I sag 113/80

KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER, ved Rolf Wägenbaur som befuldmægtiget, bistået at Peter Oliver, den juridiske tjeneste, og med valgt adresse i Luxembourg hos Mario Cervino, Kommissionens juridiske konsulent, Jean Monnet-bygningen,

sagsøger,

mod

IRLAND, ved Louis J. Dockery, chief state solicitor, som befuldmægtiget, og med valgt adresse på Irlands ambassade i Luxembourg, 28, route d'Arlon,

sagsøgt,

hvori der er nedlagt påstand om, at Irland har begået traktatbrud ved at opretholde Merchandise Marks (Restriction on Sale of Imported Jewellery) Order 1971 (bekendtgørelse om varemærkning og begrænsning af salget af importerede smykker), S.I. nr. 306 af 1971 (Iris Oifigiuil af 21. 11. 1971) og Merchandise Marks (Restricition on Importation of Jewellery) Order 1971 (bekendtgørelse om varemærkning og begrænsning af importen af smykker), S.I. nr. 307 af 1971 (Iris Oifigiuil af 21. 11. 1971), som begge er i strid med EØF-traktatens artikel 30,

har

DOMSTOLEN

sammensat af formanden for anden afdeling, fungerende præsident, P. Pescatore, afdelingsformændene Mackenzie Stuart og T. Koopmans, dommerne A. O'Keeffe, G. Bosco, A. Touffait, O. Due, U. Everling og A. Chloros,

generaladvokat: F. Capotorti
justitssekretær: A. Van Houtte

afsagt følgende

DOM

Sagsfremstilling

De faktiske omstændigheder, retsforhandlingernes forløb og parternes påstande, anbringender og argumenter kan sammenfattes således:

I — Faktiske omstændigheder og retsforhandlinger

1. Den omtvistede lovgivning

De to i sagen foreliggende bekendtgørelser forbyder dels salg i Irland (S.I. nr. 306, »sale order«) dels import til Irland (S.I. nr. 307, »importation order«) af visse grupper af varer, benævnt smykker, med bestemte motiver eller i en bestemt udformning, medmindre de er forsynet med en oprindelsesbetegnelse på engelsk for de pågældende varers produktionsland eller med udtrykket »foreign« eller en anden betegnelse, der klart angiver, at de pågældende varer ikke er fremstillet i Irland.

Begge bekendtgørelser vedrører samme varer og samme motiver. Selv om de pågældende varer betegnes som »smykker«, drejer det sig i virkeligheden om en meget bred varegruppe, som omfatter andre varer, hvoraf de fleste i handelen går under betegnelsen »souvenirs«. De pågældende smykker er opført i et bilag til hver af bekendtgørelserne. Smykkerne er imidlertid kun omfattet af bekendtgørelsernes anvendelsesområde, hvis de enten i det væsentlige er fremstillet af »ædelt metal eller plet«, eller hvis de »udelukkende er fremstillet af sådanne metaller« eller »udelukkende eller delvist er fremstillet af uædelt metal (herunder slebne eller pletterede varer til indfatning)«.

I slutningen af listen over de forskellige beskrevne motiver, der er omfattet af bekendtgørelserne, findes der under afsnit XII en almindelig bestemmelse, der er affattet således: »andre motiver, som antyder, at den pågældende vare er en souvenir fra Irland«.

Bekendtgørelsernes eneste undtagelser fra forbudet mod salg og indførsel af smykker uden oprindelsesbetegnelse vedrører varer, som er omfattet af section 18 i Finance Act 1938 (nr. 25 af 1938) eller section 18 i Finance Act 1946 (nr. 15 af 1946). Den førstnævnte bestemmelse omhandler importerede varer, der er fremstillet specielt eller i det væsentlige til brug for blinde, og som er indført af en institution eller sammenslutning, hvis primære formål er at forbedre blindes kår. Den anden bestemmelse tillader indførsel uden opkrævning af told eller afgifter af varer, som er nødvendige for at sikre, eller som medvirker til at sikre:

»i) etablering eller opretholdelse af en international flyforbindelse, som benytter en af statens lufthavne eller forudsætter brugen heraf,

ii) etablering eller opretholdelse af en radio- eller vejrtjeneste eller andre flyhjælpetjenester tilknyttet en sådan international flyforbindelse,

iii) forsøgsvirksomhed i forbindelse med etablering eller opretholdelse af en sådan international flyforbindelse eller . . .«.

Bekendtgørelserne er udstedt i henhold til Merchandise Marks Act 1931 (nr. 48 af 1931), som ændret ved Merchandise Marks Act 1970 (nr. 10 af 1970). I medfør af artikel 9 i loven af 1931 angiver artikel 5 i de to bekendtgørelser, hvorledes oprindelsesbetegnelsen skal fremgå af de omhandlede varer. Artiklen er affattet således i bekendtgørelse nr. 306:

»En vares oprindelsesbetegnelse i henhold til denne bekendtgørelse skal anbringes læseligt og synligt på:

a) den pågældende vare,

b) varens etiket, mærkeseddel eller andet mærke, eller

c) enhver form for emballage (herunder æsker, kartonstykker eller underlag), hvori eller hvorpå varen sælges eller udbydes til salg«.

Artiklen er affattet således i bekendtgørelse nr. 307:

»Varens oprindelsesbetegnelse i henhold til denne bekendtgørelses bestemmelser skal være

a) umulig at fjerne,

b) læselig og

c) angivet med tydelige store bogstaver«.

