Entscheidungen gründet, die für die Unternehmen verbindlich sind. Selbst Regierungsakte eines Mitgliedstaats ohne zwingenden Charakter können das Verhalten der Händler und der Verbraucher in diesem Staat beeinflussen und somit die Erreichung der in Artikel 2 des Vertrages genannten und in Artikel 3 näher ausgeführten Ziele der Gemeinschaft vereiteln.

In der Rechtssache 249/81

KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN, vertreten durch ihren Rechtsberater Rolf Wägenbaur als Bevollmächtigten, im Beistand des Mitglieds ihres Juristischen Dienstes Peter Oliver, Zustellungsbevollmächtigter: Oreste Montalto, Jean-Monnet-Gebäude, Luxemburg-Kirchberg,

Klägerin,

gegen

IRLAND, vertreten durch Chief State Solicitor Louis J. Dockery im Beistand von Senior Counsel John D. Cooke und Senior Counsel H. J. O'Flaherty, Zustellungsanschrift in Luxemburg: Irische Botschaft,

Beklagter,

wegen Feststellung, daß Irland durch Maßnahmen zur Förderung irischer Waren in Irland gegen seine Verpflichtungen aus Artikel 30 EWG-Vertrag verstoßen hat,

erläßt

DER GERICHTSHOF

unter Mitwirkung des Präsidenten J. Mertens de Wilmars, der Kammerpräsidenten P. Pescatore, A. O'Keeffe und U. Everling, der Richter Mackenzie Stuart, G. Bosco und T. Koopmans,

Generalanwalt: F. Capotorti
Kanzler: P. Heim

folgendes

URTEIL

Tatbestand

Der Sachverhalt, der Verfahrensablauf, die Anträge sowie die Angriffs- und Verteidigungsmittel der Parteien lassen sich wie folgt zusammenfassen:

I — Sachverhalt und schriftliches Verfahren

1. In einer am 18. Januar 1978 gehaltenen Rede stellte Desmond O'Malley, Mitglied des Parlaments und Minister für Industrie, Handel und Energie ein dreijähriges Programm zur Förderung irischer Erzeugnisse mit folgenden Worten vor:

„Wir stellen heute ein dreijähriges Programm vor, das, wenn es ein voller Erfolg wird, 10 000 zusätzliche Vollzeitarbeitsplätze in der irischen Verarbeitungsindustrie und im Dienstleistungsgewerbe schaffen wird, und zwar durch eine steigende Nachfrage des irischen Verbrauchers und der irischen Industrie nach irischen Produkten. Das Ziel des Programms besteht darin, die Einfuhren bis zu 3 % der gesamten Verbraucherausgaben durch irische Produkte zu ersetzen sowie die Ausgaben der Industrie entsprechend zu steigern.

Die Verwirklichung dieses Ziels wird nicht nur 10 000 Arbeitsplätze schaffen, sondern unserer Wirtschaft auch viele andere Vorteile bringen. Auf diese Weise sichert sie die bestehenden Arbeitsplätze, die durch den fortschreitenden Absatzrückgang auf dem Inlandsmarkt aufgrund der Einfuhren von gewerblichen Erzeugnissen bedroht sind, und führt zu einer merklichen Verringerung des Defizits in der Zahlungsbilanz."

Der Minister umschrieb die vier Hauptziele des Programms folgendermaßen:

„a) Aufklärung des Verbrauchers über die wirtschaftlichen Folgen — hinsichtlich der Arbeitsplätze, des Lebensstandards und des wirtschaftlichen Aufschwungs —, die mangels einer ausreichenden Unterstützung der irischen Erzeugnisse eintreten würden.

b) Es muß nachdrücklich klargemacht werden, daß die irischen Ausfuhren täglich in der ganzen Welt den Beweis liefern, daß irische Waren wegen ihrer Vorzüge gegenüber anderen Unterstützung verdienen und daß im allgemeinen hinsichtlich Qualität und Preis irische Erzeugnisse mit entsprechenden, eingeführten Produkten zumindest vergleichbar — und oft besser — sind.

