DOMSTOLENS DOM (Femte Afdeling)
8. april 1992 *

I sag C-256/90,

angående en anmodning, som Pretura di Perugia (Italien) i medfør af EØF-traktatens artikel 177 har indgivet til Domstolen for i den for nævnte ret verserende sag,

Mignini SpA

mod

Azienda di Stato per gli interventi nel mercato agricolo (AIMA),

at opnå en præjudiciel afgørelse vedrørende gyldigheden af artikel 2, stk. 1, litra b), i Kommissionens forordning (EØF) nr. 2537/89 af 8. august 1989 om gennemførelsesbestemmelser til de særlige foranstaltninger for sojabønner (EFT L 245, s. 8), som ændret ved Kommissionens forordning (EØF) nr. 150/90 af 19. januar 1990 (EFT L 18, s. 10),

har

DOMSTOLEN (Femte Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, R. Joliet, og dommerne F. Grévisse, J. C. Moitinho de Almeida, G. C. Rodríguez Iglesias og M. Zuleeg,

generaladvokat: F. G. Jacobs
justitssekretær: assisterende justitssekretær J. A. Pompe,

* Processprog: italiensk.

efter at der er indgivet skriftlige indlæg af:

— selskabet Mignini ved advokat Emilio Cappelli, Rom

— den italienske regering ved professor Luigi Ferrari Bravo, chef for Servizio del contenzioso diplomatico, Udenrigsministeriet, bistået af avvocato dello Stato Oscar Fiumara

— Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved juridisk konsulent Eugenio de March, som befuldmægtiget

på grundlag af retsmøderapporten,

efter at der i retsmødet den 24. januar 1992 er afgivet mundtlige indlæg af selskabet Mignini, den italienske regering ved professor Luigi Ferrari Bravo, bistået af avvocato dello Stato Marcello Conti, og af Kommissionen,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 27. februar 1992,

afsagt følgende

Dom

1 Ved kendelse af 6. august 1990, indgået til Domstolen den 22. august s.å., har Pretura circondariale di Perugia (Italien) i medfør af EØF-traktatens artikel 177 forelagt et præjudicielt spørgsmål vedrørende gyldigheden af artikel 2, stk. 1, litra b), i Kommissionens forordning (EØF) nr. 2537/89 af 8. august 1989 om gennemførelsesbestemmelser til de særlige foranstaltninger for sojabønner (EFT L 245, s. 8), som ændret ved Kommissionens forordning (EØF) nr. 150/90 af 19. januar 1990 (EFT L 18, s. 10, herefter benævnt »de anfægtede retsforskrifter«).

2 Spørgsmålet er rejst under en tvist mellem selskabet Mignini SpA (herefter benævnt »Mignini«), som fremstiller foderstoffer på grundlag af sojabønner, og Azienda di Stato per gli interventi nel mercato agricolo (herefter benævnt »AIMA«). Tvisten vedrører sidstnævntes afslag på at udbetale selskabet den såkaldte første opkøberstøtte i henhold til artikel 2, stk. 2, i Rådets forordning (EØF) nr. 1491/85 af 23. maj 1985 om fastsættelse af særlige foranstaltninger for sojabønner (EFT L 151, s. 15), senest ændret ved Rådets forordning (EØF) nr. 2217/88 af 19. juli 1988 (EFT L 197, s. 11).

3 AIMA afslog at yde Mignini den støtte, som selskabet havde ansøgt om, til indkøb af et parti sojabønner på 3,77 tons med den begrundelse, at bønnerne ikke var blevet identificeret på produktionsvirksomhedens område, som krævet efter de anfægtede retsforskrifter.

4 Mignini anlagde herefter sag ved Pretura circondariale di Perugia med påstand om, dels at det, efter indhentning af en præjudiciel afgørelse fra Domstolen, fastslås, at de anfægtede retsforskrifter er ugyldige, dels at AIMA tilpligtes at betale selskabet en første opkøberstøtte på 1 650 000 LIT.

5 Dette er baggrunden for, at Pretura circondariale di Perugia har udsat sagen og anmodet Domstolen om at træffe en præjudiciel afgørelse vedrørende gyldigheden af artikel 2, stk. 1, litra b), i Kommissionens forordning (EØF) nr. 2537/89 af 8. august 1989, som ændret ved forordning (EØF) nr. 150/90 af 19. januar 1990.

