# CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL F. G. JACOBS

van 14 maart 2002 [1]

1. De Commissie verzoekt het Hof krachtens artikel 226 EG vast te stellen dat de Bondsrepubliek Duitsland, door het kwaliteitskeurmerk „Markenqualität aus deutschen Landen" toe te kennen aan in Duitsland vervaardigde eindproducten van een bepaalde kwaliteit, de krachtens artikel 28 EG op haar rustende verplichtingen niet is nagekomen.

2. Deze zaak doet met name de vraag rijzen, of een maatregel als de invoering van een kwaliteitskeurmerkregeling door een privaatrechtelijk orgaan (een vennootschap met beperkte aansprakelijkheid) binnen de werkingssfeer van artikel 28 EG valt wanneer i) die vennootschap een doel heeft dat in grote lijnen door bepalingen van nationaal recht wordt vastgesteld, ii) een publiekrechtelijk orgaan (fonds), dat op zijn beurt zijn middelen uit een verplichte bijdrage van producenten van landbouwproducten en voedingsmiddelen verkrijgt, haar activiteiten financiert, en iii) de regering — rechtstreeks of via het fonds — een zekere mate van controle op de activiteiten van de vennootschap uitoefent.

1 — Oorspronkelijke taal: Engels.

## Het kwaliteitskeurmerk „Markenqualität aus deutschen Landen"

3. Het gaat hier om de Duitse wet tot oprichting van een centraal fonds ter bevordering van de afzet van producten van de Duitse land- en bosbouw en voedingsmiddelenindustrie [Gesetz über die Errichtung eines zentralen Fonds zur Absatzförderung der deutschen Land-, Forst- und Ernährungswirtschaft (Absatzfondsgesetz)] (hierna: „AFG"). Deze wet was aanvankelijk in 1969 vastgesteld. [2] De wet is meerdere malen gewijzigd en geconsolideerde versies ervan zijn in 1972 [3], 1976 [4] en 1993 [5] bekendgemaakt. Sinds de inwerkingtreding van de laatste geconsolideerde versie van het AFG [6] zijn de bepalingen daarvan niet langer op de Duitse bosbouw van toepassing. Blijkens de aan het Hof verstrekte inlichtingen zijn de bepalingen van voornoemde versie van het AFG nog steeds van kracht. Ik zal bij mijn bespreking dan ook uitgaan van het AFG in de geconsolideerde versie van 1993.

4. Bij het AFG is een centraal fonds opgericht ter bevordering van de Duitse land- en

2 — AFG van 26 juni 1969, BGBl. I, blz. 635.
3 — AFG van 12 juni 1972, BGBl. I, blz. 1021.
4 — AFG van 8 november 1976, BGBl. I, blz. 3109.
5 — AFG van 21 juni 1993, BGBl. I, blz. 998.
6 — Ibidem.

bosbouw en voedingsmiddelenindustrie (hierna: „fonds"). Volgens § 2, lid 1, AFG heeft het fonds tot doel de afzet en het verbruik („den Absatz und die Verwertung") van producten van de Duitse landbouw en voedingsmiddelenindustrie te bevorderen. Het beoogt daartoe in binnen- en buitenland nieuwe markten te ontsluiten en bestaande markten te ontwikkelen, door het gebruik van moderne technologie in de sector te bevorderen en de kwaliteit van de betreffende producten te verbeteren.

5. § 2, lid 2, AFG bepaalt dat het fonds zijn taak via een centraal orgaan („einer zentralen Einrichtung der Wirtschaft") moet verrichten, dat zijn financiële middelen van het fonds ontvangt. Het dient de afzet en het verbruik van Duitse landbouwproducten en voedingsmiddelen te bevorderen en mag geen winst nastreven door de verkoop van goederen.

6. De Centrale Marketing-Gesellschaft der deutschen Agrarwirtschaft mbH (hierna: „CMA") is het centrale orgaan dat voor de uitvoering van de taken van het fonds verantwoordelijk is. Ter bevordering van de Duitse landbouwproducten en voedingsmiddelen heeft CMA een aantal maatregelen getroffen. In de onderhavige zaak gaat het om een bijzondere maatregel die kennelijk de kwaliteit van Duitse producten beoogt te verbeteren. CMA heeft kwaliteitseisen vastgesteld voor een groot aantal verschillende producten. Fabrikanten van producten die aan deze eisen voldoen, kunnen na een verzoek daartoe aan CMA, de licentie verkrijgen om op hun producten het keurmerk „Markenqualität aus deutschen Landen" (hierna: „CMA-keurmerk") aan te brengen. CMA controleert — met behulp van onafhankelijke laboratoria — of producten die het keurmerk mogen dragen, aan de desbetreffende kwaliteitseisen voldoen. CMA behoudt het gebruik van het keurmerk echter voor aan producten die in Duitsland zijn gefabriceerd met in Duitsland vervaardigde of met geïmporteerde grondstoffen. Het CMA-keurmerk bestaat kennelijk al ongeveer dertig jaar en wordt volgens de Duitse regering thans door 2 538 ondernemingen voor 11 633 verschillende producten gebruikt.

