JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
F. G. JACOBS
15 päivänä maaliskuuta 2001 [1]

1. Italian tasavalta vaatii nyt käsiteltävässä asiassa, että euron käyttöönottoon vuoden 1999 alussa liittyviä maatalouden valuuttajärjestelyjä koskevat kaksi neuvoston asetusta ja kaksi komission soveltamisasetusta kumotaan. Se asettaa kyseenalaiseksi erityisesti sen tavan, jolla näissä asetuksissa lasketaan tasaustuen määrä, jonka jäsenvaltiot voivat tietyissä olosuhteissa maksaa maanviljelijöille ja jonka rahoittamiseen yhteisö osallistuu.

2. Se väittää pääasiallisesti, että samaa järjestelmää ei olisi pitänyt soveltaa sekä euron käyttöön ottaneisiin että vielä sen ulkopuolella oleviin jäsenvaltioihin ja että käyttöön otetut järjestelyt ovat epäedullisempia maatalouden tietyille aloille, erityisesti sellaisille, jotka ovat yleisempiä Välimeren maissa.

1 — Alkuperäinen kieli: englanti.

Maatalouden valuuttajärjestelyt

Asian taustat

3. Kaksi pääasiallista tapaa, joilla yhteisö tukee tuottajia, ovat tuotannon tavoitehinnat ja muun muassa hehtaarimääriin ja eläinyksiköihin perustuvat tuet. Molemmat ovat periaatteessa yhdenmukaisia koko yhteisön alueella. Edelliseen viitataan usein epäsuorana tukena ja jälkimmäiseen, joka on näistä kasvavassa määrin tärkeämpi, suorana tukena, vaikka näitä termejä ei aina käytetäkään täsmällisesti.

4. Kyseessä olevat määrät lasketaan keskusvaluuttana tai laskentayksikköinä — käyttöönottojärjestyksessä maatalouden laskentayksikkö (joka perustui Yhdysvaltain dollarin kulta-arvoon), Euroopan laskentayksikkö ecu (jonka pohjana oli

yhteisön valuuttojen muodostama valuuttakori) ja euro — jotka sitten muunnetaan kyseessä olevaksi kansalliseksi valuutaksi. Vaikka jokainen uusi yksikkö on syntyessään ollut samanarvoinen kuin edeltäjänsä, muuttuvat valuuttakurssit ja määritelmät ovat johtaneet siihen, että tällä hetkellä euron ja dollarin välillä ei ole sidonnaisuutta.

5. Tällainen järjestelmä tuskin aiheuttaa eriarvoisuutta silloin, kun valuuttakurssit ovat pääsääntöisesti vakaita (kuten 1960-luvulla ja aina Bretton Woodsissa sovitun kansainvälisen valuuttajärjestelmän kaatumiseen saakka) tai silloin, kun useat jäsenvaltiot käyttävät yhtä valuuttaa pysyvänä standardina (kuten euro 1.1.1999 lähtien).

6. Vääristymiä aiheutuu kuitenkin välttämättä silloin, kun valuuttakurssit vaihtelevat jollain huomioon otettavalla määrällä. Jos kansallinen valuutta revalvoidaan suhteessa keskusvaluuttaan tai laskentayksikköön, takuuhinnat ja tuen määrä kyseisessä kansallisessa valuutassa laskevat automaattisesti, ellei toimenpiteisiin ryhdytä, ja devalvaation yhteydessä syntyy päinvastainen tilanne. Ensimmäinen ja kaikkein silmiinpistävin tapaus oli vuonna 1969, kun Ranskan frangi devalvoitiin 11 prosentilla ja Saksan markka revalvoitiin 9 prosentilla. Jos toimenpiteisiin ei olisi ryhdytty, seurauksena olisi ollut huomattava eriarvoisuus ranskalaisten ja saksalaisten tuottajien välillä.

7. Ensimmäinen ratkaisu oli ottaa käyttöön valuutan tasausmaksut (jäljempänä VTM), jotka itse asiassa olivat verrattavissa tuontitukiin ja vientimaksuihin tai tuontimaksuihin ja vientitukiin — riippuen siitä, oliko valuutta devalvoitu vai revalvoitu — jäsenvaltioiden välisessä maatalouskaupassa. Lisäksi käyttöön otettiin näennäinen, usein "vihreänä" kurssina tunnettu ja markkinakurssista poikkeava maatalouden muuntokurssi, jotta interventiohinnat olisivat pysyneet vakaina niiden kansallisessa valuutassa ilmaistujen arvojen vaihdellessa verrattuna keskuslaskentayksikköön.

8. Euroopan valuuttajärjestelmän käyttöönoton ja sisämarkkina-alueen syntymisen myötä moni uudistus tuli tarpeelliseksi. Jatkouudistus toteutui vuonna 1995, ja se johti järjestelmään, joka välittömästi edelsi sitä, joka on tämän kanteen kohteena. VTM:t hävisivät lopulta, mutta erillinen maatalouden muuntokurssi säilyi, ja sen määrittelystä tuli siten ensisijaisen tärkeää.

9. Ennen kuin pyrin esittämään yhteenvedon niistä toimenpiteistä, jotka olivat käytössä juuri ennen ja jälkeen 1.1.1999, on kenties hyvä kiinnittää huomiota siihen,

että lainsäädäntö on vuosien varrella vähitellen lisääntynyt, ja sen selkeys on ajoittain kärsinyt sen muuttuessa yhä monimutkaisemmaksi.

