DOMSTOLENS DOM (Sjette Afdeling)
23. oktober 1997 *

I sag C-150/95,

Den Portugisiske Republik ved advokat, professor João Mota de Campos og direktør Luís Fernandes, Juridisk Tjeneste, Direktoratet for EF-spørgsmål, Udenrigsministeriet, som befuldmægtiget, og med valgt adresse i Luxembourg, på Portugals Ambassade, 33, allée Scheffer,

sagsøger,

mod

Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved juridiske rådgivere António Caeiro og Gérard Rozet, som befuldmægtigede, og med valgt adresse i Luxembourg hos Carlos Gómez de la Cruz, Kommissionens Juridiske Tjeneste, Wagner-Centret, Kirchberg,

sagsøgt,

støttet af

Rådet for Den Europæiske Union ved Jan-Peter Hix og Paulo Borges, Rådets Juridiske Tjeneste, som befuldmægtigede, og med valgt adresse i Luxembourg hos generaldirektør Alessandro Morbilli, Direktoratet for Juridiske Anliggender, Den Europæiske Investeringsbank, 100, boulevard Konrad Adenauer,

intervenient,

* Processprog: portugisisk.

angående en påstand om annullation af Kommissionens forordning (EF) nr. 307/95 af 14. februar 1995 om korrigerede endelige regionale referencebeløb for producenter af sojabønner, rapsfrø, rybsfrø og solsikkefrø for produktionsåret 1994/95 (EFT L 36, s. 2), for så vidt som de endelige regionale referencebeløb for producenter af solsikkefrø i Portugal herved blev nedsat med 20%,

har

DOMSTOLEN (Sjette Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, H. Ragnemalm, og dommerne R. Schintgen, G. F. Mancini, P. J. G. Kapteyn (refererende dommer) og G. Hirsch,

generaladvokat: C. O. Lenz
justitssekretær: ekspeditionssekretær H. A. Rühl,

på grundlag af retsmøderapporten,

efter at parterne har afgivet mundtlige indlæg i retsmødet den 25. februar 1997,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 15. april 1997,

afsagt følgende

Dom

1 Ved stævning indleveret til Domstolens Justitskontor den 12. maj 1995 har Den Portugisiske Republik i medfør af EF-traktatens artikel 173, stk. 1, nedlagt påstand om annullation af Kommissionens forordning (EF) nr. 307/95 af 14. februar 1995 om korrigerede endelige regionale referencebeløb for producenter af sojabønner,

rapsfrø, rybsfrø og solsikkefrø for produktionsåret 1994/95 (EFT L 36, s. 2, herefter »den anfægtede forordning«), hvorved de endelige regionale referencebeløb og dermed også godtgørelserne til portugisiske producenter af solsikkefrø blev nedsat med 20%.

2 Den omtvistede nedsættelse blev foretaget, fordi Kommissionen, således som det fremgår af den anfægtede forordnings bilag I, punkt II, stk. 1, havde konstateret, at det maksimale garantiareal for produktionen af solsikkefrø i Portugal var blevet overskredet med 20% i produktionsåret 1994/95.

3 Det maksimale garantiareal for Portugal, som omhandles i den anfægtede forordnings bilag I, er dels baseret på akten vedrørende vilkårene for Kongeriget Spaniens og Republikken Portugals tiltrædelse og tilpasningerne af traktaterne (EFT 1985 L 302, s. 23, herefter »tiltrædelsesakten«), og dels på en aftale mellem Det Europæiske Fællesskab og Amerikas Forenede Stater inden for rammerne af den almindelige overenskomst om told og udenrigshandel (GATT), som blev godkendt ved Rådets afgørelse 93/355/EØF af 8. juni 1993 om indgåelse af et aftalememorandum inden for rammerne af GATT mellem Det Europæiske Økonomiske Fællesskab og Amerikas Forenede Stater om visse olieafgrøder (EFT L 147, s. 25, herefter »Blair House-aftalen«).

4 Tiltrædelsesakten indeholder overgangsforanstaltninger med hensyn til anvendelsen på Portugal af støtteordningen for fællesskabsproducenter af oliefrø. På daværende tidspunkt bestod ordningen af fastsættelsen af garantimængder, der var støtteberettigede, de såkaldte »maksimale garanterede mængder«. På grund af den store betydning, dyrkningen af solsikkefrø har i Portugal, fastsatte tiltrædelsesakten bl.a. specifikke garantitærskler for de portugisiske producenter af solsikkefrø.

