ARREST VAN HET HOF (Zesde kamer)
23 oktober 1997 *

In zaak C-150/95,

Portugese Republiek, vertegenwoordigd door professor J. Mota de Campos, als advocaat, en L. Fernandes, directeur van de juridische dienst van het directoraat-generaal Europese Gemeenschappen van het Ministerie van Buitenlandse zaken, als gemachtigde, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg ter Portugese ambassade, Allée Scheffer 33,

verzoekster,

tegen

Commissie van de Europese Gemeenschappen, vertegenwoordigd door haar juridisch adviseurs A. Caeiro en G. Rozet, als gemachtigden, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg bij C. Gómez de la Cruz, lid van haar juridische dienst, Centre Wagner, Kirchberg,

verweerster,

ondersteund door

Raad van de Europese Unie, vertegenwoordigd door J.-P. Hix en P. Borges, leden van zijn juridische dienst, als gemachtigden, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg bij A. Morbilli, directeur-generaal van de directie juridische zaken van de Europese Investeringsbank, Boulevard Konrad Adenauer 100,

interveniënt,

* Procestaal: Portugees.

betreffende een beroep tot nietigverklaring van verordening (EG) nr. 307/95 van de Commissie van 14 februari 1995 tot vaststelling van gecorrigeerde definitieve regionale referentiebedragen voor producenten van sojabonen, kool- en raapzaad en zonnebloemzaad voor het verkoopseizoen 1994/1995 (PB 1995, L 36, blz. 2),

wijst

HET HOF VAN JUSTITIE (Zesde kamer),

samengesteld als volgt: H. Ragnemalm, kamerpresident, R. Schintgen, G. F. Mancini, P. J. G. Kapteyn (rapporteur) en G. Hirsch, rechters,

advocaat-generaal: C. O. Lenz
griffier: H. A. Rühl, hoofdadministrateur

gezien het rapport ter terechtzitting,

gehoord de pleidooien van partijen ter terechtzitting van 25 februari 1997,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 15 april 1997,

het navolgende

Arrest

1 Bij op 12 mei 1995 ter griffie van het Hof neergelegd verzoekschrift heeft de Portugese Republiek krachtens artikel 173, eerste alinea, EG-Verdrag verzocht om nietigverklaring van verordening (EG) nr. 307/95 van de Commissie van 14 februari 1995 tot vaststelling van gecorrigeerde definitieve regionale referentiebedragen

voor producenten van sojabonen, kool- en raapzaad en zonnebloemzaad voor het verkoopseizoen 1994/1995 (PB 1995, L 36, blz. 2), voor zover daarin de definitieve regionale referentiebedragen voor Portugees zonnebloemzaad, en dientengevolge ook de compensatiebedragen voor de producenten van zonnebloemzaad in Portugal, met 20 % zijn verminderd.

2 Deze vermindering is besloten omdat, zoals uit bijlage I, punt II, sub 1, bij de bestreden verordening blijkt, de Commissie had vastgesteld, dat het gegarandeerde maximumareaal (hierna: „GMA") voor de productie van zonnebloemzaad in Portugal tijdens het verkoopseizoen 1994/1995 met 20 % was overschreden.

3 Het GMA voor Portugal, bedoeld in bijlage I bij de bestreden verordening, vloeit voort uit, enerzijds, de Akte betreffende de toetredingsvoorwaarden voor het Koninkrijk Spanje en de Portugese Republiek en de aanpassing van de Verdragen (PB 1985, L 302, blz. 23; hierna: „Toetredingsakte") en, anderzijds, uit een tussen de Europese Gemeenschap en de Verenigde Staten van Amerika gesloten akkoord in het kader van de Algemene Overeenkomst betreffende tarieven en handel (General Agreement on Tariffs and Trade; hierna: „GATT"), dat is goedgekeurd bij besluit 93/355/EEG van de Raad van 8 juni 1993 inzake de sluiting van een Memorandum van Overeenstemming betreffende bepaalde oliehoudende zaden tussen de Europese Economische Gemeenschap en de Verenigde Staten van Amerika in het kader van de GATT (PB 1993, L 147, blz. 25; hierna: „Akkoord van Blair House").

4 Met betrekking tot de toepassing op Portugal van de steunregeling voor communautaire producenten van oliehoudende zaden, voorziet de Toetredingsakte in overgangsmaatregelen. Destijds werd in die regeling uitgegaan van de vaststelling van maximale voor de steun in aanmerking komende hoeveelheden, de zogenoemde „gegarandeerde maximumhoeveelheden". Gezien het bijzondere belang van de zonnebloemteelt in Portugal zijn in de Toetredingsakte met name specifieke garantiedrempels bepaald voor de Portugese producenten van zonnebloemzaad.

5 Artikel 294 van de Toetredingsakte luidt als volgt:

„Gedurende de verkoopseizoenen 1986/1987 tot en met 1994/1995 worden voor in Portugal geproduceerd kool-, raap- en zonnebloemzaad specifieke garantiedrempels vastgesteld.