6 Hvad nærmere angår hovedsagens faktiske omstændigheder, de omhandlede fællesskabsretsforskrifter, retsforhandlingernes forløb samt de skriftlige indlæg for Domstolen, henvises til retsmøderapporten. Disse omstændigheder omtales derfor kun i det følgende i det omfang, det er nødvendigt for forståelsen af Domstolens argumentation.

7 Indledningsvis bemærkes, at det, med henblik på at fremme fællesskabsproduktionen af soja, ved Rådets forordning nr. 1491/85, som affattet ved forordning nr. 2217/88, som finder anvendelse i denne sag, bestemtes, at der skulle ydes støtte til enhver forarbejder af sojabønner, som har indgået en kontrakt med individuelle eller sammensluttede producenter af sojabønner, hvori det fastsættes, at producenten mindst skal opnå en pris svarende til den minimumspris, som fastsættes årligt af fællesskabsinstitutionerne (herefter benævnt »dyrkningskontrakt«). I kraft af denne minimumspris opnår producenterne af sojabønner garanti for, at de kan sælge deres produkter til en pris, der ligger så tæt op ad målprisen som muligt, blandt andet under hensyn til markedsudsvingene og omkostningerne ved transport fra det område, hvor bønnerne produceres, til det område, hvor de skal anvendes. Støtten, som udgør forskellen mellem målprisen og verdensmarkedsprisen, når sidstnævnte er lavere end førstnævnte, ydes for sojabønner, som høstes og forarbejdes inden for Fællesskabet. Den udbetales, når der er fremlagt bevis for, at forarbejdningen har fundet sted.

8 Endvidere bestemmes det i samme forordnings artikel 2, stk. 2, at »i de medlemsstater, hvor markedsføringen af sojabønner er undergivet nationale retsforskrifter, der sikrer en tilstrækkelig organisation og kontrol, kan støtten dog indtil den 31. december 1992 ydes til en første køber, når denne ikke er forarbejderen«.

9 Artikel 4, stk. 1 og 2, i Rådets forordning (EØF) nr. 2194/85 af 25. juli 1985 om fastsættelse af almindelige regler vedrørende særlige foranstaltninger for sojabønner (EFT L 204, s. 1), som affattet ved Rådets forordning (EØF) nr. 1231/89 af 3. maj 1989 (EFT L 128, s. 24), der finder anvendelse i hovedsagen, bestemmer således:

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

...

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

2. Efter anmodning identificerer medlemsstaten sojabønnerne...«.

10 Begrebet »virksomhed« skal ved anvendelsen af støtteordningen forstås således i henhold til artikel 2, stk. 1, i Kommissionens forordning nr. 2537/89, som affattet ved forordning nr. 150/90 af 19. januar 1990:

»a) enten en oliemølle, der omfatter:

— ethvert lokale eller anden plads inden for produktionsvirksomhedens område

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

b) eller en virksomhed, der fremstiller produkter bestemt til konsum eller foder, som i uforarbejdet stand kan anvendes af den endelige forbruger

Denne virksomhed skal have et lager beliggende på virksomhedens område, hvis kapacitet, der fastsættes af kontrolorganet, er tilpasset kravene i denne forordning med hensyn til bestemmelserne vedrørende identifikation af sojabønnerne og kontrol med deres tilstedeværelse og virksomhedens anvendelse af dem.

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

11 Mignini og den italienske regering har gjort gældende, at det er i strid med forbuddet mod forskelsbehandling i traktatens artikel 40, stk. 3, og med proportionalitetsprincippet at pålægge foderfabrikanterne, men ikke oliemøllerne, en forpligtelse til at have et lager på produktionsvirksomhedens område. Dette bestrides af Kommissionen.

12 Til støtte herfor har Mignini og den italienske regering i det væsentlige anført, at foderstof- og levnedsmiddelfabrikanterne (herefter benævnt »iblandingsvirksomhederne«) i henseende til kontrollen befinder sig i en tilsvarende situation som olieproducenterne. De anfører navnlig, at kontrollen med de mængder sojabønner, som benyttes til fremstillingen, kan foretages på grundlag af de fremstillede produkter med lige så stor pålidelighed, som det er tilfældet med kontrollen af oliefremstillingen. Den anfægtede foranstaltning er derfor overflødig for kontrollen og meget bekostelig, eller ligefrem afskrækkende for de pågældende virksomheder.

