FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT CARL OTTO LENZ

föredraget den 13 juli 1995 *

A — Inledning

1. Detta mål avser tolkningen av vissa bestämmelser om stöd till produktion av sojabönor som var i kraft år 1991.

Gemenskapsbestämmelserna

2. Gemenskapen har sedan år 1979 stött odling av sojabönor genom särskilda stödåtgärder. Målet har varit att reducera den mängd sojabönor som importeras tullfritt från tredje land. Genom rådets förordning (EEG) nr 1491/85 av den 23 maj 1985 om särskilda åtgärder för sojabönor [1] bekräftades denna målsättning. I förordningen föreskrevs att det för varje produktionsår skulle fastställas ett målpris för sojabönor. Om målpriset låg över världsmarknadspriset, skulle det enligt artikel 2.1 i förordningen, för sojabönor "som skördas och bearbetas i gemenskapen", utbetalas ett stöd (som uppgick till skillnaden mellan dessa två priser). Enligt artikel 2.2 i förordningen skulle stödet utbetalas till den första köpare eller bearbetningsföretag som hade ingått ett avtal med producenten, i vilket det avtalades att det skulle betalas ett bestämt minimipris till producenten. De allmänna reglerna om beviljande av stöd, kontrollmetoderna avseende rätt till stöd, samt övriga villkor skulle enligt artikel 2.6 i förordningen fastställas av rådet. Vidare föreskrevs det i artikel 2.8 i förordningen att "tillämpningsföreskrifterna till denna artikel, bland annat beträffande de grundkrav som de avtal som nämns i andra punkten skall uppfylla", skulle fastställas av kommissionen.

3. De bestämmelser som skulle fastställas med tillämpning av artikel 2.6 i förordning nr 1491/85 finns i rådets förordning (EEG) nr 2194/85 av den 25 juli 1985 om allmänna bestämmelser om särskilda åtgärder för sojabönor [2]. Enligt artikel 2.1 i denna förordning, beviljades stöd på begäran till den

* Originalspråk: tyska.

1 — EGT nr L 151, s. 15.

2 — EGT nr L 204, s. 1, som ändrats genom rådets förordning (EEG) nr 2218/88 av den 19 juli 1988 om ändring av förordning (EEG) nr 2194/85 om allmänna bestämmelser om särskilda åtgärder för sojabönor (EGT nr L 197, s. 12) [vid översättningen fanns ingen svensk version att tillgå].

första köpare eller det bearbetningsföretag [3] som bearbetar sojabönor som skördas i gemenskapen och som:

"a) i vart fall uppfyller följande krav:

— för lagerbokföring, som uppfyller vissa krav som skall fastställas närmare,

— åtar sig att framlägga övriga uppgifter som kan visa sig vara nödvändiga för kontrollen av rätten till stöd,

— åtar sig att anmäla de fall som anges i artikel 6.1 andra stycket,

b) senast ett visst datum, som skall fastställas närmare, till behörigt organ i den medlemsstat där bönorna skördas, inge

— Nett kontrakt som ingåtts med producenten med närmare angivande av vissa villkor,

— en deklaration med uppgift om den mängd sojabönor som faktiskt levererats. Deklarationen skall skrivas under av båda parter".

4. Enligt artikel 5 i förordning nr 2194/85 beräknades det stödbelopp som skulle beviljas, med förbehåll för artikel 6, på grundlag av den i leveransdeklarationen angivna vikten av sojabönorna.

5. Artikel 6 i förordning nr 2194/85 har följande innehåll:

"1) Producentmedlemsstaterna skall införa ett kontrollsystem som säkerställer att det enbart beviljas stöd för produkter som är berättigade till detta. Systemet skall bland annat omfatta stickprovskontroll av den odlade arealen samt kontroll av lagerbokföring samt om

3 — I den ursprungliga versionen av förordning nr 2194/85 talades det om "den första köparen". Efter ändringen genom förordning nr 2218/88 användes däremot "bearbetningsföretag". Avsikten var möjligtvis endast att betala stöd till den första köpare som samtidigt var ett bearbetningsföretag (se även artikel 2.2 i förordningen). Emellertid talas det även efter ändringen i vissa delar av förordningen fortfarande om "den första köparen". Denna fråga skall jag inte gå in på närmare, eftersom det inte har någon betydelse för att kunna svara på de frågor som ställts.

nödvändigt stödsökandens ekonomiska bokföring.

Medlemsstaterna genomför lämpliga kontroller

— varje gång den mängd som levereras av en producent till en första köpare överstiger den mängd som rimligtvis kan produceras på den berörda arealen, eller

— om det föreligger tvivel.

2) Medlemsstaterna skall bistå varandra med ömsesidig hjälp."

6. Tillämpningsföreskrifterna till dessa bestämmelser fanns i kommissionens förordning (EEG) nr 2537/89 av den 8 augusti 1989 om tillämpningsföreskrifter för de särskilda åtgärderna för sojabönor [4]. I artikel 6.2 i denna förordning angavs vilka uppgifter som skulle finnas i ett avtal som hade ingåtts med producenten av sojabönor. Till dessa uppgifter hörde i synnerhet följande:

"e) slutgiltig uppgift uttryckt i hektar och ar om de arealer som har besåtts,

f) uppgifter som är nödvändiga för att ifrågavarande arealer skall kunna identifieras ...,

g) uppgift om den avkastning som producenten uppnått vid närmast föregående skörd,

..."

7. I förevarande fall är det i synnerhet artikel 6.3 i förordningen som är av vikt. Detta stycke hade följande innehåll:

4 — EGT nr L 245, s. 8, som ändrats genom kommissionens förordning (EEG) nr 150/90 av den 19 januari 1990 (EGT nr L 18, s. 10). Förordning nr 2537/89 ersatte den förordning som tidigare gällde på detta område, nämligen kommissionens förordning (EEG) nr 2329/85 av den 12 augusti 1985 om tillämpningsföreskrifter för de särskilda åtgärderna för sojabönor (EGT nr L 218, s. 16) [vid översättningen fanns ingen svensk version att tillgå].

"Efter att avtalet har undertecknats får producenten inte, utom vid force majeure, använda den areal som har angetts i enlighet med punkt 2 e och 2 f för annat än sojaodling.

Varje förändring av användningen av de angivna arealerna som inträffar efter att avtalet har undertecknats men innan det har getts in till det behöriga organet, skall därför anges i ett tillägg till avtalet, i vilket de riktiga arealerna och anledningen till ändringen skall anges.

Producenten skall dessutom underrätta det behöriga organet, kontrollorganet och den första köparen om varje förändring av användningen av arealerna som inträffar under de tre månader som närmast föregår det datum som fastställts för början av skörden av de sojabönor som omfattas av avtalet, om förändringen överstiger såväl en hektar som 10 procent av den angivna arealen. Underrättelsen skall göras skriftligen inom åtta arbetsdagar från den dag då ändringen inträffade."