c) Es muß die weitestgehende Unterstützung seitens der Groß- und Einzelhändler sichergestellt werden. Wir erwarten eine vernünftige Zusammenarbeit hinsichtlich Einkauf, Aufmachung und Förderung irischer Erzeugnisse. Es sollte daran erinnert werden, daß die wirtschaftlichen Vorteile dieses Programms sowohl dem Einzelhandel als auch jedem einzelnen zugute kommen.

d) Schaffung einer neuen, dynamischen und kooperativen Einstellung bei den irischen Unternehmern. Einer der Gründe, weshalb der Anteil am

Inlandsmarkt zurückgegangen ist, soll die Neigung der irischen Unternehmer gewesen sein, ihn als ihren gesicherten Besitz zu betrachten. Die Erfahrung der letzten Jahre hat die ernsten Folgen einer solchen Haltung aufgezeigt."

2. Die Kommission der Europäischen Gemeinschaften forderte mit Schreiben vom 28. Mai 1979 die irische Regierung nach Artikel 169 Absatz 1 EWG-Vertrag auf, sich zur Vereinbarkeit einer Reihe von Maßnahmen im Rahmen des dreijährigen Programms zur Förderung irischer Erzeugnisse, das von der irischen Regierung im Januar 1978 verkündet worden war, mit Artikel 30 des Vertrages zu äußern.

In ihrem Schreiben nahm die Kommission auf die vorstehend zitierte Rede des Herrn O'Malley sowie auf eine Rede des Herrn Raphael Burke, Mitglied des Parlaments und Staatsminister für Industrie, Handel und Energie, vom 11. Mai 1978 Bezug, aus der hervorging, daß zur Pflege des Markenimages der in Irland hergestellten Lebensmittel im Rahmen dieses Programms 600 000 IRL bereitgestellt werden sollten. Nach Ansicht von Herrn Burke war dieses Programm im Jahr 1978 die umfassendste auf einen einzelnen Sektor beschränkte Maßnahme zugunsten irischer Waren unter dem Slogan „Garantiert irisch". Darüber hinaus bot der Privatsektor seine Beteiligung an gemeinsamen Förderungsmaßnahmen zusammen mit dem Staat und die Übernahme der Hälfte der Kosten an.

Die Kommission gab folgende Beispiele für die Maßnahmen zur Förderung irischer Waren:

a) Das Etikett „Guaranteed Irish", das auf Erzeugnissen angebracht werden darf, die in Irland hergestellt sind. Wenn ein Erzeugnis mit dem Etikett „Guaranteed Irish" Anlaß zu Klagen gibt und der Käufer mit seiner Beschwerde nicht zu einem zufriedenstellenden Ergebnis gelangt, wird die Angelegenheit vom Irish Goods Council untersucht. Dieses System soll den Verbraucher motivieren, sich nach Erzeugnissen mit diesem Etikett umzusehen und sie zu kaufen und dadurch den Kauf inländischer Waren zu fördern.

b) Die Veröffentlichung von Schriften des Irish Goods Council wie „Expanding for Sales", „Guaranteed Irish — That's the ticket!" und „You and your shopping", die ins einzelne gehende Informationen über die Aktion der irischen Behörden enthalten, um dem irischen Verbraucher einen Anreiz zum Kauf ausschließlich inländischer Waren zu bieten.

c) Der kostenlose „Shoplink-Service", den es in fünf Zentren in Dublin, Cork, Limerick, Waterford und Galway gibt und dessen Ziel es ist, die Verbraucher darüber zu unterrichten, wo sie in Irland hergestellte Erzeugnisse erhalten.

d) Die Ausstellungsmöglichkeiten, die nur inländischen Waren im vom Irish Goods Council geleiteten Ireland House Trade Centre in Dublin zur Verfügung stehen.

