FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT F.G. JACOBS

fremsat den 15. marts 2001 [1]

1. I denne sag har Den Italienske Republik nedlagt påstand om annullation af to af Rådets forordninger, der vedrører tilpasning af agromonetære ordninger til indførelsen af euroen i begyndelsen af 1999, og ligeledes af Kommissionens to forordninger om gennemførelsen heraf. Den bestrider navnlig metoden, hvormed disse forordninger fastsætter størrelsen af den udligningsstøtte, som medlemsstaterne under visse omstændigheder må betale til landbrugerne, og som Fællesskabet deltager i finansieringen af.

2. Den gør i alt væsentligt gældende, at de medlemsstater, der endnu ikke havde indført euroen, og de medlemsstater, der havde, ikke burde have været under den samme ordning, og at de vedtagne ordninger straffer visse former for landbrug, især de former, som er mest fremtrædende i Middelhavslandene.

1 — Originalsprog: engelsk.

Agromonetære ordninger

Sagens baggrund

3. De to vigtigste midler, Fællesskabet har til at yde landbrugere støtte, er garanterede priser for produkter og direkte betalinger baseret på antal hektar, storkreaturenhed osv. Begge metoder er, af principielle årsager, ens i hele Fællesskabet. Den førstnævnte omtales ofte som indirekte støtte og den sidstnævnte, som er ved at blive den mest betydningsfulde af de to, som direkte støtte, men disse betegnelser anvendes ikke altid præcist.

4. De pågældende beløb udregnes i en central valuta- eller regningsenhed — først havde man landbrugsregningsenheden (baseret på den amerikanske dollars guldværdi), derefter den europæiske regningsenhed, ecuen (baseret på en »valutakurv«

af EF-valutaer), og nu anvendes euroen — hvorefter de omregnes til de pågældende nationale valutaer. Selv om de forskellige enheder alle har haft samme værdi som den foregående, da de blev taget i anvendelse, har skiftende valutakurser og definitioner medført, at der ikke længere er nogen forbindelse mellem euroen og dollaren.

5. Der er ingen særlig risiko for, at et system som dette skaber uligheder, hvis valutakurserne holder sig stort set stabile (som det var tilfældet i 1960'erne indtil sammenbruddet af det internationale monetære system, der var vedtaget i Bretton Woods), eller hvis et antal medlemsstater anvender en fælles valuta som fast standard (som det har været tilfældet med euroen siden den 1.1.1999).

6. Der vil dog uundgåeligt opstå forvridninger, hvis valutakurserne svinger i væsentlig grad. Hvis en national valuta revalueres i forhold til den centrale valuta- eller regningsenhed, vil de garanterede priser og støttebeløbet automatisk falde i denne nationale valuta, medmindre der træffes forholdsregler, og det modsatte sker i tilfælde af en devaluering. Det første og mest påfaldende tilfælde indtraf i 1969, da den franske franc devalueredes med 11%, og D-marken blev revalueret med 9%. Hvis der ikke var truffet forholdsregler, ville det have skabt store skævheder mellem franske og tyske landbrugere.

7. Den første løsning, der blev taget i brug, var indførelsen af monetære udligningsbeløb, som i realiteten svarede til importstøtte og eksportafgifter eller importafgifter og eksportstøtte — afhængigt af, om en valuta var blevet devalueret eller revalueret — på landbrugshandelen mellem medlemsstaterne. Og for at opretholde stabile interventionspriser i de nationale valutaer, når disse svingede i forhold til den centrale regningsenhed, indførtes en fiktiv landbrugsomregningskurs, mest kendt som den »grønne kurs«, der var forskellig fra markedskursen.

8. Med indførelsen af det europæiske monetære system og oprettelsen af det indre marked blev flere reformer nødvendige. Yderligere reformer blev gennemført i 1995, og de mundede ud i den ordning, der var gældende umiddelbart før den ordning, som denne sag omhandler. De monetære udligningsbeløb blev afskaffet, men den særlige landbrugsomregningskurs bevaredes, og fastsættelsen af denne fik således en grundlæggende betydning.

9. Inden jeg skal forsøge at ridse de foranstaltninger op, som var gældende umiddelbart før og efter den 1. januar 1999, er det måske på sin plads at gøre opmærksom på,

at lovgivningen gennem årene er vokset lidt efter lidt og på nogle punkter har mistet i klarhed, hvad den har vundet i kompleksitet.

De gældende ordninger før 1999

10. De ordninger, der var gældende lige før indførelsen af den fælles valuta, var overvejende reguleret ved Rådets forordning (EØF) nr. 3813/92, (EF) nr. 1527/95 og (EF) nr. 724/97 [2].

