CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL F. G. JACOBS

van 15 maart 2001 [1]

1. In deze zaak verzoekt de Italiaanse Republiek om nietigverklaring van twee verordeningen van de Raad ter aanpassing van het agromonetaire stelsel aan de invoering van de euro bij de aanvang van het jaar 1999, alsmede nietigverklaring van de twee daarop betrekking hebbende uitvoeringsverordeningen van de Commissie. Zij betwist in het bijzonder de wijze waarop in deze verordeningen de omvang van de compenserende steun wordt bepaald, die de lidstaten onder bepaalde voorwaarden en met een bijdrage van de Gemeenschap aan hun landbouwers mogen betalen.

2. In essentie betoogt de Italiaanse Republiek, dat op de lidstaten die de euro nog niet hadden ingevoerd, niet hetzelfde stelsel had mogen worden toegepast als op de lidstaten die zulks wel hadden gedaan, en dat het vastgestelde stelsel bepaalde vormen van landbouw benadeelt, met name die welke sterker in mediterrane landen vertegenwoordigd zijn.

1 — Oorspronkelijke taal: Engels.

Het agromonetaire stelsel

Achtergrond

3. De twee belangrijkste middelen waarmee de Gemeenschap landbouwers ondersteunt, zijn garantieprijzen voor de productie en directe betalingen op basis van het aantal hectaren, stuks vee etc. In beginsel zijn beide voor de gehele Gemeenschap gelijk. Het eerstgenoemde middel wordt vaak als indirecte steun en het tweede, dat in toenemende mate belangrijker wordt, als directe steun aangeduid, zij het dat beide begrippen niet altijd even nauwkeurig worden gebruikt.

4. De betrokken bedragen worden berekend in een centrale valuta- of rekeneenheid — te weten, achtereenvolgens, de landbouwrekeneenheid (die was gebaseerd op de waarde in fijn goud van de Amerikaanse dollar), de Europese rekeneenheid,

de ecu (gebaseerd op een „mandje" van valuta's van de Gemeenschap) en de euro — en vervolgens omgerekend in de nationale valuta. Hoewel elke volgende rekeneenheid bij de invoering gelijk was aan de voorafgaande, hebben fluctuerende wisselkoersen en wijzigingen in definities ertoe geleid dat thans geen enkel verband meer bestaat tussen de euro en de dollar.

5. In een dergelijk stelsel zijn dispariteiten niet waarschijnlijk voorzover de wisselkoersen grotendeels stabiel zijn (zoals het geval was gedurende de jaren zestig en tot aan de instorting van het in Bretton Woods overeengekomen internationale valutastelsel) of indien een eenheidsmunt als onveranderlijke standaard door een bepaald aantal lidstaten wordt gebruikt (zoals dat het geval is met de euro sinds 1 januari 1999).

6. Er treden evenwel onvermijdelijk verstoringen op, wanneer de wisselkoersen aanmerkelijke fluctuaties vertonen. Wanneer een nationale munteenheid ten opzichte van de eenheidsmunt of de rekeneenheid gerevalueerd wordt, zullen de garantieprijzen en de steunbedragen in de nationale munteenheid automatisch verminderen, tenzij er maatregelen worden genomen. Het tegenovergestelde doet zich voor in geval van een devaluatie. Het eerste en meest opvallende geval heeft zich voorgedaan in 1969, toen de Franse frank met 11 % werd gedevalueerd en de Duitse mark met 9 % werd gerevalueerd. Waren er geen maatregelen getroffen, dan zou een aanzienlijke ongelijkheid tussen Franse en Duitse landbouwers het gevolg zijn geweest.

7. De aanvankelijk gekozen oplossing betrof het instellen van monetair compenserende bedragen („mcb's"), die in feite neerkwamen op invoersubsidies en uitvoerheffingen, dan wel invoerheffingen en uitvoersubsidies — naargelang een munt was gedevalueerd of gerevalueerd — in het agrarische handelsverkeer tussen lidstaten. Ter handhaving van de stabiliteit van de interventieprijzen in de nationale munteenheden die fluctueerden ten opzichte van de centrale rekeneenheid, werd bovendien een fictieve landbouwomrekeningskoers in het leven geroepen, de zogenoemde „groene koers", die niet overeenkwam met de marktkoers.

8. Met de invoering van het Europese Monetaire Stelsel en de totstandbrenging van de interne markt werden een aantal hervormingen noodzakelijk. Een verdere hervorming vond plaats in 1995 en leidde tot het stelsel dat onmiddellijk voorafgaand aan het in het geding zijnde stelsel van kracht was. De mcb's zijn uiteindelijk verdwenen, terwijl de specifieke landbouwomrekeningskoers in stand bleef, waarmee de vaststelling daarvan van cruciaal belang werd.

9. Alvorens ik een poging onderneem om in het kort de onmiddellijk vóór en na 1 januari 1999 geldende maatregelen te beschrijven, moet ik er wellicht op wijzen

dat de wetgeving in de loop der tijd op weinig gestructureerde wijze is toegenomen en nu en dan aan helderheid heeft ingeboet wat zij aan complexiteit heeft gewonnen.

