CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL
T. ĆAPETA
van 17 maart 2022 [1]

Zaak C-159/20

Europese Commissie
tegen

Koninkrijk Denemarken

„Niet-nakoming door een lidstaat van de op hem rustende verplichtingen – Bescherming van oorsprongsbenamingen en geografische aanduidingen voor landbouwproducten en levensmiddelen – Verordening (EU) nr. 1151/2012 – Artikel 1, lid 1, en de artikelen 4 en 13 – Gebruik van de beschermde oorsprongsbenaming (BOB) ‚feta' voor kaas die in Denemarken wordt geproduceerd, maar bestemd is voor uitvoer naar derde staten – Artikel 4, lid 3, VEU – Beginsel van loyale samenwerking"

I. Inleiding

1. „Feta" is terug. Dat is hoe deze zaak aan studenten Europees recht zou kunnen worden gepresenteerd, want dit is al minstens de vierde aflevering van wat de „feta"-saga is genoemd. [2]

2. Bij een beroep krachtens artikel 258 VWEU verzoekt de Europese Commissie het Hof in casu om vast te stellen dat het Koninkrijk Denemarken zijn verplichtingen krachtens artikel 13 van verordening nr. 1151/2012 [3] niet is nagekomen door het gebruik van de naam „feta" op kaas die in Denemarken wordt geproduceerd en bestemd is voor uitvoer naar derde staten, niet te voorkomen of te beëindigen. Daarnaast stelt de Commissie dat het Koninkrijk Denemarken is tekortgeschoten in zijn verplichting tot loyale samenwerking die voortvloeit uit artikel 4, lid 3, VEU, beschouwd op zichzelf of in samenhang met artikel 1, lid 1, en artikel 4 van verordening nr. 1151/2012.

1 Oorspronkelijke taal: Engels.

2 Zie dienaangaande O'Connor, B., en Kireeva, I., „What's in a name? The ‚feta' cheese saga", *International Trade Law & Regulation*, deel 9, 2003, blz. 110.

3 Verordening (EU) nr. 1151/2012 van het Europees Parlement en de Raad van 21 november 2012 inzake kwaliteitsregelingen voor landbouwproducten en levensmiddelen (PB 2012, L 343, blz. 1). Deze verordening is voor het laatst gewijzigd bij verordening (EU) 2021/2117 van het Europees Parlement en de Raad van 2 december 2021 tot wijziging van de verordeningen (EU) nr. 1308/2013 tot vaststelling van een gemeenschappelijke ordening van de markten voor landbouwproducten, (EU) nr. 1151/2012 inzake kwaliteitsregelingen voor landbouwproducten en levensmiddelen, (EU) nr. 251/2014 inzake de definitie, de aanduiding, de aanbiedingsvorm, de etikettering en de bescherming van geografische aanduidingen van gearomatiseerde wijnbouwproducten en (EU) nr. 228/2013 houdende specifieke maatregelen op landbouwgebied ten behoeve van de ultraperifere gebieden van de Unie (PB 2021, L 435, blz. 262).

3. „Feta" is een kaassoort die in bepaalde delen van Griekenland traditioneel wordt gemaakt van schapenmelk of schapen- en geitenmelk. Wie meer wil weten over „feta" verwijs ik naar de poëtische beschrijving van advocaat-generaal Ruiz-Jarabo Colomer, want ik zou het zelf niet beter kunnen verwoorden. [4] Van belang voor de onderhavige zaak is dat de benaming „feta" sinds 2002 krachtens het Unierecht is geregistreerd als beschermde oorsprongsbenaming (hierna: „BOB"). [5]

4. De Unie heeft de bescherming van landbouwproducten en levensmiddelen [6], wijnen [7], gedistilleerde dranken [8] en gearomatiseerde wijnproducten [9] geregeld op basis van hun geografische herkomst. De bescherming van landbouwproducten, levensmiddelen en wijnen is gebaseerd op de concepten BOB en beschermde geografische aanduiding (hierna: „BGA"), terwijl voor gedistilleerde dranken en gearomatiseerde wijnproducten het concept geografische aanduiding wordt gebruikt. Het concept BOB belichaamt een bijzondere band tussen de kwaliteit van een product en een bepaald geografisch gebied, die sterker is dan een BGA, omdat alle productiestadia in het gedefinieerde geografische gebied moeten plaatsvinden en alle relevante bestanddelen van het product daar hun oorsprong moeten hebben. [10] Naast de BOB „feta" in Griekenland zijn enkele andere voorbeelden van BOB's „Parmigiano Reggiano" in Italië, „champagne" in Frankrijk en „paški sir" in Kroatië.

5. De benaming „feta" is pas als BOB geregistreerd nadat verschillende lidstaten zich in een reeks zaken tegen die registratie hadden verzet. Het begin van de „feta"-saga ligt echter nog verder terug in het verleden. De eerste zaak betrof een verzoek om een prejudiciële beslissing over de verenigbaarheid met de Unierechtelijke regels inzake het vrije verkeer van een Griekse regeling die zich verzette tegen de verhandeling in Griekenland van kaas uit Denemarken met de naam „feta". Het verzoek is echter ingetrokken voordat het Hof zich erover kon uitspreken. [11] De tweede zaak betrof een door het Koninkrijk Denemarken, de Bondsrepubliek Duitsland en de Franse Republiek ingesteld beroep tot nietigverklaring van de verordening van de Commissie waarbij „feta" in 1996 als BOB werd geregistreerd. [12] Bij het desbetreffende arrest [13] heeft het Hof het beroep toegewezen en de verordening nietig verklaard op grond van de overweging dat de

4 Zie conclusie van advocaat-generaal Ruiz-Jarabo Colomer in de zaak Canadane Cheese Trading en Kouri (C-317/95, EU:C:1997:311, punten 9-19).

5 Zie verordening (EG) nr. 1829/2002 van de Commissie van 14 oktober 2002 tot wijziging van de bijlage bij verordening (EG) nr. 1107/96 wat de benaming „feta" betreft (PB 2002, L 277, blz. 10).

6 Zie voetnoot 3 van deze conclusie.

7 Zie verordening (EU) nr. 1308/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 17 december 2013 tot vaststelling van een gemeenschappelijke ordening van de markten voor landbouwproducten en tot intrekking van de verordeningen (EEG) nr. 922/72, (EEG) nr. 234/79, (EG) nr. 1037/2001 en (EG) nr. 1234/2007 van de Raad (PB 2013, L 347, blz. 671). Deze verordening is voor het laatst gewijzigd bij verordening 2021/2117.

8 Zie verordening (EU) 2019/787 van het Europees Parlement en de Raad van 17 april 2019 betreffende de definitie, omschrijving, presentatie en etikettering van gedistilleerde dranken, het gebruik van de namen van gedistilleerde dranken in de presentatie en etikettering van andere levensmiddelen en de bescherming van geografische aanduidingen van gedistilleerde dranken, het gebruik van ethylalcohol en distillaten uit landbouwproducten in alcoholhoudende dranken, en tot intrekking van verordening (EG) nr. 110/2008 (PB 2019, L 130, blz. 1).

9 Zie verordening (EU) nr. 251/2014 van het Europees Parlement en de Raad van 26 februari 2014 inzake de definitie, de aanduiding, de aanbiedingsvorm, de etikettering en de bescherming van geografische aanduidingen van gearomatiseerde wijnbouwproducten en houdende intrekking van verordening (EEG) nr. 1601/91 van de Raad (PB 2014, L 84, blz. 14). Deze verordening is voor het laatst gewijzigd bij verordening 2021/2117. Zie verder voetnoot 28 van deze conclusie.

10 Zie verordening nr. 1151/2012, artikel 5, leden 1 en 2. Voor wijnen, zie verordening nr. 1308/2013, artikel 93, lid 1, onder a) en b).

11 Zie beschikking van de president van het Hof van 8 augustus 1997 in de zaak Canadane Cheese Trading en Kouri (C-317/95, EU:C:1997:393). Zie echter conclusie van advocaat-generaal Ruiz-Jarabo Colomer in de zaak Canadane Cheese Trading en Kouri (C-317/95, EU:C:1997:311).

12 Verordening (EG) nr. 1107/96 van de Commissie van 12 juni 1996 betreffende de registratie van de geografische aanduidingen en oorsprongsbenamingen in het kader van de procedure van artikel 17 van verordening (EEG) nr. 2081/92 van de Raad (PB 1996, L 148, blz. 1) voor zover de benaming „feta" daarbij als BOB werd geregistreerd.

13 Zie arrest van 16 maart 1999, Denemarken e.a./Commissie (C-289/96, C-293/96 en C-299/96, EU:C:1999:141).

Commissie bij de beoordeling of „feta" een soortnaam was, niet genoegzaam rekening had gehouden met alle in aanmerking te nemen factoren. [14] In de derde zaak heeft het Hof het beroep van de Bondsrepubliek Duitsland en het Koninkrijk Denemarken tot nietigverklaring van verordening nr. 1829/2002, waarbij de Commissie „feta" na een nieuw onderzoek wederom als BOB had geregistreerd, echter verworpen. [15]

6. Op grond van verordening nr. 1151/2012 betekent registratie van de naam „feta" als BOB dat die naam enkel kan worden gebruikt voor kaas die zijn oorsprong heeft in het gespecificeerde geografische gebied in Griekenland en beantwoordt aan de productspecificatie van verordening nr. 1829/2002.

7. Artikel 13, lid 3, van verordening nr. 1151/2012 verplicht de lidstaten om de maatregelen te nemen die noodzakelijk zijn om het onrechtmatige gebruik van geregistreerde BOB's op hun grondgebied te voorkomen of te beëindigen. De Commissie, die wordt ondersteund door de Helleense Republiek en de Republiek Cyprus, voert aan dat het Koninkrijk Denemarken die verplichting niet is nagekomen doordat het gebruik van de naam „feta" voor kaas die in Denemarken wordt geproduceerd en bestemd is om naar derde staten te worden uitgevoerd, niet heeft voorkomen of beëindigd.

8. Het Koninkrijk Denemarken ontkent niet dat het de producenten op zijn grondgebied niet belet om de naam „feta" te gebruiken wanneer hun producten bestemd zijn om naar derde staten te worden uitgevoerd. Het stelt zich echter op het standpunt dat verordening nr. 1151/2012 enkel van toepassing is op producten die binnen de Unie worden verkocht en niet geldt voor uitvoer naar derde staten. Naar zijn mening vormt het gebruik van de naam „feta" voor kaas die in Denemarken wordt geproduceerd, maar uitsluitend bestemd is voor uitvoer naar markten van derde staten waar de naam „feta" niet op grond van een internationale overeenkomst wordt beschermd, dan ook geen schending van verordening nr. 1151/2012. Derhalve levert het niet voorkomen of beëindigen van het gebruik van de naam „feta" voor uitgevoerde kaas geen schending op van de verplichting krachtens artikel 13, lid 3, van verordening nr. 1151/2012, omdat geen dergelijke verplichting uit die bepaling voortvloeit.

9. In wezen draait het geschil tussen de partijen in de onderhavige zaak voornamelijk om de vraag of het relevante Unierecht zich verzet tegen het gebruik van de naam „feta" voor producten die naar derde staten worden uitgevoerd en niet worden geproduceerd overeenkomstig de productspecificatie van „feta" als geregistreerde BOB.