Voor het verkoopseizoen 1986/1987 worden deze drempels vastgesteld op:

— 1 000 ton voor kool- en raapzaad,

— 48 000 ton voor zonnebloemzaad.

Voor de volgende verkoopseizoenen worden deze specifieke garantiedrempels vastgesteld aan de hand van criteria die vergelijkbaar zijn met de criteria die worden aangehouden voor de vaststelling van de garantiedrempels in de Gemeenschap in haar huidige samenstelling.

Indien een specifieke garantiedrempel wordt overschreden, worden medeverantwoordelijkheidsboetes toegepast volgens soortgelijke regels als die welke in de Gemeenschap in haar huidige samenstelling worden toegepast en met hetzelfde plafond."

6 Op grond van deze bepaling zijn de voor de Portugese producenten van zonnebloemzaad vastgestelde drempels voor de verkoopseizoenen 1990/1991 en 1991/1992 opgetrokken tot 90 000 ton.

7 In het kader van de hervorming van het gemeenschappelijk landbouwbeleid is bij verordening (EEG) nr. 1765/92 van de Raad van 30 juni 1992 tot instelling van een steunregeling voor producenten van bepaalde akkerbouwgewassen (PB 1992, L 181, blz. 12) besloten, de garantiedrempels niet langer op basis van de hoeveelheden, maar op basis van de oppervlakten te bepalen.

8 Ingevolge artikel 2, leden 1 en 2, van verordening nr. 1765/92 kunnen de betrokken producenten een compensatiebedrag aanvragen, dat per hectare wordt vastgesteld en naar regio gedifferentieerd. Dit compensatiebedrag wordt toegekend voor een met akkerbouwgewassen ingezaaide oppervlakte of voor een overeenkomstig artikel 7 van verordening nr. 1765/92 uit productie genomen oppervlakte die niet groter is dan een regionaal basisareaal. Het regionaal basisareaal voor de teelt van zonnebloemzaad in Portugal is vastgesteld op 122 000 hectare.

9 Overeenkomstig artikel 2, lid 5, van de verordening wordt het compensatiebedrag op twee verschillende manieren toegekend: in het kader van een algemene regeling, die voor alle landbouwers geldt, dan wel in het kader van een vereenvoudigde regeling, die voor kleine producenten geldt. Producenten die het compensatiebedrag aanvragen in het kader van de algemene regeling, verbinden zich ertoe een deel van hun areaal uit productie te nemen en ontvangen een compensatie hiervoor.

10 Voorts bepaalt artikel 2, lid 6, van verordening nr. 1765/92, dat wanneer het totaal van de individuele arealen waarvoor een beroep op steun wordt gedaan groter is dan het regionale basisareaal, het areaal dat per producent voor steun in aanmerking komt proportioneel wordt gewijzigd gedurende hetzelfde verkoopseizoen. Bovendien zijn in het volgende verkoopseizoen producenten die onder de algemene regeling vallen, verplicht zonder compensatie een bijkomend gedeelte van hun grond uit productie te nemen; het percentage voor laatstbedoeld gedeelte is gelijk aan het percentage waarmee het regionale basisareaal is overschreden.

11 Deze maatregel staat los van de algemene braakleggingsverplichting waarvoor de producenten, de kleine producenten uitgezonderd, een compensatiebedrag ontvangen. Ingevolge artikel 7 geldt de braakleggingsverplichting voor elke producent die in het kader van de algemene regeling compensatiebedragen aanvraagt. Met ingang van de zaaiperiode voor het verkoopseizoen 1993/1994 bedraagt het braakleggingspercentage 15 %; op de uit productie genomen grond moet een wisselbouwsysteem worden toegepast.

12 In artikel 5 van verordening nr. 1765/92 ten slotte is de wijze van berekening van de compensatiebedragen in detail beschreven. Voor Spanje en Portugal geldt een bijzondere regeling. Artikel 5, lid 2, luidt als volgt:

„Voor Spanje en Portugal wordt een nationaal verwacht referentiebedrag voor producenten van zonnebloemzaad genomen als uitgangspunt voor de regionalisatie in die Lid-Staten. Het bedrag voor Portugal wordt vastgesteld op 272 ECU per hectare (...)

Tot het einde van het verkoopseizoen 1994/1995 wordt het compensatiebedrag voor niet bedrijfsmatige producenten van zonnebloemzaad in Spanje en Portugal door de Commissie vastgesteld op zodanige wijze dat eventuele distorsie ten gevolge van overgangsmaatregelen voor producenten van zonnebloemzaad in deze Lid-Staten wordt vermeden."

13 Het Akkoord van Blair House is gesloten nadat een panel van het GATT tot de bevinding was gekomen, dat de tariefconcessies die de Gemeenschap in 1962 aan de Verenigde Staten had toegekend, door de communautaire steunregeling voor oliehoudende zaden waren uitgehold.

