URTEIL DES GERICHTSHOFES (Sechste Kammer)
25. Juni 1997 *

In der Rechtssache C-285/94

Italienische Republik, vertreten durch Umberto Leanza, Leiter des Servizio del contenzioso diplomatico des Außenministeriums, als Bevollmächtigten, Beistand: Avvocato dello Stato Pier Giorgio Ferri, Zustellungsanschrift: Italienische Botschaft, 5, rue Marie-Adélaïde, Luxemburg,

Klägerin,

gegen

Kommission der Europäischen Gemeinschaften, vertreten durch Rechtsberater Eugenio de March als Bevollmächtigten, Beistand: Rechtsanwalt Alexandre Carnelutti, Paris, Zustellungsbevollmächtigter: Carlos Gómez de la Cruz, Juristischer Dienst, Centre Wagner, Luxemburg-Kirchberg,

Beklagte,

wegen Nichtigerklärung der Verordnung (EG) Nr. 1840/94 der Kommission vom 27. Juli 1994 zur Festsetzung der Oliven- und Olivenölerträge für das Wirtschaftsjahr 1993/94 (ABl. L 193, S. 1)

erläßt

* Verfahrenssprache: Italienisch.

DER GERICHTSHOF (Sechste Kammer)

unter Mitwirkung des Kammerpräsidenten G. F. Mancini sowie der Richter J. L. Murray und G. Hirsch (Berichterstatter),

Generalanwalt: D. Ruiz-Jarabo Colomer
Kanzler: D. Louterman-Hubeau, Hauptverwaltungsrätin

aufgrund des Sitzungsberichts,

nach Anhörung der Parteien in der Sitzung vom 3. Oktober 1996,

nach Anhörung der Schlußanträge des Generalanwalts in der Sitzung vom 5. November 1996,

folgendes

Urteil

1 Die Italienische Republik hat mit Klageschrift, die am 20. Oktober 1994 bei der Kanzlei des Gerichtshofes eingegangen ist, gemäß Artikel 173 Absatz 1 EG-Vertrag Klage erhoben auf Nichtigerklärung der Verordnung (EG) Nr. 1840/94 der Kommission vom 27. Juli 1994 zur Festsetzung der Oliven- und Olivenölerträge für das Wirtschaftsjahr 1993/94 (ABl. L 193, S. 1; nachstehend: angefochtene Verordnung).

2 Diese Verordnung gehört zu der Regelung über die Gemeinschaftsbeihilfen für Erzeuger von Oliven und Olivenöl.

3 Die Verordnung Nr. 136/66/EWG des Rates vom 22. September 1966 über die Errichtung einer gemeinsamen Marktorganisation für Fette (ABl. 1966, Nr. 172, S. 3025) sieht Gemeinschaftsbeihilfen für die Erzeuger von Oliven und Olivenöl vor. Artikel 5 Absatz 2 dieser Verordnung in der Fassung der Verordnung (EWG) Nr. 3499/90 des Rates vom 27. November 1990 (ABl. L 338, S. 1) lautet:

„(2) Die Beihilfe wird

— den Olivenbauern, deren Durchschnittserzeugung je Wirtschaftsjahr mindestens 500 kg Olivenöl beträgt, nach Maßgabe der tatsächlich erzeugten Olivenölmenge gewährt;

— den übrigen Olivenbauern je nach der Anzahl, dem Erzeugungspotential und den pauschal festgesetzten Erträgen der von ihnen gepflanzten Olivenbäume sowie unter der Bedingung gewährt, daß die erzeugten Oliven tatsächlich ausgepreßt worden sind."

4 Nach Artikel 2 Absatz 4 der Verordnung (EWG) Nr. 2261/84 des Rates vom 17. Juli 1984 mit Grundregeln für die Gewährung der Erzeugungsbeihilfe für Olivenöl und für die Olivenölerzeugerorganisationen (ABl. L 208, S. 3) in der Fassung der Änderungsverordnung (EWG) Nr. 3500/90 des Rates vom 27. November 1990 (ABl. L 338, S. 3) wird den Großerzeugern im Sinne des Artikels 5 Absatz 2 erster Gedankenstrich der Verordnung Nr. 136/66 eine Beihilfe gewährt, die auf der Grundlage ihrer tatsächlichen Erzeugung berechnet wird, während die anderen Erzeuger im Sinne des Artikels 5 Absatz 2 zweiter Gedankenstrich dieser Verordnung eine Beihilfe erhalten, die sich „aus der Anwendung des Durchschnitts der gemäß Artikel 18 der vorliegenden Verordnung pauschal festgesetzten Oliven- und Ölerträge der letzten vier Wirtschaftsjahre auf die Anzahl im Ertrag stehender Olivenbäume" ergibt.