5 Tiltrædelsesaktens artikel 294 bestemmer således følgende:

»I produktionsårene 1986/87 til 1994/95 fastsættes specifikke garantitærskler for raps- og rybsfrø samt for solsikkefrø produceret i Portugal.

For produktionsåret 1986/87 fastsættes disse tærskler til:

— 1 000 tons for raps- og rybsfrø

— 48 000 tons for solsikkefrø.

For de efterfølgende produktionsår fastsættes disse garantitærskler efter kriterier, der er sammenlignelige med kriterierne for fastsættelse af garantitærskler i Fællesskabet i dets nuværende sammensætning.

Såfremt en specifik garantitærskel overskrides, anvendes medansvarsstraffeforanstaltninger efter lignende bestemmelser som dem, der anvendes i Fællesskabet i dets nuværende sammensætning og med samme loft.«

6 I henhold til denne bestemmelse blev tærsklerne for de portugisiske producenter af solsikkefrø forhøjet til 90 000 tons i produktionsåret 1990/91 og 1991/92.

7 Senere, i forbindelse med ændringen af den fælles landbrugspolitik, blev garantitærsklerne i henhold til Rådets forordning (EØF) nr. 1765/92 af 30. juni 1992 om indførelse af en støtteordning for producenter af visse markafgrøder (EFT L 181, s. 12) ikke længere fastsat på grundlag af mængder, men på grundlag af areal.

8 I henhold til artikel 2, stk. 1 og 2, i forordning nr. 1765/92 kan de pågældende producenter kræve en godtgørelse, som fastsættes pr. hektar og differentieres regionalt, og som ydes for det areal, hvor der dyrkes markafgrøder, eller som er udtaget af produktionen i henhold til forordning nr. 1765/92, såfremt dette ikke overstiger et regionalt basisareal. Det regionale basisareal for dyrkning af solsikkefrø i Portugal blev fastsat til 122 000 ha.

9 I henhold til samme forordnings artikel 2, stk. 5, ydes godtgørelsen på to måder: Enten i henhold til en generel ordning, som alle producenter kan tilslutte sig, eller til en forenklet ordning, som mindre producenter kan tilslutte sig. Producenter, der ansøger om godtgørelse under den generelle ordning, pålægges en pligt til at udtage en del af arealet på deres bedrift af produktionen, og modtager en godtgørelse herfor.

10 Artikel 2, stk. 6, i forordning nr. 1765/92 bestemmer i øvrigt, at når summen af de individuelle arealer, for hvilke der ansøges om støtte, overstiger det regionale basisareal, nedsættes det støtteberettigede areal pr. producent proportionalt inden for samme produktionsår. I det følgende produktionsår skal desuden producenter under den almindelige ordning uden godtgørelse foretage ekstraordinær udtagning. Ekstraordinær udtagning skal procentvis svare til den procentdel, hvormed det regionale basisareal er overskredet.

11 Denne foranstaltning gælder ud over den almindelige jordudtagningspligt, for hvilken andre end de mindre producenter opnår godtgørelse. I henhold til artikel 7 gælder jordudtagningspligten for hver producent, der ansøger om godtgørelse under den generelle ordning. Jordudtagningskravet for tilsåning til høst i 1993/94 blev fastsat til 15%. Det udtagne areal skulle undergives omdrift.

12 Endelig angiver artikel 5 i forordning nr. 1765/92 detaljeret beregningsmetoden for godtgørelsen. For Spanien og Portugal blev der herved indført en særordning. Artikel 5, stk. 2, bestemmer således:

»For Spanien og Portugal fastsættes der et nationalt fremskrevet referencebeløb for dyrkning af solsikkefrø som udgangspunkt for regionalisering i disse medlemsstater. Beløbet for Portugal fastsættes til 272 ECU/ha. ...

Indtil udgangen af produktionsåret 1994/95 fastsætter Kommissionen godtgørelsen for ikke-professionelle producenter af solsikkefrø i Spanien og Portugal, således at enhver fordrejning, som måtte følge af overgangsordninger for solsikkefrøproducenter i disse medlemsstater, undgås.«

13 Blair House-aftalen blev indgået, efter at et særligt GATT-panel havde fundet, at Fællesskabets støtteordning til fordel for olieafgrøder forringede værdien af de toldindrømmelser, Fællesskabet bevilgede Amerikas Forenede Stater i 1962.

