derada como desproporcionada ao objectivo de prevenção das fraudes. Com efeito, por um lado, o regime de ajuda prevê formas diversificadas de controlo, designadamente quanto à origem das sementes transformadas, que permitem determinar a existência de eventuais fraudes, e, por outro, a referida obrigação pode implicar custos elevados para as empresas, que poderão ser obrigadas a construir novas instalações de armazenagem. Viola simultaneamente o princípio da igualdade, na medida em que se aplica aos transformadores que fabricam alimentos destinados à alimentação humana ou animal mas não aos que produzem óleo de soja, sem que esta diferença de tratamento entre as duas categorias de transformadores se justifique objectivamente. Por estas razões o disposto no artigo 2.°, n.° 1, alínea b), do Regulamento n.° 2537/89, após as alterações nele introduzidas pelo artigo 1.°, n.° 1, do Regulamento n.° 150/90, não pode ser considerado válido.

RELATÓRIO PARA AUDIÊNCIA
apresentado no processo C-256/90 *

I — Enquadramento jurídico do litígio

A fim de favorecer o desenvolvimento da produção de sementes de soja na Comunidade, sujeita à concorrência directa das sementes de soja importadas de países terceiros sem pagar direitos aduaneiros, previu-se no artigo 2.°, n.° 1, do Regulamento (CEE) n.° 1491/85 do Conselho, de 23 de Maio de 1985, que prevê medidas especiais para os grãos de soja (JO L 151, p. 15; EE 03 F35 p. 56), modificado pela última vez pelo Regulamento (CEE) n.° 2217/88 do Conselho, de 19 de Julho de 1988 (JO L 197, p. 11), que seria concedida uma ajuda, para os grãos de soja colhidos e transformados na Comunidade, igual à diferença entre o preço de objectivo, válido para uma campanha, e o preço do mercado mundial dos grãos de soja, quando este for inferior ao preço de objectivo.

Nos termos do artigo 2.°, n.° 2:

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

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

* Língua do processo: italiano.

Nos outros casos, a ajuda será concedida aos primeiros compradores:

— que preencham certas condições a determinar,

— aprovados pelo Estado-membro,

e

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

Por força do n.° 3 do mesmo artigo, o preço mínimo refere-se a uma qualidade tipo e é fixado a um nível que garanta aos produtores de grãos a realização das suas vendas a um preço tão próximo quanto possível do preço de objectivo, tendo em conta, nomeadamente, as variações de mercado, bem como as despesas de transporte dos grãos das zonas de produção até às zonas de utilização.

Tanto o preço mínimo como o preço de objectivo são fixados pelo Conselho, deliberando por maioria qualificada sob proposta da Comissão (artigo 2.°, n.° 6).

O Regulamento (CEE) n.° 2194/85 do Conselho, de 25 de Julho de 1985, que adopta as regras gerais relativas às medidas especiais para os grãos de soja (JO L 204, p. 1; EE 03 F36 p. 192), modificado pela última vez pelo Regulamento (CEE) n.° 1231/89 do Conselho, de 3 de Maio de 1989 (JO L 128, p. 24), esclarece que a ajuda é paga ao primeiro comprador quando o montante for definitivo e após se ter verificado que os grãos de soja ou foram transformados na Comunidade, para a produção de óleo ou tendo em vista outras utilizações relativas à alimentação humana ou animal, caso o primeiro comprador seja o transformador, ou vendidos ou entregues a um transformador da Comunidade para a produção de óleo ou tendo em vista a alimentação humana ou animal, caso o primeiro comprador não seja o transformador. A ajuda pode, todavia, ser paga adiantadamente desde que as sementes tenham sido identificadas e seja constituída uma garantia. Por «identificação» entende-se o acto pelo qual o organismo competente do Estado-membro atesta que, para a quantidade de sementes de soja que são objecto do pedido, o montante da ajuda a conceder é o válido no dia da apresentação do pedido. A identificação das sementes efectua-se após a sua entrada na empresa onde serão transformadas e antes da sua transformação.

O Regulamento (CEE) n.° 2537/89 da Comissão, de 8 de Agosto de 1989, relativo às regras de execução das medidas especiais para as sementes de soja (JO L 245, p. 8), estabelece no seu artigo 2.°:

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

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

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

— qualquer instalação de armazenagem fora desse recinto que se encontre no território aduaneiro do Estado-mem-

bro em que se situe o estabelecimento de produção, que apresente garantias suficientes para efeitos de controlo dos produtos armazenados e que tenha sido previamente aprovada pelo organismo encarregado do controlo;

b) quer um estabelecimento de fabrico de alimentos destinados à alimentação humana ou animal e com características tais que possam ser utilizados em natureza pelo consumidor final;

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

Este diploma foi completado pelo Regulamento (CEE) n.° 150/90 da Comissão, de 19 de Janeiro de 1990, que altera o Regulamento (CEE) n.° 2537/89, relativo às regras de execução das medidas especiais para as sementes de soja (JO L 18, p. 10), que ao artigo 2.°, n.° 1, alínea b), aditou o seguinte texto:

«Este estabelecimento deve estar equipado com uma instalação de armazenagem, situada no seu perímetro, cuja capacidade, determinada pelo organismo encarregado do controlo, deve ser adaptada às exigências do presente regulamento, no que diz respeito às disposições relativas à identificação das sementes e ao controlo da sua presença e da sua utilização pela empresa.»

