Sammlung der Rechtsprechung

Schlussanträge der Generalanwältin
TAMARA ĆAPETA
vom 9. Februar 2023 [1]

Rechtssache C-183/22

Saint-Louis Sucre
gegen
Premier ministre,
Ministre de l'Agriculture et de l'Alimentation,
SICA des betteraviers d'Étrépagny

(Vorabentscheidungsersuchen des Conseil d'État [Staatsrat, Frankreich])

„Vorlage zur Vorabentscheidung – Landwirtschaft – Gemeinsame Marktorganisation – Anerkennung einer Erzeugerorganisation – Grundsatz der Mitgliedschaft in nur einer einzigen Erzeugerorganisation – Demokratische Kontrolle der Erzeugerorganisation und der innerhalb dieser Organisation von den Mitgliedern, die Erzeuger sind, getroffenen Entscheidungen"

I. Einleitung

1. Die Klägerin des Ausgangsverfahrens, die Gesellschaft Saint-Louis Sucre, erzeugt Zucker aus Zuckerrüben. Das Unternehmen beantragt vor dem Conseil d'État (Staatsrat, Frankreich) die Nichtigerklärung eines Erlasses vom 20. Dezember 2019 (im Folgenden: streitiger Erlass), mit dem der Ministre de l'Agriculture et de l'Alimentation (Minister für Landwirtschaft und Ernährung, Frankreich) die Société d'intérêt collectif agricole (SICA) des betteraviers d'Étrépagny (Gesellschaft der landwirtschaftlichen Interessengemeinschaft der Rübenbauern von Étrépagny) als Erzeugerorganisation (EO) [2] im Zuckersektor für Zuckerrüben anerkannt hat.

2. Die vorliegende Rechtssache betrifft bestimmte Voraussetzungen, die eine EO erfüllen muss, um als solche im Sinne der GMO-Verordnung [3] von einem Mitgliedstaat anerkannt werden zu können. Die Anerkennung als EO bringt nämlich eine Reihe von Rechten und Pflichten mit sich [4].

1 Originalsprache: Französisch.

2 In einigen Sektoren wird der Begriff „Organisation" verwendet, während in anderen von „Gruppierung" gesprochen wird. Dieser terminologische Unterschied hat indes keine Auswirkungen. Zu diesem Punkt vgl. Olmi, G., „Politique agricole commune", *Commentaires Mégret*, Bd. 2, 2. Aufl., Universität Brüssel, 1991, S. 109.

3 Verordnung (EU) Nr. 1308/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Dezember 2013 über eine gemeinsame Marktorganisation für landwirtschaftliche Erzeugnisse und zur Aufhebung der Verordnungen (EWG) Nr. 922/72, (EWG) Nr. 234/79, (EG) Nr. 1037/2001 und (EG) Nr. 1234/2007 des Rates (ABl. 2013, L 347, S. 671) in der durch die Verordnung (EU) 2017/2393 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Dezember 2017 (ABl. 2017, L 350, S. 15) geänderten Fassung (im Folgenden: GMO-Verordnung).

4 Vgl. hierzu Nrn. 20 und 21 der vorliegenden Schlussanträge.

3. Im Einzelnen möchte das vorlegende Gericht im Wesentlichen wissen, ob ein Verband als Nichterzeuger Mitglied in mehr als einer EO sein kann und, falls ein oder mehrere Nichterzeuger Mitglied in einer EO sind, unter welchen Voraussetzungen sichergestellt werden kann, dass die Mitglieder, die Erzeuger sind, eine demokratische Kontrolle über ihre Organisation und deren Entscheidungen ausüben können.

II. Sachverhalt des Ausgangsrechtsstreits, Verfahren vor dem Gerichtshof und Vorlagefragen

4. Mit dem streitigen Erlass erkannte der Ministre de l'Agriculture et de l'Alimentation die SICA des betteraviers d'Étrépagny als EO im Zuckersektor für Zuckerrüben an.

5. Die Klägerin des Ausgangsverfahrens, Saint-Louis Sucre, begehrt mit ihrer beim Conseil d'État (Staatsrat) erhobenen Klage die Nichtigerklärung dieses Erlasses. Sie stützt dieses Begehr insbesondere auf einen Verstoß gegen Art. 153 Abs. 1 Buchst. b der GMO-Verordnung sowie einen Verstoß gegen deren Art. 153 Abs. 2 Buchst. c.

6. Zur Stützung des ersten Klagegrundes macht sie geltend, der streitige Erlass sei unter Verstoß gegen Art. 153 Abs. 1 Buchst. b der GMO-Verordnung ergangen, da die Confédération générale des planteurs de betteraves (CGB) Eure (Generalverband der Rübenbauern von Eure, im Folgenden: CGB Eure), die CGB Île-de-France und die Gesellschaft Naples Investissement, die keine Erzeuger seien, sowohl Mitglieder der SICA des betteraviers Étrépagny als auch Mitglieder der SICA Roye-Déshydratation seien; Letztere sei ebenfalls als EO anerkannt [5].

7. Nach Ansicht des Conseil d'État (Staatsrat) hängt die Entscheidung über diesen Klagegrund davon ab, ob Art. 153 Abs. 1 Buchst. b der GMO-Verordnung, wonach die Mitglieder einer EO nur Mitglied einer einzigen EO für ein bestimmtes Erzeugnis ihres Betriebs sein dürfen, dahin auszulegen ist, dass er nur für die Mitglieder gilt, die Erzeuger sind, oder dahin, dass er für alle Mitglieder einer EO gilt, einschließlich derjenigen Mitglieder, die keine Erzeuger sind.

8. Den zweiten Klagegrund stützt die Klägerin des Ausgangsverfahrens auf Art. 153 Abs. 2 Buchst. c der GMO-Verordnung und macht geltend, dass die Mitglieder der SICA, die Erzeuger seien, nicht in der Lage seien, eine demokratische Kontrolle über ihre Organisation und deren Entscheidungen auszuüben.

9. Insbesondere kontrolliere die CGB France *de facto* die CGB Eure und die CGB Île-de-France und halte nahezu das gesamte Kapital von Naples Investissement. Die CGB France kontrolliere damit über diese drei Einrichtungen, die ihre Leitlinien auszuführen hätten, insgesamt 31,4 % des Kapitals der SICA, was gegen deren Satzung verstoße, die den Stimmenanteil eines jeden Mitglieds auf 10 % begrenze. Außerdem würden von den 13 Verwaltungsratsmitgliedern der SICA drei Verwaltungsratsmitglieder die CGB Eure, die CGB Île-de-France bzw. Naples Investissement vertreten; bei sechs weiteren Verwaltungsratsmitgliedern handle es sich um Erzeuger, die der CGB France angeschlossen und dort mit bedeutsamen verantwortungsvollen Aufgaben betraut seien. Der Verstoß gegen den in Art. 153 Abs. 2 Buchst. c der GMO-Verordnung festgelegten Grundsatz werde noch dadurch verschärft, dass der Direktor der SICA und ein Teil ihrer Mittel von der CGB gestellt würden.

[5] Aus den dem Gerichtshof vorliegenden Informationen geht hervor, dass die letztgenannte EO, an der die CGB unmittelbar und mittelbar beteiligt war, ihre Tätigkeit inzwischen eingestellt hat.