Schließlich unterstrich die Kommission in ihrem Schreiben die entscheidende Rolle, die der Irish Goods Council spielte, der mit allen erwähnten Tätigkeiten eng verbunden sei. Diese Organisation ist eine Gesellschaft mit beschränkter Nachschußpflicht und ohne Kapitaleinlage [company limited by guarantee and not having a share capital], die aus der Verschmelzung bestimmter, bereits bestehender Organisationen, die von der irischen Regierung zur Entwicklung und

Förderung der irischen Warenproduktion geschaffen worden waren, entstand. Der Präsident und die Mitglieder des Vorstandes des Irish Goods Council werden vom Minister für Industrie, Handel und Energie ernannt, und für jede Änderung seiner Satzung ist die vorherige Zustimmung dieses Ministers erforderlich.

Die Kommission führte in ihrem Schreiben an die irische Regierung aus, ihrer Meinung nach sei der Irish Goods Council eine Behörde im Sinne der Richtlinie 70/50/EWG der Kommission vom 22. Dezember 1969, „gestützt auf die Vorschriften des Artikels 33 Absatz 7 über die Beseitigung von Maßnahmen gleicher Wirkung wie mengenmäßige Einfuhrbeschränkungen, die nicht unter andere aufgrund des EWG-Vertrags erlassene Vorschriften fallen" (ABl. L 13, 1970, S. 29). Nach der zweiten Begründungserwägung in der Präambel zu dieser Richtlinie umfaßten „Maßnahmen" im Sinne der Artikel 30 ff. „alle Akte, die von einer öffentlichen Behörde ausgehen und die, ohne ihre Bestimmungspersonen rechtlich zu binden, diese veranlassen, ein bestimmtes Verhalten einzunehmen".

Die aufgeführten Reden, Schriftstücke und Tätigkeiten seien „Akte" im Sinne dieser Richtlinie, die offensichtlich ihre Bestimmungspersonen veranlassen könnten, inländische Waren zu kaufen, und die daher von Artikel 30 des Vertrages verbotene Maßnahmen mit gleicher Wirkung wie mengenmäßige Beschränkungen darstellten. Die Kommission räumte zwar ein, daß die Mitgliedstaaten Maßnahmen zur Förderung des Absatzes ihrer Erzeugnisse treffen dürften, aber sie gab der irischen Regierung gleichzeitig zu bedenken, daß diese Maßnahmen mit dem EWG-Vertrag und insbesondere mit dem Prinzip des freien Warenverkehrs in Einklang stehen müßten.

Hierzu verwies sie insbesondere auf die Vorschriften des Artikels 2 Absatz 3 Buchstaben k und l der erwähnten Richtlinie, die wie folgt laute:

„Unter die vorgenannten Maßnahmen sind unter anderem diejenigen einzureihen,

...

k) die den Erwerb allein von eingeführten Waren durch Privatpersonen behindern oder zum Kauf von nur inländischen Waren anspornen oder diesen einen Vorzug einräumen oder zu einem solchen Erwerb verpflichten;

l) die ganz oder teilweise nur die eingeführten Waren von der Möglichkeit ausschließen, von inländischen Einrichtungen oder Ausrüstungen Gebrauch zu machen, oder die Benutzung dieser Einrichtungen oder Ausrüstungen ganz oder teilweise nur den inländischen Waren vorbehalten;"

3. Die irische Regierung erwiderte in ihrem Schreiben vom 20. Juli 1979, sie verstehe die Einwendungen der Kommission in der Weise, daß sie sich nicht gegen das dreijährige Programm an sich richteten, sondern nur gegen bestimmte Teile dieses Programms sowie insbesondere gegen den Umstand, daß die Ausstellungsmöglichkeiten im Ireland House Trade Centre und die Vorteile des Shoplink-Service nur für inländische Waren gegeben seien. Die Regierung erklärte sich bereit, diese Vorteile auch Erzeugnissen aus anderen Mitgliedstaaten zugänglich zu machen.

Da ein Treffen von irischen Beamten und Beamten der Kommission am 22. November 1979 nicht die gewünschten Ergebnisse brachte, übersandte die Kommission der irischen Regierung in einem Schreiben vom 9. März 1981 die

mit Gründen versehene Stellungnahme vom 25. Februar 1981, die gemäß Artikel 169 Absatz 1 des Vertrages an Irland gerichtet war und die Kampagne „Kauft irisch" betraf.

