SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS G. FEDERICO MANCINI vom 7. Oktober 1986 *

Herr Präsident,
meine Herren Richter!

1. Das Tribunal de grande instance Saint-Brieuc (Frankreich) stellt Ihnen die Frage, ob bestimmte nationale Vorschriften, die die Agrarmarktorganisation betreffen, mit dem Gemeinschaftsagrarrecht und den Wettbewerbsvorschriften des EWG-Vertrags vereinbar sind.

In Frankreich sieht das Gesetz Nr. 933 vom 8. August 1962 zur Ergänzung der Loi d'orientation agricole (JORF vom 10. 8. 1962, S. 7962) die Möglichkeit vor, Erzeugerverbände zu bilden, um „im Rahmen ihrer Zuständigkeit und ihrer gesetzlichen Befugnisse Vorschriften zu erlassen, die dazu bestimmt sind, die Erzeugung und Vermarktung zu organisieren und zu regeln, die Preise zu stabilisieren und die Tätigkeiten ihrer Mitglieder nach den Erfordernissen des Marktes auszurichten" (Artikel 14). Diese Verbände sind ihrerseits befugt, sich zu „Comités économiques" (Wirtschaftsausschüssen) zusammenzuschließen, um im Rahmen eines bestimmten landwirtschaftlichen Gebietes die von den Verbänden erlassenen Vorschriften zu harmonisieren, die denselben Sektor betreffen, und die Ausschüsse, denen man eine gewisse Erfahrung zubilligt, können auf dem Weg über eine interministerielle Verordnung erreichen, daß bestimmte gemeinsame Vorschriften für allgemeinverbindlich erklärt werden, das heißt auch für die Erzeuger, die in demselben Gebiet tätig sind, aber dem Verband nicht angeschlossen sind, gelten sollen. Durch die Verordnung kann der Ausschuß außerdem ermächtigt werden, „Aufnahmegebühren und Beiträge zu erheben, die entweder nach dem Wert der Erzeugnisse oder nach den Anbauflächen oder nach diesen beiden Faktoren zusammen berechnet werden" (Artikel 17).

Auf der Grundlage des genannten Gesetzes sind bestimmte, vom Comité économique agricole régional fruits et légumes de Bretagne (im folgenden: „Cerafel") erlassene Vorschriften durch die Verordnung vom 27. Juni 1966 auf alle Blumenkohl- und Artischockenerzeuger und durch eine zweite Verordnung gleichen Datums auf die Erzeuger von Frühkartoffeln ausgedehnt worden. Diese Vorschriften bestimmen, daß a) jährlich für jedes der in Frage stehenden Erzeugnisse die Anbauflächen anzugeben sind; b) die (als „Qualitätsnormen" bezeichneten) Normen über die Auswahl, die Größensortierung, das Gewicht und die Aufmachung zu beachten sind; c) die gesamte Erzeugung auf den vom Comité zugelassenen Märkten zum öffentlichen Verkauf anzubieten ist; d) die Vorschrift über den Rücknahmepreis zu beachten ist, mit der Verpflichtung, die entsprechenden Beiträge an die Kasse des Ausschusses zur Aufrechterhaltung dieser Regelung zu entrichten; e) ein Beitrag zu einem Sonderfonds für Öffentlichkeits- und Werbeaktionen zu leisten ist.

Bei der Prüfung der Einhaltung dieser Verpflichtungen stellte das Cerafel fest, daß Herr Le Campion, ein nichtangeschlossener Blumenkohlerzeuger, es unterlassen hatte, seine Anbauflächen mitzuteilen, und die Beiträge für die Wirtschaftsjahre 1979 bis

* Aus dem Italienischen übersetzt.

1982 nicht gezahlt hatte. Herr Le Campion wurde verklagt und machte geltend, die Ausdehnung der vom Cerafel erlassenen Vorschriften auf alle Erzeuger des Bereichs sei unvereinbar mit den Grundsätzen des Artikels 39 EWG-Vertrag und mit den Vorschriften über die gemeinsame Marktorganisation. Darüber hinaus sei davon auszugehen, daß die Bestimmungen des Gesetzes Nr. 933 mangels einer ausdrücklichen Ermächtigung von seiten der Kommission der Europäischen Gemeinschaften im Widerspruch zum Grundsatz des „offenen Marktes" stünden, der in den Artikeln 85 ff. EWG-Vertrag niedergelegt sei.