Het stelsel vóór 1999

10. Het vóór de invoering van de eenheidsmunt van kracht zijnde stelsel was in hoofdzaak gebaseerd op de verordeningen nrs. 3813/92, 1527/95 en 724/97 van de Raad. [2]

11. Verordening nr. 3813/92 bevatte de regels voor de aanpassing van de landbouwomrekeningskoersen. Deze koersen waren in eerste instantie gebaseerd op de „representatieve marktkoers" voor elke munteenheid (een maandelijks gemiddelde van de wisselkoers van de munteenheid ten opzichte van de ecu), maar zij volgden niet onmiddellijk elke wijziging van deze koers. De landbouwomrekeningskoers werd pas gewijzigd, wanneer de „monetaire afwijking" (het verschil tussen de landbouwomrekeningskoers en de representatieve marktkoers, uitgedrukt in een percentage van de eerstgenoemde koers) een bepaalde drempel overschreed.

12. In geval van een positieve monetaire afwijking, wanneer de landbouwomrekeningskoers hoger was dan de marktkoers, vond een aanpassing pas plaats wanneer het verschil aan het einde van de referentieperiode meer dan 5 punten bedroeg. In het tegenovergestelde geval van een negatieve monetaire afwijking, vond een aanpassing plaats wanneer het verschil in absolute waarde meer dan 2 punten of ten opzichte van een andere munteenheid meer dan 5 punten bedroeg. Wanneer een aanpassing plaatsvond, werd de nieuwe koers vastgesteld door de absolute waarde van de monetaire afwijking met de helft te verlagen. [3]

13. Aldus kon zich een niet volledig of onmiddellijk gecorrigeerd verschil voordoen tussen de landbouwomrekeningskoers en de marktkoers. De landbouwers in staten waarvan de munteenheid een positieve afwijking vertoonde, profiteerden daarvan, aangezien zij betalingen ontvingen tegen een in vergelijking met de marktkoers gunstigere wisselkoers. In geval van een negatieve afwijking gingen de landbouwinkomens echter erop achteruit. Teneinde in de laatstgenoemde situatie te

2 — Verordening (EEG) nr. 3813/92 van de Raad van 28 december 1992 betreffende de rekeneenheid en de omrekeningskoersen die in het kader van het gemeenschappelijk landbouwbeleid moeten worden toegepast (PB L 387, blz. 1), laatstelijk gewijzigd bij verordening (EG) nr. 150/95 van de Raad van 23 januari 1995 (PB L 22, blz. 1); verordening (EG) nr. 1527/95 van de Raad van 29 juni 1995 tot vaststelling van de compenserende steun in verband met de verlaging van de landbouwomrekeningskoersen voor bepaalde valuta's (PB L 148, blz. 1); en verordening (EG) nr. 724/97 van de Raad van 22 april 1997 tot vaststelling van de compenserende en andere maatregelen bij aanzienlijke revaluaties met negatieve gevolgen voor de landbouwinkomens (PB L 108, blz. 9), zoals gewijzigd bij verordening (EG) nr. 942/98 van de Raad van 20 april 1998 (PB L 132, blz. 1).

3 — Zie in het bijzonder de artikelen 1, 3 en 4 van de verordening, zoals gewijzigd.

voorzien, verhoogde verordening nr. 3813/92 de directe steun en kregen de lidstaten de mogelijkheid om, onder bepaalde voorwaarden maar met een financiële bijdrage van de Gemeenschap, een compenserende steun toe te kennen. [4]

14. Vervolgens werden bij de verordeningen nrs. 1527/95 en 724/97 de landbouwomrekeningskoersen voor bepaalde categorieën directe steun bevroren tot 1 januari 1999 en werd de lidstaten de mogelijkheid geboden om een compenserende steun aan landbouwers toe te kennen gedurende drie opeenvolgende periodes van twaalf maanden — opnieuw met een bijdrage van de Gemeenschap — in geval van een aanzienlijke revaluatie van een munteenheid (overeenkomend met een negatieve monetaire afwijking). Het maximumbedrag van de steun werd bepaald door het als aanzienlijk te beschouwen percentage van de revaluatie te vermenigvuldigen met het forfaitaire inkomensverlies, welke beide volgens specifieke regels dienden te worden berekend. [5]

Het in het geding zijnde stelsel

15. Met de invoering van de euro per 1 januari 1999 en de vaststelling van onherroepelijke wisselkoersen voor de munteenheden van alle deelnemende lidstaten [6] was het evident dat fluctuaties van de marktkoersen tussen deze munteenheden en de euro niet meer mogelijk waren, zodat het voorafgaande agromonetaire stelsel in dit opzicht geen nut meer had. De overgang naar de eenheidsmunt maakte evenwel bepaalde overgangsmaatregelen noodzakelijk en voor de staten die nog niet deelnamen, dienden de omrekeningskoersen nog steeds te worden geregeld.

16. Derhalve werden bij verordeningen nrs. 2799/98 en 2800/98 van de Raad [7] nieuwe voorschriften ingevoerd, welke gepaard gingen met gedetailleerde uitvoeringsbepalingen in de verordeningen nrs. 2808/98 en 2813/98 van de Commissie. [8] Van deze verordeningen vordert de Italiaanse Republiek nietigverklaring, in het bijzonder van bepaalde voorschriften van de twee verordeningen van de Raad.

4 — Zie de artikelen 7 en 8 van de verordening.

5 — Zie de artikelen 2 en 3 van verordening nr. 1527/95 en de artikelen 3 en 6 van verordening nr. 724/97.