Ennen vuotta 1999 käytössä olleet järjestelyt

10. Järjestelyistä, jotka olivat voimassa juuri ennen yhtenäisvaluutan käyttöönottoa, säädettiin suurimmalta osin neuvoston asetuksilla N:o 3813/92, N:o 1527/95 ja N:o 724/97. [2]

11. Asetuksella N:o 3813/92 annettiin maatalouden muuntokursseihin tehtäviä mukautuksia koskevat säännöt. Alun perin nämä kurssit perustuivat pääasiallisesti kyseessä olevan valuutan "edustavaan markkinakurssiin" (kuukausittainen ecun valuuttakurssin keskiarvo), mutta ne eivät kuitenkaan välittömästi seuranneet tuon kurssin muutoksia. Maatalouden muuntokurssia mukautettiin vain siinä tapauksessa, että valuuttapoikkeama (maatalouden muuntokurssin ja edustavan markkinakurssin erotus prosentteina ilmaistuna) ylitti tietyn kynnyksen.

12. Positiivisen valuuttapoikkeaman tapauksessa eli kun maatalouden muuntokurssi ylitti markkinakurssin, edellistä ei muutettu ennen kuin erotus ylitti 5 pistettä viitekauden lopussa. Päinvastaisessa negatiivisen poikkeaman tapauksessa muutostoimenpide toteutettiin, kun poikkeama oli suurempi kuin 2 pistettä absoluuttisena arvona tai 5 pistettä suhteessa mihin tahansa muuhun valuuttaan. Kun muutos tehtiin, uusi muuntokurssi määriteltiin alentamalla poikkeaman absoluuttista arvoa puolella. [3]

13. Maatalouden muuntokurssin ja markkinakurssin välillä oli siten mahdollista olla ero, jota ei kokonaan tai välittömästi ollut korjattu. Viljelijät hyötyivät niissä maissa, joiden valuutassa oli positiivinen poikkeama, koska he vastaanottivat maksuja markkinakurssia paremmalla valuuttakurssilla. Negatiivisen erotuksen tapauksessa kuitenkin maatalouden tulonmuodostus kärsi. Jälkimmäisen tilanteen korjaamiseksi asetuksessa N:o 3813/92 mah-

2 — Yhteisessä maatalouspolitiikassa sovellettavista muuntokursseista ja laskentayksiköstä 28 päivänä joulukuuta 1992 annettu neuvoston asetus (ETY) N:o 3813/92 (EYVL L 387, s. 1), sellaisena kuin se on muutettuna pääasiassa 23.1.1995 annetulla neuvoston asetuksella N:o 150/95 (EYVL L 22, s. 1); tiettyjä valuuttoja koskevaan muuntokurssien alenemiseen liittyvistä hyvityksistä 29 päivänä kesäkuuta 1995 annettu neuvoston asetus (EY) N:o 1527/95 (EYVL L 148, s. 1), ja maataloustuloihin vaikuttavaa merkittävää arvon alenemista koskevien toimenpiteiden ja hyvitysten määrittämisestä 22 päivänä huhtikuuta 1997 annettu neuvoston asetus (EY) N:o 724/97 (EYVL L 108, s. 9), sellaisena kuin se on muutettuna 20.4.1998 annetulla neuvoston asetuksella N:o 942/98 (EYVL L 132, s. 1).

3 — Ks. erityisesti muutetun asetuksen 1, 3 ja 4 artikla.

dollistettiin suoran tuen määrien lisäys ja annettiin jäsenvaltioiden myöntää viljelijöille tasaustukea tiettyjen edellytysten täyttyessä mutta yhteisön osallistuessa sen rahoittamiseen. [4]

14. Myöhemmin asetuksissa N:o 1527/95 ja N:o 724/97 jäädytettiin maatalouden muuntokurssit tietyissä suoran tuen tyypeissä 1.1.1999 asti ja annettiin jäsenvaltioiden myöntää tasaustukea kolmena peräkkäisenä 12 kuukauden eränä valuutan merkittävän revalvaation tapahduttua (vastaa negatiivista poikkeamaa), yhteisön osallistuessa jälleen sen rahoittamiseen. Tuen enimmäismäärä tuli määritellä kertomalla merkittävän arvon alenemisen osuus kiinteämääräisellä tulonmenetyksellä; nämä kummatkin laskettiin erityisten sääntöjen mukaisesti. [5]

Kanteen kohteena olevat järjestelyt

15. Sen jälkeen kun euro otettiin käyttöön 1.1.1999 ja kaikkien siihen osallistuvien jäsenvaltioiden valuuttojen pariteetit vahvistettiin peruuttamattomasti, [6] näiden valuuttojen ja euron välinen markkinakurssi ei luonnollisesti enää voi vaihdella, joten aikaisemmat maatalouden valuuttajärjestelyt menettivät tältä osin merkityksensä. Yhtenäisvaluutan käyttöönotto vaati kuitenkin tiettyjä siirtymätoimenpiteitä, ja oli myös annettava säännökset ulkopuolisten jäsenvaltioiden muuntokursseja varten.

16. Uudet säännökset annettiin tämän vuoksi neuvoston asetuksilla N:o 2799/98 ja N:o 2800/98, [7] ja niiden yksityiskohtaiset soveltamissäännöt komission asetuksilla N:o 2808/98 ja N:o 2813/98. [8] Italian tasavalta vaatii juuri näiden asetusten ja varsinkin kahden neuvoston asetuksen tiettyjen erityissäännösten kumoamista.

4 — Ks. asetuksen 7 ja 8 artikla.

5 — Ks. asetuksen N:o 1527/95 2 ja 3 artikla ja asetuksen N:o 724/97 3—6 artikla.

6 — Itse asiassa osallistuvien jäsenvaltioiden valuutaksi tuli euro 1.1.1999 lähtien, mutta euro on myös jaettu 31.1.2001 asti kansallisiin valuuttayksiköihin, jotka vastaavat näiden valtioiden kansallisia rahayksiköitä, siten kuin ne oli määritelty 31.12.1998; ks. euron käyttöönotosta 3 päivänä toukokuuta 1999 annettu neuvoston asetus (EY) N:o 974/98, 1—6 artikla (EYVL L 139, s.1).