11. Bestemmelserne vedrørende justeringer af landbrugsomregningskurserne blev fastsat i forordning nr. 3813/92. Disse kurser var oprindeligt baseret på den »repræsentative markedskurs« for hver enkelt valuta (et månedligt gennemsnit for valutakursen i forhold til ecu), men fulgte ikke umiddelbart ændringer i denne kurs. Landbrugsomregningskursen blev kun ændret, når den »monetære afvigelse« (forskellen mellem landbrugsomregningskursen og den repræsentative markedskurs udtrykt som en procentdel af førstnævnte) overskred en bestemt tærskel.

12. I tilfælde af en positiv monetær afvigelse, hvor landbrugskursen var højere end markedskursen, blev førstnævnte kun justeret, hvis forskellen var højere end fem procentpoint ved udgangen af en referenceperiode. Hvis der omvendt var tale om en negativ afvigelse, udløste det en justering, når forskellen oversteg to procentpoint i absolutte tal eller fem procentpoint i forhold til en hvilken som helst anden valuta. I tilfælde af en justering blev den nye kurs fastsat ved at reducere afvigelsens absolutte værdi med halvdelen [3].

13. Der kunne således godt være en forskel mellem landbrugsomregningskursen og markedskursen, som ikke blev korrigeret helt eller øjeblikkeligt. Landbrugere i lande, hvis valutaer udviste en positiv afvigelse, havde fordel heraf, fordi de fik udbetalt støtte til en bedre kurs end markedskursen. Såfremt der var en negativ afvigelse, gik det imidlertid ud over landbrugsindkomsterne. For at imødegå den sidstnævnte situation gav forordning nr. 3813/92 mulighed for at

2 — Rådets forordning (EØF) nr. 3813/92 af 28.12.1992 om den regningsenhed og de omregningskurser, der skal anvendes i den fælles landbrugspolitik (EFT L 387, s. 1), som ændret navnlig ved Rådets forordning (EF) nr. 150/95 af 23.1.1995 (EFT L 22, s. 1), Rådets forordning (EF) nr. 1527/95 af 29.6.1995 om udligning som følge af fald i landbrugsomregningskurserne for bestemte valutaer (EFT L 148, s. 1), Rådets forordning (EF) nr. 724/97 af 22.4.1997 om foranstaltninger og udligning i forbindelse med væsentlige revalueringer, der påvirker landbrugsindkomsterne (EFT L 108, s. 9), som ændret ved Rådets forordning (EF) nr. 942/98 af 20.4.1998 (EFT L 132, s. 1).

3 — Jf. navnlig artikel 1, 3 og 4 i forordningen, som ændret.

øge de direkte støttebeløb, og medlemsstaterne fik mulighed for at udbetale deres landmænd en udligningsstøtte, som var underlagt visse betingelser, men hvor Fællesskabet bidrog til finansieringen af støtten [4].

14. Senere blev landbrugsomregningskurserne for visse kategorier af direkte støtte fastfrosset indtil den 1. januar 1999 ved forordning nr. 1527/95 og nr. 724/97, som også gav medlemsstaterne mulighed for at udbetale landmændene udligningsstøtte i tre tolvmåneders rater, også her med Fællesskabets bidrag, i tilfælde af en væsentlig revaluering af en valuta (svarende til en negativ monetær afvigelse). Støttens maksimumsbeløb skulle fastlægges ved at multiplicere den væsentlige del af revalueringen med det skønsmæssige indkomsttab, og begge dele blev beregnet efter nærmere angivne regler [5].

De omstridte ordninger

15. Med indførelsen af euroen den 1. januar 1999 og den uigenkaldelige fastlåsning af kurserne for alle de deltagende medlemsstaters valutaer [6] kunne markedskurserne tydeligvis ikke længere variere, som de gjorde mellem de nationale valutaer og euroen, og de tidligere agromonetære ordninger ville i den henseende ikke længere tjene noget formål. Overgangen til den fælles mønt ville imidlertid kræve visse overgangsordninger, ligesom der stadig ville være behov for omregningskurser for de stater, som endnu ikke deltog i euro-samarbejdet.

16. Der blev derfor indført nye bestemmelser med Rådets forordning (EF) nr. 2799/98 og (EF) nr. 2800/98 [7] med gennemførelsesbestemmelser i Kommissionens forordning (EF) nr. 2808/98 og (EF) nr. 2813/98 [8]. Det er disse forordninger, Den Italienske Republik ønsker annulleret, og især visse konkrete bestemmelser i de to rådsforordninger.

4 — Jf. forordningens artikel 7 og 8.

5 — Jf. artikel 2 og 3 i forordning nr. 1527/95 og artikel 3-6 i forordning nr. 724/97.

6 — Euroen blev faktisk de deltagende medlemsstaters valuta pr. 1.1.1999, men euroen er indtil den 31.12.2001 også opdelt i »nationale valutaenheder«, som svarer til enhederne af disse staters valutaer, således som disse enheder er defineret den 31.12.1998; jf. artikel 1-6 i Rådets forordning (EF) nr. 974/98 af 3.5.1998 om indførelse af euroen (EFT L 139, s. 1).