5 Artikel 17a der Verordnung Nr. 2261/84 in der Fassung der Verordnung Nr. 3500/90 enthält eingehende Regeln für die Ermittlung der verschiedenen Mengen, die für die Berechnung der unterschiedlichen Arten von Beihilfen erforderlich sind:

„(1) Vor dem 1. Dezember ermittelt die Kommission für das laufende Wirtschaftsjahr den Durchschnitt der Oliven- und Ölerträge der letzten vier Wirtschaftsjahre.

(2) Vor dem 1. April wird nach dem Verfahren des Artikels 38 der Verordnung Nr. 136/66/EWG für das laufende Wirtschaftsjahr folgendes ermittelt:

— die geschätzte Erzeugung,

— der Betrag der Einheitsbeihilfe, der als Vorschuß gezahlt werden kann. Dieser Betrag muß so bemessen sein, daß unter Berücksichtigung der Erzeugungsvorausschätzungen für das betreffende Wirtschaftsjahr keine Gefahr ungerechtfertigter Zahlungen an Olivenbauern besteht.

(3) Spätestens sechs Wochen nach Ende des Wirtschaftsjahres wird nach dem in Absatz 2 genannten Verfahren für dieses Wirtschaftsjahr folgendes festgesetzt:

— die tatsächliche Erzeugung, die als beihilfefähig anerkannt worden ist;

— ...

— ...

(4) Die Mitgliedstaaten teilen der Kommission bis zum 15. März die Angaben betreffend die Erzeugungsvorausschätzungen für Olivenöl für das laufende Wirtschaftsjahr mit. Die Kommission kann auf andere Informationsquellen zurückgreifen und gegebenenfalls Studien oder Erhebungen über die Olivenölerzeugung durchführen lassen."

6 Die Modalitäten für die Berechnung der Oliven- und Ölerträge sind im einzelnen in Artikel 18 der Verordnung Nr. 2261/84 wie folgt festgelegt:

„Die Oliven- und Ölerträge nach Artikel 5 Absatz 2 erster Unterabsatz zweiter Gedankenstrich der Verordnung Nr. 136/66/EWG werden spätestens zum 31. Mai eines jeden Jahres auf der Grundlage der von den Erzeugermitgliedstaaten bis zum 30. April jedes Jahres übermittelten Angaben nach homogenen Erzeugungsgebieten festgesetzt."

7 Ergänzend heißt es in Artikel 19 dieser Verordnung, daß die Erträge im Sinne des Artikels 18 nach dem Verfahren des Artikels 38 der Verordnung Nr. 136/66, d. h. nach dem sogenannten „Verwaltungsausschußverfahren", festgesetzt werden.

8 Bezüglich der erforderlichen Grunddaten für die Ermittlung dieser Erträge durch die Kommission sieht Artikel 12 der Verordnung (EWG) Nr. 3061/84 der Kommission vom 31. Oktober 1984 mit Durchführungsbestimmungen zur Beihilferegelung für die Erzeugung von Olivenöl (ABl. L 288, S. 52) folgendes vor:

„(1) Zur Festsetzung der Oliven- und Ölerträge gemäß Artikel 18 der Verordnung (EWG) Nr. 2261/84 übermitteln die Erzeugermitgliedstaaten der Kommission bestimmte Angaben für einheitliche Erzeugungsgebiete, die insbesondere unter Berücksichtigung folgender Maßstäbe festgelegt worden sind:

— der geographischen Lage und der agrarwissenschaftlichen Merkmale des Bodens;

— der vorherrschenden Ölbaumsorten sowie ihres am meisten angewandten Erziehungsschnitts und ihres Alters.

(2) Für jedes Erzeugungsgebiet umfassen die Angaben mindestens

a) die geographische Abgrenzung des Gebietes;

b) eine Schätzung der Ölbaumfläche;

c) eine Schätzung der Durchschnittsanzahl Ölbäume je Hektar Sonderkultur;

d) die durchschnittliche Olivenerzeugung je Baum;

e) die durchschnittliche Ölerzeugung je 100 kg Oliven.

(3) Für jedes Erzeugungsgebiet muß den Angaben nach den Absätzen 1 und 2 ein Bericht über die Erzeugungsbedingungen beiliegen.

(4) Zur Festsetzung der Ölerträge ermitteln die Erzeugermitgliedstaaten für jedes Erzeugungsgebiet den Ölertrag der Oliven des betreffenden Gebiets in verschiedenartig ausgestatteten Mühlen, die repräsentativ für die Preßkapazitäten des Gebiets zu verschiedenen Erntezeitpunkten sind.

Zur Festsetzung der Olivenerträge ermitteln die Mitgliedstaaten die Olivenerträge von für die Erzeugungsbedingungen des Gebiets repräsentativen Ölbäumen zumindest für die wichtigsten Erzeugungsgebiete zu Beginn des Wirtschaftsjahres.