**Procedure en begrenzing van de vragen**

7. De Commissie stelt zich op het standpunt dat Duitsland, door het CMA-keurmerk aan *in Duitsland vervaardigde* producten toe te kennen, artikel 28 EG heeft geschonden. Zij stelde de Duitse regering in eerste instantie van dat standpunt in kennis bij brieven van 6 juli 1994 en 18 oktober 1995. Op 22 januari 1998 zond de Commissie een aanmaningsbrief. Daar de Commissie met het antwoord van de Duitse regering van 3 juni 1998 geen genoegen nam, zond zij op 11 december 1998 een met redenen omkleed advies als bedoeld in artikel 226, eerste alinea, EG. De Duitse regering antwoordde op 16 maart 1999 dat

zij de betrokken kwaliteitskeurmerkregeling in overeenstemming achtte met het gemeenschapsrecht. Naar aanleiding van dit antwoord heeft de Commissie op 4 september 2000 het onderhavige beroep bij het Hof ingesteld. Geen der partijen heeft om een mondelinge behandeling verzocht.

8. De Duitse regering bestrijdt de argumenten van de Commissie. Zij betoogt in wezen dat de activiteiten van het fonds en CMA van privaatrechtelijke aard zijn en derhalve buiten de werkingssfeer van artikel 28 EG vallen, dat uit 's Hofs rechtspraak niet blijkt dat artikel 28 EG wordt geschonden door het gebruik van het CMA-keurmerk aan Duitse producten voor te behouden, en dat voorzover de betrokken Duitse kwaliteitskeurmerkregeling het vrije verkeer van goederen belemmert, deze belemmering met name wordt gerechtvaardigd door de moeilijkheden bij de controle van de kwaliteit van buiten Duitsland vervaardigde producten en de noodzaak om de industriële eigendomsrechten te beschermen.

9. Met betrekking tot deze argumenten moet eerst worden onderzocht of de activiteiten van het fonds en CMA binnen de werkingssfeer van artikel 28 EG vallen. Is dit het geval, dan moet vervolgens worden onderzocht of het aan in Duitsland vervaardigde producten voorbehouden gebruik van het betrokken keurmerk in strijd met artikel 28 EG het vrije verkeer van goederen belemmert. Indien dit het geval is, moet tot slot worden onderzocht of een dergelijke belemmering gerechtvaardigd is.

## De werkingssfeer van artikel 28 EG

### *De rechtspraak van het Hof*

10. Volgens 's Hofs rechtspraak heeft artikel 28 EG „enkel betrekking [...] op overheidsmaatregelen en niet op gedragingen van ondernemingen". [7] Het is evenwel duidelijk — zoals Duitsland in casu ook erkent — dat maatregelen die zijn vastgesteld door organen, met inbegrip van privaatrechtelijke vennootschappen, die formeel niet tot de overheid behoren, binnen de werkingssfeer van artikel 28 kunnen vallen wanneer deze maatregelen, kort gezegd, aan de staat kunnen worden toegerekend. [8]

11. Zo oordeelde het Hof in de zaak Buy Irish [9] dat Ierland artikel 28 EG had geschonden door een reeks maatregelen te treffen ter bevordering van Ierse producten; daartoe behoorden in het bijzonder de bevordering van het gebruik van het label „Guaranteed Irish" en de organisatie van een grootscheepse reclamecampagne. Het feit dat die maatregelen door een privaatrechtelijke vennootschap (de „Irish Goods Council") waren vastgesteld, was niet bepalend, aangezien die Council op initia-

7 — Arrest van 1 oktober 1987, VVR (311/85, Jurispr. blz. 3801, punt 30). Zie eveneens arrest van 5 april 1984, Van de Haar en Kaveka de Meern (177/82 en 178/82, Jurispr. blz. 1797, punten 11 en 12).

8 — Zie P. Oliver, *Free Movement of Goods in the European Community* (3e druk, 1996), blz. 43 en 44, en 56-60.

