JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
F. G. JACOBS

14 päivänä maaliskuuta 2002 [1]

1. Tässä asiassa komissio vaatii yhteisöjen tuomioistuinta toteamaan EY 226 artiklan nojalla, että Saksa on rikkonut EY 28 artiklaa antamalla oikeuden käyttää laatumerkintää "Markenqualität aus deutschen Landen" Saksassa tuotetuissa tietyt laatuvaatimukset täyttävissä valmistuotteissa.

2. Tässä asiassa nousee erityisesti esiin kysymys siitä, kuuluuko esimerkiksi sellainen toimenpide kuin laatumerkintäjärjestelmän luominen, jonka yksityisoikeudellinen yhteisö (rajavastuuyhtiö) on toteuttanut, EY 28 artiklan soveltamisalaan, kun (i) kyseinen yhtiö toimii tarkoituksessa, joka on määritelty yleisesti kansallisen oikeuden säännöksissä, (ii) julkinen elin (rahasto) rahoittaa sen toiminnan, rahasto puolestaan rahoitetaan maataloustuotteiden ja elintarvikkeiden tuottajien maksamalla pakollisella maksulla ja (iii) hallitus valvoo — suoraan tai rahaston välityksellä — jossain määrin yhtiön toimintaa.

1 — Alkuperäinen kieli: englanti.

Laatumerkintä "Markenqualität aus deutschen Landen"

3. Tässä asiassa on kysymyksessä saksalainen laki, joka on annettu keskusrahaston perustamisesta Saksan maa- ja metsätalous- sekä elintarvikealan myynninedistämiseksi (Gesetz über die Errichtung eines zentralen Fonds zur Absatzförderung der deutschen Land-, Forst- und Ernährungswirtschaft (Absatzfondsgesetz); jäljempänä AFG). Laki annettiin alun perin vuonna 1969. [2] Sitä on muutettu useasti, ja lain konsolidoidut versiot julkaistiin vuosina 1972, [3] 1976 [4] ja 1993. [5] Sen jälkeen, kun AFG:n viimeisin konsolidoitu versio tuli voimaan, [6] sen säännöksiä ei ole enää sovellettu Saksan metsätalousalaan. Yhteisöjen tuomioistuimelle esitettyjen selvitysten mukaan kyseisessä AFG:n versiossa säädetyt säännökset ovat yhä voimassa. Viittaan näin ollen AFG:n säännöksiin sellaisina kuin ne ovat vuoden 1993 konsolidoidussa versiossa.

4. AFG:ssä perustettiin keskusrahasto Saksan maa- ja metsätalous- sekä elintarvike-

2 — AFG, 26.6.1969, BGBl I, s. 635.
3 — AFG, 12.6.1972, BGBl I, s. 1021.
4 — AFG, 8.11.1976, BGBl I, s. 3109.
5 — AFG, 21.6.1993, BGBl I, s. 998.
6 — Ibid.

alan myynninedistämiseksi (jäljempänä rahasto). AFG:n 2 artiklan 1 kohdan mukaan rahasto pyrkii edistämään saksalaisten maatalous- ja elintarvikealan tuotteiden myyntiä (*Absatz*) ja käyttöä (*Verwertung*). Tämän tavoitteen saavuttamiseksi se pyrkii avaamaan uusia ja kehittämään nykyisiä markkinoita sekä Saksassa että muissa maissa kannustamalla alalla toimivia uuden teknologian käyttöön ja työskentelemällä asianomaisten tuotteiden laadun parantamiseksi.

5. AFG:n 2 artiklan 2 kohdassa säädetään, että rahasto suorittaa tehtävänsä keskuselimen (*einer zentralen Einrichtung der Wirtschaft*) välityksellä. Rahastosta myönnetään rahoitus tälle elimelle. Sen tehtävänä on Saksan maatalous- ja elintarvikealan tuotteiden myynnin ja käytön edistäminen, eikä se saa tavoitella voittoa tavaroiden myynnillä.

6. *Centrale Marketing-Gesellschaft der deutschen Agrarwirtschaft GmbH* (jäljempänä CMA) on keskuselin, joka vastaa rahaston tehtävien suorittamisesta. CMA on toteuttanut joitakin toimenpiteitä Saksan maataloustuotteiden ja elintarvikkeiden myynnin edistämiseksi. Tässä asiassa on kysymyksessä tietty toimenpide, jolla pyritään nähtävästi parantamaan saksalaisten tuotteiden laatua. CMA on vahvistanut laatuvaatimuksia monille eri tuotteille. Nämä vaatimukset täyttävien tuotteiden tuottajat voivat CMA:lle osoitetun hakemuksen perusteella saada luvan liittää tuotteisiinsa laatumerkintä "Markenqualität aus deutschen Landen" (jäljempänä CMA-merkintä). CMA varmistaa riippumattomien laboratorioiden avustuksella, että tuotteet, joilla on lupa merkinnän käyttämiseen, täyttävät asianmukaiset laatuvaatimukset. CMA varaa kuitenkin merkinnän käyttämisen tuotteille, jotka tuotetaan Saksassa joko saksalaisista raaka-aineista tai tuontiraaka-aineista. CMA-merkintä on nähtävästi ollut käytössä noin 30 vuotta, ja Saksan hallituksen mukaan tällä hetkellä 2 538 yritystä käyttää sitä 11 633 erilaiseen tuotteeseen.