(5) An der Ermittlung vorgenannter Angaben beteiligen sich auch Beamte der Kommission."

9 Zur Gewährleistung einer ordnungsgemäßen und einheitlichen Anwendung der Erzeugungsbeihilfenregelung und aufgrund der Tatsache, daß sich die Verwaltungsstruktur der Erzeugermitgliedstaaten für die Durchführung der in der Gemeinschaftsregelung vorgesehenen Kontrollen als unzureichend erwiesen hat, bestimmt Artikel 1 Absatz 1 der Verordnung (EWG) Nr. 2262/84 des Rates vom 17. Juli 1984 über Sondermaßnahmen für Olivenöl (ABl. L 208, S. 11): „Jeder Erzeugermitgliedstaat richtet entsprechend seiner Rechtsordnung eine besondere Dienststelle ein, die bestimmte Kontrollen und Aufgaben im Rahmen der Beihilferegelung für die Olivenölerzeugung wahrnimmt." Zu diesem Zweck hat die Italienische Republik die Age-Control SpA (nachstehend: Age-Control) errichtet.

10 Bezüglich des Wirtschaftsjahres 1993/94, um das es in diesem Rechtsstreit geht, enthält Artikel 1 der Verordnung (EG) Nr. 1187/94 der Kommission vom 26. Mai 1994 zur Festsetzung der geschätzten Olivenölerzeugung und der als Vorschuß zahlbaren einheitlichen Erzeugungsbeihilfe für das Wirtschaftsjahr 1993/94 (ABl. L 132, S. 4) folgende Zahlen:

„Für das Wirtschaftsjahr 1993/94 beträgt

— die geschätzte Olivenölerzeugung 1 283 000 Tonnen,

— ..."

11 Schließlich sind in Anhang I der angefochtenen Verordnung, auf den ihr Artikel 1 Absatz 1 verweist, die pauschalen Oliven- und Olivenölerträge nach den dort aufgeführten Erzeugungsgebieten festgesetzt.

12 In diesem Zusammenhang wird in der ersten Begründungserwägung der Verordnung auf Artikel 18 der Verordnung Nr. 2261/84 verwiesen, wonach die Oliven- und Olivenölerträge anhand der Angaben der Erzeugermitgliedstaaten nach homogenen Erzeugungsgebieten festgesetzt werden. Weiter heißt es, daß diese Erträge unter Zugrundelegung der eingegangenen Angaben, wie in Anhang I der Verordnung angegeben, festzusetzen sind.

13 Was die italienischen Erträge angeht, so sind nach dieser Begründungserwägung „in den Angaben von Anhang I Berichtigungen berücksichtigt, die bei den Angaben des betreffenden Mitgliedstaats vorgenommen wurden, um sie mit der gemäß der Verordnung (EG) Nr. 1187/94 der Kommission geschätzten Erzeugung abzustimmen".

14 Zur Begründung ihrer Klage trägt die italienische Regierung drei Klagegründe vor:

— Verstoß gegen Artikel 155 vierter Gedankenstrich EG-Vertrag, Artikel 18 der Verordnung Nr. 2261/84, Artikel 12 der Verordnung Nr. 3061/84, Artikel 1 der Verordnung Nr. 2262/84 sowie gegen den Grundsatz der Rechtssicherheit;

— Verstoß gegen Artikel 190 EG-Vertrag und

— Ermessensmißbrauch.

Zum ersten Klagegrund

15 Zur Stützung ihres ersten Klagegrundes trägt die italienische Regierung vor, die Kommission habe für die Festsetzung der in der angefochtenen Verordnung aufgeführten Erträge nicht die von Age-Control stammenden Daten, sondern ihre eigenen Daten zugrunde gelegt, die sie nicht in der nach der Gemeinschaftsregelung vorgesehenen Art und Weise erhoben habe. Die Kommission habe nämlich ausgesuchte Marktdaten genommen, indem sie sich insbesondere nur auf die Qualität naturreinen Olivenöls bezogen habe.

16 Artikel 155 vierter Gedankenstrich des Vertrages, Artikel 18 der Verordnung Nr. 2261/84, Artikel 12 der Verordnung Nr. 3061/84 und Artikel 1 der Verordnung Nr. 2262/84 sowie der Grundsatz der Rechtssicherheit erlaubten der Kommission nicht, für die Berechnung der durchschnittlichen Oliven- und Ölerträge nach Artikel 18 der Verordnung Nr. 2261/84 eine Methode anzuwenden, bei der sie die Daten und Zahlen der nach Artikel 1 Absatz 1 der Verordnung Nr. 2262/84 errichteten besonderen nationalen Dienststellen, im vorliegenden Fall von Age-Control, durch Zahlen ersetze, die sie nach eigenem Gutdünken auf der Grundlage anderer Kriterien ermittelt habe.

