ARREST VAN HET HOF

5 november 2002 *

In zaak C-325/00,

Commissie van de Europese Gemeenschappen, vertegenwoordigd door J. C. Schieferer en C. Schmidt als gemachtigden, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg,

verzoekster,

tegen

Bondsrepubliek Duitsland, vertegenwoordigd door W.-D. Plessing als gemachtigde, bijgestaan door M. Loschelder, Rechtsanwalt,

verweerster,

betreffende een verzoek om vast te stellen dat de Bondsrepubliek Duitsland, door het kwaliteitskeurmerk „Markenqualität aus deutschen Landen" (merkkwaliteit uit Duitsland) toe te kennen aan in Duitsland vervaardigde eindproducten van een bepaalde kwaliteit, de krachtens artikel 30 EG-Verdrag (thans, na wijziging, artikel 28 EG) op haar rustende verplichtingen niet is nagekomen,

* Procestaal: Duits.

wijst

HET HOF VAN JUSTITIE,

samengesteld als volgt: G. C. Rodríguez Iglesias, president, J.-P. Puissochet en M. Wathelet, kamerpresidenten, C. Gulmann (rapporteur), A. La Pergola, P. Jann, V. Skouris, F. Macken, N. Colneric, S. von Bahr en J. N. Cunha Rodrigues, rechters,

advocaat-generaal: F. G. Jacobs,
griffier: R. Grass,

gezien het rapport van de rechter-rapporteur,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 14 maart 2002,

het navolgende

Arrest

1 Bij verzoekschrift, neergelegd ter griffie van het Hof op 4 september 2000, heeft de Commissie van de Europese Gemeenschappen krachtens artikel 226 EG beroep ingesteld tot vaststelling dat de Bondsrepubliek Duitsland, door het kwaliteitskeurmerk „Markenqualität aus deutschen Landen" (merkkwaliteit uit Duitsland) toe te kennen aan in Duitsland vervaardigde eindproducten van een bepaalde kwaliteit, de krachtens artikel 30 EG-Verdrag (thans, na wijziging, artikel 28 EG) op haar rustende verplichtingen niet is nagekomen.

De voorgeschiedenis van het geschil

2 Bij het Gesetz über die Errichtung eines zentralen Fonds zur Absatzförderung der deutschen Land- und Ernährungswirtschaft (Absatzfondsgesetz) (wet tot oprichting van een fonds ter bevordering van de afzet van producten van de Duitse landbouw en voedingsmiddelenindustrie van 26 juni 1969; BGBl. 1969 I, blz. 635), in de geconsolideerde versie van 21 juni 1993 (BGBl. 1993 I, blz. 998; hierna: „AbsFondsG"), is een fonds opgericht, het „Absatzförderungsfonds der deutschen Land- und Ernährungswirtschaft (Absatzfonds)" (hierna: „fonds"). Volgens § 2, lid 2, AbsFondsG heeft het fonds met name tot doel, op gecentraliseerde wijze de afzet en het verbruik van producten van de Duitse landbouw en voedingsmiddelenindustrie te bevorderen door het ontsluiten en in stand houden van markten in binnen- en buitenland.

3 Overeenkomstig § 4 AbsFondsG wordt het fonds beheerd door een directiecomité van 3 leden, die worden gekozen door een raad van bestuur en benoemd door de voorzitter van deze raad, onder voorbehoud van goedkeuring door de bevoegde bondsminister. Overeenkomstig § 5 van deze wet bestaat de raad van bestuur uit 21 leden, die door de bondsminister worden benoemd, waarvan 5 op voordracht van de in de Bundestag vertegenwoordigde partijen, 13 op voordracht van de Duitse landbouw- en voedingsmiddelenbranche en 3 op voordracht van het centraal orgaan belast met de uitvoering van de taken van het fonds als bedoeld in punt 5 van dit arrest.

4 De werkzaamheden van het fonds worden volgens § 10 AbsFondsG gefinancierd uit de verplichte bijdragen van de ondernemingen in de Duitse landbouw- en voedingsmiddelenbranche. De verplichting om bij te dragen aan het fonds geldt voor alle bedrijven in deze branches. Het fonds is een economische zelfhulporganisatie op basis van solidariteit. De inkomsten uit de verplichte bijdragen

worden uitsluitend gebruikt voor doeleinden die in het belang zijn van de solidariteitsgemeenschap.