Asian käsittelyn vaiheet ja kysymysten rajaaminen

7. Komissio katsoo, että Saksa on rikkonut EY 28 artiklaa antamalla luvan käyttää CMA-merkintää tuotteissa, *jotka tuotetaan Saksassa*. Se saattoi ensin tämän näkemyksen Saksan hallituksen tietoon 6.7.1994 ja 18.10.1995 päivätyillä kirjeillä. Komissio antoi 22.1.1998 virallisen huomautuksen. Koska se ei ollut tyytyväinen Saksan hallituksen 3.6.1998 päivättyyn vastaukseen, se antoi 11.12.1998 EY 226 artiklan 1 kohdan nojalla perustellun lausunnon, johon Saksan hallitus

vastasi 16.3.1999 toteamalla, että se katsoi kysymyksessä olevan laatumerkintäjärjestelmän olevan yhteisön oikeuden mukainen. Komissio nosti tämän vastauksen perusteella käsiteltävänä olevan kanteen yhteisöjen tuomioistuimessa 4.9.2000. Kumpikaan asianosainen ei pyytänyt suullista käsittelyä.

8. Saksan hallitus ei hyväksy komission väitteitä. Se väittää yhteisöjen tuomioistuimessa, että rahaston ja CMA:n toiminta on luonteeltaan yksityisoikeudellista ja että se ei näin ollen kuulu EY 28 artiklan soveltamisalaan, että yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännön perusteella CMA-merkinnän käyttämisen varaaminen saksalaisille tuotteille ei riko EY 28 artiklaa ja että sikäli kuin kysymyksessä oleva Saksan laatumerkintäjärjestelmä rajoittaa tavaroiden vapaata liikkuvuutta, tämä rajoitus on perusteltu erityisesti niiden vaikeuksien, joita muualla kuin Saksassa tuotettujen tuotteiden laadun varmistamiseen liittyy, ja teollisoikeuksien suojaamisen tarpeen vuoksi.

9. Näiden väitteiden vuoksi on tarkasteltava, (i) kuuluuko rahaston ja CMA:n toiminta EY 28 artiklan soveltamisalaan, ja jos kuuluu, (ii) rajoittaako kysymyksessä olevan laatumerkinnän käyttämisen varaaminen Saksassa tuotetuille tuotteille tavaroiden vapaata liikkuvuutta EY 28 artiklan vastaisesti, ja jos rajoittaa, (iii) ovatko nämä rajoitukset perusteltuja.

EY 28 artiklan soveltamisala

Yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytäntö

10. Yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan EY 28 artiklassa "tarkoitetaan ainoastaan julkisia toimenpiteitä eikä yritysten toimintaa".[7] Kuten myös Saksa tässä asiassa myöntää, on kuitenkin selvää, että valtiosta muodollisesti erillisten elinten, yksityisoikeuden sääntöjen mukaisesti perustetut yhtiöt mukaan lukien, toteuttamat toimenpiteet voivat kuulua EY 28 artiklan soveltamisalaan, kun nämä toimenpiteet on lyhyesti sanottuna katsottava valtion toimiksi.[8]

11. Niinpä yhteisöjen tuomioistuin katsoi asiassa 249/81, *Buy Irish*,[9] että Irlanti oli rikkonut EY 28 artiklaa toteuttamalla tiettyjä toimenpiteitä, joiden tarkoituksena oli irlantilaisten tuotteiden myynnin edistäminen ja joihin kuului erityisesti "Guaranteed Irish" (taatusti irlantilaista) -merkin käyttämisen edistäminen ja laajan mainoskampanjan toteuttaminen. Se, että yksityinen yritys (Irish Goods Council) oli toteuttanut nämä toimenpiteet, ei ollut

7 — Asia 311/85, VVR, tuomio 1.10.1987 (Kok. 1987, s. 3801, Kok. Ep. IX, s. 189, 30 kohta). Ks. myös yhdistetyt asiat 177/82 ja 178/82, Van de Haar, tuomio 5.4.1984 (Kok. 1984, s. 1797, 11 ja 12 kohta).

8 — Ks. P. Oliver, *Free Movement of Goods in the European Community* (3. painos, 1996), s. 43 ja 44 sekä s. 56—60.

9 — Komissio v. Irlanti, tuomio 24.11.1982 (Kok. 1982, s. 4005, Kok. Ep. VI, s. 589).

ratkaisevaa, koska kyseinen yritys oli perustettu Irlannin hallituksen aloitteesta, [10] Irlannin hallitus nimitti sen hallituksen jäsenet, myönsi sille sen kulut olennaiselta osin kattavaa valtion tukea ja määritteli sen toteuttaman mainoskampanjan päämäärät ja yleiset linjat. [11] Tässä tilanteessa toteutetut toimenpiteet oli "kokonaisuudessaan katsottava [Irlannin] hallituksen toimiksi", ja siksi ne kuuluivat EY 28 artiklan soveltamisalaan. [12]

