici (nachstehend: Assalzo), beschlossen, vor der Fortsetzung der zum Schutz seiner Gesellschafter unternommenen Schritte ein Gutachten qualifizierter Sachverständiger einzuholen, um beurteilen zu können, ob der Standpunkt der Gemeinschaftsverwaltung fundiert sei.

So habe die Assalzo mit Schreiben vom 15. September 1989 den Dekan der landwirtschaftswissenschaftlichen Falkultät der Universität Piacenza und Leiter des Instituts für Ernährungswissenschaften dieser Universität, Professor Gianfranco Piva, gebeten, die Begründetheit der Auffassung zu prüfen, wonach die Ausbeute der Sojabohnen an Öl ein festes Verhältnis aufweise, anders als wenn diese Bohnen zur Herstellung von Futtermitteln verwendet würden. Sie habe weiterhin Professor Pier-Luigi Navarotto, ordentlicher Professor für landwirtschaftliches Bauwesen an der Universität Mailand, die Frage vorgelegt, welche Folgen sich für Betrieb und Organisation der Futtermittelhersteller aus der Verpflichtung ergäben, Soja in innerhalb des erzeugenden Betriebs gelegenen Räumen zu lagern.

In seinem Gutachten, das sich u. a. auf eine achtjährige Forschungsarbeit stütze (1981 bis 1988) und daher unanfechtbar sei, habe Professor Piva festgestellt, daß sich der Ölgehalt zwischen einem Minimum von 31 % und einem Maximum von 76 % bewege, weshalb „die Ansicht, der Ölgehalt der Sojabohnen sei hinreichend konstant, wissenschaftlich unrichtig und die Behauptung ... die Ausbeute an Öl stehe in einem festen Verhältnis", daher unzutreffend ist. Die Einfügung von Soja in die Futtermittel lasse sich aufgrund von steuerlich relevanten Unterlagen und Geschäftsbüchern, die der systematischen Kontrolle der staatlichen Organe unterlägen, leicht überprüfen.

Der Bericht von Professor Navarotto schicke zunächst voraus, daß die in der Futtermittelindustrie angewandten Techniken der Lagerhaltung die Lagerung sowohl der Rohstoffe als auch der Fertigerzeugnisse auf ein Mindestmaß beschränkten, und schätze alsdann beispielsweise die Kosten der Lagerungseinrichtung eines Futtermittelherstellers, der jährlich etwa 100 000 Tonnen produziere, um die Bestimmungen des Gemeinschaftsrechts einzuhalten, auf 2 Milliarden LIT; er komme zu folgendem Ergebnis: „Überdies ist zu bedenken, daß eine Änderung der betrieblichen Organisation eines modernen Futtermittelherstellers, wie sie stattfinden würde, wenn dieser gezwungen wäre, Rohstofflager für lange Zeiträume anzulegen, den Betrieb wirtschaftlich schädigen würde, und zwar nicht nur wegen der gestiegenen Amortisierungskosten der Anlagen und der Vorausfinanzierungen, sondern auch wegen der organisatorischen Schwierigkeiten, die unvermeidbar zu einem Rückgang der betrieblichen Produktivität führen würden."

In der Vergangenheit hätten die Futtermittelhersteller hauptsächlich die in den Ölmühlen als Verarbeitungsabfall zurückgebliebenen Ölkuchen verwendet, während nach der heutigen Verfahrensweise die unmittelbar bei den Sojaerzeugern gekauften Sojabohnen selbst beigemischt würden.

Die Futtermittelhersteller hätten sich ursprünglich auf dem Weltmarkt eingedeckt, wo die Preise nicht mit Zoll belastet und deshalb günstiger gewesen seien; sobald sie in den Genuß der Preisbeihilfen gekommen seien und somit ein besonderes Interesse daran gehabt hätten, Sojabohnen mit Ursprung in der Gemeinschaft zu beziehen, hätten sie bei den Gemeinschaftserzeugern eingekauft.

Die wirtschaftliche Unmöglichkeit für die Futtermittelhersteller, Lagereinrichtungen wie die von der Gemeinschaftsregelung theoretisch vorgeschriebenen zu bauen, mache es ihnen faktisch unmöglich, aus der Gemeinschaft stammende Sojabohnen zu beziehen, und hindere sie somit daran, die Beihilfe in Anspruch zu nehmen.

Die Firma Mignini macht die Ungültigkeit von Artikel 2 Absatz 1 Buchstabe b der Verordnung Nr. 2537/89 in der Fassung der Verordnung Nr. 150/90 mit der Begründung geltend, diese Bestimmungen verstießen gegen die Grundsätze der Gleichbehandlung und der Verhältnismäßigkeit.

Zur Verletzung des Grundsatzes der Gleichbehandlung

Die Firma Mignini erinnert zunächst an die Rechtsprechung des Gerichtshofes zum Grundsatz der Nichtdiskriminierung im Rahmen der gemeinsamen Agrarpolitik nach Artikel 40 Absatz 3 Unterabsatz 2 EWG-Vertrag, der eine der Ausprägungen des allgemeinen Gleichheitsgrundsatzes sei; hiernach liege eine Diskriminierung vor, wenn zwei vergleichbare Sachverhalte unterschiedlich behandelt würden, wenn die öffentliche Gewalt in diversifizierender Weise eingreife und hierdurch die Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen aus dem Gleichgewicht bringe, und wenn schließlich die Ungleichbehandlung nicht aufgrund objektiver Kriterien gerechtfertigt sei.