II — Matéria de facto e tramitação processual

A sociedade Mignini SpA, com sede em Petrignano di Assisi, produz e comercializa alimentos para animais. Para este efeito, utiliza sementes de soja que adquire, designadamente, aos produtores situados na vizinhança do seu estabelecimento. Neste caso, a sociedade Mignini celebra, em conformidade com o disposto no Regulamento n.° 2194/85, de 25 de Julho de 1985, contratos ditos «de cultura» com os produtores a fim de obter a concessão de uma ajuda em matéria de preços.

Em 3 de Abril de 1989, a sociedade Mignini celebrou com a sociedade Ciri agricola Srl um «contrato de cultura». Em cumprimento desse contrato, a sociedade Ciri agricola procedeu, em 19 de Outubro de 1989, à entrega de 37,70 quintais do produto em questão, que foram armazenados num entreposto da sociedade Mignini, situado na comuna de Capezzale (circunscrição de Petrignano di Assisi), no exterior do perímetro do seu estabelecimento de produção.

A sociedade Mignini solicitou e obteve da Azienda di Stato per gli interventi nel mercato agricolo (a seguir «AIMA»), em 12 de Fevereiro de 1990, o certificado que comprova a identificação por esse organismo das sementes entregues à sociedade e, com base nesse certificado, solicitou, em 13 de Fevereiro de 1990, o pagamento antecipado da ajuda, fornecendo as garantias bancárias necessárias para o efeito. Por carta de 19 de Fevereiro de 1990, a AIMA informou a sociedade Mignini de que o seu pedido de pagamento antecipado da ajuda tinha sido indeferido pois tinham chegado à conclusão, com base no exame dos documentos juntos ao pedido, de que o produto identificado tinha sido armazenado num entreposto situado em Petrignano di Assisi, comuna de

Capezzale, no exterior do perímetro do estabelecimento de produção dos alimentos para animais da sociedade, sito igualmente em Petrignano de Assisi, mas na comuna de Via dei Pini.

De acordo com a AIMA, esta circunstância impedia o pagamento da ajuda visto verificar-se, nesse caso, violação do disposto no artigo 2.°, n.° 1, alínea b), do Regulamento n.° 2537/89, na redacção do citado Regulamento n.° 150/90.

A sociedade Mignini SpA, que também não viu satisfeita a sua pretensão após interposição de recurso gracioso, accionou a AIMA perante o Pretore di Perugia, citada em 28 de Junho de 1990. Solicitava que, após remessa do processo ao Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias, o Pretore declarasse inválidas as disposições do artigo 2.°, n.° 1, alínea b), do Regulamento n.° 2537/89 da Comissão, de 8 de Agosto de 1989, na redacção do Regulamento n.° 150/90, de 19 de Janeiro de 1990, e condenasse a AIMA a pagar-lhe a quantia de 1 650 000 LIT.

Por despacho de 6 de Agosto de 1990, o Pretore di Perugia, considerando que, «subsistindo fortes dúvidas quanto à legitimidade da obrigação imposta pela citada disposição aos primeiros transformadores de sementes de soja produtores de alimentos e sendo a questão relevante para efeitos de decisão do presente litígio», suspendeu a instância e ordenou a remessa do processo ao Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias «para que se pronuncie a título prejudicial sobre a validade do artigo 2.°, n.° 1, alínea b), do Regulamento n.° 2537/89 da Comissão, de 8 de Agosto de 1989, na redacção do Regulamento n.° 150/90, de 19 de Janeiro de 1990».

III — Tramitação processual no Tribunal de Justiça

O despacho do Pretore di Perugia, de 6 de Agosto de 1990, foi registado na secretaria do Tribunal de Justiça em 22 de Agosto de 1990.

Em conformidade com o artigo 20.° do Protocolo relativo ao Estatuto do Tribunal de Justiça da CEE, a sociedade Mignini SpA, demandante no processo principal, representada por Emilio Cappeli, Paolo De Caterini e Corrado Zaganelli, advogados do foro de Roma, o Governo italiano, representado pelo professor Luigi Ferrari Bravo, chefe do serviço do contencioso diplomático do Ministério dos Negócios Estrangeiros, na qualidade de agente, assistido por Oscar Fiumara, avvocato dello Stato, e a Comissão das Comunidades Europeias, representada por Eugenio de March, consultor jurídico, na qualidade de agente, apresentaram observações escritas.

Com base no relatório preliminar do juiz-relator, ouvido o advogado-geral, o Tribunal decidiu iniciar a fase oral do processo sem instrução.

Por decisão de 14 de Novembro de 1991, e em conformidade com o artigo 95.°, n.ºs 1 e 2, do Regulamento de Processo, o Tribunal decidiu atribuir o processo à Quinta Secção.

IV — Observações apresentadas ao Tribunal de Justiça

A *sociedade Mignini* e o *Governo italiano* sustentam que as disposições em litígio são inválidas, por contrariarem o princípio da igualdade de tratamento e o princípio da proporcionalidade.

A *sociedade Mignini,* demandante no processo principal, afirma, a título preliminar, que o pedido de que o Tribunal de Justiça se pronuncie sobre a validade das disposições em litígio resulta de uma iniciativa comum às empresas italianas que produzem alimentos para animais e cujo alvo são as disposições que as impedem, de facto, de beneficiar de um regime de incentivos de que são destinatárias.

Refere que, face aos argumentos dos serviços da Comissão e antes de instaurar qualquer processo com o objectivo de proteger os interesses dos seus membros, a entidade encarregada de defender e proteger os interesses dessa indústria (Associazione nazionale tra i produttori di alimenti zootecnici, a seguir «Assalzo»), decidiu solicitar o parecer de peritos qualificados para avaliar da pertinência dos argumentos apresentados pela administração comunitária.

