URTEIL DES GERICHTSHOFES (Sechste Kammer)
23. Oktober 1997 *

In der Rechtssache C-150/95

Portugiesische Republik, vertreten durch Rechtsanwalt Professor João Mota de Campos und Luis Fernandes, Direktor des Juristischen Dienstes der Generaldirektion für Gemeinschaftsangelegenheiten des Außenministeriums, als Bevollmächtigten, Zustellungsanschrift: Botschaft der Portugiesischen Republik, 33, allée Scheffer, Luxemburg,

Klägerin,

gegen

Kommission der Europäischen Gemeinschaften, vertreten durch Rechtsberater António Caeiro und Gérard Rozet als Bevollmächtigte, Zustellungsbevollmächtigter: Carlos Gómez de la Cruz, Juristischer Dienst, Centre Wagner, Luxemburg-Kirchberg,

Beklagte,

unterstützt durch

Rat der Europäischen Union, vertreten durch Jan-Peter Hix und Paulo Borges, Juristischer Dienst, als Bevollmächtigte, Zustellungsbevollmächtigter: Generaldirektor Alessandro Morbilli, Direktion für Rechtsfragen der Europäischen Investitionsbank, 100, boulevard Konrad Adenauer, Luxemburg-Kirchberg,

Streithelfer,

* Verfahrenssprache: Portugiesisch.

wegen Nichtigerklärung der Verordnung (EG) Nr. 307/95 der Kommission vom 14. Februar 1995 zur Festlegung der korrigierten endgültigen regionalen Referenzbeträge für die Erzeuger von Sojabohnen, Raps- und Rübsensamen sowie Sonnenblumenkernen im Wirtschaftsjahr 1994/95 (ABl. L 36, S. 2), soweit sie die endgültigen regionalen Referenzbeträge für in Portugal erzeugte Sonnenblumenkerne um 20 % kürzt,

erläßt

DER GERICHTSHOF (Sechste Kammer)

unter Mitwirkung des Kammerpräsidenten H. Ragnemalm sowie der Richter R. Schintgen, G. F. Mancini, P. J. G. Kapteyn (Berichterstatter) und G. Hirsch,

Generalanwalt: C. O. Lenz
Kanzler: H. A. Rühl, Hauptverwaltungsrat

aufgrund des Sitzungsberichts,

nach Anhörung der Parteien in der Sitzung vom 25. Februar 1997,

nach Anhörung der Schlußanträge des Generalanwalts in der Sitzung vom 15. April 1997,

folgendes

Urteil

1 Die Portugiesische Republik hat mit Klageschrift, die am 12. Mai 1995 bei der Kanzlei des Gerichtshofes eingegangen ist, gemäß Artikel 173 Absatz 1 EG-Vertrag Klage erhoben auf Nichtigerklärung der Verordnung (EG) Nr. 307/95 der Kommission vom 14. Februar 1995 zur Festlegung der korrigierten endgülti-

gen regionalen Referenzbeträge für die Erzeuger von Sojabohnen, Raps- und Rübsensamen sowie Sonnenblumenkernen im Wirtschaftsjahr 1994/95 (ABl. L 36, S. 2; im folgenden: angefochtene Verordnung), soweit sie die endgültigen regionalen Referenzbeträge und damit die Ausgleichszahlungen für Erzeuger von in Portugal erzeugten Sonnenblumenkernen um 20 % gekürzt hat.

2 Die streitige Kürzung erfolgte, weil die Kommission, wie sich aus Anhang I Nummer II.1 der angefochtenen Verordnung ergibt, festgestellt hatte, daß die für die Erzeugung von Sonnenblumenkernen in Portugal festgesetzte Garantiehöchstfläche im Wirtschaftsjahr 1994/95 um 20 % überschritten worden war.

3 Die für Portugal festgesetzte Garantiehöchstfläche, auf die sich Anhang I der angefochtenen Verordnung bezieht, geht zurück zum einen auf die Akte über die Bedingungen des Beitritts des Königreichs Spanien und der Portugiesischen Republik und die Anpassungen der Verträge (ABl. 1985, L 302, S. 23; im folgenden: Beitrittsakte) und zum anderen auf eine im Rahmen des Allgemeinen Zoll- und Handelsabkommens (GATT) zwischen der Europäischen Gemeinschaft und den Vereinigten Staaten von Amerika getroffene Vereinbarung, die durch den Beschluß 93/355/EWG des Rates vom 8. Juni 1993 über den Abschluß eines erläuternden Vermerks zwischen der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft und den Vereinigten Staaten von Amerika über bestimmte Ölsaaten im Rahmen des GATT (ABl. L 147, S. 25; im folgenden: Blair-House-Vereinbarung) genehmigt wurde.

4 Die Beitrittsakte sieht Übergangsmaßnahmen hinsichtlich der Anwendung der Stützungsregelung für Gemeinschaftserzeuger von Ölsaaten auf Portugal vor. Diese Regelung beruhte damals auf der Festsetzung von Höchstmengen, für die eine Unterstützung in Betracht kam, sogenannten „garantierten Höchstmengen". Angesichts der besonderen Bedeutung des Sonnenblumenanbaus in Portugal sah die Beitrittsakte u. a. spezifische Garantieschwellen für die portugiesischen Erzeuger von Sonnenblumenkernen vor.