Die Firma Mignini macht erstens geltend, was Modalitäten und Bedingungen der Lagerung der Erzeugnisse angehe, so trete die unterschiedliche Behandlung von Ölmühlen und Futtermittelherstellern offen zu Tage und werde nicht bestritten. Die italienische Regierung fügt hinzu, diese ihrer Ansicht nach übermäßige Ungleichbehandlung bestehe im Verhältnis nicht nur zwischen Fabrikanten, die Futtermittel auf Sojabasis herstellten, und den ersten Käufern, sondern auch zwischen diesen Herstellern und den Herstellern von Futtermitteln auf der Basis anderer Ölsaaten wie z. B. Raps, obwohl sich beide im wesentlichen in gleicher Lage befänden.

Zweitens führt die Firma Mignini aus, entgegen den Behauptungen der AIMA befänden sich Ölmühlen und Futtermittelhersteller nicht in unterschiedlicher Lage, insbesondere was die Kontrollen anbelange.

Zunächst befänden sich Ölmühlen und Futtermittelhersteller im Hinblick auf die Ziele

der Beihilferegelung für die Sojaerzeugung deswegen in vergleichbarer Lage, weil die vorerwähnte Verordnung Nr. 2537/89 (Artikel 2 und 3 Buchstabe a) ohne jede Unterscheidung Ölmühlen, Hersteller von Futtermitteln und Nahrungsmittelindustrie unter der Bezeichnung „Erstkäufer, der auch Verarbeiter ist" zusammenfasse.

Sodann sei die Begründung, mit der die Kommission die streitige Maßnahme zu rechtfertigen versuche, nämlich der Hinweis auf die Notwendigkeit, die von den Wirtschaftsteilnehmern tatsächlich verarbeiteten Sojabohnenmengen zu kontrollieren, nicht stichhaltig.

Hierzu bemerkt die Firma Mignini wie auch die italienische Regierung, die „zusätzlichen [Kontroll-]Schwierigkeiten", von denen die zwanzigste Begründungserwägung der Verordnung Nr. 2537/89 spreche, seien nicht näher dargelegt worden.

Sie bringt weiter folgendes vor:

— Die Verordnung Nr. 150/90 vom 19. Januar 1990, die Artikel 2 Absatz 1 Buchstabe b der Verordnung Nr. 2537/89 einen neuen Absatz angefügt habe, der die Tragweite der Diskriminierung erhöhe, stütze sich auf eine Begründung, die, wie der Pretore von Perugia ausgeführt habe, dunkel sei und keine zusätzlichen objektiven Kriterien anführe, die die Ungleichbehandlung rechtfertigen könnten;

— die Verordnung Nr. 2537/89 sehe, was die Nahrungsmittelindustrie betreffe, keine spezifischen Kontrollen vor; ebensowenig seien spezielle Überprüfungen im Hinblick auf die und als Folge der Verpflichtung vorgesehen, die Lagerung innerhalb des Betriebsgeländes vorzunehmen, denn die Kapitel I bis III der vorerwähnten Verordnung sähen für alle Erstkäufer und Verarbeiter die gleichen Kontrollmodalitäten und -bedingungen vor;

— das Vorbringen der Kommission, wonach die Verwendung von Soja zur Öl-erzeugung sich leichter überwachen lasse als deren Verwendung zur Futtermittelherstellung, da der Ertrag in Öl in einem festen Verhältnis stehe, anders als dies der Fall sei, wenn die Sojabohnen den Futtermitteln beigemischt würden, sei unzutreffend und wissenschaftlich falsch, da der Ölgehalt eine variable Komponente (genau 76 %) aufweise, wie aus dem Gutachten von Professor Piva hervorgehe. Wie der Bericht von Professor Piva hervorhebe, lasse sich die Verwendung von Soja bei der Futtermittelherstellung leicht und genau kontrollieren;

— wie der Pretore von Perugia in seinem Vorlagebeschluß ausgeführt habe, verändere die Verarbeitung zu Öl die physische Beschaffenheit der Bohnen, die aus dem festen in den flüssigen Aggregatzustand übergingen; eine solche Verarbeitung schaffe die Möglichkeit von Manipulationen, was die Kontrollen erschwere. Hinzu komme, daß die Futtermittel nach feststehenden, vom Erzeuger bescheinigten Formeln und aufgrund von Erzeugungsmethoden hergestellt würden, die vollständig von Computern, die die Verfahren für die Herstellung von Futtermitteln lenkten, programmiert worden seien. Die hohen Kosten der

Ausarbeitung der Mischformeln und der Herstellungsprogramme schlössen jede Änderung der beizumischenden Sojamengen seitens der Erzeuger aus.

Es bestünden somit keine spezifischen Überwachungserfordernisse gegenüber den Futtermittelherstellern; aber selbst wenn sie bestünden, sei jedenfalls nicht ersichtlich, weshalb sie nur erfüllt werden könnten, wenn sich die Lagereinrichtungen innerhalb des erzeugenden Betriebs befänden.