9 — Arrest van 24 november 1982, Commissie/Ierland (249/81, Jurispr. blz. 4005).

tief van de Ierse regering was opgericht [10]; zij benoemde de leden van de raad van beheer, verleende overheidssubsidies die grotendeels de kosten dekten, en bepaalde de doelstellingen en de algemene opzet van de door de instelling gevoerde reclamecampagne. [11] In die omstandigheden konden de vastgestelde maatregelen „in hun geheel aan de [Ierse] regering [...] worden toegeschreven" en vielen zij bijgevolg binnen de werkingssfeer van artikel 28 EG. [12]

12. In de zaak Apple and Pear Development Council [13] werd het Hof onder meer gevraagd of de activiteiten van een orgaan (de „Development Council"), in het bijzonder de organisatie van reclamecampagnes voor variëteiten appels en peren die typisch waren voor de teelt in Engeland en Wales, in strijd waren met artikel 28 EG. Het Hof stelde vast dat de Development Council bij ministerieel besluit was ingesteld, uit door de regering aangewezen leden bestond en werd gefinancierd uit een heffing die de Council krachtens dat ministeriële besluit aan alle appel- en perentelers in Engeland en Wales kon opleggen, en oordeelde dat „een orgaan als de Council, dat door de regering van een lidstaat is ingesteld en wordt gefinancierd uit de opbrengst van een aan de producenten opgelegde heffing, [...] in het kader van het gemeenschapsrecht [...] niet dezelfde vrijheid inzake de gehanteerde reclamepraktijken [kan] genieten als de producenten zelf of als telersverenigingen op vrijwillige basis". [14]

13. Uit deze rechtspraak blijkt dat de functies, de wettelijke grondslag, het beheer en de financiering van respectievelijk het fonds en CMA moeten worden onderzocht om vast te stellen of een maatregel — als de hier in geding zijnde kwaliteitskeurmerkregeling — een binnen de werkingssfeer van artikel 28 EG vallende overheidsmaatregel is.

*Het fonds*

14. Het fonds is in overeenstemming met de bepalingen van het AFG op initiatief van de Duitse regering ingesteld. [15] Het moet — zoals Duitsland zelf lijkt te aanvaarden — als een publiekrechtelijk orgaan in de zin van artikel 28 EG worden beschouwd. Dit blijkt uit § 1, lid 1, en § 7, lid 1, AFG, volgens welke het fonds onder het Duitse publiekrecht („Anstalt des öffentlichen Rechts") en onder het toezicht („Aufsicht") van de Duitse bondsregering valt. De publiekrechtelijke status van het fonds wordt buitendien bevestigd door de analyse van de regels inzake de financiering en het beheer ervan.

10 — Zie punt 24 van het arrest.
11 — Zie punt 15 van het arrest.
12 — Zie punt 29 van het arrest.
13 — Arrest van 13 december 1983 (222/82, Jurispr. blz. 4083).
14 — Punt 17 van het arrest.
15 — Zie boven, punt 4.

15. In de eerste plaats bepaalt § 10 AFG (met het opschrift „Financiering") dat het fonds wordt gefinancierd uit verplichte bijdragen die, met inachtneming van de voorschriften van § 10, leden 3 tot en met 9, AFG en gedetailleerde, door de bevoegde minister vast te stellen uitvoeringsbepalingen, door de ondernemingen („den Betrieben") in de Duitse landbouw- en voedingsmiddelenbranche moeten worden betaald. De verplichting om ingevolge § 10 AFG aan het fonds bij te dragen, geldt voor alle bedrijven in de betrokken branche en is niet afhankelijk van het lidmaatschap van een van de in die sector bestaande brancheverenigingen. [16]

16. In de tweede plaats wordt het fonds volgens § 3 tot en met 6 AFG beheerd door een directie („Vorstand"), waarvan de leden, onder voorbehoud van goedkeuring door de Duitse regering, door de raad van bestuur („Verwaltungsrat") worden benoemd. De raad van bestuur heeft in totaal 21 leden, die allen door de Duitse regering worden benoemd. [17] Overeenkomstig § 5, lid 1, AFG, worden vijf van deze leden op voordracht van de in de Bondsdag vertegenwoordigde partijen benoemd, dertien leden op voordracht van de Duitse landbouw- en voedingsmiddelenbranche en drie leden op voordracht van de toezichthoudende organen van CMA.

*CMA*

17. Sinds de oprichting van het fonds heeft CMA gefungeerd als het centrale orgaan dat verantwoordelijk was voor de uitvoering van zijn taken overeenkomstig § 2, lid 2, AFG. [18] Conform de bepalingen van het AFG verzorgt het fonds de financiering van CMA. Blijkens de stukken ontvangt CMA geen of zeer weinig financiële middelen van andere bronnen.