Foi assim que, por cartas de 15 de Setembro de 1989, esta entidade solicitou, por um lado, ao professor Gianfranco Piva, presidente da faculdade de agronomia da Universidade Piacenza e director do Instituto de Ciências de Nutrição dessa mesma universidade, um parecer sobre a tese segundo a qual a transformação da soja em óleo se efectua de acordo com um rendimento fixo, ao contrário do que ocorre quando as sementes são utilizadas na produção de alimentos para animais, e, por outro, ao professor Pier-Luigi Navarotto, titular da cadeira de construção rural na Universidade de Milão, que se debruçasse sobre as consequências que, para a economia e organização dos produtores de alimentos para animais, adviriam da obrigação de armazenar a soja em locais situados no interior do perímetro do estabelecimento de produção.

A sociedade Mignini alega que o relatório do professor Piva, baseado, entre outros, num estudo efectuado durante um período de oito anos (de 1981 a 1988) sobre empresas italianas, e, portanto, incontestável, prova que os valores mínimos e máximos de teor em óleo variam entre 31 % e 76 %, e refere que «é cientificamente incorrecto afirmar que o teor em óleo das sementes de soja é suficientemente constante e, portanto, que a tese... segundo a qual o rendimento em óleo se verifica de acordo com uma percentagem fixa» é falsa. Acrescenta que esse mesmo relatório refere que a incorporação da soja nos alimentos para animais pode ser facilmente verificada com base em documentos fiscais e contabilísticos que são, sistematicamente, submetidos ao controlo dos órgãos do Estado.

A sociedade Mignini alega igualmente que o relatório do professor Navarotto, após ter frisado que as técnica de gestão dos *stocks* utilizadas na indústria dos alimentos para animais conduzem a reduzir ao mínimo os *stocks* de matérias-primas e de produtos acabados, avalia, a título de exemplo, em 2 milhares de milhões de LIT o custo da estrutura de armazenagem necessária a um fabricante de alimentos para animais que produza cerca de 100 000 toneladas por ano, para respeitar a regulamentação comunitária, e conclui da seguinte forma: «uma modificação da organização da empresa de um fabricante moderno de alimentos para animais, tal como deveria ocorrer se esse fabricante fosse obrigado a dotar-se de entrepostos de armazenagem de matérias-primas para longos períodos, teria consequências nefastas sobre a economia da empresa, não só porque faria com que aumentassem os custos de amortização dessas empresas no que se refere às provisões financeiras, mas também devido às dificuldades de organização que inevitavelmente provocariam uma diminuição de produtividade da empresa».

A sociedade alega, por último, que, se é verdade que outrora os fabricantes de alimentos para animais utilizavam sobretudo bagaço de soja, adquirido aos fabricantes de óleo sob a forma de resíduos após a extracção daquele, os mais actuais processos de fabrico de alimentos para animais impõem que aos alimentos se incorporem sementes de soja directamente adquiridas aos produtores.

Sublinha, em especial, que os fabricantes de alimentos para animais que se abasteciam inicialmente no mercado mundial, onde se praticam melhores preços em virtude de não estarem sujeitos aos direitos aduaneiros, passaram a fazê-lo junto dos produtores comunitários quando puderam passar a beneficiar da ajuda aos preços e quando, por consequência, passaram a ter um interesse específico em abastecer-se em grãos de soja de origem comunitária.

Em seu entender, a impossibilidade económica em que se encontram os fabricantes de alimentos para animais de construírem os armazéns impostos pela regulamentação comunitária, que tornam impossível qualquer abastecimento em sementes de soja de origem comunitária, impede, assim, esses fabricantes de beneficiarem da ajuda.

Para impugnar a validade do artigo 2.°, n.° 1, alínea b), do Regulamento n.° 2537/89, alterado pelo citado Regulamento n.° 150/90, a sociedade Mignini sustenta, por um lado, que essas disposições são contrárias ao princípio da igualdade de tratamento e, por outro, ao princípio da proporcionalidade.

No que se refere à violação do princípio da igualdade de tratamento

A sociedade recorda, antes de mais, que a jurisprudência do Tribunal de Justiça relativa ao princípio da não discriminação enunciado no artigo 40.°, n.° 3, segundo parágrafo, do Tratado CEE em matéria de política agrícola comum, que é um dos aspectos do princípio geral de igualdade de tratamento, considera que se verifica discriminação quando situações comparáveis recebem um tratamento diferenciado, quando a intervenção da autoridade pública se processa de acordo com modalidades diferentes que desequilibram as capacidades das empresas em matéria de concorrência e quando a desigualdade de tratamento objectivamente não se justifica.

A sociedade sublinha, em primeiro lugar, que, no que se refere às modalidades e às condições de armazenagem dos produtos, a diferença de tratamento entre as fábricas de extracção de óleo e os produtores de alimentos para animais é manifesta e não contestada. O Governo italiano acrescenta que essa diferença de tratamento, que considera excessiva, existe não só entre os fabricantes de alimentos à base de soja e os primeiros adquirentes, mas também entre esses fabricantes e os fabricantes de alimentos à base de outras sementes oleaginosas, como a colza, ainda que em substância as situações sejam idênticas.

Sustenta, em segundo lugar, que, contrariamente ao que a AIMA parece pretender, as fábricas de extracção de óleo e os fabricantes de alimentos para animais não se encontram numa situação diferente, designadamente no que se refere às fiscalizações.