8. I artikel 6.5 i förordningen föreskrevs vissa påföljder vid överträdelse av de bestämmelser som nämnts. En jämförelse av lydelsen av denna bestämmelse på de olika officiella språken visar på betydande skillnader. Följande lydelse, som bygger på den italienska och den franska versionen, anser jag vara den som ligger närmast det innehåll som gemenskapens lagstiftare har velat uttrycka i denna bestämmelse:

Om bestämmelserna i punkt 2 e och 2 f eller punkt 3 och 4 inte efterföljs, kan följden bli att avtalet blir ogiltigt enligt denna förordning och att rätten till stöd för bönor som skördats enligt avtalet förloras, om det inte för medlemsstaten visas att det varken föreligger grov oaktsamhet eller något allvarligt fel. Om bestämmelserna i punkt 3 inte efterföljs, kan producenten dessutom fråntas rätten till förmåner enligt förordningen under följande produktionsår, om det inte visas att det varken föreligger grov oaktsamhet eller något allvarligt fel.

Bestämmelserna i föregående stycke gäller dock endast om det vid en kontroll av arealerna kan konstateras en skillnad på över 10 procent mellan den anmälda arealen och den faktiskt besådda arealen på vilken det kan skördas.

Som jag redan har nämnt är detta ett försök att rekonstruera det som gemenskapens lagstiftare har avsett. Särskilt den tyska versionen av bestämmelsen har ett helt annat innehåll [5].

9. Förordning nr 2537/89 förändrades genom kommissionens förordning (EEG) nr 150/90 av den 19 januari 1990 [6]. Genom denna förändring skulle de bestämmelser i förordning nr 2537/89, "om följderna av felaktigheter som begåtts av operatörerna", förändras "av klarhetsskäl". Förändringen innebar bland annat att artikel 6.5 upphävdes. Samtidigt infördes en ny artikel 29a med följande innehåll:

"Utan att andra — i förekommande fall — tillämpliga bestämmelser påverkas, skall följande bestämmelser gälla när det vid en kontroll eller verifiering upptäcks att en oegentlighet har förekommit:

1) en oegentlighet som är en följd av att producenten uppsåtligen har lämnat en oriktig deklaration eller gjort sig skyldig till grov vårdslöshet vid ingåendet eller fullgörandet av ett sådant avtal som avses i artikel 6, skall — i synnerhet om den berör riktigheten av de uppgifter som anges i artikel 6.2 eller iakttagandet av vad som föreskrivs i 6.3 — medföra att avtalet anses ogiltigt vid tillämpningen av denna förordning, att rätten till stöd för sojabönor som har producerats enligt avtalet är förverkad samt att producenten är utesluten från stödsystemet i denna förordning under påföljande regleringsår.

...

4) de påföljder som föreskrivs i denna förordning ... skall bestämmas med hänsyn till överträdelsens karaktär och svårhetsgrad samt utgå i den omfattning som är nödvän-

5 — Den tyska versionen av bestämmelsen, som helt och hållet kan ses som ett bidrag på temat skämt inom juridiken, lyder som följer:
"Die Nichtbeachtung der Vorschriften des Absatzes 2 Buchstaben e) und f) oder der Absätze 3 und 4 zieht die Ungültigkeit des Vertrages im Hinblick auf die vorliegende Regelung nach sich. Die Sojabohnen, die unter diesem Vertrag geerntet werden, verlieren die Beihilfefähigkeit, es sei denn, daß nach der Überzeugung der Mitgliedstaaten weder Fahrlässigkeit noch ein schwerer Fehler vorliegt. Im übrigen kann die Nichtbeachtung der Vorschriften des Absatzes 3 den Ausschluß des Erzeugers von den Vergünstigungen der vorliegenden Regelung für die Dauer des folgenden Wirtschaftsjahres nach sich ziehen, falls weder Fahrlässigkeit noch ein schwerer Fehler vorliegt.
Die Bestimmungen des vorstehenden Unterabsatzes finden keine Anwendung, wenn die Kontrolle der Flächen eine Differenz zwischen den erklärten Flächen und den tatsächlich eingesäten Flächen, die geerntet werden können, erkennen läßt, die größer als 10 % ist."

6 — EGT nr L 18, s. 10.

dig för att ifrågavarande system skall fungera tillfredsställande."

10. För fullständighetens skull skall det nämnas att det ovan beskrivna systemet för stöd för produktion av sojabönor i gemenskapen under tiden har blivit väsentligen förändrat genom rådets förordning (EEG) nr 3766/91 av den 12 december 1991 om införande av ett system för stöd för producenter av sojabönor, raps-och solrosfrön [7] och rådets förordning (EEG) nr 1765/92 av den 30 juni 1992 om införande av ett system för stöd för producenter av vissa markområden [8]. Eftersom dessa förändringar trädde i kraft först år 1992 eller senare, har de dock inte någon direkt betydelse i förevarande fall [9].

De faktiska omständigheterna i målet vid den nationella domstolen

11. Den 27 maj 1991 ingick Cereol Italia Srl (nedan kallat "Cereol") ett avtal med Azienda agricola Castello Sas (nedan kallat "Castello") om odling av sojabönor för produktionsåret 1991/1992. Enligt avtalet skulle Cereol betala Castello det gällande minimipriset för sojabönor samt 93,22 hektar besås med sojabönor.

12. Cereol lämnade in avtalet till den behöriga myndigheten i Italien, Azienda di Stato per gli interventi nel mercato agricolo (nedan kallad "AIMA"), och ansökte om stöd i enlighet med de gemenskapsrättsliga regler som beskrivits ovan [10]. Till följd av denna ansökan mottog Cereol ett stödbelopp om 112 509 187 LIT av AIMA.

13. Vid en kontroll den 7 oktober 1991 konstaterade Ispettorato all'agricoltura di Treviso (jordbruksinspektionen i Treviso), att endast 77 hektar hade besåtts i stället för de 93,22 hektar som angetts. Castello har hävdat att denna reduktion av den besådda arealen dels berodde på brådskande renoveringsarbete av avvattningskanaler, dels översvämning till följd av kraftiga regn. Till följd av denna kontroll skedde en omfattande skriftväxling mellan AIMA, Cereol och Castello. AIMA meddelade avslutningsvis Cereol att avtalet var ogiltigt på grund av de felaktigheter som begåtts av Castello, och att det inte

7 — EGT nr L 356, s. 17.

8 — EGT nr L 181, s. 12.

9 — En närmare redogörelse för dessa två förordningar finns i generaladvokat Jacobs förslag till avgörande av den 9 mars 1994 i målet Grekland mot Rådet (dom av den 14 juli 1994, C-353/92, Rec. s. I-3411, på s. 3414).

10 — Det kan på grundval av de upplysningar som lämnats inte med säkerhet fastslås huruvida Cereol ansökte om stöd i egenskap av "bearbetningsföretag" (som hävdats av kommissionen) eller som "första uppköpare". I sin skriftliga inlaga har Cereol, som inte deltog i den muntliga förhandlingen inför domstolen, använt uttrycket "den första köparen". Denna fråga kan dock lämnas därhän, eftersom den inte har någon betydelse för svaret på de frågor som ställts (se även fotnot 3).

kunde beviljas stöd för de aktuella sojabönorna. På grund av de upplysningar som lämnats av Castello, beslutade AIMA även att utesluta Castello från stödsystemet under följande produktionsår. AIMA krävde vidare att Cereol skulle betala tillbaka det stöd som hade utbetalats.