5 Ingevolge § 2, lid 2, AbsFondsG voert het fonds zijn taken uit via een centraal orgaan („einer zentralen Einrichtung der Wirtschaft"). Dit centraal orgaan is de Centrale Marketing-Gesellschaft der deutschen Agrarwirtschaft mbH (hierna: „CMA"). Dit is een vennootschap met beperkte aansprakelijkheid (GmbH), die overeenkomstig deze § 2, leden 2 en 4, de afzet en het verbruik van producten van de betrokken branches van de Duitse economie moet bevorderen met de middelen die zij van het fonds ontvangt.

6 De statuten van CMA — die oorspronkelijk zijn goedgekeurd door de bevoegde bondsminister — bepalen in § 9 dat er een raad van toezicht wordt opgericht bestaande uit 26 leden, die door de algemene aandeelhoudersvergadering worden benoemd. De aandeelhouders zijn samenwerkingsverbanden uit de Duitse landbouw- en voedingsmiddelenbranche die aandelen in de vennootschap hebben. 3 leden van de raad van toezicht worden ingevolge § 2, lid 2, AbsFondsG benoemd op voordracht van het fonds en de 23 anderen worden volgens § 9 van de statuten van CMA voorgedragen door de betrokken samenwerkingsverbanden.

7 § 2 van de statuten van CMA bepaalt:

„1) De vennootschap staat ten dienste van het fonds ter bevordering van de afzet van producten van de Duitse landbouw en voedingsmiddelenindustrie en heeft tot doel, op gecentraliseerde wijze de afzet en het verbruik van Duitse landbouwproducten en voedingsmiddelen te bevorderen.

2) Ter verwezenlijking van dit doel dient de vennootschap alle passende middelen te benutten om de markten in binnen- en buitenland te ontsluiten en in stand te houden, met name:

[...]

d) bevordering van het gebruik van herkomst- en kwaliteitskeurmerken

[...]

3) De vennootschap dient zich te houden aan de richtlijnen van het fonds en voor het overige haar activiteiten, met name het gebruik van haar financiële middelen, af te stemmen op het gemeenschappelijk belang van de Duitse landbouw en voedingsmiddelenindustrie.

4) De vennootschap mag niet voor eigen rekening goederen of diensten leveren. Onverminderd de verplichting haar activiteiten te verrichten volgens goed koopmanschap, heeft de vennootschap geen winstoogmerk, doch heeft zij slechts de bevordering van de Duitse landbouw en voedingsmiddelenindustrie tot doel."

8 Krachtens § 2, lid 2, sub d, van haar statuten kent CMA een kwaliteitskeurmerk („Gütezeichen") toe dat het recht geeft, op de producten de vermelding „Markenqualität aus deutschen Landen" aan te brengen (hierna: „CMA-keurmerk"). Dit keurmerk wordt op verzoek van Duitse landbouw- of voedingsmiddelenbedrijven verleend aan producten die voldoen aan bepaalde door CMA vastgestelde kwaliteitscriteria. CMA controleert voortdurend — met behulp van

onafhankelijke laboratoria — of de producten die haar keurmerk mogen dragen, aan de desbetreffende kwaliteitseisen voldoen. CMA behoudt het gebruik van haar keurmerk voor aan producten die in Duitsland zijn gefabriceerd met in Duitsland vervaardigde of met geïmporteerde grondstoffen.

9 Wanneer CMA heeft vastgesteld dat de producten van een onderneming voldoen aan de voorwaarden voor toekenning van haar keurmerk, sluit zij met die onderneming een licentieovereenkomst.

10 Het CMA-keurmerk bestaat sinds het begin van de jaren zeventig en wordt volgens de informatie in de stukken gebruikt door 2 538 ondernemingen voor 11 633 verschillende producten in 23 productiesectoren.

De precontentieuze procedure

11 Na een inventarisatie in 1992 van de in de lidstaten bestaande kwaliteitskeurmerken op het gebied van landbouwproducten en levensmiddelen heeft de Commissie de Duitse regering bij brieven van 6 juli 1994 en 18 oktober 1995 ervan in kennis gesteld dat de verlening van het CMA-keurmerk onder de in de punten 2 tot en met 9 van dit arrest beschreven voorwaarden (hierna: „omstreden regeling"), volgens haar in strijd was met het in artikel 30 van het Verdrag neergelegde beginsel van het vrije verkeer van goederen.

12 De Commissie heeft de Duitse regering inzake het CMA-keurmerk op 22 januari 1998 een aanmaningsbrief gestuurd, waarop deze op 3 juni 1998 heeft geantwoord. Daar de Commissie met dit antwoord geen genoegen nam, heeft

zij de Bondsrepubliek Duitsland op 11 december 1998 een met redenen omkleed advies gezonden met het verzoek, binnen twee maanden na de kennisgeving van het advies te voldoen aan haar verplichtingen uit hoofde van artikel 30 van het Verdrag. De Duitse regering heeft op 16 maart 1999 geantwoord dat de verlening van het keurmerk in overeenstemming was met het gemeenschapsrecht.