For så vidt angår begrænsning af salget (bekendtgørelse nr. 306), er det i artikel 4, stk. 2, fastsat, at oprindelsesbetegnelsen på de af de omhandlede varer, som kun delvis er fremstillet i en anden stat, kan begrænses til at fremgå af den del af varen, som er fremstillet i denne stat. For øvrigt er der i den oprindelige hovedlov, nemlig Merchandise Marks Act 1931, som i henhold til section 13 i Interpretation Act 1937 finder anvendelse på den pågældende bekendtgørelse, ligeledes fastsat en undtagelse for genindførte varer, »der er fremstillet i Irland, og som uden for landets grænser er blevet forarbejdet på en sådan måde, at det ikke har ændret varen væsentligt«. Endelig indeholder bekendtgørelse nr. 306 om salg også en supplerende bestemmelse i artikel 6, hvorefter en opstilling af de udstillede varer skal mærkes, når opmærksomheden herved henledes på et af de motiver eller karakteristika, der er anført i bekendtgørelsens bilag.

2. Sagens udvikling

Kommissionen anmodede ved skrivelse af 9. december 1975 Irland om at fremlægge oplysninger om de omstridte bekendtgørelser.

Den irske regering besvarede ikke skrivelsen, men sagen blev drøftet under et møde i Dublin. Generaldirektøren for generaldirektoratet »det interne marked og industrien« rettede efter dette møde den 9. marts 1977 en ny skrivelse til Irlands faste repræsentant, hvori han i bestemte vendinger gjorde opmærksom

på, at de pågældende foranstaltninger var i strid med artikel 30, og at de ikke var begrundet i medfør af bestemmelserne i artikel 36, idet varernes fremtræden og særpræg ikke var af en sådan art, at man heraf kunne slutte sig til deres oprindelse; generaldirektøren anmodede følgelig i skrivelsen de irske myndigheder om at lovliggøre dette EF-retsstridige forhold.

Da denne opfordring ikke blev besvaret, anmodede Kommissionen ved skrivelse af 8. maj 1978 den irske regering om i henhold til EØF-traktatens artikel 169, stk. 1, inden for en frist på én måned at fremsætte sine bemærkninger til den konstaterede krænkelse. Som svar på skrivelsen meddelte Irlands faste repræsentant den 13. juni 1978 Kommissionen, at han ikke var enig i dennes synspunkt.

Der blev afholdt et møde i Bruxelles mellem en repræsentant for Irlands faste repræsentation og flere af Kommissionens tjenestemænd, men den påtalte lovgivning blev stadig ikke ændret. Følgelig rettede Kommissionen den 19. marts 1979 en begrundet udtalelse til den irske udenrigsminister. Kommissionen modtog som svar på den begrundede udtalelse en skrivelse, dateret den 24. marts 1979, hvori det oplystes, at problemet var under behandling.

Kommissionen har ikke senere modtaget oplysninger om sagen. Da Irland ikke har rettet sig efter den fremsatte udtalelse, har Kommissionen besluttet at indbringe nærværende sag for Domstolen. Stævningen blev registreret på Domstolens justiskontor den 28. april 1980.

På grundlag af den refererende dommers rapport og efter at have hørt generaladvokaten har Domstolen besluttet at indlede den mundtlige forhandling uden forudgående bevisførelse.

II — Parternes påstande

Sagsøgeren har nedlagt følgende påstand:

»1. det statueres, at Irland ved at kræve, at indførte varer, der er omfattet af bekendtgørelse af 1971 om varemærkning og begrænsning af salg af importerede smykker og bekendtgørelse af 1971 om varemærkning og begrænsning af import af smykker, skal være forsynet med en oprindelsesbetegnelse, har undladt at opfylde de forpligtelser, der påhviler en medlemsstat i henhold til EØF-traktatens artikel 30.

2. Irlands regering tilpligtes at afholde sagens omkostninger.«

Sagsøgte har i svarskriftet nedlagt følgende påstand:

»— Frifindelse.

— Kommissionen tilpligtes at afholde sagens omkostninger.«

Sagsøgte har i duplikken nedlagt følgende påstand:

»— Fuldstændig frifindelse.

— Kommissionen tilpligtes at afholde sagens omkostninger.«

Hvis Domstolen imidlertid godkender Irlands hovedsynspunkt og statuerer, at dette principielt finder anvendelse i nærværende sag, således at det kendes for ret, at de pågældende bekendtgørelser på visse punkter går ud over de snævre grænser for det efter traktatens artikel 36 lovmedholdelige, anmoder Irland ærbødigst Domstolen om i dommen at præcisere, på hvilke punkter bekendtgørelserne overskrider de nævnte grænser.

III — Sammenfatning af parternes anbringender og argumenter

Kommissionen har gjort gældende, at de to irske bekendtgørelser nr. 306 og 307, som forbyder indførsel, salg eller udstilling med henblik på salg i Irland af visse smykker med irske motiver eller særpræg, medmindre disse varer er forsynet med en oprindelsesbetegnelse, er foranstaltninger med tilsvarende virkning som kvantitative restriktioner i strid med EØF-traktatens artikel 30, og at de ikke er begrundet i medfør af artikel 36, idet de udelukkende gælder indførte varer.

Kommissionen støtter sin opfattelse, dels på Domstolens praksis, hvorefter »enhver af medlemsstaternes bestemmelser for handelen, som direkte eller indirekte, aktuelt eller potentielt, kan hindre samhandelen i Fællesskabet, må betragtes som en foranstaltning med tilsvarende virkning som kvantitative restriktioner« (sag 8/74, Sml. 1974, s. 837), dels på direktiv 70/50 EØF af 22. december 1969 (EFT 1970 I, s. 10), der definerer foranstaltninger med tilsvarende virkning som kvantitative indførselsrestriktioner som de foranstaltninger, hvorved medlemsstaterne »nedsætter en importeret vares værdi, særlig ved at fremkalde en nedsættelse af dens reelle værdi eller ved at fordyre den« (artikel 2, stk. 3, litra f).