14. Cereol förde därefter en regresstalan mot Castello. Den domstol i vilken Cereol förde talan (Tribunale civile e penale di Ravenna), ansåg att det var nödvändigt att få klarhet i vissa frågor i gemenskapsrätten för att kunna avgöra det mål som hade anhängiggjorts av Cereol.

15. Tribunale civile e penale di Ravenna har därför begärt ett förhandsavgörande beträffande följande frågor:

"1) Var syftet med rådets förordningar (EEG) nr 1491/85 och nr 2194/85 (särskilt med hänsyn till åttonde övervägandet i ingressen samt artiklarna 2 och 5.1 i sistnämnda förordning) för tiden fram till slutet av regleringsåret 1992/1993 (dvs. för tiden innan rådets förordningar nr 3766/91 och 1765/92 hade antagits) att hjälp skulle ges till endast den sojaodling som ägde rum på gemenskapens territorium och beräknas efter den faktiskt odlade kvantiteten, vilket skulle innebära att huvudförpliktelsen för en producent som vill komma i åtnjutande av stöd består i att odla soja i en medlemsstat?

2) Utgör anmälningsskyldigheten enligt artikel 6.3 i kommissionens förordning (EEG) nr 2537/89 ett av de avsedda medlen för att avgöra en varas gemenskapsursprung, och skall den som sådan — mot bakgrund av gemenskapsrättspraxis — anses underordnad huvudförpliktelsen i den första frågan?

3) Om svaret på de första två frågorna är jakande: Har kommissionen när den antog artikel 29a i förordning (EEG) nr 2537/89, införd däri genom förordning nr 150/90, (vilken artikel föreskriver allvarliga påföljder för de fall då producenten varit vårdslös vid fullgörandet av avtalet, och särskilt då artikel 6.3 inte iakttagits), överskridit gränserna för den behörighet den tilldelats av rådet genom artikel 2.8 i förordning (EEG) nr 1491/85, genom att tillämpa en påföljd som innebär att en rättighet, som uppkommit genom fullgörande av en huvudförpliktelse, förverkas på grund av att en underordnad förpliktelse inte har fullgjorts och har kommissionen därigenom gjort sig skyldig till maktmissbruk?

4) Om svaret på fråga 3 ovan är nekande: Strider artikel 29a i kommissionens förordning (EEG) nr 2537/89 mot proportionalitetsprincipen, såsom den uppfattats av domstolen, genom att det i artikeln som påföljd för all grov vårdslöshet hos producenten vid avtalets fullgörande (i synnerhet beträffande efterföljden av artikel 6.3) föreskrivs både att avtalet skall vara ogiltigt och att rätten till stöd för sojabönor som har producerats enligt avtalet skall vara förverkad och att producenten skall vara utesluten från rätten till stöd under hela det påföljande regleringsåret?

5) Om svaret på fråga 4 ovan är nekande: Skall vid tillämpningen av artikel 6.3 i kommissionens förordning (EEG) nr 2537/89 med uttrycket 'förändring av användningen av de angivna arealerna' förstås endast det fallet att en del av den angivna arealen används för annan jordbruksproduktion än den som angetts i avtalet?

6) Om svaret på fråga 5 ovan är nekande: Gäller förpliktelsen som avses i artikel 6.3 tredje stycket i kommissionens förordning (EEG) nr 2537/89 att anmäla en förändring som inträffar under de tre månader som närmast föregår det datum som fastställts för skördens början, även när förändringarna inträffat under de tre månader som närmast föregår det datum då skörden av de sojabönor som avses med avtalet faktiskt börjat?

7) Om svaret på fråga 6 ovan är nekande: Gäller förpliktelsen som avses i artikel 6.3 tredje stycket i kommissionens förordning (EEG) nr 2537/89 att anmäla en förändring som överstiger 10 procent av de i avtalet angivna arealerna, även när flera på varandra följande förändringar inträffat och ingen av dessa ensam överstiger 10 procent, men de tillsammans överstiger denna procentsats?"

B — Ställningstagande

De två första frågorna

16. Med den första frågan önskar den nationella domstolen få veta om det enligt de regler som var gällande vid den aktuella tidpunkten endast kunde beviljas stöd till sojabönor som producerades i gemenskapen och om huvudförpliktelsen för en producent som ville ha stöd bestod i att odla sojabönor

inom gemenskapen. Avsikten med den andra frågan är att få veta om den anmälningsskyldighet som föreskrivs i artikel 6.3 i förordning nr 2537/89 skulle anses utgöra en sekundär förpliktelse i förhållande till den huvudförpliktelse som nämns i den första frågan. Det är därför lämpligt att behandla dessa två frågor i ett sammanhang.

17. Skillnaden mellan huvudförpliktelser och sekundära förpliktelser spelar en väsentlig roll i domstolens praxis om gemenskapsrättsliga system för stöd. Enligt denna praxis föreligger det en huvudförpliktelse när det är frågan om en förpliktelse, "som har väsentlig betydelse för att uppnå det mål som eftersträvas med den aktuella åtgärden" [11], och när åtlydnaden av förpliktelsen är "av grundläggande betydelse för att en gemenskapsrättsordning skall fungera tillfredsställande" [12]. Skillnaden har dock ingen självständig betydelse. Den har emellertid betydelse för att avgöra vilka påföljder som kan åläggas vid åsidosättande av en förpliktelse som fastställs i en gemenskapsrättslig föreskrift. Enligt denna rättspraxis är exempelvis ett fullständigt berövande av rätten till att omfattas av en gynnande gemenskapsrättslig åtgärd berättigat, enligt proportionalitetsprincipen, när huvudförpliktelsen har överträtts [13]. För sekundära förpliktelser gäller däremot att ett "åsidosättande [av dessa] inte kan beivras med samma stränghet som underlåtenhet att uppfylla en huvudförpliktelse" [14]. Frågan gäller således huruvida det kan anses vara förenligt med proportionalitetsprincipen att vissa bestämda påföljder åläggs för åsidosättande av en konkret förpliktelse.

Frågan om påföljdernas proportionalitet i det stödsystem som skall behandlas här, uppkommer även i den fjärde frågan, i vilken det är frågan om att utröna påföljdernas konkreta utformning vid åsidosättande av förpliktelsen i artikel 6.3. Inom ramen för de två första frågorna skall det därför endast undersökas om det kunde åläggas så allvarliga påföljder när denna förpliktelse åsidosätts, det vill säga om det — för att uttrycka sig som den nationella domstolen — är frågan om en huvudförpliktelse eller en sekundär förpliktelse.

18. Det förefaller lämpligt att, innan jag går in på det aktuella fallet, nämna några av de mål i vilka domstolen redan har uttalat sig i frågan om huruvida en påföljd som har föreskrivits är proportionerlig i förhållande till ett åsidosättande av en bestämd förpliktelse.

11 — Dom av den 2 juni 1994, Exportslachterijen van Oordegem (C-2/93, Rec. s. I-2283, punkt 26).

12 — Dom av den 27 november 1986, Maas (21/85, Rec. s. 3537, punkt 15).