Das Tribunal de grande instance Saint-Brieuc hat daher das Verfahren ausgesetzt und dem Gerichtshof mit Urteil vom 2. Juli 1985 eine Frage vorgelegt, die ich wie folgt zusammenfasse: Kann sich ein Comité économique agricole auf eine Ausnahme von dem in Artikel 85 Absatz 1 EWG-Vertrag niedergelegten Grundsatz des freien Wettbewerbs berufen, wenn es die Vorschriften, die seine Mitglieder erlassen haben, auf sämtliche Erzeuger des betreffenden Landes oder der betreffenden Region ausdehnt?

2. Während des Verfahrens haben die Parteien des Ausgangsverfahrens, die französische Regierung und die Kommission Erklärungen eingereicht. Besonders nützlich sind die Beiträge der Kommission und des Cerafel; sie ermöglichen es nämlich, die Fragen, über die Sie zu entscheiden haben, genauer einzugrenzen.

In dem Rechtsstreit — so wird vorgetragen — gehe es im wesentlichen um die Zahlung der Beiträge, die Herr Le Campion dem Comité agricole aufgrund einer interministeriellen Verordnung über die Allgemeinverbindlichkeitserklärung in bezug auf Blumenkohl und Artischocken schulde. Im Gegensatz zu Frühkartoffeln fallen diese Gemüsesorten unter eine gemeinsame Marktorganisation, die Marktorganisation für Obst und Gemüse, die heute durch die Grundverordnung Nr. 1035/72 vom 18. Mai 1972 (ABl. L 118, S. 1) geregelt ist. Wir müssen daher in erster Linie nach dieser Verordnung prüfen, ob eine nationale Maßnahme wie die, auf die sich das Cerafel beruft, rechtmäßig ist. Man wird sagen, daß im Sektor Obst und Gemüse seit 1983 auch eine *gemeinschaftsrechtliche* Regelung über die Ausdehnung besteht, die im übrigen dem französischen Modell sehr ähnlich ist (Verordnungen Nrn. 3284/83 und 3285/83 vom 14. November 1983, ABl. L 325, S. 1 und 8). Diese Bemerkung ist zutreffend. Für Blumenkohl und Artischocken ist diese Regelung jedoch erst am 1. Oktober 1985 in Kraft getreten; sie kann daher keine Auswirkungen auf unsere Frage haben, die vielmehr im Lichte der gemeinschaftsrechtlichen Grundsätze zu beantworten ist, die galten, als die dem Ausgangsverfahren zugrunde liegenden Ereignisse stattfanden.

Prüfen wir nun diese Grundsätze. Der erste läßt sich der zehnten Begründungserwägung der Verordnung Nr. 1035/72 entnehmen. Nach Auffassung des Brüsseler Gesetzgebers wirkt sich „die Gründung von Erzeugerorganisationen, deren Mitglieder verpflichtet sind, bestimmte Vorschriften, insbesondere Vorschriften auf dem Gebiet der Vermarktung, zu beachten", nicht nachteilig auf das Funktionieren der gemeinsamen Marktorganisation für Obst und Gemüse aus, sondern kann sogar wirksam zur Erreichung der Ziele dieser Marktorganisation beitragen.

Im Rahmen der gemeinsamen Marktorganisation haben also Ausschüsse wie das Cerafel volle Daseinsberechtigung; es ist aber eine Tatsache, daß die Artikel 13 bis 15 der Verordnung bei der Festlegung ihrer Befugnisse und ihrer Grenzen nichts über die Möglichkeit sagen, die Wirksamkeit der Vorschriften, die sie erlassen, durch einen hoheitlichen Akt auf die Erzeuger auszu-

dehnen, die nicht Mitglieder sind. Wir stehen mit anderen Worten vor einer Regelungslücke. Diese ist aber bereits durch eine von Ihnen erlassene Entscheidung ausgefüllt worden. Mit einem in vielerlei Hinsicht ähnlichen Problem konfrontiert — der gemeinschaftsrechtlichen Zulässigkeit einer nationalen Regelung, die bestimmten Erzeugern den Beitritt zu einer Körperschaft zur Förderung der Erzeugung und des Verkaufs von Äpfeln und Birnen vorschrieb —, haben Sie nämlich entschieden, daß eine solche Regelung „nur dann als mit den ... Vorschriften [der Verordnung Nr. 1035/72] unvereinbar anzusehen [ist], wenn die Tätigkeit der Körperschaft mit diesen Vorschriften unvereinbar ist" (Urteil vom 13. Dezember 1983 in der Rechtssache 222/82, Apple and Pear Development Council/Lewis, Slg. 1983, 4083, 4122).