10. Voor alle duidelijkheid: het geschil gaat niet over de bevoegdheden van de Unie. Het Koninkrijk Denemarken stelt niet dat de Unie niet over de wetgevende bevoegdheid beschikt om het gebruik van de naam „feta" voor uitgevoerde producten te verbieden. Het stelt enkel dat de Uniewetgever er in de huidige wetgeving niet voor heeft gekozen om dat gebruik te verbieden.

11. Bijgevolg dient het Hof in de onderhavige zaak de werkingssfeer van verordening nr. 1151/2012 uit te leggen. De randvoorwaarde daarvoor is inzicht in de redenen en het doel die ten grondslag liggen aan de bescherming van geografische aanduidingen, en meer bepaald van BOB's, zoals bedoeld door de Uniewetgever. Daarnaast doet deze zaak enige belangrijke vragen rijzen over het beginsel van loyale samenwerking in de zin van artikel 4, lid 3, VEU in het kader van beroepen wegens niet-nakoming die tegen lidstaten worden ingesteld.

[14] Zie arrest van 16 maart 1999, Denemarken e.a./Commissie (C-289/96, C-293/96 en C-299/96, EU:C:1999:141, punten 81-103).

[15] Zie arrest van 25 oktober 2005, Duitsland en Denemarken/Commissie (C-465/02 en C-466/02, EU:C:2005:636).

II. Toepasselijke bepalingen

12. Om in deze zaak uitspraak te kunnen doen, dient het Hof verordening nr. 1151/2012 uit te leggen. Artikel 1 daarvan, met het opschrift „Doelstellingen", is opgenomen in titel I („Algemene bepalingen") en bepaalt:

„1. Deze verordening is bedoeld om producenten van landbouwproducten en levensmiddelen behulpzaam te zijn bij het aan afnemers en consumenten kenbaar maken van de productkenmerken en de teelteigenschappen van die producten en levensmiddelen en aldus het volgende te garanderen:

a) eerlijke concurrentie voor landbouwers en producenten van landbouwproducten en levensmiddelen met waardetoevoegende kenmerken en eigenschappen;

b) de beschikbaarheid van betrouwbare consumenteninformatie over dergelijke producten;

c) de eerbiediging van intellectuele-eigendomsrechten, en

d) de integriteit van de interne markt.

De in deze verordening vervatte maatregelen zijn erop gericht met kwalitatief hoogwaardige producten geassocieerde landbouw- en verwerkingsactiviteiten en landbouwproductiesystemen te ondersteunen en aldus bij te dragen aan de verwezenlijking van de beleidsdoelstellingen inzake plattelandsontwikkeling.

[...]"

13. Artikel 4 van verordening nr. 1151/2012, met het opschrift „Doel", behoort tot titel II („Beschermde oorsprongsbenamingen en beschermde geografische aanduidingen") en bepaalt:

„Er wordt een regeling voor beschermde oorsprongsbenamingen en beschermde geografische aanduidingen ingesteld om producenten van met een geografisch gebied verbonden producten behulpzaam te zijn door:

a) billijke inkomsten te garanderen voor de kwaliteit van hun producten;

b) te zorgen voor eenvormige bescherming van de namen als een intellectuele-eigendomsrecht op het grondgebied van de Unie;

c) de consument duidelijke informatie over de waardetoevoegende eigenschappen van de producten te verstrekken."

14. Artikel 13 van verordening nr. 1151/2012, met het opschrift „Bescherming", maakt ook deel uit van titel II. In de versie die gold ten tijde van de feiten [16] luidde het als volgt:

„1. Geregistreerde benamingen zijn beschermd tegen:

a) elk direct of indirect commercieel gebruik van een geregistreerde naam voor producten die niet onder de registratie vallen, indien deze producten vergelijkbaar zijn met de onder deze naam geregistreerde producten of indien het gebruik van de naam inhoudt dat misbruik wordt gemaakt van de faam van deze beschermde naam, ook wanneer deze producten als ingrediënt worden gebruikt;

b) elk misbruik, elke nabootsing of voorstelling, zelfs indien de werkelijke oorsprong van de producten of diensten is aangegeven, of indien de beschermde naam is vertaald, of vergezeld gaat van uitdrukkingen zoals ‚soort', ‚type', ‚methode', ‚op de wijze van', ‚imitatie' en dergelijke, ook wanneer deze producten als ingrediënt worden gebruikt;

c) elke andere valse of misleidende aanduiding met betrekking tot de herkomst, de oorsprong, de aard of de wezenlijke hoedanigheden van het product die wordt gebruikt op de binnen- of buitenverpakking, in reclamemateriaal of in documenten betreffende het desbetreffende product, alsmede het gebruik van een recipiënt die een valse indruk aangaande de oorsprong van het product kan wekken;

d) andere praktijken die de consument kunnen misleiden aangaande de werkelijke oorsprong van het product.

Indien de naam van een beschermde oorsprongsbenaming of een beschermde geografische aanduiding de naam van een product omvat die als een soortnaam wordt beschouwd, dan wordt het gebruik van die soortnaam niet beschouwd als strijdig met de eerste alinea, onder a) of onder b).

2. Beschermde oorsprongsbenamingen en beschermde geografische aanduidingen mogen geen soortnamen worden.

3. De lidstaten ondernemen passende administratieve of juridische stappen om het onrechtmatige gebruik van beschermde oorsprongsbenamingen en beschermde geografische aanduidingen als bedoeld in lid 1, voor in de betrokken lidstaat geproduceerde en verhandelde producten, te voorkomen of te beëindigen.

[...]"

III. Precontentieuze procedure

15. Op 26 januari 2018 heeft de Commissie naar aanleiding van klachten van de Griekse autoriteiten het Koninkrijk Denemarken overeenkomstig artikel 258 VWEU een aanmaningsbrief gestuurd waarin zij haar standpunt heeft uiteengezet dat die lidstaat inbreuk maakte op het Unierecht, en met name artikel 4 VEU en artikel 13 van verordening

[16] Verordening nr. 1151/2012 is gewijzigd bij verordening 2021/2117. Bij deze verordening zijn wijzigingen aangebracht in onder andere de bewoordingen van artikel 13 van verordening nr. 1151/2012, die voor de onderhavige zaak echter niet van belang zijn.

nr. 1151/2012, door Deense producenten niet te beletten om kaas met de naam „feta" uit te voeren naar derde staten, ofschoon die kaas niet aan de productspecificatie voor „feta" van verordening nr. 1829/2002 beantwoordde.

16. Op 21 maart 2018 heeft het Koninkrijk Denemarken in zijn antwoord op de aanmaningsbrief de argumenten van de Commissie weersproken.

17. Op 25 januari 2019 heeft de Commissie het Koninkrijk Denemarken een met redenen omkleed advies toegezonden, waarbij zij die lidstaat heeft verzocht om binnen twee maanden na ontvangst van haar advies een einde te maken aan de aangevoerde inbreuken op artikel 4, lid 3, VEU en artikel 13 van verordening nr. 1151/2012.

18. Op 22 maart 2019 heeft het Koninkrijk Denemarken op het met redenen omkleed advies gereageerd en zijn standpunt dat de aangevoerde inbreuken ongegrond waren, gehandhaafd.

IV. Procedure bij het Hof

19. Bij verzoekschrift van 8 april 2020 heeft de Commissie krachtens artikel 258 VWEU het onderhavige beroep bij het Hof ingesteld. Zij verzoekt het Hof om:

– vast te stellen dat het Koninkrijk Denemarken in zijn verplichtingen krachtens artikel 13 van verordening nr. 1151/2012 is tekortgeschoten door Deense producenten niet te beletten om de geregistreerde naam „feta" te gebruiken voor kaas die niet aan de productspecificatie van verordening nr. 1829/2002 beantwoordt;

– vast te stellen dat het Koninkrijk Denemarken in zijn verplichtingen krachtens artikel 4, lid 3, VEU junctis artikel 1, lid 1, en artikel 4 van verordening nr. 1151/2012 is tekortgeschoten door Deense producenten toe te staan imitaties van „feta" te produceren en te verkopen, en

– het Koninkrijk Denemarken te verwijzen in de proceskosten.

20. In zijn verweerschrift van 6 oktober 2020 verzoekt het Koninkrijk Denemarken het Hof om:

– het onderhavige beroep in zijn geheel te verwerpen, en

– de Commissie te verwijzen in de proceskosten.

21. De Commissie en het Koninkrijk Denemarken hebben op 1 december 2020 en 29 januari 2021 een repliek en een dupliek ingediend.

22. Bij beschikkingen van 8 en 18 september 2020 heeft de president van het Hof de Helleense Republiek en de Republiek Cyprus toegelaten tot interventie aan de zijde van de Commissie.

23. Er is niet om een pleitzitting verzocht en er heeft er ook geen plaatsgevonden. Overeenkomstig artikel 61, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering van het Hof van Justitie heeft het Hof aan de Commissie, het Koninkrijk Denemarken, de Helleense Republiek en de Republiek Cyprus bepaalde schriftelijk te beantwoorden vragen voorgelegd. Al deze partijen hebben de hun voorgelegde vragen tijdig schriftelijk beantwoord.

V. Analyse

A. Eerste middel: schending van artikel 13 van verordening nr. 1151/2012

24. Om te beginnen zij opgemerkt dat verordening nr. 1151/2012 geen bepaling bevat die uitdrukkelijk aangeeft dat deze verordening van toepassing is op uitvoer naar derde staten. Dientengevolge is het niet duidelijk of die verordening aldus kan worden uitgelegd dat zij op die uitvoer van toepassing is, dan wel dat zij dat niet is. Afzonderlijk bezien, en onverminderd mijn analyse hieronder, lijken de ter zake door de Commissie en het Koninkrijk Denemarken ingenomen standpunten mij beide even redelijk. Artikel 13, lid 3, van verordening nr. 1151/2012 kan dan ook op twee manieren worden uitgelegd.

25. De twee tegenovergestelde opvattingen over verordening nr. 1151/2012 lijken op verschillende uitleggingskaders gebaseerd te zijn.

1. Uitleggingskaders

26. Ik zou het gezichtspunt van de Commissie willen omschrijven als een gezichtspunt dat het belang van de bescherming van de intellectuele eigendom benadrukt en BOB's als noodzakelijk ziet voor de bevordering van waarden voor lokale gemeenschappen. Dit gezichtspunt zal ik het intellectuele-eigendomskader noemen.

27. De opvatting van het Koninkrijk Denemarken over verordening nr. 1151/2012 gaat veeleer uit van het gezichtspunt van de liberalisering van de handel. Een dergelijk uitleggingskader vat ik op als een kader dat gebaseerd is op de logica dat handel in beginsel goed is en dan ook niet mag worden belet. Handelsbelemmeringen kunnen worden toegestaan, maar moeten als de uitzondering en niet als de regel worden gezien. Dit gezichtspunt zal ik het handelsliberaliseringskader noemen.

28. Dit Deense standpunt verrast nauwelijks. Daarbij moet in gedachten worden gehouden dat Denemarken al vanaf de jaren zestig kaas onder de benaming „feta" produceert en uitvoert [17], dat wil zeggen lang vóór „feta" in 2002 als BOB werd geregistreerd. Het lijkt er zelfs op dat er ten gevolge van de uitvoerrestituties van de Unie sprake was van een prikkel om kaas onder de benaming „feta" uit te voeren. [18] Anders dan de thans als BOB beschermde „feta", wordt „Deense feta" met behulp van andere productiemethoden geproduceerd met koemelk. Samen met andere producenten van wat ik „namaakfeta" zal noemen, concurreren Deense producenten met producenten van echte „feta" op de markten van derde staten waar de benaming „feta" niet wordt beschermd.

