skriver støtteordningen nemlig forskellige kontrolmidler, navnlig vedrørende de forarbejdede bønners oprindelse, som gør det muligt at afsløre eventuelle svigagtige transaktioner, dels er der risiko for, at nævnte forpligtelse medfører betydelige udgifter for virksomhederne, som i givet fald kan blive nødsaget til at oprette nye lagre. Desuden er forpligtelsen i strid med lighedsprincippet, idet den gælder for forarbejdningsvirksomheder, som fremstiller produkter til konsum eller foder, men ikke for forarbejdningsvirksomheder, som fremstiller sojaolie, uden at forskelsbehandlingen af de to grupper af forarbejdningsvirksomheder er objektivt begrundet. Af disse grunde er bestemmelserne i artikel 2, stk. 1, litra b), i forordning nr. 2537/89, som affattet ved artikel 1, stk. 1, i forordning nr. 150/90, ugyldige.

RETSMØDERAPPORT
i sag C-256/90 *

I — Tvistens juridiske baggrund

For at fremme udviklingen i produktionen af sojabønner i Fællesskabet, som er udsat for direkte konkurrence fra sojabønner, som importeres fra tredjelande uden erlæggelse af told, bestemmes det i artikel 2, stk. 1, i Rådets forordning (EØF) nr. 1491/85 af 23. maj 1985 om fastsættelse af særlige foranstaltninger for sojabønner (EFT L 151, s. 15), som ændret senest ved Rådets forordning (EØF) nr. 2217/88 af 19. juli 1988 (EFT L 197, s. 11), at der ydes en støtte for sojabønner, som høstes og forarbejdes inden for Fællesskabet, såfremt målprisen for sojabønner i et produktionsår er lavere end verdensmarkedsprisen. Støtten udgør forskellen mellem disse to priser.

Artikel 2, stk. 2, bestemmer følgende:

»Støtten ydes til enhver forarbejder af sojabønner, som med individuelle eller sammensluttede producenter af sojabønner har indgået en kontrakt, hvori det fastsættes, at producenten mindst skal opnå den i stk. 3 omhandlede minimumspris. 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.

Er den første køber forarbejderen af sojabønner, ydes støtten, når der er ført bevis for forarbejdningen.

* Processprog: italiensk.

I de øvrige tilfælde ydes støtten til de første købere:

— som opfylder visse betingelser, der skal fastsættes nærmere

— som er godkendt af medlemsstaten

og

— som har godtgjort bevis for, at sojabønnerne er blevet solgt eller leveret til en forarbejder.«

Ifølge artikel 2, stk. 3, gælder minimumsprisen for en fastlagt standardkvalitet og fastsættes på et niveau, som sikrer, at producenterne kan afsætte deres sojabønner til en pris, der ligger så tæt som muligt på målprisen, idet der blandt andet tages hensyn til markedsudsvingene og til omkostningerne ved transport af bønnerne fra produktionsområderne til anvendelsesområderne.

Rådet fastsætter minimumsprisen og målprisen med kvalificeret flertal på forslag af Kommissionen (jf. artikel 2, stk. 6).

Ifølge 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 ændret senest ved Rådets forordning (EØF) nr. 1231/89 af 3. maj 1989 (EFT L 128, s. 24), udbetales støtten til den første opkøber, når støttebeløbet er endelig fastsat, og når der er ført kontrol med, at sojabønnerne enten, såfremt den første køber er forarbejdningsvirksomheden, er blevet forarbejdet i Fællesskabet til fremstilling af olie eller med henblik på anden anvendelse til konsum eller foder, eller, såfremt den første køber ikke er forarbejdningsvirksomheden, at sojabønnerne er blevet solgt eller leveret til en forarbejdningsvirksomhed i Fællesskabet til fremstilling af olie eller med henblik på anden anvendelse til konsum eller foder. Støtten kan dog udbetales forskudsvis, så snart sojabønnerne er blevet identificeret, forudsat der stilles en garanti. Ved »identifikation« forstås 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. Identifikationen af sojabønnerne finder sted fra det tidspunkt, hvor de tilgår den virksomhed, hvor de skal forarbejdes, men før forarbejdningen. Kommissionens forordning (EØF) nr. 2537/89 af 8. august 1989 om gennemførelsesbestemmelser til de særlige foranstaltninger for sojabønner (EFT L 245, s. 8) bestemmer i artikel 2 følgende:

»I denne forordning forstås ved 'virksomhed':

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 produk-

tionsvirksomheden 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

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.«

Denne bestemmelse er suppleret ved Kommissionens forordning (EØF) nr. 150/90 af 19. januar 1990 om ændring af forordning (EØF) nr. 2537/89 om gennemførelsesbestemmelser til de særlige foranstaltninger for sojabønner (EFT L 18, s. 10). Ved denne forordning blev der indsat følgende bestemmelse i artikel 2, stk. 1, litra b):

»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.«

II — Faktiske omstændigheder og retsforhandlinger

Selskabet Mignini SpA, som har hjemsted i Petrignano di Assisi, producerer og handler med foderstoffer. Ved fremstillingen benyttes sojabønner, som selskabet blandt andet indkøber hos producenter, hvis virksomhed befinder sig i nærheden af selskabets hjemsted. I disse tilfælde indgår selskabet i overensstemmelse med bestemmelserne i forordning nr. 2194/85 af 25. juli 1985 såkaldte »dyrkningskontrakter« med producenterne for at opnå prisstøtte.

Den 3. april 1989 indgik Mignini en sådan kontrakt med selskabet Ciri agricola Srl. I medfør af denne kontrakt leverede Ciri agricola den 19. oktober 1989 et parti på 3,77 tons sojabønner, som blev opmagasineret i et Mignini tilhørende lager, der er beliggende i kommunen Capezzale (i distriktet Petrignano di Assisi), men uden for det område, hvor Mignini har sin produktionsvirksomhed.