Wenden wir diese Aussage auf den uns vorliegenden Fall an, so können wir zu einem ersten Ergebnis gelangen: Wenn es keine spezifischen gemeinschaftsrechtlichen Vorschriften gibt, ist eine nationale Regelung, die die von einem landwirtschaftlichen Verband vorgesehenen Verpflichtungen auf die selbständigen Erzeuger der Region ausdehnt, als rechtmäßig anzusehen, sofern diese Verpflichtungen oder die Folgen, die sich aus ihrer Ausdehnung ergeben könnten, nicht im Widerspruch zu den Vorschriften der Verordnung Nr. 1035/72 stehen.

3. An diesem Punkt angelangt; braucht man, um die Zweifel des bretonischen Gerichts auszuräumen, nur noch die Verbandsvorschriften, auf die sich die Verordnung vom 27. Juli 1966 bezieht, im Lichte des ermittelten Kriteriums Revue passieren zu lassen. In bezug auf die erste — die Verpflichtung, die Anbauflächen anzugeben — trägt das Cerafel vor, die Sammlung der sich auf die Erzeugung beziehenden Daten ermögliche es ihm, Untersuchungen durchzuführen, durch die die Qualität und der Verkauf des Gemüses verbessert würden, und die Ergebnisse dieser Studien könnten auch die nichtbeigetretenen Erzeuger verwenden. Der Erga-omnes-Wirkung dieser Regelung stehe mit anderen Worten ein Vorteil für den gesamten Obst- und Gemüsesektor der Region gegenüber; diese Regelung könne daher nicht als im Widerspruch zur gemeinsamen Marktorganisation stehend angesehen werden, die bekanntlich die gleichen Ziele verfolge (vgl. in dieser Hinsicht das bereits zitierte Urteil in der Rechtssache 222/82, Punkt 1 a des Tenors).

Kommen wir nun zu den Vorschriften über die Auswahl, das Gewicht und die Größensortierung der Erzeugnisse. Dazu bemerke ich zum einen, daß „die Mitgliedstaaten", sobald eine gemeinsame Marktorganisation geschaffen worden ist, „verpflichtet [sind], sich aller Maßnahmen zu enthalten", die von dieser Regelung abweichen oder sie verletzen könnten (Urteil vom 29. November 1978 in der Rechtssache 83/78, Pigs Marketing Board/Redmond, Slg. 1978, 2347, 2372), und zum andern, daß der Gemeinschaftsgesetzgeber im vorliegenden Fall für Blumenkohl und für Artischocken genaue Qualitätsnormen festgelegt hat (Verordnungen Nr. 23 vom 4. April 1962, ABl. Nr. 30, S. 965, Anhang II, und Nr. 58 vom 15. Juni 1962, ABl. Nr. 56, S. 1607, Anhang I) und damit ein System geschaffen hat, dem der Gerichtshof „abschließenden Charakter" zuerkannte (Urteil in der Rechtssache 222/82, a. a. O., Punkt 1 c des Tenors). Von diesem System können nun die Regeln, die der Ausschuß aufstellt, abweichen; der Akt der nationalen Behörden, der ihnen Erga-omnes-Wirkung verleiht, kann daher von ihnen abweichen und verstößt deshalb gegen die Verpflichtung, sich solcher Maßnahmen zu enthalten, von der ich gesprochen habe.

Es folgen dann die Verpflichtung, die gesamte Erzeugung nur auf den vom Cerafel zugelassenen Märkten zum öffentlichen Verkauf anzubieten, und die Verpflichtung,

einen Beitrag zu der Regelung des „Rücknahmepreises" zu leisten. Die Einführung der erstgenannten Verpflichtung soll — so wird vorgetragen — die angeschlossenen Erzeuger vor Störungen des bretonischen Obst- und Gemüsemarktes schützen, den die Großhändler und Spediteure fast unangefochten beherrschten. Die Schaffung der zweiten Verpflichtung solle dagegen verhindern, daß die Marktpreise eine Grenze (nämlich den Rücknahmepreis) unterschritten, unterhalb deren es wirtschaftlich zweckmäßiger werde, auf den Verkauf zu verzichten und den Erzeugern eine Entschädigung für die nichtverkauften Mengen zu zahlen. Die Ausdehnung dieser Verpflichtungen erga omnes stabilisiere nun — so wird hinzugefügt — den Markt noch stärker und ermögliche es dem Cerafel, nicht nur die gesamte regionale Erzeugung, sondern auch deren Vermarktung wirksam zu kontrollieren.