6 — Feitelijk werd de euro per 1 januari 1999 de munteenheid van de deelnemende lidstaten, maar de euro is ook, tot en met 31 december 2001, onderverdeeld in „nationale munteenheden", overeenkomend met de munteenheden van die staten, zoals deze op 31 december 1998 gedefinieerd zijn; zie de artikelen 1 tot en met 6 van verordening (EG) nr. 974/98 van de Raad van 3 mei 1998 over de invoering van de euro (PB L 139, blz. 1).

7 — Verordening (EG) nr. 2799/98 van de Raad van 15 december 1998 tot vaststelling van het agromonetaire stelsel voor de euro (PB L 349, blz. 1); Verordening (EG) nr. 2800/98 van de Raad van 15 december 1998 houdende overgangsmaatregelen voor de invoering van de euro in het gemeenschappelijk landbouwbeleid (PB 1998 L 349, blz. 8).

8 — Verordening (EG) nr. 2808/98 van de Commissie van 22 december 1998 houdende bepalingen voor de toepassing van het agromonetaire stelsel voor de euro in de landbouwsector (PB 1998 L 349, blz. 36); Verordening (EG) nr. 2813/98 van de Commissie van 22 december 1998 houdende bepalingen voor de toepassing van de overgangsmaatregelen voor de invoering van de euro in het gemeenschappelijk landbouwbeleid (PB 1998 L 349, blz. 48).

— Verordening nr. 2799/98

17. Volgens haar considerans heeft verordening nr. 2799/98 tot doel het voorafgaande agromonetaire stelsel, dat niet meer voldoet, te vervangen door een eenvoudiger stelsel dat nauwer bij de huidige monetaire realiteit aansluit en gebaseerd is op de euro voor deelnemende landen en op de reële wisselkoers voor niet-deelnemende landen. [9] Erkend werd evenwel, dat bij een belangrijke revaluatie (voor niet-deelnemende staten) de landbouwinkomens onder bepaalde omstandigheden kunnen dalen, dat teneinde deze daling te compenseren tijdelijk steun kan worden verleend, volgens specifieke voorschriften aangepast aan bepaalde soorten directe steun, en dat in de mogelijkheid van overgangsmaatregelen dient te worden voorzien. [10]

18. Krachtens artikel 2 dienen de prijzen en bedragen in de besluiten inzake het gemeenschappelijk landbouwbeleid in euro te luiden. Zij dienen in de deelnemende lidstaten in euro toegekend of geheven te worden en in de overige lidstaten aan de hand van de wisselkoers in de nationale valuta omgerekend te worden (hoewel artikel 8 deze staten de mogelijkheid biedt om ook de euro te gebruiken).

19. De overige bepalingen van de verordening betreffen toekomstige fluctuaties van de wisselkoersen tussen de euro en de nationale valuta van niet-deelnemende landen. [11]

20. De artikelen 4 en 5 regelen gevallen waarin de toekenning van compenserende steun gerechtvaardigd is. Wat deze gevallen aangaat, heeft artikel 4 — wellicht om redenen die op de formulering van vroegere, ongelijksoortige wetgeving zijn terug te voeren — betrekking op revaluatie, terwijl artikel 5 het schijnbaar zelfde verschijnsel als een daling van de wisselkoers kwalificeert (namelijk van de euro; dit is uiteraard weer het equivalent van het eerder ook wel als negatieve monetaire afwijking aangeduide geval, waarbij een verandering van de wisselkoers leidt tot een vermindering van het steunbedrag dat de landbouwers in de nationale valuta ontvangen).

21. Artikel 4 biedt de lidstaten de mogelijkheid om in geval van een aanzienlijke revaluatie compenserende steun toe te kennen met betrekking tot alle andere prijzen en bedragen dan die genoemd in artikel 5 (een „aanzienlijke revaluatie" wordt in artikel 1, sub f, omschreven als „de situatie waarin het jaargemiddelde van de wisselkoers lager is dan een drempelwaarde gelijk aan de laagste van de volgende waarden: de jaargemiddelden van de omrekeningskoers

9 — Zie de eerste en tweede overweging van de considerans.

10 — Zie met name de vierde, vijfde, zesde en zevende, alsmede de tiende overweging van de considerans.

11 — De definitie van „nationale valuta" in artikel 1, sub d, sluit de nationale munteenheid van de deelnemende staten uit; de definities van „wisselkoers" en „aanzienlijke revaluatie" sluiten hierbij aan.

in de voorbije drie jaren en de wisselkoers op 1 januari 1999"). De betrokken lidstaat kan aan de landbouwers compenserende bedragen toekennen in drie opeenvolgende tranches van twaalf maanden, waarbij voor de eerste tranche een maximumbedrag en voor de twee andere tranches een progressieve vermindering wordt vastgesteld. Voorts mag krachtens artikel 4, lid 4, geen steun worden toegekend voor het gedeelte van het overeenkomstig lid 2 berekende bedrag beneden 2,6 % aanzienlijke revaluatie.