Forpligtelsen til at angive oprindelsen medfører således for det første en udgiftsforøgelse ved indførsel af de pågældende varer, idet de skal forsynes med en betegnelse, der er »umulig at fjerne, læselig og angivet med store bogstaver«, især da oprindelsesbetegnelsen normalt skal anbringes på metal. Denne forpligtelse medfører dernæst ligeledes en nedsættelse af varernes reelle værdi, idet de påtrykte mærker skæmmer varerne, specielt når det drejer sig om mindre og finere varer. Den omstændighed, at køberen således gøres opmærksom på oprindelseslandet, indebærer, at han er utilbøjelig til at købe en »souvenir«, der er forsynet med en betegnelse, hvoraf det fremgår, at varen ikke er af irsk oprindelse. Varernes værdi forringes derfor under disse forudsætninger i forhold til indenlandske varer. Bekendtgørelserne indebærer desuden en forskelsbehandling — og er således i strid med bestemmelserne i artikel 30 — idet kun importerede varer skal forsynes med en oprindelsesbetegnelse, mens irske varer af samme art fritages herfor.

Kommissionen anfører ligeledes, at bekendtgørelserne ikke er begrundet i medfør af traktatens artikel 36. Ganske vist har Domstolen i dom af 20. februar 1979 (Rewe-Zentral, sag 120/78, Sml. 1979, s. 649) udtalt, at indførelse af restriktioner kan være begrundet i hensynet til forbrugerbeskyttelsen. De pågældende restriktioner er imidlertid ikke begrundede i medfør af fællesskabsretten, idet de ikke er nødvendige for at beskytte forbrugerne.

Ifølge Kommissionen er det kriterium, som skal lægges til grund ved afgørelse af, om sådanne foranstaltninger er begrundede, »om forbrugeren kan blive vildledt om den pågældende vares egentlige oprindelse af en forkert eller vildledende betegnelse, eller hvis der ingen betegnelse er«, således at det i nærværende sag er et spørgsmål om, hvorvidt varerne over for køberen fremtræder som varer med irsk oprindelse, »selv om dette ikke fremgår af nogen skriftlig påtegning eller mærkning af varen«. Ifølge Kommissionen antyder imidlertid hverken varernes fremtrædelse eller

særpræg, at de er af irsk oprindelse, så meget mere som de pågældende motiver ikke alle — specielt ikke femotiver — fremtræder som irske.

Det følger desuden af dom af 20. februar 1975 (Kommissionen mod Forbundsrepublikken Tyskland, sag 12/74, Sml. 1975, s. 181) — som ganske vist angik andre omstændigheder end i nærværende sag — at køberen ikke nødvendigvis bør kende en vares oprindelse, medmindre denne oprindelse borger for en vis kvalitet, særlige råstoffer, en bestemt fremstillingsmåde, eller at varen har en bestemt betydning i det pågældende områdes folklore eller tradition. Ifølge Kommissionen svarer de af bekendtgørelserne omhandlede varer imidlertid ikke til disse karakteristiske træk, og den omstændighed, at de indeholder eller fremkalder forestilling om irske motiver, er ikke tilstrækkeligt til at begrunde de trufne foranstaltninger, idet hele samhandelen mellem medlemsstaterne med souvenirs og postkort i modsat fald kunne blive forstyrret af gennemførelse af regler om oprindelsesbetegnelse.

Med hensyn til den irske påstand om, at der består en modsætning mellem den ovenfor fremførte opfattelse — at køberne kun er interesseret i varens egentlige tekniske karakteristika og ikke viser interesse for varens oprindelsessted — og Kommissionens hævdelse af, at køberen er utilbøjelig til at købe »souvenirs«, hvis det af et mærke klart fremgår, at varerne ikke er af irsk oprindelse, gør Kommissionen gældende, at der ikke foreligger nogen modsætning, idet køberen dels ikke automatisk går ud fra, at den pågældende vare er af irsk oprindelse — og i øvrigt ikke interesserer sig herfor — dels vil være utilbøjelig til at købe varen, når hans opmærksomhed henledes på, at den ikke er fremstillet i Irland.

Disse foranstaltninger er således ikke nødvendige for at beskytte forbrugeren, hvilket også bekræftes af undtagelserne til fordel for blinde og lufthavne, som ikke alene er aparte, men også oplysende i den forstand, at de ikke stemmer overens med den irske regerings opfattelse, hvorefter de pågældende bekendtgørelser udelukkende har til formål og til følge at beskytte forbrugeren.

Det er endelig utilstrækkeligt at kræve, at varens fremstillingssted skal fremgå af indenlandske varer, idet dette ikke udelukker en værdiforringelse af indførte varer, fordi køberens opmærksomhed henledes på varernes oprindelse. Der er derimod »intet til hinder for, at de irske fabrikanter, som måtte ønske det, forsyner deres varer med et mærke, hvoraf det fremgår, at de er af irsk oprindelse«, og at »denne forpligtelse afskaffes for så vidt angår importerede varer«. Herved kan målet med de anfægtede foranstaltninger ligeledes nås.

Irland har ikke bestridt, at de påtalte bestemmelser er foranstaltninger med tilsvarende virkning, men anfører imidlertid, at de er begrundet — og således lovlige i medfør af traktatens artikel 36 — både i hensynet til forbrugerbeskyttelsen og i hensynet til opretholdelsen af god handelsskik mellem producenterne.

Irland finder for det første, at det for at forstå rækkevidden af de pågældende bekendtgørelser er nødvendigt at tage hensyn til det afgørende forhold, at de omhandler varer, der fremtræder som souvenirs fra Irland, således som det

følger af I. del, afsnit XII, i bilagene til begge bekendtgørelser, der lyder således:

»ethvert andet motiv hvoraf det fremgår, at den pågældende vare er en souvenir fra Irland«.