14 Punt 4 van het Akkoord van Blair House bepaalt:

„De EG zal voor de producenten die profiteren van de regeling inzake gewasgebonden betalingen voor oliehoudende zaden, een afzonderlijk basisareaal (ABA) invoeren, waarbij de volgende beginselen in acht zullen worden genomen:

— deze maatregel wordt geleidelijk ten uitvoer gelegd en geldt voor de gewassen die worden verbouwd om te worden geoogst in 1994 en de volgende jaren,

— gelet op de Toetredingsverdragen, begint de volledige tenuitvoerlegging voor Spanje en Portugal in 1995/1996."

15 In punt 5 wordt het afzonderlijk basisareaal (hierna: „ABA") gedefinieerd als volgt:

„— er wordt een EG-basisareaal voor oliehoudende zaden vastgesteld waarvoor gewasgebonden betalingen voor oliehoudende zaden worden gedaan (de betrokken cijfers voor de EG-12 zijn opgenomen in de bijlage);

— voor een bepaald verkoopseizoen wordt het geldende basisareaal voor oliehoudende zaden van de EG-12 verminderd in overeenstemming met het door de Raad vastgestelde jaarlijkse braakleggingspercentage voor akkerbouwgewassen. In geen enkel jaar mag de vermindering echter minder dan 10 (tien) % van het basisareaal bedragen".

16 Ingevolge punt 6 van het Akkoord van Blair House gelden voor gewasgebonden betalingen voor oliehoudende zaden de navolgende aanvullende regels, onverminderd die van artikel 2, leden 5 en 6, van verordening nr. 1765/92. In punt 6 is bepaald:

„(...)

— voor elk procent waarmee het areaal waarvoor gewasgebonden betalingen voor oliehoudende zaden worden gedaan het EG-basisareaal voor oliehoudende zaden (verminderd overeenkomstig punt 5) overschrijdt, worden de compensatiebedragen die aan de producenten van oliehoudende zaden worden betaald, met 1 % verlaagd;

— dergelijke verlagingen van compensatiebedragen voor een areaal dat groter is dan het ABA, worden steeds toegepast in hetzelfde verkoopseizoen;

— bovendien wordt de procentuele verlaging die voor de aanpassing van het compensatiebedrag is toegepast, overgedragen naar het volgende verkoopseizoen;

— is echter in enig jaar geen verlaging van het compensatiebedrag vereist (dit wil zeggen dat het beteelde areaal gelijk is aan of kleiner is dan het ABA, na de vermindering overeenkomstig punt 5), dan kan het compensatiebedrag in dat jaar weer op het niveau van het basisreferentiebedrag worden gebracht;

— verdere aanpassingen van het compensatiebedrag vinden plaats op de hierboven beschreven wijze".

17 In de bijlage bij het Akkoord van Blair House is voor het verkoopseizoen 1995/1996 voor de oliehoudende zaden in de gehele Gemeenschap één enkel basisareaal van 5 128 000 hectare bepaald. Voor het verkoopseizoen 1994/1995 daarentegen zijn afzonderlijke basisarealen bepaald voor de teelt van zonnebloemzaad in Spanje (1 411 000 hectare) en in Portugal (122 000 hectare) en voor de teelt van oliehoudende zaden in de Gemeenschap van de Twaalf (hierna: „EG-12"), exclusief zonnebloemzaad in Spanje en Portugal (3 966 000 hectare). In de eerste voetnoot van die bijlage is bepaald, dat die cijfers moeten worden verlaagd in overeenstemming met het jaarlijkse braakleggingspercentage voor akkerbouwgewassen.

18 Het Akkoord van Blair House is in de communautaire rechtsorde ten uitvoer gelegd bij verordening (EG) nr. 232/94 van de Raad van 24 januari 1994 tot wijziging van verordening nr. 1765/92 (PB 1994, L 30, blz. 7). Bij deze verordening zijn de navolgende punten toegevoegd aan artikel 5, lid 1, van verordening nr. 1765/92:

„c) met ingang van het verkoopseizoen 1994/1995 worden voor gewasgebonden betalingen voor oliehoudende zaden gegarandeerde maximumarealen vastgesteld. Deze arealen zijn gelijk aan de in bijlage IV vastgestelde oppervlakten, verminderd met het voor het betrokken verkoopseizoen geldende percentage voor de braak met wisselbouw, doch met ten minste 10 %. Bij overschrijding van gegarandeerde maximumarealen na de toepassing van artikel 2, lid 6, eerste streepje, verlaagt de Commissie de definitieve regionale referentiebedragen voor oliehoudende zaden overeenkomstig het bepaalde onder f) en g);

