DOMSTOLENS DOM

5. november 2002 *

I sag C-325/00,

Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved J.C. Schieferer og C. Schmidt, som befuldmægtigede, og med valgt adresse i Luxembourg,

sagsøger,

mod

Forbundsrepublikken Tyskland ved W.-D. Plessing, som befuldmægtiget, bistået af Rechtsanwalt M. Loschelder,

sagsøgt,

angående en påstand om, at det fastslås, at Forbundsrepublikken Tyskland har tilsidesat de forpligtelser, der påhviler den i henhold til EF-traktatens artikel 30 (efter ændring nu artikel 28 EF), idet den har givet tilladelse til at anvende et kvalitetsmærke med teksten »Markenqualität aus deutschen Landen« (mærkekvalitet fra Tyskland) på færdigprodukter af en bestemt kvalitet, der er fremstillet i Tyskland,

* Processprog: tysk.

har

DOMSTOLEN

sammensat af præsidenten, G.C. Rodríguez Iglesias, afdelingsformændene J.-P. Puissochet og M. Wathelet samt dommerne C. Gulmann (refererende dommer), A. La Pergola, P. Jann og V. Skouris, F. Macken, N. Colneric, S. von Bahr og J.N. Cunha Rodrigues,

generaladvokat: F.G. Jacobs
justitssekretær: R. Grass,

på grundlag af den refererende dommers rapport,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 14. marts 2002,

afsagt følgende

Dom

1 Ved stævning indleveret til Domstolens Justitskontor den 4. september 2000 har Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber i medfør af artikel 226 EF anlagt sag med påstand om, at det fastslås, at Forbundsrepublikken Tyskland har tilsidesat de forpligtelser, der påhviler den i henhold til EF-traktatens artikel 30 (efter ændring nu artikel 28 EF), idet den har givet tilladelse til at anvende et kvalitetsmærke med teksten »Markenqualität aus deutschen Landen« (mærkekvalitet fra Tyskland) på færdigprodukter af en bestemt kvalitet, der er fremstillet i Tyskland.

Tvistens baggrund

2 Ved Gesetz über die Errichtung eines zentralen Fonds zur Absatzförderung der deutschen Land- und Ernährungswirtschaft (Absatzfondsgesetzt) (lov om etablering af en central fond med henblik på fremme af afsætningen i den tyske landbrugs- og fødevareindustri af 26.6.1969) (BGBl. 1969 I, s. 635), i den konsoliderede udgave af 21. juni 1993 (BGBl. 1993 I, s. 998, herefter »AbsFondsG«), blev der etableret en fond benævnt »Absatzförderungsfonds der deutschen Land- und Ernährungswirtschaft (Absatzfonds)« (herefter »fonden«). I henhold til AbsFondsG's § 2, stk. 1, har fonden navnlig til formål på centralt niveau at fremme afsætning og anvendelse af produkter hidrørende fra den tyske landbrugs- og fødevareindustri gennem skabelse af nye markeder og stimuleringen af eksisterende markeder i og uden for Tyskland.

3 I henhold til AbsFondsG's § 4 ledes fonden af en direktion bestående af tre medlemmer, som vælges af bestyrelsen og udpeges af dennes formand. Udpegelsen skal godkendes af den kompetente forbundsminister. I henhold til § 5 i samme lov består bestyrelsen af 21 medlemmer, som udnævnes af forbundsministeren. Heraf udpeges fem medlemmer på forslag af partierne repræsenteret i den tyske Bundestag, tretten medlemmer på forslag af den tyske landbrugs- og fødevaresektor og tre medlemmer på forslag af det centrale organ, der har til opgave at varetage fondens opgaver, som nævnt i præmis 5 i nærværende dom.

4 I henhold til AbsFondsG's § 10 finansieres fondens virksomhed gennem obligatoriske bidrag indbetalt af virksomheder inden for den tyske landbrugs- og fødevaresektor. Pligten til at bidrage til fonden gælder for alle virksomheder inden for de pågældende sektorer. Fonden er en samarbejdsorganisation for erhvervslivet, som bygger på et solidarisk fællesskab. Indtægterne i form af

obligatoriske bidrag anvendes udelukkende til formål, som er i det solidariske fællesskabs interesse.

5 AbsFondsG's § 2, stk. 2, bestemmer, at fonden udøver sine opgaver gennem et centralt organ for industrien (»einer zentralen Einrichtung der Wirtschaft«). Dette centrale organ er Centrale Marketing-Gesellschaft der deutschen Agrarwirtschaft mbH (herefter »CMA«). CMA er et anpartsselskab (GmbH), som i henhold til AbsFondsG's § 2, stk. 2 og 4, har til opgave at fremme afsætning og anvendelse af produkter hidrørende fra de berørte sektorer i den tyske industri ved hjælp af de ressourcer, som tildeles CMA via fonden.