10. Nach Ansicht des Conseil d'État (Staatsrat) hängt die Antwort auf den insoweit von der klagenden Gesellschaft formulierten Einwand davon ab, ob im Rahmen der Prüfung, ob der in Art. 153 Abs. 2 Buchst. c der GMO-Verordnung verankerte Grundsatz gewahrt wird, bei der Beurteilung der Unabhängigkeit jedes einzelnen Mitglieds der Organisation ausschließlich darauf abzustellen sei, dass sein Kapital von ein und derselben natürlichen oder juristischen Person gehalten wird, oder ob auch andere Verbindungen zu berücksichtigen seien, wie etwa bei Mitgliedern, die keine Erzeuger sind, deren Mitgliedschaft in demselben berufsständischen Verband oder bei angeschlossenen Erzeugern die Wahrnehmung von Führungsverantwortung in einem solchen Verband. Das vorlegende Gericht ist außerdem der Auffassung, dass die Stichhaltigkeit des vor ihm geltend gemachten Vorbringens auch davon abhänge, ob der Umstand, dass die der EO angeschlossenen Erzeuger die Stimmenmehrheit auf sich vereinen, dafür ausreiche, um eine von ihnen über die EO tatsächlich ausgeübte Kontrolle zu bejahen, oder ob unter Berücksichtigung der Verteilung der Stimmen zwischen den wirklich unabhängigen Mitgliedern geprüft werden müsse, ob von den Mitgliedern, die keine Erzeuger seien, eines oder mehrere über einen Stimmenanteil verfüge bzw. verfügten, der sie – selbst ohne eine Mehrheit zu haben – in die Lage versetze, eine Kontrolle über die von der EO getroffenen Entscheidungen auszuüben.

11. Unter diesen Umständen hat der Conseil d'État (Staatsrat) beschlossen, das Verfahren auszusetzen und dem Gerichtshof folgende Fragen zur Vorabentscheidung vorzulegen:

1. Ist die in Art. 153 Abs. 1 Buchst. b der GMO-Verordnung verankerte Regel, dass die Satzung einer EO von deren Mitgliedern verlangt, „nur Mitglied einer einzigen EO für ein bestimmtes Erzeugnis ihres Betriebs zu sein", dahin auszulegen, dass sie nur für angeschlossene Erzeuger gilt?

2. Ist im Rahmen der Prüfung, ob der in Art. 153 Abs. 2 Buchst. c der GMO-Verordnung verankerte Grundsatz gewahrt wird, wonach die einer EO angeschlossenen Erzeuger eine demokratische Kontrolle über diese und deren Entscheidungen ausüben müssen,

   – bei der Beurteilung der Unabhängigkeit der Mitglieder der Organisation ausschließlich darauf abzustellen, dass bei ihnen ein und dieselbe natürliche oder juristische Person das Kapital hält, oder sind auch andere Verbindungen zu berücksichtigen, wie etwa bei Mitgliedern, die keine Erzeuger sind, die Mitgliedschaft in demselben berufsständischen Verband oder bei angeschlossenen Erzeugern die Wahrnehmung von Führungsverantwortung in einem solchen Verband;

   – der Umstand, dass die der Erzeugerorganisation angeschlossenen Erzeuger die Stimmenmehrheit auf sich vereinen, dafür ausreichend, um eine von ihnen über die Organisation tatsächlich ausgeübte Kontrolle zu bejahen, oder muss unter Berücksichtigung der Verteilung der Stimmen zwischen den wirklich unabhängigen Mitgliedern geprüft werden, ob von den Mitgliedern, die keine Erzeuger sind, eines oder mehrere über einen Stimmenanteil verfügt bzw. verfügen, der sie – selbst ohne eine Mehrheit zu haben – in die Lage versetzt, eine Kontrolle über die Entscheidungen der Erzeugerorganisation auszuüben?

12. Saint-Louis Sucre, die SICA, die französische Regierung und die Europäische Kommission haben schriftliche Erklärungen beim Gerichtshof eingereicht. Am 16. November 2022 hat eine mündliche Verhandlung stattgefunden, in der Saint-Louis Sucre, die SICA, die französische Regierung und die Kommission mündliche Ausführungen gemacht haben.

III. Rechtlicher Rahmen

13. Nach ihrem Art. 1 Abs. 1 wird mit der GMO-Verordnung eine gemeinsame Marktorganisation für landwirtschaftliche Erzeugnisse, d. h. für alle in Anhang I des AEU-Vertrags aufgeführten Erzeugnisse, errichtet.

14. Art. 152 („Erzeugerorganisationen“) der GMO-Verordnung lautet:

„(1) Die Mitgliedstaaten können auf Antrag Erzeugerorganisationen anerkennen, die:

a) aus Erzeugern aus bestimmten der in Artikel 1 Absatz 2 genannten Sektoren bestehen und von diesen Erzeugern gemäß Artikel 153 Absatz 2 Buchstabe c kontrolliert werden;

b) auf Initiative der Erzeuger gebildet wurden …

…

(1a) Abweichend von Artikel 101 Absatz 1 AEUV darf eine [EO] die gemäß Absatz 1 des vorliegenden Artikels anerkannt ist, im Namen ihrer Mitglieder für die gesamte Erzeugung oder einen Teil davon die Erzeugungsplanung übernehmen, die Produktionskosten optimieren, die Erzeugung vermarkten und Verträge über die Lieferung der landwirtschaftlichen Erzeugnisse aushandeln.

Die Tätigkeiten nach Unterabsatz 1 dürfen stattfinden,

…

d) sofern die betreffenden Erzeuger hinsichtlich der Erzeugnisse, die unter die Tätigkeiten nach Unterabsatz 1 fallen, keiner anderen [EO] angehören;

…

Die Mitgliedstaaten können jedoch in ordnungsgemäß begründeten Ausnahmefällen, in denen die angeschlossenen Erzeuger zwei getrennte Produktionseinheiten in unterschiedlichen geografischen Gebieten besitzen, von der Bedingung gemäß Unterabsatz 2 Buchstabe d abweichen.

…

(1c) Die nationale Wettbewerbsbehörde gemäß Artikel 5 der Verordnung (EG) Nr. 1/2003 [des Rates vom 16. Dezember 2002 zur Durchführung der in den Artikeln 101 und 102 AEUV niedergelegten Wettbewerbsregeln (ABl. 2003, L 1, S. 1)] kann in Einzelfällen beschließen, dass für die Zukunft eine oder mehrere der Tätigkeiten nach Absatz 1a Unterabsatz 1 zu ändern oder einzustellen sind oder nicht stattfinden dürfen, wenn sie dies als erforderlich erachtet, um den Wettbewerb aufrechtzuerhalten, oder wenn sie feststellt, dass die Verwirklichung der Ziele gemäß Artikel 39 AEUV gefährdet ist.

…“

15. Art. 153 („Satzung der Erzeugerorganisationen“) der GMO-Verordnung bestimmt:

„(1) Die einer [EO] beigetretenen Erzeuger werden durch deren Satzung insbesondere dazu verpflichtet,

…

b) nur Mitglied einer einzigen [EO] für ein bestimmtes Erzeugnis ihres Betriebs zu sein; die Mitgliedstaaten können jedoch in ordnungsgemäß begründeten Ausnahmefällen, in denen die angeschlossenen Erzeuger zwei getrennte Produktionseinheiten in unterschiedlichen geografischen Gebieten besitzen, von dieser Bedingung abweichende Regelungen vorsehen;

…

(2) Die Satzung einer [EO] muss ferner Folgendes vorsehen:

…

c) Regeln, die es den zusammengeschlossenen Erzeugern ermöglichen, eine demokratische Kontrolle über ihre Organisation und deren Entscheidungen auszuüben;