5 So bestimmt Artikel 294 der Beitrittsakte:

„Während der Wirtschaftsjahre 1986/87 bis 1994/95 werden spezifische Garantieschwellen für in Portugal erzeugte Raps- und Rübsensamen sowie Sonnenblumenkerne festgesetzt.

Für das Wirtschaftsjahr 1986/87 werden diese Schwellen wie folgt festgesetzt:

— auf 1 000 Tonnen für Raps- und Rübsensamen,

— auf 48 000 Tonnen für Sonnenblumenkerne.

Für die nachfolgenden Wirtschaftsjahre werden diese spezifischen Garantieschwellen anhand von Kriterien bestimmt, die mit den bei der Festsetzung der Garantieschwellen in der Gemeinschaft in ihrer derzeitigen Zusammensetzung zugrunde gelegten Kriterien vergleichbar sind.

Bei Überschreitung einer spezifischen Garantieschwelle werden die Maßnahmen im Rahmen der Mitverantwortung nach Modalitäten, die denen in der Gemeinschaft in ihrer derzeitigen Zusammensetzung entsprechen, mit derselben Höchstgrenze angewandt."

6 Gemäß dieser Bestimmung wurden die für die portugiesischen Erzeuger von Sonnenblumenkernen festgesetzten Schwellen für die Wirtschaftsjahre 1990/91 und 1991/92 bis auf 90 000 Tonnen angehoben.

7 Danach wurden die Garantieschwellen im Rahmen der Reform der gemeinsamen Agrarpolitik nach der Verordnung (EWG) Nr. 1765/92 des Rates vom 30. Juni 1992 zur Einführung einer Stützungsregelung für Erzeuger bestimmter landwirtschaftlicher Kulturpflanzen (ABl. L 181, S. 12) nicht mehr mengen-, sondern flächenbezogen festgesetzt.

8 Nach Artikel 2 Absätze 1 und 2 der Verordnung Nr. 1765/92 können die fraglichen Erzeuger eine flächenbezogene, nach der Hektarzahl festgesetzte, regional gestaffelte Ausgleichszahlung beantragen, die für die Fläche gewährt wird, die mit landwirtschaftlichen Kulturpflanzen bebaut ist oder nach Artikel 7 der Verordnung Nr. 1765/92 stillgelegt wurde, sofern diese Fläche eine regionale Grundfläche nicht übersteigt. Die regionale Grundfläche für den Anbau von Sonnenblumenkernen in Portugal wurde auf 122 000 Hektar festgesetzt.

9 Gemäß Artikel 2 Absatz 5 dieser Verordnung wird die Ausgleichszahlung nach zwei verschiedenen Formeln gewährt, nämlich nach Maßgabe einer „allgemeinen Regelung" für alle Erzeuger oder einer „vereinfachten Regelung" für Kleinerzeuger. Erzeuger, die die Ausgleichszahlung nach der allgemeinen Regelung beantragen, müssen einen Teil ihrer Fläche stillegen und erhalten dafür eine Ausgleichszahlung.

10 Außerdem wird nach Artikel 2 Absatz 6 der Verordnung Nr. 1765/92 dann, wenn die Summe der individuellen Flächen, für die ein Beihilfeantrag gestellt wird, die regionale Grundfläche übersteigt, die beihilfefähige Fläche je Landwirt in demselben Wirtschaftsjahr anteilig verringert. Darüber hinaus müssen die Erzeuger nach der allgemeinen Regelung in dem darauffolgenden Wirtschaftsjahr eine besondere Stillegung ohne Ausgleich vornehmen, wobei der Prozentsatz der besonderen Stillegung dem Prozentsatz entspricht, um den die regionale Grundfläche überschritten wurde.

11 Diese Maßnahme ist von der allgemeinen Verpflichtung zur Flächenstillegung zu unterscheiden, für die die Erzeuger, die keine Kleinerzeuger sind, einen Ausgleich erhalten. Nach Artikel 7 gilt die Stillegungspflicht für jeden Erzeuger, der nach der allgemeinen Regelung Ausgleichszahlungen beantragt. Ab der Aussaat für das Wirtschaftsjahr 1993/94 gilt eine Stillegungsquote von 15 %, wobei diese Stillegung der Rotation unterliegt.

12 Schließlich legt Artikel 5 der Verordnung Nr. 1765/92 im einzelnen die Methode zur Berechnung der Ausgleichszahlung fest. Für Spanien und Portugal ist insoweit eine Sonderreglung vorgesehen. Artikel 5 Absatz 2 lautet:

„Für Spanien und Portugal wird als Ausgangspunkt für die Regionalisierung in diesen beiden Mitgliedstaaten ein auf einzelstaatlicher Ebene geltender voraussichtlicher Referenzbetrag für die Erzeuger von Sonnenblumenkernen festgesetzt. Der Betrag für Portugal wird auf 272 ECU/ha festgesetzt ...

Bis zum Ende des Wirtschaftsjahres 1994/95 wird der Ausgleichsbetrag für nichtgewerbliche Erzeuger von Sonnenblumenkernen in Spanien und Portugal von der Kommission [so] festgesetzt, daß jegliche Verzerrung, die sich aus Übergangsbestimmungen für Erzeuger von Sonnenblumenkernen in diesen Mitgliedstaaten ergeben könnte, vermieden wird."