14 Punkt 4 i Blair House-aftalen bestemmer følgende:

»Fællesskabet indfører et særskilt basisareal (SBA) for producenter, der er omfattet af ordningen med afgrødespecifik godtgørelse for oliefrø, idet følgende principper skal overholdes:

— Indførelsen sker gradvis, så indvirkningen indtræder for afgrøder sået til høst i 1994 og de efterfølgende år.

— I overensstemmelse med tiltrædelsestraktaterne begynder den fulde indførelse for Spanien og Portugal i 1995/96.«

15 Punkt 5 definerer det særskilte basisareal således:

»— Der fastlægges et fællesskabsbasisareal for oliefrø, for hvilket der ydes afgrødespecifik godtgørelse for oliefrø (tallene for De Tolv findes i bilaget).

— Det afgrødespecifikke basisareal for oliefrø i De Tolv i et givet produktionsår skal reduceres for at afspejle den årlige jordudtagningssats for markafgrøder, som Rådet har fastsat. Reduktionen pr. år skal dog mindst være på ti (10) procent af basisarealet.«

16 I punkt 6 i Blair House-aftalen undergives de specifikke godtgørelser for oliefrø bestemmelser, der supplerer bestemmelserne i artikel 2, stk. 5 og 6, i forordning nr. 1765/92. Punkt 6 fastsætter følgende:

»...

— For hver procent, som det tilsåede areal, for hvilket der ydes afgrødespecifik godtgørelse for oliefrø, overstiger fællesskabsbasisarealet for oliefrø (som reduceres efter punkt 5), nedsættes godtgørelsen til sådanne oliefrøproducenter med en procent.

— Enhver sådan nedsættelse af godtgørelsen for tilsåede arealer ud over SBA foretages i det pågældende produktionsår.

— Endvidere fremføres den procentvise nedsættelse af den justerede godtgørelse til det følgende produktionsår.

— I et produktionsår, hvor der ikke skal ske nogen nedsættelse af godtgørelsen (hvis det tilsåede areal er lig med eller mindre end SBA — som reduceret efter punkt 5), kan godtgørelsen igen komme op på basisreferencebeløbet.

— Senere justeringer af godtgørelsen foretages som beskrevet ovenfor.«

17 Bilaget til Blair House-aftalen fastsætter for produktionsåret 1995/96 et enkelt basisareal på 5 128 000 ha for oliefrø i hele Fællesskabet. Derimod er basisarealerne for produktionsåret 1994/95 fastsat særskilt for dyrkning af solsikkefrø i Spanien (1 411 000 ha), for dyrkning af solsikkefrø i Portugal (122 000 ha) og for dyrkning af oliefrø i De Tolv, foruden solsikkefrø i Spanien og Portugal (3 966 000 ha). Fodnote 1 i bilaget angiver, at disse tal skal nedsættes, så de afspejler den årlige jordudtagningssats for markafgrøder.

18 Blair House-aftalen blev inkorporeret i Fællesskabets retsorden ved Rådets forordning (EF) nr. 232/94 af 24. januar 1994 om ændring af forordning nr. 1765/92 om indførelse af en støtteordning for producenter af visse markafgrøder (EFT L 30, s. 7). I henhold til forordningen blev der til artikel 5, stk. 1, i forordning nr. 1765/92 tilføjet følgende litra:

»e) Fra produktionsåret 1994/95 fastsættes der maksimale garantiarealer for afgrødespecifikke godtgørelser for oliefrø. Disse arealer er lig med de i bilag IV anførte arealer nedsat med den procentvise jordudtagning for det pågældende produktionsår, der indgår i omdriften, eller med 10%, hvis denne procentsats er mindre end 10. Hvis disse maksimale garantiarealer overskrides efter anvendelse af artikel 2, stk. 6, første led, nedsætter Kommissionen de endelige regionale referencebeløb for oliefrø i overensstemmelse med litra f) og g).

f) Hvis det areal med oliefrø, der allerede er blevet udpeget som støtteberettiget til godtgørelser i et givet år, overstiger disse maksimale garantiarealer, nedsætter Kommissionen de pågældende endelige regionale referencebeløb for det pågældende år med 1% for hvert procentpoint, hvormed det maksimale garantiareal overskrides. Fra produktionsåret 1994/95 anvendes der særlige regler, hvis det maksimale garantiareal overskrides med mere end en vis tærskelprocentsats. Op til denne tærskelprocentsats er nedsættelsen af det endelige regionale referencebeløb den samme i alle medlemsstaterne. Overskrides tærskelprocentsatsen, foretages der passende yderligere nedsættelser i de medlemsstater, som har overskredet det nationale referenceareal som fastsat i bilag V, nedsat med den i litra e) omhandlede procentsats. Kommissionen fastsætter efter proceduren i artikel 38 i forordning nr. 136/66/EØF omfanget og fordelingen af de nedsættelser, der skal foretages, og sikrer navnlig, at den vejede gennemsnitlige nedsættelse for Fællesskabet som helhed er lig med den procentsats, hvormed det maksimale garantiareal er blevet overskredet.

g) Den i litra f) omhandlede tærskelprocentsats fastsættes til 0%.