17 Die Kommission sei bei der Erhebung der grundlegenden Daten durch die streitige Gemeinschaftsregelung gebunden. Andernfalls hätten die nationalen Dienststellen keine Daseinsberechtigung, die die Mitgliedstaaten hätten errichten müssen, um auf nationaler Ebene die für die Ermittlung der Erträge aus dem Olivenanbau erforderlichen Daten zu erheben und zu überprüfen, und die auf der Grundlage eines vorher von der Kommission genehmigten Programms unter der Aufsicht ihrer Beamten und nach ihren Weisungen tätig seien.

18 Die italienische Regierung räumt jedoch ein, daß die Kommission innerhalb des Ermessens, über das sie für die Festsetzung der Erträge verfüge, die von den Mitgliedstaaten gelieferten Daten berichtigen könne, sofern sie nachweise, daß die nationalen Daten nicht nach den objektiven Kriterien des Artikels 12 der Verordnung Nr. 3061/84 für die Festsetzung der Erträge erhoben worden seien.

19 Zu der Verordnung Nr. 1187/94 und der angefochtenen Verordnung, die das Wirtschaftsjahr 1993/94 betreffen, ist festzustellen, daß die Kommission im Rahmen der Verordnung Nr. 1187/94 die italienischen Produktionsvorausschätzungen herabgesetzt und in der angefochtenen Verordnung die pauschalen Ertragsmengen in Kilogramm Oliven je Baum und in Kilogramm Öl je 100 kg Oliven entsprechend der geschätzten Produktion um etwa 30 % niedriger festgesetzt hat als die nur aus den Zahlen von Age-Control errechneten Mengen. Daß diese Herabsetzung 30 % beträgt, ist unstreitig.

Zu den Durchführungs- und Ermessensbefugnissen der Kommission und der Erzeugermitgliedstaaten

20 Was die jeweiligen Befugnisse der Kommission und der Erzeugermitgliedstaaten im Rahmen der Verwaltung der Beihilfenregelung für Oliven- und Olivenölerzeuger betrifft, so ist festzustellen, daß nach Artikel 155 vierter Gedankenstrich des Vertrages die Kommission, um das ordnungsgemäße Funktionieren und die Entwicklung des Gemeinsamen Marktes zu gewährleisten, die Befugnisse ausübt, die ihr der Rat zur Durchführung der von ihm erlassenen Vorschriften überträgt.

21 So hat der Rat in den Artikeln 17a und 18 der Verordnung Nr. 2261/84 in der Fassung der Verordnung Nr. 3500/90 die Kommission beauftragt, während eines Wirtschaftsjahres und nach diesem im Verwaltungsausschußverfahren die verschie-

denen Mengen Oliven und Olivenöl zu ermitteln, d. h. den Durchschnitt der Erträge der letzten vier Wirtschaftsjahre, die geschätzte Erzeugung, die Erträge je Wirtschaftsjahr und die tatsächliche Erzeugung; diese Daten sind für die Gewährung der Erzeugerbeihilfe gemäß Artikel 5 Absatz 2 der Verordnung Nr. 136/66 erforderlich.

22 Aus dem Gesamtzusammenhang des Vertrages, in den Artikel 155 gestellt werden muß, und aus den Anforderungen der Praxis ergibt sich, daß der Begriff „Durchführung" weit auszulegen ist. Da nur die Kommission in der Lage ist, die Entwicklung der Agrarmärkte ständig und aufmerksam zu verfolgen und mit der durch die Situation gebotenen Schnelligkeit zu handeln, kann sich der Rat veranlaßt sehen, ihr auf diesem Gebiet weitgehende Befugnisse zu übertragen. Daher sind die Grenzen dieser Befugnisse nach den allgemeinen Hauptzielen der Marktorganisation zu beurteilen (Urteil vom 17. Oktober 1995 in der Rechtssache C-478/93, Niederlande/Kommission, Slg. 1995, I-3081, Randnr. 30).

23 Nach der Rechtsprechung des Gerichtshofes fällt unter dieses Ermessen in bestimmtem Umfang auch die Feststellung der Ausgangsdaten (vgl. hierzu Urteil vom 29. Oktober 1980 in der Rechtssache 138/79, Roquette Frères/Rat, Slg. 1980, 3333, Randnr. 25). Wie der Generalanwalt in Nummer 30 seiner Schlußanträge ausgeführt hat, hat der Gerichtshof unlängst in dem genannten Urteil Niederlande/Kommission bestätigt, daß die Kommission die Richtigkeit der von den nationalen Behörden übermittelten Zahlen überprüfen und diese gegebenenfalls von sich aus berichtigen kann. Die Ausübung dieses Ermessens darf aber nicht gegen die Grund -oder Durchführungsverordnung, im vorliegenden Fall insbesondere die Verordnung Nr. 2261/84, verstoßen.