12. Asiassa 222/82, Apple and Pear Development Council, [13] yhteisöjen tuomioistuimelta kysyttiin muun muassa, rikkoiko tietyn elimen (Development Councilin) toiminta, johon kuului erityisesti tyypillisesti Englannissa ja Walesissa tuotettujen omena- ja päärynälajikkeiden mainoskampanjoiden toteuttaminen, EY 28 artiklaa. Kun yhteisöjen tuomioistun oli todennut, että Development Council oli perustettu kansallisen lain mukaisesti tehdyllä ministeriön päätöksellä, että hallitus nimitti sen jäsenet ja että sen toiminta rahoitettiin maksulla, joka Development Councililla oli oikeus ministeriön päätöksen mukaisesti määrätä kaikille Englannin ja Walesin omenoiden ja päärynöiden tuottajille, se katsoi, että "Councilin kaltaisella jäsenvaltion hallituksen perustamalla ja tuottajien maksettavaksi määrätyllä maksulla rahoitetulla elimellä ei voi yhteisön oikeuden mukaan olla samaa vapautta mainonnassa käytettävien keinojen suhteen kuin tuottajilla itsellään tai vapaaehtoisilla tuottajien yhteenliittymillä". [14]

13. Tämän oikeuskäytännön perusteella sen määrittämiseksi, voidaanko esimerkiksi tässä asiassa kysymyksessä olevan laatumerkintäjärjestelmän kaltaista toimenpidettä pitää EY 28 artiklan soveltamisalaan kuuluvana julkisena toimenpiteenä, on tarkasteltava rahaston ja CMA:n tehtäviä, oikeudellista perustaa, hallintoa ja rahoitusta.

Rahasto

14. Rahasto perustettiin Saksan hallituksen aloitteesta AFG:n säännösten mukaisesti. [15] Kuten Saksa itse näyttää myöntävän, sitä on pidettävä EY 28 artiklassa tarkoitettuna julkisena elimenä. Tämä ilmenee AFG:n 1 §:n 1 momentista ja 7 §:n 1 momentista, joiden mukaan rahasto on julkisoikeudellinen elin (*Anstalt des öffentlichen Rechts*), jonka toimintaa Saksan liittohallitus valvoo (*Aufsicht*). Myös rahaston rahoitusta ja hallintoa koskevien sääntöjen tarkastelu vahvistaa sen julkisoikeudellisen luonteen.

10 — Ks. tuomion 24 kohta.
11 — Ks. tuomion 15 kohta.
12 — Ks. tuomion 29 kohta.
13 — Tuomio 13.12.1983 (Kok. 1983, s. 4083, Kok. Ep. VII, s. 397).
14 — Tuomion 17 kohta.
15 — Ks. edellä 4 kohta.

15. Ensinnäkin AFG:n 10 §:ssä (jonka otsikkona on Rahoitus) säädetään, että rahasto rahoitetaan pakollisilla maksuilla, jotka AFG:n 10 §:n 3—9 momentin sääntöjen ja toimivaltaisen ministerin myöhemmin antamien yksityiskohtaisten täytäntöönpanosäännösten mukaisesti Saksan maatalous- ja elintarvikealalla toimivien yritysten (*Betriebe*) on maksettava. Velvollisuus rahastolle AFG:n 10 §:n nojalla suoritettavien maksujen maksamiseen koskee kaikkia asianomaisen alan yrityksiä, eikä se perustu toimialajärjestöjen jäsenyyteen. [16]

16. Toiseksi rahastoa johtaa AFG:n 3—6 §:n mukaan hallitus (*Vorstand*), jonka jäsenet hallintoneuvosto (*Verwaltungsrat*) nimittää edellyttäen, että Saksan hallitus hyväksyy nimitykset. Hallintoneuvostossa on yhteensä 21 jäsentä, jotka Saksan hallitus nimittää. [17] AFG:n 5 §:n 1 momentin mukaan viisi jäsentä on nimitettävä liittopäivillä edustettuina olevien puolueiden ehdotuksesta, 13 jäsentä Saksan maatalous- ja elintarvikealan ehdotuksesta ja kolme jäsentä CMA:ta hallinnoivien elinten ehdotuksesta.

CMA

17. Rahaston perustamisesta lähtien CMA on toiminut keskuselimenä, joka AFG:n 2 §:n 2 momentin mukaisesti vastaa rahaston tehtävien suorittamisesta. [18] Kuten AFG:n säännöksissä vahvistetaan, rahastosta myönnetään rahoitus CMA:lle. Asiakirja-aineistosta ilmenee, että CMA ei saa lainkaan rahoitusta muista lähteistä tai että tämä on hyvin vähäistä.

18. CMA on rajavastuuyhtiö (*GmbH*). Sen pääoma on Saksan maatalous- ja elintarvikealan kattojärjestöjen (*Spitzenverbände*) merkitsemä. Vaikka on epäselvää, perustettiinko CMA Saksan hallituksen vai Saksan maa- ja metsätalous- sekä elintarvikealan aloitteesta, on kiistatonta, että se perustettiin (vuonna 1969) AFG:n säännöksissä tarkoitetuksi keskuselimeksi. AFG:n esitöiden perusteella näyttää lisäksi siltä, että Saksan hallitus hyväksyi CMA:n alkuperäisen yhtiöjärjestyksen. [19]

19. Yhtiöjärjestyksen 2 §:n (jonka otsikkona on Tarkoitus) mukaan CMA:n tehtävänä on avustaa rahastoa tämän tehtä-

16 — Ks. tämä osalta edellä 13 kohdassa mainittu asia Apple and Pear Development Council, tuomion 17 kohta.