7 — Maatalouden euromääräisestä valuuttajärjestelmästä 15 päivänä joulukuuta 1998 annettu neuvoston asetus (EY) N:o 2799/98 (EYVL L 349, s. 1); siirtymätoimenpiteistä euron käyttöönottamiseksi yhteisessä maatalouspolitiikassa 15 päivänä joulukuuta 1998 annettu neuvoston asetus (EY) N:o 2800/98 (EYVL L 349, s. 8).

8 — Maatalouden euromääräisen valuuttajärjestelmän soveltamista koskevista yksityiskohtaisista säännöistä maatalousalalla 22 päivänä joulukuuta 1998 annettu komission asetus (EY) N:o 2808/98 (EYVL L 349, s. 36); euron käyttöönottamiseksi yhteisessä maatalouspolitiikassa annettujen siirtymätoimenpiteiden soveltamista koskevista yksityiskohtaisista säännöistä 22 päivänä joulukuuta 1998 annettu komission asetus (EY) N:o 2813/98 (EYVL L 349, s. 48).

— Asetus N:o 2799/98

19. Loppuosassa asetusta käsitellään pääasiassa euron ja ulkopuolisten jäsenvaltioiden kansallisten valuuttojen välillä tulevaisuudessa tapahtuvien valuuttakurssivaihtelujen vaikutuksia. [11]

17. Asetuksen N:o 2799/98 johdanto-osan mukaan sillä on tarkoitus korvata aikaisempi maatalouden valuuttajärjestelmä, joka ei ole enää tarkoituksenmukainen, yksinkertaisemmalla järjestelmällä, joka on lähempänä todellista valuuttatilannetta ja jonka perustana ovat euro siihen osallistuvien ja todelliset valuuttakurssit sen ulkopuolisten jäsenvaltioiden osalta. [9] Kuitenkin todettiin, että merkittävä valuutan revalvaatio (ulkopuolisissa jäsenvaltioissa) voi tietyissä olosuhteissa laskea maataloustuloa, jolloin voidaan myöntää väliaikaista tasaustukea tällaisen vähennyksen korvaamiseksi (joidenkin suorien tukien osalta vain näitä koskevien erityissääntöjen mukaisesti), ja että on aiheellista säätää mahdollisuus antaa siirtymäsäännöksiä. [10]

20. Asetuksen 4 ja 5 artiklassa käsitellään tapauksia, jotka oikeuttavat tasaustuen maksamiseen. Näissä tapauksissa, syistä jotka mahdollisesti periytyvät aikaisemman yhteensopimattoman lainsäädännön sanamuodoista, 4 artiklassa viitataan revalvaatioon, kun taas 5 artiklassa kuvataan nähtävästi samaa ilmiötä (euron) vaihtokurssin laskuna (tämähän on tietysti jälleen sama asia kuin se, joka aikaisemmin tunnettiin negatiivisena valuuttapoikkeamana eli tilanteena, jossa valuuttakurssin vaihtelu merkitsee viljelijöiden saamien tukimäärien vähennystä kansallisessa valuutassa).

18. Asetuksen 2 artiklan mukaan yhteisen maatalouspolitiikan oikeudellisissa välineissä vahvistetut hinnat ja määrät ilmaistaan euroina. Osallistuvissa jäsenvaltioissa ne myönnetään tai peritään euroina ja muissa jäsenvaltioissa ne muunnetaan kansalliseksi valuutaksi (vaikkakin 8 artiklassa annetaan näillekin jäsenvaltioille mahdollisuus käyttää euroa).

21. Asetuksen 4 artiklassa annetaan jäsenvaltioille mahdollisuus merkittävän revalvaation tapahtuessa myöntää tasaustukea kaikkien muiden kuin 5 artiklassa tarkoitettujen hintojen ja määrien osalta. (Merkittävä revalvaatio määritellään 1 artiklan f alakohdassa "tilanteeksi, jossa [euron] valuuttakurssin vuosittainen keskiarvo on alhaisempi kuin kolmen edeltävän vuoden aikana sovelletun valuuttakurssin alimman

9 — Ks. johdanto-osan ensimmäinen ja toinen perustelukappale.

10 — Ks. erityisesti johdanto-osan 4.—7. ja 10. perustelukappale.

11 — "Kansalliset valuutat" määritellään 1 artiklan d alakohdassa niiden erottamiseksi osallistuvien jäsenvaltioiden kansallisista rahayksiköistä; "valuuttakurssin" ja "merkittävän revalvaation" määritelmät seuraavat tästä.

vuosittaisen keskiarvon ja 1 päivänä tammikuuta 1999 todetun valuuttakurssin muodostama kynnys".) Kyseessä oleva jäsenvaltio voi myöntää tasaustukea viljelijöille kolmena peräkkäisenä 12 kuukauden eränä, joista ensimmäiselle on vahvistettava enimmäismäärä ja kahdelle muulle progressiivinen vähennys. Lisäksi 4 artiklan 4 kohdan mukaan tukea ei myönnetä sille määrän osalle, joka ei ylitä 2,6 prosentin merkittävää revalvaatiota.

22. Asetuksen 5 artikla kattaa kiinteämääräisen tuen, joka on määritetty hehtaaria tai eläinyksikköä kohti, lampaasta tai uuhesta maksettavan palkkion sekä rakenne- ja ympäristötuet. (Nämä tukityypit, joihin kaikkiin kuuluvat suorat maksut viljelijöille, oli ryhmitelty yhteen erityiseksi luokaksi jo asetuksen N:o 3813/92 7 artiklassa, ja juuri tämän luokan suhteen maatalouden muuntokurssi jäädytettiin asetuksella N:o 724/97). Sellaisissa tapauksissa, joissa soveltuva euron valuuttakurssi laskee, tasaustukea voidaan jälleen myöntää kolmena 12 kuukauden eränä, nytkin enimmäismäärän ja progressiivisten vähennysten kanssa. Jäsenvaltiot voivat, mutta niiden ei ole pakko, olla myöntämättä tasaustukea silloin, kun laskettu määrä vastaa alle 0,5 prosentin vähennystä.