22. Artikel 5 heeft betrekking op forfaitaire steun per hectare of grootvee-eenheid, compensatiepremies per ooi of geit en de bedragen in verband met structurele of milieumaatregelen (deze steunvormen, welke alle directe betalingen aan de landbouwers inhouden, waren reeds als een specifieke categorie in artikel 7 van verordening nr. 3813/92 samengevat, en de landbouwomrekeningskoers voor deze categorie was bij verordening nr. 724/97 bevroren). Ook in deze gevallen kan, wanneer de wisselkoers van de euro omlaag gaat, een compenserende steun in drie opeenvolgende tranches van twaalf maanden worden toegekend, opnieuw met een maximumbedrag en een progressieve vermindering. De lidstaten kunnen, maar zijn niet verplicht, van de toekenning van compenserende steun af te zien wanneer het berekende bedrag overeenkomt met een korting van minder dan 0,5 %.

23. De maximumbedragen van de eerste tranche van de steun dienen in beide gevallen voor de betrokken lidstaat als geheel te worden vastgesteld, volgens regels die zijn opgenomen in de bijlage van de verordening.

24. Bij de betalingen bedoeld in artikel 4 dient daartoe het aanzienlijke percentage van de revaluatie [namelijk volgens artikel 1, sub g, het percentage van revaluatie van het jaargemiddelde ten opzichte van de sub f in het kader van de definitie van een aanzienlijke revaluatie bedoelde drempelwaarde] met een forfaitair inkomensverlies te worden vermenigvuldigd. Dit forfaitaire inkomensverlies is krachtens punt 1 van de bijlage gelijk aan 1 % van de eindproductie van de landbouw van de sectoren granen en rijst, suikerbieten, melk en zuivelproducten en rundvlees, 1 % van de waarde van de hoeveelheden producten die zijn geleverd op grond van een contract dat krachtens de gemeenschapswetgeving de betaling van een minimumprijs aan de producent omvat voor andere producten, en 1 % van de door de producenten ontvangen steunbedragen of premies, met uitzondering van die bedoeld in artikel 5. Deze berekening komt in hoofdlijnen overeen met de eerder krachtens verordening nr. 724/97 toegepaste berekening.

25. De berekeningswijze van het maximumbedrag van betalingen uit hoofde van artikel 5 is echter minder duidelijk. Artikel 5, lid 2, verwijst hiervoor eenvoudigweg naar de procedure van artikel 9 voor de vaststelling van uitvoeringsbepalingen en naar punt 4 van de bijlage. De uitvoeringsbepalingen lijken die van verordening nr. 2808/98 van de Commissie te zijn,

waarvan artikel 10, lid 2, vermeldt dat het maximale steunbedrag wordt vastgesteld overeenkomstig artikel 5, lid 2, van verordening (EG) nr. 2799/98. Punt 4 van de bijlage bepaalt, dat de steun wordt berekend aan de hand van bepaalde gegevens, zonder evenwel nader aan te duiden hoe deze gegevens moeten worden gebruikt. Er is kennelijk sprake van een cirkelredenering, terwijl een duidelijke aanwijzing voor het berekenen van het maximum ontbreekt.

26. Niettemin is er één belangrijk verschil tussen de krachtens beide artikelen toegestane compenserende steun: Wat artikel 5 betreft, wordt de daling van de wisselkoers in haar volle omvang in aanmerking genomen (onder voorbehoud van een facultatieve afstand in geval van bedragen die overeenkomen met een korting van minder dan 0,5 %), terwijl krachtens artikel 4 de revaluatie enkel in aanmerking wordt genomen wanneer zij meer dan 2,6 % bedraagt. Deze franchise van 2,6 % was reeds per 1 mei 1998 bij verordening nr. 942/98 in verordening nr. 724/97 [12] ingevoegd, teneinde het gevaar van overcompensatie bij „aanzienlijke revaluaties van geringe omvang" (sic) te beperken. [13] Voorheen was voorzien in een andersoortige, lagere grens, welke inhield dat geen steun van minder dan 0,5 % van een aanzienlijke revaluatie kon worden toegekend. [14]

12 — Beide verordeningen zijn aangehaald in voetnoot 2.

13 — Verordening nr. 942/98, vijfde overweging van de considerans.

14 — Artikel 4, lid 3, laatste alinea, van verordening nr. 724/97.

27. Volgens artikel 6 draagt de Gemeenschap 50 % bij aan de financiering van de steun.

28. Aangezien deze voorschriften zien op veranderingen in de wisselkoersen zoals gedefinieerd in de verordening (dat wil zeggen de wisselkoers tussen de euro en de nationale munteenheid van elke niet-deelnemende staat), hebben zij enkel invloed op de situatie in de niet aan de euro deelnemende staten en dit uitsluitend ná de invoering van de euro. Veranderingen die voortvloeien uit de overgang naar het nieuwe stelsel en die alle staten raken, vallen onder verordening nr. 2800/98.

— Verordening nr. 2800/98

29. Volgens haar titel en considerans voorziet verordening nr. 2800/98 in de mogelijkheid van een tijdelijke en degressieve steun in verband met de overgang naar de euro op 1 januari 1999 die, met de afschaffing van de landbouwomrekeningskoersen, hetzelfde effect zou kunnen hebben als een aanzienlijke revaluatie.

30. De definitie van „aanzienlijke revaluatie" in artikel 1 wijkt lichtelijk af van die in verordening nr. 2799/98; zij komt in essentie neer op een verlaging van de op

1 januari 1999 geldende omrekeningskoers ten opzichte van de laagste omrekeningskoersen die voorheen van toepassing waren.