17 — Ks. tämän osalta edellä alaviitteessä 9 mainittu asia komissio v. Irlanti, tuomion 15 kohta.

18 — Ks. edellä 6 kohta.

19 — 26.6.1969 annetun AFG:n 2 §:n 2 momentissa säädettiin, että liittovaltion toimivaltaisten ministerien oli annettava hyväksyntänsä (*Genehmigung*) keskuselimen yhtiöjärjestyksestä.

vien suorittamisessa ja se pyrkii edistämään Saksan maatalous- ja elintarvikealan tuotteiden myyntiä ja käyttöä.[20] Tämän tavoitteen saavuttamiseksi sen on toteutettava kaikki asianmukaiset toimenpiteet "alkuperä- ja laatumerkinnän käyttämisen edistäminen" mukaan luettuna.[21] CMA:n on lisäksi otettava huomioon rahaston vahvistamat yleiset suuntaviivat (*Richtlinien*), eikä se saa tavoitella voittoa tavaroiden myynnillä.[22]

20. Rahasto antoi yleiset suuntaviivat 12.6.1972.[23] Niissä todetaan merkityksellisiltä osin, että rahaston hallitus (*Vorstand*) valvoo CMA:n toimintaa ja rahaston sille myöntämien varojen asianmukaista hoitoa.[24] Tämän tehtävän suorittamiseksi rahaston hallitus saa muun muassa tutustua kaikkiin CMA:n liiketoimintaan liittyviin asiakirjoihin.[25]

21. CMA:ta johtaa johtokunta (*Geschäftsführung*),[26] johon kuuluu enintään kolme hallintoneuvoston (*Aufsichtsrat*) nimittämää jäsentä.[27] Hallintoneuvostossa on 26 yhtiökokouksen (*Gesellschaftsversammlung*) nimittämää jäsentä.[28] Kolme jäsenistä nimitetään AFG:n 2 §:n 2 momentin mukaisesti rahaston ehdotuksesta, ja asianomaiset toimialajärjestöt ehdottavat jäljelle jäävät 23 jäsentä.[29]

22. Saksan hallituksen väitettä siitä, että CMA:n hyväksymä ja hallinnoima laatumerkintäjärjestelmä ei kuulu EY 28 artiklan soveltamisalaan, on arvioitava näiden tosiseikkojen perusteella. Saksan hallitus korostaa, että CMA on yksityinen yhtiö, joka ei ole suoraan tai rahaston välityksellä Saksan valtion valvonnassa: rahasto ehdottaa ainoastaan kolme hallintoneuvoston 26 jäsenestä, ja toimivaltaisella saksalaisministerillä on oikeus päättää yksinomaan siitä, minkä suuruisia maksuja alan yritysten on AFG:n mukaisesti maksettava, ja valvoa sitä, miten CMA käyttää rahaston kautta myönnettävän rahoituksen.

23. Nämä väitteet eivät ole mielestäni vakuuttavia. Vaikka on ehkä totta, että CMA:n toiminta ei ole kokonaisuudessaan rahaston tai Saksan hallituksen valvonnassa, tämä toiminta on kuitenkin mielestäni katsottava valtion toiminnaksi ja näin ollen ensi arviolta EY 28 artiklan soveltamisalaan kuuluvaksi.

20 — Yhtiöjärjestyksen 2 §:n 1 momentti.
21 — Yhtiöjärjestyksen 2 §:n 2 momentin d kohta.
22 — Yhtiöjärjestyksen 2 §:n 3 momentti.
23 — Saksan hallituksen vastineen liitteenä.
24 — Suuntaviivojen IV osa, jonka otsikkona on "Überwachung und Sicherung der Durchführung der Absatzförderung".
25 — Ibid.
26 — Yhtiöjärjestyksen 6 §.
27 — Yhtiöjärjestyksen 7 §.
28 — Yhtiöjärjestyksen 9 §.
29 — Yhtiöjärjestyksen 9 §:n 1 momentti.

24. Ensinnäkin on selvää, että CMA toimii tarkoituksessa — joka on saksalaisten maataloustuotteiden ja elintarvikkeiden myynnin edistäminen —, jonka Saksan hallitus on yleisesti määritellyt ja josta on säädetty kansallisen oikeuden säännöksissä. Tähän ei mielestäni vaikuta se, että AFG:ssä ei säädetä yksityiskohtaisesti siitä, mitä toimenpiteitä keskuselimen (CMA) on toteutettava kyseisen tarkoituksen saavuttamiseksi, eikä se, että siinä ei myöskään nimenomaisesti säädetä sellaisen laatumerkintäjärjestelmän luomisesta, josta tässä asiassa on kysymys.

25. Toiseksi merkitystä on mielestäni sillä, että julkinen elin (rahasto) rahoittaa CMA:n toiminnan tässä kysymyksessä oleva laatumerkintäjärjestelmä mukaan lukien ja että rahasto puolestaan rahoitetaan maataloustuotteiden ja elintarvikkeiden tuottajien maksamalla *pakollisella* maksulla. CMA:n rahoitusjärjestelmä erottaa sen näin ollen yksityisistä yrityksistä ja vapaaehtoisuuteen perustuvista ammattijärjestöistä. [30]

26. Kolmanneksi, kuten Saksan hallitus itse huomauttaa, CMA ei ole täysin riippumaton rahaston valvonnasta. CMA:n on noudatettava rahaston vahvistamia yleisiä suuntaviivoja, ja rahasto valvoo CMA:n toimintaa ja sen varainhoitoa. AFG:n 7 §:n 5 momentissa säädetään lisäksi, että rahasto itse voi suorittaa sille uskottuja tehtäviä tai sopia tietyn elimen kanssa siitä, että tämä elin suorittaa ne rahaston puolesta, jos keskuselin (CMA) ei noudata velvoitteitaan. Ei voida kieltää, etteikö rahasto kykenisi jossain määrin vaikuttamaan CMA:n toimintaan uhkaamalla toteuttaa tällaisen toimenpiteen.