…“

16. Art. 154 („Anerkennung der Erzeugerorganisationen“) Abs. 1 der GMO-Verordnung lautet:

„Um durch einen Mitgliedstaat anerkannt zu werden, muss es sich bei der [EO], die einen entsprechenden Antrag stellt, um eine juristische Person oder genau definierte Teile einer juristischen Person handeln,

a) die die Anforderungen nach Artikel 152 Absatz 1 Buchstaben a, b und c erfüllt;

b) der eine Mindestanzahl von Erzeugern angeschlossen ist und/oder die innerhalb ihres jeweiligen Tätigkeitsbereichs eine von dem jeweiligen Mitgliedstaat festzusetzende Mindestmenge bzw. Mindestwert an vermarktbaren Erzeugnissen abdeckt;

c) die hinreichende Sicherheit für die sachgerechte Ausübung ihrer Tätigkeit sowohl hinsichtlich des Zeitverlaufs als auch in Bezug auf Effizienz, die Bereitstellung von personeller, materieller und technischer Unterstützung für ihre Mitglieder und, wenn dies zweckmäßig ist, eine Bündelung des Angebots bietet;

d) die eine Satzung hat, die den Buchstaben a, b und c dieses Absatzes entspricht.“

IV. Würdigung

17. Art. 39 Abs. 1 AEUV nennt die wirtschaftlichen und sozialen Ziele, die mit der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) verfolgt werden. Zu diesen Zielen zählen die Steigerung der Produktivität, die Gewährleistung einer angemessenen Lebenshaltung der landwirtschaftlichen Bevölkerung, die Stabilisierung der Märkte, die Sicherstellung der Versorgung und die Gewährleistung einer Belieferung der Verbraucher zu angemessenen Preisen.

18. Bei der Erreichung dieser Ziele ist gemäß Art. 39 Abs. 2 Buchst. a AEUV „die besondere Eigenart der landwirtschaftlichen Tätigkeit, die sich aus dem sozialen Aufbau der Landwirtschaft und den strukturellen und naturbedingten Unterschieden der verschiedenen landwirtschaftlichen Gebiete ergibt“, zu berücksichtigen.

19. Die Beteiligung der EO an der GAP trägt zur Verwirklichung ihrer Ziele bei, indem gewährleistet wird, dass der Agrarmarkt „von der Basis her“ organisiert wird, d. h. für und von den Erzeugern selbst [6].

20. Konkret müssen die EO mindestens eines der elf in Art. 152 Abs. 1 Buchst. c der GMO-Verordnung [7] genannten Ziele verfolgen. Außerdem müssen diese Organisationen mindestens eine der acht in Art. 152 Abs. 1 Buchst. b dieser Verordnung [8] aufgeführten Tätigkeiten ausführen. Kurz gesagt sollen ihre gemeinsamen Tätigkeiten zum einen eine teilweise oder weitgehende Zusammenfassung ihrer Produktionsprozesse fördern, um Größenvorteile zu erzielen, und zum anderen die Stellung der Erzeuger angesichts einer immer stärkeren Konzentration der Nachfrage stärken [9].

21. Die Mitgliedschaft in einer anerkannten EO bringt weitere Vorteile mit sich.

22. Die Anerkennung führt nämlich dazu, dass einige Bestimmungen der GMO-Verordnung insbesondere über die Gewährung von Beihilfen [10] zur Anwendung kommen, dass Art. 101 Abs. 1 AEUV [11] keine Anwendung findet und dass ein Mitgliedstaat sogar bestimmte Vereinbarungen, Beschlüsse oder aufeinander abgestimmte Verhaltensweisen einer Organisation für andere Marktteilnehmer, die dieser Organisation nicht angehören, verbindlich vorschreiben kann [12].

23. Daher ist das Anerkennungsverfahren ein entscheidender Moment, der die Rechtslage einer EO bestimmt, jedoch ohne unwiderrufliche Folgen, da neben den verschiedenen Kontrollen *ex post* auch ein Entzug der Anerkennung erfolgen kann [13].

6 Olmi, G., „Politique agricole commune“, *Commentaires Mégret*, Bd. 2, 2. Aufl., 1991, S. 109.

7 Zu diesen Zielen zählen: i) Sicherstellung einer planvollen und insbesondere in quantitativer und qualitativer Hinsicht nachfragegerechten Erzeugung; ii) Bündelung des Angebots und Vermarktung der Erzeugung ihrer Mitglieder; iii) Optimierung der Produktionskosten und Investitionserträge als Reaktion auf Umwelt- und Tierschutznormen und Stabilisierung der Erzeugerpreise; iv) Durchführung von Forschungsarbeiten und Erarbeitung von Initiativen zu nachhaltigen Erzeugungsverfahren, innovativen Verfahren, wirtschaftlicher Wettbewerbsfähigkeit und Marktentwicklungen; v), vi) und xi) technische Hilfe insbesondere für zum einen umweltgerechte Anbau- und Herstellungsverfahren sowie solide Praktiken und Verfahren im Bereich Tierschutz und zum anderen die Anwendung von Produktionsnormen, die Verbesserung der Produktqualität und die Entwicklung von Erzeugnissen mit geschützter Ursprungsbezeichnung, geschützter geografischer Angabe oder einem nationalen Gütezeichen; viii) Beitrag zur nachhaltigen Nutzung natürlicher Ressourcen und Bekämpfung des Klimawandels; ix) Entwicklung von Initiativen im Bereich Werbung und Vermarktung.

8 Nach dieser Bestimmung können Organisationen als EO anerkannt werden, die auf Initiative der Erzeuger gebildet wurden und mindestens eine der folgenden Tätigkeiten ausführen: „i) gemeinsame Verarbeitung; ii) gemeinsamer Vertrieb, einschließlich gemeinsamer Verkaufsplattformen oder gemeinsamer Beförderung; iii) gemeinsame Verpackung, Kennzeichnung oder Werbung; iv) gemeinsame Durchführung von Qualitätskontrollen; v) gemeinsame Nutzung von Ausrüstungen und Lagereinrichtungen; vi) gemeinsame Verwertung der bei der Erzeugung unmittelbar anfallenden Abfälle; vii) gemeinsame Beschaffung von Betriebsmitteln; viii) sonstige gemeinsame Dienstleistungen, mit denen eines der unter [Art. 152 Abs. 1 Buchst. c der GMO-Verordnung] genannten Ziele verfolgt wird“.

9 Vgl. Urteil vom 14. November 2017, APVE u. a. (C-671/15, im Folgenden: Urteil APVE, EU:C:2017:860, Rn. 65).

10 Art. 29 Abs. 1, Art. 34 Abs. 3 Buchst. d und Art. 58 der GMO-Verordnung.

11 Art. 152 Abs. 1a und Art. 209 Abs. 1 der GMO-Verordnung.

12 Art. 164 Abs. 1 der GMO-Verordnung.

13 Vgl. Nr. 63 der vorliegenden Schlussanträge.

24. In der vorliegenden Rechtssache und im Zuge eines solchen Anerkennungsverfahrens fragt das vorlegende Gericht den Gerichtshof nach Sinn und Zweck sowie nach der Tragweite der Regel der Mitgliedschaft in nur einer einzigen EO (A) und nach der demokratischen Funktionsweise einer EO (B).

A. Zur ersten Vorlagefrage betreffend die Regel der Mitgliedschaft in nur einer einzigen EO

25. Mit seiner ersten Frage möchte das vorlegende Gericht im Wesentlichen wissen, ob die Regel der Mitgliedschaft in nur einer einzigen EO, wie sie in Art. 153 Abs. 1 Buchst. b der GMO-Verordnung zum Ausdruck kommt, dahin auszulegen ist, dass sie ausschließlich die der EO angeschlossenen Erzeuger betrifft oder alle ihre Mitglieder, unabhängig davon, ob sie Erzeuger sind oder nicht.

26. Bei der Formulierung seiner Frage scheint das vorlegende Gericht von der Prämisse auszugehen, dass ein Nichterzeuger Mitglied einer EO sein kann. Zunächst ist auf diese Prämisse einzugehen (1) und danach zu prüfen, welchen Anwendungsbereich diese Regel der Mitgliedschaft in nur einer einzigen EO hat (2).