Die Firma Mignini weist in diesem Zusammenhang darauf hin, daß die für andere Ölsaaten eingeführte Beihilferegelung (siehe die Verordnung [EWG] Nr. 1594/83 des Rates vom 14. Juni 1983 über die Beihilfe für Ölsaaten, ABl. L 163, S. 44, sowie die Verordnung [EWG] Nr. 2681/83 der Kommission vom 21. September 1983 mit Durchführungsbestimmungen zur Beihilferegelung für Ölsaaten, ABl. L 266, S. 1) hinsichtlich der Räume für die Lagerung der Saaten keine Unterscheidung zwischen Ölmühlen und Futtermittelherstellern treffe, obwohl die Lage im Verhältnis zu derjenigen der Sojaerzeuger völlig gleich sei, insbesondere was die Kontrollen betreffe.

Zur Verletzung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit

Die Firma Mignini verweist auf die ständige Rechtsprechung des Gerichtshofes (siehe insbesondere Urteil vom 30. Juni 1987 in der Rechtssache 47/86, Roquette frères, Slg. 1987, 2909, Randnr. 39), wonach, „um festzustellen, ob eine gemeinschaftsrechtliche Vorschrift mit dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz in Einklang steht, zu prüfen [ist], ob die von ihr eingesetzten Mittel zur Erreichung des angestrebten Ziels geeignet sind und ob sie nicht über das dazu Erforderliche hinausgehen".

Nach Ansicht der Firma Mignini und der italienischen Regierung ist die Verpflichtung zur Lagerung innerhalb des Betriebs unter dem Gesichtspunkt der Kontrolle unnötig und fordert von den betroffenen Unternehmen übermäßige Opfer.

Die italienische Regierung führt aus, die in der Verordnung Nr. 2537/89 vorgesehene, bereits erwähnte Identifizierungsregelung sei wirksam und für Kontrollzwecke ausreichend.

Die Firma bestreitet den Nutzen der streitigen Bestimmungen zunächst mit der Begründung, die Verordnung Nr. 2194/85 des Rates vom 25. Juli 1985 zur Festlegung der Grundregeln der Sondermaßnahmen für Sojabohnen sehe ein Kontrollsystem vor, das im wesentlichen in einer Überprüfung der Anbauflächen für Soja durch Stichproben sowie der Bestandsbuchhaltung und gegebenenfalls der Finanzbuchhaltung der Antragsteller bestehe (achte Begründungserwägung und Artikel 6).

Um den Zielen der Beihilferegelung zu entsprechen, müßten die Kontrollmaßnahmen es ermöglichen, zum einen festzustellen, welche aus der Gemeinschaft stammende Sojasorte und in welcher Menge an den Verarbeiter geliefert worden sei, und zum anderen zu prüfen, ob die Sojabohnen tatsächlich verarbeitet worden seien.

In einem derartigen System würden Anbau und Vermarktung der Sojabohnen bis zur Lieferung an den Erstkäufer mittels eines Vergleichs zwischen Anbauverträgen und Lieferscheinen überprüft, und zwar unter Berücksichtigung der in den Produktionszonen festgestellten Erträge. Was die Kontrolle der verarbeiteten Mengen angehe, so

erfolge die Kontrolle über die Bestands- und gegebenenfalls die Finanzbuchhaltung.

Die Verpflichtung zur Einlagerung innerhalb des Betriebs sei überflüssig, da sie Betrug nicht verhindere und die Kontrolle nicht verbessere, wenn man davon ausgehe, daß etwaige Betrügereien sich im Stadium der Verarbeitung abspielten. Anderenfalls müsse diese Verpflichtung auch den Ölmühlen auferlegt werden.

Schließlich zeige der Bericht von Professor Piva, daß System und Methoden der Erzeugung sowie die Merkmale der Grundstoffe und der Fertigerzeugnisse derart unveränderlich und transparent seien, daß es für die Zwecke der Kontrolle notwendig und ausreichend erscheine, Bestands- und Finanzbuchhaltung zu überprüfen, um die verarbeiteten Mengen genau zu ermitteln.

Zur Stützung ihrer Behauptung, die streitigen Bestimmungen seien überzogen, bemerkt die Firma zunächst, diese Bestimmungen ignorierten Struktur und Organisation der Erzeugung in der Futtermittelindustrie und wirkten sich auf den Produktionsprozeß moderner, technisch fortgeschrittener Betriebe geradezu störend aus. Nach dem Bericht von Professor Navarotto seien Produktionsverfahren, Strukturen und Anlagen so konzipiert und organisiert, daß die Grundstoffe zu Beginn des Produktionszyklus in den Betrieb gelangten, ohne daß eine Lagerung notwendig wäre, und im Verlauf eines jeden Zyklus, der häufig einen ganzen Tag umfasse, restlos verwendet würden. Die streitigen Bestimmungen, die die Unternehmer nötigten, Lagerhäuser innerhalb des Betriebsgeländes zu bauen, beeinträchtigten das Recht des Unternehmers, die Produktionsfaktoren so effizient und wirtschaftlich wie möglich einzusetzen, wenn ein solches Opfer für die Erreichung des angegebenen, im öffentlichen Interesse liegenden Zweckes nicht unerläßlich sei.