29. De twee verschillende gezichtspunten voor de uitlegging van verordening nr. 1151/2012 komen tot uitdrukking in de diverse argumenten die de Commissie en het Koninkrijk Denemarken in deze zaak naar voren brengen, en leiden ook tot onenigheid over waar deze zaak nu werkelijk om draait.

[17] Zie verordening nr. 1829/2002, overweging 11.

[18] Zie verordening nr. 1829/2002, overweging 32.

30. Volgens het Koninkrijk Denemarken gaat dit geding over de bedoeling van de Uniewetgever, die naar zijn mening bij de vaststelling van verordening nr. 1151/2012 niet voornemens was om de uitvoer van „namaakfeta" naar derde staten te beletten. Die verordening kan dan ook niet aldus worden uitgelegd dat zij Deense (of andere) producenten van „namaakfeta" verbiedt om te concurreren op de beschikbare internationale markten (de markten die „feta" niet beschermen). Daarom stelt het Koninkrijk Denemarken zich op het standpunt dat het niet verplicht is om die uitvoer te voorkomen.

31. Volgens de Commissie gaat dit geding over het ongeoorloofde gebruik van de naam „feta" door Deense producenten. De Helleense Republiek en de Republiek Cyprus, de interveniënten, delen die mening. Volgens hen is de bestemming van het product niet van belang voor het vaststellen van de vermeende schending.

32. De partijen voeren de gebruikelijke soorten argumenten aan om hun standpunten te rechtvaardigen op basis van de bewoordingen, de context, de doelstellingen en de ontstaansgeschiedenis van de betrokken wetgeving, alsook in het licht van de benadering die het Hof volgt in zijn rechtspraak.[19] Ik zal aantonen dat de argumenten van de conflicterende partijen overtuigend, of ten minste grotendeels overtuigend, lijken wanneer zij binnen hun eigen uitleggingskader worden bezien. Dat is zo omdat de partijen de argumenten uitkiezen die het best bij hun eigen uitleggingskader passen.

33. Bijgevolg moet het Hof mijns inziens in de onderhavige zaak niet de argumenten wegen en daartussen kiezen, maar veeleer een keuze maken tussen de twee uitleggingskaders. Het kader dat volgens het Hof het best past[20] bij het beleid dat aan de bescherming van oorsprongsbenamingen ten grondslag ligt, is het kader waarvan de argumenten zouden moeten prevaleren.

34. Aangezien de argumenten van de partijen binnen verschillende uitleggingskaders worden opgeworpen, „communiceren" zij niet altijd met elkaar. Soms draagt de ene of de andere partij echter ook argumenten aan die passen binnen het door de tegenpartij gehanteerde uitleggingskader. In het hiernavolgende deel geef ik een overzicht van de relevantste argumenten van de partijen, waarbij ik deze indeel in de traditionele categorieën van bewoordingen, context, doelstellingen en wetsgeschiedenis, en van de rechtspraak van het Hof.[21] Vervolgens geef ik mijn visie in overweging ten aanzien van het gezichtspunt waarvan ik meen dat het de voorkeur van het Hof dient te krijgen, en zet ik uiteen waarom.

35. Vooruitlopend op de uitkomst van mijn analyse, onthul ik alvast dat het uitleggingskader dat door de Commissie en de interveniënten wordt gehanteerd, mijn voorkeur geniet. Ik zal het Hof dan ook in overweging geven om de stelling van de Commissie te onderschrijven dat het Koninkrijk Denemarken in zijn verplichtingen krachtens artikel 13 van verordening nr. 1151/2012 is tekortgeschoten.

[19] Zie arrest van 2 mei 2019, Fundación Consejo Regulador de la Denominación de Origen Protegida Queso Manchego (C-614/17, EU:C:2019:344, punt 16).

[20] Zie Dworkin, R., *Law's Empire*, Harvard University Press, Cambridge, 1988. Hoewel ik sceptisch ben over de stelling van Dworkin met betrekking tot het bestaan van één juist juridisch antwoord, ben ik overtuigd van zijn idee dat de zoektocht naar de beste oplossing een van de beginselen is waardoor rechters zich dienen te laten leiden.

[21] Ik acht het noodzakelijk om toe te lichten dat sommige argumenten in meer dan één categorie kunnen vallen. Eenvoudigheidshalve heb ik dergelijke argumenten geplaatst in de categorie waarvan ik meen dat die het meest van belang is.

2. Indeling en beoordeling van de argumenten van de partijen

a) Argumenten die zijn ontleend aan de bewoordingen van de relevante bepalingen

36. De Commissie beroept zich op de bewoordingen van artikel 13, lid 1, van verordening nr. 1151/2012, dat voorziet in de bescherming van geregistreerde benamingen tegen „*elk*" direct of indirect gebruik.[22] Daarnaast beroept zij zich op de bewoordingen van lid 3 van dat artikel 13, dat aangeeft dat de verplichtingen van de lidstaten ontstaan wanneer de geregistreerde naam wordt gebruikt voor „in de betrokken lidstaat *geproduceerde en* verhandelde" producten.[23] Volgens de Commissie maken die bepalingen duidelijk dat de lidstaten moeten zorgen voor bescherming tegen het gebruik van als BOB geregistreerde namen in twee soorten situaties: ten eerste wanneer de producten waarvoor dergelijke namen worden gebruikt, op hun grondgebied worden geproduceerd, en ten tweede wanneer producten uit andere lidstaten of derde staten waarvoor de geregistreerde naam op onrechtmatige wijze wordt gebruikt, op hun grondgebied worden verhandeld.

37. Het Koninkrijk Denemarken vindt artikel 13, lid 3, van verordening nr. 1151/2012 niet even duidelijk als de Commissie. Het voert aan dat het feit dat die bepaling betrekking heeft op „in de betrokken lidstaat geproduceerde en verhandelde" producten, op zichzelf niet volstaat om de werkingssfeer van die verordening te bepalen. Of er sprake is van het onrechtmatige gebruik dat op grond van die bepaling dient te worden voorkomen, hangt af van de vraag of de kaas zal worden verhandeld op de interne markt dan wel naar derde staten zal worden uitgevoerd. Het Koninkrijk Denemarken is het er met de Commissie over eens dat reeds op het tijdstip van productie bescherming dient te worden geboden, maar enkel indien de als BOB geregistreerde naam op dat tijdstip op onrechtmatige wijze wordt gebruikt. Het gebruik van geregistreerde benamingen op producten die bestemd zijn voor uitvoer naar derde staten is echter geen onrechtmatig gebruik. Derhalve bestaat er geen verplichting om het gebruik van de naam „feta" te voorkomen voor kaas die in Denemarken wordt geproduceerd, maar bestemd is om naar derde staten te worden uitgevoerd. Had de Uniewetgever gewild dat verordening nr. 1151/2012 ook zou gelden voor uitvoer naar derde staten, dan had hij dat expliciet moeten aangeven.

38. Bezien in de context van het handelsliberaliseringskader is een dergelijk argument overtuigend. Een verbod op het gebruik van een naam waaronder een uitgevoerd product wordt verhandeld, vormt een handelsbelemmering.[24] De visie dat een dergelijke belemmering in de context van een handelsliberaliseringskader niet impliciet mag zijn, maar uitdrukkelijk moet worden vermeld, en ook gerechtvaardigd en proportioneel moet zijn om wettig te zijn, kan dan ook worden geaccepteerd. Het Koninkrijk Denemarken beroept zich op het rechtszekerheidsbeginsel ter ondersteuning van zijn argument dat uitvoer naar derde staten uitdrukkelijk moet worden vermeld. Gezien de gevolgen voor exporteurs die kaas uitvoeren onder de naam „feta", zo stelt het, dient een verbod van die uitvoer duidelijk uit de bepalingen van verordening nr. 1151/2012 voort te vloeien.

[22] Cursivering van mij.

[23] Cursivering van mij.

[24] In de eerste „feta"-zaak, die een Griekse regeling betrof die de verhandeling van kaas uit Denemarken onder de naam „feta" belette, overwoog advocaat-generaal Ruiz-Jarabo Colomer dat een dergelijke regeling een belemmering vormde voor het vrije verkeer van goederen en dat daarop dus de Unierechtelijke regels van toepassing waren die regelingen van gelijke werking op invoer verbieden (thans artikel 34 VWEU). De advocaat-generaal was echter van mening dat een dergelijke regeling, zelfs als deze een handelsbelemmering vormde, kon worden gerechtvaardigd op grond van de bescherming van de industriële en commerciële eigendom. Zie voetnoot 11 van deze conclusie.

39. In een poging om vanuit het handelsliberaliseringskader op dergelijke argumenten in te gaan, voert de Commissie aan dat haar uitlegging, op grond waarvan het gebruik van de naam „feta" ook moet worden voorkomen als het product bestemd is voor uitvoer naar derde staten, geen uitvoerverbod vormt, omdat Deense producenten de kaas nog steeds kunnen uitvoeren – zij mogen hem alleen geen „feta" noemen. Het verbod op het gebruik van die naam mag dan geen uitvoerverbod zijn, het blijft een uitvoerbelemmering. Derhalve is het argument van de Commissie vanuit het gezichtspunt van het handelsliberaliseringskader niet overtuigend.

40. Vanuit haar eigen uitleggingskader omschrijft de Commissie in haar antwoord de uitsluiting door het Koninkrijk Denemarken van uitvoer naar derde staten echter als een poging om van de bewoordingen van verordening nr. 1151/2012 af te wijken. Vanuit het gezichtspunt van het intellectuele-eigendomskader verbieden die bewoordingen duidelijk elk gebruik van als BOB geregistreerde namen. Derhalve lijkt een uitdrukkelijke uitsluiting van uitvoer naar derde staten vanuit dat gezichtspunt overbodig.

b) Argumenten die zijn ontleend aan de context van de relevante bepalingen

41. Volgens de rechtspraak van het Hof moet bij de beoordeling van de algehele opzet en de context van een Unierechtelijke bepaling mede worden gekeken naar andere bepalingen van dezelfde regeling, evenals naar andere regelingen die in belangrijke mate inhoudelijk met de regeling in kwestie gerelateerd of verbonden zijn.[25] Beide partijen beroepen zich ter ondersteuning van hun standpunten op andere bepalingen van verordening nr. 1151/2012 en op andere, gerelateerde Unierechtelijke handelingen.

42. Het Koninkrijk Denemarken voert met name aan dat de overwegingen 20 en 27 van verordening nr. 1151/2012, waarin wordt gepleit voor mechanismen ter bescherming van Unierechtelijke oorsprongsbenamingen op internationaal niveau in het kader van de Wereldhandelsorganisatie (WTO) en van de ondertekening van bilaterale en multilaterale internationale overeenkomsten[26], overbodig zijn indien verordening nr. 1151/2012 zelf op uitvoer ziet. De Commissie is daarentegen van mening dat die overwegingen niet aldus kunnen worden uitgelegd dat internationale overeenkomsten noodzakelijk zijn om te verzekeren dat producenten van de Unie de inspanningen van de Unie om BOB's op internationaal niveau te beschermen, niet ondermijnen. Dergelijke overeenkomsten zijn noodzakelijk om Europese producenten van BOB's te beschermen tegen namaakproducten die op buitenlandse markten worden afgezet door buitenlandse producenten. De lezing van die overwegingen door het Koninkrijk Denemarken staat volgens de Commissie haaks op het doel ervan en moedigt de lidstaten aan om die overeenkomsten te ondergraven.