13 De Commissie heeft daarop het onderhavige beroep ingesteld.

Het beroep

De vraag of de omstreden regeling een aan de lidstaat toe te rekenen overheidsmaatregel is

14 De Duitse regering stelt dat de activiteiten van CMA niet tot de bevoegdheid van de overheid behoren en dus buiten de werkingssfeer van artikel 30 van het Verdrag vallen. Anders dan de situatie die aan de orde was in het arrest van 24 november 1982, Commissie/Ierland (249/81, Jurispr. blz. 4005), heeft CMA niet alleen de rechtsvorm van een privaatrechtelijke kapitaalvennootschap, maar ook worden haar organen aangewezen volgens de regels van het privaatrecht en zijn haar middelen afkomstig van commerciële ondernemingen.

15 Zij merkt voorts op dat het gebruik van het CMA-keurmerk niet berust op een wet of enige andere overheidshandeling maar op overeenkomsten tussen CMA en de ondernemingen. CMA sluit de licentieovereenkomsten met de ondernemingen onder haar eigen verantwoordelijkheid en de licentienemers worden niet door

overheidshandelen of anderszins verplicht een dergelijke overeenkomst te sluiten. Bovendien zijn de financiële middelen van CMA uitsluitend afkomstig uit bijdragen van de ondernemingen en worden die inkomsten uitsluitend gebruikt in het gemeenschappelijk belang van de solidariteitsgemeenschap.

16 Ten slotte stelt de Duitse regering dat het fonds weliswaar een publiekrechtelijk orgaan is, maar slechts in zoverre invloed op de organen van CMA heeft dat 3 leden van de raad van toezicht van CMA, die 26 leden heeft, op voordracht van het fonds worden aangewezen. De activiteit en de invloed van de staat met betrekking tot CMA zijn beperkt tot de inning van en de controle op de aan haar betaalde bijdragen, die uitsluitend uit de economie afkomstig zijn.

17 In dit verband moet erop worden gewezen dat CMA weliswaar de vorm van een privaatrechtelijke vennootschap heeft, maar

— is opgericht op de grondslag van een wet, het AbsFondsG, door die wet wordt aangemerkt als centraal economisch orgaan en als door die wet gesteld doel onder meer heeft, de gecentraliseerde bevordering van de afzet en het verbruik van producten van de Duitse landbouw en voedingsmiddelenindustrie,

— volgens haar statuten, die oorspronkelijk zijn goedgekeurd door de bevoegde bondsminister, zich dient te houden aan de richtlijnen van het fonds, dat zelf een publiekrechtelijk orgaan is, en voor het overige haar activiteiten, met name het gebruik van haar financiële middelen, dient af te stemmen op het gemeenschappelijk belang van de Duitse landbouw en voedingsmiddelenindustrie,

— volgens de door het AbsFondsG gestelde regels wordt gefinancierd uit een verplichte bijdrage van alle ondernemingen in de betrokken branches.

18 Een dergelijk orgaan, dat door een nationale wet van een lidstaat is ingesteld en wordt gefinancierd uit een aan de producenten opgelegde bijdrage, kan in het kader van het gemeenschapsrecht niet dezelfde vrijheid inzake de bevordering van de nationale productie genieten als de producenten zelf of als producentenverenigingen op vrijwillige basis (zie in die zin arrest van 13 december 1983, Apple and Pear Development Council, 222/82, Jurispr. blz. 4083, punt 17). Het moet dan ook de grondregels van het Verdrag inzake het vrij verkeer van goederen in acht nemen wanneer het een regeling in het leven roept die openstaat voor alle ondernemingen in de betrokken branches en die voor de handel tussen de lidstaten gevolgen kan hebben welke vergelijkbaar zijn met die van een regeling die door de overheid in het leven wordt geroepen.

19 Voorts moet worden opgemerkt dat:

— het fonds een publiekrechtelijk orgaan is;

— CMA zich dient te houden aan de richtlijnen van het fonds;

— de financiering van de activiteiten van CMA, die in de wet is vastgelegd, geschiedt uit de middelen die haar uit het fonds worden betaald, en

— het fonds toezicht houdt op de activiteiten van CMA en op het correcte beheer van de haar door het fonds uitgekeerde gelden.

20 Derhalve moet worden geconstateerd dat de Commissie de omstreden regeling op goede gronden heeft aangemerkt als een aan de staat toe te rekenen regeling.

21 De omstreden regeling moet dan ook worden beschouwd als een aan de staat toe te rekenen overheidsmaatregel in de zin van artikel 30 van het Verdrag.