13 Die Blair-House-Vereinbarung wurde getroffen, nachdem eine Sondergruppe des GATT zu der Auffassung gelangt war, daß die Beihilferegelung der Gemeinschaft für Ölsaaten zu einer Schwächung des Wertes der Zollzugeständnisse führe, die die Gemeinschaft den Vereinigten Staaten im Jahr 1962 eingeräumt hatte.

14 Nummer 4 der Blair-House-Vereinbarung sieht vor:

„Die EG führt für die Erzeuger, die flächenbezogene Ausgleichszahlungen für Ölsaaten beziehen, eine besondere Grundfläche nach folgenden Grundsätzen ein:

— schrittweise Anwendung ab dem Anbau für die Ernte 1994,

— volle Anwendung in Spanien und Portugal ab 1995/96 unter Berücksichtigung der Beitrittsverträge."

15 In Nummer 5 wird die besondere Grundfläche wie folgt definiert:

„— Die Ausgleichszahlungen für Ölsaaten der EG sind an eine entsprechend festgelegte Grundfläche gebunden (Daten für EG-12 siehe Anhang);

— je Wirtschaftsjahr wird die geltende Ölsaatengrundfläche für EG-12 entsprechend der vom Rat festgesetzten jährlichen Flächenstillegungsrate für Ackerkulturen verringert. Dabei darf die Verringerung jedoch in keinem Jahr weniger als 10 % der Ausgangsfläche betragen."

16 Nach Nummer 6 der Blair-House-Vereinbarung unterliegen die spezifischen Zahlungen für den Anbau von Ölsaaten neben der Regelung des Artikels 2 Absätze 5 und 6 der Verordnung Nr. 1765/92 einer zusätzlichen Disziplin. Nummer 6 sieht vor:

„— Für jedes Prozent Anbaufläche mit erzeugnisbezogenen Zahlungen für Ölsaaten, das über die Ölsaatengrundfläche der EG (nach Verringerung entsprechend Nummer 5) hinausgeht, werden die Ausgleichszahlungen für die betreffenden Ölsaatenerzeuger um 1 % gekürzt.

— Die Kürzungen der Ausgleichszahlungen bei Überschreitung der besonderen Grundfläche werden im gleichen Wirtschaftsjahr vorgenommen.

— Ferner wird die prozentuale Kürzung der Ausgleichszahlung auch im jeweils folgenden Wirtschaftsjahr angewandt.

— Ist in einem Jahr keine Kürzung der Ausgleichszahlung erforderlich (d. h. die Anbaufläche entspricht der besonderen Grundfläche oder ist kleiner als diese nach Verringerung entsprechend Nummer 5), so gilt bei der Ausgleichszahlung in diesem Jahr wieder der Ausgangsbetrag.

— Für die weitere Anpassung der Ausgleichszahlungen in den folgenden Jahren gelten die vorstehenden Bestimmungen."

17 Im Anhang der Blair-House-Vereinbarung wird für das Wirtschaftsjahr 1995/96 eine einzige Ölsaatengrundfläche — 5 128 000 ha — für die gesamte Gemeinschaft festgelegt. Für das Wirtschaftsjahr 1994/95 werden die Grundflächen dagegen im Anhang getrennt festgelegt: für den Anbau von Sonnenblumenkernen in Spanien (1 411 000 ha), den Anbau von Sonnenblumenkernen in Portugal (122 000 ha) und den Anbau von Ölsaaten in der Gemeinschaft der Zwölf außer Sonnenblumenkernen in Spanien und Portugal (3 966 000 ha). In Fußnote 1 des Anhangs wird darauf hingewiesen, daß die angegebenen Flächen entsprechend der jährlichen Flächenstillegungsrate für Ackerkulturen verringert werden.

18 Die Blair-House-Vereinbarung wurde durch die Verordnung (EG) Nr. 232/94 des Rates vom 24. Januar 1994 zur Änderung der Verordnung Nr. 1765/92 (ABl. L 30, S. 7) in der Gemeinschaftsrechtsordnung durchgeführt. Aufgrund dieser Verordnung wurden Artikel 5 Absatz 1 der Verordnung Nr. 1765/92 folgende Buchstaben angefügt:

„e) Ab dem Wirtschaftsjahr 1994/95 werden Garantiehöchstflächen zu den spezifischen Ausgleichszahlungen für Ölsaaten festgelegt. Sie entsprechen den Flächen in Anhang IV, reduziert um die geltende Quote der rotativen Flächenstillegung für das betreffende Wirtschaftsjahr, mindestens jedoch um 10 %. Werden diese Garantiehöchstflächen nach der Anwendung von Artikel 2 Absatz 6 erster Gedankenstrich überschritten, so kürzt die Kommission die endgültigen regionalen Referenzbeträge für Ölsaaten nach den Bestimmungen der Buchstaben f) und g).