[25] Zie bijvoorbeeld arrest van 2 mei 2019, Fundación Consejo Regulador de la Denominación de Origen Protegida Queso Manchego (C-614/17, EU:C:2019:344, punten 23-28).

[26] In overweging 20 van verordening nr. 1151/2012 wordt vermeld: „Er moet worden voorzien in de ontwikkeling van oorsprongsbenamingen en geografische aanduidingen op het niveau van de Unie en er moet in het kader van de Wereldhandelsorganisatie (WTO) of van bilaterale of multilaterale overeenkomsten worden geijverd voor het creëren van mechanismen ter bescherming van die benamingen en aanduidingen in derde landen, teneinde ertoe bij te dragen dat de kwaliteit van de producten en van hun productiemodel als waardetoevoegende factor [wordt] erkend." Daarnaast wordt in overweging 27 van verordening nr. 1151/2012 vermeld dat de Unie „onderhandelt met haar handelspartners over internationale overeenkomsten, waaronder overeenkomsten inzake de bescherming van oorsprongsbenamingen en geografische aanduidingen" en dat, teneinde ervoor te zorgen dat het gebruik dat van de namen wordt gemaakt, wordt beschermd en gecontroleerd, de namen mogen worden opgenomen in het register van BOB's en BGA's.

43. De Republiek Cyprus, die de Commissie bijvalt in haar keuze voor het intellectuele-eigendomskader, wijst op artikel 13, lid 2, van verordening nr. 1151/2012. Daarin wordt bepaald dat BOB's geen soortnamen mogen worden. De Republiek Cyprus merkt op dat de werking van die bepaling niet beperkt is tot het grondgebied van de Unie.

44. In het licht van de bredere context beroept het Koninkrijk Denemarken zich op andere Unierechtelijke regelingen, die op de bescherming van oorsprongsbenamingen en geografische aanduidingen voor wijnen, gedistilleerde dranken en gearomatiseerde wijnproducten zien. Daarbij wijst het erop dat die regelingen bepalingen bevatten die uitdrukkelijk naar uitvoer naar derde staten verwijzen.[27] Aangezien verordening nr. 1151/2012 geen dergelijke uitdrukkelijke verwijzing bevat, had de Uniewetgever duidelijk de bedoeling om die verordening niet voor uitvoer naar derde staten te laten gelden. Volgens de Commissie en de interveniënten kan de uitdrukkelijke vermelding van die uitvoer in die regelingen echter op grond van de bredere werkingssfeer daarvan worden verklaard. Anders dan verordening nr. 1151/2012, gelden zij namelijk ook voor productgerelateerde vereisten. Bovendien bevatten de relevante gedeelten inzake geografische aanduidingen geen verwijzingen naar uitvoer naar derde staten.[28] Dat leidt tot de slotsom dat het feit dat uitvoer naar derde staten uitdrukkelijk in die regelingen wordt vermeld, niet als een argument tot staving van de stelling kan worden gebruikt dat het ontbreken van een dergelijke vermelding in verordening nr. 1151/2012 betekent dat deze niet op die uitvoer van toepassing is.

45. Vanuit het intellectuele-eigendomskader voert het Koninkrijk Denemarken aan dat andere Unierechtelijke regelingen op het vlak van intellectuele-eigendomsrechten expliciete bepalingen over uitvoer naar derde staten bevatten.[29] Indien verordening nr. 1151/2012 zou moeten worden toegepast op uitvoer naar derde staten, zou dat daarin moeten zijn vermeld.

46. De Commissie beroept zich wat de bredere context betreft op verordening nr. 608/2013[30], die voorziet in de eenvormige bescherming van intellectuele-eigendomsrechten (waaronder BOB's) in douaneprocedures, ook wanneer de betrokken producten voor uitvoer naar derde staten bestemd zijn. Op grond van die verordening mogen de douaneautoriteiten bijvoorbeeld goederen vernietigen die inbreuk maken op intellectuele-eigendomsrechten. Daaronder vallen ook valse, voor de uitvoer bestemde BOB's, hetgeen een argument vormt ter ondersteuning van het verbod om geregistreerde benamingen te gebruiken op binnen de Unie geproduceerde producten die bestemd zijn voor uitvoer naar derde staten.

27 Zie voor wijnen verordening nr. 1308/2013, met name artikel 89, artikel 119, lid 1, en artikel 122, lid 4. Zie voor gedistilleerde dranken verordening 2019/787, artikel 1, lid 2, en overweging 7. Zie voor gearomatiseerde wijnbouwproducten verordening nr. 251/2014, artikel 1, lid 3, en overweging 6.

28 Zie voor wijnen verordening nr. 1308/2013, artikelen 93-111. Zie voor gedistilleerde dranken verordening 2019/787, artikelen 21-42. De bepalingen betreffende de bescherming van geografische aanduidingen van gearomatiseerde wijnbouwproducten zijn op basis van bij verordening 2021/2117 doorgevoerde wijzigingen onder de werkingssfeer van verordening nr. 1151/2012 gebracht (zie verordening 2021/2117, artikel 3 en overweging 77). De bepalingen van verordening nr. 251/2014 betreffen thans enkel de definitie, de aanduiding, de aanbiedingsvorm en de etikettering van gearomatiseerde wijnbouwproducten, waarbij de verwijzingen naar uitvoer naar derde staten onveranderd zijn gebleven.

29 Zoals het Koninkrijk Denemarken heeft aangegeven, omvatten dergelijke regelingen onder andere verordening (EG) nr. 6/2002 van de Raad van 12 december 2001 betreffende gemeenschapsmodellen (PB 2002, L 3, blz. 1), artikel 19, lid 1; richtlijn (EU) 2015/2436 van het Europees Parlement en de Raad van 16 december 2015 betreffende de aanpassing van het merkenrecht der lidstaten (PB 2015, L 336, blz. 1), artikel 10, lid 3, onder c), artikel 11, onder b), en artikel 16, lid 5, onder b), en verordening (EU) 2017/1001 van het Europees Parlement en de Raad van 14 juni 2017 inzake het Uniemerk (PB 2017, L 154, blz. 1), artikel 9, lid 3, onder c), artikel 10, onder b), en artikel 18, lid 1, onder b).

30 Verordening (EU) nr. 608/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 12 juni 2013 inzake de handhaving van intellectuele-eigendomsrechten door de douane en tot intrekking van verordening (EG) nr. 1383/2003 van de Raad (PB 2013, L 181, blz. 15).

c) Argumenten die zijn ontleend aan de doelstellingen van de relevante bepalingen

47. Elke wetgevingshandeling van de Unie heeft meerdere doelstellingen, of kan ten minste worden geacht die te hebben. In artikel 1, lid 1, en artikel 4 van verordening nr. 1151/2012 worden diverse doelstellingen opgesomd. Naargelang het uitleggingskader van waaruit wordt vertrokken, benadrukken de partijen dan ook ofwel de met die verordening nagestreefde doelstellingen op het gebied van de bescherming van de consument, ofwel die welke zien op de bescherming van de intellectuele eigendom.

48. Het Koninkrijk Denemarken legt de nadruk op de doelstelling de consument te verzekeren van gedegen informatie. Het beroept zich dan ook op artikel 1, lid 1, van verordening nr. 1151/2012, dat bepaalt dat een van de doelstellingen van de verordening is om producenten behulpzaam te zijn bij het aan consumenten kenbaar maken van de productkenmerken. Als dat artikel wordt gelezen in het licht van de overwegingen 2, 29 en 40 van die verordening [31], is het volgens het Koninkrijk Denemarken duidelijk dat de verordening consumenten op de interne markt voor ogen heeft. Aangezien er via buiten de Unie verhandelde producten geen productinformatie aan consumenten op de interne markt wordt verschaft, draagt een uitlegging van verordening nr. 1151/2012 in de zin dat zij betrekking heeft op uitvoer naar derde staten, niet bij aan de doelstelling ervan.

49. De Commissie ontkent dat de enige of de voornaamste doelstelling van verordening nr. 1151/2012 de bescherming van consumenten in de Unie is. Integendeel, zo stelt zij, een van de belangrijkste doelstellingen van verordening nr. 1151/2012 is de bescherming van houders van op BOB's gebaseerde intellectuele-eigendomsrechten. Hun rechten worden slechts beschermd indien verordening nr. 1151/2012 aldus wordt geïnterpreteerd dat deze ook op uitvoer naar derde staten van toepassing is. Een dergelijke bescherming is bedoeld om eerlijke concurrentie voor producenten van BOB's te waarborgen. Dat is in overeenstemming met de doelstelling van het gemeenschappelijk landbouwbeleid om „de landbouwbevolking een redelijke levensstandaard te verzekeren, met name door de verhoging van het hoofdelijk inkomen van hen die in de landbouw werkzaam zijn", zoals in artikel 39 VWEU is bepaald. De Commissie wijst erop dat de rechtsgrondslag van verordening nr. 1151/2012, tezamen met artikel 118 VWEU aangaande intellectuele-eigendomsrechten, artikel 43, lid 2, VWEU is, dat voorziet in de bevoegdheid van de Unie om maatregelen vast te stellen ter verwezenlijking van de doeleinden van het gemeenschappelijk landbouwbeleid.

50. Het Koninkrijk Denemarken beroept zich daarenboven op artikel 1, lid 1, onder d), van verordening nr. 1151/2012, waarin als een van de doelstellingen de integriteit van de interne markt wordt vermeld. Het vat die bepaling aldus op dat verordening nr. 1151/2012 de interne markt, en niet de markten van derde staten betreft. De Commissie brengt tegen dergelijke argumenten in dat de doelstelling de integriteit van de interne markt te waarborgen in feite wordt ondergraven door het onrechtmatige gebruik dat op de markten van derde staten wordt gemaakt van in de Unie geregistreerde BOB's.

[31] In overweging 2 van verordening nr. 1151/2012 wordt vermeld: „Bij de burgers en consumenten in de Unie stijgt de vraag naar kwaliteit en naar traditionele producten voortdurend. Tevens willen zij dat de diversiteit van de landbouwproductie in de Unie behouden blijft. Hierdoor ontstaat vraag naar landbouwproducten of levensmiddelen met aantoonbare specifieke kenmerken, met name kenmerken die aan hun geografische oorsprong gerelateerd zijn." In overweging 29 van die verordening wordt vermeld: „Aan in het register opgenomen namen moet bescherming worden verleend teneinde te garanderen dat ze eerlijk worden gebruikt en ter voorkoming van praktijken die de consument kunnen misleiden." Daarnaast wordt in overweging 40 daarvan vermeld: „Om geregistreerde namen te beschermen tegen misbruiken of tegen praktijken die de consument kunnen misleiden, moet het gebruik ervan worden gereserveerd."

d) Argumenten die zijn ontleend aan de wetsgeschiedenis van de relevante bepalingen

51. Het Koninkrijk Denemarken voert aan dat het Parlement tijdens het wetgevingsproces heeft voorgesteld om, anders dan aanvankelijk voorgesteld, een aanvullende alinea in artikel 13, lid 3, van verordening nr. 1151/2012 in te voegen.[32] De voorgestelde wijziging luidde als volgt: „Om de verkoop binnen de EU *of de uitvoer naar derde landen* van producten waarvan de etikettering niet voldoet aan deze verordening te voorkomen, krijgt de Commissie de bevoegdheid om overeenkomstig artikel 53 gedelegeerde handelingen vast te stellen ter bepaling van door de lidstaten op dit punt te nemen maatregelen."[33] Die wijziging heeft de definitieve versie van verordening nr. 1151/2012 echter niet gehaald. Aangezien de Uniewetgever uitvoer naar derde staten in overweging heeft genomen, maar niet in de definitieve tekst heeft opgenomen, komt het Koninkrijk Denemarken tot de slotsom dat de werkingssfeer van die verordening zich niet tot die uitvoer uitstrekt.

