FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT FRANCIS G. JACOBS

föredraget den 15 mars 2001 [1]

1. I förevarande mål har Republiken Italien väckt talan om ogiltigförklaring av två rådsförordningar om anpassning av det agromonetära systemet till införandet av euron i början av 1999 samt — som en följd därav — ogiltigförklaring av de två kommissionsförordningarna om tillämpningsföreskrifter för dessa. Italien har i synnerhet vänt sig mot förordningarnas regler för att bestämma beloppen för de kompensationsstöd som medlemsstater under vissa omständigheter får betala till sina jordbrukare och som delvis finansieras av gemenskapen.

2. Italien har i huvudsak anfört att samma regler inte skulle ha tillämpats för de medlemsstater som ännu inte har infört euron som för de länder som har gjort detta, och att det antagna systemet missgynnar vissa slags jordbruk, i synnerhet sådana som är mer vanligt förekommande i medelhavsländerna.

1 — Originalspråk: engelska.

Det agromonetära systemet

Bakgrund

3. Gemenskapen stöder jordbrukare huvudsakligen i två former, nämligen genom garanterade priser för jordbruksprodukter respektive direkta betalningar på grundval av antal hektar, djurenheter etcetera. Båda dessa är av princip enhetliga i hela gemenskapen. Den förstnämnda kallas ofta för indirekt stöd och den sistnämnda, som blir alltmer betydelsefull, för direktstöd. Dessa benämningar används emellertid inte alltid med exakt denna betydelse.

4. Beloppen i fråga räknas fram i en central valuta eller en beräkningsenhet — som först utgjordes av beräkningsenheten för jordbruket (som byggde på Förenta staternas dollars värde i guld), sedan av Europeiska beräkningsenheten, sedan av ecun

(som byggde på en "korg" av gemenskapsvalutor) och slutligen av euron — och räknas därefter om till den nationella valutan i fråga. Trots att varje ny enhet vid införandet har varit lika stor som den föregående, har bytet av växelkurser och definitioner medfört att euron numera inte är knuten till dollarn.

5. Ett sådant system kan inte förväntas ge upphov till någon divergens så länge växelkurserna är tämligen stabila (vilket var fallet under 1960-talet och fram till dess det internationella monetära systemet som beslutades vid Bretton Woods bröt samman) eller om en gemensam valuta används som permanent standard av ett antal medlemsstater (vilket har varit fallet med euron sedan den 1 januari 1999).

6. Störningar är emellertid oundvikliga när växelkurser fluktuerar i märkbar omfattning. Om en nationell valuta revalveras i förhållande till den centrala valutan eller beräkningsenheten, kommer de garanterade priserna och stödbeloppen i denna nationella valuta automatiskt att sjunka om inga åtgärder vidtas, och det motsatta inträffar i fall av devalvering. Det första och mest påfallande tillfället inträffade år 1969 när den franska francen devalverades med elva procent och den tyska marken revalverades med nio procent. Om inga åtgärder hade vidtagits, skulle en stor divergens mellan franska och tyska bönder därigenom ha uppstått.

7. Den lösning som först valdes var att införa monetära utjämningsbelopp, som i själva verket motsvarade importsubventioner och exportavgifter eller importavgifter och exportsubventioner — beroende på om en valuta hade devalverats eller revalverats — på handeln med jordbruksprodukter mellan medlemsstaterna. För att bibehålla stabiliteten för interventionspriserna i de nationella valutorna, som fluktuerade mot den centrala beräkningsenheten, infördes därutöver en fiktiv jordbruksomräkningskurs, som ofta kallades för den "gröna" kursen och som skilde sig från marknadskursen.

8. När Europeiska monetära systemet infördes och den inre marknaden upprättades blev en rad reformer nödvändiga. Ytterligare reformer genomfördes år 1995, vilka ledde fram till det system som gällde omedelbart före det system varom fråga är i målet. De monetära utjämningsbeloppen togs slutligen bort, men den särskilda jordbruksomräkningskursen fanns kvar, och att bestämma denna fick således avgörande betydelse.

9. Nedan följer en sammanfattande redogörelse för gällande bestämmelser omedelbart före respektive efter den 1 januari 1999. Inledningsvis skall det emellertid

påpekas att lagstiftningen har vuxit fram stegvis under åren och i vissa delar — i takt med att den har blivit mer invecklad — blivit mindre klar.