Der Schaden, den die streitige Regelung den Futtermittelherstellern zufüge, bestehe darin, daß sie faktisch von den Erleichterungen ausgeschlossen würden, die die ergänzenden Bestimmungen für den Sojasektor mit sich brächten.

In der Tat würden die Lieferverträge für ein Wirtschaftsjahr bereits vor dessen Beginn geschlossen, so daß die Futtermittelhersteller, wenn es ihnen nicht gelinge, Lagereinrichtungen von erheblich größerer Kapazität zu schaffen, nicht die erforderlichen Saatmengen beziehen könnten, um die von der Gemeinschaft gewährten Prämien zu erhalten und dementsprechend ihre Lieferanten zu bezahlen.

Da ein solches Versorgungssystem unrentabel sei, würden die Futtermittelhersteller praktisch von der Vergünstigung der Beihilfe ausgeschlossen und müßten sich daher bei den Ölmühlen eindecken, was das von diesen gewünschte Ergebnis sei.

Die *italienische Regierung* führt hierzu näher aus, da der Einheitsbetrag der Gemeinschaftsbeihilfe von der Kommission minde-

stens zweimal monatlich unter Berücksichtigung der auf dem Weltmarkt festgestellten Preisschwankungen festgesetzt werde, sei der Zeitpunkt der Identifizierung des Erzeugnisses von wesentlicher Bedeutung, denn nach ihm richte sich der Betrag der Beihilfe, auf die der Erstkäufer Anspruch habe. Dieser bestimme den günstigsten Zeitpunkt, um seinen Antrag auf Identifizierung einzureichen, dem der Beihilfeantrag beigefügt sei. Nach Artikel 11 Absatz 2 der Verordnung Nr. 2537/89 sei der Antrag auf Identifizierung jedoch „nur gültig, wenn die Sojabohnen spätestens am Tag der Antragstellung im Betrieb eingegangen sind". Überdies müsse die Identifizierung mindestens drei Tage vor der Verarbeitung beantragt werden, im Falle der Antragstellung per Fernschreiben oder Telekopie sogar zu einem noch früheren Zeitpunkt (Artikel 12 ff. der genannten Verordnung).

Hinzu komme, daß nach Artikel 6 Absatz 2 Buchstabe d der vorerwähnten Verordnung der Erstkäufer die gesamte den Gegenstand des Vertrags bildende Saatmenge abzunehmen habe. Sei der Erstkäufer Futter- oder Nahrungsmittelhersteller und verfüge er nur über eine beschränkte Lagerkapazität, so könne er daher nur eine begrenzte Zahl von Verträgen schließen, wenn man die Bedingungen der Identifizierung sowie die Tatsache berücksichtige, daß es offensichtlich wirtschaftlich unvorteilhaft sei, das Saatgut (außerhalb des Geländes des Verarbeitungsbetriebs) zu lagern, ohne die entsprechende Beihilfe zu erhalten.

Unter diesen Umständen komme ein Futtermittelhersteller nicht etwa nach Maßgabe seiner wirtschaftlichen Entscheidung, sondern lediglich nach Maßgabe des Rhythmus der Verarbeitung des Saatguts in seinem eigenen Betrieb in den Genuß der Beihilfe. Da er das Erzeugnis nicht lagern könne, wenn er die Beihilfe nicht erhalte, sei er gezwungen, sich bei einem Zwischenhändler (dem Erstkäufer, der nicht gleichzeitig Verarbeiter sei) einzudecken, wodurch sich seine Kosten erhöhten.

Die *Kommission* hält die streitige Verordnung dagegen nicht für ungültig.

Einleitend schildert sie die Entstehungsgeschichte der gemeinschaftlichen Beihilferegelung für die Sojaerzeugung.

Die jährliche Sojabohnenerzeugung in der Gemeinschaft, die sich anfangs auf 4 000 Tonnen beschränkt habe, sei nach dem Wirtschaftsjahr 1975/76 erheblich angestiegen und habe im Wirtschaftsjahr 1989/90 schließlich 2 Millionen Tonnen erreicht.

Die Verordnung (EWG) Nr. 1900/74 des Rates vom 15. Juli 1974 über Sondermaßnahmen für Sojabohnen (ABl. L 201, S. 58) habe zunächst ein System von Beihilfen pro Hektar eingeführt, das den Nachteil gehabt habe, die tüchtigsten Erzeuger abzuschrekken.

Um diesem Nachteil abzuhelfen, habe dann die Verordnung (EWG) Nr. 1614/79 des Rates vom 24. Juli 1979 über Sondermaßnahmen für Sojabohnen (ABl. L 190, S. 8) ein System von Beihilfen geschaffen, wonach der Erstkäufer nach Maßgabe der tatsächlich erzeugten Mengen eine Beihilfe erhalten habe. Diese Regelung habe die Vermehrung der Anbauflächen gefördert, die von 4 000 Hektar im Jahre 1979 auf 600 000 Hektar im Jahre 1989/90 angestiegen seien.

Zu Beginn des Wirtschaftsjahres 1985/86 sei die Beihilferegelung erneut geändert worden, und zwar dahin gehend, daß die Beihilfe nunmehr auch den Sojabohnen verarbeitenden Unternehmen gewährt worden sei.