23. Tasaustuen ensimmäisen erän enimmäismäärä vahvistetaan kummassakin tapauksessa koko kyseiselle jäsenvaltiolle asetuksen liitteen säännösten mukaisesti.

24. Asetuksen 4 artiklan mukaisten maksujen ollessa kyseessä tämä merkitsee merkittävän revalvaation osuuden (eli, 1 artiklan g alakohdan mukaisesti, prosenttiosuuden, jonka verran vuosittainen keskiarvo on alhaisempi kuin kynnys, joka on otettu merkittävän revalvaation määrittämisen lähtökohdaksi 1 artiklan f alakohdassa) kertomista kiinteämääräisellä tulonmenetyksellä. Tämä kiinteämääräinen tulonmenetys vastaa liitteen 1 kohdan mukaisesti pääasiallisesti yhtä prosenttia vilja-alan, sokerijuurikkaan, maidon ja maitotuotteiden sekä naudanlihan lopullisesta maataloustuotannosta, yhtä prosenttia vähimmäistuottajahintojen noudattamista koskevan sopimuksen puitteissa toimitettujen tuotteiden arvosta muiden tuotteiden osalta sekä yhtä prosenttia maanviljelijöiden saamista tuista tai palkkioista, lukuun ottamatta asetuksen 5 artiklassa tarkoitettuja tukia ja palkkioita. Laskentatapa on pohjimmiltaan sama kuin kuin se, jota aikaisemmin sovellettiin asetuksen N:o 724/97 mukaisesti.

25. Menetelmä 5 artiklan tukimaksujen enimmäismäärän laskemiseksi on kuitenkin epäselvempi. Kyseisen 5 artiklan 2 kohdassa viitataan tältä osin ainoastaan 9 artiklan mukaiseen menettelyyn soveltamissäännösten antamiseksi ja liitteen 4 kohtaan. Soveltamissäännökset näyttäisivät sisältyvän komission asetukseen N:o 2808/98, jonka 10 artiklan 2 kohdassa todetaan, että tasaustuen enimmäismäärä määritetään asetuksen N:o 2799/98

5 artiklan 2 kohdan mukaisesti. Liitteen 4 kohdassa todetaan, että tuki lasketaan tiettyjen tietojen perusteella täsmentämättä kuitenkaan, miten näitä tietoja tulisi käyttää. Kyseessä on siten ilmeinen kehämäisyys, eikä selkeää enimmäismäärän laskentatapaa ole osoitettu.

27. Yhteisön rahoitusosuus tasaustuesta on 6 artiklan mukaan 50 prosenttia.

28. Nämä säännökset vaikuttavat vain euron ulkopuolisten jäsenvaltioiden tilanteeseen ja ainoastaan euron käyttöönoton jälkeen, koska ne koskevat muutoksia valuuttakurssiin siten kuin se on määritelty asetuksessa (eli euron ja ulkopuolisten jäsenvaltioiden kansallisten valuuttojen välinen valuuttakurssi). Muutoksia, jotka aiheutuvat siirtymisestä uusiin järjestelyihin ja jotka koskevat kaikkia jäsenvaltioita, käsitellään asetuksessa N:o 2800/98.

26. Tasaustuissa, joita voidaan maksaa näiden kahden artiklan perusteella, on kuitenkin yksi merkittävä eroavaisuus: 5 artiklan ollessa kyseessä valuuttakurssin lasku otetaan kokonaisuudessaan huomioon (ellei käytetä mahdollisuutta olla myöntämättä tukea määrälle, joka vastaa alle 0,5 prosentin vähennystä) mutta 4 artiklaa sovellettaessa revalvaatio otetaan huomioon vain siltä osin kuin se ylittää 2,6 prosenttia. Tämä 2,6 prosentin kynnys sisällytettiin 1.5.1998 alkaen asetukseen N:o 724/97 asetuksella N:o 942/98, [12] jotta voitiin vähentää liiallisten korvausten riskiä "vähäisempien revalvaatioiden" yhteydessä (sic). [13] Aikaisemmin oli asetettu erityyppinen alaraja, jonka mukaisesti tukea, joka vastasi alle 0,5:tä prosenttia merkittävästä revalvaatiosta, ei maksettu. [14]

— Asetus N:o 2800/98

29. Asetuksella N:o 2800/98 on nimikkeensä ja johdanto-osansa mukaan tarkoitettu säätää mahdollisuudesta myöntää tilapäistä, asteittain alenevaa tukea euron käyttöönoton 1.1.1999 yhteydessä, millä yhdessä maatalouden muuntokurssien häviämisen kanssa voi olla samat vaikutukset kuin merkittävällä revalvaatiolla.

30. Tapa, jolla 1 artiklassa määritellään "merkittävä revalvaatio", on hieman erilainen kuin asetuksessa N:o 2799/98; sen olennainen osa on 1.1.1999 sovellettavan

12 — Kumpikin asetus mainittu alaviitteessä 2.

13 — Asetuksen N:o 942/98 viides perustelukappale.

14 — Asetuksen N:o 724/97 4 artiklan 3 kohta, viimeinen alakohta.

muuntokurssin aleneminen verrattuna aikaisemmin sovellettujen kurssien alhaisimpiin tasoihin.