Systemet före 1999

10. Det system som gällde omedelbart innan den gemensamma valutan infördes reglerades i huvudsak genom rådets förordningar (EEG) nr 3813/92, (EG) nr 1527/95 och (EG) nr 724/97. [2]

11. I förordning nr 3813/92 fanns bestämmelser om anpassningar av jordbruksomräkningskurserna. Dessa byggde ursprungligen huvudsakligen på en "representativ marknadskurs" för varje valuta (en månadsvis bestämd genomsnittlig växelkurs mot ecun) men följde inte omedelbart förändringar i denna kurs. Jordbruksomräkningskurserna ändrades först när den "monetära" avvikelsen (skillnaden mellan jordbruksomräkningskursen och den representativa marknadskursen uttryckt som en procentandel av den förstnämnda) översteg ett visst gränsvärde.

12. Vid positiva monetära avvikelser, där jordbrukskursen översteg marknadskursen, ändrades inte den förstnämnda förrän skillnaden översteg fem procentenheter i slutet av en referensperiod. Om däremot en negativ avvikelse förelåg gjordes en ändring när skillnaden översteg två procentenheter i absoluta termer eller fem procentenheter mot någon annan valuta. Vid en justering bestämdes den nya kursen genom att det absoluta värdet av avvikelsen reducerades med hälften. [3]

13. Det kunde således föreligga en viss skillnad, som inte korrigerades till fullo eller omedelbart, mellan jordbruksomräkningskursen och marknadskursen. Jordbrukare i länder vars valuta hade en positiv avvikelse tjänade på detta, eftersom de fick betalningar som var beräknade på en växelkurs som var förmånligare än marknadsräntan. Om en negativ avvikelse förelåg sjönk emellertid jordbruksinkomsterna. För att komma till rätta med den sistnämnda

2 — Rådets förordning (EEG) nr 3813/92 av den 28 december 1992 om den beräkningsenhet och de omräkningskurser som skall tillämpas inom den gemensamma jordbrukspolitiken (EGT L 387, s. 1; svensk specialutgåva, område 1, volym 2, s. 182), i dess ändrade lydelse huvudsakligen enligt rådets förordning (EG) nr 150/95 av den 23 januari 1995 (EGT L 22, s. 1), rådets förordning (EG) nr 1527/95 av den 29 juni 1995 om kompensation för sänkning av jordbruksomräkningskurserna för vissa valutor (EGT L 148, s. 1) och rådets förordning (EG) nr 724/97 av den 22 april 1997 om fastställande av åtgärder och kompensation i samband med betydande uppskrivning som påverkar jordbruksinkomsterna (EGT L 108, s. 9), i dess ändrade lydelse enligt rådets förordning (EG) nr 942/98 av den 20 april 1998 (EGT L 132, s. 1).

3 — Se i synnerhet artiklarna 1, 3 och 4 i förordningen i ändrad lydelse.

situationen föreskrevs i förordning nr 3813/92 att direktstöden kunde ökas och att medlemsstaterna — på vissa villkor men med bidrag från gemenskapen till finansieringen — fick bevilja sina jordbrukare kompensationsstöd. [4]

14. Genom förordningarna nr 1527/95 och 724/97 frystes därefter jordbruksomräkningskurserna för vissa kategorier av direktstöd fram till den 1 januari 1999. Vidare fick medlemsstaterna betala kompensationsstöd till jordbrukare under tre delbetalningsperioder av tolv månader, även detta med bidrag från gemenskapen, om en valuta var föremål för en märkbar revalvering (vilket motsvarade en negativ monetär avvikelse). Maximibeloppet för stödet skulle bestämmas genom att den märkbara delen av revalveringen multiplicerades med ett schablonmässigt beräknat inkomstbortfall, vilka båda skulle beräknas enligt särskilda regler. [5]

Det system varom fråga är i målet

15. När euron infördes den 1 januari 1999 och alla de deltagande medlemsstaternas växelkurser oåterkalleligen låstes, [6] kunde marknadskurserna uppenbarligen inte längre variera mellan dessa valutor och euron, varför det tidigare agromonetära systemet i detta avseende inte längre fyllde någon funktion. Övergången till den gemensamma valutan gjorde det emellertid nödvändigt att införa vissa övergångsbestämmelser, och särskilda regler behövde fortfarande tillämpas avseende omräkningskurserna för de stater som ännu inte deltog.

16. Därför infördes nya regler genom rådets förordningar (EG) nr 2799/98 och 2800/98, [7] med tillämpningsföreskrifter i kommissionens förordningar (EG) nr 2808/98 och 2813/98. [8] Republiken Italien har yrkat på ogiltigförklaring av dessa förordningar och särskilt betonat vissa bestämmelser i de två rådsförordningarna.

4 — Se artiklarna 7 och 8 i förordningen.

5 — Se artiklarna 2 och 3 i förordning nr 1527/95 och 3—6 i förordning nr 724/97.