13 Kommissionen har anført, at iblandingsvirksomhederne befinder sig i en anden situation end de øvrige forarbejdningsvirksomheder, fordi et langt større antal kan oppebære støtte, og fordi forarbejdningen af bønnerne er vanskeligere at kontrollere for deres vedkommende, da den ikke opfylder bestemte standardnormer hvad angår udbyttet. Kommissionen anfører endvidere, at den anfægtede foranstaltning er nødvendig for at undgå, at støtten udbetales i strid med sit formål, når henses til de store mængder soja, som fremstilles i og importeres til Fællesskabet, samt de mange og vanskelige kontrolforanstaltninger, som skal foretages inden for den pågældende sektor.

14 Det bemærkes, at det fremgår såvel af de anfægtede retsforskrifters karakter som af de argumenter, der er blevet fremført dels af Mignini og den italienske regering, dels af Kommissionen, at man ved gennemgangen af disse retsforskrifter ikke kan adskille spørgsmålet om tilsidesættelsen af forbuddet mod forskelsbehandling fra spørgsmålet om tilsidesættelsen af proportionalitetsprincippet.

15 Ifølge Domstolens faste praksis (se herom navnlig dom af 29.6.1988, sag 300/86, Van Landschoot, Sml. s. 3443, præmis 9) er forbuddet mod forskelsbehandling i traktatens artikel 40, stk. 3, andet afsnit, som er et konkret udtryk for det almindelige lighedsprincip, til hinder for at behandle sammenlignelige situationer forskelligt, medmindre forskelsbehandlingen er objektivt begrundet.

16 Endvidere skal det ifølge Domstolens praksis (se herom navnlig dom af 11.3.1987, forenede sager 279/85, 280/85, 285/85 og 286/85, Rau m.fl., Sml. s. 1069, præmis 34) ved afgørelsen af, om en EF-forskrift er i overensstemmelse med proportionalitetsprincippet, vurderes, om de midler, der bringes i anvendelse, er egnede til at virkeliggøre det tilstræbte formål og ikke går ud over, hvad der er nødvendigt for at virkeliggøre dette formål. Endvidere kan det påvirke en foranstaltnings lovlighed, såfremt den er klart uegnet til at opfylde det af den kompetente institution forfulgte mål, selv om fællesskabsinstitutionerne har et vidt skøn på området for den fælles landbrugspolitik under hensyn til de opgaver, der er overladt institutionerne ved traktaten.

17 Det fremgår såvel af den tyvende betragtning til Kommissionens forordning nr. 2537/89 som af den første betragtning til forordning nr. 150/90, at formålet med de anfægtede retsforskrifter var at afhjælpe de vanskeligheder, som var op-

stået i forbindelse med kontrollen af støtte til fremme af sojadyrkningen inden for Fællesskabet, men som blev udbetalt til foderstof- eller levnedsmiddelfabrikanterne.

18 Formålene og de almindelige regler for kontrollen med de støttebeløb, som udbetales førsteopkøberne, er fastsat i artikel 6 i Rådets forordning nr. 2194/85, der indeholder følgende bestemmelse, som finder anvendelse i hovedsagen, jf. den version heraf, som er indeholdt i Rådets forordning (EØF) nr. 2218/88 af 19. juli 1988 (EFT L 197, s. 12):

»1. Producentmedlemsstaterne indfører et kontrolsystem, der sikrer, at der kun ydes støtte for produkter, der er berettiget hertil. Systemet skal blandt andet omfatte stikprøvekontrol af de dyrkede arealer samt kontrol af lagerregnskaber og i givet fald af støtteansøgernes finansbogholderi.

Medlemsstaterne gennemfører relevant kontrol:

— hver gang den mængde, der leveres af en producent til en første opkøber, overstiger den mængde, der med rimelighed kan produceres på det pågældende areal

eller

— i tilfælde af tvivl.

2. Medlemsstaterne skal bistå hinanden.«

19 Ifølge artikel 3 i Kommissionens forordning nr. 2537/89 skal den kontrol, der udføres, navnlig sikre, at der er overensstemmelse mellem den mængde sojabønner, der er indgået til virksomheden, og den »identificerede« mængde sojabønner på den ene side, og den mængde, som er anvendt i foderstofferne, på den anden side.