1. Kann ein Verband einer EO angehören?

27. Zunächst ist darauf hinzuweisen, dass in der Rechtsprechung des Gerichtshofs vor einiger Zeit die Möglichkeit anerkannt wurde, dass ein Nichterzeuger Mitglied einer EO sein könne [14], ohne dass in diesem Urteil ausdrücklich geklärt worden wäre, ob dies, wie unter den im Ausgangsverfahren in Rede stehenden Umständen, auch für einen Verband gelten könnte.

28. Da die Vorschriften in diesem Bereich seither mehrfach geändert wurden, ist die Annahme erlaubt, dass der Gesetzgeber, wenn er die Möglichkeit der Mitgliedschaft von Nichterzeugern in einer EO hätte revidieren wollen, die sich ihm bietenden Gelegenheiten hätte nutzen können.

29. Darüber hinaus ist für den Sektor Obst und Gemüse [15] in Art. 16 der Delegierten Verordnung (EU) 2017/891 [16] ausdrücklich vorgesehen, dass eine EO auch Nichterzeuger als Mitglieder zulassen kann. Ebenso sah Art. 13 der Verordnung (EG) Nr. 1432/2003 [17], der Vorläuferverordnung zur Verordnung (EG) Nr. 1234/2007 [18], die wiederum der GMO-Verordnung vorausging, vor, dass Nichterzeuger Mitglieder einer EO sein können.

[14] Vgl. Urteil vom 15. Juni 1989, Stute Nahrungsmittelwerke (77/88, EU:C:1989:249, Rn. 12).

[15] Zuckerrüben zählen nicht zum Sektor Obst und Gemüse. Wie aus Art. 1 Abs. 2 Buchst. c der GMO-Verordnung und aus deren Anhang I Teil III hervorgeht, werden Zuckerrüben dem Zuckersektor zugerechnet.

[16] Delegierte Verordnung der Kommission vom 13. März 2017 zur Ergänzung der Verordnung (EU) Nr. 1308/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates in Bezug auf die Sektoren Obst und Gemüse sowie Verarbeitungserzeugnisse aus Obst und Gemüse und zur Ergänzung der Verordnung (EU) Nr. 1306/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates in Bezug auf die in diesen Sektoren anzuwendenden Sanktionen und zur Änderung der Durchführungsverordnung (EU) Nr. 543/2011 der Kommission (ABl. 2017, L 138, S. 4). Für weitere Erläuterungen zum Verhältnis zwischen Obst und Gemüse und den allgemeinen Vorschriften vgl. Nr. 48 der vorliegenden Schlussanträge.

[17] Verordnung der Kommission vom 11. August 2003 mit Durchführungsbestimmungen zur Verordnung (EG) Nr. 2200/96 des Rates hinsichtlich der Anerkennung der Erzeugerorganisationen und der vorläufigen Anerkennung der Erzeugergruppierungen (ABl. 2003, L 203, S. 18).

[18] Verordnung des Rates vom 22. Oktober 2007 über eine gemeinsame Organisation der Agrarmärkte und mit Sondervorschriften für bestimmte landwirtschaftliche Erzeugnisse (Verordnung über die einheitliche GMO) (ABl. 2007, L 299, S. 1).

30. Hieraus lässt sich demnach meines Erachtens schlüssig ableiten, dass das Unionsrecht es nicht verbietet, dass ein Nichterzeuger einer EO angehört. Die Mitgliedstaaten können diese Möglichkeit in ihren Rechtsvorschriften sogar ausdrücklich vorsehen, was der französische Gesetzgeber auch getan hat [19].

31. Was insbesondere den Fall betrifft, dass es sich bei dem Mitglied, das kein Erzeuger ist, um einen Verband handelt, ist der Schutz zu beachten, der mit dem Grundrechtscharakter der Vereinigungsfreiheit verbunden ist, die auch die Verbandsfreiheit einschließt, wie sie in Art. 11 der am 4. November 1950 in Rom unterzeichneten Europäischen Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten (im Folgenden: EMRK) gewährleistet ist.

32. Der durch den Grundrechtscharakter dieser Freiheit gewährte Schutz bezieht sich nicht nur namentlich auf die Bildung einer solchen Vereinigung, die Freiheit, sich zusammenzuschließen oder nicht [20], sondern erfasst auch die Handlungsmöglichkeiten und Tätigkeiten dieser Vereinigung [21].

33. Da Art. 12 Abs. 1 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union (im Folgenden: Charta) auch die Vereinigungsfreiheit betrifft, wie sie in Art. 11 EMRK garantiert ist, ist die oben angeführte Rechtsprechung zu beachten [22].

34. Unionsrechtsakte wie die GMO-Verordnung sind nämlich nach ständiger Rechtsprechung notwendigerweise im Licht der durch die Charta garantierten Grundrechte auszulegen [23].

35. Im Übrigen ist, auch wenn aus den dem Gerichtshof vorliegenden Informationen nicht hervorgeht, dass es sich bei der Beteiligung der CGB an einer EO im vorliegenden Fall um eine neue Strategie auf Verbandsebene handelt, nicht auszuschließen, dass dies der Fall sein könnte.

36. Dies gilt umso mehr, als die Verbände als berufsständische Organisationen in einem bestimmten Sektor ein Interesse daran haben können, Unterstützung zu leisten oder bei wichtigen oder technischen Fragen als Bindeglied zu dienen. Auf die Frage in der mündlichen Verhandlung nach den möglichen Vorteilen der Beteiligung eines angeschlossenen Nichterzeugers wie eines Verbands an einer EO haben die SICA, die französische Regierung und die Kommission deren unterstützende Rolle bei der Entwicklung der EO hervorgehoben, insbesondere in Bezug auf Produktionsmethoden und -techniken sowie die Herausforderungen des Klimawandels.

[19] Art. D.555-14 des Code rural et de la pêche maritime (France) (Gesetzbuch für Landwirtschaft und Seefischerei [Frankreich], im Folgenden: CRPM) lautet:
„Natürliche oder juristische Personen, die keine Erzeuger sind, können Mitglieder einer [EO] sein, sofern die angeschlossenen Erzeuger in der Generalversammlung mindestens 75 % der Stimmrechte ausüben und im Fall einer [EO] in Form einer Gesellschaft 75 % der Gesellschaftsanteile halten.
Die Mitglieder, die keine Erzeuger sind, sind bei Entscheidungen betreffend den Betriebsfonds nicht stimmberechtigt."

[20] Als Beispiel für die Freiheit, einer Erzeugervereinigung nicht anzugehören, obwohl die nationalen Vorschriften die Weinerzeuger verpflichteten, die Gesamtheit ihrer Produktion zu übertragen, vgl. EGMR, Urteil vom 3. Dezember 2015, Mytilinaios und Kostakis/Griechenland (CE:ECHR:2015:1203JUD002938911, §§ 53 und 65).

[21] Vgl. EGMR, Urteil vom 3. September 2020, Yordanovi/Bulgarien (CE:ECHR:2020:0903JUD001115711, § 62 und die dort angeführte Rechtsprechung).

[22] Gemäß Art. 52 Abs. 3 der Charta haben die in der Charta enthaltenen Grundrechte, soweit sie den durch die EMRK garantierten Rechten entsprechen, die gleiche Bedeutung und Tragweite, wie sie ihnen in der EMRK verliehen wird. Als Beispiel für die Entsprechung von Art. 11 EMRK und Art. 12 Abs. 1 der Charta vgl. Schlussanträge des Generalanwalts Cruz Villalón in der Rechtssache Alemo-Herron u. a. (C-426/11, EU:C:2013:82, Nrn. 42 ff.).