Alega, antes de mais, que, na perspectiva dos objectivos do regime da ajuda à produ-

ção de soja, as fábricas de extracção de óleo e os fabricantes de alimentos para animais se encontram numa situação comparável, pois o citado Regulamento n.° 2537/89 [artigos 2.° e 3.°, alínea a)], agrupa, sem qualquer distinção, sob a mesma denominação de «primeiro comprador transformador» as fábricas de extracção de óleo, as empresas de fabrico de alimentos para animais e as indústrias alimentares.

A sociedade sustenta, em seguida, que as razões invocadas pela Comissão para justificar a medida em litígio, ou seja, a necessidade de controlar a quantidade de sementes de soja efectivamente transformadas pelos operadores, não têm fundamento.

A esse respeito sublinha, conjuntamente com o Governo italiano, que as «dificuldades suplementares de controlo» referidas no vigésimo considerando dos fundamentos do Regulamento n.° 2537/89 ficaram por esclarecer.

Apresenta, além disso, os seguintes argumentos:

— o Regulamento n.° 150/90, de 19 de Janeiro de 1990, que aditou ao artigo 2.°, n.° 1, alínea b), do Regulamento n.° 2537/89 um novo parágrafo que agrava o âmbito da discriminação, assenta numa fundamentação que, tal como afirmou Pretore di Perugia, é obscura e não introduz nenhum critério objectivo que permita justificar a diferença de tratamento;

— o Regulamento n.° 2537/89 não prevê qualquer controlo especial relativamente às indústrias alimentares e nenhuma fiscalização específica foi prevista em relação e na sequência da obrigação de armazenagem no interior do perímetro do estabelecimento, pois os capítulos de I a III do citado regulamento estabelecem modalidades e condições de controlo idênticas para todos os primeiros adquirentes e transformadores;

— o argumento apresentado pela Comissão segundo o qual a utilização de soja para a produção de óleo podia ser mais facilmente controlada do que a sua utilização na produção de alimentos para animais visto o rendimento em óleo ser constante, ao contrário do que acontece quando as sementes são incorporadas nos alimentos para animais, é cientificamente inexacto e incorrecto pois o teor em óleo comporta uma componente variável (precisamente 76 %), tal como ficou demonstrado no parecer do professor Piva. A sociedade acrescenta que, tal como foi acentuado no parecer Piva, a utilização de soja na produção de alimentos para animais é susceptível de ser facilmente controlada e com exactidão;

— tal como o Pretore di Perugia sublinhou no seu despacho de reenvio, a transformação em óleo modifica o estado físico das sementes, que passam do estado sólido ao estado líquido, com as possibilidades de manipulação que essas transformações acarretam, o que torna o controlo mais difícil. A isto acresce o facto de os alimentos para animais serem fabricados de acordo com fórmulas fixas e certificadas pelo produtor e processos de produção inteiramente elaborados por computador em laboratório. De acordo com a sociedade, o alto custo da elaboração das fórmulas de composição

e dos programas de fabrico impediria qualquer modificação das quantidades de soja a incorporar pelos produtores.

A sociedade sustenta, por conseguinte, que não existe uma exigência de controlo específico no que se refere aos fabricantes de alimentos para animais e que, de qualquer modo, supondo que essa exigência existe, não é indispensável para dar cumprimento às condições impostas que os armazéns se situem dentro do perímetro do estabelecimento de produção.

Recorda, a este respeito, que o regime de ajuda estabelecido para as outras sementes de oleaginosas [Regulamento (CEE) n.° 1594/83 do Conselho, de 14 de Junho de 1983, relativo à ajuda para as sementes oleaginosas — JO L 163, p. 44; EE 03 F28 p. 70 — e o Regulamento (CEE) n.° 2681/83 da Comissão, de 21 de Setembro de 1983, que estabelece as regras de aplicação do regime de ajuda para as sementes de oleaginosas — JO L 266, p. 1; EE 03 F29 p. 20] não estabelece qualquer distinção entre as fábricas de extracção de óleo e os fabricantes de produtos para animais no que se refere à armazenagem das sementes, a despeito da identidade absoluta das situações relativamente aos produtores de soja, designadamente quanto aos controlos.

Quanto à violação do princípio da proporcionalidade

A sociedade Mignini recorda que, de acordo com uma jurisprudência constante no Tribunal de Justiça (v., designadamente, acórdão de 30 de Junho de 1987, Roquette frères, 47/86, Colect., p. 2914), importa, «a fim de determinar se uma disposição de direito comunitário é compatível com o princípio da proporcionalidade, verificar se os meios que prevê se revelam aptos a realizar o objectivo visado e não vão além do necessário para o alcançar».

A sociedade e o Governo italiano sustentam que a obrigação de armazenagem no interior do perímetro do estabelecimento é, por um lado, inútil para efeitos de controlo e, por outro, comporta um sacrifício excessivo para as empresas em causa.

De acordo com o Governo italiano, o sistema de identificação previsto pelo citado Regulamento n.° 2537/89 era eficaz e suficiente para efeitos do controlo.

Com o objectivo de contestar a utilidade das disposições em litígio, a sociedade alega, antes de mais, que o Regulamento n.° 2194/85 do Conselho, de 25 de Julho de 1985, que adopta as regras gerais relativas às medidas especiais para os grãos de soja, estabelece um sistema de controlo que inclui, fundamentalmente, um controlo por amostragem das superfícies cultivadas com soja e um controlo da contabilidade de existências das empresas bem como, se necessário, da contabilidade financeira dos requerentes da ajuda (oitavo considerando e artigo 6.°).

Sublinha em seguida que, para se alcançarem os objectivos do sistema de ajudas, as medidas de controlo devem permitir determinar qual e quanta soja de origem comunitária foi fornecida ao transformador e se essa soja foi efectivamente transformada.