24 Der Kommission ist es nach dem Wortlaut des Artikels 18 der Verordnung Nr. 2261/84 nicht verwehrt, es nicht bei den von den Erzeugermitgliedstaaten übermittelten Daten bewenden zu lassen, sondern diese zu berichtigen, wenn sie nicht den tatsächlichen Marktverhältnissen entsprechen.

25 Zum einen werden die Erträge in diesem Fall „auf der Grundlage" der von den Erzeugermitgliedstaaten übermittelten Angaben berechnet, wie es die genannte

Bestimmung vorsieht. Dieser Ausdruck schließt nämlich nicht aus, daß die von den Erzeugermitgliedstaaten übermittelten Daten modifiziert oder andere Daten berücksichtigt werden, wie durch Artikel 12 Absatz 2 der Verordnung Nr. 3061/84 bestätigt wird. Diese Bestimmung nennt in diesem Zusammenhang nur eine begrenzte Anzahl von Daten, die von den Mitgliedstaaten zu erheben und der Kommission zu übermitteln sind, ohne die Erhebung anderer Daten auszuschließen.

26 Zum anderen zeigt der Rückgriff in Artikel 19 der Verordnung Nr. 2261/84 auf das Verwaltungsausschußverfahren für die Festsetzung der Erträge nach Artikel 18 dieser Verordnung, daß diese Festsetzung sich nicht auf einen einfachen Rechenvorgang auf der Grundlage der von den zuständigen Stellen der Mitgliedstaaten mitgeteilten Daten beschränkt, sondern eine gewisse Entscheidungsfreiheit der Kommission, die gegebenenfalls vom Verwaltungsausschuß unterstützt wird, voraussetzt.

27 Würde man nämlich annehmen, daß die Festsetzung der Erträge das Ergebnis eines einfachen Rechenvorgangs ist, der nach strengen und genau festgelegten Regeln auf der Grundlage der von den Erzeugermitgliedstaaten stammenden unveränderlichen Zahlen durchgeführt wird, so wäre die Einschaltung sowohl des Verwaltungsausschusses für Fette als auch der Kommission überflüssig, und die endgültige Festsetzung der Erträge wäre dann, wie der Generalanwalt in Nummer 37 seiner Schlußanträge festgestellt hat, unmittelbar Sache des einzelnen Erzeugermitgliedstaats.

28 Um die wesentlichen Ziele der Beihilfenregelung für die Erzeuger von Oliven und Olivenöl zu verwirklichen, d. h. die Gleichbehandlung aller Oliven- und Olivenölerzeuger in allen Erzeugermitgliedstaaten zu gewährleisten, und für das Funktionieren der Erzeugerbeihilfenregelung auf der Grundlage richtiger Daten zu sorgen, muß die Kommission daher in der Lage sein, die von dem einzelnen Mitgliedstaat übermittelten Daten zu überprüfen und gegebenenfalls zu berichtigen.

29 Diese Auslegung wird dadurch bestätigt, daß die Kommission im Rahmen der betreffenden Regelung allein dafür verantwortlich ist, nach dem Verwaltungsausschußverfahren die für die Gewährung der Beihilfen zu berücksichtigenden verschiedenen Mengen zu ermitteln und festzusetzen. Daher ermittelt sie nach

Artikel 17a Absatz 2 der Verordnung Nr. 2261/84 die geschätzte Erzeugung vor dem 1. April und setzt nach den Artikeln 18 und 17a Absatz 3 dieser Verordnung die Erträge vor dem 31. Mai und die tatsächliche Erzeugung spätestens sechs Monate nach dem Ende des Wirtschaftsjahres fest.

30 Somit ergänzen sich die Rolle der Kommission und die der Erzeugermitgliedstaaten im System der Beihilfenregelung für die Oliven- und Olivenölerzeuger: Die Erzeugermitgliedstaaten sollen der Kommission bestimmte Daten übermitteln, die diese überprüfen kann, um die Oliven- und Olivenölerträge endgültig festzusetzen.

Zur Befugnis der Kommission, andere Daten zu verwenden

31 Die italienische Regierung wirft der Kommission vor, Daten verwendet zu haben, die sie nicht nach den einschlägigen gemeinschaftlichen Vorschriften erhoben habe. Daher sei die Tragweite der Befugnisse der Kommission zur Berichtigung der ihr von den Erzeugermitgliedstaaten übermittelten Daten zu überprüfen.

32 Weichen die Daten, die von den zuständigen nationalen Behörden erhoben und von den Erzeugermitgliedstaaten übermittelt worden sind, erheblich von den tatsächlichen Marktverhältnissen ab, so muß sich die Kommission nicht auf bloße Berichtigungen dieser Daten beschränken, sondern kann diese erforderlichenfalls durch Daten ersetzen, die sie unter Anwendung eigener Kriterien unmittelbar bei den einzelnen Wirtschaftsteilnehmern erhoben hat, sofern diese Daten die tatsächliche Lage und Entwicklung des Oliven- und Olivenölmarktes zuverlässig widerspiegeln.