Dies sei durch die Ratsverordnungen Nrn. 1491/85 vom 23. Mai 1985 über Sondermaßnahmen für Sojabohnen und 2194/85 vom 25. Juli 1985 zur Festlegung der Grundregeln der Sondermaßnahmen für Sojabohnen geschehen.

Der beträchtliche Anstieg der Sojabohnenerzeugung in der Gemeinschaft habe sich unvermeidlich auf das Kontrollsystem ausgewirkt. Während es möglich gewesen sei, unmittelbare Kontrollen bei den Erzeugern oder Erstkäufern durchzuführen, solange die Erzeugung sich in Grenzen gehalten habe, seien die Kontrollen immer aufwendiger und weniger wirksam geworden, als die Erzeugung zugenommen habe, die sich aus einer von der Kommission in Italien gemäß Artikel 9 der Verordnung (EWG) Nr. 729/70 des Rates vom 21. April 1970 über die Finanzierung der gemeinsamen Agrarpolitik (ABl. L 74, S. 13) durchgeführten Untersuchung ergeben habe.

Angesichts dieser Sachlage habe die Kommission am 8. August 1989 die vorerwähnte Verordnung Nr. 2537/89 über Durchführungsbestimmungen zu den Sondermaßnahmen für Sojabohnen, später ergänzt durch die Verordnung Nr. 150/90 vom 19. Januar 1990, erlassen.

Wie aus ihren Begründungserwägungen (achtzehnte und zwanzigste Erwägung der Verordnung Nr. 2537/89; erste Erwägung der Verordnung Nr. 150/90) eindeutig hervorgehe, sei es Hauptzweck dieser Verordnungen gewesen, den Begriff des Betriebs näher zu bestimmen und seinen Anwendungsbereich in bezug auf Nahrungs- und Futtermittelhersteller mit Rücksicht auf die mit der Überwachung dieser Art von Tätigkeit verbundenen Probleme zu begrenzen.

Der Begriff des Betriebs, der der Verordnung Nr. 2537/89 zugrunde liege, entspreche dem Begriff, von dem die Beihilferegelung für die Erzeugung von Ölsaaten ausgehe, die unter Betrieb den körperlichen Raum verstehe, innerhalb dessen die „Identifizierung", d. h. die Festlegung der Maßstäbe für die Beihilfe (Gewicht des Saatguts, Beihilfesatz), die dem Unternehmer ausbezahlt werde, stattfinde. Die Verpflichtung, das Saatgut an einem bestimmten Ort zu identifizieren, beruhe auf der Notwendigkeit, gegebenenfalls die Erklärungen des Unternehmens physisch kontrollieren zu können.

Überdies lasse die Identifizierung die Frist für die Verarbeitung des Saatguts beginnen und verhindere, daß dieses vor der Verarbeitung den Betrieb verlasse (Artikel 21 und 29 der Verordnung Nr. 2537/89).

Für die Ölhersteller (die „Zerkleinerer") und für die Erstkäufer, die nicht gleichzeitig Verarbeiter seien, habe die Verordnung Nr. 2537/89 zwar keine einschneidenden Veränderungen gebracht; was jedoch die Nahrungs- und Futtermittelhersteller (die „Beimischer") betreffe, so bestimme sie, daß sich die Lagereinrichtungen innerhalb des Geländes des Erzeugungsbetriebs befinden müßten, um der Gefahr von Betrügereien vorzubeugen, die speziell bei dieser Art Tätigkeit bestehe.

Die Kommission weist in diesem Zusammenhang darauf hin, daß nach Artikel 2 der Verordnung Nr. 1491/85 des Rates vom 23. Mai 1985 die Beihilfe nur für in der Gemeinschaft geerntete und verarbeitete Sojabohnen gewährt werden könne und daß die Kontrollregelung es insbesondere ermöglichen solle, sich davon zu überzeugen, daß die Beihilfe nicht für Sojabohnen aus Drittländern beantragt worden sei, was sehr leicht geschehen könne, da die Einfuhr zollfrei sei und ohne Hinterlegung einer Sicherheit erfolgen könne, anders als dies bei der Einfuhr sonstiger Ölsaaten der Fall sei.

Nach Ansicht der Kommission stehen die streitigen Bestimmungen weder zum Grundsatz der Gleichbehandlung noch zum Grundsatz der Verhältnismäßigkeit in Widerspruch.

Zur Verletzung des Grundsatzes der Gleichbehandlung

Die Kommission macht zunächst geltend, die Nahrungs- und Futtermittelfabrikanten, die von den streitigen Vorschriften gleichbehandelt würden, befänden sich nicht in einer Lage, die mit derjenigen anderer Bezieher der Gemeinschaftsbeihilfe („Zerkleinerer" und Erstkäufer, die nicht gleichzeitig Verarbeiter seien) vergleichbar wäre.

Da die Beimischung von Sojabohnen anders als die Zerkleinerung keine nennenswerten Investitionen und Infrastrukturen erfordere, liege die Zahl der potentiellen Beihilfeempfänger bei weitem über derjenigen der „Zerkleinerer" (in Italien gebe es mehr als 1 000 „Beimischer").

Da zur Herstellung von Nahrungs- und Futtermitteln eine große Zahl von Erzeugnissen benötigt werde, sei es in der Praxis überaus schwierig, den prozentualen Anteil der beigemischten Sojabohnen an der Gesamtmenge des Fertigerzeugnisses zu ermitteln (Mischfutter).