7 — Rådets forordning (EF) nr. 2799/98 af 15.12.1998 om den agromonetære ordning for euroen (EFT L 349, s. 1), Rådets forordning (EF) nr. 2800/98 af 15.12.1998 om overgangsforanstaltninger for euroens indførelse i den fælles landbrugspolitik (EFT L 349, s. 8).

8 — Kommissionens forordning (EF) nr. 2808/98 af 22.12.1998 om gennemførelsesbestemmelser for den agromonetære ordning for euroen i landbrugssektoren (EFT L 349, s. 36), Kommissionens forordning (EF) nr. 2813/98 af 22.12.1998 om gennemførelsesbestemmelser for overgangsforanstaltningerne for euroens indførelse i den fælles landbrugspolitik (EFT L 349, s. 48).

— Forordning nr. 2799/98

17. Ifølge betragtningerne til forordning nr. 2799/98 har forordningen til formål at erstatte den tidligere gældende agromonetære ordning, som ikke længere er hensigtsmæssig, med en simplere ordning, der stemmer bedre overens med de faktiske monetære forhold, og som er baseret på euroen for de deltagende staters vedkommende og på de faktiske valutakurser for ikke-deltagende stater [9]. Forordningen fastslår dog, at væsentlige revalueringer (for ikke-deltagende staters vedkommende) under visse omstændigheder kan medføre et fald i landbrugsindkomsterne, at der kan ydes en midlertidig støtte, efter særlige regler for visse former for direkte støtte, for at udligne indvirkningen af et sådant fald, og at der skal åbnes mulighed for midlertidige foranstaltninger [10].

18. I henhold til artikel 2 skal de priser og beløb, der fastsættes i retsakterne vedrørende den fælles landbrugspolitik, udtrykkes i euro. De betales og opkræves i euro i de deltagende medlemsstater, og i de ikke-deltagende medlemsstater omregnes de til disses nationale valuta (idet artikel 8 dog giver disse stater mulighed for ligeledes at anvende euro).

19. Resten af forordningen omhandler i alt væsentligt resultaterne af fremtidige udsving i vekselkurserne mellem euroen og de ikke-deltagende medlemsstaters nationale valutaer [11].

20. Artikel 4 og 5 omhandler de tilfælde, der berettiger til udbetaling af udligningsstøtte. Af årsager, som muligvis kan føres tilbage til ordlyden i tidligere, uensartet lovgivning, henvises i artikel 4 til en revaluering, mens artikel 5 beskriver, hvad der tilsyneladende er det samme som et fald i vekselkursen (et fald i eurokursen, hvilket naturligvis er det samme som det, der tidligere også betegnedes som en negativ monetær afvigelse, nemlig den situation, hvor en ændring i vekselkursen medfører nedsættelse af de støttebeløb, som landbrugerne får udbetalt i national valuta).

21. Artikel 4 giver medlemsstaterne tilladelse til ved væsentlige revalueringer at yde udligningsstøtte for så vidt angår alle de priser og beløb, der ikke er omfattet af artikel 5 [en væsentlig revaluering defineres i artikel 1, litra f), som »en situation, hvor det årlige gennemsnit for [euroens vekselkurs] ligger under den tærskel, der udgøres af den laveste værdi af de gennemsnitlige

9 — Jf. betragtning 1 og 2.

10 — Jf. navnlig betragtning 4-7 og betragtning 10.

11 — Definitionen af »nationale valutaer« i artikel 1, litra d), omfatter ikke deltagende medlemsstaters nationale valutaenheder, og definitionerne af »vekselkurs« og »væsentlig revaluering« følger heraf.

årlige omregningskurser i de tre foregående år og af vekselkursen pr. 1.1.1999«]. De pågældende medlemsstater kan udbetale udligningsstøtte til landbrugerne i tre på hinanden følgende tolvmånedersrater, idet der fastsættes et maksimumsbeløb for den første rate, og de to næste rater nedsættes progressivt. Desuden må der ifølge artikel 4, stk. 4, ikke ydes støtte for den del af beløbet, som ikke overstiger en væsentlig revaluering på 2,6%.

22. Artikel 5 vedrører en bestemt fast støtte pr. hektar eller pr. storkreaturenhed, udligningspræmier pr. moderfår eller ged og beløb af strukturel eller miljømæssig art (disse former for støtte, som alle indebærer direkte betalinger til landbrugerne, var i forvejen samlet i en særlig kategori i artikel 7 i forordning nr. 3813/92, og det var for denne kategoris vedkommende, at landbrugsomregningskursen var blevet fastfrosset ved forordning nr. 724/97). Såfremt euroens gældende vekselkurs falder, er det også her tilladt at udbetale udligningsstøtte i tre tolvmåneders rater, igen med et maksimumsbeløb og en progressiv reduktion. Medlemsstaterne kan — men skal ikke — beslutte ikke at yde støtte, hvis det fastlagte beløb svarer til en nedsættelse på under 0,5%.