Lassen Sie mich gleich sagen, daß an der Rechtmäßigkeit der Ziele, die mit den beiden Regelungen verfolgt werden, keine Zweifel bestehen können. Artikel 13 der Grundverordnung bestimmt nämlich, daß die Schaffung einer Erzeugerorganisation für deren Mitglieder die Verpflichtung beinhaltet, „bei der ... Vermarktung die Vorschriften anzuwenden, die die Erzeugerorganisation ... festgelegt hat", und „die gesamte Produktion ... über die Erzeugerorganisation abzusetzen". Im Hinblick auf die Preisstabilisierung hat der Gemeinschaftsgesetzgeber es außerdem für wünschenswert gehalten, daß diese Organisationen „auf dem Markt intervenieren können, und zwar insbesondere durch Anwendung eines Rücknahmepreises, bei dessen Unterschreitung die Erzeugnisse ihrer Mitglieder aus dem Handel gezogen werden" (zwölfte Begründungserwägung der Grundverordnung). Artikel 15 Absatz 1 Unterabsatz 3 derselben Verordnung sieht vor: „Zur Finanzierung dieser Maßnahmen wird von den der Organisation beigetretenen Erzeugern ein Interventionsfonds gebildet; dieser wird durch Beiträge finanziert, die anhand der in den Handel gebrachten Mengen berechnet werden."

Es ist jedoch eine Tatsache, daß diese Vorschriften, wie ihr Wortlaut beweist, nur einen *begrenzten* Geltungsbereich haben. Mit anderen Worten, sie sind nur an die Ausschüsse und deren Mitglieder gerichtet. Die *allgemeine* Regelung, die derselbe Gesetzgeber für den Obst- und Gemüsesektor geschaffen hat, stützt sich dagegen auf den Grundsatz des offenen Marktes, d. h. eines Marktes, „zu dem jeder Erzeuger freien Zutritt hat" und der allein mit dem „in dieser [gemeinsamen Marktorganisation] vorgesehenen Instrumentarium" funktioniert (Urteil in der Rechtssache 83/78, a. a. O., Randnr. 57). Daraus folgt meiner Ansicht nach, daß die Vorschriften des Cerafel mit dieser Marktorganisation vereinbar sind, solange sie nur für die Rechtssubjekte gelten, von denen sie erlassen worden sind; dagegen würde ihre Ausdehnung erga omnes praktisch bedeuten, daß die gemeinsame Regelung durch eine Spezialregelung ersetzt würde, die die Grundverordnung zwar nicht mißbilligt und zu der sie sogar ermuntert, die sie aber auf die Mitglieder beschränkt sehen will.

Insbesondere ist die Ausdehnung im Fall der Verpflichtung, die gesamte Erzeugung auf den vom Ausschuß zugelassenen Märkten zum Verkauf anzubieten, unannehmbar, da sie den selbständigen Erzeugern „den freien Abschluß von Käufen und Verkäufen zu den von der Gemeinschaftsregelung vorgesehenen Bedingungen" verbieten würde, und, was das System des „Rücknahmepreises" angeht, so ist seine Anwendung auf die Nichtmitglieder rechtswidrig, weil sie diesen „die *unmittelbare* Ausnutzung von Interventionsmaßnahmen und anderen von der ge-

meinsamen Organisation vorgesehenen Marktregelungsmaßnahmen" verwehren würde (Urteil in der Rechtssache 83/78, a. a. O., Randnr. 58, Hervorhebung von mir).

Ich erinnere nämlich daran, daß die Grundverordnung außer dem genannten System in Artikel 19 ein Interventionssystem vorsieht, das für alle Erzeuger gilt, wenn die Gemeinschaftsbehörden eine als „schwere Krise" bezeichnete Lage feststellen. Nun würden die Vorschriften des Cerafel, sobald sie auf sämtliche bretonischen Verkäufer ausgedehnt wären, den modus operandi dieses doppelten Mechanismus letztlich stören: Die Regelung des Artikels 19 — so trägt die Kommission zutreffend vor — würde jegliche Daseinsberechtigung verlieren, und die Stabilisierung des Marktes würde auf einem höheren als dem von der gemeinsamen Marktorganisation vorgesehenen Niveau stattfinden. Es liegt auf der Hand, daß derartige Folgen in Ermangelung einer gemeinschaftsrechtlichen Regelung über die Ausdehnung als unvereinbar mit dem Funktionieren der Marktorganisation anzusehen sind.