52. De Commissie zet uiteen dat de betrokken wijziging is weggelaten uit de definitieve versie van verordening nr. 1151/2012, niet omdat daarin melding werd gemaakt van uitvoer, maar omdat erin werd voorgesteld om gedelegeerde bevoegdheden aan de Commissie te verlenen.

53. Het Koninkrijk Denemarken beroept zich verder op het advies van het Comité van de Regio's inzake het voorstel van de Commissie.[34] Een van de onderdelen daarvan betreft beleidsaanbevelingen en ziet op de „bescherming en bevordering van de kwaliteit in de internationale handel". In die context zou het Comité van de Regio's graag zien dat „specifieke maatregelen worden vastgesteld zodat handel binnen de EU *of uitvoer* wordt tegengegaan van producten waarvan de etikettering niet overeenstemt met de wetgeving inzake de kwaliteit voor EU-landbouwproducten".[35] Uit het feit dat de bewoordingen die naar uitvoer verwijzen niet in de definitieve tekst van verordening nr. 1151/2012 zijn opgenomen, leidt het Koninkrijk Denemarken af dat de Uniewetgever heeft besloten om uitvoer naar derde staten niet onder die verordening te laten vallen. De Commissie zet echter uiteen dat het in feite met het wijzigingsvoorstel van het Parlement te maken heeft dat in artikel 13, lid 3, van verordening nr. 1151/2012 de verplichting voor de lidstaten wordt vermeld om het onrechtmatige gebruik van „in de betrokken lidstaat geproduceerde en verhandelde" BOB's en BGA's te voorkomen of te beëindigen. Uit dit punt van het advies van het Comité van de Regio's kan derhalve niet worden afgeleid dat het niet de bedoeling was dat verordening nr. 1151/2012 ook voor uitvoer naar derde staten zou gelden.

e) Argumenten die zijn ontleend aan de rechtspraak van het Hof

54. Het Koninkrijk Denemarken beroept zich op het arrest van 10 december 2002, British American Tobacco (Investments) en Imperial Tobacco[36]. Ten grondslag aan die zaak lag een verzoek om een prejudiciële beslissing over de uitlegging en de geldigheid van een richtlijn van

[32] Zie Europese Commissie, voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad inzake kwaliteitsregelingen voor landbouwproducten, COM(2010) 733 definitief, 10 december 2010. De oorspronkelijk in dat voorstel voorgestelde bewoordingen van artikel 13, lid 3, luidden als volgt: „De lidstaten doen de nodige administratieve of juridische stappen om het onwettige gebruik van beschermde oorsprongsbenamingen of beschermde geografische aanduidingen als bedoeld in lid 1, te voorkomen of te beëindigen, met name op verzoek van een producentengroepering, als bedoeld in artikel 42, onder a)."

[33] Zie verslag van het Europees Parlement over het voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad inzake kwaliteitsregelingen voor landbouwproducten, ontwerpwetgevingsresolutie Europees Parlement, A7-0266/2011, 12 juli 2011, wijziging 55. Cursivering van mij.

[34] Zie advies van het Comité van de Regio's - „Voor een ambitieus Europees beleid inzake kwaliteitsregelingen voor landbouwproducten", 12 mei 2011 (PB 2011, C 192, blz. 28) (hierna: „advies van het Comité van de Regio's"), deel C.

[35] Zie advies van het Comité van de Regio's, aangehaald in voetnoot 34 van deze conclusie, punt 24. Cursivering van mij.

[36] C-491/01, EU:C:2002:741, punten 203-217 (hierna: „arrest BAT").

de Unie inzake de productie, de presentatie en de verkoop van tabaksproducten. Het Hof heeft onder andere geoordeeld dat artikel 7 van die richtlijn, dat productbenamingen betrof, alleen van toepassing was op sigaretten die binnen de Unie werden verhandeld, en niet op sigaretten die naar derde staten werden uitgevoerd. Het Koninkrijk Denemarken wijst erop dat het Hof tot dat oordeel is gekomen door zich bij de beoordeling of de Uniewetgever die bepaling wilde uitbreiden tot uitvoer naar derde staten, te baseren op de context en de doelstellingen van de betrokken richtlijn. Van haar kant stelt de Commissie zich op het standpunt dat de context van het arrest BAT afwijkt van die van de onderhavige zaak, daar de in dat arrest aan de orde zijnde richtlijn tot doel had om de werking van de interne markt te verbeteren, terwijl de onderhavige zaak de inbreuk op door het Unierecht erkende intellectuele-eigendomsrechten betreft.

55. Ter ondersteuning van zijn argument dat de Uniewetgever uitvoer naar derde staten expliciet had moeten vermelden teneinde die uitvoer onder verordening nr. 1151/2012 te laten vallen, beroept het Koninkrijk Denemarken zich ook op het arrest van 24 september 2019, Google (Territoriale werkingssfeer van de verwijdering van links)[37]. Die zaak betrof de territoriale werkingssfeer van het recht op verwijdering van links en de mogelijke extraterritoriale gevolgen van richtlijn 95/46[38] en de opvolger daarvan, verordening 2016/679[39]. Het Hof heeft in dat arrest vastgesteld dat het niet duidelijk was dat de Uniewetgever een marktdeelnemer zoals Google een verplichting om links te verwijderen had willen opleggen die buiten het grondgebied van de lidstaten gold. Bijgevolg waren de relevante bepalingen van richtlijn 95/46 en verordening 2016/679 niet buiten de Unie van toepassing. De Commissie riposteert dat het arrest Google de mogelijke extraterritoriale toepassing van het Unierecht betrof. Zoals de Commissie uiteenzet, probeert zij in de onderhavige zaak echter niet om de Uniewetgeving op een derde staat toe te passen. Deze zaak betreft enkel de toepassing van verordening nr. 1151/2012 binnen de Unie zelf. Het arrest Google is in casu derhalve niet relevant.

f) Tussenconclusie

56. Geen van deze argumenten, of ze nu op de bewoordingen, de context, de doelstellingen of de wetsgeschiedenis van verordening nr. 1151/2012 zijn gebaseerd, kan naar mijn idee de balans op overtuigende wijze laten doorslaan in het voordeel van een van de twee tegenovergestelde uitleggingen. Derhalve moet tussen de twee uitleggingskaders worden gekozen en moeten de argumenten worden onderschreven die de door het gekozen kader geboden oplossing rechtvaardigen.

3. Verordening nr. 1151/2012 dient aldus te worden uitgelegd dat zij uitvoer van „namaakfeta" naar derde staten verbiedt

57. Zoals ik bij het begin al zei, onderschrijf ik de uitlegging van de Commissie, volgens welke verordening nr. 1151/2012 ook van toepassing is op producten die in de lidstaten worden geproduceerd, maar voor uitvoer naar derde staten zijn bestemd, en geef ik het Hof in overweging om in die zin te oordelen.

[37] C-507/17, EU:C:2019:772, punten 53-65 (hierna: „arrest Google").

[38] Richtlijn 95/46/EG van het Europees Parlement en de Raad van 24 oktober 1995 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens (PB 1995, L 281, blz. 31).

[39] Verordening (EU) 2016/679 van het Europees Parlement en de Raad van 27 april 2016 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens en tot intrekking van richtlijn 95/46/EG (algemene verordening gegevensbescherming) (PB 2016, L 119, blz. 1).

58. Ik ben om hoofdzakelijk twee redenen tot die conclusie gekomen. Ten eerste kan een dergelijke uitkomst worden gerechtvaardigd in de context van beide uitleggingskaders, te weten het intellectuele-eigendomskader en het handelsliberaliseringskader. De uitlegging op grond waarvan verordening nr. 1151/2012 niet van toepassing is op producten met geregistreerde benamingen die bestemd zijn om naar derde staten te worden uitgevoerd, werkt daarentegen enkel in de context van het handelsliberaliseringskader. Ten tweede sluit de voorgestelde uitlegging mijns inziens het best aan bij wat volgens mij de bedoeling van de Uniewetgever is die aan de bescherming van oorsprongsbenamingen en geografische aanduidingen ten grondslag ligt – voor zover er al een ondubbelzinnige bedoeling van de Uniewetgever bestaat en kan worden „achterhaald".

59. Wat mijn eerste reden betreft, geef ik toe dat de vrije handel ongetwijfeld een van de waarden is die door de rechtsorde van de Unie worden geëerbiedigd. De liberalisering van de handel is echter beslist niet de enige en ook niet de belangrijkste drijvende kracht daarachter. Reeds in zijn vroege rechtspraak heeft het Hof erkend dat de belangen van de vrije handel tegen andere belangen dienen te worden afgewogen.[40] Het is juist dat de juridische analyse van regels in de context van het handelsliberaliseringskader begint bij de premisse dat handelsbelemmeringen verboden zijn. Een belemmering kan echter acceptabel worden bevonden als zij wordt gerechtvaardigd door en in verhouding staat tot andere belangen dan de handel, zoals milieubescherming, consumentenbescherming of bescherming van de intellectuele eigendom, om er slechts enkele te noemen.

60. Vanuit handelsperspectief is de bescherming van oorsprongsbenamingen en geografische aanduidingen zonder twijfel belangrijk. Uit recente onderzoeken[41] blijkt dat de desbetreffende beschermingsregeling aanzienlijke economische waarde voor de Unie heeft, met een geschatte omzet van meer dan 77 miljard EUR in 2017, waarvan een flink gedeelte, te weten 22 %, buiten de Unie wordt gerealiseerd. Derhalve genereert deze regeling belangrijke handelsmogelijkheden voor producenten van BOB's. Die mogelijkheden, die door de bescherming van hun rechten tot stand zijn gekomen, leiden voor anderen echter tot handelsbelemmeringen. Het verbod om de naam „feta" te gebruiken voor producten die op de markten van derde staten worden afgezet, vormt een uitvoerbelemmering. De redenering van de Commissie dat een dergelijk verbod geen uitvoerverbod vormt, daar de kaas onder een andere naam kan worden verhandeld, verandert daar niets aan. Van een belemmering van de uitvoer naar derde staten is reeds sprake wanneer die uitvoer moeilijker wordt gemaakt.