31. Asetuksen 2 artiklassa säädetään, että, kun muuntokurssi (eurosta osallistuvien jäsenvaltioiden kansalliseksi rahayksiköksi) tai vaihtokurssi (eurosta ei-osallistuvien jäsenvaltioiden kansalliseksi valuutaksi) revalvoituu merkittävästi 1.1.1999 suhteessa 31.12.1998 voimassa olevaan maatalouden muuntokurssiin, tasaustukea voidaan myöntää samalla tavoin kuin asetuksen N:o 2799/98 4 artiklassa (toisin sanoen 2 artikla kattaa samat tukityypit eli kaikki muut paitsi asetuksen N:o 2799/98 5 artiklassa luetellut suorat tuet). Toisessa kohdassa on kuitenkin varauma, jonka mukaan vahvistettua enimmäismäärää voidaan vähentää tai se voidaan peruuttaa [15] sen perusteella, miten valuuttakurssit (ehto koskee siten vain ei-osallistuvia jäsenvaltioita) kehittyvät vuoden 1999 ensimmäisten yhdeksän kuukauden aikana.

32. Suoran tuen osalta 3 artiklassa (luettelo on identtinen asetuksen N:o 2799/98 5 artiklassa olevan luettelon kanssa) säädetään, että jos muunto- tai vaihtokurssi, jota sovelletaan määräytymisperusteena pidettävänä päivänä vuonna 1999, on alhaisempi kuin aiemmin sovellettu kurssi, myönnetään tasaustukea, joka lasketaan asetuksen N:o 2799/98 5 artiklan mukaisesti. Poikkeuksellisesti yhteisön rahoitusosuus on kuitenkin tässä tapauksessa ensimmäisenä vuonna 100 prosenttia.

— Asetukset N:o 2808/98 ja N:o 2813/98

33. Nämä ovat komission asetuksia kahden neuvoston asetuksen soveltamista koskevista yksityiskohtaisista säännöistä. Vaikka Italian hallitus muodollisesti vaatiikin niiden kumoamista, se ei kuitenkaan esitä mitään erityistä arvostelua mitään niiden määräystä kohtaan, vaan pikemminkin keskittää perustelunsa neuvoston asetuksiin. Vastauskirjelmässään se toteaa vaativansa komission asetusten kumoamista vain estääkseen toimielimiä väittämästä, että ne olisivat pysyneet voimassa siinäkin tapauksessa, että neuvoston asetukset kumottaisiin; väite, että komission asetukset ovat pätemättömiä, johtuu sen väitteistä neuvoston asetusten laillisuutta kohtaan.

34. Näin ollen ei näyttäisi olevan tarpeellista yksityiskohtaisesti selvittää niiden säännöksiä.

15 — Oletan sanan "peruuttaa" tarkoittavan tässä "vähentää nollaan" ennemmin kuin merkitsevän koko ylärajan poistamista.

Analyysi

35. Italian tasavalta vaatii kaikkien neljän asetuksen kumoamista (neuvoston asetukset N:o 2799/98 ja N:o 2800/98, komission asetukset N:o 2808/98 ja N:o 2813/98), ja neuvosto ja komissio vaativat, että kanne hylätään. Neuvosto rajoittaa kannanottonsa omiin asetuksiinsa; komission mielestä soveltamisasetuksien kumoamista koskevaa kannetta ei tulisi ottaa tutkittavaksi, ja se keskittyykin omissa kannanotoissaan neuvoston asetusten laillisuuteen.

Neuvoston asetukset

36. Italian tasavalta esittää kolme kanneperustetta.

— Ensimmäinen kanneperuste: 2,6 prosentin kynnyksen eriyttämättömän soveltamisen lainvastaisuus

37. Ensimmäisen kanneperusteen pääasiallinen perusta on se, että oli lainvastaista soveltaa samaa 2,6 prosentin kynnystä tasaustuen maksuun sekä silloin, kun aikaisemmasta maatalousvaluuttajärjestelmästä euroon siirtymisen hetkellä tapahtui merkittäviä revalvaatioita (osallistuvat jäsenvaltiot), että silloin, kun ne tapahtuvat vasta tuon hetken jälkeen (vain ulkopuoliset jäsenvaltiot) euron ja noiden jäsenvaltioiden valuuttojen valuuttakurssien vaihtelujen tuloksena.

38. Italian tasavalta väittää, että tällainen kohtelu on vastoin EY:n perustamissopimuksen 39 artiklaa (josta on tullut EY 33 artikla), EY:n perustamissopimuksen 40 artiklan 3 kohdan (josta on muutettuna tullut EY 34 artiklan 2 kohta) toista ja kolmatta alakohtaa sekä suhteellisuusperiaatetta.

39. Koska Italian tasavalta ei ole osoittanut EY:n perustamissopimuksen 39 artiklan määräystä, jota sen mukaan on rikottu, eikä myöskään tapaa, jolla suhteellisuusperiaatetta on sen väittämän mukaan loukattu, tämä kanneperuste voidaan mielestäni hylätä siltä osin kuin se perustuu näihin väitteisiin.

40. Mitä tulee 40 artiklan 3 kohtaan, Italian tasavalta viittaa vaatimuksiin siitä, että yhteisessä maatalouden markkinajärjestelyssä ei saa syrjiä tuottajia yhteisössä (toinen alakohta) ja että mahdollisen yhteisen hintapolitiikan tulee pohjautua yhteisiin perusteisiin ja yhdenmukaisiin

laskentamenetelmiin (kolmas alakohta). Nämä ovat ilmentymiä yhdenvertaisen kohtelun perusperiaatteesta, joka edellyttää, että toisiinsa rinnastettavia tilanteita ei kohdella eri tavalla ja että erilaisia tilanteita ei kohdella samalla tavalla.