27. Edellä esitetyistä syistä katson, että CMA:n toteuttamat toimenpiteet, joita viranomaiset tukevat taloudellisesti ja jotka tunnustetaan oikeudellisesti AFG:ssä, kuuluvat EY 28 artiklan soveltamisalaan.

Tavaroiden vapaan liikkuvuuden rajoittaminen

28. Seuraava tarkasteltava kysymys on se, rajoittaako CMA:n hallinnoiman kaltainen laatumerkintäjärjestelmä yhteisön sisäistä kauppaa EY 28 artiklan vastaisesti.

29. Komissio väittää kanteessaan asiassa 13/78, Eggers, [31] ja yhdistetyissä asioissa C-321/94—C-324/94, Pistre, [32] annettuihin tuomioihin viitaten, että tähän kysymyk-

30 — Ks. tämän osalta edellä alaviitteessä 13 mainittu asia Apple and Pear Development Council, tuomion 17 kohta.

31 — Tuomio 12.10.1978 (Kok. 1978, s. 1935.)

32 — Tuomio 7.5.1997 (Kok. 1997, s. I-2343)

seen on selvästi vastattava myöntävästi. Asiassa Eggers oli kysymys Saksan lainsäädännön säännöksistä, joiden mukaan alkoholijuomista voitiin käyttää nimitystä "Qualitätsbranntwein aus Wein" tai "Weinbrand" ainoastaan siinä tapauksessa, että (i) ainakin 85 prosenttia alkoholipitoisuudesta oli peräisin Saksassa tuotetusta viinitisleestä ja (ii) käytetty tisle oli varastoitu kokonaisuudessaan ainakin kuudeksi kuukaudeksi siihen Saksassa sijaitsevaan tehtaaseen, jossa kotimainen tisle tislattiin. Yhteisöjen tuomioistuin korosti, että vaikka jäsenvaltioilla "on oikeus vahvistaa laatuvaatimuksia niiden alueella kaupan pidettäville tuotteille ja vaikka ne voivat edellyttää, että laatunimitysten käyttäminen perustuu näiden vaatimusten noudattamiseen", EY 28 artiklasta seuraa, että oikeuteen käyttää laatunimityksiä ei voida liittää vaatimusta siitä, että kyseiset tuotteet tuotetaan asianomaisessa jäsenvaltiossa.[33] Oikeus laatunimitysten käyttämiseen "voi perustua yksinomaan sellaisiin todellisiin objektiivisiin ominaispiirteisiin, joiden ansiosta tuotteet täyttävät laissa säädetyt laatuvaatimukset".[34] Asiassa Pistre yhteisöjen tuomioistuin katsoi, että Ranskan lainsäädännön säännökset, joissa säädettiin, että vain tietyillä Ranskan alueilla valmistetuissa tuotteissa voidaan käyttää nimitystä "vuori", olivat EY 28 artiklan vastaisia, koska nämä säännöt syrjivät muista jäsenvaltioista tuotuja tuotteita.[35]

30. Saksan hallitus väittää, että oikeuskäytännöllä, johon komissio viittaa, ei ole merkitystä, koska CMA-merkintää ei voida pitää tuotenimityksenä. Merkintä on lähinnä eräänlaista mainontaa, ja sen laillisuutta on tämän vuoksi tarkasteltava yhteisöjen tuomioistuimen asiassa Buy Irish[36] ja asiassa Apple and Pear Development Council[37] antamien tuomioiden valossa. Saksan hallituksen mukaan näiden tuomioiden sekä komission antamissa kahdessa tiedonannossa[38] olevien tiettyjen kohtien perusteella kansalliset laatumerkinnät ovat yhteisön oikeuden mukaisia edellyttäen, että niillä pyritään aidosti parantamaan maataloustuotteiden laatua ja että niillä ei peitellä kansalliskiihkoisia pyrkimyksiä.

31. Olen samaa mieltä Saksan hallituksen kanssa siitä, että tässä asiassa kysymyksessä olevan järjestelmän laillisuutta ei voida ratkaista soveltamalla yksinkertaisesti asiassa Eggers ja asiassa Pistre annettuja tuomioita. Kyseisissä asioissa kysymyksessä olleilla tuotenimityksillä periaatteessa voitiin kuvailla tuotteita niiden alkuperästä riippumatta, kun taas CMA-merkinnässä todetaan lähinnä, että tuote, jossa merkintä esiintyy, on valmistettu Saksassa ja että se täyttää tietyt laatuvaatimukset. Tällaista merkintää ei voida loogisesti pitää yleisenä tuotenimityksenä, jota pitäisi voida käyttää kaikissa laatutuotteissa niiden alkuperästä riippumatta.