f) Überschreitet die für die Gewährung der Ausgleichszahlungen bereits festgelegte Ölsaatenfläche in irgendeinem Jahr die Garantiehöchstflächen, so kürzt die Kommission die entsprechenden endgültigen regionalen Referenzbeträge im betreffenden Jahr um den jeweiligen Prozentsatz der Überschreitung der Garantiehöchstfläche. Mit Wirkung vom Wirtschaftsjahr 1994/95 gelten besondere Bestimmungen, wenn die Garantiehöchstfläche [über] einen Schwellensatz [hinaus] überschritten wird. Bis zu dem Schwellensatz werden die endgültigen regionalen Referenzbeträge in allen Mitgliedstaaten um den gleichen Prozentsatz gekürzt. Über den Schwellensatz hinaus werden entsprechende zusätzliche Kürzungen in den Mitgliedstaaten vorgenommen, die die einzelstaatlichen Bezugsflächen im Sinne des Anhangs V nach Abzug der in Buchstabe e genannten Quote überschritten haben. Die Kommission legt nach dem Verfahren des Artikels 38 der Verordnung Nr. 136/66/EWG die Höhe und Verteilung der entsprechenden Kürzungen fest, wobei die gewichtete Durchschnittskürzung für die Gemeinschaft als ganze dem Prozentsatz der Überschreitung der Garantiehöchstfläche entsprechen muß.

g) Der Schwellensatz gemäß Buchstabe f) beträgt 0 % ...“

19 Anhang IV der Verordnung Nr. 1765/92 in der Fassung der Verordnung Nr. 232/94 lautet:

Flächen, die bei der Berechnung der Garantiehöchstflächen für Ölsaaten zu berücksichtigen sind

Mitgliedstaat/Ölsaaten (Flächen in ha)	1994/1995	1995/1996 und folgende Jahre
Spanien — Sonnenblumen	1 411 000	—
Portugal — Sonnenblumen	122 000	—
EG 12 — Sonstige	3 966 000	—
Insgesamt	—	5 128 000

Dieser Anhang greift die Zahlen aus dem Anhang der Blair-House-Vereinbarung auf und setzt die genannte Fläche für den Sonnenblumenanbau in Portugal im Wirtschaftsjahr 1994/95 ebenfalls auf 122 000 ha fest.

20 Schließlich setzt Anhang V der Verordnung Nr. 1765/92 in ihrer geänderten Fassung, der die Überschrift „Einzelstaatliche Bezugsflächen" trägt, die einzelstaatliche Bezugsfläche für den Anbau von Sonnenblumenkernen in Portugal im Wirtschaftsjahr 1994/95 auf 122 000 ha fest.

21 Wie sich aus Anhang I Nummer II.1 der angefochtenen Verordnung ergibt, überschritten nach Anwendung von Artikel 2 Absatz 6 der Verordnung Nr. 1765/92 die Flächen, für die kulturspezifische Ausgleichszahlungen für Ölsaaten gewährt wurden, die Garantiehöchstflächen um folgende Prozentsätze:

— Gemeinschaft der Zwölf ohne spanische und portugiesische Sonnenblumen: 9 %,

— Spanien, Sonnenblumen: 4 %,

— Portugal, Sonnenblumen: 20 %.

22 Aus diesem Grund kürzte die Kommission, wie sich ebenfalls aus Anhang I — Nummer II.2 — der angefochtenen Verordnung ergibt, die endgültigen regionalen Referenzbeträge für spanische und portugiesische Erzeuger von Sonnenblumenkernen um 4 % bzw. 20 %. Die Kommission kürzte außerdem die Unterstützung für die Erzeuger von Ölsaaten in der Gemeinschaft der Zwölf, soweit es sich nicht um den Anbau von Sonnenblumen in Spanien und Portugal handelt, um 9 %. Sie übertrug jedoch gleichzeitig gemäß Nummer II.3 den nicht genutzten Teil der

Garantiehöchstfläche der Gemeinschaft der Zwölf, die andere Erzeugungen als die Sonnenblumenkernerzeugung in Spanien und Portugal betrifft, vorläufig auf die Bezugsfläche Spaniens und Irlands, um den Anteil dieser Mitgliedstaaten an der Höchstflächenüberschreitung zu verringern. Die spanischen und die portugiesischen Erzeuger von Sonnenblumenkernen erhielten keinen solchen Ausgleich für in den anderen Mitgliedstaaten nicht genutzte Flächen.

23 Zur Begründung ihrer Klage macht die portugiesische Regierung geltend, die angefochtene Verordnung verstoße gegen die Verordnung Nr. 1765/92 in der Fassung der Verordnung Nr. 232/94, da erstens die Berechnung der Überschreitung der den portugiesischen Sonnenblumenanbauern für das Wirtschaftsjahr 1994/95 zugeteilten Garantiehöchstfläche fehlerhaft sei und da zweitens bei dieser Berechnung der portugiesische Sonnenblumenanbau vom Ausgleich für die Überschreitung der nationalen Bezugsflächen durch Übertragung der in den anderen Mitgliedstaaten nicht genutzten Flächen zu Unrecht ausgeschlossen worden sei. Außerdem erhebt die portugiesische Regierung für den Fall, daß der Gerichtshof die angefochtene Verordnung nur als Durchführungsregelung zu den Verordnungen Nrn. 1765/92 und 232/94 ansehen sollte, unter Berufung auf Artikel 184 EG-Vertrag die Einrede der Rechtswidrigkeit der beiden letztgenannten Verordnungen.

Zur Berechnung der Überschreitung der Garantiehöchstfläche

24 Die Portugiesische Republik trägt zunächst vor, in der angefochtenen Verordnung werde bei der Berechnung der Überschreitung der den portugiesischen Sonnenblumenbauern für das Wirtschaftsjahr 1994/95 zugeteilten Garantiehöchstfläche keine Rücksicht auf die Sonderregelung genommen, die Portugal nach Maßgabe der Beitrittsakte und der Blair-House-Vereinbarung durch die Verordnung Nr. 1765/92 in der Fassung der Verordnung Nr. 232/94 eingeräumt worden sei. Diese Berechnung enthalte drei Fehler.