23. Maksimumsbeløbene for betalingens første rate fastlægges i begge tilfælde for den berørte medlemsstat som helhed i overensstemmelse med bestemmelserne i bilaget til forordningen.

24. Ved betalinger i henhold til artikel 4 betyder det, at den procentdel af en væsentlig revaluering, der anses for væsentlig [hvilket i henhold til artikel 1, litra g), vil sige den procentdel, hvormed det årlige gennemsnit for vekselkursen ligger under den tærskel, der anvendes ved definitionen af en væsentlig revaluering i artikel 1, litra f)], multipliceres med et skønsmæssigt indkomsttab. Det skønsmæssige indkomsttab er ifølge bilagets punkt 1 i alt væsentligt lig med 1% af landbrugets samlede produktionsværdi hidrørende fra sektorerne for korn, sukkerroer, mælk og mejeriprodukter samt oksekød, 1% af værdien af de produkter, der er leveret som led i en kontrakt, som kræver overholdelse af en minimumspris til producenten, i andre sektorer, og 1% af de former for støtte eller af de præmier, landbrugerne modtager, bortset fra dem, der er omhandlet i forordningens artikel 5. Denne beregningsmetode er stort set den samme som den, der tidligere blev anvendt i henhold til forordning nr. 724/97.

25. Metoden til beregning af maksimumsbeløbet for betalinger i henhold til artikel 5 er imidlertid mindre klar. Artikel 5, stk. 2, henviser i denne forbindelse blot til proceduren i artikel 9 for vedtagelse af gennemførelsesbestemmelser og til punkt 4 i bilaget. Gennemførelsesbestemmelserne er tilsyneladende de bestemmelser, som indgår i

Kommissionens forordning nr. 2808/98, hvori artikel 10, stk. 2, fastslår, at støttens maksimumsbeløb fastsættes i overensstemmelse med artikel 5, stk. 2, i forordning nr. 2799/98. I punkt 4 i bilaget fastslås det, at støtten beregnes ud fra visse oplysninger, uden at det angives, hvordan oplysningerne skal anvendes. På denne måde kører det i ring, og der er ingen klare angivelser af, hvordan maksimumsbeløbet skal beregnes.

26. Der er dog én tydelig forskel mellem de udligningsbeløb, som de to artikler giver mulighed for at udbetale: Hvad artikel 5 angår tages der fuldt højde for vekselkursens fald (idet medlemsstaterne dog kan vælge ikke at yde støtte for beløb svarende til en nedsættelse på under 0,5%), men i henhold til artikel 4 tages der kun højde for en revaluering, for så vidt som denne overskrider 2,6%. Denne tærskel på 2,6% var allerede fra den 1. maj 1998 indført i forordning nr. 724/97 ved forordning nr. 942/98 [12] for at begrænse risikoen for overdreven udligningsstøtte i tilfælde af »små væsentlige revalueringer« (sic) [13]. Der havde tidligere eksisteret en anden form for nedre grænse, idet støtte svarende til under 0,5% af en væsentlig revaluering ikke skulle udbetales [14].

12 — Begge forordninger anført i fodnote 1.

13 — Femte betragtning til forordning nr. 942/98.

14 — Forordning nr. 724/97, artikel 4, stk. 3, sidste afsnit.

27. I henhold til artikel 6 bidrager Fællesskabet til finansieringen med 50%.

28. Da disse bestemmelser vedrører ændringer i vekselkursen som defineret i forordningen (dvs. vekselkursen mellem euroen og ikke-deltagende staters nationale valutaer), har de kun indflydelse på situationen i medlemsstater, som ikke deltager i euro-samarbejdet, og først efter euroens indførelse. Forandringer, som er forårsaget af overgangen til de nye ordninger, og som påvirker alle medlemsstater, er omhandlet i forordning nr. 2800/98.

— Forordning nr. 2800/98

29. I henhold til forordningens titel og betragtningerne til forordningen havde forordning nr. 2800/98 til formål at åbne mulighed for en midlertidig degressiv støtte i forbindelse med indførelsen af euroen pr. 1. januar 1999, som efter afskaffelsen af landbrugsomregningskurserne kunne have samme virkning som en væsentlig revaluering.

30. Definitionen af en »væsentlig revaluering« i artikel 1 afviger en smule fra definitionen i forordning nr. 2799/98. Der er i alt væsentligt tale om et fald i den

gældende omregningskurs pr. 1. januar 1999 i forhold til de laveste niveauer for de tidligere gældende omregningskurser.

31. Hvis kursen for euroens omregning (til en deltagende medlemsstats nationale valutaenhed) eller kursen for euroens omveksling (til en ikke-deltagende medlemsstats nationale valuta) den 1. januar 1999 revalueres væsentligt i forhold til landbrugsomregningskursen pr. 31. december 1998, kan der i henhold til artikel 2 ydes udligningsstøtte i overensstemmelse med artikel 4 i forordning nr. 2799/98 (artikel 2 omhandler således den samme form for støtte, nemlig enhver anden støtte end den direkte støtte, der er anført i artikel 5 i forordning nr. 2799/98). Der er dog et forbehold i stk. 2, ifølge hvilket maksimumsbeløbet kan »nedsættes eller annulleres« [15] alt efter vekselkursens udvikling (dette forbehold vedrører således kun ikke-deltagende medlemsstater) i de første ni måneder af 1999.