33 — Ks. tuomion 25 kohta.

34 — Ibid.

35 — Ks. tuomion 49 kohta, jossa yhteisöjen tuomioistuin viittaa asiassa Eggers annettuun tuomioon.

36 — Mainittu alaviitteessä 9.

37 — Mainittu alaviitteessa 13.

38 — Saksan hallitus viittaa maatalous- ja kalastustuotteiden menekinedistämista koskevista jäsenvaltioiden toimista annettuun tiedonantoon (EYVL 1986, C 272, s. 3) ja maataloustuotteiden ja tiettyjen perustamissopimuksen liitteeseen I kuulumattomien tuotteiden, kalastustuotteita lukuun ottamatta, mainontaan myönnettävästä kansallisesta tuesta annettuihin puitesääntöihin (EYVL 1987, C 302, s. 6)

32. Se määrittämiseksi, onko CMA-laatumerkintäjärjestelmä EY 28 artiklan vastainen, on näin ollen tarkasteltava sitä, rajoittaako se yhteisön sisäistä kauppaa, yhteisöjen tuomioistuimen tämän käsitteen tulkintaa koskeva oikeuskäytäntö huomioon ottaen. Tämän oikeuskäytännön mukaan EY 28 artiklassa määrätty kielto koskee kaikkia toimenpiteitä, jotka tosiasiallisesti tai mahdollisesti voivat rajoittaa yhteisön sisäistä kauppaa suoraan tai välillisesti.[39] Kuten Saksan hallitus itse huomauttaa, on lisäksi tunnettua, että EY 28 artikla koskee toimenpiteitä, jotka voivat rajoittaa kauppaa edistämällä yksinomaan kotimaisten tuotteiden ostamista.[40]

33. Mielestäni CMA-merkintäjärjestelmä voi ainakin mahdollisesti rajoittaa yhteisön sisäistä kauppaa. Koska järjestelmässä liitetään kyseisten tuotteiden laatu nimenomaisesti niiden kansalliseen (saksalainen) alkuperään, sillä voidaan antaa kuluttajille kuva siitä, että saksalaiset tuotteet ovat korkeampilaatuisia kuin muut tuotteet. Kuten komissio toteaa, saksalaiset tuotteet siis hyötyvät siitä, että niitä kuvaillaan myönteisesti, mikä voi saada kuluttajat ostamaan niitä tuontitavaroiden sijaan.

34. Tähän päätelmään ei mielestäni vaikuta se Saksan hallituksen väite, jonka mukaan on vaikeaa tai mahdotonta varmistaa, täyttävätkö muualla kuin Saksassa tuotetut tuotteet CMA:n vahvistamat laatuvaatimukset. Kun näiden vaikeuksien erityisluonteesta ei ole yksityiskohtaista tietoa, tätä väitettä ei voida hyväksyä. Tämän osalta on muistettava, että asiassa Eggers Saksan hallitus väitti, että alkoholijuomien laadunvalvonta, jota se piti tarpeellisena tietojen antamiseksi kuluttajille, oli mahdollista ainoastaan, jos "vastuu oli jakamaton" eli toisin sanoen jos lopullinen tislaus ja varastointi tapahtuivat samassa Saksassa sijaitsevassa tehtaassa.[41] Yhteisöjen tuomioistuin ei hyväksynyt tätä väitettä, koska "tällaista valvontaa voidaan harjoittaa aivan yhtä tehokkaasti keinoilla, jotka rajoittavat vähemmän jäsenvaltioiden välistä kauppaa".[42]

35. Ei ole myöskään olennaista, että sellaisten kauppiaiden, joiden tuotteet ovat CMA:n vahvistamien laatuvaatimusten mukaiset, ei ole pakko käyttää CMA-merkintää. Kuten yhteisöjen tuomioistuin totesi asiassa Eggers, "laatunimityksen käyttämisen vapaaehtoisuus ei merkitse sitä, että se ei enää ole perusteeton kaupan este, jos tämän nimityksen käyttäminen edistää tai todennäköisesti edistää kyseisen

39 — Asia 8/74, Dassonville, tuomio 11.7.1974 (Kok. 1974, s. 837, Kok. Ep. II, s. 349, 5 kohta).

40 — Ks. erityisesti alaviitteessä 9 mainittu asia Buy Irish. Ks. myös perustamissopimuksen 33 artiklan 7 kohdan määräyksiin perustuvan, tuonnin määrällisiä rajoituksia vaikutukseltaan vastaavien toimenpiteiden, joita ei ole otettu huomioon ETY:n perustamissopimuksen nojalla annetuissa muissa säännöksissä, poistamisesta 22 päivänä joulukuuta 1969 annetun komission direktiivin 70/50/ETY (EYVL L 13, s. 29) 2 artiklan 3 kohdan k alakohta.

41 — Ks. tuomion 13 kohta.