Den 12. februar 1990 ansøgte Mignini Azienda di Stato per gli interventi nel mercato agricolo (herefter benævnt »AIMA«) om attest for, at AIMA havde foretaget en identifikation af de leverede bønner. AIMA efterkom ansøgningen og udstedte attesten. Den 13. februar 1990 ansøgte Mignini under henvisning til attesten om forskudsvis udbetaling af støtten og stillede den herfor nødvendige bankgaranti. Ved skrivelse af 19. februar 1990 afslog AIMA Mignini's ansøgning om forskudsvis udbetaling af støtten med den begrundelse, at en gennemgang af den dokumentation, som selskabet havde fremlagt til støtte for ansøgningen, havde vist, at det identificerede produkt var blevet opmagasineret i et lager beliggende i Petrig-

nano di Assisi, dvs. i kommunen Capezzale, men uden for det område, hvor selskabet har den produktionsvirksomhed, som foderet fremstilles på. Denne er også beliggende i Petrignano di Assisi, men i kommunen Via dei Pini.

Som følge heraf var det ifølge AIMA udelukket at udbetale støtten, da Mignini herved havde overtrådt artikel 2, stk. 1, litra b), i forordning nr. 2537/89, som ændret ved førnævnte forordning nr. 150/90.

Da Mignini ikke fik medhold i en herom indgivet klage, anlagde selskabet sag mod AIMA ved Pretura di Perugia, ved stævning forkyndt den 28. juni 1990. Selskabet nedlagde under sagen påstand om, at retten efter indhentning af en præjudiciel afgørelse fra De Europæiske Fællesskabers Domstol fastslog ugyldigheden af artikel 2, stk. 1, litra b), i Kommissionens forordning nr. 2537/89 af 8. august 1989, som ændret ved forordning nr. 150/90 af 19. januar 1990, og tilpligtede AIMA at betale selskabet et beløb på 1 650 000 LIT.

Ved kendelse af 6. august 1990 udsatte Pretura di Perugia sagen og forelagde De Europæiske Fællesskabers Domstol et præjudicielt spørgsmål, idet den fandt, at der var »betydelig tvivl om lovligheden af den forpligtelse, som ved nævnte bestemmelse er pålagt den første forarbejdningsvirksomhed, der som forarbejder af sojabønner fremstiller foder, og at spørgsmålet er af betydning for afgørelsen af tvisten«. Den nationale ret anmodede i sin forelæggelse Domstolen om »at træffe præjudiciel afgørelse vedrørende gyldigheden af artikel 2, stk. 1, litra b), i Kommissionens forordning nr. 2537/89 af 8. august 1989, som blev indføjet i forordningen ved forordning nr. 150/90 af 19. januar 1990«.

III — Retsforhandlinger ved Domstolen

Kendelsen fra Pretura de Perugia af 6. august 1990 blev registreret på Domstolens Justitskontor den 22. august 1990.

I henhold til artikel 20 i protokollen vedrørende statutten for EØF-Domstolen er der afgivet skriftlige indlæg af sagsøgeren i hovedsagen, selskabet Mignini SpA, ved advokaterne Emilio Cappelli, Paolo De Caterini og Corrado Zaganelli, Rom, af den italienske regering ved professor Luigi Ferrari Bravo, chef for Servizio del contenzioso diplomatico, Udenrigsministeriet, som befuldmægtiget, bistået af avvocato dello Stato Oscar Fiumara, og af Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved juridisk konsulent Eugenio de March, som befuldmægtiget.

På grundlag af den refererende dommers rapport og efter at have hørt generaladvokaten har Domstolen besluttet at indlede den mundtlige forhandling uden forudgående bevisoptagelse.

Ved afgørelse af 14. november 1991, truffet i henhold til procesreglementets artikel 95, stk. 1 og 2, har Domstolen besluttet at henvise sagen til Femte Afdeling.

IV — Indlæg til Domstolen

Selskabet Mignini, og *den italienske regering* har gjort gældende, at den anfægtede bestemmelse er ugyldig, da den strider mod ligebehandlings- og proportionalitetsprincippet.

Sagsøgeren i hovedsagen, *selskabet Mignini* har indledningsvis anført, at den procedure, selskabet har iværksat, for at Domstolen udtaler sig om gyldigheden af de anfægtede forskrifter, beror på et fælles initiativ fra de italienske foderfabrikanter, som har rejst indsigelse mod forskrifterne, fordi fabrikanterne herved udelukkes fra en støtte, som er indført af hensyn til dem.

Mignini oplyser, at interesseorganisationen for den omhandlede industrigren (Associazione nazionale tra i produttori di alimenti zootecnici, herefter benævnt »Assalzo«), for at kunne imødegå de argumenter, som Kommissionen fremførte, besluttede at indhente udtalelser fra en række sagkyndige til vurdering af Kommissionens argumenter, før den iværksatte foranstaltninger til varetagelse af sine medlemmers interesser.

Ved skrivelse af 15. september 1989 anmodede Assalzo således professor Gianfranco Piva, som formand for fakultetet for landbrug ved Piacenza's Universitet og bestyrer af Instituttet for Ernæringsvidenskab ved samme universitet, at afgive en udtalelse om den opfattelse, hvorefter forarbejdningen af soja til olie sker efter et fast forhold i modsætning til, hvad der er tilfældet med bønner, som anvendes til fremstilling af foder. Endvidere anmodede Assalzo Pier-Luigi Navarotto, som er professor i faget »landbrugsorganisation« ved Milano's Universitet, om at vurdere, hvilke følger det vil have for foderstoffabrikanternes økonomi og organisation, hvis de pålægges en forpligtelse til at oplagre soja i lokaler, som befinder sig inden for produktionsvirksomhedens område.