32. Hvad angår direkte støtte (samme liste som i artikel 5 i forordning nr. 2799/98) fastsættes det i artikel 3, at der ydes udligningsstøtte, hvis omregningskursen eller vekselkursen, der er gældende på dagen for den udløsende begivenhed i 1999, er lavere end den, der gjaldt forinden, og at støttebeløbet skal beregnes i henhold til artikel 5 i forordning nr. 2799/98. Her er Fællesskabets bidrag dog undtagelsesvis 100% det første år.

— Forordning nr. 2808/98 og nr. 2813/98

33. Disse to forordninger er kommissionsforordninger, som fastsætter gennemførelsesbestemmelser for de to rådsforordninger. Den italienske regering har formelt nedlagt påstand om annullation af disse forordninger, men fremfører ingen konkret kritik af nogen af bestemmelserne heri, idet dens indlæg snarere er koncentreret om Rådets forordninger. Den anfører i replikken, at den eneste grund til, at den har nedlagt påstand om annullation af Kommissionens forordninger, er, at den vil hindre institutionerne i at hævde, at de stadig er gældende, såfremt Rådets forordninger annulleres. Påstanden om, at Kommissionens forordninger er ugyldige, følger af dens argumenter mod lovligheden af Rådets forordninger.

34. Under disse omstændigheder ser jeg ingen grund til at gøre rede for enkeltheder i forordningernes bestemmelser.

15 — Her opfatter jeg ordet »annulleres« i betydningen »reduceres til nul« og mener ikke, at der indebærer en fjernelse af en hvilken som helst øvre grænse.

Analyse

35. Den Italienske Republik har nedlagt påstand om annullation af alle fire forordninger (Rådets forordning nr. 2799/98 og nr. 2800/98 og Kommissionens forordning nr. 2808/98 og nr. 2813/98), og Rådet og Kommissionen har nedlagt påstand om frifindelse. Rådet begrænser sin argumentation til sine egne forordninger; Kommissionen bestrider i det væsentlige, at påstanden om annullation af gennemførelsesforordningerne kan antages til realitetsbehandling, og koncentrerer sin argumentation om gyldigheden af Rådets forordninger.

Rådets forordninger

36. Den Italienske Republik har fremført tre anbringender.

— Det første anbringende: Den udifferentierede anvendelse af tærskelen på 2,6% er ulovlig

37. Grundlaget for det første anbringende er i bund og grund, at det var ulovligt at anvende den samme tærskel på 2,6% for udbetaling af udligningsstøtte både i forbindelse med væsentlige revalueringer, som (for deltagende medlemsstaters vedkommende) konstateres samtidig med overgangen fra den tidligere agromonetære ordning til euroen, og i forbindelse med væsentlige revalueringer, som (kun for ikke-deltagende medlemsstater) konstateres efter dette tidspunkt som følge af udsving i vekselkurserne mellem euroen og de pågældende staters valutaer.

38. Den Italienske Republik hævder, at denne fremgangsmåde er i strid med EF-traktatens artikel 39 (nu artikel 33 EF), EF-traktatens artikel 40, stk. 3, andet og tredje afsnit (efter ændring nu artikel 34, stk. 2, EF), og med proportionalitetsprincippet.

39. Eftersom Den Italienske Republik hverken har angivet, hvilken bestemmelse i EF-traktatens artikel 39 der ifølge dens påstand er overtrådt, eller hvordan proportionalitetsprincippet angiveligt er tilsidesat, mener jeg, at anbringendet kan forkastes for så vidt angår disse punkter.

40. Hvad angår artikel 40, stk. 3, henviser Den Italienske Republik imidlertid til kravene om, at en fælles ordning af markederne for landbrugsvarer bør udelukke enhver form for forskelsbehandling af Fællesskabets producenter (andet afsnit), og at en eventuel fælles prispolitik skal baseres

på fælles kriterier og ensartede beregningsmetoder (tredje afsnit). Disse formuleringer er udtryk for det grundlæggende ligebehandlingsprincip, ifølge hvilket ens situationer ikke må behandles forskelligt, og forskellige situationer ikke må behandles ens.

41. Den italienske regering mener, at bibeholdelsen af tærskelen på 2,6% er berettiget for ikke-deltagende medlemsstaters vedkommende, fordi den fungerer som stødpude for virkningerne af udsving i vekselkursen, og fordi vekselkurserne over for euroen hele tiden ændrer sig. Den var imidlertid ikke berettiget, da de påkrævede justeringer blev foretaget den 1. januar 1999, idet de kun indebar en enkelt ændring uden mulighed for yderligere justeringer. Der er her tale om forskellige situationer, som bør behandles forskelligt.