33 Mangels einer solchen Befugnis zur Ersetzung der Daten könnte die Kommission das Funktionieren der Beihilfenregelung für die Oliven- und Olivenölerzeuger auf der Grundlage zutreffender Daten nicht gewährleisten und damit eines der wesentlichen Ziele der Gemeinschaftspolitik in diesem Bereich, die Gleichbehandlung aller Oliven- und Olivenölerzeuger in allen Mitgliedstaaten, nicht durchsetzen.

34 Diese Auslegung steht im übrigen nicht im Widerspruch zu Artikel 18 der Verordnung Nr. 2261/84 und Artikel 12 der Verordnung Nr. 3061/84. Zwar sehen diese Bestimmungen im Gegensatz zu Artikel 17a Absatz 4 der Verordnung Nr. 2261/84 den Rückgriff auf andere Informationsquellen und die Möglichkeit, gegebenenfalls Studien oder Erhebungen über die Olivenölerzeugung durchführen zu lassen, nicht ausdrücklich vor. Wie sich jedoch schon aus Randnummer 25 dieses Urteils ergibt, schließt der Wortlaut des Artikels 18 der Verordnung Nr. 2261/84 den Rückgriff auf andere Quellen als die von den Erzeugermitgliedstaaten nach Artikel 12 der Verordnung Nr. 3061/84 der Kommission erhobenen und übermittelten Daten nicht aus.

35 Können die von einem Mitgliedstaat erhobenen Daten nur in der Weise berichtigt werden, daß sie durch andere Daten ersetzt werden, die die Marktlage und die Erträge für das betreffende Wirtschaftsjahr zuverlässiger widerspiegeln als die nationalen Daten, so verstößt die Möglichkeit für die Kommission, diese Daten zu ersetzen, somit nicht gegen Artikel 18 der Verordnung Nr. 2261/84.

36 Der Rückgriff auf andere Informationsquellen, wie er in Artikel 17a Absatz 4 der Verordnung Nr. 2261/84 vorgesehen ist, muß erst recht bei der Festsetzung der Erträge zulässig sein, da diese in ihrer Gesamtheit die tatsächliche Erzeugung wiedergeben, die die Kommission nach Artikel 17a Absatz 3 erster Gedankenstrich dieser Verordnung spätestens sechs Monate nach dem Ende des Wirtschaftsjahres festsetzen muß.

37 Auch wenn sich im übrigen eine Berichtigung der von den Erzeugermitgliedstaaten stammenden Daten von einer Ersetzung dieser Daten durch Daten aus anderen Quellen unterscheidet, so können diese beiden Maßnahmen doch zu den gleichen Ausgangszahlen für die Berechnung der Erträge führen, so daß sich später nicht feststellen läßt, auf welche Maßnahme diese Erträge zurückgehen.

Zur Ersetzung der Daten im Rahmen der angefochtenen Verordnung

38 Somit ist, um entscheiden zu können, ob die Kommission im vorliegenden Fall die von den zuständigen italienischen Behörden stammenden Daten durch ihre eigenen ersetzen durfte, zu prüfen, ob die Kriterien, die sie auf die von den einzelnen Wirtschaftsteilnehmern auf dem italienischen Markt stammenden Daten angewandt hat, geeignet waren, die tatsächliche Marktlage in Italien zuverlässiger widerzuspiegeln als die von den italienischen Behörden übermittelten Daten, und ob diese Kriterien die Behauptung der italienischen Regierung, die Erzeugung im Wirtschaftsjahr 1993/94 habe die tatsächliche Erzeugung des Vorjahres übertroffen, widerlegen können.

39 Was die Beurteilung eines komplexen wirtschaftlichen Sachverhalts betrifft, so darf nach der Rechtsprechung des Gerichtshofes der Gemeinschaftsrichter, wenn die Kommission wie im vorliegenden Fall eine weitgehende Entscheidungsfreiheit besitzt, bei der Kontrolle der Rechtmäßigkeit der Ausübung dieser Freiheit die Beurteilungen, zu denen die zuständige Behörde gelangt ist, nicht durch seine eigenen ersetzen, sondern muß sich darauf beschränken, zu prüfen, ob diese Beurteilungen offensichtlich fehlerhaft oder ermessensmißbräuchlich sind (Urteil vom 14. Januar 1997 in der Rechtssache C-169/95, Spanien/Kommission, Slg. 1997, I-135, Randnr. 34).