42 — Tuomion 25 kohta.

tuotteen menekkiä niihin tuotteisiin verrattuna, joissa sitä ei käytetä".[43]

36. Lopuksi voidaan todeta, että CMA-merkintä eroaa asiassa Buy Irish ja asiassa Apple and Pear Development Council käsiteltävänä olleista mainosjärjestelmistä yhdellä olennaisella tavalla. Kun kyseisissä asioissa tarkasteltavina olleilla järjestelmillä pyrittiin yksinomaan edistämään kansallisten tai tietyille kansallisille alueille tyypillisten tuotteiden myyntiä, CMA-merkintäjärjestelmällä on kaksi päämäärää: sillä pyritään kohentamaan saksalaisten maataloustuotteiden laatua ja tästä seuraavan laadun parantumisen avulla edistämään näiden tuotteiden myyntiä. Se, että kysymyksessä olevalla järjestelmällä on laatua koskevia tavoitteita, ei kuitenkaan aiheuta sitä, että se ei kuulu EY 28 artiklan soveltamisalaan. EY 28 artiklan rikkominen on määritettävä ottamalla huomioon käsiteltävänä olevan toimenpiteen vaikutus kauppaan eikä ottamalla huomioon Saksan viranomaisten tavoitteet.

Oikeuttamisperusteet

Asetus N:o 2081/92

37. Tässä asiassa on kiistatonta, että CMA-merkintää ei ole rekisteröity eikä sitä olisi voitu rekisteröidä alkuperänimityksiksi tai maantieteelliseksi merkinnäksi maataloustuotteiden ja elintarvikkeiden maantieteellisten merkintöjen ja alkuperänimitysten suojasta 14 päivänä heinäkuuta 1992 annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 2081/92[44] säännösten mukaisesti. CMA-merkintäjärjestelmän toiminnan aiheuttamia rajoituksia tavaroiden vapaaseen liikkuvuuteen ei näin ollen voida perustella viittaamalla kyseisen asetuksen säännöksiin.

EY 30 artikla

38. Saksan hallituksen mukaan tässä kysymyksessä oleva järjestelmä on kuitenkin perusteltu EY 30 artiklan perusteella. EY 30 artiklassa sallitaan sellaiset tuontia koskevat rajoitukset, jotka ovat perusteltuja eri syistä, joihin kuuluu teollisen ja kaupallisen omaisuuden suojeleminen, edellyttäen, että nämä rajoitukset eivät ole keino mielivaltaiseen syrjintään tai jäsenvaltioiden välisen kaupan peiteltyyn rajoittamiseen. Saksan hallitus väittää, että kysymyksessä oleva laatumerkintäjärjestelmä kuuluu tämä poikkeuksen soveltamisalaan, ja se vetoaa näkemyksensä tueksi asiassa C-3/91, Exportur,[45] annettuun tuomioon, jossa yhteisöjen tuomioistuin näytti hyväksyvän

43 — Tuomion 26 kohta.

44 — EYVL L 208, s. 1.

45 — Tuomio 10.11.1992 (Kok. 1992, s. I-5529).

sen, että tavanomaisten maantieteellisten alkuperämerkintöjen suojaaminen[46] liittyy EY 30 artiklassa tarkoitettuun "teollisen ja kaupallisen omaisuuden suojelemiseen".[47]

39. Saksan hallituksen väitteitä ei pidä mielestäni hyväksyä.

40. Ensimmäisenä ja tärkeimpänä seikkana on muistettava, että yhteisöjen tuomioistuin katsoi asiassa 12/74, Sekt,[48] että "kansallisen alueen ulottuvuuden 42 perusteella — — määritelty alue — — ei voi muodostaa maantieteellistä aluetta — — lähtöisyysmerkinnän käytön oikeuttavassa tarkoituksessa".[49] CMA-merkintäjärjestelmässä määritellään kuitenkin alueeksi koko Saksan alue, ja sitä sovelletaan monenlaisiin maataloustuotteisiin. Kuten komissio huomauttaa, näin laajasti sovellettavaa toimenpidettä ei voida pitää alkuperämerkintänä, joka voidaan perustella EY 30 artiklan teollisen ja kaupallisen omaisuuden suojelemista koskevan määräyksen perusteella. Tämän osalta voidaan todeta, että asetuksen N:o 2081/92[50] 2 artiklan 2 kohdan b alakohdassa säädetään mahdollisuudesta koko maahan viittaavien maantieteellisten merkintöjen rekisteröintiin poikkeustapauksissa. Tätä säännöstä on kuitenkin tulkittava siten, että sitä sovelletaan lähinnä silloin, kun kysymyksessä oleva jäsenvaltio on erityisen pieni (esimerkiksi Luxemburg) tai kenties silloin, kun rekisteröintihakemuksen kohteena on koko jäsenvaltio sellaisen tuotteen osalta, jonka laatu tai maine johtuu tästä jäsenvaltiosta.

41. Toiseksi tämä asia poikkeaa joka tapauksessa eräässä tärkeässä mielessä asiasta Exportur. Kyseisessä asiassa yhteisöjen tuomioistuin näytti hyväksyvän sen, että alkuperämerkintöjä voitiin suojella, koska niillä "voi — — olla hyvä maine kuluttajien keskuudessa, ja lisäksi ne voivat olla niissä mainittuihin paikkoihin sijoittautuneille valmistajille tärkeä keino hankkia asiakkaita — — ".[51] Tällaisten alkuperämerkintöjen suojaaminen oli näin ollen perusteltua, koska oli olemassa vaara, että joku toinen käyttäisi muussa tapauksessa niiden mainetta hyväkseen. Tässä asiassa CMA kuitenkin kieltäytyy antamasta lupaa käyttää laatumerkintää *missään* sellaisessa tuotteessa, joka on tuotettu muualla kuin Saksassa, siitä riippumatta, onko tietyllä tuotteella tai tuoteluokalla maantieteelliseen merkintään "aus deutschen Landen" liittyvä maine.