f) als in een bepaald jaar de oppervlakte oliehoudende zaden waarvan reeds is bepaald dat ze voor compensatiebedragen in aanmerking komt, groter is dan het gegarandeerde maximumareaal, verlaagt de Commissie de definitieve regionale referentiebedragen voor dat jaar met 1 % per procentpunt waarmee het gegarandeerde maximumareaal overschreden is. Met ingang van het verkoopseizoen 1994/1995 gelden bijzondere regels wanneer de overschrijding van het gegarandeerde maximumareaal een bepaald percentage overschrijdt. Zolang het drempelpercentage niet overschreven wordt, is de verlaging van de definitieve regionale referentiebedragen in alle Lid-Staten gelijk. Bij overschrijding van het drempelpercentage worden extra verlagingen toegepast in die Lid-Staten die de nationale referentiearealen bedoeld in bijlage V, verminderd met het onder e) bedoelde percentage, overschreden hebben. De Commissie stelt volgens de procedure van artikel 38 van verordening nr. 136/66/EEG, de hoogte en de verdeling van de toe te passen verlagingen vast, en zorgt er daarbij met name voor dat de gewogen gemiddelde verlaging voor de Gemeenschap als geheel overeenkomt met het percentage waarmee het gegarandeerde maximumareaal overschreden is;

g) de onder f) bedoelde drempel is 0 % (...)".

19 Bijlage IV bij verordening nr. 1765/92, zoals gewijzigd bij verordening nr. 232/94, bepaalt:

In aanmerking te nemen oppervlakte voor de berekening van de gegarandeerde maximumarealen voor oliehoudende zaden (in hectare)

Lid-Staat/soort oliehoudend zaad	1994/1995	1995/1996 en volgende verkoopseizoenen
Spanje, zonnebloemzaad	1 411 000	—
Portugal, zonnebloemzaad	122 000	—
EG-12, alle betrokken soorten (uitgezonderd de bovenvermelde oppervlakten)	3 966 000	—
Totaal	—	5 128 000

In deze bijlage zijn de cijfers van de bijlage bij het Akkoord van Blair House overgenomen; de oppervlakte voor de zonnebloemteelt in Portugal voor het verkoopseizoen 1994/1995 bedraagt eveneens 122 000 hectare.

20 Ten slotte is in bijlage V van dezelfde verordening, die de titel „Nationale referentiearealen" draagt, het nationale referentieareaal voor de teelt van zonnebloemzaad in Portugal voor het verkoopseizoen 1994/1995 op 122 000 hectare vastgesteld.

21 Luidens bijlage I, punt II, sub 1, bij de bestreden verordening bleken na toepassing van artikel 2, lid 6, van verordening nr. 1765/92 de oppervlakten akkerland waarvoor specifieke compensatiebedragen voor oliehoudende zaden waren betaald, de gegarandeerde maximumarealen met de volgende percentages te overschrijden:

— EG-12 met uitzondering van Spaans en Portugees zonnebloemzaad: 9 %,

— Spanje, zonnebloemzaad: 4 %,

— Portugal, zonnebloemzaad: 20 %.

22 Bijgevolg verlaagde de Commissie, zoals blijkt uit bijlage I, punt II, sub 2, de definitieve regionale referentiebedragen voor producenten van zonnebloemzaad in Spanje en Portugal met respectievelijk 4 % en 20 %. Ook verlaagde zij de steun voor de productie van oliehoudende zaden in de EG-12 met 9 %, behalve voor de productie van zonnebloemzaad in Spanje en Portugal. Tegelijkertijd voegde zij evenwel een deel van de niet-gebruikte oppervlakten van het GMA voor andere

teelten in de EG-12 dan de teelt van zonnebloemzaad in Spanje en Portugal tijdelijk toe aan het nationale referentieareaal van Spanje en van Ierland, teneinde het aandeel van deze landen in de totale overschrijding van het GMA te verminderen (bijlage I, punt II, sub 3). De Spaanse en Portugese producenten van zonnebloemzaad profiteerden dus niet van een dergelijke compensatie met in andere Lid-Staten niet gebruikte oppervlakten.

23 Tot staving van haar beroep voert de Portugese regering aan, dat de bestreden verordening in strijd is met verordening nr. 1765/92, zoals gewijzigd bij verordening nr. 232/94, in de eerste plaats op grond dat de berekening van de overschrijding van het GMA dat voor het verkoopseizoen 1994/1995 aan de Portugese producenten van zonnebloemzaad was toegekend, onjuist is, en in de tweede plaats, omdat de Portugese teelt van zonnebloemzaad ten onrechte is uitgesloten van de compensatie van de overschrijding van de nationale referentiearealen via overdracht van in andere Lid-Staten niet gebruikte oppervlakten. Voor het geval dat het Hof van oordeel zou zijn, dat de bestreden verordening alleen maar de bepalingen van de verordeningen nrs. 1765/92 en 232/94 ten uitvoer legt, roept de Portugese regering, zich baserend op artikel 184 EG-Verdrag, de onwettigheid van deze laatste twee verordeningen in.