Zur Verringerung der Portugal zugeteilten Fläche

25 Nach Ansicht der portugiesischen Regierung besteht der erste Berechnungsfehler, mit dem die angefochtene Verordnung behaftet sei, darin, daß die in Anhang IV der Verordnung Nr. 1765/92 in der Fassung der Verordnung Nr. 232/94 auf 122 000 ha festgesetzte Fläche bei der Feststellung einer etwaigen Überschreitung der Garantiehöchstfläche um einen Satz von 15 % gekürzt worden sei, der der Flächenstillegungsquote nach Artikel 7 Absatz 1 Satz 2 der Verordnung Nr. 1765/92 entspreche. Die Fläche von 122 000 ha sei aber von der Flächenstillegung nicht betroffen gewesen.

26 Mit der in der Beitrittsakte festgelegten Sonderregelung, die insbesondere spezifische Garantieschwellen vorsehe, sei nämlich bezweckt gewesen, den portugiesischen Erzeugern von Sonnenblumenkernen unabhängig von der in den übrigen Mitgliedstaaten festgestellten Entwicklung eine gewisse Einkommenssicherheit zu gewährleisten. Diese Sonderregelung sei bis zum Ablauf des Übergangszeitraums Ende des Wirtschaftsjahres 1994/95 unantastbar gewesen und sowohl von der im Rahmen der Reform der gemeinsamen Agrarpolitik erlassenen Verordnung Nr. 1765/92 als auch von der Blair-House-Vereinbarung sowie — bei deren Durchführung — von der Verordnung Nr. 232/94 beachtet worden.

27 Nummer 4 zweiter Gedankenstrich der Blair-House-Vereinbarung bestimme, daß die Regelung über die besondere Grundfläche unter Berücksichtigung der Beitrittsverträge erst ab dem Wirtschaftsjahr 1995/96 volle Anwendung in Portugal finde. Außerdem sehe Anhang IV der Verordnung Nr. 1765/92 in der Fassung der Verordnung Nr. 232/94, mit dem der Anhang der Blair-House-Vereinbarung umgesetzt worden sei, eine Sonderstellung für Portugal bis zum Ablauf des Übergangszeitraums vor, da dort für Sonnenblumenkerne im Wirtschaftsjahr 1994/95 eine spezielle Fläche von 122 000 ha festgelegt worden sei. Schließlich ergebe sich aus diesem Anhang, daß die Kürzung der Flächenstillegungsquote nach Artikel 5 Absatz 1 Buchstabe e der genannten Verordnung, die die Umsetzung von Nummer 5 zweiter Gedankenstrich der Blair-House-Vereinbarung darstelle, nur die in der Tabelle für „EG-12 — Sonstige" angegebene Fläche, nämlich 3 966 000 ha, und nicht die spezielle Fläche von 122 000 ha betreffe, die Portugal ausschließlich für den Anbau von Sonnenblumen zugeteilt worden sei.

28 Aus dem Wortlaut von Artikel 5 Absatz 1 Buchstabe e der Verordnung Nr. 1765/92 in der Fassung der Verordnung Nr. 232/94 geht insoweit klar hervor, daß die dort vorgesehene Kürzung auch für die Fläche von 122 000 ha gilt, die Portugal für den Anbau von Sonnenblumen zugeteilt worden ist. Nach dieser Bestimmung entsprechen nämlich die Garantiehöchstflächen den Flächen in Anhang IV dieser Verordnung, reduziert um die geltende Quote der rotativen Flächenstillegung für das betreffende Wirtschaftsjahr. Dabei ist für die portugiesischen Erzeuger von Sonnenblumenkernen in bezug auf die in Anhang IV genannte Fläche von 122 000 ha keine Ausnahme vorgesehen.

29 Dieses Ergebnis steht in Einklang mit Artikel 294 der Beitrittsakte wie auch mit der Blair-House-Vereinbarung. Artikel 294 der Beitrittsakte sieht zwar spezifische Garantieschwellen vor, schließt jedoch deren Änderung nicht aus, sofern diese Änderung „anhand von Kriterien [erfolgt], die mit den bei der Festsetzung der Garantieschwellen in der Gemeinschaft in ihrer derzeitigen Zusammensetzung zugrunde gelegten Kriterien vergleichbar sind". Außerdem zeigt der Wortlaut von Artikel 5 zweiter Gedankenstrich der Blair-House-Vereinbarung in Verbindung mit der Überschrift des Anhangs dieser Vereinbarung und der Fußnote 1 zur Erläuterung dieser Überschrift, daß die Portugal für den Anbau von Sonnenblumen im Wirtschaftsjahr 1994/95 zugeteilte Fläche von 122 000 ha zu den Flächen gehörte, die der Kürzung nach der Flächenstillegungsquote unterlagen. Entgegen der Auffassung der portugiesischen Regierung hat diese Auslegung nicht zur Folge, daß die Blair-House-Vereinbarung schon vom Wirtschaftsjahr 1994/95 an voll anwendbar war, da für die portugiesischen Erzeuger von Sonnenblumenkernen bis zum Ende dieses Wirtschaftsjahres gemäß Artikel 294 der Beitrittsakte weiterhin eine Sonderregelung in Form der Festsetzung einer gesonderten Fläche galt.