31. Volgens artikel 2 kan, wanneer de omrekeningskoers (van de euro in de nationale munteenheid van een deelnemende staat) of de wisselkoers (van de euro in de nationale munteenheid van een niet-deelnemende staat) op 1 januari 1999 een aanzienlijke revaluatie ondergaat ten opzichte van de landbouwomrekeningskoers op 31 december 1998, een compenserende steun worden toegekend onder dezelfde voorwaarden als die van artikel 4 van verordening nr. 2799/98 (artikel 2 omvat derhalve dezelfde categorieën van steun, namelijk alle andere steun dan de directe steun van artikel 5 van verordening nr. 2799/98). Het derde lid bevat echter een restrictie, die inhoudt dat het maximumbedrag „wordt geschorst of geannuleerd" [15], afhankelijk van de ontwikkeling van de wisselkoersen (deze restrictie is dus enkel van toepassing voor niet-deelnemende staten) gedurende de eerste negen maanden van 1999.

32. Met betrekking tot de directe steun (de lijst is dezelfde als die in artikel 5 van verordening nr. 2799/98) bepaalt artikel 3, dat wanneer de op de dag van het ontstaansfeit in 1999 geldende omrekeningskoers of wisselkoers lager is dan de tevoren toegepaste koers, steun wordt toegekend, en dat het steunbedrag wordt berekend overeenkomstig artikel 5 van verordening nr. 2799/98. Bij wijze van uitzondering beloopt in dit geval echter de bijdrage van de Gemeenschap voor het eerste jaar 100 %.

— Verordeningen nrs. 2808/98 en 2813/98

33. Deze verordeningen van de Commissie bevatten gedetailleerde bepalingen voor de toepassing van de twee verordeningen van de Raad. Hoewel de Italiaanse regering verzoekt om hun nietigverklaring, voert zij geen enkele specifieke grief aan tegen het daarin bepaalde, maar richt zij haar argumentatie op de verordeningen van de Raad. In repliek wijst zij erop, enkel om de nietigverklaring van de verordeningen van de Commissie te hebben verzocht opdat de gemeenschapsinstellingen niet kunnen beweren dat deze verordeningen onverminderd geldig zijn ingeval de verordeningen van de Raad nietig zouden worden verklaard; de ongeldigheid van de verordeningen van de Commissie vloeit, volgens de Italiaanse regering, voort uit haar argumenten tegen de wettigheid van de verordeningen van de Raad.

34. Onder deze omstandigheden lijkt het niet noodzakelijk om nader op de voorschriften van deze verordeningen in te gaan.

15 — Ik neem aan, dat met het begrip „geannuleerd" in dezen een korting tot nul is bedoeld en niet de afschaffing van enigerlei bovengrens.

Juridische analyse

35. De Italiaanse Republiek verzoekt om nietigverklaring van alle vier de verordeningen (verordeningen nrs. 2799/98 en 2800/98 van de Raad, alsmede verordeningen nrs. 2808/98 en 2813/98 van de Commissie), terwijl de Raad en de Commissie van mening zijn dat het beroep moet worden afgewezen. De Raad beperkt zich in zijn stellingen tot zijn eigen verordeningen; de Commissie betwist in hoofdzaak de ontvankelijkheid van het beroep tot nietigverklaring van de uitvoeringsverordeningen en concentreert haar stellingen op de geldigheid van de verordeningen van de Raad.

De verordeningen van de Raad

36. De Italiaanse Republiek voert drie middelen aan.

— Eerste middel: Onwettigheid van de niet-gedifferentieerde toepassing van de franchise van 2,6 %

37. Het eerste middel komt er in essentie op neer, dat het onwettig was om dezelfde franchise van 2,6 % voor de betaling van compenserende steun toe te passen bij zowel aanzienlijke revaluaties (voor deelnemende staten) bij de overgang van het oude agromonetaire stelsel naar de euro, als aanzienlijke revaluaties (enkel voor niet-deelnemende staten) na dat tijdstip als gevolg van wisselkoersfluctuaties tussen de euro en de valuta's van die staten.

38. De Italiaanse Republiek betoogt, dat deze behandeling in strijd is met artikel 39 EG-Verdrag (thans artikel 33 EG), met de tweede en derde alinea van artikel 40, lid 3, EG-Verdrag (thans, na wijziging, artikel 34, lid 2, EG) en met het evenredigheidsbeginsel.

39. Aangezien de Italiaanse Republiek niet heeft toegelicht, welke bepaling van artikel 39 EG-Verdrag is geschonden en waaruit de inbreuk op het evenredigheidsbeginsel bestaat, ben ik van mening dat dit middel, wat deze grieven betreft, moet worden afgewezen.

40. Wat artikel 40, lid 3, betreft, stelt de Italiaanse Republiek dat het gemeenschappelijk landbouwbeleid elke discriminatie tussen producenten van de Gemeenschap moet uitsluiten (tweede alinea) en dat een eventueel gemeenschappelijk prijsbeleid op gemeenschappelijke criteria en op eenvormige berekeningswijzen moet berusten

(derde alinea). Deze voorschriften weerspiegelen het fundamentele beginsel van gelijke behandeling, volgens hetwelk gelijke situaties niet op verschillende wijze en verschillende situaties niet op gelijke wijze mogen worden behandeld.