Bei den Ölmühlen lasse sich dagegen die zur Herstellung des Öles verwendete Sojabohnenmenge leicht feststellen, da die Erträge bei der Verarbeitung konstant seien.

Derartige Unterschiede rechtfertigten es, die beimischenden Unternehmen zu verpflichten, die Identifizierung der Sojabohnen erst dann vorzunehmen, wenn diese an dem Ort, an dem sie verarbeitet werden sollten, physisch anwesend seien; auf diese Weise werde jede Verlagerung der Bohnen von einem Erzeugungsbetrieb zum anderen vermieden und sichergestellt, daß die dergestalt identifizierten Bohnen tatsächlich innerhalb einer angemessenen Frist beigemischt würden.

In zweiter Linie macht die Kommission geltend, entgegen den Ausführungen des Vorlagebeschlusses befänden sich die Unternehmen, die Sojabohnen beimischten, unter dem Gesichtspunkt der Überwachung in einer anderen Lage als die „Beimischer" von Raps-, Rübsen- und Sonnenblumensamen.

Zum einen seien die Einfuhren von Raps-, Rübsen- und Sonnenblumensamen erheblich geringer als diejenigen von Sojabohnen, wie sich aus den von der Kommission vorgelegten Statistiken ergebe. Infolgedessen sei es bei Raps-, Rübsen- und Sonnenblumensamen weit weniger wahrscheinlich als bei Sojabohnen, daß die Gemeinschaftsbeihilfe für importiertes Saatgut beantragt werde.

Zum anderen unterlägen die Einfuhren von Raps- und Rübsensamen sowie Sonnenblumenkernen anders als diejenigen von Sojabohnen einer strengen Verwaltungskontrolle, die mit der Hinterlegung einer Sicherheit verbunden sei: Nach Artikel 9 der Verordnung Nr. 1594/83 des Rates vom 14. Juni 1983 über die Beihilfe für Ölsaaten (ABl. L 163, S. 44) unterlägen Raps- und Rübsensamen sowie Sonnenblumenkerne einer Kontrolle, die mit der Stellung einer Kaution verbunden sein könne, deren Betrag nicht höher sein dürfe, als „erforderlich ist, um den Anreiz auszuschließen, die eingeführten Ölsaaten der Kontrolle zu entziehen und unberechtigterweise die Beihilfe zu beantragen"; die Modalitäten dieser Kontrolle seien in der Verordnung Nr. 2681/83 der Kommission vom 21. September 1983 mit Durchführungsbestimmungen zur Beihilferegelung für Ölsaaten (ABl. L 266, S. 1) festgelegt worden.

Diese strenge Kontrolle der Einfuhren von Raps- und Rübsensamen sowie Sonnenblumenkernen verringere in erheblichem Maße das Risiko von in Zusammenhang mit eingeführtem Saatgut verübten Betrügereien und gestatte es, die im Zeitpunkt der Identifizierung des Saatguts bei den Importeuren durchzuführenden Kontrollen in weniger strenger Weise zu regeln.

Zur Verletzung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit

Die Kommission trägt vor, die streitigen Bestimmungen gestatteten es, die Gemeinschaftsbeihilfe lediglich für in der Gemeinschaft geerntete und verarbeitete Sojabohnen zu gewähren, ein Ziel, das von entscheidender Bedeutung für das ordnungsgemäße Funktionieren des Systems sei.

Da Sojabohnen inzwischen auf einer großen Zahl von Flächen angebaut würden, da dieses Saatgut in erheblichen Mengen in die Gemeinschaft eingeführt werde, und zwar zollfrei und ohne Beschränkungen, und da es schließlich keinen genormten Prozentsatz für die Beimengung von Sojabohnen bei der Herstellung von Mischfutter gebe, könne diese Beimengung lediglich im Zeitpunkt der Identifizierung des zu verarbeitenden Saatguts wirksam vorgenommen werden. Die streitigen Vorschriften seien notwendig gewesen, um betrügerische Umgehungen der Gemeinschaftsregelung zu verhindern, und stünden daher im Einklang mit dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit.

V — Antworten auf die Fragen des Gerichtshofes

A — *An die Kommission gerichtete Aufforderung, bestimmte Schriftstücke vorzulegen*

Der Gerichtshof hat auf folgende Ausführungen der Kommission auf Seite 4 ihrer Klagebeantwortung hingewiesen:

„Der beträchtliche Anstieg der Sojabohnenerzeugung in der Gemeinschaft hat sich unvermeidlich auf das Kontrollsystem ausgewirkt. Während es noch möglich war, unmittelbare Kontrollen bei den Erzeugern oder Erstkäufern durchzuführen, solange die Erzeugung sich in Grenzen hielt, wurden diese Kontrollen immer aufwendiger und weniger wirksam, als die Erzeugung zunahm. Die Unzulänglichkeiten des geltenden Kontrollsystems wurden durch die Ergebnisse einer Untersuchung bestätigt, die die Kommission 1988 in Italien gemäß Artikel 9 der Verordnung (EWG) Nr. 729/70 des Rates vom 21. April 1970 über die Fi-

nanzierung der gemeinsamen Agrarpolitik (ABl. L 94, S. 13) durchgeführt hat."