30 Daher ist das Argument der portugiesischen Regierung zurückzuweisen, daß die Fläche von 122 000 ha bei der Berechnung der Garantiehöchstfläche für den Anbau von Sonnenblumen in Portugal nicht um 15 % hätte verringert werden dürfen.

Zur Einbeziehung der Fläche der Kleinerzeuger in die Anbaufläche für Portugal

31 Nach Ansicht der portugiesischen Regierung ergibt sich der zweite Berechnungsfehler in der angefochtenen Verordnung daraus, daß die von den portugiesischen Kleinerzeugern bebaute Fläche zur Ermittlung der Überschreitung der Garantiehöchstfläche in die Gesamtanbaufläche Portugals einbezogen worden sei.

32 Dazu verweist die portugiesische Regierung auf Artikel 2 Absatz 5 der Verordnung Nr. 1765/92, in dem zwischen Kleinerzeugern, für die eine vereinfachte Regelung gelte, und allen anderen Erzeugern unterschieden werde, die der allgemeinen Regelung unterlägen, mit der eine Verpflichtung zur Flächenstillegung verbunden sei. Wie sich nämlich aus Artikel 8 Absatz 3 ergebe, seien Kleinerzeuger, für die die vereinfachte Regelung gelte, von der Verpflichtung zur Flächenstillegung befreit, erhielten jedoch im Gegenzug auch nur eine niedrigere Ausgleichszahlung. Folglich dürfe die Anbaufläche der Kleinerzeuger bei der Berechnung der Überschreitung der Garantiehöchstfläche nicht berücksichtigt werden.

33 Aus Artikel 5 Absatz 1 Buchstabe e der Verordnung Nr. 1765/92 in der Fassung der Verordnung Nr. 232/94, die die Blair-House-Vereinbarung in diesem Punkt genau umgesetzt hat, ergibt sich, daß „zu den spezifischen Ausgleichszahlungen für Ölsaaten" Garantiehöchstflächen festgelegt werden, die den Flächen in Anhang IV, reduziert um die Flächenstillegungsquote, mindestens jedoch um 10 %, entsprechen. Auch die Kleinerzeuger, für die die vereinfachte Regelung gilt, erhalten jedoch eine solche Ausgleichszahlung, wenn auch in anderer Höhe als die übrigen Erzeuger und obwohl die Kleinerzeuger nicht der Stillegungsverpflichtung unterliegen.

34 Folglich unterliegen auch die Kleinerzeuger, für die die vereinfachte Regelung gilt, der Regelung der Garantiehöchstflächen. Die von ihnen unter Inanspruchnahme von Ausgleichszahlungen bebauten Flächen waren daher bei der Ermittlung der Überschreitung der Garantiehöchstfläche in die Gesamtanbaufläche Portugals

einzubeziehen. Wie im übrigen der Generalanwalt zu Recht in Nummer 37 seiner Schlußanträge ausgeführt hat, könnte andernfalls die in der Blair-House-Vereinbarung vorgesehene Fläche überschritten werden mit der Folge, daß der Zweck dieser Vereinbarung, die Beihilfen für Ölsaaten in der Gemeinschaft zu kürzen, um einer Schwächung des Wertes der den Vereinigten Staaten von Amerika eingeräumten Zollzugeständnisse entgegenzuwirken, nicht erreicht würde.

35 Daher ist das Argument der portugiesischen Regierung, daß die Anbaufläche der Kleinerzeuger zu Unrecht bei der Ermittlung der Überschreitung der Garantiehöchstfläche berücksichtigt worden sei, zurückzuweisen.

Zur Verringerung der Fläche der Kleinerzeuger

36 Der dritte Berechnungsfehler in der angefochtenen Verordnung besteht nach Ansicht der portugiesischen Regierung darin, daß die gesamte Portugal für den Anbau von Sonnenblumen zugeteilte Fläche von 122 000 ha und damit auch die von Kleinerzeugern bebaute Fläche um 15 % gekürzt worden sei, obwohl Kleinerzeuger nach der Verordnung Nr. 1765/92 von der Verpflichtung zur Flächenstillegung befreit gewesen seien.

37 Hierzu ist festzustellen, daß die Verringerung der in Anhang IV der Verordnung Nr. 1765/92 in der Fassung der Verordnung Nr. 232/94 aufgeführten Flächen zum Zweck der Bestimmung der Garantiehöchstflächen nach Maßgabe des Artikels 5 Absatz 1 Buchstabe e der Verordnung Nr. 1765/92 in ihrer geänderten Fassung keine Verpflichtung zur Flächenstillegung darstellt. Daher hat der Umstand, daß Kleinerzeuger, für die nach Artikel 8 Absatz 3 der Verordnung Nr. 1765/92 die vereinfachte Regelung gilt, von dieser Verpflichtung befreit sind, keine Bedeutung für die Berechnung der den portugiesischen Erzeugern von Sonnenblumenkernen garantierten Höchstfläche.