40 Im vorliegenden Fall hat die italienische Regierung einen solchen Fehler nicht nachgewiesen.

41 Angesichts der Ereignisse, die der Festsetzung der Erträge vorausgegangen sind, mußte die Kommission die italienischen Daten überprüfen und berichtigen und sogar ersetzen. Die Vorausschätzung der italienischen Behörden hinsichtlich der italienischen Erzeugung, die in die in der Verordnung Nr. 1187/94 festgesetzte Schätzung einging, war nämlich bereits nach unten berichtigt worden. Selbst wenn die Verordnung Nr. 1187/94 und die angefochtene Verordnung nicht in einem Verhältnis von Ursache und Wirkung zueinander stehen, konnte die Kommission eine Abweichung von etwa 30 % zwischen der gemäß der Verordnung Nr. 1187/94 geschätzten Erzeugung und den sich aus den von Age-Control übermittelten ursprünglichen Daten ergebenden Erträgen nicht übergehen, ohne ihre Aufgabe bei der Verwaltung der Beihilfen für die Erzeuger von Oliven- und Olivenöl zu verkennen.

42 Die von der Kommission angewandten Kriterien, u. a. der Großhandelspreis, das Verhältnis zwischen Marktpreis und Angebot, die in privater Lagerhaltung befindlichen Mengen, die zur Intervention angemeldeten Mengen, der Zeitpunkt der privaten Bestände zu Beginn des Wirtschaftsjahres sowie die meteorologischen Bedingungen in einigen italienischen Regionen, sind insgesamt geeignet, ein zuverlässiges Bild der tatsächlichen Lage und Entwicklung des Marktes zu geben.

43 Trotz der berechtigten Einwände der italienischen Regierung gegen bestimmte Einzelheiten der Kriterien und gegen einige der Schlußfolgerungen, die die Kommission daraus gezogen hat, ist festzustellen, daß die von verschiedenen Wirtschaftsteilnehmern stammenden Daten insgesamt im Gegensatz zu den von Age-Control erhobenen und von den italienischen Behörden übermittelten Daten die Tendenz eines Produktionsrückgangs gegenüber dem vorangegangenen Wirtschaftsjahr erkennen lassen.

44 Wie der Generalanwalt in den Nummern 54 ff. seiner Schlußanträge ausgeführt hat, entsprachen die Daten, die die Kommission für die Festsetzung der Erträge heranzog, die ihrerseits die Grundlage der tatsächlichen Erzeugung im Sinne des Artikels 17a der Verordnung Nr. 2261/84 bilden, zuverlässiger den wirtschaftlichen Verhältnissen auf dem italienischen Olivenölmarkt als die von den italienischen Behörden vorgelegten Daten.

45 Der Grundsatz der Rechtssicherheit kann nicht als verletzt angesehen werden, wenn dem betroffenen Mitgliedstaat die Gründe, aus denen die Kommission sich für den Rückgriff auf ihre eigenen Daten entschieden hatte, und die Methode für deren Erhebung bekannt waren und er selbst Zugang zu den verwendeten Daten hatte. Aufgrund dieser Informationen konnte er die Daten vergleichen und gegebenenfalls seine eigenen Zahlen überprüfen. Speziell zum Wirtschaftsjahr 1993/94 hat der Generalanwalt in Nummer 51 seiner Schlußanträge dargelegt, daß die italienische Regierung über alle Informationen verfügte, so daß der Grundsatz der Rechtssicherheit gewahrt worden ist.

46 Somit ist der Klagegrund des Verstoßes gegen Artikel 155 vierter Gedankenstrich EG-Vertrag, Artikel 18 der Verordnung Nr. 2261/84, Artikel 12 der Verordnung Nr. 3061/84 und Artikel 1 der Verordnung Nr. 2262/84 sowie gegen den Grundsatz der Rechtssicherheit als nicht stichhaltig zurückzuweisen.

Zum zweiten Klagegrund

47 Die italienische Regierung macht geltend, die angefochtene Verordnung sei nicht hinreichend begründet und die Kommission habe daher gegen ihre Begründungspflicht nach Artikel 190 des Vertrages verstoßen.

48 Nach ständiger Rechtsprechung muß die nach Artikel 190 EG-Vertrag vorgeschriebene Begründung die Überlegungen des Organs, das den Rechtsakt erlassen hat, so klar und eindeutig zum Ausdruck bringen, daß die Betroffenen die Gründe für die erlassene Maßnahme erkennen können und der Gerichtshof seine Kontrolle ausüben kann. Jedoch brauchen nicht alle tatsächlich oder rechtlich einschlägigen Gesichtspunkte genannt zu werden, da die Frage, ob die Begründung den Erfordernissen des Artikels 190 des Vertrages genügt, nicht nur im Hinblick auf ihren Wortlaut zu beurteilen ist, sondern auch aufgrund ihres Zusammenhangs sowie sämtlicher Rechtsvorschriften auf dem betreffenden Gebiet (Urteile Niederlande/

Kommission, a. a. O., Randnrn. 48 und 49, und vom 15. April 1997 in der Rechtssache C-22/94, Irish Farmers Association u. a., Slg. 1997, I-1809, Randnr. 39).

