SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS G. FEDERICO MANCINI vom 29. Juni 1988 *

Herr Präsident,
meine Herren Richter!

1. Das Tribunal de grande instance Agen (Frankreich) stellt Ihnen die Frage, ob die spartenübergreifenden landwirtschaftlichen Vereinbarungen, die vom Staat für alle in einem Sektor des Marktes tätigen nationalen Erzeuger verbindlich gemacht wurden, mit dem Gemeinschaftsrecht vereinbar sind.

Der Gerichtshof hat dieses Problem bereits in der Rechtssache 218/85 (Urteil vom 25. November 1986, Le Campion, Slg. 1986, 3513), behandelt, in der ich die Aufgaben des Generalanwalts übernommen hatte. Ich beschränke mich daher darauf, in Erinnerung zu rufen, daß gemäß Artikel 2 des Gesetzes Nr. 75-600 über die spartenübergreifende Landwirtschaftsorganisation (Loi relative à l'organisation interprofessionnelle agricole; JORF vom 11. 7. 1975, S. 7124), zuletzt geändert durch das Gesetz Nr. 80-502 vom 4. Juli 1980 (JORF vom 5. 7. 1980, S. 1670), der zuständige Minister unter bestimmten Voraussetzungen im Verordnungsweg die von den gesetzlich anerkannten Organisationen getroffenen Vereinbarungen für diesen nicht angeschlossene Erzeuger für verbindlich erklären kann. Diese Organisationen können darüber hinaus ermächtigt werden, von diesen Erzeugern die zur Durchführung der Vereinbarungen erforderlichen Beiträge zu erheben.

Solche Beiträge für die Wirtschaftsjahre 1982/83 und 1983/84 sind der Hauptgegenstand des Ausgangsverfahrens. Um sie einzutreiben, verklagte die Union nationale interprofessionnelle des légumes de conserve (Unilec) die Firma Larroche, eine kleine, diesem Verband nicht angeschlossene südfranzösische Konservenfabrik, vor dem Tribunal de grande instance Agen. Während des Verfahrens dehnte die Klägerin des Ausgangsverfahrens ihren ursprünglichen Klageantrag auf die Beiträge für das Wirtschaftsjahr 1985/86 aus und schloß hierbei auch Beiträge für die Erzeugung grüner Bohnen ein.

Vor Gericht legte die Firma Larroche dar, daß die Allgemeinverbindlicherklärung der spartenübergreifenden Vereinbarungen für die Erzeuger und Verarbeiter der erwähnten Gemüse (Ministerialverordnungen vom 10. Dezember 1981, vom 30. September 1983, vom 13. November 1984 und vom 18. Dezember 1986, veröffentlicht im JORF vom 9. 1. 1982, S. 306, vom 15. 10. 1983, S. 9359, vom 12. 4. 1984, S. 11032, und vom 13. 1. 1987, S. 460) gegen das Landwirtschaftsrecht und die Wettbewerbsregeln der Gemeinschaft verstoße. Sie hindere nämlich, indem sie allen Verarbeitern und Konservenherstellern einen Mindestankaufspreis für die nationalen Rohstoffe vorschriebe, die unabhängigen Unternehmen an einem wirksamen Wettbewerb auf den betreffenden Märkten. Hinzu komme der Umstand, daß gemäß Artikel 3 Absatz 2 des erwähnten Gesetzes die zur Finanzierung der Tätigkeiten der Vereinigung bestimmten Beiträge auch für die aus anderen Mitgliedstaaten eingeführten Gemüse zu zahlen seien; sie stellten daher eine verdeckte Erhebung von Abgaben auf Einfuhren dar.

* Aus dem Italienischen übersetzt.

Angesichts der Bedeutung der damit aufgeworfenen Probleme hat das Gericht das Verfahren ausgesetzt und Ihnen durch Urteil vom 8. Juli 1987 folgende Fragen vorgelegt:

1) Kann die Festsetzung eines Mindestankaufspreises durch eine spartenübergreifende Vereinbarung, die im Verordnungsweg für sämtliche betroffene Erzeuger für verbindlich erklärt worden ist, im Hinblick auf die Artikel 39, 42 und 85 Absatz 1 EWG-Vertrag und die Verordnung Nr. 26 des Rates vom 4. April 1962 als abgestimmte Verhaltensweise angesehen werden, die den Handel zwischen Mitgliedstaaten zu beeinträchtigen geeignet ist und eine Verhinderung, Einschränkung oder Verfälschung des Wettbewerbs innerhalb des Gemeinsamen Marktes bezweckt oder bewirkt?