Mignini anfører, at professor Piva's rapport blandt andet er baseret på en undersøgelse, som blev foretaget i italienske virksomheder over en periode på otte år (i tidsrummet 1981-1988), og dermed udgør et klart bevis for, at minimums- og maksimumsindholdet af olie varierer mellem 31 og 76%. Det anføres i rapporten, at »der ikke er videnskabeligt grundlag for at antage, at olieindholdet i sojabønner er tilstrækkeligt konstant, hvorfor det er en fejlagtig opfattelse, ... når det forudsættes, at olieudbyttet udgør en fast procentdel«. Mignini tilføjer, at det ifølge samme rapport er let at efterprøve sojaindholdet i foderstoffer på grundlag af de skatte- og regnskabsmæssige dokumenter, som regelmæssigt kontrolleres af de statslige myndigheder.

Professor Navarotto har i sin rapport fremhævet, at anvendelsen af den gældende teknik til lagerovervågning, som anvendes i foderstofindustrien, har medført, at lagrene af råstoffer og slutprodukter er blevet begrænset til et minimum, og har som eksempel angivet, at en foderstoffabrikant, som fremstiller cirka 100 000 tons om året, skønsmæssigt har en udgift på ca. 2 mia. LIT til den lagerkapacitet, som er nødvendig for at overholde de fællesskabsretlige regler. Han har på dette grundlag i sin rapport konkluderet følgende: »Såfremt man ændrer organisationen i de moderne foderstofvirksomheder, så de nødsages til at oparbejde råstoflagre for lange perioder, vil dette have en særdeles skadelig virkning for virksomhedernes økonomi, ikke blot fordi det vil forøge virksomhedernes udgifter til amortisering af lån mod sikkerhed, men også på grund af de organisatoriske vanskeligheder, som en forringelse af virksomhedens produktivitet uundgåeligt vil medføre.«

Mignini har endvidere anført, at tidligere benyttede foderstoffabrikanterne hovedsagelig sojakager, som de købte hos oliemøller, og som var affald fra olieudvindingen, hvorimod den nyeste teknik til fremstilling af foderstoffer består i at blande sojabønner i foderet, som indkøbes direkte hos sojaproducenterne.

Foderstoffabrikanter, som oprindelig indkøbte forsyninger på verdensmarkedet, hvor priserne var billigere, fordi der ikke skulle betales told, begyndte at opkøbe forsyninger fra producenter inden for Fællesskabet fra det tidspunkt, hvor det bestemtes, at de kunne få udbetalt prisstøtte, og derfor havde særlig interesse i at indkøbe sojafrø med oprindelse i Fællesskabet.

Men da foderstoffabrikanterne ikke har økonomisk mulighed for at opføre de lagre, som kræves efter EF's forskrifter, er de afskåret fra at indkøbe sojabønner med oprindelse i Fællesskabet og dermed fra at oppebære støtte.

Til støtte for påstanden om, at artikel 2, stk. 1, litra b), i forordning nr. 2537/89, som ændret ved forordning nr. 150/90 er ugyldig, anfører Mignini, at bestemmelsen strider dels mod ligebehandlingsprincippet, dels mod proportionalitetsprincippet.

Tilsidesættelse af ligebehandlingsprincippet

Mignini har herom for det første anført, at det fremgår af Domstolens praksis i sagen vedrørende forbuddet mod forskelsbehandling i EØF-traktatens artikel 40, stk. 3, andet afsnit, inden for den fælles landbrugspolitik, som er en form for konsolidering af det generelle lighedsprincip, at der foreligger forskelsbehandling, såfremt sammenlignelige situationer behandles forskelligt, såfremt de offentlige myndigheders indgreb sker efter forskellige retningslinjer, der forstyrrer ligevægten i virksomhedernes konkurrenceevne, og såfremt denne ulige behandling ikke er begrundet i objektive kriterier.

Hvad angår betingelserne for oplagring af produkter anfører Mignini for det første, at forskelsbehandlingen af oliemøllerierne og foderstoffabrikanterne er åbenbar og ubestridt. Den italienske regering har hertil føjet, at der foreligger en utilstedelig forskelsbehandling ikke blot mellem, på den ene side, de fabrikanter, som fremstiller foderstoffer på grundlag af soja, og de såkaldt første opkøbere, men også mellem, på den anden side, de nævnte fabrikanter og de fabrikanter, som fremstiller foderstoffer på grundlag af andre oliefrø såsom raps, selv om de pågældende fabrikanter befinder sig i samme situation.

Mignini anfører for det andet, at i modsætning til, hvad der tilsyneladende gøres gældende af AIMA, befinder møllerierne og foderstoffabrikanterne sig ikke i en forskellig situation, navnlig for så vidt angår kontrollen.

Dels befinder møllerierne og foderstoffabrikanterne sig, når henses til formålene med

ordningen for støtte til fremstilling af soja, i en sammenlignelig situation, fordi kategorien af de såkaldte »forarbejdende første opkøbere« i henhold til forordning nr. 2537/89 [artikel 2 og artikel 3, stk. 1, litra a)] uden forskel omfatter oliemøllerier, foderstoffabrikanter og industrivirksomheder, som fremstiller levnedsmidler.

Dels er Kommissionens begrundelse for den anfægtede foranstaltning, nemlig at det er nødvendigt at føre kontrol med den mængde sojabønner, der rent faktisk forarbejdes af de erhvervsdrivende, ikke holdbar.

Såvel Mignini som den italienske regering henviser i den forbindelse til, at de »yderligere kontrolvanskeligheder«, som er nævnt i den tyvende betragtning til forordning nr. 2537/89, ikke yderligere er præciseret.