6 — Euron blev i själva verket de deltagande medlemsstaternas valuta från och med den 1 januari 1999, men fram till den 31 december 2001 delas euron också upp i "nationella valutaenheter" som motsvarar valutaenheterna i dessa medlemsstater såsom de definierades den 31 december 1998, se artiklarna 1—6 i rådets förordning (EG) nr 974/98 av den 3 maj 1998 om införande av euron, EGT L 139, s. 1.

7 — Rådets förordning (EG) nr 2799/98 av den 15 december 1998 om att fastställa ett agromonetärt system för euron, EGT L 349, s. 1, och rådets förordning (EG) nr 2800/98 av den 15 december 1998 om övergångsåtgärder som skall tillämpas i den gemensamma jordbrukspolitiken med tanke på införandet av euron, EGT L 349, s. 8.

8 — Kommissionens förordning (EG) nr 2808/98 av den 22 december 1998 om tillämpningsföreskrifter för den agromonetära ordningen för euron inom jordbrukssektorn (EGT L 349, s. 36) och kommissionens förordning (EG) nr 2813/98 av den 22 december 1998 om tillämpningsföreskrifter för övergångsåtgärderna för införandet av euron i den gemensamma jordbrukspolitiken (EGT L 349, s. 48).

— Förordning nr 2799/98

17. Enligt ingressen till förordning nr 2799/98 är syftet med förordningen att ersätta det tidigare gällande agromonetära systemet, som inte längre är lämpligt, med ett enklare som ligger närmare den monetära verkligheten och som bygger på euro för de deltagande medlemsstaterna och på den faktiska växelkursen för de icke deltagande medlemsstaterna.[9] Det angavs emellertid att en större revalvering (för icke deltagande stater) under vissa omständigheter skulle kunna medföra en minskning av jordbruksinkomsterna, att stöd borde kunna beviljas tillfälligt i enlighet med särskilda regler som anpassats för vissa slags direktstöd för att kompensera en sådan minskning samt att det borde vara möjligt att föreskriva övergångsåtgärder.

18. Enligt artikel 2 skall de priser och belopp som fastställs i rättsakter angående den gemensamma jordbrukspolitiken vara uttryckta i euro. De skall beviljas eller uppbäras i euro i de deltagande medlemsstaterna och räknas om till den nationella valutan i de övriga medlemsstaterna. (Emellertid är det enligt artikel 8 möjligt även för dessa stater att använda euro.)[10]

19. Resten av förordningen innehåller i huvudsak bestämmelser om resultaten av framtida fluktuerande växelkurser mellan euron och de icke deltagande medlemsstaternas nationella valutor.[11]

20. I artiklarna 4 och 5 föreskrivs i vilka fall kompensationsstöd får betalas. Möjligen av skäl som har att göra med ordalydelsen i de olika tidigare gällande bestämmelserna avser artikel 4 revalveringar, medan den situation som beskrivs i artikel 5 uppenbarligen är samma fenomen som ett växelkursfall (för euron). (Detta motsvarar naturligtvis vad som tidigare även hade kallats för negativ monetär avvikelse, det vill säga en situation där en valutakursrörelse medför en minskning av det stöd som jordbrukare erhåller i nationell valuta.)

21. Enligt artikel 4 får medlemsstaterna om en märkbar revalvering äger rum bevilja ett kompensationsstöd avseende alla andra priser och belopp än dem som avses i artikel 5. (Begreppet märkbar revalvering definieras i artikel 1.f som "en situation då det årliga genomsnittet för växelkursen [för euron] är lägre än det gränsvärde som utgörs av det lägsta värdet för de årliga genomsnitten för omräkningskursen tillämpad under de tre föregående åren och för

9 — Se första och andra övervägandena.

10 — Se i synnerhet fjärde—sjunde samt tionde övervägandena.

11 — Begreppet "nationell valuta" definieras i artikel 1.d på så sätt att deltagande medlemsstaters nationella valutaenheter inte omfattas, och definitionerna av "växelkurs" och "märkbar revalvering" utgår från detta begrepp.

växelkursen den 1 januari 1999".) Medlemsstaten i fråga får betala kompensationsstöd till jordbrukare under tre på varandra följande tolvmånadersperioder, varvid ett maximibelopp skall fastställas för den första delbetalningsperioden och beloppet successivt minskas under de två följande. I artikel 4.4 föreskrivs vidare att stöd inte får beviljas för den del av beloppet som inte överstiger 2,6 procent av den märkbara revalveringen.

22. Artikel 5 omfattar schablonmässigt beräknade stödbelopp fastställda per hektar eller per djurenhet, kompensationsbidrag per tacka eller get och belopp av strukturell eller miljömässig karaktär. (Dessa typer av stöd, som alla innebär betalningar direkt till jordbrukaren, samlades i en särskild kategori redan i artikel 7 i förordning nr 3813/92, och det var för denna kategori som jordbruksomräkningskursen frystes enligt förordning nr 724/97.) Om den tillämpliga växelkursen för euron sjunker är det även i dessa fall tillåtet att bevilja kompensationsstöd under tre delbetalningsperioder av tolv månader, även i dessa fall med maximibelopp och successiva minskningar. Medlemsstaterna har en möjlighet, men ingen skyldighet, att avstå från att bevilja kompensationsstöd om det framräknade beloppet motsvarar en minskning med mindre än 0,5 procent.