Der Gerichtshof hat daher die Kommission aufgefordert, die Ergebnisse dieser Untersuchung vorzulegen.

Die Kommission hat zum einen das Schreiben vorgelegt, das sie am 5. Juni 1989 im Anschluß an die von ihr in Italien vom 5. bis 23. September 1988 und vom 28. November bis 7. Dezember 1988 durchgeführten Kontrollen an die Ständige Vertretung Italiens bei den Europäischen Gemeinschaften gerichtet hat, zum anderen den zusammenfassenden Bericht über die Ergebnisse der für die Zwecke der Abrechnungen des EAGFL, Abteilung Garantie, für das Wirtschaftsjahr 1988 vorgenommenen Kontrollen.

B — *Fragen*

Der Gerichtshof hat der Kommission folgende Fragen gestellt.

1. In der zwanzigsten Begründungserwägung der Verordnung (EWG) Nr. 2537/89 der Kommission vom 8. August 1989 über Durchführungsbestimmungen zu den Sondermaßnahmen für Sojabohnen (ABl. L 245, S. 8) heißt es: „Erfahrungsgemäß haben sich im Zusammenhang mit der unmittelbaren Beimischung von Sojabohnen in Futter- und Nahrungsmittel zusätzliche Schwierigkeiten ergeben. Von der Möglichkeit, die Bohnen außerhalb des Herstellungsbetriebs zu lagern, sollte deshalb nur Gebrauch gemacht werden dürfen, wenn sie zur Ölgewinnung verarbeitet werden." In der ersten Begründungserwägung der Verordnung (EWG) Nr. 150/90 der Kommission vom 19. Januar 1990 zur Änderung der Verordnung (EWG) Nr. 2537/89 (ABl. L 18, S. 10) wird ausgeführt: „Mit der Verordnung (EWG) Nr. 2537/89 der Kommission vom 8. August 1989 ... sollten insbesondere der Begriff ‚Betrieb' enger gefaßt und seine Anwendung auf die in Artikel 2 Absatz 1 Buchstabe b) genannten Hersteller von Nahrungs- und Futtermitteln unter Berücksichtigung der besonderen Kontrollprobleme bei dieser Art der Tätigkeit eingeschränkt werden."

Weiterhin ist auf Seite 7 des Schriftsatzes der Kommission die Rede von „spezifisch mit solchen Tätigkeiten verbundenen Betrugsrisiken".

Die Kommission wird aufgefordert, sich präzise zu folgenden Fragen zu äußern: Welches sind die „besonderen Kontrollprobleme", „zusätzlichen [Kontroll-]Schwierigkeiten" und Betrugsrisiken bei der Herstellung von Futtermitteln, sei es im Vergleich zu anderen Tätigkeiten der Verarbeitung von Sojabohnen, sei es im Vergleich zur Erzeugung von Futtermitteln auf der Basis anderer Ölsaaten?

Die Kommission hat geantwortet, die besonderen Kontrollprobleme sowie die der Beimischung von Sojabohnen zur Herstellung von Futterfutteln innewohnenden Gefahren betrügerischer Machenschaften ergäben sich aus folgenden Umständen:

— Die für die Herstellung der Futtermittel erforderlichen Investitionen seien gering, da es insoweit nicht einmal fester Einrichtungen bedürfe. Daher sei die Zahl der zu kontrollierenden Beihilfeempfänger sehr hoch;

— da Futtermittel auf der Basis sehr unterschiedlicher Erzeugnisse hergestellt würden, lasse sich nicht anhand der Fertigerzeugnisse feststellen, ob die verwendeten Bestandteile mit denjenigen identisch seien, für die die Beihilfe gewährt worden sei. Die Kontrollen müßten also im Frühstadium, vor der Beimischung, erfolgen, und es müßten die erforderlichen Maßnahmen getroffen werden, um zu verhindern, daß das vor der Beimischung identifizierte Saatgut an Dritte weiterverkauft werde, die dann erneut eine Beihilfe beantragen würden;

— die italienischen Rechtsvorschriften sähen für Ölhersteller weit schärfere Kontrollen vor als für „Beimischer" (das Saatgut unterliege der Kontrolle durch die Zollaufsicht, „guardia di finanza");

— die Gefahr eines Betrugs sei bei sonstigem Saatgut (Raps, Rübsen, Sonnenblumen) erheblich geringer, nicht nur wegen der geforderten Sicherheit, sondern auch und vor allem wegen der Geringfügigkeit der für die Erzeugung von Futtermitteln eingesetzten Mengen (2 % bzw. 5 % der Gemeinschaftserzeugung an Sonnenblumen und Raps während des Wirtschaftsjahres 1990/91).

2. Auf Seite 10 ihres Schriftsatzes führt die Kommission aus, daß „die Einfuhr von Raps- und Rübsensamen sowie Sonnenblumenkernen, anders als die von Sojabohnen, einer strengen, mit der Stellung einer Kaution verbundenen Verwaltungskontrolle unterworfen ist" und daß „diese strenge Kontrolle der Einfuhren von Raps- und Rübsensamen sowie Sonnenblumenkernen die Gefahr mit Hilfe des eingeführten Saatguts verübter Betrügereien erheblich vermindert und es daher gestattet, im Zeitpunkt der Identifizierung des Saatguts bei den ‚Beimischern' ein weniger strenges Kontrollsystem anzuwenden".