13 — Se ovannämnda dom Exportslachterijen van Oordegem (fotnot 11), punkt 27.

14 — Se ovannämnda dom Maas (fotnot 12), punkt 15.

I domen Buitoni [15] var det frågan om importlicenser för tomatkoncentrat från tredje land. Licenserna utfärdades endast om sökanden i förväg hade ställt säkerhet, vilken återlämnades så snart införselbevisen kunde visas upp. För få fram denna bevisning föreskrevs det i den aktuella förordningen en frist på sex månader, som var införd — som det heter i ett övervägande till förordningen — "av administrativa skäl". Enligt förordningen kunde säkerheten inte återlämnas om införselbevis inte visades upp före den nämnda fristens utgång. Domstolen ansåg att denna "fastställda påföljd", som pålades för en långt mindre allvarlig överträdelse än ett åsidosättande av den förpliktelse som själva säkerheten i sig skulle garantera, måste anses som "alltför långtgående" och därmed som oproportionerlig [16].

I målet RU-MI [17] var det frågan om stöd för denaturerat skummjölkpulver som användes till djurfoder. Rätten till stöd fråntogs i detta fall, eftersom kommissionen ansåg att denatureringen avvek från de fastlagda värdena. Domstolen hänvisade till att det fanns en betydlig risk för att produkterna användes i andra syften, och att kommissionen därför var berättigad till att föreskriva "stränga krav". Domstolen konstaterade att kommissionen kunde föreskriva bestämmelser som innebar att "rätten till stöd gick förlorad och att säkerheten inte kunde återlämnas om huvudförpliktelsen inte hade uppfyllts, och att den inte var skyldig att göra denna förhållningsregel avhängig av i vilken omfattning anbudsgivaren hade åsidosatt kraven" [18]. Domstolen resonerade på ett liknande sätt i domen Société laitière de Gacé [19].

Domen Fromançais [20] handlade om rätten att sälja smör till nedsatt pris i särskilda syften. Rättighetsinnehavaren var skyldig att bearbeta smöret före vissa bestämda fristers utgång. I förordningen föreskrevs att den säkerhet som rättighetsinnehavaren skulle ställa inte kunde återlämnas om smöret inte hade bearbetats före tidsfristens utgång. Domstolen konstaterade att syftet med dessa bestämmelser var att motverka spekulation. Detta syfte var "av väsentlig betydelse" för att systemet skulle kunna fungera på ett tillfredsställande sätt. Av detta drog domstolen slutsatsen att förverkande av hela den säkerhet som hade ställts vid överträdelse av den fastställda fristen utgjorde en proportionerlig påföljd [21].

Domen Maas [22] handlade om stöd till export av säd inom ramen för livsmedelshjälp till Etiopien. Lastningen skulle äga rum inom en bestämd tidsfrist. Dessutom var det enligt den aktuella förordningen inte tillåtet att

15 — Dom av den 20 februari 1979, Buitoni (122/78, Rec. s. 677).

16 — Se ovannämnda dom Buitoni (fotnot 15), punkterna 19 och 20.

17 — Dom av den 2 december 1982 (272/81, Rec. s. 4167).

18 — Se ovannämnda dom RU-MI (fotnot 17), punkterna 13 och 14.

19 — Dom av den 2 december 1982 (273/81, Rec. s. 4193).

20 — Dom av den 23 februari 1983 (66/82, Rec. s. 395).

21 — Se ovannämnda dom Fromançais (fotnot 20), punkterna 13 och 18.

22 — Se ovannämnda dom Maas (fotnot 12).

använda fartyg som hade varit i drift i mer än femton år. Åsidosättandet av dessa bestämmelser medförde att den ställda säkerheten förverkades. Domstolen ansåg att en ringa överträdelse av lastfristen inte kunde rättfärdiga att hela säkerheten förverkades när överskridandet av fristen inte påverkade att livsmedelshjälpen "fungerade tillfredsställande" [23]. Beträffande det fartyg som nyttjades anmärkte domstolen att de berörda på förhand hade meddelat interventionsorganet i enlighet med de aktuella förskrifterna. Interventionsorganet kunde därför ha hindrat ett åsidosättande av förpliktelsen genom att anmärka på valet av fartyg. Domstolen konstaterade dessutom att det i en senare förordning om livsmedelshjälp till Lesotho inte intogs någon motsvarande bestämmelse. Härav drog domstolen slutsatsen att skyldigheten för kommissionen "inte var av grundläggande betydelse för ett korrekt utförande av transporten". Därför utgjorde ett totalt förverkande av den säkerhet som ställts en oproportionerlig påföljd [24].

19. Jag skall nu gå över till att bedöma det aktuella målet. Det är ostridigt att stöd enligt förordning nr 1491/85 och förordning nr 2194/85 enbart skulle beviljas för sojabönor som odlats i gemenskapen. Detta följer såväl av lydelsen som av syftet med dessa bestämmelser [25]. Förpliktelsen att odla sojabönor inom en medlemsstats territorium utgjorde därför utan tvivel huvudförpliktelsen för den producent som ville ha stöd.

20. Det är vidare helt klart så att stödet varierade beroende på hur mycket sojabönor som producerades. Som redan har nämnts skulle stödet enligt artikel 5.1 i förordning nr 2194/85 beräknas på grundval av den vikt som anges i leveransdeklarationen av sojabönorna. På denna punkt skiljer sig de aktuella stödreglerna ganska väsentligt från det system som de senare ersattes av. I artikel 2.1 i ovannämnda förordning nr 1765/92 föreskrivs det nämligen att stöd skall utges *för den areal som odlas*, oavsett vilken kvantitet som faktiskt produceras.

21. Således är det tillräckligt att utreda om anmälningsskyldigheten i artikel 6.3 i förordning nr 2537/89 utgjorde en skyldighet "som har väsentlig betydelse för att uppnå det mål som den aktuella åtgärden har" eller enbart utgjorde en sekundär förpliktelse.

22. Enligt min uppfattning har skyldigheten i artikel 6.3 i förordning nr 2537/89 att anmäla förändringar i hur den angivna arealen används haft en avgörande roll i stödsystemet och skall därför betraktas som en huvudförpliktelse i den mening som angivits ovan.

23 — Se ovannämnda dom Maas (fotnot 12), punkt 18.

24 — Se ovannämnda dom Maas (fotnot 12), punkterna 24, 26 och 28.

25 — Se punkt 2.

23. Som jag redan har nämnt skulle det enligt de aktuella bestämmelserna endast utbetalas stöd för sojabönor som odlats i gemenskapen. Eftersom sojabönor som skördas i gemenskapen emellertid inte genom sitt utseende kan särskiljas från de sojabönor som importeras från tredje land, var det nödvändigt att införa kontrollbestämmelser [26]. Rådet var också på det klara över detta förhållande när förordning nr 2194/85 antogs, vilket framgår av det åttonde övervägandet i ingressen i förordningen:

"För att nämnda ordning skall fungera tillfredsställande, är det nödvändigt att införa ett kontrollsystem som säkerställer att stöd endast kan utges för produkter som uppfyller de villkor som ställs. Systemet bör bland annat omfatta *stickprovskontroll av de arealer som odlas* samt kontroll av lagerbokföringen och om nödvändigt av stödsökandens ekonomiska bokföring" [27].