2) Ist die durch ein innerstaatliches Gesetz eröffnete Möglichkeit, durch Abschluß einer spartenübergreifenden Vereinbarung, die für allgemeinverbindlich erklärt werden kann, die Erhebung von Beiträgen für Erzeugnisse aus anderen Mitgliedstaaten vorzusehen, als mit Artikel 95 EWG-Vertrag unvereinbar anzusehen?

In der vorliegenden Rechtssache haben die Parteien des Ausgangsverfahrens, die französische Regierung und die Kommission der Europäischen Gemeinschaften schriftliche Erklärungen eingereicht und an der mündlichen Verhandlung teilgenommen.

2. Zunächst einige Bemerkungen allgemeiner Art: Seit 1983 kennt das Gemeinschaftsrecht eine allgemeine Regelung über die Allgemeinverbindlicherklärung, die der französischen nicht unähnlich ist (Verordnungen Nrn. 3284/83 und 3285/83 vom 14. November 1983, ABl. L 235, S. 1 und S. 8). Für die erwähnten Gemüse ist diese Regelung jedoch erst am 1. Januar 1986 in Kraft getreten (Verordnung Nr. 1977/85 vom 16. Juli 1985, ABl. L 186, S. 2); sie kann daher hier nur insoweit berücksichtigt werden, als sie für den Klageantrag gilt, der sich auf die Beiträge für das Wirtschaftsjahr 1985/86 bezieht.

Ich weise ferner darauf hin, daß Sellerie, Schwarzwurzeln und Bohnen — aufgrund der Verweisung des Artikels 1 der Verordnung Nr. 1035/72 vom 18. Mai 1972 (ABl. L 118, S. 1) auf die entsprechenden Stellen des Gemeinsamen Zolltarifs — der durch diese Verordnung errichteten gemeinsamen Marktorganisation für Obst und Gemüse unterliegen. Dies hat zur Folge, daß uns das Ersuchen des französischen Gerichts in erster Linie zur Prüfung der Frage verpflichtet, ob die Allgemeinverbindlicherklärung der spartenübergreifenden Vereinbarungen nicht schon als solche mit den gemeinschaftlichen Vorschriften über diese Organisation unvereinbar ist.

Da sich andererseits die streitigen Maßnahmen auf Gemüse im frischen Zustand beziehen, muß das Vorbringen der Unilec, daß für die hier fragliche Materie die Gemeinschaftsregelung für verarbeitete Erzeugnisse gelte, zurückgewiesen werden. Es läßt sich auch nicht sagen, daß hier die in der Verordnung Nr. 1035/72 vorgesehenen Ausnahmen für zur industriellen Verarbeitung bestimmte Erzeugnisse von Bedeutung seien; sie beziehen sich nämlich nicht auf Erzeugerorganisationen, sondern auf Qualitätsnormen.

3. Nach dieser Klarstellung wende ich mich nun der Prüfung der ersten Frage zu. Wie

Ihnen bekannt ist, will das vorlegende Gericht im wesentlichen wissen, ob die verbindliche Festsetzung eines Mindestankaufspreises für unabhängige Verarbeiter bestimmter Gemüse mit einzelnen Bestimmungen des primären und sekundären Gemeinschaftsrechts vereinbar ist.

Insoweit ist sogleich festzustellen, daß die Errichtung einer gemeinsamen Marktorganisation die Mitgliedstaaten nach Ihrer ständigen Rechtsprechung verpflichtet, „sich aller Maßnahmen zu enthalten", die von dieser Regelung abweichen oder sie verletzen können (Urteile vom 18. Mai 1977 in der Rechtssache 111/76, Van den Hazel, Slg. 1977, 901, Randnr. 13, vom 29. November 1978 in der Rechtssache 83/78, Pigs Marketing Board, Slg. 1978, 2347, Randnr. 56, und vom 7. Februar 1984 in der Rechtssache 237/82, Jongeneel Kaas, Slg. 1984, 483, Randnr. 12).