...«

19 Bilag IV til forordning nr. 1765/92, som ændret ved forordning nr. 232/94, lyder således:

Arealer, som skal tages i betragtning ved beregningen af de maksimale garantiarealer for oliefrø (i hektar)

Medlemsstat/oliefrøareal	1994/95	1995/96 og følgende år
Spanien/solsikke	1 411 000	—
Portugal/solsikke	122 000	—
EF 12/i øvrigt	3 966 000	—
I alt	—	5 128 000

Bilaget indeholder de samme arealstørrelser som Blair House-aftalen og fastsætter også nævnte areal for dyrkning af solsikker i Portugal i produktionsåret 1994/95 til 122 000 ha.

20 Endelig fastsætter samme forordnings bilag V, benævnt »Nationale referenceareal-ler«, det nationale referenceareal for dyrkningen af solsikkefrø i Portugal i produktionsåret 1994/95 til 122 000 ha.

21 Som det fremgår af bilag I, punkt II, stk. 1, til den anfægtede forordning efter anvendelsen af artikel 2, stk. 6, i forordning nr. 1765/92, var de arealer med oliefrø, der var udbetalt specifikke godtgørelser for, af en sådan størrelse, at de maksimale garantiarealer var blevet overskredet med følgende procentsatser:

— EF 12, undtagen spansk og portugisisk solsikke: 9%

— Spanien, solsikke: 4%

— Portugal, solsikke: 20%.

22 Kommissionen nedsatte af denne grund, således som det også fremgår af den anfægtede forordnings bilag I, punkt II, stk. 2, det endelige regionale referencebeløb for producenter af solsikkefrø i Spanien og Portugal med henholdsvis 4% og 20%. Kommissionen nedsatte også, foruden støtten til spansk og portugisisk solsikke, støtten til producenterne af oliefrø i EF 12 med 9%. En del af det ikketildelte areal inden for det maksimale garanterede areal for EF 12's produktion af andet end solsikkefrø i Spanien og Portugal blev dog af Kommissionen midlerti-

digt overført til Spaniens og Irlands nationale referenceareal for at begrænse disse landes bidrag til den samlede overskridelse af det maksimale garantiareal. De spanske og portugisiske producenter af solsikkefrø opnåede ikke en sådan udligning i relation til ikke-tildelte arealer i de øvrige medlemsstater.

23 Den portugisiske regering har til støtte for sagen gjort gældende, at den anfægtede forordning tilsidesætter forordning nr. 1765/92, som ændret ved forordning nr. 232/94, idet beregningen af overskridelsen af det maksimale garantiareal, som blev tildelt de portugisiske producenter af solsikkefrø for produktionsåret 1994/95, for det første var fejlagtig, og for det andet, fordi forordningen uretmæssigt udelukkede den portugisiske solsikkefrøproduktion fra at opnå udligning for overskridelse af nationale referencearealer ved overførsel af ikke-tildelte arealer inden for de øvrige medlemsstater. Såfremt Domstolen skulle finde, at den anfægtede forordning alene udgjorde en gennemførelse af bestemmelserne i forordning nr. 1765/92 og nr. 232/94 har den portugisiske regering under henvisning til EF-traktatens artikel 184 gjort gældende, at de to sidstnævnte forordninger er retsstridige.

Beregningen af overskridelsen af det maksimale garantiareal

24 Den Portugisiske Republik har først gjort gældende, at beregningen i den anfægtede forordning af overskridelsen af det maksimale garantiareal, som blev tildelt portugisiske producenter af solsikkefrø for produktionsåret 1994/95, ikke overholder den særordning, der i henhold til tiltrædelsesakten og Blair House-aftalen blev indrømmet Portugal ved forordning nr. 1765/92, som ændret ved forordning nr. 232/94. Denne beregning indeholder ifølge den portugisiske regering tre fejl.