Følgelig omhandler bekendtgørelserne varer, som normalt sælges som souvenirs fra Irland. Bekendtgørelserne omfatter kun varer, som indeholder de motiver eller karakteristiske træk, som er anført i bekendtgørelsernes bilag; det drejer sig udelukkende om motiver, som optræder på souvenirs fra Irland. Det må antages, at bestemmelsen i afsnit XII i begge bilagene indebærer, at bekendtgørelserne anvendes på en måde, der går ud over deres egentlige formål.

Bekendtgørelserne må ifølge en korrekt fortolkning af bestemmelsen anses for kun at gælde for varer, der kan karakteriseres som »souvenirs«; følgelig er knapper og spænder med feer ikke omfattet af de omhandlede bekendtgørelser.

Vedrørende karakteren af de af de to bekendtgørelser omhandlede varer er Irland yderligere af den opfattelse, at Kommissionen med sin påstand om, at der sker en forringelse af de indførte varer, ser bort fra den omstændighed, at bekendtgørelserne kun omfatter de heri anførte varer, hvis de fremtræder med de i bekendtgørelserne omhandlede motiver eller mærker. Det må derfor være rimeligt at slutte, at hvis en vare er stor nok til at afbilde et af disse motiver eller mærker, må den også være stor nok til at bære betegnelsen »foreign« eller en anden oprindelsesbetegnelse, uden at varen af den grund skifter karakter; der er derfor ikke grundlag for at slutte, at forpligtelsen til at mærke varerne kan skæmme disse og således forringe deres værdi.

Med hensyn til spørgsmålet om forskelsbehandling gør Irland gældende, at hvis de pågældende smykker — som fra irsk side anført — i sig selv antyder, at der foreligger varer med irsk oprindelse, er det unødvendigt at kræve, at indenlandsk fremstillede varer skal forsynes med en udtrykkelig bemærkning herom. Det er derimod både nødvendigt og berettiget at bringe sådanne foranstaltninger i anvendelse over for indførte varer. Kommissionens forslag om udelukkende at forsyne indenlandsk fremstillede varer med oprindelsesbetegnelse indebærer derfor en risiko for, at forbrugeren — og specielt turisten — bliver vildledt af den indførte vare, fordi den pågældende ikke kender varens egentlige oprindelse: dette forslag fra Kommissionen tilslører derfor blot problemet. Den irske regering gentager, at det afgørende spørgsmål er, om foranstaltningerne med henblik på beskyttelse af forbrugeren eller producenten i nærværende sag er berettiget i henhold til traktatens artikel 36.

Irland vender i denne anledning tilbage til de to af Kommissionen nævnte domme, nemlig Rewe-Zentral og Kommissionen mod Forbundsrepublikken Tyskland. For så vidt angår sidstnævnte dom — og i modsætning til den af Kommissionen dragne slutning af dommen — gør Irland gældende, at Domstolens dom i denne sag fuldt ud kan anføres til støtte for den irske opfattelse, idet dommen bekræfter, at beskyttelse af forbrugerne mod vildledende oplysninger og beskyttelse af producenterne mod illoyal konkurrence er omfattet af artikel 36, selv om spørgsmålet i denne sag var et andet end i nærværende sag. Hovedspørgsmålet i nærværende sag er, om »en souvenirs

oprindelse i sig selv — bortset fra dens kvalitet eller materielle egenskaber — er et af de afgørende aspekter ved en ægte souvenir, og om Irland er berettiget til at træffe de nødvendige foranstaltninger for at sikre turister mod vildledning om oprindelsen af de varer, som på grund af deres kvalitet eller materielle egenskaber fremtræder som ægte souvenirs fremstillet i Irland, selv om dette ikke er tilfældet«.

Irland anfører, at de pågældende foranstaltninger er begrundede i medfør af artikel 36, og at de er nødvendige for at beskytte dels forbrugeren, dels producenten mod illoyal konkurrence.

Irland gør med hensyn til forbrugerbeskyttelsen gældende, at ordet »souvenir« i denne sammenhæng må defineres som »en ting, der tjener til erindring om noget bestemt, evt. en tidligere begivenhed« og anfører, at det af selve karakteren af en souvenir fornuftigvis må følge, at en vare, der fremtræder som en souvenir fra et bestemt land, ligeledes fremtræder, som om den har oprindelse i dette land, »og at en køber naturligt går ud herfra, medmindre han oplyses om det modsatte«.

Irland anfører endvidere, at Kommissionens opfattelse af dette spørgsmål er uforståelig, for så vidt som Kommissionen har gjort følgende gældende:

a) de varer, som ifølge de pågældende bekendtgørelser anses som »souvenirs« fra Irland, men som ikke udtrykkeligt er mærket herom, fremtræder ikke over for den almindelige køber som varer af irsk oprindelse, og den pågældende går derfor ikke ud fra, at de er fremstillet i Irland;

b) det er indlysende, at »souvenirs« med en oprindelsesbetegnelse, hvoraf det det fremgår, at varerne ikkė er af irsk oprindelse, ikke udøver nogen særlig tiltrækningskraft på turister.

Der foreligger her en modsigelse, som rokker ved Kommissionens opfattelse, idet meningen med det sidstnævnte argument må være, at »hvis forbrugeren er 'utilbøjelig' til at købe den pågældende vare, når hans opmærksomhed henledes på dens oprindelse, skyldes det, at han har interesse i varens oprindelse«. Det må imidlertid fornuftigvis antages, at forbrugeren med rette kan gå ud fra — hvilket han faktisk gør — at souvenirs fra Irland er af irsk oprindelse, medmindre han oplyses om det modsatte.