[23] Vgl. Urteil vom 21. Dezember 2016, Tele2 Sverige und Watson u. a. (C-203/15 und C-698/15, EU:C:2016:970, Rn. 91 und die dort angeführte Rechtsprechung).

37. Der Nutzen der Mitgliedschaft eines berufsständischen Verbands in einer EO ist daher nicht rein hypothetisch.

38. Folglich gehört die Mitgliedschaft eines Verbands in einer EO zu den verschiedenen Handlungsmöglichkeiten, die eine solche Organisation verfolgen kann. Ganz allgemein kann die Mitgliedschaft eines Verbands in einer EO als angeschlossener Nichterzeuger zur Förderung und Verwirklichung der den EO zugewiesenen Zielen beitragen [24].

39. Ich bin daher der Ansicht, dass die GMO-Verordnung dem nicht entgegensteht, dass eine EO auch Nichterzeuger zu ihren Mitgliedern zählt, zu denen wiederum Verbände gehören können.

40. Dies vorausgeschickt, ist nun die erste Frage des vorlegenden Gerichts zu prüfen.

2. Anwendungsbereich der Regel der Mitgliedschaft in nur einer einzigen EO

41. Die Beteiligten des Verfahrens vor dem Gerichtshof schlagen zwei unterschiedliche Auslegungen vor.

42. Nach Auffassung von Saint-Louis Sucre legt Art. 153 Abs. 1 Buchst. b der GMO-Verordnung ohne Unterschied die Regel der Mitgliedschaft in nur einer einzigen EO fest.

43. Die SICA, die französische Regierung und die Kommission machen im Wesentlichen geltend, diese Regel beziehe sich nur auf die Erzeuger und könne daher nicht auf einen angeschlossenen Nichterzeuger angewandt werden.

44. Die Argumentation von Saint Louis-Sucre und die Zweifel des vorlegenden Gerichts in Bezug auf die Regel der Mitgliedschaft in nur einer einzigen EO scheinen zum Teil auf die französische Sprachfassung von Art. 153 Abs. 1 zurückzuführen zu sein, da in dieser Fassung ohne weitere Erläuterung nur von den „membres“ („Mitglieder“) der EO die Rede ist. Dabei handelt es sich nicht um die einzige Sprachfassung, die in diese Richtung geht [25]. In den meisten anderen Sprachfassungen wird jedoch präzisiert, dass es sich um die „membres producteurs“ („Erzeugermitglieder“) handelt [26].

45. In diesem Zusammenhang ist auf die ständige Rechtsprechung hinzuweisen, nach der grundsätzlich allen Sprachfassungen einer Unionshandlung der gleiche Wert beizumessen ist. Um die einheitliche Auslegung des Unionsrechts zu wahren, muss daher, wenn die Sprachfassungen voneinander abweichen, die betreffende Bestimmung anhand von Sinn und Zweck der Regelung ausgelegt werden, zu der sie gehört [27].

46. Hierzu ist anzumerken, dass die Regel der Mitgliedschaft in nur einer einzigen EO in einer weiteren Bestimmung der GMO-Verordnung konkretisiert wird, nämlich in deren Art. 152 Abs. 1a Buchst. d. In dieser Bestimmung beziehen sich die verschiedenen Sprachfassungen tatsächlich auf die angeschlossenen Erzeuger.

[24] Vgl. hierzu Art. 152 Abs. 1 Buchst. c Ziff. v, vi, viii, ix und xi der GMO-Verordnung, angeführt in Nr. 20 der vorliegenden Schlussanträge.

[25] In der kroatischen Sprachfassung heißt es „članova“, in der italienischen „aderenti“ und in der rumänischen „membrilor“.

[26] „Productores asociados“ in der spanischen Sprachfassung, „de tilsluttede producenter“ in der dänischen, „Erzeuger“ in der deutschen, „producer members“ in der englischen, „aangesloten producenten“ in der niederländischen, „producentów będących jej członkami“ in der polnischen und „os produtores seus membros“ in der portugiesischen Sprachfassung.

[27] Vgl. Urteil vom 20. Februar 2018, Belgien/Kommission (C-16/16 P, EU:C:2018:79, Rn. 49 und die dort angeführte Rechtsprechung).

47. Da in beiden Bestimmungen auf die „Erzeugnisse“ Bezug genommen wird, ist wohl davon auszugehen, dass diejenigen Personen gemeint sind, die eine landwirtschaftliche Tätigkeit im Sinne von Art. 4 Abs. 1 Buchst. a und c der Verordnung (EU) Nr. 1307/2013 [28] ausüben, also die Erzeuger.

48. Hinsichtlich des Gesetzgebungsverfahrens ist festzustellen, dass die Regel der Mitgliedschaft in nur einer einzigen EO im Bereich der GAP wohl erstmals in der Verordnung (EG) Nr. 1182/2007 [29] für den Obst- und Gemüsesektor eingeführt wurde. Die Regel wurde einige Monate später in Art. 125a der Verordnung Nr. 1234/2007 aufgegriffen und erweitert, der mit Art. 1 der Verordnung (EG) Nr. 361/2008 [30] eingefügt wurde. Anzumerken ist auch, dass die Formulierung dieser Bestimmung so, wie sie im ursprünglichen Kommissionsvorschlag [31] vorgesehen war, unverändert angenommen wurde. Da dieser Vorschlag nicht näher erläutert wurde, lassen sich dem Gesetzgebungsverfahren die tatsächlichen Beweggründe des Gesetzgebers nicht entnehmen.

49. Auf die Frage in der mündlichen Verhandlung nach Sinn und Zweck der Regel der Mitgliedschaft in nur einer einzigen EO haben die SICA, die französische Regierung und die Kommission ausgeführt, dass diese Regel dazu diene, das Angebot eines bestimmten Erzeugnisses zu bündeln und dadurch die Position seiner Erzeuger zu stärken, um die Geschäftsbeziehungen wieder in ein Gleichgewicht zu bringen.

50. Ein solches Verständnis dieser Regel dürfte durch die in Art. 153 Abs. 1 Buchst. b der GMO-Verordnung vorgesehene Ausnahme bestätigt werden. Diese Bestimmung erlaubt nämlich eine Abweichung von diesem Grundsatz, wenn „die angeschlossenen Erzeuger zwei getrennte Produktionseinheiten in unterschiedlichen geografischen Gebieten besitzen“. Dasselbe gilt für die Ausnahme in Art. 152 Abs. 1a Unterabs. 3 dieser Verordnung, der bestimmt, dass die Mitgliedstaaten von der Bedingung gemäß Art. 152 Abs. 1a Buchst. d der Verordnung abweichen können, „[wenn] die angeschlossenen Erzeuger zwei getrennte Produktionseinheiten in unterschiedlichen geografischen Gebieten besitzen“. Diese Ausnahmen von der Regel der Mitgliedschaft in nur einer einzigen EO zeigen, dass diese Regel ab einem bestimmten geografischen Umfang an ihre eigenen Grenzen stoßen würde, da das Festhalten an einer solchen Regel zum Zweck der Bündelung des Angebots eines bestimmten Erzeugnisses keinen Sinn mehr ergäbe.

51. Die wenigen Beiträge zu diesem Thema im Schrifttum scheinen den Sinn und Zweck der Regel der Mitgliedschaft in nur einer einzigen EO für das angebotene Erzeugnis ebenfalls zu stützen. In Bezug auf die Verordnung Nr. 1234/2007, der Vorläuferverordnung der aktuellen GMO-Verordnung, wird argumentiert, dass diese Regel der Mitgliedschaft in nur einer einzigen

[28] Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Dezember 2013 mit Vorschriften über Direktzahlungen an Inhaber landwirtschaftlicher Betriebe im Rahmen von Stützungsregelungen der Gemeinsamen Agrarpolitik und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 637/2008 des Rates und der Verordnung (EG) Nr. 73/2009 des Rates (ABl. 2013, L 347, S. 608).