Nedsættelsen af det areal, Portugal blev tildelt

25 Ifølge den portugisiske regering beror den første beregningsfejl i den anfægtede forordning på, at Kommissionen ved vurderingen af en eventuel overskridelse af det maksimale garantiareal nedsatte arealet på 122 000 ha, der var fastsat i bilag IV til forordning nr. 1765/92, som ændret ved forordning nr. 232/94, med 15%, hvilket svarer til den sats, der er fastsat for jordudtagning i artikel 7, stk. 1, andet afsnit, i forordning nr. 1765/92. Ifølge den portugisiske regering er arealet på 122 000 ha imidlertid ikke omfattet af jordudtagningsordningen.

26 Den portugisiske regering har herved anført, at særordningen i tiltrædelsesakten, som bl.a. indeholder specifikke garantitærskler, havde til formål at sikre de portugisiske producenter af solsikkefrø en vis indkomst uanset udviklingen i de øvrige medlemsstater. Regeringen anførte, at denne ordning først kunne ændres efter udløbet af overgangsperioden i slutningen af produktionsåret 1994/95, og at ordningen blev overholdt såvel i forordning nr. 1765/92, udstedt i forbindelse med ændringerne af den fælles landbrugspolitik, som i Blair House-aftalen og ved denne aftales gennemførelse ved forordning nr. 232/94.

27 Den portugisiske regering anfører herved nærmere, at punkt 4, andet led, i Blair House-aftalen bestemmer, at det særskilte basisareal i overensstemmelse med tiltrædelsestraktaterne først finder fuld anvendelse på Portugal i 1995/96. Desuden indeholder bilag IV til forordning nr. 1765/92, som ændret ved forordning nr. 232/94, der udgør gennemførelsen af bilaget til Blair House-aftalen, en særordning for Portugal indtil udløbet af overgangsperioden, for så vidt som der heri fastsættes et selvstændigt areal på 122 000 ha for solsikkefrø for produktionsåret 1994/95. Endelig fremgår det ifølge den portugisiske regering af samme bilag, at den i nævnte forordnings artikel 5, stk. 1, litra e), fastsatte nedsættelse af den procentvise jordudtagning, som er en gennemførelse af punkt 5, andet led, i Blair House-aftalen, alene omhandler arealet i rubrikken »EF 12, i øvrigt«, nemlig 3 966 000 ha, men ikke omfatter det særlige areal på 122 000 ha, som blev tildelt Portugal udelukkende til dyrkning af solsikkefrø.

28 Herom bemærkes, at det af ordlyden af artikel 5, stk. 1, litra e), i forordning nr. 1765/92, som ændret ved forordning nr. 232/94, klart fremgår, at den deri fastsatte nedsættelse også finder anvendelse på arealet på 122 000 ha, der blev tildelt Portugal til dyrkning af solsikkefrø. I henhold til bestemmelsen er de maksimale garantiarealer lig med de i bilag IV til forordningen anførte arealer nedsat med den procentvise jordudtagning for det pågældende produktionsår, der indgår i omdriften. Bestemmelsen indeholder ikke med hensyn hertil nogen undtagelse for det areal på 122 000 ha, som er angivet i bilag IV, for portugisiske producenter af solsikkefrø.

29 Dette resultat er i øvrigt også i overensstemmelse med tiltrædelsesaktens artikel 294 og med Blair House-aftalen. Tiltrædelsesaktens artikel 294 fastsætter specifikke garantitærskler, men udelukker ikke, at disse tærskler kan ændres, såfremt denne ændring foretages »efter kriterier, der er sammenlignelige med kriterierne for fastsættelsen af garantitærskler i Fællesskabet i dets nuværende sammensætning«. Endvidere fremgår det af ordlyden af punkt 5, andet led, i Blair House-aftalen, sammenholdt med overskriften til aftalens bilag og den første fodnote, som forklarer overskriften, at arealet på 122 000 ha, der blev tildelt Portugal for produktion af solsikkefrø i produktionsåret 1994/95, var omfattet af de arealer, som skulle nedsættes med den procentvise jordudtagning. En sådan fortolkning har ikke, modsat det af den portugisiske regering antagne, til følge, at Blair House-aftalen fandt fuld anvendelse i produktionsåret 1994/95, idet de portugisiske producenter af solsikkefrø indtil udløbet af nævnte produktionsår i henhold til tiltrædelsesaktens artikel 294 var begunstiget af en særordning, som bestod i fastsættelse af et selvstændigt areal.

30 Den portugisiske regerings argument, hvorefter arealet på 122 000 ha ikke burde have været nedsat med 15% ved beregningen af det maksimale garantiareal for dyrkning af solsikkefrø i Portugal, må således forkastes.