61. Niettemin zijn handelsbelemmeringen die op grond van hetzij nationale wetgeving, hetzij Uniewetgeving worden ingevoerd, toelaatbaar indien zij gerechtvaardigd zijn. Met het Koninkrijk Denemarken ben ik van mening dat de rechtvaardiging die is gebaseerd op de bescherming van de consument (die het mogelijk maakt om geloofwaardige informatie over het product te verstrekken) direct al de geschiktheidstoets niet zou doorstaan, met name indien de te beschermen consumenten die op de interne markt zijn. Uitgevoerde „namaakfeta" kan geen bron van onjuiste of onvolledige informatie voor die consumenten zijn, aangezien zij niet op de markten van derde staten aanwezig zijn. Bijgevolg kan bezorgdheid over de bescherming van de consument niet de handelsbelemmering rechtvaardigen die voortvloeit uit de uitlegging dat verordening nr. 1151/2012 ook van toepassing is op de uitvoer van producten naar derde staten.

[40] Om een klassiek voorbeeld te nemen: het Hof heeft reeds in het arrest van 20 februari 1979, Rewe-Zentral (Cassis de Dijon) (120/78, EU:C:1979:42), in vergelijking met de door de Verdragen beoogde lijst, de lijst van mogelijke rechtvaardigingen voor het behoud van handelsbelemmeringen uitgebreid en opengelaten.

[41] Zie bijvoorbeeld Europese Commissie, *Study on economic value of EU quality schemes, geographical indications (GIs) and traditional specialities guaranteed (TSGs)*, Bureau voor publicaties van de Europese Unie, 2021.

62. Ik ben echter van mening dat het verbod om in de Unie geproduceerde „namaakfeta" uit te voeren naar derde staten kan worden gerechtvaardigd door redenen die samenhangen met de bescherming van intellectuele-eigendomsrechten. Ook al kan de Unie de markten van derde staten niet met haar eigen wetgeving reguleren en worden de BOB's van de Unie op die markten dus mogelijkerwijs aan concurrentie van namaakproducten blootgesteld, het blijft een feit dat de concurrentiepositie van echte BOB's op die markten door de deelname van binnen de Unie geproduceerde namaakproducten verslechtert. Een verbod van uitvoer naar derde staten van in Denemarken geproduceerde kaas met de naam „Deense feta" ligt binnen de macht van de Uniewetgever[42], terwijl dat bijvoorbeeld niet geldt voor het verbod van de verkoop van „Wisconsin-feta"[43] op de Amerikaanse markt. Mijns inziens is het niet disproportioneel voor de Unie om te doen wat in haar macht ligt om de concurrentiepositie van producenten van BOB's van de Unie veilig te stellen. Het gebrek aan bescherming van BOB's van de Unie op de markten van derde staten kan daarom niet als argument worden gebruikt tot staving van het betoog dat de uitlegging van verordening nr. 1151/2012 in die zin dat deze de uitvoer naar derde staten bestrijkt, niet aan de proportionaliteitstoets voldoet, wanneer als rechtvaardiging de bescherming van de intellectuele eigendom naar voren wordt geschoven. De uitlegging van verordening nr. 1151/2012 die de uitvoer van „namaakfeta" naar derde staten verbiedt, lijkt derhalve ook in de context van het handelsliberaliseringskader verdedigbaar.

63. Dat gezegd zijnde, en ik kom gelijk tot mijn tweede reden, ben ik ook van mening dat het intellectuele-eigendomskader de bedoeling van de wetgever achter verordening nr. 1151/2012 afdoend verduidelijkt. Volgens dat uitleggingskader hebben BOB's als intellectuele-eigendomsrechten tot doel eerlijke concurrentie mogelijk te maken voor producenten van BOB-producten, in ruil voor hun inspanningen om de hoge kwaliteit van hun producten te garanderen en te handhaven. Aldus kunnen traditionele ondernemingen overleven en wordt de diversiteit van producten op de markt gewaarborgd. Als zodanig houdt een dergelijk gezichtspunt behalve met economische belangen ook rekening met andere belangen, die evenzeer meespelen in de opvattingen van Unieburgers over wat een goede levenskwaliteit is.[44]

64. Eén indicatie van de „wil van de wetgever", die objectief in het Unierecht kan worden vastgesteld, is de keuze van de rechtsgrondslag voor een bepaalde regeling. Verordening nr. 1151/2012 is vastgesteld op de dubbele rechtsgrondslag van artikel 43, lid 2, en artikel 118 VWEU. Dat geeft aan dat de hoofdgedachte achter die verordening de verbetering van de situatie van de landbouwproducenten van de Unie is door bescherming van de intellectuele eigendom te bieden voor producten waarmee traditionele productiewijzen zijn gemoeid die worden toegepast in en verbonden zijn met bepaalde geografische gebieden. De Franse taal heeft een woord dat deze bijzondere band tussen de kwaliteit van een product en de geografische herkomst ervan tot uitdrukking brengt: *terroir*[45].

[42] Zoals reeds uiteen is gezet, wordt het bestaan van een dergelijke bevoegdheid niet door het Koninkrijk Denemarken betwist. Het Koninkrijk Denemarken betoogt enkel dat die bevoegdheid bij de vaststelling van verordening nr. 1151/2012 niet is uitgeoefend.

[43] Deze naam is verzonnen.

[44] Zie Davies, G., „Free Movement, the Quality of Life and the Myth that the Court Balances Interests", in Koutrakos, P., e.a. (red.), *Exceptions from EU Free Movement Law: Derogation, Justification and Proportionality*, Hart Publishing, Oxford, 2016, blz. 214.

[45] De moderne gedachte van de bescherming van geografische aanduidingen als intellectuele-eigendomsrechten vloeit voort uit het Franse concept *terroir*, dat in relatie tot wijn is ontwikkeld. Zij komt voort uit de pogingen om, na de verwoesting van wijngaarden door phylloxera, fraude op de Franse wijnmarkt te voorkomen. Zie Calboli, I., „Geographical Indications between Trade, Development, Culture, and Marketing: Framing a Fair(er) System of Protection in the Global Economy?", in Calboli, I., en Wee Loon, N.-L. (red.), *Geographical Indications at the Crossroads of Trade, Development, and Culture*, Cambridge University Press, Cambridge, 2017, blz. 3. Zie bijvoorbeeld ook Chaisse, J., e.a. (red.), *Wine Law and Policy: From National Terroirs to a Global Market*, Brill Nijhoff, Leiden, 2021, en Zappalaglio, A., *The Transformation of EU Geographical Indications Law: The Present, Past and Future of the Origin Link*, Routledge, Londen, 2021.

65. Vanaf de jaren zeventig werkt de Unie aan een geheel van handelingen die bepaalde soorten producten met oorsprongsbenamingen of geografische aanduidingen regelen en beschermen, en ook de voorwaarden voor de toekenning en de bescherming van alsook de controle op oorsprongsbenamingen of geografische aanduidingen vastleggen.[46] Behalve landbouw- en voedingsproducten betreffen die handelingen ook wijn, gedistilleerde dranken en gearomatiseerde wijnproducten. Verordening nr. 1151/2012 vormt daarin een belangrijk juridisch instrument.[47]

66. Verordening nr. 1151/2012 stelt een uniforme en uitputtende regeling vast ter bescherming van oorsprongsbenamingen en geografische aanduidingen voor landbouw- en voedingsproducten.[48] Zij voorziet in een procedure voor de registratie van dergelijke producten in de Unie, zodat de bescherming daarvan in elke lidstaat wordt gegarandeerd.[49]

67. Specifiek voor BOB's en andere BGA's als een soort intellectuele-eigendomsrechten in de Unie is dat zij, anders dan andere intellectuele-eigendomsrechten en met name merken[50], steunen op publieke handhaving, en niet enkel op private handhaving.[51] Om die reden verplicht verordening nr. 1151/2012 de lidstaten om het onrechtmatige gebruik van als BOB geregistreerde namen te voorkomen of te beëindigen. De inzet van publieke handhaving kan worden begrepen in de context waarin de bescherming van BOB's in de Unie is ontwikkeld, namelijk als een middel om billijke inkomsten te garanderen en veilig te stellen voor traditionele producenten die niet per definitie over de kennis (of de middelen) beschikken om hun rechten middels private handhaving te beschermen.

68. Die gedachte wordt niet wereldwijd omarmd. Derde staten zoals Canada en de Verenigde Staten hebben ervoor gekozen om de kwaliteit van producten te beschermen middels het concept merken (waaronder collectieve merken).[52]

69. De interne Uniewetgeving kan de markten van derde staten niet reguleren teneinde de BOB's van de Unie daar hetzelfde niveau van bescherming te garanderen als op de interne markt. Dat is enkel mogelijk door middel van onderhandelingen op multilateraal niveau (de WTO of de Wereldorganisatie voor de Intellectuele Eigendom) of op bilateraal niveau. Daarom onderneemt de Unie, in het kader van haar bredere beleid inzake de bescherming van aan hun geografische oorsprong gerelateerde producten, actie op internationaal niveau, met het doel overeenkomsten tot stand te brengen die een zo breed mogelijke bescherming bieden voor geografische

46 Zie arrest van 25 oktober 2017, Commissie/Raad (Herziene Overeenkomst van Lissabon) (C-389/15, EU:C:2017:798, punt 15).

47 Zie verder bijvoorbeeld Kireeva, I., „The new European Regulation on Quality Schemes for Agricultural Products and Foodstuffs", in McMahon, J.A., en Cardwell, M.N. (red.), *Research Handbook on EU Agricultural Law*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham, 2015, blz. 285, en Nathon, N., „The Protection of Geographical Indications for Agricultural Products in the European Union", in Sundara Rajan, M.T. (red.), *The Cambridge Handbook of Intellectual Property in Central and Eastern Europe*, Cambridge University Press, Cambridge, 2019, blz. 349.

48 Zie arresten van 8 september 2009, Budějovický Budvar (C-478/07, EU:C:2009:521, punt 114), en 22 december 2010, Bayerischer Brauerbund (C-120/08, EU:C:2010:798, punt 59).

49 Zie arresten van 9 juni 1998, Chiciak en Fol (C-129/97 en C-130/97, EU:C:1998:274, punten 25 en 26), en 8 september 2009, Budějovický Budvar (C-478/07, EU:C:2009:521, punt 107).

50 Het Hof heeft ook geoordeeld dat met geografische aanduidingen en merken verschillende doelstellingen worden nagestreefd. Zie arrest van 20 september 2017, The Tea Board/EUIPO (C-673/15 P–C-676/15 P, EU:C:2017:702, punt 62).

51 Zie conclusie van advocaat-generaal Pitruzzella in de zaak Syndicat interprofessionnel de défense du fromage Morbier (C-490/19, EU:C:2020:730, punt 29).

52 Zie voor verschillen tussen de benadering van de Unie en die van de Verenigde Staten of Canada inzake de bescherming van geografische aanduidingen bijvoorbeeld Matthews, A., „What Outcome to Expect on Geographical Indications in the TTIP Free Trade Agreement Negotiations with the United States?", en O'Connor, B., „The Legal Protection of GIs in TTIP: Is there an Alternative to the CETA Outcome", in Arfini, F. (red.), *Intellectual Property Rights for Geographical Indications. What is at Stake in the TTIP*?, Cambridge Scholars Publishing, Newcastle upon Tyne, 2016, blz. 1 en 19.

aanduidingen, waaronder BOB's.[53] De inspanningen van de Unie om ook op de markten van derde staten voor bescherming te zorgen, wordt in de considerans van verordening nr. 1151/2012 duidelijk als beleidsdoel vermeld.[54] Dat beleid is zichtbaar in de min of meer geslaagde onderhandelingen over overeenkomsten met landen als Canada, de Verenigde Staten, China of Singapore[55], alsook in de inspanningen van de Unie op multilateraal niveau[56].