18. CMA is een vennootschap met beperkte aansprakelijkheid („GmbH"), waarvan het kapitaal door de overkoepelende organisaties („Spitzenverbände") van de Duitse landbouw- en voedingsmiddelenbranche is geplaatst. Het is onduidelijk of CMA op initiatief van de Duitse regering of van de Duitse land- en bosbouw en voedingsmiddelenindustrie is opgericht; vaststaat evenwel dat zij (in 1969) werd ingesteld om de in het AFG beoogde rol van centraal orgaan te vervullen. Uit onderzoek van de wetsgeschiedenis van het AFG blijkt bovendien dat de oorspronkelijke statuten van CMA door de Duitse regering zijn goedgekeurd. [19]

19. Volgens artikel 2 van de statuten (met het opschrift „Doel"), dient CMA het fonds bij de uitvoering van zijn taken te onder-

16 — Zie in dit verband het arrest Apple and Pear Development Council (aangehaald in voetnoot 13, punt 17).

17 — Zie in dit verband het arrest Commissie/Ierland (aangehaald in voetnoot 9, punt 15).

18 — Zie boven, punt 6.

19 — § 2, lid 2, AFG van 26 juni 1969 bepaalde, kort samengevat, dat de statuten van het centrale orgaan de goedkeuring („Genehmigung") van de bevoegde bondsministers behoeven.

steunen en heeft zij tot doel de afzet en het verbruik van Duitse landbouwproducten en voedingsmiddelen te bevorderen.[20] Zij dient daartoe alle passende maatregelen te treffen, met inbegrip van de „bevordering van het gebruik van herkomst- en kwaliteitskeurmerken".[21] CMA dient zich bovendien aan de richtlijnen („Richtlinien") van het fonds te houden en mag geen winst nastreven door de verkoop van goederen.[22]

20. Het fonds stelde op 12 juni 1972 algemene richtlijnen vast.[23] Deze bepalen, voorzover hier van belang, dat de directie van het fonds („Vorstand") toezicht uitoefent op de activiteiten van CMA en op het behoorlijke beheer van de door het fonds aan deze laatste verstrekte middelen.[24] Om die taak te kunnen vervullen, mag het fonds onder meer toegang verlangen tot alle relevante zakelijke stukken die CMA onder zich heeft.[25]

21. CMA wordt geleid door een directie („Geschäftsführung")[26] van ten hoogste drie personen, die door de raad van toezicht („Aufsichtsrat") worden benoemd.[27] De raad van toezicht bestaat uit 26 leden die door de algemene ledenvergadering („Gesellschaftsversammlung") worden benoemd.[28] Drie leden worden overeenkomstig § 2, lid 2, AFG op voordracht van het fonds benoemd, de overige 23 leden door de betrokken branchevereenigingen.[29]

22. Op grond van deze feiten dient de stelling van de Duitse regering te worden beoordeeld, dat de door CMA vastgestelde en beheerde kwaliteitskeurmerkregeling buiten de werkingssfeer van artikel 28 EG valt. Zij benadrukt dat CMA een privaatrechtelijke vennootschap is die noch rechtstreeks, noch via het fonds onder toezicht van de Duitse overheid staat: slechts drie van de 26 leden van de raad van toezicht worden op voordracht van het fonds aangewezen, en de bevoegde Duitse minister is enkel gemachtigd om de hoogte van de door de ondernemingen in de branche in het kader van het AFG te betalen bijdragen vast te stellen en de wijze waarop CMA de via het fonds ontvangen middelen besteedt te controleren.

23. Deze argumenten zijn niet overtuigend. Het mag weliswaar zo zijn dat CMA's activiteiten niet volledig onder de controle van het fonds of van de Duitse regering vallen; mijns inziens kunnen zij niettemin aan de staat worden toegerekend en vallen zij dus op het eerste gezicht binnen de werkingssfeer van artikel 28 EG.

20 — Artikel 2, lid 1, van de statuten.
21 — Artikel 2, lid 2, sub d, van de statuten.
22 — Artikel 2, lid 3, van de statuten.
23 — Als bijlage opgenomen bij het verweerschrift van de Duitse regering.
24 — Hoofdstuk IV van de algemene richtlijnen, dat het opschrift „Überwachung und Sicherung der Durchführung der Absatzförderung" draagt.
25 — Ibidem.
26 — Artikel 6 van de statuten.
27 — Artikel 7 van de statuten.
28 — Artikel 9 van de statuten.
29 — Artikel 9, lid 1, van de statuten.

24. Om te beginnen is duidelijk dat het doel van CMA — te weten de bevordering van Duitse landbouwproducten en voedingsmiddelen — in grote lijnen door de Duitse regering is vastgesteld en in bepalingen van nationaal recht is neergelegd. Hieraan doet mijns inziens geen afbreuk, dat het AFG niet in detail bepaalt welke maatregelen het centrale orgaan (CMA) moet treffen om dat doel te bereiken, en dat daarin ook niet uitdrukkelijk de vaststelling van een kwaliteitskeurmerkregeling als de onderhavige is voorzien.