Bei einem zweiten Treffen am 5. Mai 1981 wurde der Kommission der Beschluß mitgeteilt, den Shoplink-Service und die Ausstellungsmöglichkeiten im Ireland House Trade Centre abzuschaffen, statt sie Erzeugnissen aus anderen Mitgliedstaaten zugänglich zu machen.

4. Die Kommission hat am 15. September 1981 die vorliegende Klage erhoben.

Der Gerichtshof hat auf Bericht des Berichterstatters nach Anhörung des Generalanwalts beschlossen, die mündliche Verhandlung ohne vorherige Beweisaufnahme zu eröffnen. Er hat jedoch die Kommission aufgefordert,

a) genau anzugeben, welche dieser von den irischen Behörden erlassenen Maßnahmen ihrer Meinung nach Maßnahmen gleicher Wirkung im Sinne des Artikels 30 EWG-Vertrag sind;

b) zu erklären, welche dieser Maßnahmen weiterhin durchgeführt werden, nachdem die Kampagne „Kauft irisch" Anfang 1981 zu Ende gegangen sein dürfte;

c) dem Gerichtshof Einzelheiten ihrer Untersuchungsergebnisse hinsichtlich ähnlicher Werbekampagnen in anderen Mitgliedstaaten mitzuteilen.

Gleichzeitig hat der Gerichtshof die irische Regierung aufgefordert

a) dem Gerichtshof eine Kopie der Satzung des Irish Goods Council vorzulegen sowie anzugeben, in welcher Höhe sie dieser Organisation in dem dreijährigen Zeitraum von 1978 bis 1981 jährlich finanzielle Unterstützungen gewährte und welche Beträge dem Council in diesen Jahren aus privaten Quellen zuflossen;

b) nähere Mitteilungen über die „gemischte Arbeitsgruppe" zu machen, auf die sich der irische Minister für Umweltschutz in seiner Rede am 9. April 1981 bezogen hat.

II — Anträge der Parteien

Die Klägerin beantragt,

1. festzustellen, daß Irland durch die Förderung des Absatzes und des Kaufs irischer Erzeugnisse auf seinem Gebiet gegen seine Verpflichtungen aus Artikel 30 EWG-Vertrag verstoßen hat,

2. die irische Regierung zur Tragung der Kosten zu verurteilen.

Der Beklagte beantragt,

1. die Klage der Kommission abzuweisen,

2. die Kommission zur Tragung der Kosten zu verurteilen.

III — Angriffs- und Verteidigungsmittel der Parteien

Die *Kommission der Europäischen Gemeinschaften* als *Klägerin* trägt in ihrer Klageschrift zunächst vor, die Kampagne zur Förderung irischer Erzeugnisse gehe unvermindert weiter, obwohl drei Jahre vergangen seien, seitdem das dreijährige Programm 1978 lanciert worden sei. Die Förderung geschehe hauptsächlich in Form von Anzeigen in der irischen Presse und Werbespots in Radio und Fernsehen mit Slogans wie: „Sorg für etwas mehr irische Waren in deinem Einkaufskorb und du sorgst für Arbeitsplätze in Irland".

In einem Artikel, der am 24. Juli 1981 auf Seite 17 der Irish Times erschienen sei, sei folgendes ausgeführt worden:

„Im letzten Jahr [1980] wurde der Verdrängung von Importen als einem wirksamen und erfolgreichen Mittel der Wirtschaftspolitik in einem Freihandelssystem wachsende Aufmerksamkeit zuteil. Im vergangenen Jahr machte die Abteilung Industrie des [Irish Goods] Council Möglichkeiten zur Ersetzung von Einfuhren im Wert von 64 Millionen Pfund aus, von denen bereits 18 Millionen in den Auftragsbüchern irischer Hersteller stehen ...