38 Außerdem geht aus dem Wortlaut von Artikel 5 Absatz 1 Buchstabe e der Verordnung Nr. 1765/92 in der Fassung der Verordnung Nr. 232/94, wie in Randnummer 28 dieses Urteils festgestellt worden ist, klar hervor, daß die Garantiehöchstflächen den Flächen in Anhang IV dieser Verordnung — 122 000 ha für den Anbau von Sonnenblumen in Portugal —, reduziert um die geltende Quote der rotativen Flächenstillegung für das betreffende Wirtschaftsjahr, entsprechen. Die Blair-House-Vereinbarung unterscheidet jedoch nicht zwischen solchen Flächen, die von Kleinerzeugern, für die die vereinfachte Regelung gilt, bebaut werden, und solchen, die von den Erzeugern, für die die allgemeine Regelung gilt, bebaut werden.

39 Daher ist das von der portugiesischen Regierung angeführte Argument, die Anbaufläche der Kleinerzeuger sei zu Unrecht bei der Verringerung der Portugal für den Anbau von Sonnenblumen zugeteilten Gesamtfläche von 122 000 ha berücksichtigt worden, zurückzuweisen.

Zum Ausschluß Portugals vom Ausgleich für die Überschreitung der Garantiehöchstfläche

40 Gemäß Artikel 5 Absatz 1 Buchstabe f Satz 4 der Verordnung Nr. 1765/92 in der Fassung der Verordnung Nr. 232/94 legt die Kommission nach dem Verfahren des Artikels 38 der Verordnung Nr. 136/66/EWG des Rates vom 22. September 1966 über die Errichtung einer gemeinsamen Marktorganisation für Fette (ABl. 1966, 172, S. 3021) die Höhe und Verteilung der bei Überschreitung der Garantiehöchstfläche vorzunehmenden Kürzungen der Ausgleichszahlungen fest, wobei die gewichtete Durchschnittskürzung für die Gemeinschaft als Ganzes dem Prozentsatz der Überschreitung der Garantiehöchstfläche entsprechen muß.

41 Wie diese Verteilung im vorliegenden Fall vorgenommen worden ist und auf welchen Gründen sie beruht, wird in der dritten Begründungserwägung der angefochtenen Verordnung erklärt. Danach sollte, abgesehen von der Erzeugung

von Sonnenblumenkernen in Spanien und Portugal, bei sehr kleinen einzelstaatlichen Bezugsflächen nur eine begrenzte Kürzung vorgenommen werden, wenn es sich um Mitgliedstaaten mit erheblicher prozentualer, aber flächenmäßig geringer Überschreitung handelt. In diesem Fall konnte ein Teil der nicht aufgeteilten Garantiehöchstfläche vorläufig auf die einzelstaatlichen Bezugsflächen übertragen werden, damit sich der Anteil der betreffenden Mitgliedstaaten an der Gesamtüberschreitung verringerte.

42 So hat die angefochtene Verordnung in Anhang I Nummer II.3 die nicht genutzten Flächen, soweit sie andere Erzeugungen als die Sonnenblumenkernerzeugung in Spanien und Portugal betreffen, auf die Bezugsfläche Spaniens und Irlands übertragen (sowie dem Vereinigten Königreich zugeteilt, damit sich die dort vorzunehmende Kürzung wegen dieser Übertragungen nicht erhöht).

43 Mit ihrem zweiten Klagegrund rügt die Portugiesische Republik, die Kommission habe in der angefochtenen Verordnung den Sonnenblumenanbau in Portugal von dem Ausgleich ausgeschlossen, der für die nach Abzug der Flächenstillegungsquote festgestellte Überschreitung der in Anhang V der Verordnung Nr. 1765/92 in der Fassung der Verordnung Nr. 232/94 angeführten einzelstaatlichen Bezugsflächen durch Übertragung der im Rahmen der Garantiehöchstfläche nicht genutzten Flächen auf die übrigen Mitgliedstaaten gewährt werde.

44 Damit verstoße die angefochtene Verordnung nicht nur gegen Artikel 5 Absatz 1 Buchstabe f der Verordnung Nr. 1765/92 in der Fassung der Verordnung Nr. 232/94, sondern auch gegen das Diskriminierungsverbot.

Zum Verstoß gegen Artikel 5 Absatz 1 Buchstabe f der Verordnung Nr. 1765/92

45 Artikel 5 Absatz 1 Buchstabe f der Verordnung Nr. 1765/92 in der Fassung der Verordnung Nr. 232/94 überläßt der Kommission die Bestimmung von Höhe und Verteilung der Kürzungen der Ausgleichszahlungen unter der Bedingung, daß insbesondere die gewichtete Durchschnittskürzung für die Gemeinschaft als Ganzes dem Prozentsatz der Überschreitung der Garantiehöchstfläche entsprechen muß.

46 Da der Anhang der Blair-House-Vereinbarung und Anhang IV der Verordnung Nr. 1765/92 in der Fassung der Verordnung Nr. 232/94 nach Maßgabe der Übergangsregelung des Artikels 294 der Beitrittsakte die Festsetzung gesonderter Garantiehöchstflächen für Spanien (Sonnenblumen), Portugal (Sonnenblumen) und die Gemeinschaft (Sonstige) im Wirtschaftsjahr 1994/95 vorgesehen haben, durfte die Kommission eine Ausgleichsmethode wie die in der angefochtenen Verordnung festgelegte anwenden, die sicherstellt, daß die gewichtete Durchschnittskürzung für jede dieser drei Kategorien und der Prozentsatz der Überschreitung ihrer jeweiligen Garantiehöchstflächen gleich sind.