41. Sen mukaan 2,6 prosentin kynnyksen säilyttäminen on oikeutettua ulkopuolisten jäsenvaltioiden osalta, koska se pehmentää valuuttakurssien vaihtelujen vaikutuksia ja koska euron valuuttakurssit jatkavat vaihteluaan. Se ei kuitenkaan ollut oikeutettua silloin, kun suoritettiin 1.1.1999 vaadittuja mukautuksia, joihin sisältyi vain kertamuutos ilman mahdollisuutta myöhempään mukauttamiseen. Nämä ovat erilaisia tapauksia, joten niitä tulisi kohdella eri tavoin.

42. Italian tasavallan mukaan 2,6 prosentin kynnys otettiin käyttöön asetuksella N:o 942/98 erityisesti siksi, että voitiin varautua valuuttaspekulaatioiden vakavaan riskiin euron käyttöönottoa edeltävänä aikana. Sen säilyttäminen oli perusteltua ulkopuolisten jäsenvaltioiden valuuttojen valuuttakurssien osalta, jotka vielä vaihtelevat ja jotka ovat siten spekulaation kohteita, mutta ei itse siirtymisen osalta tilanteessa, jossa kaikki myöhempi muutos on poissuljettu.

43. Mielestäni olisi vaikeaa kiistää, että näissä kahdessa tilanteessa on myös eroavaisuuksia; toinen käsittää yhden ainutkertaisen muutoksen valuuttakurssiin, toinen taas sarjan peräkkäisiä muutoksia. Toisaalta niillä on kuitenkin hyvin vahvoja yhtymäkohtia; ne kumpikin koskevat jokaisen mahdollisen mekanismin soveltamiskerran edellyttämää yksittäistä tilannetta, jossa valuuttaa tai valuuttayksikköä vaihdetaan eri kurssilla kuin aikaisemmin, ja tämä on koko mekanismin ydin.

44. Neuvosto huomauttaa, mielestäni asianmukaisesti, että siirryttäessä vanhoista järjestelyistä uuteen ensimmäinen vaihe on määrittää kaikkien valuuttojen osalta, onko tapahtunut merkittävä revalvaatio, ja ainoa ero kohtelussa riippuu siitä, onko se tapahtunut vai ei. Yhdenvertaisen kohtelun periaatetta ei siten loukata. (Muutoksen jälkeen on kuitenkin olemassa selkeä ero valuuttojen, jotka voivat jatkaa vaihteluaan euron suhteen, ja valuuttayksikköjen, joilla on peruuttamattomasti vahvistettu muuntokurssi, välillä. Ero kohtelussa voidaan siten oikeuttaa myöhemmässä vaiheessa.)

45. Olen lisäksi komission kanssa samaa mieltä siitä, ettei mikään asetuksessa N:o 942/98 viittaa siihen, että 2,6 pro-

sentin kynnys olisi tarkoitettu valuuttakeinottelulta suojautumista varten; päinvastoin, viidennessä perustelukappaleessa selkeästi todetaan, että tarkoitus oli "liiallisten korvausten välttäminen vähäisempien revalvaatioiden yhteydessä" (tavoite, joka voi olla aivan yhtä pätevä siirtymisen olosuhteissa) ja että rajoituksella otettiin huomioon se tosiasia, että asetuksen N:o 3813/92 [16] 4 artiklan johdosta maatalouden muuntokurssi ei voinut laskea vähempää kuin 2,56 prosenttia (seikka, joka pysyi voimassa 1.1.1999). Mitään ulkopuolista todistusaineistoa siitä, että valuuttakeinotteluun liittyvät huolet olisivat toimineet perusteena 2,6 prosentin kynnyksen käyttöönotolle, ei ole myöskään esitetty.

46. Lisäperustelu, jonka mukaan alle 2,6 prosentin revalvaatio 1.1.1999 on ikuisesti "menetetty" osallistuvissa jäsenvaltioissa, kun taas ulkopuolisissa jäsenvaltioissa se voi myöhemmin kiivetä kynnyksen yli ja aiheuttaa tasaustuen maksamisen viljelijöille, voidaan myös hylätä. Toisaalta juuri sen takia, ettei revalvaatio voi osallistuvissa jäsenvaltioissa kasvaa, ei tasaustukeakaan voida maksaa; toisaalta neuvosto totesi suullisessa käsittelyssä, ettei mekanismi voi toimia esitetyllä tavalla kumulatiivisesti ulkopuolisissa jäsenvaltioissa. Joka tapauksessa se voi varmasti toimia toiseen suuntaan — asetuksen N:o 2800/98 2 artiklan toisen alakohdan mukaan tuen enimmäismäärää kyseisissä jäsenvaltioissa voidaan kuitenkin alentaa tai se voidaan peruuttaa valuuttakurssien kehittymisen seurauksena.

47. Italian tasavalta väittää myös, että toisiinsa rinnastettavia tilanteita on kohdeltu perusteettomasti eri tavoin: sekä euro että ulkopuolisten jäsenvaltioiden valuutat vaihtelevat sen mukaan dollariin verrattuna ja vaihteluilla on samanlainen vaikutus maataloustuloon, mutta vain ulkopuolisten jäsenvaltioiden viljelijät voivat saada tasaustukea niiden johdosta. Sen mukaan dollari jopa edustaa "todellista" arvoa ja dollarin valuuttakurssit määrittävät maatalouden muuntokurssit ulkopuolisille jäsenvaltioille.

48. En näe mitään perusteita näille väitteille. Yhdessäkään asetuksessa ei ole mitään sellaista, mikä tekisi jonkin määrän tai mukautuksen riippuvaiseksi jonkin dollarin valuuttakurssin vaihteluista, eikä ole myöskään mitään perusteita tuon valuutan ottamiseksi mittapuuksi, jonka perusteella mitattaisiin vaihteluita eurooppalaisessa maataloustulossa. Sillä tosiasialla, että euron esi-isä, maatalouden laskentayksikkö, perustui alun perin dollarin kulta-arvoon, on pelkästään historiallista relevanssia nykyisten maatalouden valuuttajärjestelyjen suhteen. Euron laskulla suhteessa dollariin on saattanut hyvinkin olla jonkun verran (ei aina hai-

16 — Katso edellä 12 kohta.

tallista) vaikutusta maataloustuloon Euroopassa, mutta kiistanalaiset asetukset käsittelevät ainoastaan eurooppalaisten valuuttojen välisten valuuttakurssien muutoksia.