20 Samme artikel 3, stk. 2 og 3, bestemmer således:

»2. Af hensyn til kontrollen skal virksomheden føre særskilte regnskaber over sojabønner, der er høstet i Fællesskabet, og sojabønner, der er importeret, og regnskaberne skal mindst indeholde følgende oplysninger:

— indgående mængder med angivelse af det uforarbejdede produkts vægt samt, for produkter høstet i Fællesskabet, indholdet af vand og urenheder

— flytninger af produkter mellem virksomhedens lagre

— mængderne af forarbejdede sojabønner samt de fremkomne produkters art og mængde, når en første opkøber også er forarbejdningsvirksomheden; efter anmodning fra det kompetente organ skal procentsatsen af de sojabønner, der er anvendt i de fremstillede blandingsprodukter, anføres

— mængderne af forarbejdede sojabønner eller produkter, der forlader virksomheden, samt deres destination

— en regelmæssig lageropgørelse, i det mindste for hvert kvartal

— henvisninger til kontrakter, leveringserklæringer, fakturaer eller tilsvarende dokumenter for såvel købte som solgte produkter, samt henvisninger til relevante dokumenter, der vedrører leveringer til forarbejdningsvirksomheden, når den første opkøber ikke er forarbejdningsvirksomheden.

3. Virksomheden stiller ligeledes sit finansielle bogholderi til rådighed for kontrolorganet.«

21 Ifølge artikel 3, stk. 4, forpligter den første opkøber sig endvidere til at give kontrolorganets medarbejdere adgang til sine anlæg, at stille alle dokumenter vedrørende de gennemførte transaktioner, herunder sit finansielle bogholderi til disses rådighed, samt at lette kontrolforanstaltningerne.

22 Ifølge artikel 2, stk. 1, litra b), i forordning nr. 2194/85 er den første opkøber desuden forpligtet til at forelægge de dyrkningskontrakter, han indgår med fællesskabsproducenter, for det kompetente organ i den medlemsstat, hvor bønnerne er høstet, samt erklæringerne om hver af de leveringer af sojabønner, som han modtager fra producenterne.

23 Kontrakterne skal indeholde de oplysninger, som er angivet i artikel 6, stk. 2, i Kommissionens forordning nr. 2537/89, herunder oplysninger om identifikationen af de tilsåede arealer og om det af producenten opnåede udbytte. Leveringserklæringen skal ifølge samme forordnings artikel 8, stk. 4, blandt andet indeholde de nødvendige oplysninger om dyrkningskontrakten, leveringsdatoen samt vægten af den leverede mængde produkter.

24 Kontrolorganerne råder således over forskellige kontrolmidler, blandt andet vedrørende de forarbejdede sojabønners oprindelse. De kan navnlig kontrollere oplysningerne ved at sammenholde dem indbyrdes og således efterprøve, om de stemmer overens, hvorved eventuelle svigagtige transaktioner kan afsløres.

25 Kommissionen har for det første anført, at en undersøgelse, som blev foretaget i Italien i 1988, bekræftede, at den dagældende ordning for ydelse af støtte til iblandingsvirksomhederne, som ikke foreskrev nogen forpligtelse til at have et lager beliggende på produktionsvirksomhedens område, var utilstrækkelig.

26 Ifølge Kommissionen fremgår det af den herved udfærdigede rapport, som på Domstolens anmodning er blevet tilført sagens akter, at de italienske myndigheders kontrolforanstaltninger var behæftet med visse svagheder, men ikke, at der var nogen vanskeligheder ved at anvende de dagældende kontrolforskrifter, heller ikke specielt hvad angår iblandingsvirksomhederne.

27 Kommissionen anfører endvidere, at kun en fysisk kontrol på grundlag af slutprodukterne kan sikre, at de øvrige foretagne kontrolforanstaltninger er pålidelige. Dette er umuligt ved fremstillingen af olie, men ikke ved fremstillingen af foderstoffer.