Redan detta övervägande visar att den areal som odlas spelar en särskild roll i detta stödsystem.

24. Detta understryks ytterligare av artikel 6.1 i förordning nr 2194/85. Medlemsstaterna skulle enligt första meningen i denna bestämmelse införa ett eget kontrollsystem som bland annat skulle omfatta "stickprovskontroll av den areal som odlas". Enligt den andra meningen skulle medlemsstaterna genomföra kontroller "varje gång den mängd som levereras av en producent ... överstiger den mängd som rimligtvis kan produceras på den aktuella arealen" [28]. På motsvarande sätt heter det i artikel 26.2 i tillämpningsförordning nr 2537/89 att myndigheterna "med hjälp av stickprovskontroll" skulle kontrollera "att den i leveransdeklarationen angivna mängden har kunnat produceras på den areal som anges i avtalet, med beaktande av den avkastning som vanligtvis produceras i produktionsområdet".

25. Det framgår tydligt av dessa bestämmelser att den i förordningen fastställda kontrollmekanismen i huvudsak är att hänföra till den areal som odlas av producenten. För att kunna genomföra kontrollen har den aktuella medlemsstaten behov av pålitliga upplysningar om storleken på den areal som besåtts och om den avkastning som kan uppnås på arealen. Det är av denna anledning som det enligt artikel 6.2 i tillämpningsförordning nr 2537/89 krävs en uppgift om hur stor areal som har besåtts och vilken avkastning producenten har haft vid den senaste skörden. När det emellertid i samband med

26 — Detta påpekades av kommissionens representant under den muntliga förhandlingen inför domstolen, med hänvisning till att det målpris för sojabönor som var gällande i gemenskapen när de i målet relevanta händelserna inträffade var ungefär dubbelt så högt som världsmarknadspriset.

27 — Min kursivering.

28 — Det skall påpekas att den första uppköparen enligt artikel 2.1 a i förordning nr 2194/85 var skyldig att anmäla sådana fall till de behöriga myndigheterna i medlemsstaten.

kontrollen skulle undersökas om den mängd som levererats "överstiger den mängd som rimligtvis kan produceras på den aktuella arealen" är det uppenbart att myndigheten enbart har möjlighet att genomföra en kontroll om den känner till den *faktiska* areal på vilken den har skördats. Inträffar det således förändringar i fråga om den areal som har besåtts efter det att avtalet mellan producenten och den förste köparen eller bearbetningsföretaget har ingåtts, skulle de behöriga myndigheterna i den aktuella medlemsstaten upplysas om dessa förändringar.

Detta kan illustreras med ett teoretiskt exempel. Om det inledningsvis anges en viss odlingsareal som förväntas ge en avkastning på 100 ton och producenten likväl beslutar sig för att enbart använda en del av arealen till att producera sojabönor, kommer avkastningen att minska och således exempelvis endast uppgå till 10 ton. Eftersom den nationella myndigheten — om förändringen inte har anmälts — även fortsättningsvis utgår från att avkastningen av den areal som angetts kan förväntas bli 100 ton, kommer myndigheten inte att kunna upptäcka om producenten utöver de 10 ton som producerats av honom själv köper upp 90 ton sojabönor som importerats från tredje land och uppger att dessa 100 ton är egenproduktion.

26. Skyldigheten att anmäla förändringar beträffande arealen är därför av väsentlig betydelse för genomförandet av den kontroll som föreskrivs i dessa förordningar. Eftersom kontrollen är nödvändig för att säkerställa att stöd endast utges för sojabönor som producerats i gemenskapen, skall anmälningsskyldigheten anses som en huvudförpliktelse i den mening som angivits ovan.

27. I motsats till Castellos uppfattning förändrar den omständigheten att de nationella myndigheterna även förfogar över andra kontrollmöjligheter inte denna bedömning. Det är förvisso riktigt att angivandet av arealen och av den avkastning som uppnåtts vid den senaste skörden endast ger en ungefärlig och inte särskilt precis kontroll. Vidare är det riktigt, som har påpekats av Castello, att det enligt det ovannämnda åttonde övervägandet i ingressen i förordning nr 2194/85 även kunde genomföras kontroller av de berörda företagens lagerbokföring och om nödvändigt av deras ekonomiska bokföring. Kommissionen har dock med rätta påpekat att en kontroll av uppgifterna om den areal som besåtts och om avkastning utgör en enkel och effektiv kontroll, som kan medföra att mera vittgående kontrollåtgärder, som innebär långt större olägenheter för företagen, blir överflödiga. Betydelsen av detta förstärks av den omständigheten att kontrollåtgärderna endast genomförs med hjälp av stickprover. Existensen av en lätthanterlig kontrollmetod innebär inte enbart en administrativ förenkling, utan är även nödvändig för att kontrollsystemet skall kunna fungera tillfredsställande. Slutligen kan jag också ansluta mig till kommissionens uppfattning om att kontrollsystemet enligt detta stödsystem vilade på flera "grundpelare", som alla är av väsentlig betydelse för att ordningen skall fungera tillfredsställande och att endast en av dessa kontrollmöjligheter — sedd för sig —

inte är tillräcklig för att säkerställa att syftet med stödsystemet uppnås.

28. I motsats till Castellos uppfattning innebär inte den tolkning som jag har kommit fram till att föreskrifterna i förordning nr 1765/92 tillämpas retroaktivt. Den avgörande skillnaden mellan det stödsystem för sojabönor som behandlas här och ordningen enligt förordning nr 1765/92 berörs inte, eftersom det fortsättningsvis förhåller sig så att stödet i den aktuella ordningen beräknas på kvantiteten av de produkter som levererats och inte efter den areal som odlats.

Den tredje frågan

29. Med den tredje frågan önskar den nationella domstolen få veta om kommissionen har överskridit sin behörighet genom att i artikel 29a i förordning nr 2537/89 föreskriva vittgående påföljder, även vid åsidosättande av sekundära förpliktelser. Denna fråga har ställts för det fall de två första frågorna besvaras jakande. Så är dock inte fallet, eftersom anmälningsskyldigheten i artikel 6.3 i förordning nr 2537/89 — som redan nämnts — inte skall anses utgöra en sekundär förpliktelse utan en huvudförpliktelse. Det är därför inte nödvändigt att närmare gå in på den tredje frågan.

30. Om denna fråga emellertid skulle behöva besvaras, skulle den enligt min mening under alla omständigheter besvaras nekande. Genom artikel 2.8 i förordning nr 1491/85 har rådet uttryckligen bemyndigat kommissionen att införa de tillämpningsföreskrifter som är nödvändiga. Till dessa tillämpningsföreskrifter hör enligt rättspraxis alla föreskrifter som "är nödvändiga för att det stödsystem som föreskrivs skall fungera tillfredsställande, under förutsättning att dessa bestämmelser inte strider mot rådets grund-eller tillämpningsföreskrifter" [29]. Det råder inget tvivel om att de påföljder som föreskrivs för åsidosättande av de förpliktelser som följer av de aktuella föreskrifterna även omfattas av dessa tillämpningsföreskrifter [30]. Det föreligger ingen motsättning i förhållande till rådets förordningar, eftersom det i rådets förordning nr 2194/85 uttryckligen anges att det är nödvändigt med kontroller. En sådan kontroll skulle dock inte ha någon effekt, om det inte kunde åläggas påföljder för åsidosättande av de skyldigheter som skulle kontrolleras.