Med hensyn til beskyttelse af producenterne mod illoyal konkurrence gør Irland gældende, at den omstændighed, at en vare, som forbrugeren anser for at være af irsk oprindelse, selv om den i virkeligheden hidrører fra en anden medlemsstat, ikke er forsynet med en oprindelsesbetegnelse, er til skade for de irske producenter. Dette må gælde, såfremt varens egentlige oprindelse »som af Kommissionen erkendt er af en sådan betydning, at forbrugeren ikke ville have købt den, hvis hans opmærksomhed var blevet henledt på, at den pågældende vare havde oprindelse« i et andet land. De irske producenter må have retsbeskyttelse mod det tab, som således påføres dem. Paris-konventionen af 20. marts 1883 om beskyttelse af industriel ejendomsret (senest ændret i Stockholm den 14. juli 1967) og Madrid-aftalen af 14. april 1891 om bekæmpelse af urigtige eller vildledende oprindelsesbetegnelser (sidst ændret i Lissabon i 1958; tillægsaftale vedtaget i Stockholm den 14. juli

1967) er et udtryk for international anerkendelse af, at det er nødvendigt at bekæmpe urigtige oprindelsesbetegnelser i den internationale handel. De foranstaltninger, som træffes med henblik herpå, må derfor anses for at være omfattet af anvendelsesområdet for EØF-traktatens artikel 36. De to bekendtgørelser er således begrundet i hensynet til beskyttelse af producenterne mod illoyal konkurrence og beskyttelse af forbrugerne mod vildledende oprindelsesbetegnelser.

Kommissionen har i replikken først og fremmest imødegået den irske argumentation om »berettigelsen af de restriktioner«, som er pålagt i medfør af de to bekendtgørelser.

Kommissionen anfægter for det første den irske opfattelse om, at bekendtgørelserne udelukkende gælder for »souvenirs«; denne opfattelse er støttet på afsnit XII i listen over motiver. Irland foreslår nemlig, at denne »opsamlingsbestemmelse«, som er anført i slutningen af listen over motiver, gælder hele listen, og at bestemmelsen indebærer, at entydige udtryk herved mister deres betydning. Ifølge Kommissionen er denne opfattelse så meget mere bemærkelsesværdig, som udtrykket »souvenir« ene og alene findes i bekendtgørelsernes slutbestemmelse, nemlig i det allerede nævnte afsnit XII. Kommissionen gør herved opmærksom på, at bekendtgørelserne omtaler de pågældende genstande som »varer« og i begyndelsen af begge bilag som »artikler«. Kommissionen anfører endelig, at den ikke er bekendt med, at der i irsk ret findes en regel om, at en »opsamlingsbestemmelse«, som optræder i slutningen af en liste, kan anvendes til at fortolke udtrykkene ovenfor i listen. Kommissionen anfører, at en sådan bestemmelse tværtimod må forstås på baggrund af det, der går forud: selv om afsnit XII således »kan medføre en udvidelse af listen, kan den givet ikke betyde en indsnævring heraf«. Kommissionen mener derfor, at knapper eller spænder med femotiver er omfattet af de omtvistede bestemmelser, og at visse af motiverne i listen ikke er typisk irske.

Kommissionen anfægter ligeledes den irske opfattelse om, at artikler, som nøje er forbundet med turismen, fremtræder som varer af indenlandsk oprindelse, og at sådanne varer derfor må være forsynet med en oprindelsesbetegnelse i tilfælde af indførsel. Dette synspunkt ville føre til alvorlige konsekvenser for samhandelen mellem medlemsstaterne: en stat kunne således kræve, at indførte postkort, som forestiller indenlandske steder, skal være forsynet med oprindelsesbetegnelse. Kommissionen gentager følgelig sit væsentligste argument vedrørende de kriterier, som må lægges til grund ved vurderingen af behovet for en oprindelsesbetegnelse — nemlig at de pågældende varer er af en vis kvalitet, at de er fremstillet af bestemte råstoffer eller på en bestemt måde, eller at de pågældende varer har en særlig betydning for områdets folklore eller tradition. Kommissionens konklusion er, at »hverken varer, som helt er fremstillet af ædelt metal eller plet eller har et ikke ubetydeligt indhold af ædelt metal eller plet, eller varer, som helt eller delvist er fremstillet af et uædelt metal, fremtræder som specielt irske«.

Kommissionen gentager vedrørende det af Irland anførte modsætningsforhold mellem disse kriterier og den opfattelse, at en køber viger uden om en vare, som er forsynet med en oprindelsesbetegnelse om, at varen ikke er irsk, at »der i virkeligheden ikke foreligger nogen modsigelse«. Køberen er nemlig ikke interesseret i varens oprindelse, men han vil på

den anden side være betænkelig ved at købe den, hvis hans opmærksomhed henledes på, at varen ikke er af irsk oprindelse. Der kunne desuden lige så godt hævdes at foreligge en modsætning mellem to af de irske argumenter, hvoraf det med det ene søges påvist, at forskelsbehandlingen som følge af, at artikler med irsk oprindelse ikke er mærkede, er berettiget, og med det andet gøres gældende, at »en souvenir bør være fremstillet på det sted, som den skal bringe i erindring«.

Kommissionen gentager desuden, at de irske bekendtgørelser udgør »et middel til vilkårlig forskelsbehandling«, jf. traktatens artikel 36, og at de underminerer selve grundlaget for princippet om det fælles markeds enhed. Kommissionen har til støtte for sin argumentation anført to eksempler. For det første er visse af motiverne på listen ikke forbundet med Irland som helhed, men udelukkende med en bestemt irsk egn, som f.eks. et kort over »Donegal«; logikken i de pågældende irske foranstaltninger turde derfor tilsigte, at varer med et sådant motiv *skal* være fremstillet i det område eller den by, som de må antages af skildre, og at de, hvis de er fremstillet i en anden irsk egn, ligeledes skal være forsynet med en oprindelsesbetegnelse, idet »Wicklow« ikke har større ret til at sælge specialiteter fra »Donegal« end »Wimbledon« eller »Wiesbaden«. For det andet er visse af motiverne, f.eks. de motiver, som har sammenhæng med irsk sprog, litteratur eller folklore, ofte fælles for Irland og Nordirland; ikke desto mindre skal varer fra Nordirland ligesom varer fra andre medlemsstater være forsynet med oprindelsesbetegnelse i henhold til de pågældende bestemmelser: dette udgør ligeledes en vilkårlig forskelsbehandling i strid med artikel 36.