28 Dette argument kan ikke godtages. For det første fremgår det af sagens akter og af retsforhandlingerne for Domstolen, at olieudbyttet af sojabønner af en nærmere angivet kvalitet er underkastet svingninger, hvorfor man ikke inden for denne sektor helt kan udelukke risikoen for, at der foretages svigagtige transaktioner trods den fysiske kontrol med slutproduktet. For det andet fremgår det, som det uimodsagt af Mignini er blevet anført, at foderets sammensætning følger helt præcise formler, som det er vanskeligt at ændre og ud fra hvilke det på grundlag af slutproduktet er umuligt at fastslå mængden af de forarbejdede bønner. Denne mængde kan endvidere bestemmes på grundlag af mikroskopiske analyser af slutproduktet, hvilket Kommissionen heller ikke har bestridt.

29 Kommissionen har tillige gjort gældende, at der potentielt er langt flere iblandingsvirksomheder end olieproducenter, hvorfor det for iblandingsvirksomhedernes vedkommende, såfremt lagrene ligger uden for produktionsvirksomhedens område, kan tænkes at være vanskeligere at foretage kontrollen med produktoverflytningerne mellem produktionsvirksomheden og lagrene. Den anfægtede foranstaltning er derfor nødvendig for at undgå, at der udbetales fællesskabsstøtte flere gange til den samme mængde bønner.

30 Heller ikke dette argument kan godtages. Som Mignini har anført, kan antallet af produktoverflytninger nemlig begrænses ved anvendelse af mindre indgribende foranstaltninger end den foreskrevne, for eksempel ved en godkendelse af lageran-

læggene, hvilket er den løsning, som anvendes for de øvrige første opkøbere, og hvilket gør det muligt at begrænse antallet af lagre og sikre, at de opfylder de nødvendige krav til kontrollen. Det bemærkes endvidere, at de virksomheder, som rammes af den anfægtede foranstaltning, herved kan påføres betydelige udgifter, da de i givet fald kan blive nødsaget til at oprette nye lagre på deres produktionsvirksomheders område og til at afholde yderligere udgifter til oplagring. Dette kan tænkes at virke så afskrækkende på visse producenter, at de vælger at give afkald på støtte.

31 Endelig bemærkes, at Kommissionen, skønt opfordret hertil såvel under den skriftlige som den mundtlige forhandling ikke har kunnet fremføre andre argumenter end dem, som er gennemgået og tilbagevist i det foregående, til godtgørelse af, at det var nødvendigt, som foreskrevet i de anfægtede bestemmelser, at forskelsbehandle olieproducenterne og iblandingsvirksomhederne, eller at det af hensyn til det tilstræbte formål havde været nødvendigt at udforme disse bestemmelser på denne måde.

32 Det fremgår af det anførte, at de anfægtede bestemmelser, som indebærer en forskelsbehandling af iblandingsvirksomheder og olieproducemter hvad angår kontrollen med fællesskabsstøtten til soja, og som indeholder forskelle mellem disse to grupper, som klart går videre end, hvad der er rimeligt og nødvendigt for at nå det tilstræbte formål, er i strid såvel med lighedsprincippet som med proportionalitetsprincippet.

33 Spørgsmålet fra den forelæggende ret må herefter besvares med, at bestemmelserne i artikel 2, stk. 1, litra b), i Kommissionens forordning (EØF) nr. 2537/89 af 8. august 1989 om gennemførelsesbestemmelser til de særlige foranstaltninger for sojabønner, som affattet ved artikel 1, stk. 1, i Kommissionens forordning (EØF) nr. 150/90 af 19. januar 1990, er ugyldige.

Sagens omkostninger

34 De udgifter, der er afholdt af den italienske regering og af Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber, som har afgivet indlæg for Domstolen, kan ikke erstat-

tes. Da sagens behandling i forhold til hovedsagens parter udgør et led i den sag, der verserer for den nationale ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagens omkostninger.

På grundlag af disse præmisser

kender

DOMSTOLEN (Femte Afdeling)

vedrørende det spørgsmål, der er forelagt af Pretura circondariale di Perugia (Italien) ved kendelse af 6. august 1990, for ret:

Bestemmelserne i artikel 2, stk. 1, litra b), i Kommissionens forordning (EØF) nr. 2537/89 af 8. august 1989 om gennemførelsesbestemmelser til de særlige foranstaltninger for sojabønner, som affattet ved artikel 1, stk. 1, i Kommissionens forordning (EØF) nr. 150/90 af 19. januar 1990, er ugyldige.

Joliet Grévisse

Moitinho de Almeida Rodríguez Iglesias Zuleeg

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 8. april 1992.

J.-G. Giraud
Justitssekretær

R. Joliet
Forman