Num tal sistema, o cultivo e a comercialização das sementes, até à sua entrega ao primeiro adquirente, são verificados através da comparação entre os «contratos de cultura» e as declarações de fornecimento, tendo em conta o rendimento observado nas zonas de produção. O controlo das quantidade trans-

formadas é efectuado através da contabilidade de existências e, eventualmente, da contabilidade financeira.

A obrigação de armazenagem no interior do perímetro do estabelecimento é inútil pois não impede as fraudes e não se traduz numa melhoria do controlo se se considerar que a fraude se produz aquando da transformação. Além disso, se se admitir que uma tal fraude é possível, a obrigação de armazenagem dentro do perímetro do estabelecimento devia ser igualmente imposta às fábricas de extracção de óleo.

A sociedade alega, por último, que, tal como o parecer do professor Piva o demonstra, o sistema e os métodos de produção, bem como as características dos produtos de base e dos produtos acabados, são suficientemente rígidos e transparentes para permitirem, a partir da contabilidade de existências e da contabilidade financeira da empresa, *a posteriori*, a exacta determinação das quantidades transformadas.

Para demonstrar o carácter excessivo das disposições em litígio, a sociedade alega, antes de mais, que as disposições em causa desprezam as regras de armazenagem e de organização da produção na indústria dos alimentos para animais e perturbam, por conseguinte, o processo de produção nas empresa modernas e tecnologicamente avançadas. Recorda em seguida que, de acordo com o parecer do professor Navarotto, tanto o processo de produção como as estruturas e os estabelecimentos de produção são concebidos e organizados, nas empresas modernas, de tal forma que os produtos de base entram no estabelecimento no início do ciclo de produção sem necessidade de armazenagem e são inteiramante utilizados no decurso de cada um dos ciclos, que têm normalmente a duração de um dia. As disposições litigiosas, que obrigam as empresas a construir armazéns no interior do perímetro do seu estabelecimento, atentam contra o direito dos empresários de organizarem da forma mais eficaz e mais correcta do ponto de vista económico os factores de produção quando essa obrigação não é indispensável para alcançar o objectivo prosseguido, pois este pode ser alcançado através de um controlo de contabilidade menos pesado e mais eficaz.

Por último, de acordo com a sociedade, o prejuízo assim causado aos fabricantes de alimentos para animais traduz-se em excluí-los pura e simplesmente do regime das ajudas à soja.

Com efeito, sendo os contratos de abastecimento celebrados para toda a campanha antes do seu início, os fabricantes de alimentos para animais não podem, salvo criando capacidades de armazenagem muito superiores às que actualmente possuem, retirar as quantidades de sementes necessárias para obter o pagamento dos prémios comunitários e, em consequência, pagar aos seus fornecedores.

Não sendo, portanto, este tipo de abastecimento rentável, os fabricantes de alimentos para animais ficavam, na prática, excluídos do benefício da ajuda e deviam, portanto, abastecer-se junto das fábricas de extracção de óleo, que era o que estas últimas pretendiam.

O *Governo italiano* esclarece, a este respeito, que, sendo o montante unitário da ajuda comunitária fixado pela Comissão

pelo menos duas vezes por mês ponderadas as variações de preço registadas no mercado mundial, o momento em que o produto é identificado é da maior importância pois determina o montante da ajuda a que tem direito o primeiro adquirente. Compete a este último determinar o momento mais oportuno para apresentar o seu pedido de identificação, a que é apenso o pedido de ajuda. Ora, nos termos do artigo 11°, n.° 2, do Regulamento n.° 2537/89, o pedido de identificação «só é aceite se as sementes tiverem entrado na empresa o mais tardar no dia da sua apresentação», devendo a identificação, além disso, ser solicitada pelo menos três dias antes da transformação ou ainda com mais antecedência em caso de pedido enviado por telecópia ou telex, por força dos artigos 12.° e seguintes do citado regulamento.

A isto acresce o facto de que, por força do artigo 6.°, n.° 2, alínea d), do citado regulamento, o primeiro comprador deve receber a totalidade da quantidade de sementes colhida objecto do contrato. O primeiro adquirente fabricante de alimentos para animais, se dispuser de uma capacidade de armazenagem reduzida, apenas pode, portanto, celebrar um número limitado de contratos, haja em vista as condições de identificação e o carácter manifestamente não rentável, do ponto de vista económico, de uma operação que consistiria em guardar as sementes armazenadas no exterior do perímetro do estabelecimento de transformação, sem poder beneficiar da ajuda correspondente.

Nestas condições, um fabricante de alimentos para animais beneficiaria da ajuda não em função das próprias escolhas económicas, mas apenas em função do ritmo de transformação das sementes pelas suas próprias instalações. Não podendo armazenar o produto sem beneficiar da ajuda seria obrigado a aprovisionar-se junto de um intermediário (primeiro adquirente não transformador), o que faria com que as suas despesas aumentassem.

A *Comissão* sustenta, pelo contrário, que o regulamento em litígio não é inválido.

Recorda, a título preliminar, a evolução do regime das ajudas comunitárias à produção de soja.

Refere, assim, que a produção anual de sementes de soja na Comunidade, limitada no início a 4 000 toneladas por ano, aumentou sensivelmente a partir da campanha de 1975/1976, para alcançar um total de 2 milhões de toneladas na campanha de 1989/1990.

O Regulamento (CEE) n.° 1900/74 do Conselho, de 15 de Julho de 1974, que prevê medidas especiais para as sementes de soja (JO L 201, p. 58), estabeleceu, em seguida, um sistema de ajuda ao primeiro adquirente em função da quantidade realmente produzida. Este sistema favoreceu o desenvolvimento das superfícies cultivadas que passaram de 4 000 hectares em 1979 para 600 000 hectares em 1989/1990.