Die Kommission wird gebeten, die Gründe dafür anzugeben, daß für die Einführung von Sojabohnen keine ähnliche Regelung getroffen wurde.

Die Kommission hat hierauf geantwortet, da die Einfuhren von Sojabohnen in die Gemeinschaft viel bedeutender seien als diejenigen anderer Ölsaaten, wäre eine Kautionsregelung, wie für letztere eingeführt worden sei, unverhältnismäßig und übermäßig streng. Angesichts der Zahl der betroffenen Vorgänge wäre die Durchführung einer solchen Regelung besonders schwierig und kompliziert.

3. In Artikel 3 Absatz 2 der Verordnung Nr. 2537/89 der Kommission vom 8. August 1989 über Durchführungsbestimmungen zu den Sondermaßnahmen für Sojabohnen, geändert durch die Verordnung (EWG) Nr. 150/90 der Kommission vom 19. Januar 1990, um die Kontrolle der geltend gemachten Ansprüche auf Beihilfe zu erstatten, heißt es:

„Jeder Erstkäufer führt eine gesonderte Bestandsbuchhaltung für in der Gemeinschaft geerntete sowie für vom Weltmarkt eingeführte Sojabohnen, die mindestens folgende Angaben enthält:

— Die eingegangenen Mengen mit Angabe des Gewichts des unverarbeiteten Erzeugnisses sowie bei in der Gemeinschaft geernteten Erzeugnissen des Gehalts an Feuchtigkeit und Fremdbestandteilen,

— die Umlagerungen der Erzeugnisse innerhalb der Lagereinrichtungen des Betriebs, die verarbeiteten Sojabohnenmen-

gen sowie Art und Menge der gewonnenen Erzeugnisse, wenn der Erstkäufer auch der Verarbeiter ist; auf Verlangen der zuständigen Stelle den Prozentsatz an in den hergestellten Erzeugnissen verwendeten Sojabohnen,

— die Mengen an Bohnen oder Verarbeitungserzeugnissen, die den Betrieb verlassen haben, sowie ihre Bestimmung,

— die regelmäßige Warenbestandsaufnahme in mindestens vierteljährlichem Abstand,

— die Hinweise auf Verträge, Liefererklärungen, Rechnungen oder entsprechende Belege für die gekauften oder verkauften Erzeugnisse sowie die Hinweise auf die entsprechenden Dokumente, die sich auf die Lieferungen an den Verarbeiter beziehen, wenn der Erstkäufer nicht der Verarbeiter ist."

Die Firma Mignini führt auf Seite 7 ihres Schriftsatzes aus: „Bei einer Verarbeitungsindustrie, die Sojabohnen zur Beimischung bei der Herstellung von Futtermitteln verwendet, sind Produktionssystem und -verfahren (Produktformel, Automatisierung usw.) sowie die Merkmale der Grundstoffe wie der Fertigerzeugnisse so streng konstant und so transparent, daß es für die Zwecke der Kontrolle erforderlich und ausreichend erscheint, die Bestands- und Finanzbuchhaltung zu überprüfen, um die verarbeiteten Mengen mit Sicherheit ermitteln zu können."

Die Kommission wird im Hinblick auf die in Artikel 3 Absatz 2 der Verordnung Nr. 2537/89 aufgestellten Bedingungen für die Kontrolle der Beihilfegewährung gebeten, die Gründe anzugeben, aus denen eine einschränkende Definition des „Betriebs", wie sie in der Verordnung Nr. 150/90 gegeben wird, erforderlich war, um eine wirksame Kontrolle der Zahlung von Gemeinschaftsbeihilfe an die Futtermittelfabrikanten zu gewährleisten.

Die Kommission hat hierzu ausgeführt, die Tatsache, daß eine Prüfung der Buchhaltung möglich sei, bedeute in keiner Weise, daß dies auch für eine physische Kontrolle gelte. Wenn es aber nicht möglich sei, den Prozentsatz der Beimischung bei der Herstellung eines Erzeugnisses, für das die Gemeinschaft eine Beihilfe gewähre, zu ermitteln, so könne die Richtigkeit der Buchführung ihrerseits ebensowenig überprüft werden. Hierin liege der grundlegende Unterschied zwischen der Herstellung von Futtermitteln und der Herstellung von Öl, bei der die Koppelung von physischen und buchhalterischen Kontrollen präzise Ergebnisse liefere.

Der Begriff „Betrieb" sei einschränkend definiert worden, um die Hersteller zu veranlassen, die Identifizierung des Saatguts nur dann vorzunehmen, wenn dieses an dem Ort, an dem die Verarbeitung stattfinden solle, selbst physisch anwesend sei. Die Kommission habe auf diese Weise jede nach der Identifizierung erfolgende Umlagerung des Saatguts von einem Betrieb zum anderen verhindern und dergestalt gewährleisten wollen, daß das Saatgut nach seiner Identifizierung innerhalb einer angemessenen Frist, die eine kontinuierliche Kontrolle gestatte, den Futtermitteln beigemischt werde.

F. Grévisse
Berichterstatter