Med hensyn til sagsøgtes argument om, at de omtvistede foranstaltninger er nødvendige for at bekæmpe illoyal konkurrence, anfører Kommissionen endelig, at det hænger sammen med argumentet om forbrugerbeskyttelsen, og at kriteriet følgelig i begge tilfælde må være det samme, idet der ikke kan foreligge illoyal konkurrence, hvis de pågældende varer ikke over for forbrugeren fremtræder som varer med irsk oprindelse.

Kommissionen gør endelig gældende, at de to internationale overenskomster, som Irland har anført til støtte for sin opfattelse, ikke gælder mellem medlemsstaterne i Fællesskabet, i det omfang de er i strid med traktaten, specielt grundsætningen om varernes fri bevægelighed, da de pågældende konventioner blev indgået inden traktaten trådte i kraft.

Irland har gentaget sine »principielle anbringender« i duplikken. Dernæst fremlægges i første række en nærmere forklaring vedrørende varernes betegnelse. Irland indrømmer, at visse af motiverne på listen udviser en mindre åbenbar, dog alligevel ægte, forbindelse med Irland, men at motiverne normalt sættes i forbindelse med handel med souvenirs; følgelig udgør de pågældende varer »i vid udstrækning selve kernen i souvenir-handelen«. »Opsamlingsbestemmelsen« — således som sagsøgeren benævner den — er ganske vist anført i slutningen af listen over motiver, men den bekræftes i en forklarende note til de to bekendtgørelser, som »udtrykkeligt fastslår, at de omhandlede varer er varer med motiver, som viser, at det drejer sig

om souvenirs fra Irland«; selv om denne note ikke er en del af selve bekendtgørelserne, vil domstolene ganske afgjort tage den i betragtning, når bekendtgørelserne skal fortolkes. Irland fastholder derfor sit synspunkt vedrørende de af bekendtgørelserne omfattede varer, og præciserer, at det ikke har været hensigten at udvide reglernes anvendelsesområde. Herudover erklærer Irland, at den kompetente irske minister, som er bemyndiget til at meddele dispensationer, er indstillet på at behandle begrundede klager fra interesserede.

Irland afviser på ny Kommissionens opfattelse, hvorefter en vare forsynet med et irsk motiv, »ikke i sig selv kan være en oprindelsesbetegnelse«. Irland mener, at dette synspunkt — som Kommissionen ikke har begrundet nærmere — er uholdbart, idet »det følger af ganske almindelig sund fornuft, at en vares oprindelse kan fremgå lige så klart af et motiv eller symbol som af en oprindelsesbetegnelse, der er påtrykt eller påstemplet varen«. Det kriterium, som ifølge Kommissionen må lægges til grund ved afgørelse af, om foranstaltninger som Irland har truffet er berettigede, er uacceptabelt, idet det indebærer, at en henvisning til irsk folklore eller irsk tradition kan oplyse om varens oprindelse, mens dette ikke gælder motiver med byer, personligheder og lignende. Irland tilføjer, at dette kriterium forekommer endnu mere forståeligt i betragtning af, at det står i modsætning til Kommissionens opfattelse, som der er redegjort for ovenfor. Denne modsætning kan kun forklares ved, »at turister — i mangel af oplysninger om det modsatte — går ud fra, at de pågældende varer er af irsk oprindelse, og at de tillægger dette betydning«.

Hvad angår Kommissionens argument om forskelsbehandlingen, anfører Irland, at den ulige behandling af indenlandske varer og indførte varer ikke indebærer en forskelsbehandling, da denne foranstaltning er begrundet i medfør af artikel 36 som påvist ovenfor. Dette argument er derfor af mindre betydning i forhold til det væsentlige spørgsmål, nemlig om de trufne foranstaltninger er berettigede, så meget mere som Kommissionen klart har ladet forstå, at end ikke udvidelse af foranstaltningerne til også at omfatte indenlandsk producerede varer vil være tilstrækkeligt til at bringe foranstaltningerne i overensstemmelse med kravene i forbindelse med de frie varebevægelser.

Sagsøgte anfører med hensyn til Kommissionens opfattelse, hvorefter »Wicklow« ikke har større ret til at sælge specialiteter fra »Donegal« end »Wimbledon« eller »Wiesbaden«, at hvis det skulle ske, at forbrugeren eventuelt bliver vildledt om, hvor i Irland en irsk vare er fremstillet, vil dette problem blive behandlet på grundlag af Consumer Information Act 1978, som blandt andet har til formål at beskytte forbrugeren mod forkerte eller vildledende oplysninger ved salg af varer. Hvis udenlandske varer, som »på en vildledende måde fremtræder som ægte souvenirs fra Irland«, skulle have held til at trænge ind på det irske marked, opstår der derimod ifølge den irske regering en reel risiko, som kræver, at der træffes foranstaltninger, såsom vedtagelsen af de pågældende bekendtgørelser. Det følger heraf, at disse foranstaltninger ikke skal ophæves, men at den nationale lovgivning om forbrugerbeskyttelse derimod skal skærpes yderligere.

Den irske regering anfører endelig med hensyn til varer indført fra Nordirland, at pligten til at forsyne varerne med en

oprindelsesbetegnelse ikke udgør en vilkårlig forskelsbehandling, men at det er en nødvendig foranstaltning for at hindre omgåelser af reglerne ved, at de omhandlede varer i den situation, at de er fremstillet uden for Nordirland, indføres via Nordirland. De irske myndigheder er under alle omstændigheder indstillet på at behandle enhver klage fra personer i Nordirland, som mener at deres legitime rettigheder med urette har lidt skade som følge af de omhandlede bekendtgørelser.