No início da campanha de 1985/1986, procedeu-se a uma nova modificação do regime de ajudas a fim de que estas sejam igualmente pagas às empresas de transformação das sementes de soja.

Foi este o objectivo do Regulamento n.° 1491/85 do Conselho, de 23 de Maio de 1985, que prevê medidas especiais para os grãos de soja, e do Regulamento n.° 2194/85 do Conselho, de 25 de Julho de 1985, que adopta as regras gerais relativas às medidas especiais para os grãos de soja.

A Comissão alega que o considerável desenvolvimento da produção de soja na Comunidade afectou, de forma inevitável, o regime de controlo. Ao passo que era possível efectuar directamente os controlos junto dos produtores ou dos primeiros adquirentes quando a produção era limitada, estes passaram a ser cada vez mais caros e menos eficazes quando a produção aumentou de forma considerável, tal como o revela o inquérito realizado em Itália pela Comissão em 1988, em conformidade com o artigo 9.° do Regulamento (CEE) n.° 729/70 do Conselho, de 21 de Abril de 1970, relativo ao financiamento da política agrícola comum (JO L 74, p. 13; EE 03 F3 p. 220).

Foi neste contexto que a Comissão adoptou, em 8 de Agosto de 1989, o citado Regulamento n.° 2537/89, relativo às regras de execução das medidas especiais para as sementes de soja, posteriormente completado pelo Regulamento n.° 150/90, de 19 de Janeiro de 1990.

A Comissão refere que esses regulamentos, tal como expressamente resulta da sua fundamentação (décimo oitavo e vigésimo considerandos do Regulamento n.° 2537/89 e primeiro considerando do Regulamento n.° 150/90), tinham por principal objectivo reforçar a definição de «empresa» e limitar o seu alcance no que diz respeito aos fabricantes de alimentos destinados à alimentação humana ou animal, dados os problemas colocados pelo controlo desse tipo de actividades.

De acordo com a Comissão, o conceito de empresa a que se refere o Regulamento n.° 2537/89 corresponde ao utilizado no regime de ajuda à produção de sementes de oleaginosas, em que a empresa é concebida como o local físico no interior do qual se procede à «identificação» das sementes, quer dizer, à determinação dos parâmetros da ajuda (peso das sementes, taxa da ajuda) que será paga ao operador. A identificação das sementes num local determinado obedece à necessidade de controlar fisicamente, se for caso disso, as declarações do operador.

Além disso, a identificação dá início à contagem do prazo durante o qual as sementes devem ser transformadas e impede a sua saída da empresa até ao momento da sua transformação (artigos 21.° e 29.° do Regulamento n.° 2537/89).

Embora o Regulamento n.° 2537/89 nada de fundamental tenha alterado no que se refere aos fabricantes de óleo («trituradores»), bem como no que se refere aos primeiros adquirentes não transformadores, previu, em contrapartida, que, no que se refere aos fabricantes de alimentos destinados à alimentação humana ou animal («incorporadores»), as instalações de armazenagem se devem encontrar no interior do perímetro do estabelecimento de produção, a fim de se prevenir os riscos de fraude específicos a esse tipo de actividade.

A Comissão recorda, a este respeito, que, nos termos do artigo 2.° do Regulamento n.° 1491/85 do Conselho, de 23 de Maio de 1985, a ajuda só poderá ser concedida para os grãos de soja colhidos e transformados na Comunidade e que o sistema de controlo serve, sobretudo, para verificar que a ajuda não foi solicitada para sementes de soja importadas de países terceiros, operação extremamente fácil visto se encontrar isenta de direitos aduaneiros e não implicar a constituição de uma qualquer caução, contrariamente às importações de outras sementes de oleaginosas.

Por outro lado, como existe um grande número de produtos que entram no fabrico dos alimentos, é, na prática, particularmente difícil verificar a percentagem de incorporação de sementes de soja no produto acabado (alimentos compostos).

Em contrapartida, no caso das fábricas de extracção de óleo, é fácil verificar a quantidade de sementes utilizada para produzir o óleo pois a transformação obedece a rendimentos padrão.

A Comissão sustenta, por um lado, que as disposições em litígio não são contrárias nem ao princípio da igualdade de tratamento nem ao princípio da proporcionalidade.

Estas diferenças justificam que os incorporadores sejam obrigados a identificar as sementes de soja no momento em que estas dão entrada no próprio lugar da sua transformação, a fim de evitar qualquer transferência das sementes de um estabelecimento de transformação para o outro e de garantir que as sementes, uma vez identificadas, serão efectivamente incorporadas dentro de um prazo razoável.

Quanto à violação do princípio da igualdade

A Comissão sustenta, em primeiro lugar, que os fabricantes de alimentos destinados à alimentação humana ou animal, que são tratados da mesma maneira pelas disposições em causa, não se encontram numa situação comparável à das outras categorias de beneficiários da ajuda comunitária («trituradores» e primeiros adquirentes não transformadores).

A Comissão sustenta, em segundo lugar, que, relativamente aos controlos e contrariamente ao referido no despacho de reenvio, os incorporadores de sementes de soja se encontram numa situação diferente da dos incorporadores de sementes de colza, nabita e girassol.

Por um lado, como a incorporação de sementes, contrariamente à trituração, não necessita nem de investimentos nem de infra-estruturas importantes, o número de beneficiários potenciais da ajuda é muito maior que o dos trituradores (em Itália existiriam mais de 1 000 «incorporadores»).