Mignini har desuden fremført følgende argumenter:

— Det nye punktum, som ved forordning nr. 150/90 af 19. januar 1990 blev indføjet i artikel 2, stk. 1, litra b), i forordning nr. 2537/89, og som yderligere skærpede forskelsbehandlingen, hviler på en uklar begrundelse, som fremhævet af Pretura di Perugia, og indeholder ikke noget objektivt kriterium, der kan begrunde en forskelsbehandling.

— Forordning nr. 2537/89 foreskriver ikke særlige kontrolforanstaltninger for levnedsmiddelindustrien og kræver ikke, at der føres specielt tilsyn med overholdelsen af forpligtelsen til at oplagre produkter på virksomhedens område, idet der efter forordningens kapitel I-III gælder de samme kontrolforskrifter for alle de første opkøbere og forarbejdningsvirksomhederne.

— Kommissionens argument om, at det er lettere at kontrollere anvendelsen af soja til oliefremstilling end til fremstilling af foderstoffer, da udbyttet af olie er konstant i modsætning til, hvad der gælder, når bønnerne iblandes foderstoffer, er urigtigt og videnskabeligt uholdbar, da indholdet af olie har en variabel komponent (nemlig på 76%), hvilket fremgår af den sagkyndige udtalelse fra professor Piva. Som det er blevet fremhævet i Piva-rapporten, er det let med nøjagtighed at kontrollere anvendelsen af soja til fremstilling af foderstoffer.

— Som Pretura di Perugia har fremhævet i forelæggelseskendelsen, ændrer sojafrøene deres fysiske tilstand, når de forarbejdes til olie, idet de overgår fra fast til flydende tilstand med de muligheder for manipulation, som der er forbundet med sådanne forarbejdningsprocesser, hvilket vanskeliggør kontrollen. Hertil kommer, at foderstofferne fremstilles efter faste formler, som fabrikanten indestår for, og i overensstemmelse med produktionsmetoder, som helt og holdent udvikles ved databehandling i laboratorier. Den omstændighed, at udgifterne i forbindelse med udarbejdelsen af formlerne for produkternes sammensætning

og fremstillingsmetode er meget store, udelukker efter selskabets opfattelse, at den mængde soja, som producenterne skal iblande, undergår nogen som helst ændringer.

Heraf konkluderer Mignini, at det ikke er nødvendigt at iværksætte særlige kontrolforanstaltninger over for foderstoffabrikanter. Såfremt dette alligevel antages, anfører Mignini, at det ikke er nødvendigt for at opfylde de foreskrevne betingelser, at lageret er beliggende på produktionsvirksomhedens område.

Mignini henviser i den forbindelse til, at den støtteordning, som er indført for de øvrige oliefrø (Rådets forordning (EØF) nr. 1594/83 af 14.6.1983 om støtte til olieholdige frø, EFT L 163, s. 44, og Kommissionens forordning (EØF) nr. 2681/83 af 21.9.1983 om gennemførelsesbestemmelser til støtteordningen for olieholdige frø, EFT L 266, s. 1), ikke indeholder nogen sondring mellem møllerier og foderstoffabrikanter hvad angår oplagringen af sojabønner, selv om disse med hensyn til kontrollen befinder sig i nøjagtig samme situation som sojaproducenterne.

Tilsidesættelse af proportionalitetsprincippet

Mignini henviser her til Domstolens faste praksis (jf. navnlig dom af 30.6.1987, sag 47/86, Roquette frères, Sml. s. 2889, se s. 2915), hvorefter »den afgørende betingelse for, om en bestemmelse i fællesskabsretten er i overensstemmelse med proportionalitetsprincippet, [er] om de anvendte midler er egnet til at opfylde det tilstræbte formål og ikke går videre, end det er nødvendigt for at opfylde formålet«.

Såvel Mignini som den italienske regering har anført, at forpligtelsen til at oplagre produkter på virksomhedens område dels er unødvendig for kontrollen, dels medfører en urimelig byrde for virksomhederne.

Efter den italienske regerings opfattelse opfylder den ordning for identifikation af produkterne, som er foreskrevet i forordning nr. 2537/89, kravene til effektivitet og kontrol.

Mod de anfægtede forskrifters hensigtmæssighed anfører Mignini for det første, at der i Rådets forordning nr. 2194/85 af 25. juli 1985 om fastsættelse af almindelige regler vedrørende særlige foranstaltninger for sojabønner er foreskrevet en kontrolordning, som i det væsentlige omfatter en stikprøvekontrol af de dyrkede arealer samt kontrol af lagerregnskaberne og om nødvendigt af støtteansøgernes finansbogholderi (jf. forordningens ottende betragtning og artikel 6).

Videre anfører Mignini, at kontrolforanstaltningerne af hensyn til formålene med støtteordningen skal give mulighed for dels at bestemme de mængder sojafrø med oprindelse i Fællesskabet, som er leveret forarbejdningsvirksomheden, dels at kontrollere, om disse mængder rent faktisk er blevet forarbejdet.

Efter ordningen kontrolleres dyrkningen og salget af frøene indtil det tidspunkt, da de leveres til den første opkøber. Dette sker ved at sammenholde dyrkningskontrakterne og leveringsangivelserne med det udbytte, som er konstateret i produktionsområderne. Kontrollen med de forarbejdede mængder foretages på grundlag af lageropgørelserne

og eventuelt på grundlag af finansbogholderiet.

Forpligtelsen til at oplagre produkter på virksomhedens område er meningsløs, da den ikke forhindrer svigagtige transaktioner, og heller ikke forbedrer kontrollen, eftersom disse transaktioner foregår under selve forarbejdningen. Hvis man erkender, at sådanne transaktioner er mulige, burde forpligtelsen til at oplagre produkter på virksomhedens område udstrækkes til også at gælde for møllerierne.