31. Frågan om huruvida kommissionen i tillämpningsföreskrifterna har föreskrivit lämpliga påföljder för åsidosättandet av de aktu-

29 — Dom av den 2 maj 1990, Hoperman (C-357/88, Rec. s. I-1669, punkt 7).

30 — Se dom av den 27 oktober 1992, Tyskland mot kommissionen (C-240/90, Rec. s. I-5383, punkt 38).

ella förpliktelserna skall behandlas inom ramen för den fjärde frågan.

Den fjärde frågan

32. Med den fjärde frågan önskar den nationella domstolen få veta om artikel 29a i förordning nr 2537/89 är förenlig med proportionalitetsprincipen. Som framgår av frågans lydelse utgår den nationella domstolen av allt att döma från att *samtliga* påföljder som fastställs i artikel 29a *alltid* skulle åläggas när producenten i samband med genomförandet av avtalet hade gjort sig skyldig till grov oaktsamhet. Detta synes också ha varit AIMAs uppfattning, eftersom myndigheten enligt de upplysningar som Castello lämnade under det muntliga förfarandet inför domstolen så att säga hade ålagt dessa påföljder "automatiskt", det vill säga utan att undersöka omständigheterna i det konkreta fallet närmare.

33. Det framgår av lydelsen av artikel 29a.1 att det ligger nära till hands att göra en sådan tolkning. I bestämmelsen förutsätts att det föreligger en felaktighet som har uppkommit av att producenten uppsåtligen har ingett en oriktig deklaration eller har gjort sig skyldig till grov oaktsamhet när det avtal som omnämns i artikel 6 i förordning nr 2537/89 har ingåtts eller genomförts, i synnerhet med beaktande av de skyldigheter som följer av artikel 6.2 och 6.3. Om det föreligger en sådan felaktighet är avtalet mellan producenten och den första köparen eller bearbetningsföretaget ogiltigt enligt artikel 29a, rätten till stöd förlorad för de sojabönor som producerats enligt avtalet, *"och"* producenten utestängd från att kunna dra fördel av förordningens bestämmelser för det efterföljande produktionsåret. Därför förefaller det som om påföljderna skulle användas *kumulativt*.

34. Om detta var räckvidden av bestämmelsen skulle artikeln likväl vara tvivelaktig med beaktande av proportionalitetsprincipen. Förvisso föreligger det ett nära samband mellan de två första påföljderna som nämns i artikel 29a.1 och de skall så att säga förstås som två sidor av samma mynt. När det föreligger en felaktighet i bestämmelsens mening och rätten till stöd för sojabönorna därmed har gått förlorad, är det nämligen inte den för felaktigheten ansvariga producenten som drabbas av påföljden, utan den första köparen eller bearbetningsföretaget. Om felaktigheten inte hade inverkat på avtalet mellan denna och producenten, skulle producenten fortfarande ha rätt till betalning av det minimipris som han har rätt till enligt avtalet. Producenten påverkas således inte själv, trots att han är ansvarig för att sojabönorna inte längre har rätt till stöd. Den ogiltighetspåföljd som avtalet drabbas av enligt artikel 29a.1 löser denna anomali. Det är normalt att det i en föreskrift som denna även finns påföljder av denna art, som innebär att de berörda företagen fråntas de fördelar som följer

av stödsystemet när de åsidosätter skyldigheter som föreskrivs där.

Det är dock inte samma sak beträffande den tredje påföljden som anges i artikel 29a.1, enligt vilken producenten inte längre får dra fördel av stödsystemet *under det efterföljande produktionsåret*. Av allt att döma är det frågan om en påföljd som har spelat en viktig roll i preventivt syfte. Det skulle vara oroande om denna påföljd alltid skulle åläggas när artikel 6 överträtts uppsåtligen eller av grov oaktsamhet. Om vi exempelvis tänker oss det fallet — som enligt lydelsen omfattas av 29a.1 — att dagen för avtalets ingående, som skulle anges enligt artikel 6.2 b, uppsåtligen eller av grov oaktsamhet anges felaktigt, vore det dock mer än tveksamt om producenten av detta skäl kan eller skall åläggas denna allvarliga påföljd. Som Castello med rätta har anfört är det ett grundläggande krav enligt proportionalitetsprincipen att påföljderna skall graderas på så sätt att det åläggs hårdare påföljder för allvarliga överträdelser än för mindre allvarliga [31].

35. Enligt min uppfattning har de härav följande tveksamheterna, huruvida det beskrivna påföljdssystemet är proportionerligt, dock klarats ut genom kommissionens svar på de skriftliga frågor som har ställts i detta hänseende. Som kommissionen har anfört skall artikel 29a.1 i förordning nr 2537/89 läsas i förening med artikel 29a.4, enligt vilken de påföljder som avses "i denna förordning" skall fastställas "med beaktande av överträdelsens art och svårhetsgrad" och "i den omfattning som är nödvändig för att den aktuella mekanismen skall fungera tillfredsställande". Enligt denna bestämmelse är det nämligen möjligt att göra en erforderlig differentiering när påföljderna åläggs. Sett ur denna synvinkel är det tydligt att de påföljder som fastställs i *första punkten* i artikel 29a inte nödvändigtvis skulle ha tillämpats kumulativt, trots att bestämmelsen har en oklar lydelse, utan att tvärtom detta endast skulle ske när det krävdes på grund av "överträdelsens art och svårhetsgrad", och med beaktande av att stödsystemet skulle "fungera tillfredsställande". Enligt min uppfattning framgår av en jämförelse med artikel 6.5 i förordningen, som upphävts genom införandet av artikel 29a, att det faktiskt var detta som var avsikten [32].

36. Mot bakgrund av domstolens ovan beskrivna rättspraxis [33] är det enligt min uppfattning inte nödvändigt att närmare motivera varför påföljderna i sig inte kan kritiseras. Artikel 6.2 och 6.3 i förordning nr 2537/89 var av central betydelse för att stödsystemet, skulle kunna fungera tillfredsställande. Det är därför helt och hållet i

31 — Castello har i detta sammanhang med rätta hänvisat till artikel 4.3 andra stycket i förordning nr 2194/85, enligt vilken den säkerhet som skall ställas i samband med en ansökan om stöd under vissa villkor "helt eller delvis" kan förloras.

32 — Se punkt 8 ovan.

33 — Se punkt 18 ovan.

överenstämmelse med detta syfte att överträdelser av dessa bestämmelser kunde åläggas påföljder som innebar att den första köparen eller bearbetningsföretaget förlorade rätten till stöd och att producenten förlorade sin rätt till minimipris. Det kan i graverande fall vara lämpligt att producenten utestängs från att kunna dra fördel av stödsystemen för det efterföljande produktionsåret för att säkerställa att skyldigheterna iakttas. Det skall dock påpekas att dessa påföljder under alla omständigheter endast kunde åläggas när producenten uppsåtligen eller av grov oaktsamhet hade lämnat felaktiga upplysningar. Härav följer att påföljdssystemet uppfyller kraven enligt proportionalitetsprincipen.