De berekening van de overschrijding van het GMA

24 De Portugese Republiek betoogt in de eerste plaats, dat de wijze waarop in de bestreden verordening de overschrijding van het aan de Portugese producenten van zonnebloemzaad voor het verkoopseizoen 1994/1995 toegekende GMA is berekend, zich niet verdraagt met de bijzondere regeling die op de voet van de Toetredingsakte en het Akkoord van Blair House bij verordening nr. 1765/92, zoals gewijzigd bij verordening nr. 232/94, voor Portugal is getroffen. Haars inziens bevat deze berekening drie vergissingen.

De verlaging van het aan Portugal toegekende areaal

25 Volgens de Portugese regering is de eerste berekeningsfout in de bestreden verordening hierin gelegen, dat bij het onderzoek naar een eventuele overschrijding van het GMA het in bijlage IV bij verordening nr. 1765/92, zoals gewijzigd bij verordening nr. 232/94, vastgestelde areaal van 122 000 hectare is verlaagd met het in artikel 7, lid 1, tweede zin, van verordening nr. 1765/92 voorziene braakleggingspercentage van 15 %. Haars inziens gold de braaklegging niet voor het areaal van 122 000 hectare.

26 De Portugese regering herinnert eraan, dat de bijzondere regeling van de Toetredingsakte, die met name specifieke garantiedrempels omvat, ten doel had de Portugese zonnebloemzaadproducenten tot op zekere hoogte inkomenszekerheid te garanderen, los van de evolutie in de overige Lid-Staten. Volgens haar mocht die bijzondere regeling niet worden aangetast vóór het verstrijken van de overgangsperiode, aan het einde van het verkoopseizoen 1994/1995, en is die regeling ook gerespecteerd, zowel door verordening nr. 1765/92, vastgesteld in het kader van de hervorming van het gemeenschappelijk landbouwbeleid, als door het Akkoord van Blair House en de ter uitvoering daarvan vastgestelde verordening nr. 232/94.

27 Dienaangaande preciseert de Portugese regering, dat punt 4, tweede streepje, van het Akkoord van Blair House bepaalt, dat de volledige tenuitvoerlegging van het ABA voor Portugal gelet op de Toetredingsverdragen eerst vanaf 1995/1996 begint. Bovendien is in bijlage IV bij verordening nr. 1765/92, zoals gewijzigd bij verordening nr. 232/94, waarbij de bijlage bij het Akkoord van Blair House is omgezet, tot aan het einde van de overgangsperiode in een speciale status voor Portugal voorzien, daar voor het verkoopseizoen 1994/1995 een eigen areaal van 122 000 hectare is bepaald. Ten slotte vloeit volgens de Portugese regering uit dezelfde bijlage voort, dat de verlaging met het braakleggingspercentage, bedoeld in artikel 5, lid 1, sub e, van de verordening, waarbij punt 5, tweede streepje, van het Akkoord van Blair House is omgezet, alleen betrekking heeft op het areaal in de kolom „EG-12 — Overige", te weten 3 966 000 hectare, met uitsluiting van het bijzondere areaal van 122 000 hectare dat exclusief voor de teelt van zonnebloemzaad aan Portugal is toegekend.

28 Uit de bewoordingen van artikel 5, lid 1, sub e, van verordening nr. 1765/92, zoals gewijzigd bij verordening nr. 232/94, blijkt duidelijk, dat de aldaar bedoelde verlaging ook voor het aan Portugal voor de teelt van zonnebloemzaad toegekende areaal van 122 000 hectare geldt. Volgens die bepaling zijn de gegarandeerde maximumarealen immers gelijk aan de in bijlage IV aangegeven oppervlakten, verminderd met het voor het betrokken verkoopseizoen geldende percentage voor de braak met wisselbouw. Voor het areaal van 122 000 hectare dat in bijlage IV aan de Portugese producenten van zonnebloemzaad is toegekend, is geen enkele uitzondering voorzien.

29 Dit strookt overigens met artikel 294 van de Toetredingsakte en met het Akkoord van Blair House. Artikel 294 van de Toetredingsakte voorziet weliswaar in specifieke garantiedrempels, doch sluit een wijziging van deze drempels niet uit, mits dat gebeurt „aan de hand van criteria die vergelijkbaar zijn met de criteria die worden aangehouden voor de vaststelling van de garantiedrempels in de Gemeenschap in haar huidige samenstelling". Bovendien blijkt uit de formulering van artikel 5, tweede streepje, van het Akkoord van Blair House, gelezen in samenhang met het opschrift van de bijlage bij het Akkoord en de eerste voetnoot bij dit opschrift, dat het aan Portugal voor het verkoopseizoen 1994/1995 toegekende areaal voor de teelt van zonnebloemzaad deel uitmaakte van de arealen waarop de verlaging met het braakleggingspercentage van toepassing was. Anders dan de Portugese regering stelt, heeft die uitlegging niet tot gevolg, dat het Akkoord van Blair House reeds vanaf het verkoopseizoen 1994/1995 volledig ten uitvoer zou zijn gelegd: voor de Portugese producenten van zonnebloemzaad gold immers ingevolge artikel 294 van de Toetredingsakte tot aan het einde van dat seizoen een bijzondere regeling, bestaande in de vaststelling van een afzonderlijk areaal.