6 CMA's vedtægter — som oprindeligt blev godkendt af den kompetente forbundsminister — bestemmer i § 9, at der skal etableres et tilsynsråd bestående af 26 medlemmer, der udpeges af selskabsdeltagernes generalforsamling. Selskabsdeltagerne er brancheorganisationer inden for den tyske landbrugs- og fødevaresektor, som har andele i selskabet. Tre medlemmer af tilsynsrådet udpeges i henhold til AbsFondsG's § 2, stk. 2, efter indstilling fra fonden, mens de øvrige 23 medlemmer i medfør af § 9 i CMA's vedtægter udpeges efter indstilling fra de pågældende brancheorganisationer.

7 § 2 i CMA's vedtægter lyder:

»1) Selskabet bistår fonden til fremme af afsætningen i den tyske landbrugs- og fødevareindustri og har til formål på centralt niveau at fremme afsætning og anvendelse af produkter fra den tyske landbrugs- og fødevareindustri.

2) Til dette formål skal selskabet iværksætte alle passende foranstaltninger med henblik på at skabe nye markeder og stimulere de eksisterende markeder i og uden for Tyskland, herunder:

[...]

d) fremme brugen af oprindelses- og kvalitetsmærkning

[...]

3) Selskabet skal iagttage de retningslinjer, som fonden udsteder, og skal ved udøvelsen af sine aktiviteter, navnlig for så vidt angår anvendelsen af de finansielle midler, det har til rådighed, tage udgangspunkt i den tyske landbrugs- og fødevaresektors generelle interesser.

4) Selskabet må ikke selv drive erhvervsmæssig handels- eller agentvirksomhed. Bortset fra pligten til at udøve sine aktiviteter i overensstemmelse med sædvanlige handelsprincipper handler selskabet uden gevinst for øje og begrænser sine aktiviteter til at fremme den tyske landbrugs- og fødevaresektor.«

8 I henhold til vedtægternes § 2, stk. 2, litra d), udsteder CMA et kvalitetsmærke (»Gütezeichen«), som giver ret til at anbringe betegnelsen »Markenqualität aus deutschen Landen« (herefter »CMA-mærket«) på de pågældende produkter. Efter anmodning fra en tysk landbrugs- eller fødevarevirksomhed tildeles mærket produkter, der opfylder de kvalitetskrav, der er fastsat af CMA. CMA efterprøver løbende — ved hjælp af uafhængige laboratorier — om de produkter, der har

fået tilladelse til at bære mærket, lever op til de relevante kvalitetskrav. CMA forbeholder retten til at anvende mærket for produkter fremstillet i Tyskland, hvad enten de er fremstillet på grundlag af råvarer, der stammer fra Tyskland, eller importerede råvarer.

9 Når CMA har kontrolleret, at en virksomheds produkter opfylder betingelserne for tildeling af mærket, indgår CMA en licensaftale med den pågældende virksomhed.

10 CMA-mærket har eksisteret siden starten af 1970'erne og bliver ifølge de oplysninger, der fremgår af sagens akter, anvendt af 2 538 virksomheder for 11 633 forskellige produkter, der fordeler sig over 23 produktionssektorer.

Den administrative procedure

11 Efter en undersøgelse foretaget i 1992 med henblik på at lave en fortegnelse over de kvalitetsmærker, der eksisterer i medlemsstaterne inden for sektoren for landbrugsprodukter og fødevarer, informerede Kommissionen ved skrivelser af 6. juli 1994 og 18. oktober 1995 den tyske regering om, at tildeling af CMA-mærket på de betingelser, der er beskrevet i præmis 2-9 i nærværende dom (herefter »den omtvistede ordning«), efter Kommissionens opfattelse udgjorde en krænkelse af princippet om frie varebevægelser som fastsat i traktatens artikel 30.

12 Kommissionen tilsendte den 22. januar 1998 den tyske regering en åbningsskrivelse vedrørende CMA-mærket, hvorpå den tyske regering svarede den 3. juni 1998. Da Kommissionen fandt den tyske regerings svar utilfredsstillende,

tilstillede den den 11. december 1998 Forbundsrepublikken Tyskland en begrundet udtalelse, hvori den opfordrede Forbundsrepublikken Tyskland til at træffe de nødvendige foranstaltninger for at efterkomme sine forpligtelser i henhold til traktatens artikel 30 inden for en frist på to måneder fra meddelelsen af udtalelsen. Den tyske regering svarede den 16. marts 1999, at tildelingen af nævnte mærke var i overensstemmelse med fællesskabsretten.