23. I båda fallen skall maximibeloppet för den första delbetalningen fastställas för hela den berörda medlemsstaten enligt bestämmelser som finns i bilagan till förordningen.

24. Beträffande sådana betalningar som avses i artikel 4 skall den märkbara delen av revalveringen (det vill säga enligt artikel 1.g den procentsats genom vilken det årliga genomsnittet underskrider det gränsvärde som enligt artikel 1.f används för att bestämma en märkbar revalvering) multipliceras med ett schablonmässigt beräknat inkomstbortfall. Det schablonmässigt beräknade inkomstbortfallet skall enligt punkt 1 i bilagan i princip motsvara 1 procent av den totala jordbruksproduktionen från spannmål, sockerbetor, mjölk och mjölkprodukter samt nötkött, 1 procent av värdet av de andra produkter som levererats inom ramen för ett kontrakt som innebär att ett minimipris till producenten iakttas och 1 procent av de stöd eller bidrag som betalas till jordbrukarna, med undantag av dem som avses i artikel 5. Beräkningsmetoden är i stort sett densamma som den som tidigare tillämpades enligt förordning nr 724/97.

25. Beräkningsmetoden för maximibeloppet för betalningar enligt artikel 5 är emellertid mindre klar. I artikel 5.2 hänvisas i detta avseende endast till det förfarande för att anta tillämpningsföreskrifter som anges i artikel 9 samt till punkt 4 i bilagan. Tillämpningsföreskrifterna tycks vara bestämmelserna i kommissionens förordning nr 2808/98. I artikel 10.2 i denna förordning anges att maximibeloppen för

stödet skall fastställas i enlighet med artikel 5.2 i förordning nr 2799/98. I punkt 4 i bilagan anges att stödet skall beräknas som en funktion av vissa data, men hur dessa data skall användas preciseras inte. Det finns sålunda en uppenbar rundgång, och det saknas en klar angivelse av hur maximibeloppet skall beräknas.

26. Det finns emellertid en klar, betydande skillnad mellan de kompensationsstöd som får betalas enligt respektive artikel. Enligt artikel 5 skall hänsyn tas till hela kursfallet (med möjlighet till valfritt avstående beträffande belopp som motsvarar en minskning med mindre än 0,5 procent), men enligt artikel 4 beaktas revalveringen endast i den mån den överstiger 2,6 procent. Detta gränsvärde på 2,6 procent infördes redan i förordning nr 724/97 från och med den 1 maj 1998 genom förordning nr 942/98 [12] för att begränsa risken för överkompensation vid "svaga betydande uppräkningar" (sic). [13] Tidigare hade ett annat slags undre gräns gällt, då stöd som motsvarade mindre än 0,5 procent av den märkbara revalveringen inte fick betalas ut. [14]

12 — Se angående båda dessa förordningar fotnot 2.
13 — Förordning nr 942/98, femte övervägandet.
14 — Artikel 4.3 sista stycket i förordning nr 724/97.

27. Enligt artikel 6 skall gemenskapens bidrag till finansieringen av stödet vara 50 procent.

28. Eftersom dessa bestämmelser avser ändringar av växelkursen såsom denna definieras i förordningen (det vill säga växelkursen mellan euro och de icke deltagande medlemsstaternas nationella valutor), rör bestämmelserna endast situationen i de medlemsstater som inte deltar i eurosamarbetet, och endast efter det att euron har införts. Förändringar som påverkar alla medlemsstater till följd av övergången till det nya systemet omfattas av förordning nr 2800/98.

— Förordning nr 2800/98

29. Enligt titeln och ingressen till förordning nr 2800/98 är syftet med förordningen att införa bestämmelser om tillfälligt, avtagande stöd med hänsyn till övergången till euro den 1 januari 1999, vilken på grund av avskaffandet av jordbruksomräkningskurserna kan ha samma verkningar som en märkbar revalvering.

30. Definitionen av begreppet märkbar revalvering i artikel 1 skiljer sig något från definitionen av begreppet i förordning nr 2799/98. Det avser huvudsakligen en

sänkning av omräkningskursen den 1 januari 1999 jämfört med den lägsta nivån för den tidigare tillämpliga omräkningskursen.