41. De Italiaanse Republiek is van mening, dat handhaving van de franchise van 2,6 % gerechtvaardigd is jegens de niet-deelnemende staten, omdat daarmee de effecten van de wisselkoersfluctuaties worden verminderd en omdat de wisselkoersen ten opzichte van de euro zich blijven ontwikkelen. Deze handhaving was echter niet gerechtvaardigd bij de op 1 januari 1999 noodzakelijke aanpassingen, die enkel een eenmalige wijziging zonder de mogelijkheid van een verdere aanpassing betroffen. Volgens de Italiaanse Republiek gaat het daarbij om verschillende situaties die verschillend hadden moeten worden behandeld.

42. Zij is van mening, dat de franchise van 2,6 % bij verordening nr. 942/98 is ingevoerd in het bijzonder om in de periode voorafgaand aan de invoering van de euro het hoofd te bieden aan een ernstig gevaar van valutaspeculaties. Handhaving van de franchise was gerechtvaardigd ten opzichte van de wisselkoersen van de munteenheden van niet-deelnemende staten, die onverminderd aan fluctuaties en dus aan speculatie onderhevig kunnen zijn, maar niet in verband met de overgang zelf, aangezien dat een situatie vormt waarin elke verdere wijziging uitgesloten is.

43. Mijns inziens kan nauwelijks worden ontkend dat de twee situaties enige verschillen laten zien; de ene situatie heeft betrekking op een eenmalige, nooit meer voorkomende wijziging van de wisselkoers, de andere op een reeks herhaaldelijke wijzigingen. Niettemin zijn er ook een aantal sterke overeenkomsten: elke mogelijke toepassing van het mechanisme heeft betrekking op een afzonderlijk geval waarin een munt of munteenheid tegen een andere dan de voorheen geldende koers wordt gewisseld, en juist dat vormt de kern van het mechanisme.

44. De Raad merkt op — volgens mij terecht — dat, wat de overgang van het oude naar het nieuwe stelsel betreft, allereerst voor alle valuta's moet worden bepaald of een aanzienlijke revaluatie heeft plaatsgevonden, en dat het enige verschil in behandeling afhangt van de vraag of dit wel of niet het geval is geweest. Het beginsel van gelijke behandeling is derhalve niet geschonden. (Na de overgang is er evenwel een duidelijk verschil tussen de situatie van de valuta's die verder kunnen blijven fluctueren ten opzichte van de euro, en die van de munteenheden waarvoor een onherroepelijke omrekeningskoers is vastgesteld. Een verschil in behandeling kan derhalve in dit latere stadium gerechtvaardigd zijn).

45. Verder ben ik het met de Commissie eens, dat niets in verordening nr. 942/98 erop duidt dat de franchise van 2,6 % ter

bescherming tegen valutaspeculaties diende; integendeel, de vijfde overweging van de considerans geeft duidelijk aan dat het doel was „het gevaar voor overcompensatie bij aanzienlijke revaluaties van geringe omvang te voorkomen" (een doel dat in de overgangsfase net zo goed geldig kon zijn) en dat de beperking rekening hield met het feit dat ingevolge artikel 4 van verordening nr. 3813/92 [16] de verlaging van een landbouwomrekeningskoers niet kleiner kon zijn dan 2,56 % (wat op 1 januari 1999 nog steeds juist was). Ook is er geen extern bewijs aangevoerd, dat de vrees voor valutaspeculaties een rol bij de invoering van de franchise van 2,6 % zou hebben gespeeld.

46. Tevens dient het andere argument te worden verworpen, dat een revaluatie van minder dan 2,6 % op 1 januari 1999 voor de deelnemende lidstaten voor altijd „verloren" is, terwijl deze revaluatie daarna die drempel kan overschrijden en tot compenserende steun voor landbouwers in niet-deelnemende landen kan leiden. Enerzijds hoeft juist omdat in de deelnemende staten verdere revaluatie niet meer mogelijk is, geen compenserende steun te worden betaald; anderzijds heeft de Raad tijdens de terechtzitting erop gewezen dat het mechanisme, wat de niet-deelnemende staten betreft, niet tot een dergelijke cumulatie kan leiden. In elk geval kan het mechanisme zeker in tegengestelde richting werken — krachtens artikel 2, tweede alinea, van verordening nr. 2800/98 kan het toe te kennen maximumbedrag worden „geschorst of geannuleerd", afhankelijk van de ontwikkeling van de wisselkoers.

47. De Italiaanse Republiek voert bovendien aan, dat gelijksoortige situaties zonder rechtvaardiging op ongelijke wijze zijn behandeld. Volgens haar fluctueren zowel de euro als de valuta's van de niet-deelnemende landen ten opzichte van de dollar, hetgeen dezelfde gevolgen heeft voor de landbouwinkomens, maar enkel de landbouwers in de niet-deelnemende staten kunnen voor deze fluctuaties compenserende steun ontvangen. Zij beweert zelfs, dat de dollar de „werkelijke" waarde vertegenwoordigt en dat de wisselkoers van de dollar de landbouwomrekeningskoersen voor de niet-deelnemende staten bepaalt.