46 — "Tavanomaisilla maantieteellisillä alkuperämerkinnöillä" Saksan hallitus näyttää tarkoittavan tuotteen nimeämiseksi käytettyä paikannimeä tilanteessa, jossa ensinnäkin tuotteen ominaispiirteiden ja sen maantieteellisen alkuperän välillä ei ole yhteyttä ja jossa toiseksi nimen käyttäminen voi saada tai voi olla saamatta kuluttajat olettamaan, että tuote on peräisin kyseisestä paikasta.

47 — Ks. tuomion 37 kohta.

48 — Komissio v. Saksa, tuomio 20.2.1975 (Kok. 1975, s. 181, Kok. Ep. II, s. 449).

49 — Tuomion 8 kohta.

50 — Mainittu alaviitteessä 44.

51 — Ks. tuomion 28 kohta.

42. En myöskään yhdy vastaajan tulkintaan asiassa Exportur annetusta tuomiosta. Kyseisessä asiassa yhteisöjen tuomioistuin tarkasteli sopimusta, jonka tavoite oli paljon kattavampi kuin tässä asiassa kysymyksessä olevan laatumerkintäjärjestelmän: sopimuksella pyrittiin suojaamaan alkuperänimityksiä, alkuperämerkintöjä sekä tiettyjen tuotteiden nimiä, joita ei pääasian tosiseikkojen tapahtuma-aikana suojattu yhteisön tasolla.[52] En ole vakuuttunut siitä, että yhteisöjen tuomioistuimen yleistä toteamusta siitä, että sopimuksen tavoitteen "voidaan katsoa liittyvän 36 artiklassa tarkoitettuun teollisen ja kaupallisen omaisuuden suojelemiseen", pitää soveltaa paljon suppeampaan alaan eli tavanomaisiin maantieteellisiin alkuperämerkintöihin varsinkaan nyt, kun alkuperänimitykset kuuluvat asetuksen N:o 2081/92[53] soveltamisalaan ja niitä suojataan yhteisön tasolla asetuksen mukaisesti.

43. Komission tässä asiassa esittämistä selvityksistä ilmenee lopuksi, että Saksan lainsäädännössä tavanomaisia maantieteellisiä merkintöjä suojataan ainoastaan Markengesetzin (tavaramerkkilaki) 127 §:n 1 momentissa, jossa säädetään seuraavaa: "Maantieteellisiä alkuperämerkintöjä ei saa elinkeinotoiminnassa käyttää sellaisille tavaroille tai palveluille, jotka eivät ole peräisin siltä paikkakunnalta, alueelta, seudulta tai maasta, johon merkinnällä viitataan, jos kyseisten nimien, ilmausten tai merkkien käytöstä muuta alkuperää oleville tavaroille tai palveluille aiheutuu maantieteellistä alkuperää koskeva harhaanjohtamisen vaara." Tällaisen säännöksen tarkoitus ei selvästikään ole niiden oikeuksien suojaaminen, jotka muodostavat immateriaalioikeuksien ydinsisällön;[54] koska kysymyksessä ei ole alkuperämerkinnän myöntäminen tietylle yksinomaiselle oikeuden haltijalle, ei ole asianmukaista, kuten Bundesgerichtshof katsoi asiassa C-312/98, Warsteiner,[55] esittämässään ennakkoratkaisupyynnössä, puhua immateriaalioikeuksista. Mielestäni ne periaatteet, jotka yhteisöjen tuomioistuin on kehittänyt teollisen ja kaupallisen omaisuuden yhteydessä eli patenttien, tavaramerkkien ja tekijänoikeuksien kaltaisten suppeasti ymmärrettyjen luovutuskelpoisten immateriaalioikeuksien yhteydessä, eivät näin ollen sovellu lainkaan tavallisia maantieteellisiä alkuperämerkintöjä koskevan kansallisen lainsäädännön laillisuuden arvioimiseen.

44. Olen näin ollen sitä mieltä, että tässä asiassa kysymyksessä olevan kaltainen kansallinen laatumerkintäjärjestelmä ei kuulu EY 30 artiklassa tarkoitetun teollisen ja kaupallisen omaisuuden suojelemiseksi toteutettuja toimenpiteitä koskevan poikkeuksen soveltamisalaan.

52 — Vaikka tuomio annettiin joitakin kuukausia sen jälkeen, kun asetus N:o 2081/92 oli tullut voimaan, tosiseikat tapahtuivat ennen sen voimaantuloa.

53 — Mainittu alaviitteessä 44.

54 — Asia 78/70, Deutsche Gramophone v. Metro, tuomio 8.6.1971 (Kok. 1971, s. 487, 11 kohta); tämä on vahvistettu useasti myöhemmin.

55 — Tuomio 7.11.2000 (Kok. 2000, s. I-9187).

Ratkaisuehdotus

45. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että yhteisöjen tuomioistuin

1) toteaa, että Saksan liittotasavalta on rikkonut EY 28 artiklaa antamalla oikeuden käyttää laatumerkintää "Markenqualität aus deutschen Landen" Saksassa tuotetuissa tietyt laatuvaatimukset täyttävissä valmistuotteissa

2) velvoittaa Saksan liittotasavallan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.