30 Bijgevolg faalt het argument van de Portugese regering, dat bij de berekening van het GMA voor de teelt van zonnebloemzaad in Portugal het areaal van 122 000 hectare niet met 15 % had mogen worden verminderd.

Bijtelling van het areaal van de kleine producenten in het beteelde areaal van Portugal

31 Volgens de Portugese regering is de tweede berekeningsfout in de bestreden verordening hierin gelegen, dat bij de beoordeling van de overschrijding van het GMA de door de kleine producenten in Portugal beteelde arealen bij het totale areaal van Portugal zijn betrokken.

32 Dienaangaande verwijst de Portugese regering naar het onderscheid dat in artikel 2, lid 5, van verordening nr. 1765/92 wordt gemaakt tussen de kleine producenten, die onder een vereenvoudigde regeling vallen, en alle overige producenten, die aan een algemene regeling zijn onderworpen en die een braakleggingsverplichting inhoudt. Blijkens artikel 8, lid 3, zijn de kleine producenten die onder de vereenvoudigde regeling vallen, niet verplicht grond uit productie te nemen en zij ontvangen dan ook slechts een lager compensatiebedrag. Bijgevolg zou bij de berekening van de overschrijding van het GMA geen rekening mogen worden gehouden met het door de kleine producenten beteelde areaal.

33 Uit de bewoordingen van artikel 5, lid 1, sub c, van verordening nr. 1765/92, zoals gewijzigd bij verordening nr. 232/94, waarin het Akkoord van Blair House op dit punt nauwgezet is omgezet, blijkt dat voor de „gewasgebonden betalingen voor oliehoudende zaden" gegarandeerde maximumarealen zijn vastgesteld, die gelijk zijn aan de in bijlage IV bepaalde oppervlakten, verminderd met het voor het betrokken verkoopseizoen geldende percentage voor de braak met wisselbouw, doch met ten minste 10 %. De kleine producenten nu die onder de vereenvoudigde regeling vallen, ontvangen dergelijke betalingen, zij het dat het bedrag ervan verschilt van dat wat aan de overige producenten wordt betaald en er voor hen geen braakleggingsverplichting geldt.

34 Daaruit volgt, dat de kleine producenten die onder de vereenvoudigde regeling vallen, ook onder de regeling inzake de gegarandeerde maximumarealen vallen. De door hen beteelde arealen waarvoor compensatiebedragen worden betaald, moesten dus voor de beoordeling van de omvang van de overschrijding van het GMA

worden betrokken bij het totale in Portugal beteelde areaal. Zoals de advocaat-generaal terecht in punt 37 van zijn conclusie heeft opgemerkt, zou anders het in het Akkoord van Blair House vastgelegde areaal kunnen worden overschreden, waardoor het doel van dat akkoord, vermindering van de steun voor oliehoudende zaden in de Gemeenschap teneinde de uitholling van de aan de Verenigde Staten van Amerika toegekende tariefconcessies ongedaan te maken, niet zou worden bereikt.

35 Bijgevolg moet het argument van de Portugese regering, dat het door de kleine producenten ingezaaide areaal ten onrechte is betrokken bij de beoordeling van de overschrijding van het GMA, worden afgewezen.

De verlaging van het areaal van de kleine producenten

36 Volgens de Portugese regering is de derde berekeningsfout in de bestreden verordening, dat de vermindering met 15 % is toegepast op de volledige 122 000 hectare die aan Portugal voor de teelt van zonnebloemzaad waren toegekend, dus ook op het door de kleine producenten beteelde areaal, terwijl deze laatsten ingevolge verordening nr. 1765/92 van de braakleggingsverplichting zijn vrijgesteld.

37 Dienaangaande zij opgemerkt, dat de vermindering die volgens artikel 5, lid 1, sub e, van verordening nr. 1765/92, zoals gewijzigd bij verordening nr. 232/94, ter berekening van de gegarandeerde maximumarealen moet worden toegepast op de oppervlakten vermeld in bijlage IV bij dezelfde verordening, geen braakleggingsverplichting inhoudt. Daaruit volgt, dat de vrijstelling van die verplichting die de onder de vereenvoudigde regeling vallende kleine producenten krachtens artikel 8, lid 3, van verordening nr. 1765/92 genieten, niet relevant is voor de berekening van het GMA van de Portugese producenten van zonnebloemzaad.