Medregning af mindre producenters areal i Portugals dyrkningsareal

31 Den portugisiske regering har anført, at den anden beregningsfejl i den anfægtede forordning beror på, at Kommissionen, ved vurderingen af overskridelsen af det maksimale garantiareal, medregnede det areal, der dyrkes af mindre producenter i Portugals samlede dyrkningsareal.

32 Den portugisiske regering henviser herved til den sondring, som artikel 2, stk. 5, i forordning nr. 1765/92 indeholder mellem mindre producenter, der omfattes af en forenklet ordning, og alle andre producenter, som er undergivet en generel ordning, der indebærer en forpligtelse til jordudtagning. Som det fremgår af artikel 8, stk. 3, er de mindre producenter under den forenklede ordning fritaget for jordudtagningsforpligtelsen, men modtager for denne fritagelse en mindre godtgørelse. Følgelig burde det areal, som dyrkes af mindre producenter, ifølge den portugisiske regering ikke være medregnet ved beregningen af overskridelsen af det maksimale garantiareal.

33 Det bemærkes, at det fremgår af artikel 5, stk. 1, litra e), i forordning nr. 1765/92, som ændret ved forordning nr. 232/94, der indeholder en korrekt gennemførelse af Blair House-aftalen vedrørende dette spørgsmål, at de maksimale garantiarealer, som er lig med de i bilag IV anførte arealer nedsat med den procentvise jordudtagning eller med 10%, hvis denne procentsats er mindre end 10, er fastsat for »afgrødespecifikke godtgørelser for oliefrø«. De mindre producenter under den forenklede ordning modtager de nævnte specifikke godtgørelser, selv om deres størrelse ikke er lig med dem, som udbetales andre producenter, og selv om de ikke er undergivet jordudtagningsforpligtelsen.

34 Heraf følger, at de mindre producenter under den forenklede ordning også er omfattet af ordningen om maksimale garantiarealer. De arealer, de har opdyrket ved hjælp af støtteudbetalingerne, måtte derfor medregnes i det samlede dyrkede areal i Portugal, for at overskridelsen af det maksimale garantiareal kunne

bedømmes. Som generaladvokaten i øvrigt med rette har anført i punkt 37 i forslaget til afgørelse kunne, hvis det forholdt sig anderledes, det i Blair House-aftalen fastsatte areal overskrides med den følge, at aftalens formål, som er at nedsætte støtte til olieafgrøder i Fællesskabet for at hindre en forringet værdi af toldindrømmelserne til Amerikas Forenede Stater, ikke ville blive opfyldt.

35 Den portugisiske regerings argument, hvorefter det af de mindre producenter opdyrkede areal uretmæssigt var blevet medregnet ved bedømmelsen af overskridelsen af det maksimale garantiareal, må følgelig forkastes.

Nedsættelsen af de mindre producenters areal

36 Den portugisiske regering har anført, at den tredje beregningsfejl i den anfægtede forordning beror på, at nedsættelsen på 15% omfattede alle de 122 000 ha, som var tildelt Portugal til dyrkning af solsikkefrø, og altså også omfattede det af de mindre producenter dyrkede areal, skønt disse i henhold til forordning nr. 1765/92 er fritaget for pligten til jordudtagning.

37 Det bemærkes hertil, at nedsættelsen af arealerne i bilag IV til forordning nr. 1765/92, som ændret ved forordning nr. 232/94, med henblik på fastsættelse af de maksimale garantiarealer, der indeholdes i forordningens artikel 5, stk. 1, litra e), ikke udgør en jordudtagningsforpligtelse. Heraf følger, at den fritagelse fra denne forpligtelse, som gælder for de mindre producenter under den forenklede ordning i henhold til artikel 8, stk. 3, i forordning nr. 1765/92, er uden betydning for beregningen af det maksimale garantiareal for portugisiske producenter af solsikkefrø.

38 Som det desuden er blevet fastslået i nærværende doms præmis 28, fremgår det klart af ordlyden af artikel 5, stk. 1, litra e), i forordning nr. 1765/92, som ændret ved forordning nr. 232/94, at de maksimale garantiarealer er lig med de i bilag IV til forordningen anførte — 122 000 ha for dyrkning af solsikkefrø i Portugal — nedsat med den procentvise jordudtagning for det pågældende produktionsår, der indgår i omdriften. Blair House-aftalen indeholder imidlertid ingen sondring mellem arealer, som dyrkes af de mindre producenter under den forenklede ordning, og/eller som dyrkes af producenter under den generelle ordning.