[29] Verordnung des Rates vom 26. September 2007 mit besonderen Vorschriften für den Obst- und Gemüsesektor zur Änderung der Richtlinien 2001/112/EG und 2001/113/EG sowie der Verordnungen (EWG) Nr. 827/68, (EG) Nr. 2200/96, (EG) Nr. 2201/96, (EG) Nr. 2826/2000, (EG) Nr. 1782/2003 und (EG) Nr. 318/2006 und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 2202/96 (ABl. 2007, L 273, S. 1).

[30] Verordnung des Rates vom 14. April 2008 zur Änderung der Verordnung Nr. 1234/2007 (ABl. 2008, L 121, S. 1).

[31] Vorschlag für eine Verordnung des Rates zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1234/2007 über eine gemeinsame Organisation der Agrarmärkte und mit Sondervorschriften für bestimmte landwirtschaftliche Erzeugnisse („Verordnung über die einheitliche GMO“) (KOM[2007] 854 endgültig – 2007/0290 [CNS]).

EO verhindern solle, dass die Erzeuger das Angebot eines bestimmten Erzeugnisses splitten können, und damit der Entstehung eines Wettbewerbs zwischen diesen Organisationen vorbeugen solle [32].

52. Es scheint daher, dass die Bündelung des Angebots eine Begründung für die Regel der Mitgliedschaft in nur einer einzigen EO ist.

53. Darüber hinaus trägt diese Regel zur Erreichung der Ziele der GAP [33] bei, da sie es erlaubt, die Stellung der Erzeuger angesichts einer immer stärkeren Konzentration der Nachfrage zu stärken [34].

54. Festzustellen ist, dass sich die Bündelung des Angebots bezogen auf die Erzeugnisse, soweit sie als plausible Begründung für die Regel der Mitgliedschaft in nur einer einzigen EO angesehen werden kann, nur an die angeschlossenen Erzeuger richtet und nicht an die anderen Mitglieder der EO.

55. Ich bin daher der Ansicht, dass die Regel der Mitgliedschaft in nur einer einzigen EO nur die angeschlossenen Erzeuger betrifft.

56. In ihren Erklärungen vor dem Gerichtshof bringt Saint-Louis Sucre vor, die Mitgliedschaft eines Verbands in einer EO könne aus wettbewerbsrechtlicher Sicht problematisch sein.

57. Im Urteil APVE hat der Gerichtshof darauf hingewiesen, dass eine anerkannte EO die Aufgabe habe, eine planvolle und insbesondere in quantitativer und qualitativer Hinsicht nachfragegerechte Erzeugung sicherzustellen, das Angebot zu bündeln und die Erzeugung ihrer Mitglieder zu vermarkten sowie die Produktionskosten zu optimieren und die Erzeugerpreise zu stabilisieren. Hierfür müsse eine EO aber auf andere Mittel zurückgreifen als die, die das normale Funktionieren der Märkte bestimmten, insbesondere auf bestimmte Formen der Koordinierung und Abstimmung unter Erzeugern. Deshalb müssten Verhaltensweisen dieser Organisationen, die zur Erreichung eines oder mehrerer der ihnen im Rahmen der gemeinsamen Marktorganisation, zu der sie gehören, anvertrauten Ziele erforderlich sind, insbesondere dem Kartellverbot gemäß Art. 101 Abs. 1 AEUV entzogen sein. Sonst würden den EO die Mittel zur Erreichung dieser Ziele entzogen [35].

58. Damit gilt die Befreiung von den Vorschriften des Wettbewerbsrechts nur innerhalb einer anerkannten EO oder einer anerkannten Vereinigung von EO [36]. Außerhalb dieses Rahmens kommen diese Regeln wieder zur Anwendung.

59. Bei näherer Betrachtung lässt sich dem Vorbringen von Saint-Louis Sucre im Wesentlichen die Befürchtung eines möglichen Kollusionsrisikos entnehmen, wenn ein und derselbe Verband zwei verschiedenen EO angehören könnte.

[32] Mögele, R., und Erlbacher, F., *Single Common Market Organisation*, C. H. Beck, Hart, Nomos, München, 2011, S. 549.

[33] Vgl. Nrn. 17 ff. der vorliegenden Schlussanträge.

[34] Vgl. Urteil APVE (Rn. 65).

[35] Urteil APVE (Rn. 42 bis 44).

[36] Vgl. Urteil APVE.

60. Es sei darauf hingewiesen, dass die GMO-Verordnung in einem solchen Fall der Anwendung der Vorschriften des Wettbewerbsrechts nicht entgegensteht. So berührt diese Verordnung nicht die Zuständigkeiten der nationalen Behörden, die, wenn sie ein mögliches Kollusionsrisiko sehen, über einen gewissen Spielraum verfügen, um dessen Verwirklichung zu verhindern.

61. Insoweit wurde, wie aus dem Vorabentscheidungsersuchen hervorgeht und die SICA in der mündlichen Verhandlung ausgeführt hat, der SICA bei der Prüfung ihrer Unterlagen für die Anerkennung am 11. Dezember 2019 auferlegt, ihre Geschäftsordnung zu ändern, um den Anmerkungen Rechnung zu tragen, die ihr im Rahmen des Verfahrens zur Prüfung ihres Antrags auf Anerkennung übermittelt worden waren, indem sie entsprechend diesen Anmerkungen in Art. 18 ihrer Geschäftsordnung für den Direktor und die Mitglieder der Erzeugerorganisation, die keine Erzeuger sind, eine Vertraulichkeits- und Ethikklausel aufnimmt.

62. Im Übrigen ist, wie dies in der mündlichen Verhandlung erörtert wurde, der Verfahrensabschnitt der Anerkennung einer EO zwar ein wichtiger Moment, da es sich um eine *ex ante* erfolgende Kontrollphase handelt, während deren die zuständigen nationalen Behörden vier Monate Zeit haben, um über den Antrag auf Anerkennung einer EO zu entscheiden [37], doch ist zu berücksichtigen, dass dies nicht die einzige Kontrollphase ist.

63. Es gibt nämlich mehrere weitere *ex post* erfolgende Kontrollen. Erstens kann die nationale Behörde, die die Anerkennung gewährt hat, diese Entscheidung auch rückgängig machen und die Anerkennung entziehen [38]. Zweitens können die nationalen oder europäischen Wettbewerbsbehörden mit den Verhaltensweisen einer oder mehrerer EO befasst werden. Die neuere Rechtsprechung des Gerichtshofs zeigt, dass dies nicht nur eine theoretische Annahme ist [39]. Drittens wird im Rahmen der Verfahren zur Gewährung von Beihilfen die Zahlung dieser Beihilfen ebenfalls von Kontrollverfahren begleitet.

64. Nach alledem schlage ich dem Gerichtshof vor, die erste Frage dahin zu beantworten, dass die Regel der Mitgliedschaft in nur einer einzigen EO, wie sie sich aus Art. 153 Abs. 1 Buchst. b der GMO-Verordnung ergibt, dahin auszulegen ist, dass sie ausschließlich die der EO angeschlossenen Erzeuger betrifft.

B. Zur zweiten Vorlagefrage

65. Mit seiner zweiten Frage möchte das vorlegende Gericht im Wesentlichen wissen, ob Art. 153 Abs. 2 Buchst. c der GMO-Verordnung dahin auszulegen ist, dass die Kontrolle, die der nationalen Behörde und gegebenenfalls den zuständigen Gerichten obliegt, um zu beurteilen, ob eine EO, die einen Antrag auf Anerkennung gestellt hat, demokratisch funktionieren kann, auf bestimmte Punkte wie die Kapitalbeteiligungen oder die Stimmenverteilung zu beschränken ist oder ob sie so umfassend wie möglich unter Einbeziehung aller Umstände und verfügbaren Informationen erfolgen muss.