In Randnummer 18 des jüngsten Urteils — in der schon erwähnten Rechtssache Le Campion — haben Sie insbesondere folgendes ausgeführt: „Die gemeinsame Marktorganisation [für Obst und Gemüse] ist durch ein zweistufiges Interventionssystem gekennzeichnet. Zum einen können die Erzeugerorganisationen gemäß Artikel 15 der Verordnung Nr. 1035/72 für ein bestimmtes Erzeugnis einen Rücknahmepreis festsetzen, unter dem sie die von ihren Mitgliedern angelieferten Erzeugnisse nicht in den Handel bringen. Diese Rücknahme ermöglicht es den Erzeugerorganisationen, die Preise zu stabilisieren; unter bestimmten Voraussetzungen kann ein finanzieller Ausgleich verlangt werden, um die Kosten der Rücknahme zu decken. Zum andern sieht Artikel 19 ... Interventionsmaßnahmen für bestimmte Erzeugnisse ... vor, die für alle Erzeuger gelten. Diese Intervention kann jedoch erst dann erfolgen, wenn die Kommission festgestellt hat, daß sich der [betreffende] Markt ... in einer ernsten Krise befindet; vom Zeitpunkt dieser Feststellung an stellen die Mitgliedstaaten über die Interventionsstellen den Ankauf der den gemeinschaftlichen Qualitätsnormen entsprechenden Erzeugnisse, die von den Erzeugerorganisationen noch nicht ... aus dem Handel gezogen worden sind, zu nach gemeinschaftsrechtlichen Vorschriften festgelegten Ankaufspreisen sicher."

In Randnummer 19 heißt es dann: „Aufgrund dieser summarischen Untersuchung läßt sich feststellen, daß die Verordnung Nr. 1035/72 die Frage *abschließend* in der Weise regelt, daß sie eine ganz klare Unterscheidung zwischen den Interventionsmechanismen, die die Erzeugerorganisationen auslösen können, und denen trifft, die für alle Erzeuger gelten. Unter diesen Umständen ist ein Mitgliedstaat nicht befugt, die von den Erzeugerorganisationen aufgestellten Vorschriften über die Intervention auf alle Erzeuger auszudehnen" (Hervorhebung von mir).

Diese Erwägungen treffen auch für den vorliegenden Fall völlig zu. Die streitige Allgemeinverbindlicherklärung führt nämlich auf dem nationalen Markt ein einheitliches System von Garantiepreisen für alle Erzeuger ein, das faktisch an die Stelle des Systems der Rücknahmepreise, die die Zusammenschlüsse nur ihren Mitgliedern vorschreiben können, tritt und damit den Mechanismus der Rücknahme aus dem Markt zu den im Gemeinschaftsrecht vorgesehenen Bedingungen wirkungslos macht. Sie ist daher mit den Vorschriften der gemeinsamen Marktorganisation unvereinbar.

Auf der anderen Seite hat das Inkrafttreten der Verordnung Nr. 3284/83 am 1. Januar 1986 hieran nichts Wesentliches geändert. Zwar ermächtigt der neue Artikel 15 b der Verordnung Nr. 1035/72 die Mitgliedstaaten, bestimmte Vorschriften der Organisationen auch für die diesen nicht angeschlos-

senen Wirtschaftsteilnehmer verbindlich zu machen. Diese Befugnis ist jedoch genauen sachlichen und räumlichen Beschränkungen sowie einer ganzen Reihe genau geregelter Bedingungen unterworfen, wie etwa dem Antrag der Organisation, dem Fehlen nachteiliger Auswirkungen auf den innergemeinschaftlichen Warenverkehr, der Mitteilung an die Kommission, der Genehmigung durch die Kommission usw. Außerdem können nur Vorschriften für allgemeinverbindlich erklärt werden, die die Produktion, die Vermarktung oder die Information zum Gegenstand haben (Absatz 1 Buchstaben a, b und c). Schließlich können Vorschriften über die Rücknahme aus dem Markt nur für die in Anhang II der Verordnung Nr. 1035/72 genannten Erzeugnisse allgemeinverbindlich gemacht werden; die hier streitigen Gemüse gehören aber nicht zu den dort genannten Erzeugnissen.