25. Ten tweede hecht ik belang aan het feit dat de activiteiten van CMA, waaronder de omstreden kwaliteitskeurmerkregeling, worden gefinancierd door een publiekrechtelijk orgaan (het fonds), dat op zijn beurt uit een voor fabrikanten van landbouwproducten en voedingsmiddelen *verplichte* bijdrage wordt gefinancierd. De wijze van financiering van CMA onderscheidt haar dus van particuliere ondernemingen en branchevereniging op vrijwillige basis. [30]

26. Ten derde valt CMA — zoals de Duitse regering zelf opmerkt — niet helemaal buiten de controle van het fonds. CMA dient zich aan de door het fonds vastgestelde algemene richtlijnen te houden en het fonds houdt toezicht op haar activiteiten en financiële beheer. Bovendien bepaalt § 7, lid 5, AFG in essentie dat het fonds de hem toevertrouwde taken zelf kan uitvoeren of met een orgaan kan overeenkomen dat het de taken namens hem uitvoert, indien het centrale orgaan (CMA) niet aan zijn verplichtingen voldoet. Er valt niet te ontkennen dat het fonds het handelen van CMA in zekere mate zou kunnen beïnvloeden door met een dergelijke stap te dreigen.

27. Ik ben op grond hiervan van mening dat de door CMA getroffen maatregelen, die door overheidsinstanties financieel worden ondersteund en door het AFG wettelijk zijn erkend, binnen de werkingssfeer van artikel 28 EG vallen.

**Het bestaan van beperkingen op het vrije verkeer van goederen**

28. Vervolgens moet de vraag worden onderzocht of een kwaliteitskeurmerkregeling als die welke door CMA wordt toegepast, de intracommunautaire handel in strijd met artikel 28 EG belemmert.

29. In haar verzoekschrift betoogt de Commissie onder verwijzing naar de arresten in de zaken Eggers [31] en Pistre e.a. [32], dat het antwoord op die vraag zonder twijfel

30 — Zie in dat verband het arrest Apple and Pear Development Council (aangehaald in voetnoot 13, punt 17).

31 — Arrest van 12 oktober 1978 (13/78, Jurispr. blz. 1935).

32 — Arrest van 7 mei 1997 (C-321/94—C-324/94, Jurispr. blz. I-2343).

bevestigend moet zijn. De zaak Eggers betrof bepalingen van Duits recht, volgens welke spiritualiën alleen met „Qualitätsbranntwein aus Wein" of „Weinbrand" mochten worden aangeduid wanneer i) ten minste 85 % van het alcoholgehalte afkomstig was van in Duitsland door destillatie gewonnen wijndestillaat en ii) al het gebruikte wijndestillaat ten minste zes maanden opgeslagen was geweest in het Duitse bedrijf dat het binnenlandse wijndestillaat door destillatie had gewonnen. Het Hof benadrukte dat de lidstaten weliswaar „bevoegd zijn kwaliteitsnormen vast te stellen voor producten die op hun grondgebied worden verhandeld en het gebruik van kwaliteitsaanduidingen afhankelijk kunnen stellen van de eerbiediging van deze normen", maar dat uit artikel 28 EG volgt dat het recht om kwaliteitsaanduidingen te gebruiken niet gebonden kan zijn aan de voorwaarde dat het productieproces van de betrokken producten in de betreffende lidstaat plaatsvindt.[33] Het recht op gebruik van kwaliteitsaanduidingen kan „uitsluitend [zijn gebonden] aan de aanwezigheid van objectieve wezenskenmerken die de producten de wettelijk vereiste kwaliteit verlenen".[34] In de zaak Pistre e.a. achtte het Hof de bepalingen van Frans recht die het gebruik van de aanduiding „montagne" aan in bepaalde Franse regio's vervaardigde voedingsmiddelen voorbehielden, in strijd met artikel 28 EG, omdat die regeling in wezen discriminerend was ten aanzien van geïmporteerde goederen.[35]

30. De Duitse regering stelt dat de door de Commissie aangehaalde rechtspraak niet relevant is, daar het CMA-keurmerk niet als productaanduiding is aan te merken. Het keurmerk is voornamelijk een vorm van reclame, en de beoordeling van de rechtmatigheid daarvan dient bijgevolg te geschieden tegen de achtergrond van 's Hofs arresten in de zaken Buy Irish[36] en Apple and Pear Development Council.[37] Uit deze arresten — en uit bepaalde fragmenten in twee mededelingen van de Commissie[38] — volgt dat nationale kwaliteitskeurmerken met het gemeenschapsrecht verenigbaar zijn wanneer deze daadwerkelijk een verbetering van de kwaliteit van landbouwproducten beogen en niet als een voorwendsel voor „chauvinistische bedoelingen" dienen.