Endelig anfører selskabet, som det er godtgjort i professor Piva's rapport, at produktionsordningen og -metoderne er så faste og gennemskuelige, hvilket tillige gælder for basis- og slutprodukternes egenskaber, at de forarbejdede mængder kan fastslås efterfølgende på grundlag af virksomhedens lageropgørelse og finansbogholderi.

Til påvisning af, at de anfægtede forskrifter er for vidtgående, har selskabet for det første anført, at de ikke tager hensyn til oplagringsbetingelserne og tilrettelæggelsen af produktionen i foderstofindustrien og dermed forstyrrer produktionsprocessen i de moderne og teknisk avancerede virksomheder. Videre henviser selskabet til, at produktionsprocessen, strukturen samt produktionsenhederne i moderne virksomheder, ifølge professor Navarotto's rapport, er udformet og tilrettelagt på en sådan måde, at basisprodukterne tilgår virksomheden i begyndelsen af produktionsprocessen, uden at en oplagring er nødvendig, og at de udnyttes fuldstændigt under de enkelte produktionsprocesser, som hyppigt varer en dag. De anfægtede forskrifter, som indebærer en forpligtelse for de erhvervsdrivende til at opføre lagre på produktionsvirksomhedens område, gør indgreb i deres ret til at tilrettelægge produktionsfaktorerne mest effektivt og mest økonomisk, og forpligtelsen er ikke nødvendig for at opfylde det tilstræbte formål, idet dette kan nås ved en mindre besværlig og mere effektiv regnskabskontrol.

Endelig anfører Mignini, at foderstoffabrikanterne reelt udelukkes fra støtteordningen til soja på grund af det tab, de lider på grund af de anfægtede forskrifter.

Da forsyningskontrakterne er indgået for hele produktionsåret og forud for dette, kan foderstoffabrikanterne ikke, medmindre de tilvejebringer betydeligt større lagerkapaciteter end dem, de for tiden råder over, aftage de nødvendige mængder bønner, som er nødvendige for at få udbetalt EF-præmierne og herefter betale deres leverandører.

Da denne forsyningsordning ikke er rentabel, er foderstoffabrikanterne i praksis udelukket fra at få udbetalt støtte og bliver derfor nødt til at opkøbe hos møllerierne, hvilket passer de sidstnævnte særdeles godt.

Den italienske regering har anført, at enhedsbeløbet for EF-støtten fastsættes af Kommissionen mindst to gange om måne-

den under hensyn til de prissvingninger, som er registreret på verdensmarkedet, hvorfor tidspunktet for produktets identifikation er meget vigtigt, idet dette er afgørende for, hvilket beløb den første opkøber har ret til. Denne må selv vælge det tidspunkt, han finder mest belejligt til at indgive ansøgningen om identifikation, som vedlægges støtteansøgningen. Da ansøgningen om identifikation ifølge artikel 11, stk. 2, i forordning nr. 2537/89 »kun [tages] i betragtning, hvis sojabønnerne er ankommet til virksomheden senest på den dag, hvor ansøgningen indgives«, skal der ansøges om identifikation mindst tre dage før forarbejdningen og flere dage forinden, såfremt ansøgningen indgives pr. telefax eller pr. telex i henhold til forordningens artikel 12 ff.

Hertil kommer, at den første opkøber ifølge forordningens artikel 6, stk. 2, litra d), er forpligtet til at modtage den samlede mængde sojabønner, som er omhandlet i kontrakten. Såfremt den første opkøber er en foderstoffabrikant, som råder over en begrænset lagerkapacitet, vil han derfor kun kunne indgå et vist antal kontrakter under hensyn dels til den måde, betingelserne for identifikation er udformet på, og dels til, at det klart er økonomisk urentabelt for ham at lade de oplagrede bønner opbevare uden for forarbejdningsvirksomhedens område, hvis han ikke kan opnå støtte.

Under disse forhold vil en foderstoffabrikant ikke oppebære støtten som en følge af de økonomiske dispositioner, han træffer, men udelukkende efter den rytme, hvormed produkterne forarbejdes i produktionsanlægget. Da fabrikanten ikke kan oplagre produkterne uden at oppebære støtte dertil, må han indkøbe sine forsyninger i et mellemled (hos en »ikke-forarbejdende første opkøber«), med den heraf følgende udgiftsforøgelse.

Kommissionen har heroverfor fastholdt, at den anfægtede forordning ikke er ugyldig.

Den beskriver først baggrunden for ordningen med EF-støtte til produktion af soja.

Ifølge det af Kommissionen oplyste er den årlige produktion af sojabønner i Fællesskabet, som oprindelig var begrænset til 4 000 tons pr. år, blevet væsentligt forøget siden produktionsåret 1975/1976, og nåede i produktionsåret 1989/1990 op på 2 mio. tons.

Ved Rådets forordning (EØF) nr. 1900/74 af 15. juli 1974 om fastsættelse af særforanstaltninger for sojabønner (EFT L 201, s. 5) blev der først indført en ordning, hvor støtten blev udbetalt pr. hektar, hvilket imidlertid havde den ulempe, at de mest konkurrencedygtige producenter blev hæmmet.

For at afhjælpe dette indførte Rådet ved forordning (EØF) nr. 1614/79 af 24. juli 1979 om fastsættelse af særlige foranstaltninger for sojabønner (EFT L 190, s. 8) en ordning, hvorefter der ydes støtte til den første opkøber på grundlag af den faktisk fremstillede mængde. Denne ordning fremmede udviklingen af de dyrkede arealer, som steg fra 4 000 hektar i 1979 til 600 000 hektar i 1989/1990.

I begyndelsen af produktionsåret 1985/1986 blev der foretaget en ny ændring af støtteordningen, hvorefter der også blev udbetalt støtte til virksomheder, som forarbejder sojabønner.