42. Den Italienske Republik peger især på, at tærskelen på 2,6% blev indført ved forordning nr. 942/98 for at imødegå en alvorlig risiko for valutaspekulation i tiden op til euroens indførelse. Der var grund til at bevare den hvad angår vekselkurserne for de ikke-deltagende medlemsstaters valutaer, som stadig er udsat for udsving og således også for spekulation, men ikke hvad angår selve overgangen, som var en situation, der udelukkede alle yderligere ændringer.

43. Jeg har svært ved at afvise, at de to situationer indeholder flere elementer, der adskiller dem fra hinanden. Den ene vedrører en enkeltstående ændring af vekselkursen, som aldrig skal gentages, og den anden en række efter hinanden følgende ændringer. De indeholder dog også nogle stærke lighedspunkter. Begge vedrører, ved enhver mulig anvendelse af mekanismen, et enkeltstående tilfælde, hvor en valuta eller en valutaenhed veksles til en anden kurs end den, som var gældende tidligere, og dette er netop essensen af mekanismen.

44. Rådet gør, helt korrekt efter min opfattelse, opmærksom på, at første fase af overgangen fra de gamle ordninger til de nye er at afgøre, for alle valutaers vedkommende, om der har været en væsentlig revaluering, og den eneste forskel i behandlingen afhænger af, hvorvidt dette har været tilfældet eller ikke. Ligebehandlingsprincippet er således ikke tilsidesat (efter euroens indførelse er der imidlertid en klar forskel mellem situationen for valutaer, som stadig kan svinge i forhold til euroen, og situationen for valutaenheder med en uigenkaldeligt fastlåst vekselkurs. Dette kan berettige til, at situationerne behandles forskelligt på et senere tidspunkt).

45. Jeg er desuden enig med Kommissionen i, at intet i forordning nr. 942/98 antyder, at formålet med tærskelen på 2,6% var at

hindre valutaspekulation. Tværtimod står det klart og tydeligt i femte betragtning til forordningen, at formålet var at »begrænse risikoen for overdreven udligningsstøtte i tilfælde af små væsentlige revalueringer« (et mål, som kunne være lige så gyldigt i forbindelse med overgangen), og at begrænsningen tog højde for den kendsgerning, at landbrugsomregningskursen som følge af artikel 4 i forordning nr. 3813/92 [16] ikke kunne falde med mindre end 2,56% (dette hensyn var fortsat gældende den 1.1.1999). Der er heller ikke fremlagt noget eksternt bevismateriale, der understøtter påstanden om, at bekymring for valutaspekulation lå til grund for indførelsen af tærskelen på 2,6%.

46. Det næste argument om, at en revaluering på under 2,6% den 1. januar 1999 er uigenkaldeligt »tabt« for deltagende medlemsstater, hvorimod den senere måske kryber op over tærskelen og udløser udligningsstøtte til landbrugere i ikke-deltagende medlemsstater, kan også forkastes. Dels er den kendsgerning, at revalueringen ikke kan blive større i de deltagende medlemsstater, netop årsagen til, at der ikke udbetales udligningsstøtte. Dels gjorde Rådet under retsmødet opmærksom på, at mekanismen ikke kan fungere på denne akkumulerende vis for ikke-deltagende medlemsstater. Der er imidlertid ikke noget i vejen for, at den kan fungere på omvendt vis — ifølge artikel 2, stk. 2, i forordning nr. 2800/98 kan maksimumsbeløbet for støtten i disse stater »nedsættes eller annulleres« som følge af vekselkursens udvikling.

47. Den Italienske Republik hævder også, at ens situationer uberettiget er blevet behandlet forskelligt: Den anfører, at både euroen og de ikke-deltagende medlemsstaters valutaer svinger i forhold til dollaren med de samme følger for landbrugsindkomsterne, men at kun landbrugere i de ikke-deltagende medlemsstater kan få udligningsstøtte for disse udsving. Den hævder endog, at dollaren repræsenterer en »real« værdi, og at vekselkursen for dollaren er afgørende for landbrugsomregningskurserne for ikke-deltagende medlemsstater.

48. Så vidt jeg kan se, er der intet, der understøtter disse påstande. Der er intet i forordningerne, som medfører, at variationer i en vekselkurs over for dollaren er afgørende for et beløb eller en justering, ligesom der heller ikke er grundlag for at anvende denne valuta som målestok for variationer i de europæiske landbrugsindkomster. At euroens forgænger, landbrugsregningsenheden, oprindeligt var baseret på dollarens guldværdi, er udelukkende af historisk relevans for de gældende agromonetære ordninger. Euroens fald i forhold til dollaren kan sagtens have haft nogle (ikke

16 — Jf. ovenfor, punkt 12.

nødvendigvis negative) følger for landbrugsindkomsterne i Europa, men de omstridte forordninger omhandler udelukkende kursændringer mellem europæiske valutaer.