De beperking van het handelsverkeer

22 Volgens vaste rechtspraak beoogt artikel 30 van het Verdrag iedere handelsregeling of maatregel van de lidstaten te verbieden die de intracommunautaire handel al dan niet rechtstreeks, daadwerkelijk of potentieel kan belemmeren (arrest van 11 juli 1974, Dassonville, 8/74, Jurispr. blz. 837, punt 5).

23 De omstreden regeling heeft althans potentieel restrictieve gevolgen voor het vrij verkeer van goederen tussen de lidstaten. Een dergelijke regeling, die is ingevoerd om de verkoop van in Duitsland gefabriceerde landbouwproducten en voedingsmiddelen te bevorderen, en waarvan de reclameboodschap beklemtoont dat de

producten uit Duitsland afkomstig zijn, kan de consument immers ertoe overhalen producten met het CMA-keurmerk in plaats van geïmporteerde producten te kopen (zie in die zin reeds aangehaalde arresten Commissie/Ierland, punt 25, en Apple and Pear Development Council, punt 18).

24 Het feit dat het gebruik van het CMA-keurmerk facultatief is, ontneemt hieraan niet het karakter van een handelsbelemmering, wanneer het gebruik van dit keurmerk de verhandeling van de betrokken producten ten opzichte van producten die het keurmerk niet mogen voeren, begunstigt of kan begunstigen (zie in die zin arrest van 12 oktober 1978, Eggers, 13/78, Jurispr. blz. 1935, punt 26).

25 Het argument dat de omstreden regeling kwaliteitsbevordering beoogt en daarom buiten de werkingssfeer van artikel 30 van het Verdrag valt, moet eveneens worden afgewezen. Of sprake is van een beperking in de zin van artikel 30 van het Verdrag, moet immers worden beoordeeld aan de hand van de gevolgen van de maatregel voor het handelsverkeer.

De rechtvaardigingsgrond bescherming van de industriële en commerciële eigendom

26 Het argument dat de omstreden regeling gerechtvaardigd is op grond van artikel 36 EG-Verdrag (thans, na wijziging, artikel 30 EG), omdat zij valt onder de uitzondering inzake de bescherming van de industriële en commerciële eigendom, aangezien het CMA-keurmerk een eenvoudige aanduiding van de geografische herkomst is, moet van de hand worden gewezen.

27 Weliswaar heeft het Hof, zoals de Duitse regering stelt, in zijn arrest van 10 november 1992, Exportur (C-3/91, Jurispr. blz. I-5529), erkend dat de bescherming van geografische benamingen onder bepaalde voorwaarden onder de bescherming van de industriële en commerciële eigendom in de zin van artikel 36 van het Verdrag kan vallen, maar een regeling als de in geding zijnde, waarin de streek van herkomst samenvalt met het grondgebied van de Bondsrepubliek Duitsland en die geldt voor alle landbouwproducten en voedingsmiddelen die aan bepaalde kwaliteitseisen voldoen, is hoe dan ook niet te beschouwen als een geografische aanduiding die kan worden gerechtvaardigd door artikel 36 van het Verdrag.

28 Gelet op het voorgaande moet worden vastgesteld dat de Bondsrepubliek Duitsland, door het CMA-kwaliteitskeurmerk toe te kennen aan in Duitsland vervaardigde eindproducten van een bepaalde kwaliteit, de krachtens artikel 30 van het Verdrag op haar rustende verplichtingen niet is nagekomen.

Kosten

29 Volgens artikel 69, lid 2, van het Reglement voor de procesvoering wordt de in het ongelijk gestelde partij in de kosten verwezen, voorzover dit is gevorderd. Aangezien de Bondsrepubliek Duitsland in het ongelijk is gesteld, dient zij overeenkomstig de vordering van de Commissie in de kosten te worden verwezen.

HET HOF VAN JUSTITIE,

rechtdoende, verstaat:

1) **Door het kwaliteitskeurmerk „Markenqualität aus deutschen Landen" (merkkwaliteit uit Duitsland) toe te kennen aan in Duitsland vervaardigde eindproducten van een bepaalde kwaliteit, is de Bondsrepubliek Duitsland de krachtens artikel 30 EG-Verdrag (thans, na wijziging, artikel 28 EG) op haar rustende verplichtingen niet nagekomen.**

2) **De Bondsrepubliek Duitsland wordt verwezen in de kosten.**

Rodríguez Iglesias Puissochet Wathelet

Gulmann La Pergola Jann

Skouris Macken Colneric

von Bahr Cunha Rodrigues

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 5 november 2002.

De griffier

R. Grass

De president

G. C. Rodríguez Iglesias