Por um lado, as importações de sementes de colza, nabita e girassol ficam muito aquém das de sementes de soja, tal como resulta das estatísticas por ela juntas aos autos. Assim, a probabilidade de se solicitar uma ajuda comunitária para sementes importadas era bem menor no caso das sementes de colza, nabita e girassol do que no das sementes de soja.

Por outro lado, ao contrário do que acontece com as sementes de soja, a importação de sementes de colza, nabita e girassol está sujeita a um controlo administrativo rigoroso e à prestação de uma caução, pois o Regulamento n.° 1594/83 do Conselho, de 14 de Junho de 1983, relativo à ajuda para as sementes oleaginosas (JO L 163, p. 44; EE 03 F28 p. 70), prevê um controlo das importações de sementes de colza, nabita e girassol, que pode ser acompanhado da prestação de uma caução cujo nível não pode ser superior ao «necessário para que não haja incentivo à fuga ao controlo das sementes importadas e ao pedido indevido à ajuda» (artigo 9.°) e cujo regime foi aprovado pelo Regulamento n.° 2681/83 da Comissão, de 21 de Setembro de 1983, que estabelece as regras de aplicação do regime de ajuda para as sementes de oleaginosas (JO L 266, p. 1; EE 03 F29 p. 20).

Este controlo rigoroso das importações de sementes de colza, nabita e girassol reduz de forma considerável os riscos de fraude no que se refere às sementes importadas e permite um regime de controlo menos rigoroso aquando da identificação das sementes junto dos importadores.

Quanto à violação do princípio da proporcionalidade

No entender da Comissão, as disposições em litígio garantem que a ajuda comunitária apenas será paga às sementes de soja colhidas e transformadas na Comunidade, objectivo este que reveste a maior importância para o bom funcionamento do sistema.

A Comissão alega que, em virtude de as superfícies cultivadas com sementes de soja terem passado a ser consideráveis, de as importações dessas sementes na comunidade serem importantes, livres e isentas de direitos aduaneiros e de não existir percentagem padrão de incorporação dessas sementes nos alimentos compostos para animais, o único momento para controlar eficazmente a incorporação de sementes de soja nos alimentos ocorre aquando da identificação das sementes que devem ser transformadas. Em seu entender, as disposições em litígio constituem uma medida necessária para evitar as fraudes à regulamentação comunitária e respeitam, por conseguinte, o princípio da proporcionalidade.

V — Respostas às questões colocadas pelo Tribunal de Justiça

A — *Pedido de comunicação enviado à Comissão*

O Tribunal verificou que a Comissão, na página 4 do seu memorando, observava que:

«O desenvolvimento considerável da produção de soja na Comunidade afectou, inevitavelmente, o regime de controlo. Com efeito, enquanto a produção era reduzida, ainda era possível efectuar controlos directamente junto dos produtores ou dos primeiros adquirentes. A partir do momento em que a produção aumentou, esses controlos revelaram-se ser cada vez mais caros e cada vez menos eficazes. As insuficiências do sistema de controlo em vigor foram confirmadas pelos resultados de um inquérito realizado em Itália pela Comissão em 1988, em conformidade com o artigo 9.° do Regulamento (CEE) n.° 729/70 do Conselho,

de 21 de Abril de 1970, relativo ao financiamento da política agrícola comum (JO L 94, p. 13; EE 13 F3 p. 220).»

Em consequência, solicitou à Comissão que apresentasse os resultados desse inquérito.

A Comissão apresentou ao Tribunal, por um lado, a carta que enviou em 5 de Junho de 1989 à Representação Permanente de Itália junto das Comunidades Europeias na sequência das missões de controlo efectuadas em Itália de 5 a 23 de Setembro de 1988 e de 28 de Novembro a 7 de Dezembro de 1988 e, por outro, o relatório de síntese relativo aos resultados dos controlos efectuados para efeito do apuramento das contas do FEOGA, Secção Garantia, para o exercício de 1988.

B — *Questões*

O Tribunal colocou à Comissão as seguintes questões.

1. De acordo com o vigésimo considerando do Regulamento (CEE) n.° 2537/89 da Comissão, de 8 de Agosto de 1989, relativo às regras de execução das medidas especiais para as sementes de soja (JO L 245, p. 8): «a experiência demonstra... que existem dificuldades suplementares de controlo quando as sementes de soja são incorporadas directamente nos alimentos e... por conseguinte, é conveniente limitar o recurso à possibilidade de armazenar as sementes no exterior do estabelecimento de produção aos casos em que as sementes são trituradas para a produção de óleo» e, de acordo com o primeiro considerando do Regulamento (CEE) n.° 150/90 da Comissão, de 19 de Janeiro de 1990, que altera o Regulamento (CEE) n.° 2537/89 (JO L 18, p. 10): «o Regulamento (CEE) n.° 2537/89 da Comissão, de 8 de Agosto de 1989... tem, nomeadamente, por objectivo reforçar a definição da empresa e limitar em especial o alcance dessa definição no que diz respeito aos fabricantes de alimentos referidos no n.° 1, alínea b), do artigo 2.°, dados os problemas específicos de controlo que apresenta este tipo de actividade».

Além do mais, a Comissão refere, na página 7 do seu memorando, «riscos de fraude específicos inerentes a essas actividades».

Solicita-se à Comissão que indique com exactidão quais os «problemas específicos de controlo», as «dificuldades suplementares de controlo» e os riscos de fraude que apresenta o fabrico de alimentos para animais, tanto relativamente às outras actividades de transformação de sementes de soja como relativamente às actividades de fabrico de alimentos para animais a partir de outras sementes oleaginosas.