38 Zoals in rechtsoverweging 28 van dit arrest reeds is gezegd, blijkt bovendien duidelijk uit de bewoordingen van artikel 5, lid 1, sub e, van verordening nr. 1765/92, zoals gewijzigd bij verordening nr. 232/94, dat de gegarandeerde maximumarealen gelijk zijn aan de in bijlage IV bij die verordening vastgestelde oppervlakten — 122 000 hectare voor de teelt van zonnebloemzaad in Portugal — verminderd met het voor het betrokken verkoopseizoen geldende percentage voor de braak met wisselbouw. In het Akkoord van Blair House nu wordt geen onderscheid gemaakt tussen de door de kleine, onder de vereenvoudigde regeling vallende producenten beteelde arealen en de door de onder de algemene regeling vallende producenten beteelde arealen.

39 Bijgevolg moet het argument van de Portugese regering, dat de vermindering met 15 % ten onrechte is toegepast op de volledige 122 000 hectare die aan Portugal voor de teelt van zonnebloemzaad waren toegekend, worden afgewezen.

De uitsluiting van Portugal van de compensatie voor de overschrijding van het GMA

40 Krachtens de laatste zin van artikel 5, lid 1, sub f, van verordening nr. 1765/92, zoals gewijzigd bij verordening nr. 232/94, stelt de Commissie volgens de procedure van artikel 38 van verordening nr. 136/66/EEG van de Raad van 22 september 1966 houdende de totstandbrenging van een gemeenschappelijke ordening der markten in de sector oliën en vetten (PB 1966, 172, blz. 3025) de hoogte en de verdeling van de verlagingen van de compensatiebedragen vast die moeten worden toegepast in geval van overschrijding van het GMA, waarbij zij er met name moet voor zorgen, dat de gewogen gemiddelde verlaging voor de Gemeenschap als geheel overeenkomt met het percentage waarmee het GMA overschreden is.

41 De wijze waarop deze verdeling in casu is geschied alsmede de onderliggende gedachtengang zijn uiteengezet in de derde overweging van de considerans van de bestreden verordening. Daarin staat te lezen, dat wat het GMA voor andere teelten

dan de teelt van zonnebloemzaad in Spanje en Portugal betreft, voor Lid-Staten met een zeer gering nationaal referentieareaal, waar dit areaal met een hoog percentage maar slechts een gering aantal hectare is overschreden, de toe te passen steun niet al te sterk mag worden gekort. Daarom mogen bepaalde niet toegewezen oppervlakten van dit GMA tijdelijk aan het nationale referentieareaal van deze Lid-Staten worden toegevoegd teneinde hun aandeel in de totale overschrijding van het GMA te verminderen.

42 Dienovereenkomstig is in bijlage I, punt II, sub 3, van de bestreden verordening een deel van de niet-gebruikte oppervlakten voor andere teelten dan de teelt van zonnebloemzaad in Spanje en Portugal, tijdelijk toegevoegd aan het nationale referentieareaal van Spanje en van Ierland (alsook aan het Verenigd Koninkrijk om een grotere korting van de steun als gevolg van de overdrachten naar Spanje en Ierland te voorkomen).

43 In haar tweede middel verwijt de Portugese Republiek de Commissie, in de bestreden verordening de Portugese teelt van zonnebloemzaad te hebben uitgesloten van de compensatie voor de overschrijding van de in bijlage V bij verordening nr. 1765/92, zoals gewijzigd bij verordening nr. 232/94, vermelde nationale referentiearealen, doordat zij, na aftrek van het braakleggingspercentage, niet-gebruikte oppervlakten van het GMA naar andere Lid-Staten heeft overgeheveld.

44 De Portugese regering is derhalve van oordeel, dat de bestreden verordening niet alleen in strijd is met artikel 5, lid 1, sub f, van verordening nr. 1765/92, zoals gewijzigd bij verordening nr. 232/94, maar ook met het discriminatieverbod.

Schending van artikel 5, lid 1, sub f, van verordening nr. 1765/92

45 Dienaangaande zij opgemerkt, dat het in artikel 5, lid 1, sub f, van verordening nr. 1765/92, zoals gewijzigd bij verordening nr. 232/94, aan de Commissie overgelaten wordt om de hoogte en de verdeling van de verlagingen van de compensatiebedragen vast te stellen, waarbij zij er met name moet voor zorgen dat de gewogen gemiddelde verlaging voor de Gemeenschap als geheel overeenkomt met het percentage waarmee het GMA overschreden is.

46 Conform de in artikel 294 van de Toetredingsakte voorziene overgangsregeling is in de bijlage bij het Akkoord van Blair House en in bijlage IV bij verordening nr. 1765/92, zoals gewijzigd bij verordening nr. 232/94, voor het verkoopseizoen 1994/1995 voorzien in een gedifferentieerde vaststelling van de gegarandeerde maximumarealen voor respectievelijk Spanje (zonnebloemzaad), Portugal (zonnebloemzaad) en de Gemeenschap (andere soorten). De Commissie mocht derhalve een compensatiemethode toepassen als die beschreven in de bestreden verordening, die garandeert dat de gewogen gemiddelde verlaging voor elk van die drie categorieën overeenkomt met het percentage waarmee de desbetreffende gegarandeerde maximumarealen overschreden zijn.