[37] Art. 154 Abs. 4 Buchst. a der GMO-Verordnung.

[38] Art. 154 Abs. 4 der GMO-Verordnung.

[39] Vgl. Urteil APVE. In der Rechtssache, in der dieses Urteil ergangen ist, hatten Kontrollen die nationale Wettbewerbsbehörde zu der Feststellung veranlasst, dass mehrere EO, Vereinigungen von EO und nicht anerkannte Einheiten ein komplexes, fortgesetztes Kartell durchgeführt hatten, das insbesondere nach Art. 101 Abs. 1 AEUV verboten war und in Absprachen über den Preis eines Agrarerzeugnisses bestand, nämlich Chicorée.

66. Zur Erinnerung: Gemäß Art. 152 Abs. 1 Buchst. a der GMO-Verordnung können „[die] Mitgliedstaaten … auf Antrag Erzeugerorganisationen anerkennen, die … aus Erzeugern aus bestimmten der in Artikel 1 Absatz 2 genannten Sektoren bestehen und von diesen Erzeugern gemäß Artikel 153 Absatz 2 Buchstabe c kontrolliert werden“.

67. Insbesondere wird zum einen in Art. 152 Abs. 1 Buchst. b der GMO-Verordnung der Umstand hervorgehoben, dass die EO „auf Initiative der Erzeuger gebildet wurden“.

68. Zum anderen verlangt Art. 153 Abs. 2 Buchst. c dieser Verordnung, dass die einer EO angeschlossenen Erzeuger über diese Organisation und deren Entscheidungen eine demokratische Kontrolle ausüben. Aus dieser Bestimmung geht hervor, dass die spezifischen Kriterien, die den Behörden der Mitgliedstaaten die Beurteilung ermöglichen sollen, ob eine EO der demokratischen Kontrolle ihrer Mitglieder unterliegt, in dieser Verordnung nicht festgelegt sind.

69. Die Beteiligten im Verfahren vor dem Gerichtshof stützen sich jeweils auf das Urteil in der Rechtssache Spanien/Kommission [40], das als einer der wenigen Hinweise in der Rechtsprechung der Unionsgerichte zur demokratischen Funktionsweise einer EO anzusehen ist.

70. Auf der einen Seite ist die SICA der Ansicht, dass ausschließlich der Kapitalbesitz und die Zusammensetzung der Stimmenmehrheit zu prüfen seien, ohne Berücksichtigung anderer Verbindungen wie die Mitgliedschaft in demselben berufsständischen Verband oder die Wahrnehmung von Führungsverantwortung in einem solchen Verband.

71. Auf der anderen Seite machen Saint-Louis Sucre, die französische Regierung und die Kommission im Wesentlichen geltend, dass alle relevanten Umstände zu berücksichtigen seien.

72. Die Argumentation der SICA ist meines Erachtens auf eine unvollständige Erfassung des Urteils Spanien/Kommission zurückzuführen.

73. Tatsächlich hat das Gericht in diesem Urteil darauf hingewiesen, dass die Regelung der Union über die EO deren demokratische Funktionsweise gewährleisten solle, und zwar durch zwei Grundsätze. Dies beinhalte, dass zum einen die Mitglieder der EO, die Erzeuger sind, ihre Organisation kontrollieren und deren Entscheidungen uneingeschränkt kontrollieren und dass zum anderen eine EO unter ihren Mitgliedern eine bestimmte Anzahl Erzeuger haben muss [41] und dass grundsätzlich keines dieser Mitglieder mehr als einen bestimmten Prozentsatz an Stimmen haben kann, so dass die EO in gewissem Maß repräsentativ ist [42].

74. Im Zusammenhang mit der Prüfung dieses zweiten Grundsatzes führt das Gericht aus, dass „die Identität der natürlichen oder juristischen Personen, die das Kapital der Mitglieder der [EO] halten, nicht außer Acht gelassen werden [kann]“ [43].

75. Hierbei beschränkt sich das Gericht nicht auf eine formalistische Untersuchung einer sichtbaren Unabhängigkeit der Mitglieder der EO. Diese Untersuchung umfasst vielmehr eine Prüfung der Mechanismen und Umstände der tatsächlichen Ausübung der Befugnis zur Kontrolle der EO und der uneingeschränkten Kontrolle ihrer Entscheidungen sowie eine

[40] Urteil vom 6. März 2012, Spanien/Kommission (T-230/10, im Folgenden: Urteil Spanien/Kommission, EU:T:2012:105).

[41] Unter den hier gegebenen Umständen Art. 154 Abs. 1 Buchst. b der GMO-Verordnung.

[42] Urteil Spanien/Kommission (Rn. 47 bis 49, 51 und 52).

[43] Urteil Spanien/Kommission (Rn. 50)

Überprüfung der Personen, die sich hinter den juristischen Personen oder den natürlichen Personen verbergen könnten, die vordergründig auftreten [44]. Damit ist die Möglichkeit der Ausübung einer tatsächlichen Kontrolle über die Entscheidungen einer EO ein entscheidendes Element bei der Prüfung ihrer demokratischen Funktionsweise.

76. Den Erkenntnissen aus dem Urteil Spanien/Kommission ist meines Erachtens nicht nur zuzustimmen, sondern sie können auch auf die vorliegende Rechtssache übertragen werden.

77. Diese Erkenntnisse müssen jedoch noch ergänzt werden.

78. Aus diesem Urteil folgt meines Erachtens nämlich, dass die Kontrolle der nationalen Behörde, die über die Anerkennung einer EO zu entscheiden hat, alle denkbaren Abhängigkeiten berücksichtigen muss, sowohl zwischen den angeschlossenen Erzeugern als auch zwischen den angeschlossenen Erzeugern und den angeschlossenen Nichterzeugern.

79. Hierzu sind insbesondere die Regelungen für die Funktionsweise der EO wie z. B. die Satzung und die Geschäftsordnung zu untersuchen, daneben die Identität aller Mitglieder, aus denen sich die EO zusammensetzt, vor allem die unmittelbaren und mittelbaren Kontrollmöglichkeiten, um die Abhängigkeiten festzustellen, die zwischen den Mitgliedern bestehen können, unabhängig davon, ob sie Erzeuger sind oder nicht, und außerdem jede andere Information, über die die nationale Behörde verfügt oder von der sie bei der Prüfung des Antrags auf Anerkennung Kenntnis nehmen kann.

80. Da es sich bei einer EO um eine Organisation handelt, die „auf Initiative der Erzeuger“ gebildet und „von diesen kontrolliert“ wird, d. h., die Erzeuger üben „über ihre Organisation und deren Entscheidungen“ die Kontrolle aus [45], ist der Beteiligung von Mitgliedern, die keine Erzeuger sind, an einer EO besondere Aufmerksamkeit zu widmen, um zu verhindern, dass der mit der GMO-Verordnung geschaffene Rahmen als Deckmantel zur Umgehung insbesondere der wettbewerbsrechtlichen Vorschriften dient.

81. Es ist also u. a. darauf zu achten, dass die angeschlossenen Erzeuger mindestens die Mehrheit der Stimmen innerhalb der EO haben [46] und dass die Nichterzeuger nicht über andere unmittelbare oder mittelbare Möglichkeiten verfügen, um die Geschäfte der EO faktisch zu kontrollieren [47].

[44] Urteil Spanien/Kommission (Rn. 52).

[45] Art. 152 Abs. 1 Buchst. a und b sowie Art. 153 Abs. 2 Buchst. c der GMO-Verordnung.