31. Ik ben het met de Duitse regering eens, dat de rechtmatigheid van de onderhavige regeling niet zonder meer aan de hand van de arresten Eggers en Pistre e.a. kan worden beoordeeld. Terwijl de in die zaken omstreden productaanduidingen de producten onafhankelijk van hun herkomst konden omschrijven, geeft het CMA-keurmerk voornamelijk aan dat een product met dat keurmerk in Duitsland is vervaardigd en een bepaalde kwaliteit heeft. Een dergelijk keurmerk is logischerwijs niet aan te merken als een generieke productaanduiding die voor alle kwaliteitsproducten onafhankelijk van hun herkomst zou moeten openstaan.

33 — Zie punt 25 van het arrest.

34 — Ibidem.

35 — Zie punt 49 van het arrest, waarin het Hof naar het arrest Eggers verwees.

36 — Aangehaald in voetnoot 9.

37 — Aangehaald in voetnoot 13.

38 — De Duitse regering verwijst naar de mededeling van de Commissie betreffende de betrokkenheid van de lidstaten bij acties ter bevordering van de verkoop van landbouw- en visserijproducten (PB 1986, C 272, blz. 3) en de kadervoorschriften voor nationale steunmaatregelen voor reclame voor landbouwproducten en bepaalde producten die niet onder bijlage II van het EEG-Verdrag vallen, met uitzondering van de visserijproducten (PB 1987, C 302, blz. 6).

32. Om vast te stellen of de CMA-keurmerkregeling strijdig is met artikel 28 EG, moet derhalve worden onderzocht of deze de intracommunautaire handel belemmert, daarbij rekening houdende met 's Hofs rechtspraak inzake de uitlegging van dit begrip. Volgens deze rechtspraak omvat het verbod van artikel 28 EG alle maatregelen die de intracommunautaire handel al dan niet rechtstreeks, daadwerkelijk of potentieel kunnen belemmeren. [39] Bovendien staat vast, zoals de Duitse regering zelf opmerkt, dat artikel 28 EG maatregelen omvat die de handel kunnen belemmeren doordat zij de aankoop van binnenlandse producten bevorderen. [40]

33. Ik meen dat de CMA-keurmerkregeling, althans potentieel, de intracommunautaire handel kan belemmeren. Door de kwaliteit van de betrokken producten uitdrukkelijk aan hun nationale (Duitse) herkomst te koppelen, kan de regeling bij de consument de indruk wekken dat Duitse producten van een betere kwaliteit zijn dan andere producten. Daardoor trekken Duitse producten, zoals de Commissie stelt, profijt van een positief imago dat de consument ertoe kan overhalen die producten in plaats van geïmporteerde goederen te kopen.

34. Aan deze conclusie wordt mijns inziens geen afbreuk gedaan door de stelling van de Duitse regering, dat moeilijk of onmogelijk is na te gaan of buiten Duitsland gefabriceerde producten aan de door CMA vastgestelde kwaliteitseisen voldoen. Door het ontbreken van nauwkeurige gegevens over de specifieke aard van die moeilijkheden, kan deze stelling geen stand houden. Ik herinner er in dit verband aan, dat de Duitse regering in de zaak Eggers betoogde dat de kwaliteitscontrole bij spiritualiën, die zij onontbeerlijk achtte voor de consumentenvoorlichting, slechts door een „verantwoordelijkheid voor het geheel" kon worden bereikt, dat wil zeggen wanneer de laatste destillatie en de opslag in hetzelfde bedrijf in Duitsland plaatsvonden. [41] Het Hof wees dat argument van de hand op de grond dat „deze controles even doeltreffend kunnen worden verricht met middelen die het handelsverkeer tussen lidstaten minder beperken". [42]

35. Het is evenmin relevant dat handelaren wier producten aan de door CMA gestelde kwaliteitseisen voldoen, niet verplicht zijn om het CMA-keurmerk te gebruiken. Zoals het Hof in de zaak Eggers verklaarde, „[ontneemt] de omstandigheid dat het gebruik van [een] kwaliteitsaanduiding facultatief is, hieraan niet het karakter van een ongerechtvaardigde handelsbelemmering [...], wanneer het gebruik van deze aanduiding de verhandeling van het betrokken product ten opzichte van producten die

39 — Arrest van 11 juli 1974, Dassonville (8/74, Jurispr. blz. 837, punt 5).

40 — Zie in het bijzonder het arrest Buy Irish, aangehaald in voetnoot 9. Zie eveneens artikel 2, lid 3, sub k, van richtlijn 70/50/EEG van de Commissie van 22 december 1969 gebaseerd op de bepalingen van artikel 33, lid 7, houdende opheffing van de maatregelen van gelijke werking als kwantitatieve invoerbeperkingen, niet bedoeld in andere krachtens het EEG-Verdrag vastgestelde bepalingen (PB L 13, blz. 29).

41 — Zie punt 13 van het arrest.