37. Med anledning av mina kommande påpekanden finner jag det nödvändigt att redan nu göra ett klargörande. Under det muntliga förfarandet har kommissionen gjort gällande att ett åsidosättande av anmälningsskyldigheten i artikel 6.3 i förordning nr 2537/89 i sig är grovt oaktsamt (och därmed omfattas av artikel 29a.1 i förordningen). Denna uppfattning kan inte godtas. Ett åsidosättande av anmälningsskyldigheten utgör ett *objektivt* rekvisit i artikel 29a.1. Frågan om det föreligger uppsåt eller grov oaktsamhet skall däremot hänföras till bestämmelsens *subjektiva* rekvisit och angår således frågan om huruvida ett åsidosättande kan *tillskrivas* vederbörande. Det kan inte enbart utifrån den omständigheten att bestämmelsen har överträtts dras den slutsatsen att det föreligger uppsåt eller grov oaktsamhet, utan att detta subjektiva krav fråntas all betydelse. Om kommissionen genom att antaga bestämmelsen faktiskt hade för avsikt att den skulle ges en sådan betydelse, måste det i vart fall konstateras att detta inte framgår av bestämmelsen. Av denna anledning är det enligt min uppfattning — på grund av bestämmelsens karaktär av påföljdsbestämmelse — uteslutet att godta kommissionens tolkning.

Den femte frågan

38. Den femte frågan avser tolkningen av det i artikel 6.3 i förordning nr 2537/89 använda uttrycket "förändring av användningen av de angivna arealerna". Den nationella domstolen vill veta om detta uttryck endast omfattar de fall när den aktuella arealen används till annan jordbruksproduktion än odling av sojabönor. Frågan skall förstås med beaktande av omständigheterna i förevarande fall. Som jag redan har nämnt har Castello gjort gällande att företaget på grund av brådskande reparationer och dålig väderlek inte kunnat utnyttja en del av de områden där det skulle odlas sojabönor. Castello ansåg därför att de aktuella områdena låg i träda och att det därför inte kan anses som "användning" för jordbruksproduktion.

39. Det framgår inte klart av lydelsen av bestämmelsen, om producenten var skyldig att anmäla förändringar även i sådana fall.

Det kan dock fastslås att en sådan tolkning är fullt möjlig enligt lydelsen [34].

40. Det är emellertid uppenbart att det endast är en tolkning, enligt vilken *alla* förändringar i användandet av den aktuella arealen skulle anmälas, som överensstämmer med bestämmelsens innebörd och syfte. Angivandet av den areal som odlas och eventuella förändringar häri skulle göra det möjligt för nationella myndigheter att genomföra den kontroll som är nödvändig. Som jag redan har nämnt har de nationella myndigheterna för detta syfte behov av att känna till den *faktiska* areal på vilken det har skördats [35]. Det är därför utan betydelse om den areal som är aktuell har använts på annat sätt eller har lagts i träda.

Den sjätte frågan

41. Med den sjätte frågan önskar den nationala domstolen få veta om det enligt artikel 6.3 tredje stycket i förordning nr 2537/89 också skulle göras en anmälan om sådana förändringar av den besådda arealen som inträffar mer än tre månader före det datum som fastställts för skördens början. I detta sammanhang har Castello under det muntliga förfarandet inför domstolen anfört att skörden genomfördes den 25 september. Den första inskränkningen av den besådda arealen inträffade den 22 juni och den andra i början av september månad. Det åligger den nationella domstolen att undersöka om dessa uppgifter är riktiga. För att kunna svara på den sjätte frågan utgår jag från att åtminstone en del av förändringarna av den besådda arealen inträffade före den tremånadersperiod före skördens början som anges i artikel 6.3 tredje stycket.

42. Enligt artikel 6.3 *första stycket* i förordning nr 2537/89 skulle förändringar av den besådda arealen, som inträffat efter det att avtalet mellan producenten och den förste köparen eller bearbetningsföretaget undertecknats, men innan avtalet hade getts in till det behöriga organet, föranleda motsvarande förändringar i avtalet. Enligt artikel 6.3 *tredje stycket* skulle förändringar av arealen som inträffat under de tre månader som närmast föregår det datum som fastställts för början av skörden anmälas när förändringarna hade ett visst omfång. Enligt en ren bokstavstolkning skulle de förändringar av arealen som inträffat *efter* ingivandet av avtalet till det behöriga organet, men *före* påbörjandet av den tremånadersperiod som föregår skördens början, inte anmälas.

43. Kommissionen anförde inledningsvis att sådana fall omfattas av bestämmelsen i andra

34 — Se även bestämmelsens lydelse på franska ("toute altération ... dans la destination"), italienska ("qualsiasi modifica ... alla destinazione"), engelska ("any change in the use"), nederländska ("elke wijziging ... in de bestemming"), spanska ("toda alteración ... en el destino"), portugisiska ("qualquer alteração em relação à utilização") och danska ("enhver ændring i anvendelsen").

35 — Se punkt 25 ovan.

stycket. Denna synpunkt anser jag vara ohållbar på grund av bestämmelsens klara lydelse. Efter en skriftlig fråga från domstolen har kommissionen också gjort gällande att det skulle strida mot bestämmelsens syfte om det skulle vara så att producenten i sådana fall inte hade en anmälningsskyldighet. Enligt kommissionens uppfattning följer det av andra och tredje stycket att det också skulle göras en anmälan om förändringar som inträffar före den tremånadersperiod som närmast föregår skördens påbörjande.

44. Jag är enig med kommissionen om att denna teleologiska tolkning stämmer bäst överens med bestämmelsens innebörd och syfte. Som jag redan har nämnt, har anmälningsskyldigheten i artikel 6.3 till syfte att säkerställa att de behöriga organen har nöjaktiga upplysningar om den *faktiska* areal som används till produktion av sojabönor. Huruvida en förändring av arealen inträffar inom den period som nämns i tredje stycket eller tidigare, är i detta hänseende irrelevant.

45. Emellertid har kommissionen inte kunnat redogöra för varför det i det tredje stycket talas om "under de tre månader som närmast föregår det datum som fastställts för början av skörden". Om kommissionens synpunkt är korrekt, är hela denna passus överflödig. Att den finns synes dock peka på att den har ett visst syfte. Vilket detta skulle vara är dock oklart.

46. Jag menar dock att kommissionens tolkning kan uppfylla kraven på rättssäkerhet. Möjligheterna till tolkning begränsas dock om en bestämmelse är klar till sin lydelse. Det skall dock påpekas att bestämmelsen inte är helt entydig, eftersom den aktuella perioden fastställs med hänvisning till en tidpunkt som knappast kan anges exakt på förhand. Det är således knappast någon risk att anta att skörden av sojabönor, på samma sätt som skörden av andra jordbruksprodukter, beroende på väderlek kan inträffa före eller efter den tidpunkt som beräknats. Eftersom en anmälan om dessa förändringar enligt tredje stycket andra meningen skulle göras "inom åtta arbetsdagar från den dag då förändringen inträffade", är det nog möjligt att producenten vid den aktuella tidpunkten inte med säkerhet vet om förändringen inträffar inom denna tremånadersperiod. I tveksamma fall borde dock en förutseende producent därför under alla omständigheter ha anmält en förändring av arealen.