70. De inspanningen van de Unie om op de markten van derde staten voor adequate bescherming van BOB's van de Unie te zorgen, worden ook gevoed door de belangrijke culturele en economische waarde die deze bescherming voor lokale gemeenschappen heeft.[57]

71. Er bestaat dus een pakket van Uniemaatregelen die samen een geloofwaardig en coherent Uniebeleid vormen dat gericht is op het hoogst mogelijke niveau van bescherming van Unieproducten waarvan de kwaliteit vanwege hun band met een bepaald geografisch gebied kan worden erkend, hetgeen het concurrentievermogen van de producenten van dergelijke producten kan versterken.

72. Dat beleid pleit ervoor om de werkingssfeer van verordening nr. 1151/2012 aldus uit te leggen dat deze zich uitstrekt tot het verbod om valse BOB's uit te voeren naar de markten van derde staten. Zoals de Helleense Republiek en de Republiek Cyprus hebben benadrukt, zou het inderdaad niet logisch zijn dat de Unie onderhandelt over internationale overeenkomsten met derde staten teneinde van deze staten te verkrijgen dat zij maatregelen nemen om te voorkomen dat er producten worden geproduceerd die op onrechtmatige wijze geregistreerde benamingen dragen, terwijl zij op haar eigen grondgebied dergelijke praktijken wél duldt met betrekking tot haar eigen producten.

73. Verder draagt de aanwezigheid op de markten van derde staten van in de Unie geproduceerde valse BOB's eraan bij dat deze benamingen als soortnamen worden opgevat. Dat maakt het voor de Unie dan weer moeilijker om middels onderhandelingen voor de bescherming van BOB's op die markten te zorgen. Artikel 13, lid 2, van verordening nr. 1151/2012, dat bepaalt dat BOB's geen soortnamen mogen worden, zou namelijk, zoals de Republiek Cyprus heeft gesuggereerd[58], kunnen worden gebruikt ter ondersteuning van het standpunt dat verordening nr. 1151/2012 op uitvoer naar derde staten van toepassing is.

74. Bezien binnen het algemene Uniebeleid dat gericht is op de bescherming van BOB's als bijzondere intellectuele-eigendomsrechten op de interne markt en op de markten van derde staten, lijkt de uitlegging van verordening nr. 1151/2012 in die zin dat zij de uitvoer verbiedt van producten die op onrechtmatige wijze gebruikmaken van geregistreerde benamingen, ook naar derde staten waar die bescherming (nog) niet wordt geboden, bijgevolg een geloofwaardige optie. Zij lijkt de uitlegging te zijn die de wil van de Uniewetgever weerspiegelt.

[53] Zie het GIview-register, te raadplegen op https://ec.europa.eu, voor een opsomming van de relevante door de Unie gesloten internationale overeenkomsten ter bescherming van de naam „feta" in derde staten.

[54] Zie verordening nr. 1151/2012, overwegingen 20 en 27.

[55] De Unie heeft geslaagde onderhandelingen gevoerd over de bescherming van de naam „feta" met Canada, China en Singapore, en daarover met deze landen overeenkomsten ondertekend. Zie voetnoot 53 van deze conclusie.

[56] Zie voor een uitvoerige bespreking bijvoorbeeld Gangjee, D.S. (red.), *Research Handbook on Intellectual Property and Geographical Indications*, Edward Elgar, 2016, en Blakeney, M., *The Protection of Geographical Indications: Law and Practice*, tweede druk, Edward Elgar Publishing, Cheltenham, 2019.

[57] Zie verordening (EU) 2019/1753 van het Europees Parlement en de Raad van 23 oktober 2019 inzake de maatregelen van de Unie ingevolge haar toetreding tot de Akte van Genève bij de Overeenkomst van Lissabon betreffende oorsprongsbenamingen en geografische aanduidingen (PB 2019, L 271, blz. 1), overweging 5.

[58] Zie punt 43 van deze conclusie.

75. Om alle hierboven uiteengezette redenen geef ik het Hof in overweging om vast te stellen dat het eerste middel van de Commissie gegrond is en dat het Koninkrijk Denemarken in zijn verplichtingen krachtens artikel 13 van verordening nr. 1151/2012 is tekortgeschoten doordat het het gebruik van de naam „feta" op kaas die in Denemarken wordt geproduceerd, maar bestemd is voor uitvoer naar derde staten waarmee de Unie nog geen internationale overeenkomst heeft gesloten die de bescherming van die naam garandeert, niet heeft voorkomen of beëindigd.

B. Tweede middel: schending van de plicht tot loyale samenwerking

76. De Commissie beweert dat het Koninkrijk Denemarken artikel 4, lid 3, VEU in samenhang met artikel 1, lid 1, en artikel 4 van verordening nr. 1151/2012 heeft geschonden. Die schending zou het gevolg zijn van het feit dat de Deense autoriteiten Deense producenten niet hebben belet om imitaties van „feta" te produceren en te verhandelen, hetgeen een bedreiging vormt voor de doelstellingen en doelen die in die bepalingen van verordening nr. 1151/2012 zijn vervat. In aanvulling op die stelling in het petitum brengt de Commissie in de gronden voor en de conclusies (doch niet in het petitum) van het verzoekschrift een andere bewering naar voren. Op grond daarvan heeft het Koninkrijk Denemarken artikel 4, lid 3, VEU ook op zichzelf beschouwd geschonden, door de positie van de Unie in internationale onderhandelingen over de bescherming van in de Unie geregistreerde benamingen te verzwakken.

77. Dat zijn twee verschillende beweringen. Mijns inziens mag in de onderhavige zaak met de tweede bewering geen rekening worden gehouden, daar de Commissie deze niet in haar petitum aan het Hof heeft opgenomen. Voor het geval dat het Hof zou besluiten om zich over die bewering uit te spreken, geef ik er niettemin mijn mening over.

78. Rekening houdend met de rechtspraak van het Hof, en met het feit dat onenigheid over de uitlegging van het Unierecht op zichzelf geen schending van de plicht van een lidstaat tot loyale samenwerking vormt, voert het Koninkrijk Denemarken aan dat artikel 4, lid 3, VEU noch op zich, noch in samenhang met artikel 1, lid 1, en artikel 4 van verordening nr. 1151/2012 is geschonden.

1. Vermeende schending van artikel 4, lid 3, VEU, gelezen in samenhang met artikel 1, lid 1, en artikel 4 van verordening nr. 1151/2012

79. Blijkens artikel 4, lid 3, VEU, waarin het beginsel van loyale samenwerking is neergelegd, dienen de lidstaten alle passende maatregelen te treffen om de gelding en de doeltreffendheid van het Unierecht te verzekeren en de onwettige gevolgen van een schending van dat recht ongedaan te maken. Een dergelijke verplichting rust, in het kader van hun bevoegdheden, op alle organen van de betrokken lidstaat. [59]

[59] Zie bijvoorbeeld arresten van 17 december 2020, Commissie/Slovenië (Archief van de ECB) (C-316/19, EU:C:2020:1030, punten 119 en 124), en 18 mei 2021, Asociația „Forumul Judecătorilor din România" e.a. (C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19 en C-397/19, EU:C:2021:393, punt 176).

80. Er zijn voorbeelden van niet-nakomingsprocedures waarin het Hof heeft vastgesteld dat een lidstaat artikel 4, lid 3, VEU op zichzelf beschouwd [60] of in samenhang met andere Unierechtelijke bepalingen heeft geschonden. [61]

81. Uit de rechtspraak van het Hof blijkt echter dat niet-nakoming van de uit artikel 4, lid 3, VEU voortvloeiende algemene plicht tot loyale samenwerking zich onderscheidt van niet-nakoming van de specifieke verplichtingen waarin die algemene plicht tot uitdrukking komt. Derhalve kan een schending van de algemene plicht enkel worden vastgesteld voor zover deze verband houdt met een gedraging die zich onderscheidt van de gedraging die tot de schending van de specifieke verplichtingen leidt. [62] Indien de beweerde schending van artikel 4, lid 3, VEU dezelfde gedraging betreft als de beweerde schending van de specifiekere Unierechtelijke bepalingen, volstaat beoordeling op grond van die specifieke bepalingen. [63]

82. In de onderhavige zaak lijkt het tweede middel, inzake de vermeende schending van artikel 4, lid 3, VEU in samenhang met artikel 1, lid 1, en artikel 4 van verordening nr. 1151/2012, mij in wezen hetzelfde voorwerp en dezelfde gedraging te betreffen als het eerste middel, inzake de beweerde schending van de specifieke verplichtingen krachtens artikel 13 van verordening nr. 1151/2012. Het tweede middel vloeit voort uit dezelfde onenigheid over de uitlegging van de territoriale werkingssfeer van verordening nr. 1151/2012 en dezelfde gedraging van de Deense autoriteiten, namelijk het niet voorkomen of beëindigen van de productie en de verhandeling van imitaties van „feta". Zoals het Koninkrijk Denemarken heeft benadrukt, staan de Deense autoriteiten de productie en de verhandeling van imitaties van „feta" toe op grond van de uitlegging die het Koninkrijk Denemarken geeft aan „onrechtmatig gebruik" in de zin van artikel 13, lid 3, van verordening nr. 1151/2012. Bijgevolg dient overeenkomstig de in punt 81 van deze conclusie vermelde rechtspraak van het Hof te worden vastgesteld dat het Hof zich niet over het tweede middel hoeft uit te spreken.

83. Er ligt mijns inziens een belangrijke reden ten grondslag aan de rechtspraak van het Hof dat de vaststelling van een schending van een specifieke verplichting van het Unierecht niet ook resulteert in schending van het beginsel van loyale samenwerking. Die reden is gelegen in het doel van de procedure wegens niet-nakoming en, in ruimere zin, de juridische manieren om geschillen op te lossen. De procedure van artikel 258 VWEU wegens niet-nakoming door een lidstaat maakt het mogelijk om de verplichtingen van de lidstaten te bepalen wanneer er onenigheid bestaat over de uitlegging van een rechtsregel. Bij dergelijke geschillen over de duiding van een rechtsregel, waarin de Commissie die regel op de ene manier, en de lidstaat hem

[60] Zie bijvoorbeeld arresten van 31 oktober 2019, Commissie/Verenigd Koninkrijk (C-391/17, EU:C:2019:919), en 31 oktober 2019, Commissie/Nederland (C-395/17, EU:C:2019:918). In die twee zaken heeft het Hof echter overwogen dat de schending van artikel 4, lid 3, VEU bestond in de weigering van de betrokken lidstaten om het verlies van traditionele eigen middelen van de Unie te compenseren, wat zich voordeed vanwege de besluiten van de regeringen van de landen en gebieden overzee waarvoor de betrokken lidstaten verantwoordelijk waren. Een andere situatie waarin het Hof een opzichzelfstaande schending van artikel 4, lid 3, VEU heeft vastgesteld, betreft de situatie waarin een lidstaat tijdens de precontentieuze inbreukprocedure geen noodzakelijke informatie aan de Commissie had verstrekt. Zie bijvoorbeeld arresten van 2 september 2021, Commissie/Zweden (Zuiveringsinstallaties) (C-22/20, EU:C:2021:669, punt 149), en 8 maart 2022, Commissie/Verenigd Koninkrijk (Bestrijding van onderwaarderingsfraude) (C-213/19, EU:C:2022:167, punt 598).