Dette var formålet med Rådets forordning nr. 1491/85 af 23. maj 1985 om fastsættelse af særlige foranstaltninger for sojabønner og Rådets forordning nr. 2194/85 af 25. juli 1985 om fastsættelse af almindelige regler vedrørende særlige foranstaltninger for sojabønner.

Den betydelige udvikling i sojaproduktionen inden for Fællesskabet har ikke kunnet undgå at påvirke kontrolordningen. Mens det tidligere var muligt at foretage kontrollen direkte hos producenterne eller de første opkøbere, så længe produktionen var begrænset, er kontrolforanstaltningerne blevet mere og mere bekostelige og mindre og mindre effektive, efter at produktionen er steget i så væsentlig et omfnag. Dette fremgår af en undersøgelse, som Kommissionen foretog i Italien i 1988 i henhold til artikel 9 i Rådets forordning (EØF) nr. 729/70 af 21. april 1970 om finansiering af den fælles landbrugspolitik (EFT 1970 I, s. 196).

Dette var baggrunden for, at Kommissionen den 8. august 1989 udstedte forordning nr. 2537/89 om gennemførelsesbestemmelser til de særlige foranstaltninger for sojabønner, som senere blev suppleret ved forordning nr. 150/90 af 19. januar 1990.

Det fremgår udtrykkeligt af begrundelsen til disse forordninger (jf. attende og tyvende betragtning til forordning nr. 2537/89 og den første betragtning til forordning nr. 150/90), at forordningernes hovedformål var at fastlægge begrebet »virksomhed« nærmere og at begrænse dets anvendelsesområde for så vidt angår virksomheder, som fremstiller produkter bestemt til konsum eller foder, på grund af de problemer, der er forbundet med kontrollen af sådanne former for virksomheder.

Ifølge Kommissionen er der overensstemmelse mellem begrebet »virksomhed« i forordning nr. 2537/89 og det tilsvarende begreb i ordningen for støtte til fremstilling af olieholdige frø. I sidstnævnte forstås der ved virksomhed det fysiske sted, inden for hvilket »identifikationen« af frøene sker, dvs. bestemmelsen af grundlaget for den støtte (bønnernes vægt, støttesatsen), som skal udbetales til den erhvervsdrivende. Forpligtelsen til at identificere bønnerne på et bestemt sted beror på, at det er nødvendigt eventuelt at foretage en fysisk kontrol af den erhvervsdrivendes erklæringer.

Identifikationen indebærer desuden, dels at fristen for bønnernes forarbejdning udløses, dels et forbud mod, at produkterne forlader virksomheden inden forarbejdningstidspunktet (jf. artikel 21 og 29 i forordning nr. 2537/89).

Forordning nr. 2537/89 indeholder ingen grundlæggende ændringer for oliefabrikanter (formalingsvirksomhederne) eller de såkaldte »ikke-forarbejdende første opkøbere«, men derimod de virksomheder, som fremstiller produkter bestemt til konsum eller foder (iblandingsvirksomhederne), for hvilke det foreskrives, at lageranlæggene skal befinde sig på produktionsvirksomhedens område for at hindre den særlige risiko for svigagtige transaktioner, som er forbundet med denne form for virksomhed.

Kommissionen henviser her til, at der ifølge artikel 2 i Rådets forordning nr. 1491/85 af 23. maj 1985 alene kan ydes støtte for sojabønner, som er høstet og forarbejdet i Fællesskabet, og at formålet med kontrolordningen navnlig er at efterprøve, at der ikke ydes støtte til sojabønner importeret fra tredjelande, hvilket ellers let kunne ske, da disse er fritaget for told, og da der ikke skal stilles nogen sikkerhed herfor i modsætning til, hvad der gælder med indførsler af andre olieholdige frø.

Ifølge Kommissionen er de anfægtede forskrifter således hverken i strid med ligebehandlingsprincippet eller med proportionalitetsprincippet.

Tilsidesættelse af lighedsprincippet

Kommissionen har herom for det første anført, at de virksomheder, som fremstiller produkter bestemt til konsum eller foder, og som har samme stilling efter de anfægtede bestemmelser, ikke befinder sig i samme situation som de øvrige grupper af EF-støttemodtagere (dvs. formalingsvirksomhederne og de såkaldte ikke-forarbejdende første opkøbere).

Dels kræver iblandingsvirksomheder ingen større investeringer eller infrastruktur, i modsætning til hvad der gælder for formalingsvirksomheder, hvorfor antallet af potentielle støttemodtagere blandt disse virksomheder er betydeligt større end antallet af formalingsvirksomheder (i Italien findes der over 1 000 iblandingsvirksomheder).

Dels er det i praksis overordentligt vanskeligt at efterprøve procentdelen af de iblandede sojabønner i slutproduktet på grund af det meget store antal produkter, som anvendes ved fremstillingen af foderstoffer (sammensatte foderstoffer).

Derimod er det for oliemøllernes vedkommende enkelt at efterprøve mængden af de bønner, som anvendes til fremstilling af olie, når forarbejdningen sker efter de normale standarder for udbyttet.

Disse forskelle gør det begrundet at stille krav om, at iblandingsvirksomhederne identificerer sojabønnerne på det tidspunkt, hvor de fysisk befinder sig på samme sted, hvor de forarbejdes, for at undgå, at kornene flyttes fra den ene produktionsvirksomhed til den anden, og for at have garanti for, at iblandingen sker inden for en rimelig frist efter identifikationen.

For det andet anfører Kommissionen, at de iblandingsvirksomheder, som anvender sojabønner, ikke, som anført i forelæggelseskendelsen mht. kontrollen, befinder sig i en anden situation end den, som iblandingsvirksomhederne for raps-, rybs- og solsikkefrø befinder sig i.