Vad som är viktigare är att det i motsatt fall uppstår en lucka i lagen som inte varit lagstiftarens avsikt. I artikel 6.3 *första stycket* fastställs det allmänt att de arealer som anges *efter det att avtalet har underskrivits* inte får användas till annat än odling av sojabönor. Lagstiftarens vilja som härvid kommer till uttryck uppfylls endast genom en tolkning enligt vilken alla förändringar som inträffar efter denna tidpunkt i princip skulle anmälas. Uppdelningen av denna skyldighet, som följer av första meningen, på två självständiga bestämmelser kan förklaras med att det är den *faktiskt* odlade arealen som skulle ha anmälts till det behöriga organet. Så länge avtalet inte har ingetts till det behöriga organet kunde parterna beakta nya förhållanden, vilket inte längre var möjligt efter denna tidpunkt. Därför skulle *alla* förändringar som inträffat före det att avtalet ingetts ha tagits med, medan anmälningsskyldigheten efter det att avtalet hade ingetts endast gällde väsentliga förändringar.

47. Det skall dock tas med i beräkningen att det faktum att tremånadersperioden före skörden omnämns i tredje stycket mycket väl har kunnat missförstås av de aktuella producenterna i fråga om hur omfattande deras anmälningsskyldighet har varit. Under dessa omständigheter skall den nationella domstolen noga undersöka om ett eventuellt åsidosättande av denna bestämmelse beror på *grov* oaktsamhet från Castellos sida (eller var uppsåtlig). Enligt min mening förefaller det tveksamt om det överhuvudtaget var fråga om oaktsamhet. Om kommissionen — som vi redan har sett — inte på ett lämpligt sätt, som inte kan missförstås, kan avfatta en bestämmelse som är av central betydelse för att hela stödsystemet fungerar tillfredsställande, kan knappast bestämmelsens adressater förväntas förstå den annat än på det sätt som ligger närmast till hands enligt lydelsen.

Den sjunde frågan

48. Den sjunde och sista frågan avser ett tolkningsproblem som liknar det problem som just har behandlats. Enligt artikel 6.3 tredje stycket i förordning nr 2537/89 skulle förändringar av arealen anmälas, "när" förändringen översteg 10 procent av den areal som angivits och mer än 1 hektar areal. Detta synes peka på att varje förändring skulle beaktas separat. Men hur skall på varandra följande förändringar behandlas, av vilka ingen var för sig överstiger 10 procent av den areal som odlats, men som tillsammans överstiger denna procentsats?

49. Även på denna punkt är jag som kommissionen av den uppfattningen att

tolkningen beror på vad bestämmelsen har för syfte. Syftet var att de behöriga organen skulle ha så korrekta uppgifter som möjligt beträffande den areal som rent *faktiskt* användes. För att förenkla saken beslutades att anmälningsskyldigheten skulle begränsas till väsentliga förändringar. Om det tröskelvärde på 10 procent som nämndes i tredje stycket användes på varje enskild förändring, skulle detta kunna medföra att förändringar som tillsammans är betydelsefulla inte heller skulle omfattas och detta endast av det skälet att var och en av de enskilda förändringarna inte uppgick till mer än 10 procent av arealen. Förevarande fall kan ses som ett exempel på detta. Detta kan inte ha varit syftet med bestämmelsen. Enligt min mening skulle det därför enligt min mening fastslås, att anmälan i sådana fall skall göras enligt tredje stycket, och att denna skulle göras inom åtta arbetsdagar från den dag den förändring inträffade genom vilken nämnda tröskelvärde överskreds.

50. Ett indicium för att denna tolkning överensstämmer med lagstiftarens vilja finns i lydelsen av den tidigare artikel 6.5 [36]. Enligt denna var det en förutsättning för att kunna tillämpa de påföljder som föreskrevs där, att skillnaden mellan "den areal som anmälts och den areal som faktiskt besåtts" var större än 10 procent.

51. Det skall dock också i detta sammanhang understrykas att bestämmelsens lydelse som sådan var allt annat än tydlig och kunde missförstås. Den nationella domstolen skall därför undersöka om Castello i förevarande fall har agerat uppsåtligt eller grovt oaktsamt. Jag hänvisar i detta hänseende till vad som anförts beträffande den sjätte frågan [37].

C — Förslag till avgörande

52. Jag föreslår därför att domstolen skall besvara de frågor som har ställts av Tribunale civile e penale di Ravenna på följande sätt:

1) De två första frågorna:

Syftet med det stödsystem, som infördes genom rådets förordning (EEG) nr 1491/85 av den 23 maj 1985 om särskilda åtgärder för sojabönor och

36 — Se punkt 8 ovan.
37 — Se punkt 47.

rådets förordning (EEG) nr 2194/85 av den 25 juli 1985 om allmänna bestämmelser om särskilda åtgärder för sojabönor, var att endast bevilja stöd för sojabönor som producerats i gemenskapen. I detta sammanhang utgjorde inte enbart skyldigheten att odla sojabönor på en medlemsstats område, utan även anmälningsskyldigheten i artikel 6.3 i kommissionens förordning (EEG) nr 2537/89 av den 8 augusti 1989 om tillämpningsföreskrifter för de särskilda åtgärderna för sojabönor, en huvudförpliktelse för den producent som var intresserad av att få stöd.

2) Den tredje och fjärde frågan:

De påföljder som föreskrevs i artikel 29a.1 i förordning (EEG) nr 2537/89 var förenliga med proportionalitetsprincipen, i synnerhet med beaktande av artikel 29a.4 i förordningen.

3) Den femte frågan:

Med 'varje förändring av användningen av den [i avtalet] angivna arealen', i artikel 6.3 i förordning (EEG) nr 2537/89 avsågs inte bara det fallet att arealerna som helhet eller en del av dessa användes till annan jordbruksproduktion, utan även det fallet att arealerna helt eller delvis låg i träda.

4) Den sjätte och den sjunde frågan:

Skyldigheten att anmäla de förändringar i användandet av den areal som besåtts, som föreskrevs i artikel 6.3 tredje stycket i förordning (EEG) nr 2537/89, förelåg även när förändringarna inträffade inom de tre månader

som närmast föregår det datum som fastställts för början av skörden. Anmälningsskyldigheten gällde även i de fall då det inträffade flera på varandra följande förändringar av vilka var och en inte uppgick till mer än 10 procent av den areal som hade angetts i avtalet, men som sammanlagt översteg denna procentsats.

Beträffande de två sistnämnda fallen skall det anmärkas att de påföljder som föreskrevs i artikel 29a.1 i förordning (EEG) 2537/89 enbart kunde användas om det förelåg uppsåt eller grov oaktsamhet från producentens sida. Den nationella domstolen skall — med beaktande av att artikel 6.3 tredje stycket kunde missförstås — noga undersöka om så var fallet.