31. I artikel 2 föreskrivs att om en omräkningskurs (från euro till nationella valutaenheter för deltagande medlemsstater) eller växelkurs (för euro till nationell valuta för icke deltagande medlemsstater) undergår en märkbar revalvering den 1 januari 1999 jämfört med den jordbruksomräkningskurs som gäller den 31 december 1998, får kompensationsstöd beviljas på det sätt som föreskrivs i artikel 4 i förordning nr 2799/98 (artikel 2 omfattar således samma slags stöd, det vill säga alla andra stöd än de direktstöd som anges i artikel 5 i förordning nr 2799/98). Emellertid finns ett förbehåll i andra stycket, enligt vilket maximibeloppet får "minskas eller utgå" [15] beroende på växelkursutvecklingen — förbehållet gäller således endast de icke deltagande medlemsstaterna — under de nio första månaderna 1999.

32. Beträffande direktstöd (uppräkningen är identisk med uppräkningen i artikel 5 i förordning nr 2799/98) föreskrivs i artikel 3 att om omräkningskursen eller växelkursen som är tillämplig dagen för den avgörande händelsen under 1999 är lägre än den kurs som tidigare använts, skall stöd beviljas och beräknas i enlighet med artikel 5 i förordning nr 2799/98. Som ett undantag från huvudregeln skall emellertid gemenskapens bidrag i så fall uppgå till 100 procent det första året.

— Förordningarna nr 2808/98 och 2813/98

33. I dessa kommissionsförordningar finns tillämpningsföreskrifter för de två rådsförordningarna. Den italienska regeringen har yrkat att dessa skall ogiltigförklaras men inte anfört någon specifik kritik mot någon bestämmelse i dem, utan inriktat sin argumentation på rådsförordningarna. I en svarsskrivelse har regeringen uppgivit att den har begärt att kommissionsförordningarna skall ogiltigförklaras endast för att institutionerna inte skall kunna hävda att de fortfarande är giltiga för det fall rådsförordningarna ogiltigförklaras. Kommissionsförordningarna är ogiltiga till följd av att rådsförordningarna är rättsstridiga.

34. Under sådana förhållanden förefaller det inte nödvändigt att redogöra för de detaljerade bestämmelserna i dessa förordningar.

15 — Jag förutsätter att ordet utgå här betyder reduceras till noll och inte att den övre gränsen tas bort.

Analys

35. Republiken Italien har yrkat att samtliga fyra förordningar (rådets förordningar nr 2799/98 och 2800/98 samt kommissionens förordningar nr 2808/98 och 2813/98) skall ogiltigförklaras. Rådet och kommissionen har yrkat att ansökan inte skall vinna bifall. Rådet har begränsat sin argumentation till att endast gälla dess egna förordningar. Kommissionen har i huvudsak hävdat att begäran om ogiltigförklaring av tillämpningsförordningarna skall avvisas och koncentrerat sin argumentation till frågan om rådsförordningarnas giltighet.

Rådsförordningarna

36. Republiken Italien har anfört tre grunder.

— Den första grunden: Den odifferentierade tillämpningen av gränsvärdet på 2,6 procent är rättsstridig

37. Genom den första grunden har republiken Italien i huvudsak gjort gällande att det var rättsstridigt att tillämpa samma gränsvärde på 2,6 procent på betalningen av kompensationsstöd både beträffande märkbara revalveringar som inträffade (för deltagande medlemsstater) vid tidpunkten för övergången från det tidigare agromonetära systemet till euro och beträffande sådana som inträffar (endast för icke deltagande medlemsstater) efter denna tidpunkt till följd av fluktuerande växelkurser mellan euron och dessa staters valutor.

38. Republiken Italien har hävdat att sådan behandling strider mot artikel 39 i EG-fördraget (nu artikel 33 EG), artikel 40.3 andra och tredje styckena i EG-fördraget (nu artikel 34.2 EG i ändrad lydelse) samt proportionalitetsprincipen.

39. Eftersom Republiken Italien varken har angivit vilken bestämmelse i artikel 39 i EG-fördraget som har överträtts eller på vilket sätt proportionalitetsprincipen har kränkts, anser jag att talan inte kan vinna bifall på dessa påståenden.

40. Beträffande artikel 40.3 har Republiken Italien emellertid hänvisat till kravet på att den gemensamma organisationen av jordbruksmarknaderna måste utesluta varje form av diskriminering mellan producenter inom gemenskapen (andra stycket) och att en eventuell gemensam prispolitik måste grundas på gemensamma kriterier och på

enhetliga beräkningsmetoder (tredje stycket). Dessa är uttryck för den grundläggande principen om likabehandling, enligt vilken jämförbara situationer inte får behandlas olika och olika situationer inte får behandlas lika.