13 Under disse omstændigheder besluttede Kommissionen at anlægge nærværende sag.

Søgsmålet

Spørgsmålet, om den omtvistede ordning har karakter af en offentlig foranstaltning, der kan tilregnes medlemsstaten

14 Den tyske regering har gjort gældende, at CMA's aktiviteter ikke henhører under de offentlige myndigheders kompetence og derfor ikke falder ind under anvendelsesområdet for traktatens artikel 30. Den tyske regering har navnlig gjort gældende, at til forskel fra de omstændigheder, der forelå i dommen af 24. november 1982, Kommissionen mod Irland (sag 249/81, Sml. s. 4005), er CMA ikke blot etableret som et privat kapitalselskab, men dets organer er også udpeget i overensstemmelse med privatretlige regler, og dets midler hidrører fra erhvervsdrivende.

15 Regeringen har desuden anført, at anvendelsen af CMA-mærket ikke er reguleret ved lov eller nogen anden statslig akt, men reguleres ved aftaler, der indgås mellem CMA og virksomhederne. CMA indgår licensaftaler med virksomhederne på eget ansvar, og ingen licenstager er i henhold til statslige akter eller på noget andet grundlag forpligtet til at indgå en sådan aftale. Desuden stammer CMA's

økonomiske midler udelukkende fra bidrag fra virksomhederne, og indtægterne herfra anvendes udelukkende til formål, der er i det solidariske fællesskabs interesse.

16 Endelig har den tyske regering gjort gældende, at hvis fonden faktisk må antages at være et offentligt organ, har den kun indflydelse på CMA's organer på den måde, at tre medlemmer af CMA's tilsynsråd, som har i alt 26 medlemmer, udpeges efter indstilling fra fonden. Statens virksomhed inden for og indflydelse på CMA er begrænset til opkrævning af og kontrol med de bidrag, som CMA modtager, og som udelukkende stammer fra erhvervslivet.

17 I den forbindelse bemærkes det, at CMA, selv om det er etableret som et privat selskab,

— er etableret i medfør af en lov, AbsFondsG, er defineret i denne lov som et centralt organ for industrien og i medfør af denne lov bl.a. har til formål på centralt niveau at fremme afsætning og anvendelse af produkter fra den tyske landbrugs- og fødevareindustri

— i henhold til sine vedtægter, som oprindeligt blev godkendt af den kompetente forbundsminister, skal iagttage de retningslinjer, som udstedes af fonden, som selv er et offentligt organ, og ved udøvelsen af sine aktiviteter, navnlig for så vidt angår anvendelsen af de finansielle midler, det har til rådighed, skal tage udgangspunkt i den tyske landbrugs- og fødevaresektors generelle interesser

— i henhold til reglerne i AbsFondsG finansieres gennem et obligatorisk bidrag fra alle virksomheder inden for de berørte sektorer.

18 Et sådant organ, der er oprettet i medfør af en medlemsstats lovgivning, og som finansieres ved et bidrag, der påhviler producenterne, kan ikke under fællesskabsretten have samme frihed, for så vidt angår fremme af den nationale produktion, som producenterne selv eller som frivillige producentorganisationer (jf. i denne retning dom af 13.12.1983, sag 222/82, Apple and Pear Development Council, Sml. s. 4083, præmis 17). Det skal således overholde de grundlæggende regler i traktaten om frie varebevægelser, når det vedtager en ordning, som er åben for alle virksomheder i de pågældende sektorer, og som kan have virkninger for samhandelen inden for Fællesskabet, som svarer til dem, der følger af en ordning vedtaget af de offentlige myndigheder.

19 Det skal desuden bemærkes, at:

— Fonden er et offentligt organ.

— CMA har pligt til at respektere fondens retningslinjer.

— Finansieringen af CMA's virksomhed, som er reguleret ved lov, sker ved hjælp af midler fra fonden.

— Fonden fører tilsyn med CMA's aktiviteter og den korrekte forvaltning af de midler, som fonden tilfører selskabet.

20 Under disse omstændigheder skal det fastslås, at Kommissionen med rette antog, at den omtvistede ordning kunne tilregnes medlemsstaten.

21 Det følger heraf, at den omtvistede ordning må anses for at være en offentlig foranstaltning i traktatens artikel 30's forstand, som kan tilregnes medlemsstaten.