49. Jeg mener derfor ikke, der er fremlagt noget troværdigt bevis for, at ligebehandlingsprincippet er tilsidesat, hverken generelt eller i dets konkrete formulering i EF-traktatens artikel 40, stk. 3.

50. Desuden, som både Rådet og Kommissionen påpeger, vedrører de argumenter, der er fremført af Den Italienske Republik, i realiteten politiske afgørelser, som ikke prøves af Domstolen. Der eksisterer en omfattende retspraksis, hvoraf det fremgår, at fællesskabslovgiver i indviklede økonomiske situationer råder over en vidtgående skønsbeføjelse, og at Domstolen ved kontrollen med, om denne beføjelse udøves retmæssigt, ikke må erstatte lovgivers skøn med sit eget, men skal begrænse sig til at vurdere, om skønnet er åbenbart urigtigt, eller om det er behæftet med magtfordrejning [17]. Hvad det første anbringende angår er det ikke engang gjort gældende, at der foreligger et åbenbart urigtigt skøn eller magtfordrejning.

17 — Et nyere eksempel kan ses i dom af 14.12.2000, sag C-99/99, Italien mod Kommissionen, Sml. I, s. 11535, præmis 26.

— Det andet og tredje anbringende: Forskelsbehandlingen af landbrugssektorer, hvad angår maksimumsbeløbet for udligningsstøtten, er ulovlig

51. I disse to anbringender, som kan behandles samlet, hævder Den Italienske Republik i alt væsentligt, at maksimumsbeløbet for udligningsstøtte til de landbrugssektorer, der er omhandlet i artikel 5 i forordning nr. 2799/98 (og artikel 3 i forordning nr. 2800/98), beregnes på en sådan måde, at det er højere end maksimumsbeløbet i artikel 4 i forordning nr. 2799/98 (og artikel 2 i forordning nr. 2800/98). Sidstnævnte medfører en gunstigere behandling af sektorer, der modtager direkte støtte. Desuden er de mindst begunstigede sektorer overvejende middelhavssektorer (olivenolie, tobak, vin osv.).

52. Det fremgår af de bestemmelser, jeg har sammenfattet ovenfor [18], at det for visse sektorer — korn, sukkerroer, mælk og mejeriprodukter samt oksekød — ifølge artikel 4 i forordning nr. 2799/98 gælder, at den samlede produktionsværdi i hver enkelt sektor i de pågældende medlemsstater indgår som en faktor i beregningen, mens der for andre sektorer kun tages højde for den produktion, der er solgt som led i en kontrakt, som kræver overholdelse af en minimumspris. Dette betyder tilsynela-

18 — Jf. punkt 20-32, navnlig punkt 24.

dende, at der i sidstnævnte tilfælde ikke må gives så stor udligningsstøtte.

53. Der er yderligere to forskelle mellem bestemmelserne for artikel 4 og bestemmelserne for artikel 5 i forordning nr. 2799/98. For så vidt angår de priser og beløb, der er omhandlet i artikel 4, ydes der ikke støtte for den del af maksimumsbeløbet, der ikke overstiger en væsentlig revaluering på 2,6%. Denne betingelse gælder ikke for de tilfælde, der er omhandlet i artikel 5. Og i henhold til artikel 3 i forordning nr. 2800/98, ifølge hvilken artikel 5 i forordning nr. 2799/98 er gældende for overgangsforanstaltningerne, udgør Fællesskabets bidrag til støtten ekstraordinært 100% i det første år sammenlignet med 50% i alle andre tilfælde.

54. Også her gør Den Italienske Republik gældende, at EF-traktatens artikel 39 og 40 er overtrådt, og ligeledes ligebehandlingsprincippet og proportionalitetsprincippet, ligesom den påberåber sig manglende begrundelse og magtfordrejning. Igen drejer den væsentligste kritik sig om forskelsbehandling. Den Italienske Republik forstår i bund og grund ikke, hvorfor der skelnes mellem landbrugssektorerne, og hævder, at de sektorer, der er berørt af artikel 5 i forordning nr. 2799/98, stort set svarer til de sektorer, som tidligere var under en særlig ordning af socioøkonomiske årsager, som ikke har forbindelse til overgangen til euroen.