49. Minusta näyttää siten, ettei yhdenvertaisen kohtelun periaatteen, katsottuna joko yleisellä tasolla tai sen EY:n perustamissopimuksen 40 artiklan 3 kohdassa olevien erityisten ilmentymien kannalta, loukkaamisesta ole esitetty vakuuttavia todisteita.

50. Lisäksi, kuten neuvosto ja komissio huomauttavat, Italian tasavallan esittämät väitteet näyttävät todellisuudessa liittyvän poliittisiin valintoihin, jotka eivät kunnolla sovellu yhteisöjen tuomioistuimen tutkittavaksi. On olemassa paljon oikeuskäytäntöä, jonka mukaan monitahoisissa taloudellisissa tilanteissa yhteisön lainsäätäjällä on laaja harkintavalta, eikä yhteisöjen tuomioistuin voi tällaisen toimivallan käytön lainmukaisuutta valvoessaan korvata toimivaltaisen viranomaisen arviointeja omilla arvioinneillaan, vaan sen on ainoastaan tutkittava, että toimivaltaa ei ole käytetty ilmeisen virheellisellä tavalla tai että harkintavaltaa ei ole käytetty väärin. [17] Ensimmäisen kanneperusteen osalta ei ole edes esitetty mitään väitettä ilmeisestä virheestä tai harkintavallan väärinkäytöstä.

— Toinen ja kolmas kanneperuste: maatalouden sektorien erilaisen kohtelun laittomuus tasaustuen enimmäismäärän osalta

51. Näissä kahdessa kanneperusteessa, joita voidaan käsitellä yhdessä, Italian tasavalta pääasiallisesti väittää, että tasaustuen enimmäismäärä asetuksen N:o 2799/98 5 artiklan (ja asetuksen N:o 2800/98 3 artiklan) käsittämille tuotannonaloille lasketaan siten, että se on korkeampi kuin asetuksen N:o 2799/98 4 artiklan (ja asetuksen N:o 2800/98 2 artiklan) mukainen tuki. Jälkimmäisessä suosiollisempi kohtelu suodaan tuotannonaloille, jotka saavat suoraa tukea. Tuotannonalat, joihin suosiollinen vaikutus on kaikkein vähäisin, ovat sitä paitsi valtaosaltaan Välimeren alueelta (oliiviöljy, tupakka, viini jne.).

52. Säännösten, jotka olen tiivistänyt edellä, [18] perusteella vaikuttaa siltä, että asetuksen N:o 2799/98 4 artiklassa joillakin tuotannonaloilla — vilja-ala, sokerijuurikas, maito ja maitotuotteet sekä naudanliha — yksi tekijä laskelmassa on näiden tuotannonalojen kokonaismaataloustuotanto kyseisessä jäsenvaltiossa, kun taas toisilla vain tuotanto, joka on myyty vähimmäishinnan noudattamista koskevan sopimuksen puitteissa, otetaan huomioon. Tämä näyttäisi tarkoittavan, että tasaustu-

17 — Ks. tuoreena esimerkkinä asia C-99/99, Italia v. komissio, tuomio 14.12.2000 (Kok. 2000, s. I-11535, 26 kohta).

18 — Ks. edellä 20—32 kohta, erityisesti 24 kohta.

kea on mahdollista myöntää vähemmän jälkimmäisessä tapauksessa.

53. Asetuksen N:o 2799/98 4 artiklan ja 5 artiklan säännösten välillä on lisäksi kaksi eroavaisuutta. Tukea ei myönnetä 4 artiklan kattamien hintojen ja määrien osalta sellaiselle enimmäismäärän osalle, joka ei ylitä 2,6 prosentin merkittävää revalvaatiota; tätä ehtoa ei sovelleta 5 artiklan kattamissa tapauksissa. Asetuksen N:o 2800/98 3 artiklassa, jonka mukaan asetuksen N:o 2799/98 5 artiklaa sovelletaan siirtymätoimenpiteisiin, yhteisön rahoitusosuus tuesta on ensimmäisenä vuonna poikkeuksellisesti 100 prosenttia ja kaikissa muissa tapauksissa 50 prosenttia.

54. Italian tasavalta väittää taas, että EY:n perustamissopimuksen 39 ja 40 artiklaa on rikottu ja että yhdenvertaisen kohtelun periaatetta ja suhteellisuusperiaatetta on loukattu, ja se lisää vielä uuden väitteen perusteluvelvollisuuden laiminlyönnistä ja harkintavallan väärinkäytöstä. Pääasiallinen arvostelu kohdistuu jälleen epäyhdenvertaiseen kohteluun. Italian tasavalta ei ymmärrä, miksi maatalouden tuotannonalojen välillä pitäisi olla mitään erottelua, ja se väittää, että asetuksen N:o 2799/98 5 artiklan kattamat tuotannonalat vastaavat suurelta osin niitä, joita aikaisemmin käsiteltiin euron käyttöönottoon liittymättömistä sosioekonomisista syistä erikseen.