39 Den portugisiske regerings argument, hvorefter Kommissionen uretmæssigt medregnede det areal, som dyrkes af de mindre producenter ved nedsættelsen på 15% af alle 122 000 ha, der var tildelt Portugal til dyrkning af solsikkefrø, må således forkastes.

Portugals udelukkelse fra udligning for overskridelse af det maksimale garantiareal

40 I henhold til artikel 5, stk. 1, litra f), sidste punktum, i forordning nr. 1765/92, som ændret ved forordning nr. 232/94, fastsætter Kommissionen efter proceduren i artikel 38 i Rådets forordning nr. 136/66/EØF af 22. september 1966 om oprettelse af en fælles markedsordning for fedtstoffer (EFT 1965-1966, s. 193) omfanget og fordelingen af de nedsættelser, der skal foretages, og sikrer navnlig, at den vejede gennemsnitlige nedsættelse for Fællesskabet som helhed er lig med den procentsats, hvormed det maksimale garantiareal er blevet overskredet.

41 Måden, hvorpå denne fordeling er blevet foretaget her i sagen og begrundelsen herfor, fremgår af den anfægtede forordnings tredje betragtning. Det udtales deri, at hvis medlemsstaterne inden for ordningen om maksimale garantiarealer for

anden produktion end solsikkefrø i Spanien og Portugal har en stor procentvis overskridelse af et meget lille nationalt referenceareal, men hvor overskridelsen kun udgør et ringe antal hektarer, bør der ikke anvendes en urimelig stor støttenedsættelse. I dette tilfælde kan noget af det ikke-tildelte areal inden for de maksimale garantiarealer midlertidigt overføres til de pågældende medlemsstaters nationale referencearealer med henblik på at begrænse disse medlemsstaters bidrag til den samlede overskridelse af det maksimale garantiareal.

42 Det fastslås således i den anfægtede forordning i bilag I, punkt II, stk. 3, at en del af det ikke-tildelte areal inden for det maksimale garantiareal for produktion af andet end solsikkefrø i Spanien og Portugal midlertidigt er blevet overført til Spaniens og Irlands nationale referenceareal (samt til Det Forenede Kongerige for at undgå en yderligere støttenedsættelse som følge af overførslerne til Spanien og Irland).

43 Den portugisiske regering har med sit andet anbringende foreholdt Kommissionen, at den i den anfægtede forordning har udelukket den portugisiske dyrkning af solsikkefrø fra udligning ved overskridelse af de nationale referencearealer, anført i bilag V til forordning nr. 1765/92, som ændret ved forordning nr. 232/94, idet den ikke for Portugals vedkommende, efter at have fratrukket den procentvise jordudtagning, udnyttede mulighederne for at overføre ikke-tildelte arealer inden for det maksimale garantiareal i de øvrige medlemsstater.

44 Den anfægtede forordning indebærer således ifølge den portugisiske regering ikke kun en tilsidesættelse af artikel 5, stk. 1, litra f), i forordning nr. 1765/92, som ændret ved forordning nr. 232/94, men også tilsidesættelse af princippet om forbud mod forskelsbehandling.

Tilsidesættelse af artikel 5, stk. 1, litra f), i forordning nr. 1765/92

45 Det bemærkes hertil, at artikel 5, stk. 1, litra f), i forordning nr. 1765/92, som ændret ved forordning nr. 232/94, overlader Kommissionen at fastsætte omfanget og fordelingen af de nedsættelser, der skal foretages i godtgørelserne, under hensyntagen bl.a. til, at den vejede gennemsnitlige nedsættelse for Fællesskabet som helhed er lig med den procentsats, hvormed det maksimale garantiareal er blevet overskredet.

46 Når henses til, at bilaget til Blair House-aftalen og bilag IV til forordning nr. 1765/92, som ændret ved forordning nr. 232/94, i henhold til overgangsordningen i tiltrædelsesaktens artikel 294 bestemte, at der skulle fastsættes forskellige maksimale garantiarealer for henholdsvis Spanien (solsikke), Portugal (solsikke) og Fællesskabet (i øvrigt) for produktionsåret 1994/95, var Kommissionen beføjet til at anvende en fordelingsmetode som den, der var angivet i den anfægtede forordning, som sikrer, at den vejede gennemsnitlige nedsættelse for de tre kategorier er lig med den procentsats, hvormed det maksimale garantiareal er blevet overskredet.