De acordo com a Comissão, os problemas específicos de controlo, bem como os riscos de fraude próprios à incorporação de sementes de soja nos alimentos para animais, decorrem das seguintes circunstâncias:

— como os investimentos necessários para o fabrico destes alimentos são reduzidos, pois nem sequer são necessárias instalações fixas, o número de beneficiários da ajuda que deviam ser controlados é muito grande;

— como o fabrico de alimentos para animais se faz a partir de produtos muito variados, não é possível verificar, com base nos produtos acabados, se os componentes utilizados são exactamente aqueles para que foi concedida a ajuda. O controlo deve ser, portanto, efectuado «a montante», antes de qualquer incorporação, e é necessário adoptar as medidas adequadas para evitar que as sementes identificadas antes da incorporação sejam vendidas a terceiros com vista à obtenção de uma nova ajuda;

— a legislação italiana sujeita os fabricantes de óleo a controlos muito mais rigorosos (as sementes que estão sob controlo da brigada financeira, (a seguir «guardia di finanza») do que os previstos para os incorporadores;

— os riscos de fraude são muito menores com as outras sementes (colza, nabita, girassol) não apenas em virtude das cauções exigidas, mas igualmente e sobretudo devido às pequenas quantidades utilizadas no fabrico de alimentos para animais (respectivamente 2 % e 5 % da produção comunitária de girassol e de colza para a campanha 1990/1991).

2. A Comissão refere, na página 10 do seu memorando, «que, ao contrário do que se passa com as sementes de soja, a importação de sementes de colza, de nabita e de girassol está sujeita a um controlo admnistrativo rigoroso e à constituição de uma caução» e que «esse controlo rigoroso das importações de sementes de colza, de nabita e de girassol, ao reduzir consideravelmente os riscos de fraude no que toca às sementes importadas, permite aplicar um regime de controlo menos severo aquando da identificação das sementes nos incorporadores».

Pergunta-se à Comissão porque não se instituiu um sistema semelhante para a importação de sementes de soja.

A Comissão referiu que, sendo as importações de sementes de soja na Comunidade muito maiores do que as importações de outras sementes oleaginosas, um sistema de caução comparável ao instituído para estas últimas era desproporcionado e excessivamente rígido. Face ao número de processos em causa, a gestão de um tal sistema seria particularmente difícil e pesada.

3. Nos termos do artigo 3.°, n.° 2, do Regulamento (CEE) n.° 2537/89 da Comissão, de 8 de Agosto de 1989, relativo às regras de execução das medidas especiais para as sementes de soja, alterado pelo Regulamento (CEE) n.° 150/90 da Comissão, de 19 de Janeiro de 1990, a fim de permitir o controlo do direito à ajuda:

«... todas as empresas manterão uma contabilidade 'matéria' separada para as sementes de soja colhidas na Comunidade e para as sementes de soja importadas, a qual deve conter, pelo menos, as seguintes informações:

— as quantidades entradas com a indicação do peso bruto em natureza, bem como, no caso dos produtos colhidos na Comunidade, os teores de humidade e de impurezas,

— as quantidades de sementes transformadas, bem como a natureza e as quantidade dos produtos obtidos, caso o pri-

meiro comprador seja igualmente o transformador. A pedido do organismo competente, deve ser indicada a percentagem de sementes de soja utilizada nos produtos compostos obtidos,

— as quantidades de sementes ou produtos transformados que saiam da empresa e o seu destino,

— o inventário regular das existências, realizado, pelo menos, trimestralmente,

— as referências aos contratos, às declarações de entrega, às facturas ou documentos equivalentes tanto para os produtos comprados como para os produtos vendidos, bem como as referências aos documentos adequados que dizem respeito às entregas ao transformador, caso o primeiro comprador não seja o transformador».

A sociedade Mignini sustenta, na página 7 do seu memorando, que: «... numa indústria de transformação que utiliza sementes de soja para as incorporar em alimentos para animais, o sistema e os métodos de produção (fórmula dos produtos, automatismo, etc.), bem como as características dos produtos de base e dos produtos acabados são tão rígidas e tão transparentes que surge como necessário e suficiente para efeitos do controlo verificar a contabilidade matéria e financeira para se obter com exactidão as quantidades transformadas».

Face às condições estabelecidas para o controlo da ajuda pelas disposições do artigo 3.°, n.° 2, do Regulamento n.° 2537/89, solicita-se à Comissão que explique porque era necessária uma definição restritiva da empresa, como a dada pelo Regulamento n.° 150/90, para garantir um controlo eficaz do pagamento das ajudas comunitárias aos fabricantes de alimentos para animais.

No entender da Comissão, embora um controlo da contabilidade seja possível, isto não significa que um controlo físico o seja igualmente. Ora, na medida em que a percentagem de incorporação de um produto que beneficia de uma ajuda comunitária não pode ser verificada, a exactidão da contabilidade também não o pode ser. É isto, em seu entender, que distingue fundamentalmente o fabrico dos alimentos para animais do fabrico de óleo, em que a combinação dos controlos físicos e contabilísticos é exacta.

A Comissão adiantou que tinha sido adoptada uma definição restritiva de «empresa» para obrigar os fabricantes a proceder à identificação das sementes apenas quando estas estão fisicamente presentes nos locais onde são transformadas. Pretendeu, assim, evitar a deslocação das sementes de um estabelecimento para outro após a sua identificação e garantir, assim, que as sementes, uma vez identificadas, serão incorporadas nos alimentos num prazo razoável que permita um controlo frequente.

F. Grévisse
Juiz-relator