42 — Punt 25 van het arrest.

deze aanduiding niet mogen voeren, begunstigt of kan begunstigen".[43]

36. Ten slotte wijs ik erop, dat het CMA-keurmerk zich op een wezenlijk punt onderscheidt van de in de zaken Buy Irish en Apple and Pear Development Council aan de orde zijnde reclameregelingen. Terwijl deze laatste regelingen uitsluitend gericht waren op de bevordering van nationale producten of typische producten uit bepaalde nationale regio's, heeft de CMA-keurmerkregeling een dubbel doel: het beoogt de kwaliteit van Duitse landbouwproducten te verbeteren en — door die kwaliteitsverbetering — de verkoop van die producten te bevorderen. Dat de betrokken regeling kwaliteitsbevordering beoogt, verandert evenwel niets aan het feit dat zij onder de werkingssfeer van artikel 28 EG valt. Een schending van artikel 28 EG moet immers worden beoordeeld aan de hand van de gevolgen van de omstreden maatregel voor de handel, niet aan de hand van de door de Duitse instanties nagestreefde doelstellingen.

**Rechtvaardiging**

*Verordening (EEG) nr. 2081/92*

37. In casu staat vast dat het CMA-keurmerk niet is en niet kon worden geregistreerd als een oorsprongsbenaming of een geografische aanduiding in de zin van verordening (EEG) nr. 2081/92 van de Raad van 14 juli 1992 inzake de bescherming van geografische aanduidingen en oorsprongsbenamingen van landbouwproducten en levensmiddelen.[44] De door de CMA-keurmerkregeling veroorzaakte beperkingen van het vrije verkeer van goederen kunnen derhalve niet op basis van de bepalingen van deze verordening worden gerechtvaardigd.

*Artikel 30 EG*

38. Volgens de Duitse regering is de omstreden regeling niettemin gerechtvaardigd krachtens artikel 30 EG. Artikel 30 EG staat beperkingen van invoer toe die op verschillende gronden gerechtvaardigd zijn, waaronder ook de bescherming van de industriële en commerciële eigendom, mits de beperkingen geen middel tot willekeurige discriminatie of een verkapte beperking van de handel tussen de lidstaten vormen. De Duitse regering voert aan dat de omstreden kwaliteitskeurmerkregeling onder die uitzondering valt, en beroept zich ter ondersteuning van haar standpunt op het arrest Exportur[45], waarin het Hof leek te aanvaarden dat de bescherming van

43 — Punt 26 van het arrest.

44 — PB L 208, blz. 1.

45 — Arrest van 10 november 1992 (C-3/91, Jurispr. blz. I-5529).

eenvoudige geografische herkomstaanduidingen[46] onder de „bescherming van de industriële en commerciële eigendom" in de zin van artikel 30 valt.[47]

39. De argumenten van de Duitse regering kunnen mijns inziens niet worden aanvaard.

40. In de eerste plaats, en dit weegt het zwaarst, breng ik in herinnering dat het Hof in de zaak Sekt[48] heeft beslist dat „een productiegebied hetwelk naar het gehele nationale grondgebied [...] is omschreven, nog geen geografisch milieu [...] kan vormen waardoor een aanduiding van de herkomst wordt gerechtvaardigd [...]".[49] De CMA-keurmerkregeling omschrijft het productiegebied echter als het volledige Duitse grondgebied en is van toepassing op een zeer groot aantal landbouwproducten. Een maatregel met een dergelijk breed toepassingsbereik is, zoals de Commissie terecht stelt, niet te beschouwen als een herkomstaanduiding die op grond van de bescherming van de industriële en commerciële eigendom in de zin van artikel 30 EG kan worden gerechtvaardigd. Artikel 2, lid 2, sub b, van verordening nr. 2081/92[50] voorziet weliswaar voor uitzonderlijke gevallen in de mogelijkheid geografische aanduidingen te registreren die een heel land betreffen. Die bepaling dient evenwel zo te worden opgevat, dat zij voornamelijk van toepassing is wanneer de betrokken lidstaat bijzonder klein is (bijvoorbeeld Luxemburg) en wellicht ook wanneer om registratie wordt verzocht voor een volledige lidstaat met betrekking tot een bepaald product waarvan de kwaliteit of de reputatie aan die lidstaat kan worden toegerekend.

41. In de tweede plaats verschilt de onderhavige zaak in ieder geval op een cruciaal punt van de zaak Exportur. In dit laatste geval ging het Hof er kennelijk van uit dat herkomstaanduidingen beschermd moesten worden omdat zij „bij de consument een goede klank [kunnen] hebben en voor de producenten die in de erdoor aangeduide plaats zijn gevestigd, een belangrijk middel zijn om afnemers te trekken".[51] De bescherming van dergelijke herkomstaanduidingen was derhalve gerechtvaardigd vanwege het risico dat anders derden van hun reputatie profijt zouden trekken. In het onderhavige geval weigert CMA echter voor *alle* buiten Duitsland gefabriceerde producten een licentie voor het gebruik van het CMA-keurmerk te verlenen, onafhankelijk van het feit of voor elk product of elke categorie van producten een bepaalde reputatie aan de geografische aanduiding „aus deutschen Landen" is verbonden.