41. Det är enligt Republiken Italiens mening motiverat att bibehålla gränsvärdet på 2,6 procent för de icke deltagande medlemsstaterna, eftersom det jämnar ut effekterna av fluktuerande växelkurser och eftersom växelkurserna mot euron fortlöpande utvecklas. Detta var emellertid inte motiverat när de nödvändiga anpassningarna gjordes den 1 januari 1999, då det endast rörde sig om en enda ändring utan möjlighet till ytterligare anpassningar. Dessa är olika situationer som skall behandlas på olika sätt.

42. Republiken Italien har anfört att gränsvärdet på 2,6 procent framför allt infördes genom förordning nr 942/98 med hänsyn till den allvarliga risken för valutaspekulation i förberedelsefasen till införandet av euron. Det var motiverat att behålla gränsvärdet avseende växelkursen för de icke deltagande medlemsstaternas valutor, som fortfarande fluktuerar och därmed är föremål för spekulation, men inte avseende själva övergången, som var en situation där vidare förändringar var uteslutna.

43. Jag finner att det inte kan förnekas att de två situationerna i viss mån är olika. Den ena avser en enda förändring i växelkursen som aldrig kommer att upprepas, medan den andra avser en serie upprepade förändringar. De uppvisar emellertid även likheter på vissa viktiga punkter. De avser båda ett enda tillfälle för varje potentiell tillämpning av mekanismen då en valuta eller en valutaenhet växlas till en kurs som skiljer sig från den tidigare gällande kursen, och detta är mekanismens kärna.

44. Rådet har — enligt min mening med rätta — avseende övergången från det gamla systemet till det nya påpekat att det första steget beträffande alla valutor är att avgöra huruvida någon märkbar revalvering har förekommit och att den enda skillnaden i behandling beror på huruvida så har varit fallet. Principen om likabehandling har således inte kränkts. (Efter övergången föreligger emellertid en klar skillnad mellan situationen för valutor som kan fortsätta att fluktuera mot euron och situationen för valutaenheter för vilka växelkursen oåterkalleligen har låsts. Det är därför motiverat att behandla situationerna olika i den senare fasen.)

45. Jag instämmer vidare i kommissionens påstående att det inte på något sätt framgår av förordning nr 942/98 att syftet med

gränsvärdet på 2,6 procent var att skydda mot valutaspekulation. Det utsägs tvärtom klart i det femte övervägandet att syftet var att "begränsa risken för överkompensation vid svaga betydande uppräkningar" (ett syfte som är lika giltigt i övergångssituationen) och att det då begränsningen infördes togs hänsyn till att jordbruksomräkningskursen enligt artikel 4 i förordning nr 3813/92 [16] inte fick sänkas med mindre än 2,56 procent (ett övervägande som fortfarande var giltigt den 1 januari 1999). Några yttre faktorer till styrkande av att valutaspekulation skulle ha varit en aspekt som togs i beaktande då gränsvärdet på 2,6 procent infördes har inte heller åberopats.

46. Vidare kan argumentet att en revalvering understigande 2,6 procent för all framtid "försvann" den 1 januari 1999 för de deltagande medlemsstaterna medan en sådan därefter kan överstiga gränsvärdet och medföra att kompensationsstöd utbetalas till jordbrukare i icke deltagande medlemsstater inte heller godtas. För det första är det just på grund av att revalveringen inte kan öka i de deltagande medlemsstaterna som kompensationsstöd inte kan betalas ut. För det andra anförde rådet under förhandlingen att mekanismen inte kan få sådana kumulativa effekter för de icke deltagande medlemsstaterna. Det kan i vart fall definitivt få motsatt effekt. Enligt artikel 2 andra stycket i förordning nr 2800/98 kan det maximala stödbelopp som kan betalas i dessa stater "minskas eller utgå" till följd av växelkursutvecklingen.

47. Republiken Italien har vidare gjort gällande att det föreligger oberättigad särbehandling i jämförbara situationer. Både euron och de icke deltagande medlemsstaternas valutor fluktuerar nämligen mot dollarn, vilket i båda fallen har samma inverkan på jordbruksinkomsterna, men det är endast de icke deltagande medlemsstaternas jordbrukare som kan få kompensationsstöd avseende dessa fluktueringar. Republiken Italien har till och med hävdat att dollarn representerar ett "verkligt" värde och att valutakursen för dollarn är avgörande för jordbruksomräkningskurserna för de icke deltagande medlemsstaterna.

48. Jag finner inget stöd för dessa påståenden. Ingenstans i någon av förordningarna föreskrivs att något belopp eller någon justering skall vara beroende av förändringar i någon växelkurs mot dollarn, och det finns inte heller något skäl att använda denna valuta som måttstock för att mäta förändringar i europeiska jordbruksinkomster. Det faktum att föregångaren till euron, beräkningsenheten för jordbruket, ursprungligen byggde på dollarns värde i guld är endast av historiskt intresse för det nuvarande agromonetära systemet. Eurons fall mot dollarn kan ha haft en viss (inte

16 — Se ovan punkt 12.

enbart negativ) påverkan på jordbruksinkomster i Europa, men de omtvistade förordningarna reglerar uteslutande förändringar i växelkurserna mellan europeiska valutor.