Es handelt sich also um eine zu gut durchdachte und zu sehr ins einzelne gehende Regelung, als daß man nicht ausschließen müßte, daß die Mitgliedstaaten noch so große Spielräume für selbständiges Handeln besitzen, wie es die französische Regierung und die Unilec geltend machen. Wenn dem aber so ist, so erübrigt sich eine Prüfung der Vereinbarkeit der streitigen Maßnahmen mit Artikel 85 EWG-Vertrag. Aus den soeben von mir angestellten Erwägungen ergibt sich nämlich, daß die Verordnung Nr. 1035/72 den Mitgliedstaaten jede Befugnis entzieht, ein durch nationale Vereinbarungen geschaffenes System von Mindestankaufspreisen für alle Erzeuger und Verarbeiter von in Anhang II nicht aufgeführtem Gemüse verbindlich zu machen.

4. Kommen wir nun zur Beitragspflicht. Ich weise zunächst darauf hin, daß diese Abgaben auch erhoben werden, wenn die französischen Verarbeiter Rohstoffe verwenden, die sie aus anderen Mitgliedstaaten einführen. Die Beträge, deren Erhebung die Unilec vornimmt, werden dann von dieser nach Maßgabe der Bestimmungen in den Vereinbarungen für die Subventionierung von Maßnahmen eingesetzt, die der Verbesserung der Produktivität und der Förderung des Absatzes von Obst- und Gemüsekonserven dienen sollen.

Ich werde, dies vorausgeschickt, der Unilec nicht in der langen Prüfung folgen, der sie jeden Aspekt der geschaffenen Regelung unterzogen hat. Um dem vorlegenden Gericht eine Antwort zu geben, reicht es nämlich aus, die Randnummer 22 des Urteils in der Rechtssache Le Campion nachzulesen: Eine solche Verpflichtung, so heißt es dort, ist „insoweit rechtswidrig ..., als sie zur Finanzierung von Tätigkeiten dient, die selbst als gemeinschaftsrechtswidrig anzusehen sind. Es ist ... Sache des vorlegenden Gerichts, zu beurteilen, welcher Teil der von den nichtangeschlossenen Erzeugern geforderten finanziellen Beteiligung" zu diesem Zweck verwendet wird.

Ich vermag nicht zu erkennen, was sich dem in bezug auf den vorliegenden Fall noch hinzufügen ließe. Für das vorlegende Gericht ist jedoch noch folgendes von Interesse: „Wenn ... das Aufkommen aus einer solchen [auf inländische und eingeführte Erzeugnisse nach denselben Kriterien erhobenen] Abgabe dazu bestimmt ist, Tätigkeiten zu fördern, die speziell den belasteten einheimischen Erzeugnissen zugute kommen, dann kann sich daraus ergeben, daß der Beitrag, der nach denselben Merkmalen erhoben wird, dennoch insoweit eine diskriminierende Besteuerung bedeutet, als die steuerliche Belastung der inländischen Erzeugnisse durch die Vorteile, zu deren Finanzierung sie dient, aufgehoben wird, während sie für die eingeführten Erzeugnisse eine Nettobelastung darstellt" (Urteil vom 21. Mai 1980 in der Rechtssache 73/79, Kommission/Italien, Slg. 1980, 1533, Randnr. 15). Wiederum handelt es sich um Aussagen, die wie für den vorliegenden Fall geschrieben scheinen.

5. Nach alledem schlage ich Ihnen vor, wie folgt auf die Vorlagefragen zu antworten, die das Tribunal de grande instance Agen mit Urteil vom 8. Juli 1987 in der Sache Unilec gegen Larroche gestellt hat:

„Die Verordnung Nr. 1035/72 über eine gemeinsame Marktorganisation für Obst und Gemüse ist dahin auszulegen, daß sie den Mitgliedstaaten keine Befugnis läßt, Vorschriften, die eine spartenübergreifende Organisation durch Vereinbarungen über die Festsetzung von Mindestankaufspreisen für bestimmte Gemüse erlassen hat, für die dieser Organisation nicht angeschlossenen inländischen Erzeuger und Verarbeiter für verbindlich zu erklären.

Es ist Sache des vorlegenden Gerichts, zu entscheiden, ob dies unter Berücksichtigung des Umfangs der von dieser Organisation ausgeübten gemeinschaftsrechtswidrigen Tätigkeiten die Rechtmäßigkeit der Erhebung von Beiträgen von den nichtangeschlossenen Erzeugern in Frage stellt und deren vollständige oder teilweise Befreiung von der Beitragspflicht zur Folge hat."