IV — Mundtlig forhandling

I retsmødet den 10. marts 1981 har Kommissionen for De europæiske Fællesskaber ved Oliver og Wägenbaur, og den irske regering ved Cook og Dockery, afgivet mundtlige indlæg og besvaret Domstolens spørgsmål.

Generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 5. maj 1981.

Præmisser

1 Ved stævning, indgivet til Domstolens justitskontor den 28. april 1980, har Kommissionen i medfør af EØF-traktatens artikel 169 anlagt sag ved Domstolen med påstand om, at Irland har undlagt at opfylde de forpligtelser, som påhviler en medlemsstat i henhold til EØF-traktatens artikel 30, ved at kræve, at indførte varer, som er omfattet af bekendtgørelse (Statutory instrument (S. I.)) nr. 306 af 1971 om varemærkning og begrænsning af salget af importerede smykker (Iris Oifigiuil af 21. 11. 1971) og bekendtgørelse (S. I.) nr. 307 af 1971 om varemærkning og begrænsning af importen af smykker (Iris Oifigiuil af 21. 11. 1971) skal være forsynet med en oprindelsesbetegnelse eller med udtrykket »foreign«.

2 Ifølge de forklarende noter til bekendtgørelserne forbyder den første salg eller udstilling med henblik på salg af indførte smykker med motiver eller særlige kendetegn, som antyder, at det er souvenirs fra Irland, som f.eks. en typisk irlænder, en irsk begivenhed eller et irsk landskab, en irsk mynde, et rundt tårn, en trebladet hvidkløver osv., og den anden import af sådanne varer, medmindre de — i begge tilfælde — er forsynet med en oprindelsesbetegnelse eller med udtrykket »foreign«.

3 De omhandlede varer er opført i et bilag til hver af bekendtgørelserne. For at være omfattet heraf skal de imidlertid være fremstillet enten af ædelt metal eller plet eller uædelt metal (herunder slebne eller pletterede varer til indfatning).

4 Kommissionen er af den opfattelse, at bekendtgørelsernes restriktioner for de frie varebevægelser udgør foranstaltninger med tilsvarende virkning som kvantitative indførselsrestriktioner, som er forbudt efter traktatens artikel 30. Kommissionen præciserer, at »foranstaltninger, som nedsætter en importeret vares værdi, særlig ved at fremkalde en nedsættelse af dens reelle værdi eller ved at fordyre den«, ifølge artikel 2, stk. 3, litra f), i direktiv 70/50 af 22. december 1969 (EFT 1970 I, s. 10), som er udstedt under henvisning til artikel 33, stk. 7, i EØF-traktaten om afskaffelse af de foranstaltninger med tilsvarende virkning som importrestriktioner, som ikke er omfattet af andre bestemmelser, som er udstedt i henhold til EØF-traktaten, må anses for foranstaltninger med tilsvarende virkning, der er forbudt efter EØF-traktatens artikel 30.

5 Irlands regering har ikke bestridt, at de pågældende bekendtgørelser virker restriktivt på de frie varebevægelser, men finder dog alligevel de omtvistede foranstaltninger begrundet i hensynet til dels forbrugerbeskyttelse, dels god handelsskik mellem producenterne. Regeringen påberåber sig til støtte herfor traktatens artikel 36, hvorefter artiklerne 30-34 ikke er til hinder for sådanne forbud eller restriktioner vedrørende indførsel, som er begrundet i hensynet til blandt andet den offentlige orden og beskyttelse af industriel og kommerciel ejendomsret.

6 Sagsøgte findes imidlertid ikke med retsvirkning at kunne påberåbe sig traktatens artikel 36 til støtte for sit anbringende.

7 Da Domstolen i dom af 25. januar 1977 (Bauhuis, 46/76, Sml. 1977, s. 5) har udtalt, at traktatens artikel 36 »skal fortolkes indskrænkende, fordi den er en undtagelse fra det grundlæggende princip om afskaffelse af alle hindringer for de frie varebevægelser mellem medlemsstaterne«, må de i artiklen anførte undtagelser nemlig antages at være udtømmende.

8 Idet hverken forbrugerbeskyttelse eller god handelsskik er nævnt blandt undtagelserne i artikel 36, kan disse grunde ikke som sådan påberåbes i forbindelse med denne artikel.

9 Da den irske regering imidlertid har betegnet disse begreber som »afgørende for sagen«, må det fremførte argument vurderes i forhold til artikel 30, ligesom det må undersøges, om der under hensyn hertil ikke skal antages at foreligge foranstaltninger med tilsvarende virkning som kvantitative indførselsrestriktioner i artiklens forstand. Der må herved nærmere henses til, at disse i henhold til Domstolens faste praksis omfatter »enhver af medlemsstaternes bestemmelser for handelen, som direkte eller indirekte, aktuelt eller potentielt, kan hindre samhandelen i Fællesskabet« (dom af 11. juli 1974, Dassonville, sag 8/74, Sml. 1974, s. 837).

10 Desangående har Domstolen gentagne gange (jf. dom af 20. februar 1979, Rewe, sag 120/78, Sml. 1979, s. 649; dom af 26. juni 1980, Gilli, sag 788/79, Sml. 1980, s. 2071; dom af 19. februar 1981, Kelderman, sag 130/80, endnu utrykt) udtalt, at »da der ikke findes en fælles ordning vedrørende fremstilling og salg af en vare, tilkommer det medlemsstaterne at vedtage alle de regler, der på deres område skal gælde for fremstilling, afsætning og forbrug heraf, idet de dog herved skal påse, at disse regler ikke kan hindre ... samhandelen i Fællesskabet«, og at »en national ordning, der uden forskel gælder for indenlandske og indførte produkter, kun kan være undtaget fra de krav, der følger af artikel 30, såfremt den kan begrundes som uomgængeligt nødvendig af hensyn til især ... redelig handelsskik og forbrugerbeskyttelse«.