[46] Art. R. 532-3 CRPM, der auf eine [EO] wie die im Ausgangsverfahren in Rede stehende anwendbar ist, sieht vor:
„Die Satzung der Gesellschaft muss Bestimmungen enthalten, nach denen die Landwirte, die Vereinigungen, die ländlichen Kreditgenossenschaften auf Gegenseitigkeit angehören können, und gegebenenfalls die ländlichen Kreditgenossenschaften auf Gegenseitigkeit jederzeit zusammen über mindestens die Hälfte der Stimmen in den Generalversammlungen der Gesellschaft verfügen können.
Kein Mitglied darf mehr als 40 % der Stimmen besitzen.
Bei mehr als zehn Mitgliedern darf jedoch kein Mitglied mehr als 10 % der Stimmen besitzen. Von diesem Verbot sind sowohl die ländlichen Kreditgenossenschaften auf Gegenseitigkeit als auch die Genossenschaften und ihre Vereinigungen ausgenommen. In der Satzung kann diesen Genossenschaften und Vereinigungen im Rahmen der Anzahl ihrer Anteile oder Beteiligungen eine Stimmenanzahl im Verhältnis zur Anzahl ihrer Mitglieder oder im Verhältnis zur Anzahl der Mitglieder der selbst angeschlossenen Genossenschaften gewährt werden.“
In diesem Zusammenhang ist auch Art. D.555-14 CRPM zu erwähnen, zitiert in Fn. 19 der vorliegenden Schlussanträge.

[47] Vgl. in diesem Sinne Urteil vom 15. Juni 1989, Stute Nahrungsmittelwerke (77/88, EU:C:1989:249, Rn. 15).

82. Hierfür muss die Kontrolle der nationalen Behörden auf den jeweiligen Einzelfall bezogen und umfassend sein, und es muss auf eine Reihe von Indizien abgestellt werden [48].

83. Dieser realistische Ansatz in Bezug auf den Umfang der Kontrolle wird meines Erachtens durch Art. 154 Abs. 1 Buchst. c der GMO-Verordnung bestätigt, da diese Bestimmung von der Behörde, die über den Antrag auf Anerkennung entscheidet, verlangt, dass sie sich mit den Modalitäten der künftigen und konkreten Umsetzung vorausschauend befasst, was sowohl die Bündelung von Ressourcen als auch etwaige gemeinsame Verhaltensweisen der Mitglieder anbelangt.

84. Ich möchte noch eine letzte Klarstellung vornehmen wegen der besonderen Umstände des Rechtsstreits, mit dem das vorlegende Gericht befasst ist, da sich die Klägerin des Ausgangsverfahrens insbesondere gegen die unmittelbare oder mittelbare Beteiligung eines Verbands an der SICA wendet.

85. Wie dies in der mündlichen Verhandlung erörtert wurde und nicht nur von der SICA, sondern auch von der französischen Regierung und der Kommission gesehen wird, ist davon auszugehen, dass die bloße Zugehörigkeit einer natürlichen Person oder einer juristischen Person, die als Erzeuger oder Nichterzeuger Mitglied einer EO ist, zu einem berufsständischen Verband für sich genommen nicht geeignet ist, diesem Mitglied seine Autonomie und Entscheidungsfreiheit zu nehmen. Dasselbe gilt für die Wahrnehmung von Verantwortung in solchen Organisationen.

86. Wie im Rahmen der Erörterung der ersten Frage dargelegt worden ist, kann nämlich wegen des Schutzes, den die Verbandsfreiheit in Art. 12 Abs. 1 der Charta [49] genießt, aus solchen Tätigkeiten in einem berufsständischen Verband keine Kollusion abgeleitet werden, die zu einer Koordinierung oder Abstimmung des Angebots führen würde, die den durch die GMO-Verordnung vorgegebenen Rahmen verlassen und allein schon deshalb einen Verstoß gegen die Vorschriften des Wettbewerbsrechts darstellen würde.

87. Folglich beeinträchtigen, sofern keine anderen Faktoren vorliegen, das bloße Bestehen von Verbindungen wie die Zugehörigkeit eines Mitglieds einer EO, sei es Erzeuger oder nicht, zu einem berufsständischen Verband und die mögliche Wahrnehmung von Verantwortung in einer solchen Organisation nicht die demokratische Funktionsweise einer EO im Sinne von Art. 153 Abs. 2 Buchst. c der GMO-Verordnung, so dass sie für sich genommen nicht ausschlaggebend sind.

88. Schließlich können, wie in Nr. 60 der vorliegenden Schlussanträge ausgeführt, die nationalen Behörden, die den Antrag auf Anerkennung prüfen, diese Anerkennung immer von der Umsetzung bestimmter Modalitäten abhängig machen, um das Eintreten etwaiger Kollusionsrisiken wirksamer zu verhindern.

89. Nach alledem bin ich der Ansicht, dass die zweite Frage des vorlegenden Gerichts dahin zu beantworten ist, dass Art. 153 Abs. 2 Buchst. c der GMO-Verordnung in Verbindung mit deren Art. 154 Abs. 1 dahin auszulegen ist, dass die Kontrolle, die der nationalen Behörde und gegebenenfalls den zuständigen Gerichten obliegt, um zu beurteilen, ob eine EO, die einen Antrag auf Anerkennung gestellt hat, demokratisch funktionieren kann, so umfassend wie

[48] Zur Anwendung dieser indiziengestützten Methode in der Rechtsprechung des Gerichtshofs vgl. entsprechend Urteil vom 14. September 2017, Nogueira u. a. (C-168/16 und C-169/16, EU:C:2017:688, Rn. 62 und die dort angeführte Rechtsprechung).

[49] Vgl. Nrn. 32 bis 38 der vorliegenden Schlussanträge.

möglich unter Einbeziehung aller Umstände und ihr vorliegenden Informationen erfolgen muss, wobei die Zugehörigkeit der Mitglieder der EO zu einem berufsständischen Verband oder ihre Wahrnehmung von Verantwortung innerhalb eines solchen Verbands für sich genommen kein ausschlaggebendes Kriterium sind.

V. Ergebnis

90. Nach alledem schlage ich dem Gerichtshof vor, die vom Conseil d'État (Staatsrat, Frankreich) zur Vorabentscheidung vorgelegten Fragen wie folgt zu beantworten:

1. Die Regel der Mitgliedschaft in nur einer einzigen Erzeugerorganisation (EO), wie sie sich aus Art. 153 Abs. 1 Buchst. b der Verordnung Nr. 1308/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Dezember 2013 über eine gemeinsame Marktorganisation für landwirtschaftliche Erzeugnisse und zur Aufhebung der Verordnungen (EWG) Nr. 922/72, (EWG) Nr. 234/79, (EG) Nr. 1037/2001 und (EG) Nr. 1234/2007 des Rates in der durch die Verordnung (EU) 2017/2393 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Dezember 2017 geänderten Fassung ergibt,

   ist dahin auszulegen, dass

   sie ausschließlich die der EO angeschlossenen Erzeuger betrifft.

2. Art. 153 Abs. 2 Buchst. c der Verordnung Nr. 1308/2013 in der durch die Verordnung 2017/2393 geänderten Fassung in Verbindung mit deren Art. 154 Abs. 1

   ist dahin auszulegen, dass

   die Kontrolle, die der nationalen Behörde und gegebenenfalls den zuständigen Gerichten obliegt, um zu beurteilen, ob eine EO, die einen Antrag auf Anerkennung gestellt hat, demokratisch funktionieren kann, so umfassend wie möglich unter Einbeziehung aller Umstände und ihr vorliegenden Informationen erfolgen muss, wobei die Zugehörigkeit der Mitglieder der EO zu einem berufsständischen Verband oder ihre Wahrnehmung von Verantwortung innerhalb eines solchen Verbands für sich genommen kein ausschlaggebendes Kriterium sind.