47 Argumentet om, at bilag I, punkt II, stk. 3, i den anfægtede forordning udgør en tilsidesættelse af artikel 5, stk. 1, litra f), i forordning nr. 1765/92, som ændret ved forordning nr. 232/94, må således forkastes.

Tilsidesættelse af princippet om forbud mod forskelsbehandling

48 Det bemærkes, at en forskellig behandling af portugisiske producenter af solsikkefrø i forhold til Fællesskabets øvrige producenter kun kan anses for en forskelsbehandling, såfremt alle producenterne i Fællesskabet befandt sig i en sammenlignelig situation. Det påpeges imidlertid, at de portugisiske producenter af solsikkefrø ikke befandt sig i en situation, der kunne sammenlignes med Fælles-

skabets øvrige producenters, idet førstnævnte i medfør af tiltrædelsesakten fortsat var begunstiget af en særordning, der indebar fastsættelse af et specifikt maksimalt garantiareal.

49 Denne overgangsordning skulle sikre de portugisiske producenter af solsikkefrø en vis indtægt uanset udviklingen i de øvrige medlemsstater. Fastsættelsen af en specifik garantitærskel gjorde det således muligt under den ordning, der gjaldt inden udstedelsen af forordning nr. 1765/92, at undgå, at overskridelser af den maksimale garantimængde for Fællesskabet påvirkede det støttebeløb, der ydedes portugisiske producenter af solsikkefrø. Denne støtte kunne nemlig kun nedsættes, såfremt Den Portugisiske Republik havde overskredet sin egen garantitærskel. De støttebeløb, der derimod blev udbetalt de øvrige fællesskabsproducenter, blev principielt påvirket af en overskridelse af den maksimale garantimængde for Fællesskabet, således at en overproduktion i de øvrige medlemsstater havde virkninger for alle producenter (artikel 1, punkt 4, i Rådets forordning (EØF) nr. 1454/86 af 13.5.1986 om ændring af forordning nr. 136/66 (EFT L 133, s. 8), og artikel 1, punkt 8, i Rådets forordning (EØF) nr. 1915/87 af 2.7.1987 om ændring af forordning nr. 136/66 (EFT L 183, s. 7)).

50 Som generaladvokaten med føje anførte i punkt 59 i forslaget til afgørelse var Kommissionen fra det tidspunkt, hvor der var blevet indført en sådan adskillelse mellem garantitærsklerne, beføjet til at opretholde denne adskillelse, ikke kun når det var fordelagtigt for Den Portugisiske Republik, men også når denne havde overskredet sin specifikke garantitærskel. Heraf følger, at Kommissionen under overgangsordningen var beføjet til at begrænse overførsel af ikke-tildelt jord inden for hver af de tre særskilte basisarealer, der for produktionsåret 1994/95 var fastsat i bilag V til forordning nr. 1765/92, som ændret ved forordning nr. 232/94.

51 Det fremgår af det anførte, at de portugisiske producenter af solsikkefrø ikke befandt sig i en situation, der kunne sammenlignes med de øvrige fællesskabsproducenters situation, hvorfor deres udelukkelse fra udligningsordningen ikke kan anses for en forskelsbehandling.

52 Det bemærkes blot vedrørende den portugisiske regerings ulovlighedsindsigelse efter traktatens artikel 184, at gennemgangen af spørgsmålet om den anfægtede forordnings lovlighed intet har frembragt, der kan anses for en tilsidesættelse, via forordning nr. 1765/92, som ændret ved forordning nr. 232/94, af tiltrædelsesakten eller af Blair House-aftalen.

53 Sagsøgte frifindes.

Sagens omkostninger

54 Ifølge procesreglementets artikel 69, stk. 2, pålægges det den tabende part at betale sagens omkostninger, hvis der er nedlagt påstand herom. Da Kommissionen har nedlagt en sådan påstand, og Den Portugisiske Republik har tabt sagen, pålægges det denne at betale sagens omkostninger. I henhold til artikel 69, stk. 4, første afsnit, bærer Rådet for Den Europæiske Union, som er interveneret i sagen, sine egne omkostninger.

På grundlag af disse præmisser

udtaler og bestemmer

DOMSTOLEN (Sjette Afdeling)

1) Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber frifindes.

2) Den Portugisiske Republik betaler sagens omkostninger.

3) Rådet for Den Europæiske Union bærer sine egne omkostninger.

Ragnemalm Schintgen Mancini

Kapteyn Hirsch

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 23. oktober 1997.

R. Grass H. Ragnemalm

Justitssekretær Formand for Sjette Afdeling