49 Im vorliegenden Fall genügt der Hinweis auf den Wortlaut der ersten Begründungserwägung der angefochtenen Verordnung, in der zu den italienischen Erträgen klar und eindeutig festgestellt wird, daß in den Angaben von Anhang I Berichtigungen berücksichtigt waren, die bei den Angaben des betreffenden Mitgliedstaats vorgenommen wurden, um sie mit der gemäß der Verordnung Nr. 1187/94 geschätzten Erzeugung abzustimmen. Unabhängig von der Frage, ob die Einwände der Italienischen Republik gegen das Bestehen eines Zusammenhangs von Ursache und Wirkung zwischen der geschätzten Erzeugung und den Erträgen begründet sind, konnte der Italienischen Republik unter diesen Umständen die Begründung nicht unbekannt sein, die die Kommission zur Berichtigung der aus Italien stammenden Daten veranlaßt hat.

50 Der Klagegrund der fehlenden Begründung der angefochtenen Verordnung greift daher nicht durch.

Zum dritten Klagegrund

51 Mit ihrem dritten Klagegrund macht die italienische Regierung unter Hinweis auf die erste Begründungserwägung der angefochtenen Verordnung geltend, die Kommission habe ermessensmißbräuchlich gehandelt, als sie die Höhe der Erträge mit dem Ziel festgesetzt habe, sie mit der nach der Verordnung Nr. 1187/94 geschätzten Erzeugung abzustimmen und somit ihre niedrige Vorausschätzung der Erzeugung für das Wirtschaftsjahr 1993/94 im nachhinein zu rechtfertigen.

52 Nach ständiger Rechtsprechung ist ein Rechtsakt eines Gemeinschaftsorgans ermessensmißbräuchlich, wenn er ausschließlich oder zumindest überwiegend zu anderen als den angegebenen Zwecken oder mit dem Ziel erlassen worden ist, ein

Verfahren zu umgehen, das der Vertrag speziell vorsieht, um die konkrete Sachlage zu bewältigen (Urteil vom 12. November 1996 in der Rechtssache C-84/94, Vereinigtes Königreich, Slg. 1996, I-5755, Randnr. 69).

53 Dies ist bei der angefochtenen Verordnung nicht der Fall.

54 Zum Zweck dieser Verordnung hat die Kommission in der ersten Begründungserwägung festgestellt, daß die Oliven- und Olivenölerträge anhand der Angaben der Erzeugermitgliedstaaten nach homogenen Erzeugungsgebieten festzusetzen sind und daß unter Zugrundelegung der eingegangenen Angaben diese Erträge wie in Anhang I angegeben zu bestimmen sind. Somit steht außer Frage, daß die angefochtene Verordnung das Ziel des Artikels 18 der Verordnung Nr. 2261/84, nämlich die Festsetzung der Erträge, verwirklichen soll.

55 Bezüglich der italienischen Erzeugung legt die Kommission sodann im letzten Satz dieser Begründungserwägung dar, aus welchen Gründen sie die italienischen Angaben im Gegensatz zu den aus den anderen Mitgliedstaaten stammenden Angaben, die sie unverändert übernommen hat, berichtigt hat. Wie der Generalanwalt in Nummer 80 seiner Schlußanträge ausgeführt hat, erläutert die Kommission damit nur eine Änderung einer Methode zur Festsetzung der Erträge, ohne dabei aber ein anderes Ziel als das in den ersten beiden Sätzen dieser Begründungserwägung genannte ins Auge zu fassen.

56 Da die italienische Regierung nicht nachgewiesen hat, daß die angefochtene Verordnung ein anderes Ziel als die Festsetzung der Erträge verfolgt, ist die Festsetzung der Erträge nicht offenkundig fehlerhaft. Folglich ist der Klagegrund eines Ermessensmißbrauchs ebenfalls zurückzuweisen.

57 Somit ist die Klage insgesamt abzuweisen.

Kosten

58 Nach Artikel 69 § 2 der Verfahrensordnung ist die unterliegende Partei zur Tragung der Kosten zu verurteilen. Da die Italienische Republik mit ihrem Vorbringen unterlegen ist, sind ihr die Kosten aufzuerlegen.

Aus diesen Gründen

hat

DER GERICHTSHOF (Sechste Kammer)

für Recht erkannt und entschieden:

1) Die Klage wird abgewiesen.

2) Die Italienische Republik trägt die Kosten des Verfahrens.

Mancini Murray Hirsch

Verkündet in öffentlicher Sitzung in Luxemburg am 25. Juni 1997.

Der Kanzler

R. Grass

Der Präsident der Sechsten Kammer

G. F. Mancini