49. Jag finner sålunda inte att det på något sätt har visats att principen om likabehandling har kränkts, vare sig allmänt sett eller i dess särskilda formulering enligt artikel 40.3 i EG-fördraget.

50. Som både rådet och kommissionen har påpekat tycks vidare Republiken Italiens argument i själva verket avse politiska överväganden, vilka det inte ankommer på domstolen att pröva. Det framgår av omfattande rättspraxis att gemenskapslagstiftaren i komplicerade ekonomiska situationer har en långtgående befogenhet att göra en skönsmässig bedömning och att domstolen vid kontrollen av om denna befogenhet utövas på ett rättsenligt sätt inte kan ersätta lagstiftarens bedömning med sin egen, utan skall begränsa sig till att pröva om lagstiftaren har gjort en uppenbart oriktig bedömning eller gjort sig skyldig till maktmissbruk. [17] I samband med den första grunden har det inte ens gjorts gällande att någon uppenbart oriktig bedömning eller maktmissbruk har förekommit.

— Den andra och den tredje grunden: Rättsstridig särbehandling mellan olika jordbrukssektorer med avseende på maximibeloppet för kompensationsstödet

51. Under dessa två grunder, som kan behandlas tillsammans, har Republiken Italien i huvudsak gjort gällande att maximibeloppet för kompensationsstödet för de jordbrukssektorer som omfattas av artikel 5 i förordning nr 2799/98 (och artikel 3 i förordning nr 2800/98) har beräknats på så sätt att det är högre än det som omfattas av artikel 4 i förordning nr 2799/98 (och artikel 2 i förordning nr 2800/98). Enligt den sistnämnda behandlas de sektorer där direktstöd utgår förmånligare. De sektorer som påverkas minst fördelaktigt är dessutom främst de som förekommer i medelhavsländerna (olivolja, tobak, vin etcetera.)

52. Det framgår av de bestämmelser som det har redogjorts för ovan [18] att en faktor vid beräkningen enligt artikel 4 i förordning nr 2799/98 inom vissa jordbrukssektorer — spannmål, sockerbetor, mjölk och mjölkprodukter samt nötkött — är den totala jordbruksproduktionen inom varje sektor i medlemsstaten i fråga, medan endast de produkter som sålts inom ramen för kontrakt som innebär att ett minimipris iakttas beaktas inom andra sektorer. Detta

17 — Se exempelvis dom av den 14 december 2000 i mål C-99/99, Italien mot kommissionen, punkt 26.

18 — Se ovan punkterna 20—32, i synnerhet punkt 24.

synes innebära att mindre kompensationsstöd får utgå inom de sistnämnda.

53. Det finns vidare ytterligare två skillnader mellan de regler som styr artikel 4 och de regler som styr artikel 5 i förordning nr 2799/98. För de priser och belopp som omfattas av artikel 4 får stöd inte beviljas för den del av maximibeloppet som inte överstiger 2,6 procent av den märkbara revalveringen, vilket är ett villkor som inte tillämpas i de fall som omfattas av artikel 5. Enligt artikel 3 i förordning nr 2800/98, enligt vilken artikel 5 i förordning nr 2799/98 skall tillämpas på övergångsåtgärderna, skall vidare gemenskapens bidrag till finansieringen av stödet undantagsvis uppgå till 100 procent under det första året, jämfört med 50 procent i alla andra fall.

54. Republiken Italien har även här gjort gällande att artiklarna 39 och 40 i EG-fördraget har överträtts och att principen om likabehandling och proportionalitetsprincipen har kränkts, och den har dessutom anfört bristande motivering och maktmissbruk. Även här kritiseras huvudsakligen skillnaden i behandling. Republiken Italien har framför allt ifrågasatt varför någon åtskillnad skall göras mellan olika jordbrukssektorer och gjort gällande att de sektorer som omfattas av artikel 5 i förordning nr 2799/98 i stort sett motsvarar dem som tidigare behandlades separat av socioekonomiska skäl som inte hade att göra med övergången till euro.