[61] Zie voor een klassiek voorbeeld arrest van 9 december 1997, Commissie/Frankrijk (C-265/95, EU:C:1997:595) (gewoonlijk de „Spaanse aardbeien"-zaak genoemd, waarin het Hof heeft geoordeeld dat de Franse Republiek haar verplichtingen op grond van de Unierechtelijke regels inzake het vrije verkeer in samenhang met wat thans artikel 4, lid 3, VEU is, en op grond van de gemeenschappelijke ordeningen van de markten in landbouwproducten, niet was nagekomen, door na te laten alle noodzakelijke en proportionele maatregelen te nemen om te voorkomen dat het vrije verkeer van fruit en groente door acties van natuurlijke personen wordt belemmerd).

[62] Zie bijvoorbeeld arresten van 15 november 2005, Commissie/Denemarken (C-392/02, EU:C:2005:683, punt 69), en 17 december 2020, Commissie/Slovenië (Archief van de ECB) (C-316/19, EU:C:2020:1030, punt 121).

[63] Zie bijvoorbeeld arresten van 30 mei 2006, Commissie/Ierland (C-459/03, EU:C:2006:345, punten 168-182), en 17 december 2020, Commissie/Slovenië (Archief van de ECB) (C-316/19, EU:C:2020:1030, punten 122-129).

op een andere manier opvat, verleent de procedure wegens niet-nakoming het Hof de bevoegdheid om een dergelijk uitleggingsgeschil te beslechten. Dit wordt door de rechtspraak erkend. [64]

84. Derhalve ben ik het eens met de redenering van het Koninkrijk Denemarken dat schending door een lidstaat van artikel 4, lid 3, VEU niet kan worden vastgesteld omdat die lidstaat Unierechtelijke bepalingen anders uitlegt dan de Commissie, zoals hier het geval is. Dat een lidstaat het Unierecht anders opvat dan de Commissie vormt op zichzelf geen schending van het beginsel van loyale samenwerking zijdens die lidstaat.

85. Het zou zelfs gevaarlijk zijn indien dat wel zo was, aangezien dat waarschijnlijk zou verhinderen dat geschillen over de uitlegging van het Unierecht aan het Hof worden voorgelegd. Onenigheid over de duiding van de wet komt in elk rechtsstelsel voor. Stelsels die zijn gebaseerd op de rechtsstaat, lossen dergelijke geschillen op door aan de rechter de bevoegdheid te verlenen om de wet te duiden. De vaststelling dat de lidstaten vanwege onenigheid over hun opvattingen over de wet de plicht tot loyale samenwerking schenden, zou haaks staan op de inspanningen om te verzekeren dat dergelijke geschillen in een gerechtelijke procedure worden beslecht. De duiding van de wet in liberale democratieën moet kunnen worden weersproken, en de partij wier opvatting niet door de rechter wordt bevestigd, kan niet worden geacht niet loyaal aan de rechtsorde te zijn enkel omdat zij het „fout" had. Dit zou anders zijn indien een lidstaat de wet, nadat het Hof die heeft geduid, in strijd met die duiding blijft toepassen.

86. Ter zake dient in herinnering te worden gebracht dat het geschil in de onderhavige zaak in wezen voortvloeit uit onenigheid tussen de Commissie en het Koninkrijk Denemarken over de uitlegging van artikel 13 van verordening nr. 1151/2012. De onenigheid betreft de vraag of die verordening aldus kan worden uitgelegd dat deze van toepassing is op producten die bestemd zijn voor uitvoer naar derde staten. Buiten dit betwiste aspect van de toepassing van verordening nr. 1151/2012 hebben de Deense autoriteiten bij het Hof aangegeven (en de Commissie heeft zulks niet betwist) dat zij passende handhavingsmaatregelen nemen ten aanzien van de interne markt. Zij nemen dergelijke maatregelen enkel niet bij uitvoer naar derde staten (voor zover er geen internationale overeenkomst met de Unie is gesloten), omdat zij van mening zijn dat de bepalingen van verordening nr. 1151/2012 niet voor die uitvoer gelden. Tegen deze achtergrond vormt de alternatieve uitlegging van die verordening door het Koninkrijk Denemarken op zichzelf geen gedraging die neerkomt op een schending van het beginsel van loyale samenwerking krachtens artikel 4, lid 3, VEU.

87. Hieraan kan worden toegevoegd dat de omstandigheden van de onderhavige zaak niet vergelijkbaar zijn met de omstandigheden die tot het arrest van 19 februari 1991, Commissie/België [65], hebben geleid, waarnaar de Commissie heeft verwezen. In die zaak betrof de grief de weigering van de lidstaat om informatie aan de Commissie te verstrekken en kwam de lidstaat de op hem rustende verplichtingen enkel na wegens de rechtstreekse dreiging van indiening van een verzoekschrift bij het Hof, waarna hij, zodra die dreiging voorbij leek, in strijd handelde met de op hem rustende verplichtingen. De Commissie heeft niet aangetoond dat het Koninkrijk Denemarken zich in de onderhavige zaak schuldig heeft gemaakt aan een dergelijk bewust handelen of nalaten.

[64] Zie bijvoorbeeld arresten van 14 december 1971, Commissie/Frankrijk (7/71, EU:C:1971:121, punt 49), en 11 september 2014, Commissie/Duitsland (C-525/12, EU:C:2014:2202, punt 24).

[65] C-374/89, EU:C:1991:60, punten 12-16.

88. Derhalve kan er geen toewijzing plaatsvinden van het middel dat het Koninkrijk Denemarken artikel 4, lid 3, VEU schendt omdat het de doelstellingen van verordening nr. 1151/2012, die het anders opvat, niet vervult.

2. Vermeende schending van artikel 4, lid 3, VEU op zichzelf beschouwd

89. De Commissie beweert dat het Koninkrijk Denemarken artikel 4, lid 3, VEU ook heeft geschonden door de positie van de Unie in internationale onderhandelingen over de bescherming van geregistreerde benamingen te verzwakken.

90. Zoals in de literatuur wordt benadrukt[66], is in dat opzicht de plicht tot loyale samenwerking inderdaad van bijzonder belang voor de externe betrekkingen van de Unie.

91. Dat wordt ook weerspiegeld in een aantal arresten van het Hof die in procedures wegens niet-nakoming zijn gewezen.

92. In het arrest van 12 februari 2009, Commissie/Griekenland[67], heeft het Hof bijvoorbeeld vastgesteld dat de Helleense Republiek de verplichtingen die op haar rusten krachtens het Unierecht, met inbegrip van artikel 4, lid 3, VEU, had geschonden door bij een internationale organisatie een voorstel in te dienen waarmee een proces in gang werd gezet dat ertoe kon leiden dat nieuwe regels werden vastgesteld die de Unierechtelijke bepalingen konden aantasten. Zodoende trad die lidstaat individueel op op een gebied waarvoor de Unie over exclusieve externe bevoegdheid beschikt.

93. In het arrest van 20 april 2010, Commissie/Zweden[68], heeft het Hof geoordeeld dat het Koninkrijk Zweden artikel 4, lid 3, VEU had geschonden door op een gebied van gedeelde bevoegdheid eenzijdig voor te stellen om een bepaalde stof in de bijlage bij een internationaal verdrag op te nemen. Daardoor is die lidstaat afgeweken van een in de Raad afgesproken gemeenschappelijke strategie, hetgeen gevolgen voor de Unie had.

94. In het arrest van 27 maart 2019, Commissie/Duitsland[69], heeft het Hof verder geoordeeld dat de Bondsrepubliek Duitsland de verplichtingen die krachtens een besluit van de Unie en krachtens artikel 4, lid 3, VEU op haar rusten, niet is nagekomen, door tegen het in dat besluit vastgestelde standpunt van de Unie te stemmen en door zich publiekelijk te verzetten tegen zowel dat standpunt als de in dat besluit bepaalde wijze van uitoefening van het stemrecht. Met name heeft het Hof overwogen dat die lidstaat met zijn gedrag is afgeweken van het in dat besluit bepaalde standpunt van de Unie, en daarmee de onderhandelingspositie van de Unie in het kader van het betrokken internationale verdrag dreigde te verzwakken.

95. In de onderhavige zaak is er echter geen informatie aan het Hof verstrekt waaruit blijkt dat het Koninkrijk Denemarken heeft gepoogd om onderhandelingen van de Unie over de bescherming van geregistreerde benamingen op internationaal (multilateraal of bilateraal) niveau te

66 Zie bijvoorbeeld De Baere, G., en Roes, T., „EU loyalty as good faith", *International & Comparative Law Quarterly*, deel 64, 2015, blz. 829; Cremona, M. (red.), *Structural Principles in EU External Relations Law*, Hart Publishing, Oxford, 2018; Van Elsuwege, P., „The Duty of Sincere Cooperation and Its Implications for Autonomous Member State Action in the Field of External Relations", in Varju, M. (red.), *Between Compliance and Particularism: Member State Interests and European Union Law*, Springer, Cham, 2019, blz. 283, en Eckes, C., „Disciplining Member States: EU Loyalty in External Relations", *Cambridge Yearbook of European Legal Studies*, deel 22, 2020, blz. 85.

67 C-45/07, EU:C:2009:81.

68 C-246/07, EU:C:2010:203.

69 C-620/16, EU:C:2019:256.

ondermijnen. De in de punten 92 tot en met 94 van deze conclusie vermelde rechtspraak van het Hof verschilt van de onderhavige zaak. Met name is niet aangetoond dat het Koninkrijk Denemarken op het internationale podium of in het kader van internationale onderhandelingen concrete actie van welke aard ook heeft ondernomen die indruist tegen een vastgelegd standpunt van de Unie.

96. Gelet op de hierboven uiteenzette redenen dient het tweede middel van de Commissie te worden afgewezen.

VI. Kosten

97. Op grond van artikel 138, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering van het Hof van Justitie wordt de in het ongelijk gestelde partij in de kosten verwezen, voor zover dit is gevorderd. Blijkens de eerste volzin van artikel 138, lid 3, daarvan kan het Hof de partijen echter in hun eigen kosten verwijzen, indien zij onderscheidenlijk op een of meer punten in het ongelijk worden gesteld. Aangezien de Commissie en het Koninkrijk Denemarken elk deels in het ongelijk zijn gesteld, dienen zij elk in hun eigen kosten te worden verwezen.

98. Daarnaast dragen de lidstaten die in het geding hebben geïntervenieerd krachtens artikel 140, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering hun eigen kosten. Bijgevolg dienen de Helleense Republiek en de Republiek Cyprus in hun eigen kosten te worden verwezen.

VII. Conclusie

99. Gelet op een en ander geef ik het Hof in overweging om:

1) vast te stellen dat het Koninkrijk Denemarken is tekortgeschoten in zijn verplichtingen krachtens artikel 13 van verordening (EU) nr. 1151/2012 van het Europees Parlement en de Raad van 21 november 2012 inzake kwaliteitsregelingen voor landbouwproducten en levensmiddelen, doordat het het gebruik door Deense producenten van de geregistreerde benaming „feta" voor kaas die bestemd is voor uitvoer naar derde staten, niet heeft voorkomen of beëindigd;

2) het beroep te verwerpen voor het overige;

3) de Europese Commissie en het Koninkrijk Denemarken te verwijzen in hun eigen kosten, en

4) de Helleense Republiek en de Republiek Cyprus te verwijzen in hun eigen kosten.