47 Bijgevolg moet het middel ontleend aan schending van artikel 5, lid 1, sub f, van verordening nr. 1765/92, zoals gewijzigd bij verordening nr. 232/94, door bijlage I, punt II, sub 3, van de bestreden verordening, worden afgewezen.

Schending van het discriminatieverbod

48 Een ongelijke behandeling van de Portugese producenten van zonnebloemzaad ten opzichte van de overige communautaire producenten kan slechts discriminatie opleveren, indien alle producenten van de Gemeenschap zich in een vergelijkbare situatie bevinden. Er zij evenwel aan herinnerd, dat de Portugese producenten van zonnebloemzaad zich niet in een met die van de overige communautaire

producenten vergelijkbare situatie bevonden, daar ingevolge de Toetredingsakte een bijzondere regeling voor hen bleef gelden, die de vaststelling van een specifiek GMA omvatte.

49 Deze overgangsregeling beoogde de Portugese zonnebloemzaadproducenten tot op zekere hoogte inkomenszekerheid te garanderen, los van de evolutie in de overige Lid-Staten. Zo voorkwam de vaststelling van een specifieke garantiedrempel onder de regeling die vóór verordening nr. 1765/92 gold, dat overschrijdingen van de maximumhoeveelheid van de Gemeenschap gevolgen had voor het bedrag van de aan de Portugese zonnebloemzaadproducenten toegekende steun. Verlaging van die steun was immers pas mogelijk, indien de Portugese Republiek haar eigen specifieke drempel had overschreden. Daarentegen werkte een overschrijding van de voor de Gemeenschap vastgestelde gegarandeerde maximumhoeveelheid in beginsel wel door op de aan de overige communautaire producenten uitgekeerde steun, zodat overproductie in de overige Lid-Staten voor alle producenten gevolgen had [artikel 1, sub 4, van verordening (EEG) nr. 1454/86 van de Raad van 13 mei 1986 tot wijziging van verordening nr. 136/66 (PB 1986, L 133, blz. 8) en artikel 1, sub 8, van verordening (EEG) nr. 1915/87 van de Raad van 2 juli 1987 tot wijziging van verordening nr. 136/66 (PB 1987, L 183, blz. 7)].

50 Zoals de advocaat-generaal in punt 59 van zijn conclusie terecht heeft opgemerkt, mocht de Commissie, nu in afzonderlijke garantiedrempels was voorzien, aan die scheiding niet alleen de hand houden wanneer zij gunstig uitviel voor de Portugese Republiek, maar ook in geval van overschrijding van de specifieke garantiedrempel van laatstgenoemde staat. Daaruit volgt, dat de Commissie in het kader van de overgangsregeling de toevoeging van niet-gebruikte oppervlakten binnen elk van de drie afzonderlijke basisarealen die voor het verkoopseizoen 1994/1995 waren vastgesteld in bijlage V bij verordening nr. 1765/92, zoals gewijzigd bij verordening nr. 232/94, mocht beperken.

51 Uit het voorgaande volgt, dat de Portugese zonnebloemzaadproducenten zich niet in een situatie bevonden die vergelijkbaar was met die van de overige producenten in de Gemeenschap, zodat hun uitsluiting van de compensatieregeling niet als een discriminatie is aan te merken.

52 Met betrekking tot de door de Portugese regering opgeworpen exceptie van onwettigheid in de zin van artikel 184 van het Verdrag volstaat de vaststelling, dat bij onderzoek van de wettigheid van de bestreden verordening niet is gebleken van feiten of omstandigheden die een schending opleveren, door verordening nr. 1765/92, zoals gewijzigd bij verordening nr. 232/94, van de Toetredingsakte of van het Akkoord van Blair House.

53 Het beroep wordt verworpen.

Kosten

54 Ingevolge artikel 69, lid 2, van het Reglement voor de procesvoering moet de in het ongelijk gestelde partij in de kosten worden verwezen, voor zover dit is gevorderd. Aangezien de Commissie in die zin heeft geconcludeerd en de Portugese Republiek in het ongelijk is gesteld, moet deze laatste in de kosten worden verwezen. Ingevolge artikel 69, lid 4, eerste alinea, van dit Reglement zal de Raad, die in het geding is tussengekomen, zijn eigen kosten dragen.

HET HOF VAN JUSTITIE (Zesde kamer),

rechtdoende:

1) Verwerpt het beroep.

2) Verwijst de Portugese Republiek in de kosten.

3) Verstaat dat de Raad van de Europese Unie zijn eigen kosten zal dragen.

Ragnemalm Schintgen Mancini

Kapteyn Hirsch

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 23 oktober 1997.

De griffier

R. Grass

De president van de Zesde kamer

H. Ragnemalm