For det første indføres der betydeligt færre raps-, rybs- og solsikkefrø end sojabønner, som det fremgår af de statistiske oplysninger, Kommissionen har fremlagt i sagen. Følgelig er sandsynligheden for, at der anmodes om EF-støtte for importerede frø betydeligt mindre for så vidt angår raps-, rybs- og solsikkefrø end for sojabønner.

For det andet føres der streng administrativ kontrol med indførslen af raps-, rybs- og solsikkefrø i modsætning til, hvad der gælder for sojabønner, hvortil kommer, at der kræves stillet sikkerhed. Det fremgår således af Rådets forordning nr. 1594/83 af 14. juni 1983 om støtte til olieholdige frø (EFT L 163, s. 44), at den heri foreskrevne kontrol af indførslerne af raps-, rybs- og solsikkefrø kan gøres betinget af, at der stilles en sikkerhed, men at denne ikke må være større »end nødvendigt for at sikre, at der ikke foreligger nogen tilskyndelse til at unddrage de importerede frø kontrollen og uberettiget ansøge om støtte« (jf. artikel 9). Denne ordning blev gennemført ved Kommissionens forordning nr. 2681/83 af 21. september 1983 om gennemførelsesbestemmelser til støtteordningen for olieholdige frø (EFT L 266, s. 1).

En så streng kontrol med indførslerne af raps-, rybs- og solsikkefrø nedsætter i væsentlig grad risikoen for svigagtige transaktioner med importerede bønner og gør det muligt at anvende lempeligere kontrolforanstaltninger ved identifikationen af frøene hos importørerne.

Tilsidesættelse af proportionalitetsprincippet

Kommissionen anfører, at de anfægtede forskrifter sikrer, at der kun udbetales EF-støtte for sojabønner, som høstes og forarbejdes inden for Fællesskabet, hvilket formål er af afgørende betydning, hvis ordningen skal fungere hensigtsmæssigt.

Under hensyn til, dels at de arealer, hvor der dyrkes sojabønner, dækker et betydeligt område, dels at der foretages omfattende indførsler af bønner til Fællesskabet, og at disse er fritaget for told, samt endelig til, at der ikke findes nogen fast procentdel for iblandingen af bønnerne i foder, findes der kun ét tidspunkt, hvor det er muligt at foretage en effektiv kontrol med iblandingen af sojabønner i foder, nemlig tidspunktet for identifikationen af de bønner, som skal forarbejdes. De foranstaltninger, som er foreskrevet i de anfægtede EF-forskrifter, er efter Kommissionens opfattelse derfor nødvendige for at undgå omgåelse af fællesskabsordningen, og er derfor i overensstemmelse med proportionalitetsprincippet.

V — Svar på Domstolens spørgsmål

A — *Anmodning til Kommissionen om at meddele visse oplysninger*

Domstolen har henvist til Kommissionens svarskrift, side 4, hvori det hedder:

»Den betydelige udvikling i sojaproduktionen inden for Fællesskabet har haft uundgåelige følger for kontrolordningen. Så længe produktionen var begrænset, var det endnu muligt at foretage kontrollen direkte hos producenterne eller de første opkøbere. Da produktionen steg, blev kontrollen dyrere og dyrere og mindre og mindre effektiv. Manglerne ved den nuværende kontrolordning blev bekræftet af resultaterne af en undersøgelse, som Kommissionen foretog i Italien i 1988 i henhold til artikel 9 i Rådets forordning (EØF) nr. 729/70 af 21. april

1970 om finansiering af den fælles landbrugspolitik (EFT 1970 I, s. 196).«

Domstolen har som følge heraf anmodet Kommissionen om at fremlægge resultaterne af den foretagne undersøgelse.

Som svar herpå har Kommissionen fremlagt dels en skrivelse for Domstolen, som den tilsendte Italiens Faste Repræsentation ved De Europæiske Fællesskaber den 5. juni 1989 på foranledning af de kontrolundersøgelser, som var blevet foretaget i Italien i perioden mellem den 5. og 23. september 1988 og perioden mellem den 28. november og den 7. december 1988, dels en sammenfattende rapport om resultatet af den kontrol, som blev foretaget for regnskabsåret 1988 som led i afslutningen af regnskaberne for EUGFL, Garantisektionen.

B — *Spørgsmål*

Domstolen har stillet Kommissionen nedenstående tre spørgsmål.

1. I den tyvende betragtning til Kommissionens forordning (EØF) nr. 2537/89 af 8. august 1989 om gennemførelsesbestemmelser til de særlige foranstaltninger for sojabønner (EFT L 245, s. 8) hedder det: »erfaringen har... afsløret yderligere kontrolvanskeligheder i de tilfælde, hvor sojabønner iblandes direkte i foder..., og muligheden for at oplagre sojabønner uden for produktionsvirksomheden bør derfor begrænses til alene de tilfælde, hvor sojabønnerne formales med henblik på produktion af olie«. I den første betragtning til Kommissionens forordning (EØF) nr. 150/90 af 19. januar 1990 om ændring af forordning (EØF) nr. 2537/89 (EFT L 18, s. 10) hedder det: »Formålet med Kommissionens forordning (EØF) nr. 2537/89 af 8. august 1989... var blandt andet at forbedre definitionen af, hvad der forstås ved virksomhed, samt at begrænse rækkevidden heraf for så vidt angår virksomheder, der fremstiller de i artikel 2, stk. 1, litra b), omhandlede produkter bestemt til konsum eller foder på grund af de særlige kontrolproblemer, som denne type virksomhed frembyder.«

Endvidere anfører Kommissionen i sit svarskrift på side 7, at »denne form for virksomhed er forbundet med en særlig risiko for svigagtige transaktioner«.