Schließlich ist noch die Rechtmäßigkeit der letzten vom Cerafel geschaffenen Verpflichtung zu prüfen, nämlich die zur Zahlung der Beiträge für die Durchführung der Werbekampagnen, die der Ausschuß veranstaltet. Aus den Verfahrensakten geht hervor, daß ein erheblicher Teil dieser Beträge tatsächlich dazu bestimmt ist, einen Fonds für die Werbung für diese Erzeugnisse und die Verkaufsförderung zu finanzieren, während der restliche Teil dazu dient, die Verwaltungskosten des Ausschusses zu decken. Außerdem geht daraus hervor, daß die nichtangeschlossenen Erzeuger verpflichtet sind, die Hälfte des Betrages zu entrichten, der von den Mitgliedern gefordert wird.

Hiernach ist es angebracht, auf das Urteil in der Rechtssache 222/82 zurückzukommen. „Dient eine Abgabe" (es handelte sich gerade um den Mitgliedsbeitrag des Apple and Pear Development Council) — so haben Sie dort festgestellt — „der Finanzierung einer Körperschaft, deren Tätigkeit teilweise gegen Gemeinschaftsrecht verstößt", so stehen die Bestimmungen der Verordnung Nr. 1035/72 „einer Verpflichtung der Erzeuger entgegen", die Abgabe zu zahlen; Sie haben hinzugefügt, daß „es Sache des nationalen Gerichts [ist], zu beurteilen, ob dies unter Berücksichtigung der Bedeutung der fraglichen Tätigkeit die Rechtmäßigkeit der Abgabe beeinträchtigt und eine völlige oder teilweise Abgabenbefreiung gebietet" (Punkt 3 c des Tenors). Mutatis mutandis ist die gleiche Lösung in unserem Fall geboten.

4. Die bisher vorgenommene Prüfung führt also zu der Schlußfolgerung, daß die in der interministeriellen Verordnung vorgesehenen Verpflichtungen in bezug auf Blumenkohl und Artischocken — abgesehen von der Meldung der Anbauflächen —, wenn sie auf alle Erzeuger der Region ausgedehnt werden, das ordnungsgemäße Funktionieren der gemeinsamen Marktorganisation beeinträchtigen und daher mit den Vorschriften der Grundverordnung Nr. 1035/72 unvereinbar sind.

Unter diesen Voraussetzungen erübrigt sich die Feststellung, ob die streitige Verordnung auch unvereinbar mit den Wettbewerbsvorschriften des EWG-Vertrags ist. Eine solche Prüfung wäre im Hinblick auf die Ausdehnungsverordnung in bezug auf Frühkartoffeln, also ein Erzeugnis, für das es gegenwärtig keine gemeinsame Marktorganisation gibt, gerechtfertigt. Wie ich aber unter 2 ausgeführt habe, bezieht sich der Streit zwischen dem Cerafel und Herrn Le Campion nur auf die Nichterfüllung der Verpflichtungen, die sich auf die Erzeugung und die Vermarktung von Blumenkohl beziehen. Dieser Gesichtspunkt der vom vorlegenden Gericht gestellten Frage hat daher mit dem Ausgangsverfahren nichts zu tun und kann beiseite gelassen werden.

5. Aufgrund all dieser Überlegungen schlage ich Ihnen vor, die Frage, die das Tribunal de grande instance Saint-Brieuc mit Urteil vom 2. Juli 1985 in dem Rechtsstreit des Cerafel gegen Herrn Le Campion gestellt hat, wie folgt zu beantworten:

Gibt es keine gemeinschaftsrechtliche Regelung, die ausdrücklich die Ausdehnung der von einem regionalen Erzeugerausschuß in einem bestimmten landwirtschaftlichen Sektor festgelegten Vorschriften zuläßt, so verbieten es die Bestimmungen der Verordnung Nr. 1035/72 über die gemeinsame Marktorganisation für Obst und Gemüse, daß ein Mitgliedstaat Verwaltungsmaßnahmen erläßt, durch die die Verpflichtungen, die gesamte Erzeugung auf den von diesem Ausschuß zugelassenen Märkten zum öffentlichen Verkauf anzubieten, dessen Vorschriften über die Auswahl, das Gewicht, die Größensortierung und die Aufmachung anzuwenden und dessen System des Rücknahmepreises zu beachten, auf die Erzeuger ausgedehnt werden, die nicht diesem Ausschuß angeschlossen sind.

Es ist Sache des nationalen Gerichts zu beurteilen, ob dies unter Berücksichtigung der Bedeutung der mit dem Gemeinschaftsrecht unvereinbaren Tätigkeiten des Ausschusses die Rechtmäßigkeit der Beiträge, die von den nichtangeschlossenen Erzeugern verlangt werden, beeinträchtigt und eine völlige oder teilweise Beitragsbefreiung dieser Erzeuger nach sich zieht.