Hindring af samhandelen

22 Efter fast retspraksis indeholder traktatens artikel 30 et forbud mod enhver af medlemsstaternes bestemmelser eller foranstaltninger, som direkte eller indirekte, aktuelt eller potentielt, kan hindre samhandelen inden for Fællesskabet (jf. bl.a. dom af 11.7.1974, sag 8/74, Dassonville, Sml. s. 837, præmis 5).

23 Den omtvistede ordning har — i det mindste potentielt — restriktive virkninger for de frie varebevægelser mellem medlemsstaterne. En sådan ordning, der er indført med det formål at fremme salget af produkter fra landbrugs- og fødevareindustrien fremstillet i Tyskland, og hvor reklamebudskabet under-

streger de pågældende produkters tyske oprindelse, kan nemlig tilskynde forbrugerne til at købe produkterne med CMA-mærket i stedet for importerede produkter (jf. i samme retning dommen i sagen Kommissionen mod Irland, præmis 25, og Apple and Pear Development Council-dommen, præmis 18).

24 Selv om brugen af CMA-mærket er frivillig, udgør den alligevel en hindring for samhandelen, når brugen af dette mærke fremmer eller er egnet til at fremme afsætningen af de pågældende produkter i forhold til andre produkter, der ikke anvender mærket (jf. i samme retning dom af 12.10.1978, sag 13/78, Eggers, Sml. s. 1935, præmis 26).

25 På samme måde må argumentet om, at den omtvistede ordning falder uden for traktatens artikel 30's anvendelsesområde, fordi den forfølger en kvalitetspolitik, forkastes. Spørgsmålet, om der foreligger en hindring i traktatens artikel 30's forstand, skal nemlig vurderes i forhold til den pågældende foranstaltnings virkninger for samhandelen.

Spørgsmålet, om ordningen er begrundet i hensynet til beskyttelse af industriel og kommerciel ejendomsret

26 Endelig skal argumentet om, at den omtvistede ordning skulle være retfærdiggjort med henvisning til EF-traktatens artikel 36 (efter ændring nu artikel 30 EF), idet den skulle falde ind under undtagelsen vedrørende beskyttelse af industriel og kommerciel ejendomsret, fordi CMA-mærket skulle være en rent geografisk oprindelsesbetegnelse, forkastes.

27 Som den tyske regering har bemærket, har Domstolen i dommen af 10. november 1992, Exportur (sag C-3/91, Sml. I, s. 5529), ganske vist anerkendt, at beskyttelse af geografiske angivelser under visse betingelser kan være omfattet af beskyttelsen af industriel og kommerciel ejendomsret i traktatens artikel 36's forstand, men en ordning som den, der er tale om i nærværende sag, som definerer et oprindelsesområde på grundlag af det tyske territorium, og som finder anvendelse for alle produkter fra landbrugs- og fødevareindustrien, der opfylder visse kvalitetskrav, kan under alle omstændigheder ikke betragtes som en geografisk angivelse, der kan retfærdiggøres med henvisning til traktatens artikel 36.

28 Herefter skal det fastslås, at Forbundsrepublikken Tyskland har tilsidesat de forpligtelser, der påhviler den i henhold til traktatens artikel 30, idet den har givet tilladelse til at anvende CMA-kvalitetsmærket med teksten »Markenqualität aus deutschen Landen« på færdigprodukter af en bestemt kvalitet, der er fremstillet i Tyskland.

Sagens omkostninger

29 I henhold til procesreglementets artikel 69, stk. 2, pålægges det den tabende part at betale sagens omkostninger, hvis der er nedlagt påstand herom. Da Kommissionen har nedlagt påstand om, at Forbundsrepublikken Tyskland tilpligtes at betale sagens omkostninger, og Forbundsrepublikken Tyskland har tabt sagen, bør det pålægges den at betale sagens omkostninger.

På grundlag af disse præmisser

udtaler og bestemmer

DOMSTOLEN

1) **Forbundsrepublikken Tyskland har tilsidesat de forpligtelser, der påhviler den i henhold til EF-traktatens artikel 30 (efter ændring nu artikel 28 EF), idet den har givet tilladelse til at anvende et kvalitetsmærke med teksten »Markenqualität aus deutschen Landen« (mærkekvalitet fra Tyskland) på færdigprodukter af en bestemt kvalitet, der er fremstillet i Tyskland.**

2) **Forbundsrepublikken Tyskland betaler sagens omkostninger.**

Rodríguez Iglesias	Puissochet	Wathelet
Gulmann	La Pergola	Jann
Skouris	Macken	Colneric
von Bahr	Cunha Rodrigues	

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 5. november 2002.

R. Grass — Justitssekretær

G.C. Rodríguez Iglesias — Præsident