Kommissionen anmodes i den forbindelse om at give en præcis beskrivelse af de omhandlede »særlige kontrolproblemer«, de »yderligere kontrolvanskeligheder« og den risiko for svigagtige transaktioner, som angives at være forbundet med fremstillingen af foder, såvel i forhold til de andre former for forarbejdning af sojabønner, som i forhold til fremstillingen af foder på grundlag af andre olieholdige frø.

Herpå har Kommissionen svaret, at de særlige kontrolproblemer og den risiko for svigagtige transaktioner, som er forbundet med iblandingen af sojabønner i foderstoffer, skyldes følgende omstændigheder:

— De investeringer, som kræves til fremstilling af foderstoffer, er lave, da det ikke engang er nødvendigt for virksomhederne at have nogen faste installationer, hvorfor antallet af de støttemodtagere, som må kontrolleres, er meget højt.

— Fremstillingen af foderstoffer sker på grundlag af et meget forskelligt udbud af produkter, hvorfor det ikke på grundlag af slutproduktet er muligt at fastslå, om de anvendte produkter også virkelig er dem, hvortil der er indbetalt støtte. Kontrollen må derfor foretages på et tidligere tidspunkt, før iblandingen sker, og der må træffes de nødvendige foranstaltninger til at undgå, at de bønner, som identificeres, før de iblandes, videresælges til tredjemand med henblik på udbetaling af yderligere støtte.

— Efter italiensk lov er oliefabrikanterne undergivet en betydelig strengere kontrol (bønnerne kontrolleres af finansinspektionen (»guardia di finanza«)), end der gælder for iblandingsvirksomhederne.

— Risikoen for svigagtige transaktioner er betydelig mindre for de øvrige frø (raps-, rybs- og solsikkefrø) ikke blot, fordi der skal stilles sikkerhed, men også, og navnlig, på grund af de ringe mængder, som anvendes til fremstillingen af foderstoffer (for EF's produktion af solsikker og raps i produktionsåret 1990/1991 udgjorde denne mængde henholdsvis 2 og 5%).

2. Kommissionen anfører i sit svarskrift på side 10, at »indførslen af raps-, rybs- og solsikkefrø, i modsætning til, hvad der gælder for sojabønner, er undergivet en streng administrativ kontrol, hvortil kommer, at der skal stilles sikkerhed« og at »denne strenge kontrol med indførslerne af raps-, rybs- og solsikkefrø i væsentlig grad nedsætter risikoen for svigagtige transaktioner med de importerede frø, hvilket gør det muligt at anvende lempeligere kontrolforanstaltninger ved identifikationen af frøene hos iblandingsvirksomhederne«.

Kommissionen anmodes om at angive grundene til, at der ikke er blevet indført en tilsvarende ordning for indførslen af sojabønner.

Som svar herpå har Kommissionen anført, at indførslerne af sojabønner i Fællesskabet er betydeligt mere omfattende end indførslerne af andre olieholdige frø, hvorfor det vil være urimeligt og for rigoristisk at indføre en tilsvarende sikkerhedsstillelsesordning for disse olieholdige frø. På grund af de mange transaktioner, som foretages på dette område, vil det være meget vanskeligt og omstændeligt at administrere en sådan ordning.

3. Kommissionens forordning nr. 2537/89 af 8. august 1989 om gennemførelsesbestemmelser til de særlige foranstaltninger for sojabønner, som ændret ved Kommissionens forordning (EØF) nr. 150/90 af 19. januar 1990, indeholder følgende bestemmelse i artikel 3, stk. 2, med henblik på at sikre kontrollen med, om den pågældende virksomhed har ret til støtte:

»... 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

— 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«.

Selskabet Mignini har i sit svarskrift på side 7 anført følgende: »... i den del af forarbejdningsindustrien, som anvender sojabønner til iblanding i foder, er produktionssystemet og -metoderne (produktformler, automatisering mv.) samt basis- og slutprodukternes egenskaber så ens og gennemskuelige, at det både er nødvendigt og tilstrækkeligt til en sikker efterprøvelse af de forarbejdede mængder, at produkt- og finansbogholderiet kontrolleres«.

Under hensyn til de betingelser for kontrollen med støtten, som skal være opfyldt efter artikel 3, stk. 2, i forordning nr. 2537/89, anmodes Kommissionen om at oplyse, hvorfor den fandt, det var nødvendigt for at sikre en effektiv kontrol med udbetalingen af EF-støtten til foderfabrikanter, at begrebet virksomhed blev restriktivt defineret i forordning nr. 150/90.

Herpå har Kommissionen svaret, at selv om en regnskabskontrol er gennemførlig, er det ikke sikkert, at det også er muligt at gennemføre en fysisk kontrol. Hvis ikke det er muligt at kontrollere hvor stor en procentdel, der er iblandet af et bestemt produkt, hvortil der udbetales EF-støtte, er det heller ikke muligt at kontrollere rigtigheden af et regnskab. Dette er ifølge Kommissionen den afgørende forskel på fremstillingen af foderstoffer og fremstillingen af olie, hvor den kombinerede anvendelse af en fysisk og en regnskabsmæssig kontrol er helt præcis.

Endelig anfører Kommissionen, at begrebet »virksomhed« blev restriktivt defineret i forordningen for at tvinge fabrikanterne til at foretage identifikationen af bønnerne udelukkende, når disse befinder sig fysisk på det samme sted som der, hvor de forarbejdes. Hermed har Kommissionen villet sikre sig mod, at bønnerne overflyttes til en anden produktionsvirksomhed efter, at de er blevet identificeret, og dermed opnå garanti for, at de bønner, som er blevet identificeret, blandes i foderstofferne inden for et vist rimeligt tidsrum, således at kontrollen med produkterne kan følges op.

F. Grévisse
Refererende dommer