47 Somit ist das Vorbringen, Anhang I Nummer II.3 der angefochtenen Verordnung verstoße gegen Artikel 5 Absatz 1 Buchstabe f der Verordnung Nr. 1765/92 in der Fassung der Verordnung Nr. 232/94, zurückzuweisen.

Zum Verstoß gegen das Diskriminierungsverbot

48 Eine Ungleichbehandlung der portugiesischen Erzeuger von Sonnenblumenkernen gegenüber den übrigen Erzeugern der Gemeinschaft könnte nur dann als Diskriminierung angesehen werden, wenn sich alle Erzeuger in der Gemeinschaft in der gleichen Lage befänden. Die portugiesischen Erzeuger von Sonnenblumenkernen

waren jedoch nicht in der gleichen Lage wie die übrigen Erzeuger der Gemeinschaft, da für sie nach der Beitrittsakte weiterhin eine Sonderregelung galt, die mit der Festlegung einer spezifischen Garantiehöchstfläche verbunden war.

49 Diese Übergangsregelung sollte den portugiesischen Erzeugern von Sonnenblumenkernen unabhängig von der in den übrigen Mitgliedstaaten festgestellten Entwicklung eine gewisse Einkommenssicherheit garantieren. So konnte nach der vor Erlaß der Verordnung Nr. 1765/92 geltenden Regelung durch die Festlegung einer spezifischen Garantieschwelle verhindert werden, daß sich die Überschreitungen der für die Gemeinschaft vorgesehenen Höchstmengen auf die Höhe der Beihilfen für die portugiesischen Erzeuger von Sonnenblumenkernen auswirkten. Eine Kürzung dieser Beihilfen wäre nämlich nur dann möglich gewesen, wenn die Portugiesische Republik ihre eigene Garantieschwelle überschritten hätte. Dagegen wirkte sich eine Überschreitung der für die Gemeinschaft festgesetzten Garantiehöchstmenge grundsätzlich auf die Höhe der den übrigen Gemeinschaftserzeugern gewährten Beihilfen aus, so daß sich eine Überproduktion in anderen Mitgliedstaaten auf alle Erzeuger auswirkte (Artikel 1 Nr. 4 der Verordnung [EWG] Nr. 1454/86 des Rates vom 13. Mai 1986 zur Änderung der Verordnung Nr. 136/66 [ABl. L 133, S. 8] und Artikel 1 Nr. 8 der Verordnung [EWG] Nr. 1915/87 des Rates vom 2. Juli 1987 zur Änderung der Verordnung Nr. 136/77 [ABl. L 183, S. 7]).

50 Wie der Generalanwalt zu Recht in Nummer 59 seiner Schlußanträge ausgeführt hat, war die Kommission nach der Einführung einer solchen Trennung der Garantieschwellen zur Aufrechterhaltung dieser Trennung nicht nur dann befugt, wenn sie sich als vorteilhaft für die Portugiesische Republik erwies, sondern auch dann, wenn die spezifische Garantieschwelle für Portugal überschritten wurde. Daher durfte sie nach der Übergangsregelung die Übertragung nicht genutzter Flächen innerhalb jeder der drei besonderen Grundflächen beschränken, die für das Wirtschaftsjahr 1994/95 in Anhang V der Verordnung Nr. 1765/92 in der Fassung der Verordnung Nr. 232/94 festgesetzt worden waren.

51 Demgemäß befanden sich die portugiesischen Erzeuger von Sonnenblumenkernen nicht in der gleichen Lage wie die übrigen Erzeuger in der Gemeinschaft, so daß ihr Ausschluß vom Ausgleichssystem nicht als Diskriminierung angesehen werden kann.

52 Zu der von der portugiesischen Regierung nach Artikel 184 des Vertrages erhobenen Einrede der Rechtswidrigkeit genügt die Feststellung, daß die Prüfung der Rechtmäßigkeit der angefochtenen Verordnung nichts ergeben hat, was einen Verstoß der Verordnung Nr. 1765/92 in der Fassung der Verordnung Nr. 232/94 gegen die Beitrittsakte oder die Blair-House-Vereinbarung darstellen könnte.

53 Die Klage ist abzuweisen.

Kosten

54 Gemäß Artikel 69 § 2 der Verfahrensordnung ist die unterliegende Partei auf Antrag zur Tragung der Kosten zu verurteilen. Da die Kommission einen entsprechenden Antrag gestellt hat und die Portugiesische Republik mit ihrem Vorbringen unterlegen ist, sind dieser die Kosten aufzuerlegen. Gemäß Artikel 69 § 4 Absatz 1 hat der Rat der Europäischen Union, der dem Rechtsstreit als Streithelfer beigetreten ist, seine eigenen Kosten zu tragen.

Aus diesen Gründen

hat

DER GERICHTSHOF (Sechste Kammer)

für Recht erkannt und entschieden:

1. Die Klage wird abgewiesen.

2. Die Portugiesische Republik trägt die Kosten des Verfahrens.

3. Der Rat der Europäischen Union trägt seine eigenen Kosten.

Ragnemalm Schintgen Mancini

Kapteyn Hirsch

Verkündet in öffentlicher Sitzung in Luxemburg am 23. Oktober 1997.

Der Kanzler

R. Grass

Der Präsident der Sechsten Kammer

H. Ragnemalm