48. Ik zie geen bewijs voor deze beweringen. Geen van de verordeningen bevat een regeling die een bedrag of een aanpassing afhankelijk maakt van een afwijking van enige wisselkoers ten opzichte van de dollar, en er is ook geen enkele reden om deze munt als maatstaf voor het meten van wijzigingen in de landbouwinkomens in Europa te gebruiken. Het feit dat de voorganger van de euro, de landbouwrekeneenheid, oorspronkelijk op de goudwaarde van de dollar berustte, is voor het huidige agromonetaire stelsel enkel en alleen van historisch belang. De val van de euro ten

16 — Zie punt 12 hierboven.

opzichte van de dollar mag dan enige (niet altijd nadelige) gevolgen voor de landbouwinkomens in Europa hebben gehad, de bestreden verordeningen regelen enkel veranderingen in de wisselkoersen tussen Europese valuta's.

49. Derhalve is naar mijn mening geen enkel aannemelijk bewijs geleverd van een schending van het algemene beginsel van gelijke behandeling of de specifieke uitdrukking daarvan in artikel 40, lid 3, EG-Verdrag.

50. Voorts lijken, zoals de Raad en de Commissie opmerken, de door de Italiaanse Republiek aangevoerde argumenten in werkelijkheid betrekking te hebben op politieke keuzes, die niet door het Hof kunnen worden onderzocht. Er bestaat een uitgebreide rechtspraak, volgens welke de gemeenschapswetgever in ingewikkelde economische situaties over een ruime beoordelingsvrijheid beschikt en de gemeenschapsrechter bij zijn toetsing van de wettigheid van de uitoefening van die vrijheid zijn eigen oordeel niet in de plaats mag stellen van dat van de bevoegde instantie, maar alleen mag toetsen of er geen sprake is van een kennelijke fout of misbruik van bevoegdheid. [17] In het eerste middel wordt niet eens geklaagd over een kennelijke fout of misbruik van bevoegdheid.

— Tweede en derde middel: onwettigheid van de ongelijke behandeling van landbouwsectoren met betrekking tot het maximumbedrag van de compenserende steun.

51. Met deze twee middelen, die samen kunnen worden onderzocht, betoogt de Italiaanse Republiek in essentie, dat het maximumbedrag van de compenserende steun voor de in artikel 5 van verordening nr. 2799/98 (en artikel 3 van verordening nr. 2800/98) bedoelde landbouwsectoren op een zodanig wijze is berekend, dat het hoger is dan het bedrag van artikel 4 van verordening nr. 2799/98 (en artikel 2 van verordening nr. 2800/98). In het laatste geval worden sectoren die directe steun ontvangen, gunstiger behandeld. De minst begunstigde sectoren zijn bovendien overwegend mediterrane culturen (olijfolie, tabak, wijn, etc.).

52. Uit de voorschriften zoals hierboven door mij samengevat [18], volgt dat krachtens artikel 4 van verordening nr. 2799/98 in bepaalde sectoren — granen en rijst, suikerbieten, melk en zuivelproducten en rundvlees — één factor bij de berekening de totale landbouwproductie van elke sector in de betrokken lidstaat is, terwijl in andere sectoren enkel de productie die is verkocht in het kader van contracten die een minimumprijs voorschrijven, in aanmerking wordt genomen. Dit lijkt erop te

17 — Zie, voor een recent voorbeeld, arrest van 14 december 2000, Italiaanse Republiek/Commissie (C-99/99, Jurispr. 2001, blz. I-5217, punt 26).

18 — Zie punt 20 tot en met 32 hierboven, en meer in het bijzonder punt 24.

wijzen, dat in de laatstgenoemde sectoren minder compenserende steun is toegestaan.

53. Voorts bestaan er twee verschillen tussen de voorschriften van artikel 4 en die van artikel 5 van verordening nr. 2799/98. Wat de in artikel 4 bedoelde prijzen en bedragen betreft, wordt geen steun toegekend voor het gedeelte van het maximumbedrag beneden 2,6 % aanzienlijke revaluatie, terwijl deze voorwaarde niet geldt voor de in artikel 5 bedoelde gevallen. En krachtens artikel 3 van verordening nr. 2800/98, dat artikel 5 van verordening nr. 2799/98 van toepassing verklaart op de overgangsmaatregelen, beloopt de bijdrage van de Gemeenschap aan de steun bij wijze van uitzondering voor het eerste jaar 100 %, tegenover 50 % in alle andere gevallen.

54. De Italiaanse Republiek stelt opnieuw schending van de artikelen 39 en 40 EG-Verdrag alsmede van het beginsel van gelijke behandeling en van het evenredigheidsbeginsel, en klaagt daarnaast over een gebrekkige motivering en misbruik van bevoegdheid. De voornaamste grief betreft ook hier de ongelijke behandeling. De Italiaanse Republiek kan, kort gezegd, niet inzien waarom er enig verschil tussen landbouwsectoren zou moeten bestaan, en betoogt dat de sectoren die onder artikel 5 van verordening nr. 2799/98 vallen, in grote mate overeenkomen met de sectoren die voorheen om sociaal-economische, los van de overgang naar de euro staande redenen apart werden behandeld.