55. Kommissionen anfører, at de metoder, der anvendes til beregning af det skønsmæssige tab, er de samme som dem, der havde vist sig anvendelige igennem en årrække — den særlige ordning for de kategorier, der anføres i artikel 5 i forordning nr. 2799/98, stammer fra artikel 7 i forordning nr. 3813/92 — og gør opmærksom på, at Den Italienske Regering ikke har fremlagt nogen oplysninger, der underbygger dens påstand om diskriminerende virkning. Som det er angivet i fjerde betragtning til forordning nr. 2799/98, er formålet at udligne det fald i landbrugsindkomsterne, som en væsentlig revaluering kan medføre. En sådan revaluering har imidlertid en større indvirkning, når der er tale om direkte støtte (da den har en umiddelbar indvirkning på støttebeløbet, som udgør en væsentlig del af landbrugsindkomsten), end når der er tale om indirekte støtte, og, inden for sidstnævnte kategori, en større indvirkning på bestemte sektorer (såsom kornsektoren, hvor markedspriserne ligger meget tæt op ad interventionspriserne) end på andre (f.eks. vinsektoren, hvor vinpriser og destilleringspriser er meget forskellige). Dette retfærdiggør, at udligningsstøtten beregnes forskelligt, så der kan tages højde for disse forskellige indvirkninger.

56. Kommissionen gør desuden gældende, at begrebet »middelhavslandbrugssektorer« er misvisende. I Italien produceres der landbrugsvarer inden for sektorer, der ikke er omhandlet i artikel 5 i forordning nr. 2799/98, og i alle medlemsstater produceres der varer inden for de sektorer, der er omfattet af denne bestemmelse. Selv om der var tale om en forskelsbehandling, som er til skade for middelhavslandbruget, ville

det kun berøre Italien, som deltagende medlemsstat, i forbindelse med overgangsordningerne i henhold til forordning nr. 2800/98.

57. Hvad angår de øvrige påståede ugyldighedsgrunde gør både Rådet og Kommissionen i alt væsentligt opmærksom på den manglende underbyggelse af de pågældende anbringender og på den skønsmæssige margin, som fællesskabslovgiver råder over ved vurderinger af indviklede økonomiske situationer.

58. Jeg kan kun erklære mig enig med Rådet og Kommissionen i, at Den Italienske Republik ikke har underbygget nogen af sine påstande.

59. Den fælles landbrugspolitik har tydeligvis aldrig været og vil aldrig kunne blive en samling helhedsløsninger, der kan passe til alle situationer. Som Kommissionen på så overbevisende måde har gjort rede for, nødvendiggør markedsforskelle forskellige løsningsmodeller, og de justeringer, der kræves for at udligne kursudsving, vil nødvendigvis være af forskellig art alt efter, hvilken type støtte der er tale om, og hvordan den udbetales til landbrugerne.

60. Disse påkrævede forskelle i behandlingen af situationerne omtales i fjerde og femte betragtning til forordning nr. 2799/98, hvor der henholdsvis står, at »væsentlige revalueringer, der kan påvirke de priser og beløb, der ikke er direkte støtte, kan under visse omstændigheder medføre et fald i landbrugsindkomsterne«, og at »den indvirkning, som væsentlige revalueringer har på størrelsen i national valuta af visse former for direkte støtte, bør kunne udlignes efter særlige regler, der er tilpasset de pågældende støtteordningers art«.

61. Det er korrekt, at betragtningerne ikke angiver en nøjagtig begrundelse for hvert enkelt præcise valg af bestemmelser, men jeg mener ikke, at denne udeladelse udgør en manglende begrundelse, især i betragtning af, at den pågældende skelnen mellem kategorierne omhandlet i henholdsvis artikel 4 og artikel 5 i forordning nr. 2799/98 går tilbage til forordning nr. 3813/92, og de forskellige beregningsmetoder i artikel 4 i forordning nr. 2799/98 indgik i forordning nr. 724/97. Det må her blot påpeges, at spørgsmålet, hvorvidt begrundelsesforpligtelsen er overholdt, skal vurderes i forhold til hele den relevante sammenhæng, og at det ikke er nødvendigt at give en særlig begrundelse for hver enkelt afgørelse af teknisk art, som træffes, hvis det mål, der forfølges, fremgår af den pågældende retsakt [19].

19 — Jf. f.eks. dom af 29.2.1996, sag C-122/94, Kommissionen mod Rådet, Sml. I, s. 881, præmis 29.

62. Set i lyset heraf har Den Italienske Republik ikke gjort rede for, hvorfor de forskellige præcise bestemmelser, der tidligere havde været anvendt for at imødegå udsving i vekselkursen, ikke længere var hensigtsmæssige til at imødegå ændringer forårsaget af indførelsen af euroen, selv om de var af samme karakter.

63. Da heller ikke påstanden om magtfordrejning på nogen måde er underbygget i Den Italienske Republiks indlæg, konkluderer jeg, at også det andet og det tredje anbringende må forkastes.

Kommissionens forordninger

64. Da Den Italienske Republik ikke har fremsat selvstændige argumenter vedrørende gyldigheden af forordning nr. 2808/98 og nr. 2813/98, må dens påstande om annullation af disse forkastes, uden at det er nødvendigt at undersøge, hvorvidt de må afvises fra realitetsbehandling, sådan som Kommissionen påstår.

Forslag til afgørelse

65. På baggrund af ovenstående foreslår jeg, at Domstolen:

1) frifinder Rådet og Kommissionen

2) tilpligter Den Italienske Republik at betale sagens omkostninger.