55. Komission toteaa, että kiinteämääräisen tulonmenetyksen laskemiseen käytetyt menetelmät ovat samat kuin ne, jotka todistivat arvonsa useiden vuosien aikana — erityinen kohtelu asetuksen N:o 2799/98 5 artiklassa mainituille luokille on peräisin asetuksen N:o 3813/92 7 artiklasta — ja että Italian hallitus ei ole esittänyt mitään tietoja, jotka tukisivat sen väitettä syrjivästä vaikutuksesta. Tarkoitus, niin kuin se mainitaan asetuksen N:o 2799/98 johdanto-osan neljännessä perustelukappaleessa, on korvata maataloustulojen vähennys, joka voi tietyissä olosuhteissa aiheutua valuutan merkittävästä revalvaatiosta. Sellaisilla revalvaatioilla on kuitenkin suurempi vaikutus silloin, kun kyseessä on suora tuki (sillä niillä on välitön vaikutus tuen määrään, joka muodostaa merkittävän osan maataloustulosta), kuin silloin, kun kyseessä on epäsuora tuki, ja jälkimmäisen kategorian sisällä niillä on suurempi vaikutus joihinkin tuotannonaloihin (kuten vilja-ala, jolla markkina-hinnat seuraavat läheisesti interventiohintoja) kuin toisiin (esimerkiksi viiniala, jolla viinin hinnat ja tislaushinnat ovat hyvin erilaisia). On siten perusteltua laskea tasaustuen määrä eri tavalla, jotta voidaan ottaa huomioon nämä erilaiset vaikutukset.

56. Komissio huomauttaa lisäksi, että "Välimeren maiden" maatalouden käsite on harhaanjohtava: Italialla on maataloustuotantoa asetuksen N:o 2799/98 5 artiklan ulkopuolisilla tuotannonaloilla, ja kaikilla jäsenvaltioilla on tuotantoa kyseisen säännöksen kattamilla tuotannonaloilla. Siinäkin tapauksessa, että jonkinlaista syrjintää Välimeren maiden maata-

loutta kohtaan olisi olemassa, se voisi vaikuttaa Italiaan, joka on osallistuva jäsenvaltio, vain asetuksen N:o 2800/98 siirtymätoimenpiteiden osalta.

57. Mitä tulee muihin esitettyihin lainvastaisuutta koskeviin perusteluihin, sekä neuvosto että komissio huomauttavat lähinnä, että mitään väitteistä ei ole näytetty toteen ja että yhteisön lainsäätäjällä on laaja harkintavalta arvioidessaan monitahoisia taloudellisia tilanteita.

58. Voin olla ainoastaan samaa mieltä neuvoston ja komission kanssa: Italian tasavalta ei ole näyttänyt toteen mitään esittämistään väitteistä.

59. On selvää, että yhteinen maatalouspolitiikka ei koskaan ole ollut eikä koskaan voikaan olla sellainen asia, että kaikki tuntisivat olevansa "samassa veneessä". Markkinoiden erot vaativat erovaisuuksia lähestymistavassa, ja valuuttakurssivaihtelujen korvaamiseksi tarvittavan mukautuksen tyypin on vaihdeltava tuen tyypin ja tavan, jolla viljelijät sen vastaanottavat, mukaisesti, kuten komissio on vakuuttavasti selittänyt.

60. Tähän eroavaisuuksia sisältävän kohtelun tarpeeseen viitataan asetuksen N:o 2799/98 johdanto-osan neljännessä ja viidennessä perustelukappaleessa, joissa todetaan, että "jos kyseessä on merkittävä revalvaatio, joka voi vaikuttaa muihin hintoihin ja määriin kuin suoriin tukiin, maataloustulot voivat tietyissä olosuhteissa laskea" ja että "merkittävien revalvaatioiden vaikutusta tiettyihin suoriin tukiin kansallisen valuutan tasolla olisi voitava tasata kyseisten tukien luonteeseen soveltuvien erityissääntöjen mukaisesti".

61. On totta, että johdanto-osassa ei anneta jokaisen yksittäisen säännön valinnalle tarkkoja perusteluita; en kuitenkaan pidä tällaista laiminlyöntiä perusteluvelvollisuuden rikkomisena, erityisesti koska asetuksen N:o 2799/98 4 ja 5 artiklan osaltaan kattamien ryhmien välinen erottelu periytyy asetuksesta N:o 3813/92 ja koska asetuksen N:o 2799/98 4 artiklan mukaiset erilaiset laskentatavat sisältyivät asetukseen N:o 724/97. Voidaan yksinkertaisesti todeta, että perusteluvelvollisuuden noudattamista arvioitaessa on otettava huomioon koko asiayhteys ja että silloin kun toimenpiteestä ilmenee se olennainen tavoite, johon pyritään, ei ole tarpeen antaa erityisiä perusteluja kaikille teknisille valinnoille, joita on tehty. [19]

19 — Ks. esim. asia C-122/94, komissio v. neuvosto, tuomio 29.2.1996 (Kok. 1996, s. I-881, 26 kohta).

62. Tätä taustaa vasten Italian tasavalta ei ole selittänyt, mikseivät aikaisemmin vaihtokurssien vaihtelun huomioon ottamiseksi sovelletut erilaiset yksityiskohtaiset säännöt enää soveltuneet euron käyttöönoton aiheuttamien samanluonteisten muutosten käsittelyyn.

63. Koska väitettä harkintavallan väärinkäytöstä ei myöskään ole millään tavalla näytetty toteen Italian tasavallan lausunnoissa, totean, että myös sen toinen ja kolmas kanneperuste on hylättävä.

Komission asetukset

64. Koska Italian tasavalta ei ole esittänyt mitään itsenäistä väitettä asetusten N:o 2808/98 ja N:o 2813/98 pätevyyttä kohtaan, sen vaatimukset niiden kumoamisesta voidaan hylätä ilman, että olisi mitään tarvetta tutkia komission väitettä siitä, että ne pitäisi jättää tutkimatta.

Ratkaisuehdotus

65. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että yhteisöjen tuomioistuin

1) hylkäisi kanteen ja

2) velvoittaisi Italian tasavallan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.