55. De Commissie stelt dat de modaliteiten voor de berekening van het forfaitaire inkomensverlies dezelfde zijn als die welke hun deugdelijkheid sinds lang bewezen hebben — de specifieke regeling voor de in artikel 5 van verordening nr. 2799/98 bedoelde categorieën gaat terug op artikel 7 van verordening nr. 3813/92 — en betoogt dat de Italiaanse regering geen enkel feit heeft aangevoerd tot staving van het vermeende discriminatoire effect. Het doel, zoals vermeld in de vierde overweging van de considerans van verordening nr. 2799/98, is om de daling die de landbouwinkomens onder bepaalde omstandigheden kunnen ondergaan als gevolg van een aanzienlijke monetaire revaluatie, te compenseren. Dergelijke revaluaties hebben evenwel een groter effect als het om directe steun gaat (aangezien deze een direct effect hebben op de hoogte van de steun, die een belangrijk aandeel van de landbouwinkomens vormt) dan in het geval van indirecte steun, en hebben, wat laatstgenoemde categorie betreft, een groter effect voor bepaalde sectoren (zoals de sector graan en rijst, waarin de marktprijs nauw de interventieprijs volgt) dan voor andere (zoals de sector wijn, waarin de wijn- en distillatieprijzen sterk verschillen). Gezien deze verschillende effecten is het gerechtvaardigd om de hoogte van de compenserende steun op verschillende wijze te berekenen.

56. Verder is de Commissie van mening dat het begrip „mediterrane" landbouwsectoren misleidend is: Italië kent een landbouwproductie in sectoren die niet onder artikel 5 van verordening nr. 2799/98 vallen, en alle lidstaten hebben een landbouwproductie in de sectoren die binnen deze verordening vallen. Ook al zou de mediterrane landbouwsector op enigerlei wijze worden

gediscrimineerd, dan nog zou Italië, als een deelnemende lidstaat, enkel met betrekking tot de overgangsregeling van verordening nr. 2800/98 getroffen kunnen worden.

57. Wat de andere onwettigheidsgronden betreft, wijzen zowel de Raad als de Commissie op het ontbreken van enig substantieel argument en op de beoordelingsvrijheid van de communautaire wetgever bij de beoordeling van ingewikkelde economische situaties.

58. Ik kan enkel met de Raad en de Commissie instemmen: De Italiaanse Republiek heeft geen van haar grieven onderbouwd.

59. Het is duidelijk dat het gemeenschappelijk landbouwbeleid nimmer een vast „standaardmodel" is geweest en ook nooit zal zijn. Verschillen tussen markten vragen om een verschillende aanpak, en de aard van de aanpassing die voor de compensatie van wisselkoersfluctuaties noodzakelijk is, zal noodzakelijkerwijs variëren naargelang de soort steun en de wijze waarop de landbouwers deze ontvangen, zoals door de Commissie op overtuigende wijze is uiteengezet.

60. Op deze noodzaak van een verschillende behandeling wordt gewezen in de vierde en de vijfde overweging van de considerans van verordening nr. 2799/98, volgens welke „bij een belangrijke revaluatie die van invloed kan zijn op de prijzen en andere bedragen dan de directe steunbedragen, de landbouwinkomens onder bepaalde omstandigheden kunnen dalen" en „het effect van belangrijke revaluaties voor de hoogte van bepaalde directe steunbedragen in nationale valuta, gecompenseerd moet kunnen worden volgens aan de aard van deze steunbedragen aangepaste specifieke regels".

61. In de considerans wordt inderdaad niet elke afzonderlijke keuze nauwkeurig gemotiveerd, maar ik geloof niet dat daarom van een tekortschietende motivering kan worden gesproken, met name niet omdat het onderscheid tussen de in artikel 4 respectievelijk artikel 5 van verordening nr. 2799/98 bedoelde categorieën op verordening nr. 3813/92 stoelt en de verschillende berekeningsmethoden van artikel 4 van verordening nr. 2799/98 reeds in verordening nr. 724/97 opgenomen waren. Bij de beantwoording van de vraag of de motiveringsplicht is nagekomen, dient de gehele context in aanmerking te worden genomen: indien de essentie van het nagestreefde doel uit de betwiste handeling blijkt, behoeft niet voor elke technische keuze een specifieke motivering te worden gegeven. [19]

19 — Zie, bijvoorbeeld, arrest van 29 februari 1996, Commissie/Raad (C-122/94, Jurispr. blz. I-881, punt 29).

62. Tegen deze achtergrond bezien heeft de Italiaanse Republiek niet uiteengezet, waarom de verschillende gedetailleerde voorschriften die in het verleden als reactie op wisselkoersfluctuaties zijn toegepast, niet langer geschikt waren om de bij de invoering van de euro opgetreden veranderingen, die van gelijksoortige aard waren, het hoofd te bieden.

63. Aangezien voorts het vermeende misbruik van de bevoegdheid op generlei wijze door de Italiaanse Republiek is onderbouwd, kom ik tot de slotsom dat het tweede en derde middel eveneens moeten worden afgewezen.

De verordeningen van de Commissie

64. Aangezien de Italiaanse Republiek geen zelfstandig middel heeft aangevoerd met betrekking tot de geldigheid van de verordeningen nrs. 2808/98 en 2813/98, kan haar beroep tot nietigverklaring worden afgewezen zonder dat behoeft te worden onderzocht of het beroep, zoals de Commissie stelt, in zoverre niet-ontvankelijk is.

Conclusie

65. Bijgevolg geef ik het Hof in overweging:

1. het beroep te verwerpen en

2. de Italiaanse Republiek in de kosten te verwijzen.