55. Kommissionen har hävdat att de metoder som används för att fastställa det schablonmässigt beräknade inkomstbortfallet är desamma som de som har visat sig vara funktionella under ett antal år — särskild behandling av de kategorier som anges i artikel 5 i förordning nr 2799/98 infördes genom artikel 7 i förordning nr 3813/92 — och anfört att den italienska regeringen inte på något sätt har styrkt sitt påstående att bestämmelserna har en diskriminerande effekt. Syftet är enligt fjärde övervägandet till förordning nr 2799/98 att kompensera de minskningar av jordbruksinkomsterna som under vissa omständigheter kan uppkomma till följd av större revalveringar. Sådana revalveringar har emellertid större inverkan i fall där direktstöd utges (eftersom de omedelbart påverkar stödbeloppet, vilket utgör en betydande andel av jordbruksinkomsterna) än i fall där indirekt stöd utges. I den sistnämnda kategorin har de vidare större inverkan inom vissa sektorer (såsom spannmål, där marknadspriserna tätt följer interventionspriserna) än inom andra (till exempel vinsektorn, där vinpriser och destillatpriser är mycket olika). Det är således motiverat att beräkna beloppet för kompensationsstödet på olika sätt med hänsyn till dessa olika verkningar.

56. Kommissionen har vidare hävdat att uttrycket "medelhavsländernas" jordbrukssektor är vilseledande. Italien har nämligen jordbruksproduktion inom sektorer som inte omfattas av artikel 5 i förordning nr 2799/98, och alla medlemsstater har produktion inom de sektorer som omfattas av bestämmelsen. Även om medelhavsländernas jordbruk hade diskriminerats, skulle

detta endast ha kunnat påverka Italien som deltagande medlemsstat med avseende på övergångsbestämmelserna i förordning nr 2800/98.

57. Beträffande de andra grunderna som har anförts till stöd för rättsstridighet har både rådet och kommissionen huvudsakligen hänvisat till att påståendena inte på något sätt är underbyggda samt till det utrymme för skönsmässig bedömning som gemenskapslagstiftaren har vid bedömningen av en komplicerad ekonomisk situation.

58. Jag instämmer med rådet och kommissionen i att Republiken Italien inte har underbyggt något av sina påståenden.

59. Det är uppenbart att den gemensamma jordbrukspolitiken aldrig har kunnat och aldrig kommer att kunna utformas som "en storlek passar alla". Skillnader mellan marknader gör det nödvändigt med olika metoder, och den typ av anpassning som behövs för att uppväga att växelkurserna fluktuerar måste variera beroende på typen av stöd och det sätt på vilket det utges till jordbrukarna, vilket kommissionen övertygande har förklarat.

60. I fjärde och femte övervägandena till förordning nr 2799/98 hänvisas det till detta behov av skillnad i behandlingen, då det anges att "vid större revalveringar som kan påverka priser och belopp andra än direktstöd kan jordbruksinkomsterna under vissa omständigheter minska" och att "de verkningar som större revalveringar får på den i nationell valuta uttryckta storleken för vissa direktstöd bör kunna kompenseras genom särskilda regler som anpassats till de nämnda stödens särskilda art".

61. I denna ingress finns visserligen inte de exakta skälen angivna för valet av varje bestämmelse i detalj. Jag finner emellertid inte att underlåtenheten att göra så utgör bristande motivering, i synnerhet inte då åtskillnaden mellan de kategorier som omfattas av artikel 4 respektive artikel 5 i förordning nr 2799/98 redan hade införts genom förordning nr 3813/92 och då de olika beräkningsmetoderna i artikel 4 i förordning nr 2799/98 fanns i förordning nr 724/97. Det skall erinras om att frågan huruvida motiveringsskyldigheten är uppfylld skall bedömas mot bakgrund av hela sammanhanget och att det inte kan fordras en särskild motivering för varje val av teknisk art som en rättsakt innefattar, om det eftersträvade syftet i stort sett framgår av rättsakten. [19]

19 — Se exempelvis dom av den 29 februari 1996 i mål C-122/94, kommissionen mot rådet, REG 1996, s. I-881, punkt 29.

62. Mot denna bakgrund kan det konstateras att Republiken Italien inte har förklarat varför de olika detaljregler som tidigare tillämpades för att kompensera att växelkurserna fluktuerar inte längre var lämpliga när det gällde att reglera de förändringar av samma slag som förorsakades av att euron infördes.

63. Eftersom Republiken Italien vidare inte har anfört någonting som kan underbygga påståendet om maktmissbruk, föreslår jag att dess talan inte heller skall vinna bifall på den andra eller den tredje grunden.

Kommissionsförordningarna

64. Eftersom Republiken Italien inte har anfört några självständiga argument beträffande giltigheten av förordningarna nr 2808/98 och 2813/98, kan det konstateras att yrkandet om ogiltigförklaring av dem inte skall vinna bifall utan att det behöver undersökas huruvida det, såsom kommissionen har hävdat, skall avvisas.

Förslag till avgörande

65. Jag föreslår därför att domstolen skall

1) ogilla talan,

2) förplikta Republiken Italien att ersätta rättegångskostnaderna.