46 — Met „eenvoudige geografische herkomstaanduiding" bedoelt de Duitse regering blijkbaar een plaatsnaam ter aanduiding van een product, waarbij ten eerste geen verband bestaat tussen de kenmerken van het product en zijn geografische herkomst en ten tweede het gebruik van de naam de consument al dan niet kan doen veronderstellen dat het product uit die plaats afkomstig is.

47 — Zie punt 37 van het arrest.

48 — Arrest van 20 februari 1975, Commissie/Duitsland (12/74, Jurispr. blz. 181).

49 — Punt 8 van het arrest.

50 — Aangehaald in voetnoot 44.

51 — Zie punt 28 van het arrest.

42. Bovendien kan ik mij niet in verweersters interpretatie van het arrest Exportur vinden. In die zaak moest het Hof oordelen over een overeenkomst met een veel breder doel dan dat van de omstreden kwaliteitskeurmerkregeling: de overeenkomst beoogde de benaming van oorsprong, de aanduiding van herkomst en de naam te beschermen, van bepaalde producten die ten tijde van de feiten geen van alle op gemeenschapsniveau bescherming genoten. [52] Ik ben er niet van overtuigd dat de algemene opmerking van het Hof, dat het doel van die overeenkomst „kan worden beschouwd als behorend tot de bescherming van de industriële en commerciële eigendom in de zin van artikel 36", op het veel engere gebied van de eenvoudige geografische herkomstaanduidingen van toepassing is. Dit geldt te meer daar herkomstaanduidingen thans binnen de werkingssfeer van verordening nr. 2081/92 [53] vallen en op grond daarvan op gemeenschapsniveau bescherming genieten.

43. Ten slotte blijkt in casu uit de inlichtingen van de Commissie, dat eenvoudige geografische aanduidingen naar Duits enkel bescherming vinden in § 127, lid 1, Markengesetz (merkenwet), die bepaalt dat „[g]eografische herkomstaanduidingen in het handelsverkeer niet gebruikt [mogen] worden voor goederen of diensten die niet afkomstig zijn uit de plaats, de streek, het gebied of het land dat daarmee wordt aangeduid, wanneer door het gebruik van dergelijke namen, aanduidingen of tekens voor goederen of diensten met een andere herkomst het risico van misleiding ten aanzien van de geografische herkomst bestaat". Een dergelijke bepaling beoogt kennelijk niet om rechten te waarborgen die het specifieke voorwerp van de intellectuele eigendom vormen [54]; daar de herkomstaanduiding niet aan een specifieke exclusieve houder toekomt, kan immers — zoals het Bundesgerichtshof in zijn verwijzingsbeschikking in de zaak Warsteiner Brauerei [55] stelde — niet in termen van intellectuele eigendom worden gesproken. De beginselen die het Hof op het gebied van de industriële en commerciële eigendom, in de strikte zin van vervreemdbare rechten als octrooien, handelsmerken en auteursrecht, heeft ontwikkeld, zijn volgens mij dus door hun aard niet geëigend voor de beoordeling van de rechtmatigheid van nationale bepalingen inzake eenvoudige geografische herkomstaanduidingen.

44. Ik concludeer dan ook dat een nationale kwaliteitskeurmerkregeling als hier aan de orde, niet onder de uitzondering voor maatregelen inzake de bescherming van de industriële en commerciële eigendom in de zin van artikel 30 EG valt.

52 — Alhoewel het arrest dateert van enkele maanden nadat verordening nr. 2081/92 in werking was getreden, deden de feiten zich vóór dit tijdstip voor.

53 — Aangehaald in voetnoot 44.

54 — Arrest van 8 juni 1971, Deutsche Gramophone/Metro (78/70, Jurispr. blz. 487, punt 11), nadien herhaaldelijk bevestigd.

55 — Arrest van 7 november 2000 (C-312/98, Jurispr. blz. I-9187).

## Conclusie

45. Gelet op het bovenstaande, geef ik het Hof in overweging:

1) vast te stellen dat de Bondsrepubliek Duitsland, door het kwaliteitskeurmerk „Markenqualität aus deutschen Landen" toe te kennen aan in Duitsland vervaardigde eindproducten van een bepaalde kwaliteit, de krachtens artikel 28 EG op haar rustende verplichtingen niet is nagekomen;

2) de Bondsrepubliek Duitsland in de kosten te verwijzen.