11 I nærværende sag drejer det sig imidlertid ikke om en ordning, der uden forskel gælder for indenlandske og indførte produkter, men om et regelsæt, som kun tager sigte på indførte produkter og således har diskriminerende karakter. Det er derfor udelukket, at den nævnte retspraksis finder anvendelse på de pågældende foranstaltninger, idet den kun vedrører love med fælles bestemmelser for handelen med indenlandske og indførte varer.

12 Den irske regering har erkendt, at de påtalte foranstaltninger kun gælder indførte varer, og at de vanskeliggør indførsel og salg heraf i forhold til afsætningen af den indenlandske produktion. Regeringen hævder imidlertid, at den ulige behandling af indenlandske og indførte varer ikke er diskriminerende, idet de varer, som er omfattet af de to omtvistede bekendtgørelser, fortrinsvis består af »souvenirs«, og at disse »souvenirs«, hvis værdi i det væsentlige skyldes, at de er fremstillet dér, hvor de købes, og i sig selv fremtræder som varer med irsk oprindelse med det resultat, at køberen bliver vildledt, hvis den souvenir, som er købt i Irland, er fremstillet et andet sted; følgelig er det berettiget at kræve, at samtlige indførte »souvenirs«, som omfattes af de to bekendtgørelser, skal være forsynet med en oprindelsesbetegnelse. Dette er ikke udtryk for nogen forskelsbehandling, idet de pågældende genstande er forskellige, da deres afgørende karakteristika er forskellige.

13 Kommissionen har tilbagevist denne argumentation. Den anfører med støtte i dom af 20. februar 1975 (Kommissionen mod Forbundsrepublikken Tyskland, sag 12/74, Sml. 1975, s. 191), at køberen ikke behøver at kende en vares bestemte oprindelse, medmindre denne oprindelse tilkendegiver en vis kvalitet, særlige råstoffer eller en bestemt fremstillingsmåde eller endelig, at varen har en vis betydning for det pågældende områdes folklore eller tradition; da ingen af de varer, som omfattes af de pågældende bekendtgørelser, imidlertid svarer til disse karakteristika, er de pågældende foranstaltninger ikke berettigede og er følgelig »klart diskriminerende«.

14 Det findes derfor at måtte undersøges, om de omtvistede foranstaltninger faktisk er diskriminerende, eller om det blot tilsyneladende forholder sig således.

15 Efter det oplyste, er de »souvenirs«, der er omfattet af bekendtgørelserne nr. 306 og 307, sædvanligvis pyntegenstande med ringe salgsværdi, som forestiller eller indeholder motiver eller mærker, der tjener til erindring om et sted eller en ting i Irland, en typisk irlænder eller en historisk begivenhed i Irland, som erindrer om et irsk symbol, og hvis værdi består i, at køberen, oftest en turist, køber genstanden på stedet. Det væsentligste kendetegn for

de pågældende souvenirs er, at de tjener til billedlig erindring om det besøgte sted, hvilket ikke i sig selv tvinger til at antage, at en »souvenir« — således som udtrykket er defineret i de irske bekendtgørelser — skal være fremstillet i oprindelseslandet.

16 Det skal desuden bemærkes — idet der her bortses fra Kommissionens opfattelse angående de af de omtvistede bekendtgørelser omfattede genstande, hvorefter det ikke vil være tilstrækkeligt at kræve, at også indenlandske varer skal forsynes med en oprindelsesbetegnelse — at der kan ydes forbrugerinteresserne og den gode handelsskik tilstrækkelig beskyttelse, hvis det overlades de indenlandske fabrikanter at træffe passende foranstaltninger, f.eks. ved — hvis de ønsker det — at forsyne deres egne varer eller emballager med en oprindelsesbetegnelse.

17 Det findes herefter at måtte antages, at bestemmelserne i bekendtgørelserne nr. 306 og og 307 ubestrideligt er en diskriminerende foranstaltning, idet »souvenirs« indført fra andre medlemsstater kun kan bringes i handelen på det indenlandske marked, hvis de er forsynet med en oprindelsesbetegnelse, som ikke kræves for indenlandske produkter.

18 Det må derfor fastslås, at kravet i de irske bekendtgørelser nr. 306 og 307 om, at samtlige heraf omfattede »souvenirs« og smykker, som indføres fra andre medlemslande, skal være forsynet med en oprindelsesbetegnelse eller med udtrykket »foreign«, udgør en foranstaltning med tilsvarende virkning, jf. EØF-traktatens artikel 30. Irland har følgelig undladt at opfylde forpligtelser, der påhviler en medlemsstat i henhold til traktaten.

Sagens omkostninger

19 Ifølge procesreglementets artikel 69, stk. 2, dømmes den part, der taber sagen, til at afholde sagens omkostninger.

20 Sagsøgte har tabt sagen og tilpligtes derfor at bære sagens omkostninger.

På grundlag af disse præmisser

udtaler og bestemmer

DOMSTOLEN

1. **Irland har undladt at opfylde de forpligtelser, der påhviler en medlemsstat i henhold til EØF-traktatens artikel 30, ved at kræve, at samtlige varer, som indføres fra andre medlemsstater, og som er omfattet af bekendtgørelserne nr. 306 og 307 af 1971, skal være forsynet med en oprindelsesbetegnelse eller med udtrykket »foreign«.**

2. **Sagsøgte tilpligtes at bære sagens omkostninger.**

Pescatore Mackenzie Stuart Koopmans O'Keeffe Bosco

Touffait Due Everling Chloros

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 17. juni 1981.

A. Van Houtte
Justitssekretær

P. Pescatore
Formand for anden afdeling,
fungerende præsident