Der Irish Goods Council hat sich für dieses Jahr zum Ziel gesetzt, Geschäftsabschlüsse zur Ersetzung von Einfuhren im Wert von 30 Millionen Pfund zu erreichen, und er beabsichtigt, die Förderungsmaßnahmen bei den Herstellern und Händlern noch zu verstärken ...“

Dieser Artikel sei Teil einer besonderen Beilage, die sechs nicht unterzeichnete Artikel enthalten habe, als deren Herausgeber die Kommission den Irish Goods Council angesehen habe, und die den Untertitel „Advertisment Feature“ (Werbebeilage) getragen habe.

Die Kommission richtet ihr Augenmerk insbesondere auf den Ausdruck „Ersetzung von Einfuhren“ im vorstehenden Auszug. Dieser Begriff erscheine auch in einer Rede des Herrn Burke, Minister für Umweltschutz, vom 9. April 1981, der neue Regierungsinitiativen folgendermaßen mitgeteilt habe:

„Im August letzten Jahres [1980] wurden neue Regierungsinitiativen mitgeteilt, um die Ersetzung von Einfuhren zu fördern. Eine Arbeitsgruppe wurde aufgestellt, deren Präsident ich als damaliger Staatsminister für Industrie, Handel und Tourismus war, um Maßnahmen zu erwägen, die die Ersetzung von Einfuhren fördern und den Absatz irischer Erzeugnisse ausweiten könnten. Der Arbeitsgruppe gehörten Vertreter des Irish Congress of Trade Unions, der Confederation of Irish Industry, der Construction Industry Federation, der Federated Union of Employers, des Irish Goods Council, der Industrial Development Authority, des Finanzministeriums und des Ministeriums für Industrie, Handel und Tourismus an.

Die Arbeitsgruppe legte ein Intensivprogramm für alle Wirtschaftsbereiche sowie als Teil des Programms für den Bausektor ein Verzeichnis vor, in dem die irischen Baumaterialien zusammengestellt waren ...

Ich glaube, daß dieses Verzeichnis [der irischen Baumaterialien] von zentraler Bedeutung für das gesamte Programm zur Ersetzung der Einfuhren ist.“

Zu den hauptsächlichen Formen der Förderung irischer Waren zählt die Klägerin den Gebrauch des Etiketts „Guaranteed Irish“ und die beträchtliche finanzielle Unterstützung des Irish Goods Council durch die irische Regierung: 940 000 IRL im Haushaltsjahr 1980 und 922 000 IRL im Haushaltsjahr 1981.

Darüber hinaus seien die Maßnahmen der irischen Behörden zur Förderung irischer Erzeugnisse in Irland so zahlreich und vielfältig, daß es nicht möglich sei, sie alle aufzuzählen. Die Förderungskampagne insgesamt erfasse alle Kategorien irischer Waren und alle Kategorien von Käufern, gleich ob private Verbraucher, Industrie- oder Handelsunternehmen oder staatliche Stellen. Es gebe nämlich nicht nur eine Kampagne „Kauft irisch“, sondern auch eine Kampagne „Verkauft irisch“, um den Groß- und Einzelhandel zum Verkauf irischer Waren anstelle eingeführter Erzeugnisse anzuspornen.

Nach Ansicht der Kommission sind die fraglichen Maßnahmen als Maßnahmen anzusehen, die im Sinne des Artikels 2 Absatz 3 Buchstabe k der Kommissionsrichtlinie Nr. 70/50 „zum Kauf von nur inländischen Waren anspornen"; sie seien dem irischen Staat zuzurechnen.

Diese Maßnahmen behinderten tatsächlich oder potentiell, unmittelbar oder mittelbar die Einfuhren, was unter das Verbot von Maßnahmen mit gleicher Wirkung wie mengenmäßige Beschränkungen falle. Unter diesen Umständen sei es gleichgültig, ob diese Maßnahmen tatsächlich eine Herabsetzung der Importe bewirkt hätten.

Außerdem seien die streitigen Maßnahmen angesichts der wirtschaftlichen Ziele der Förderungskampagne nicht nach Artikel 36 des Vertrages, der ausschließlich nicht-wirtschaftliche Fälle betreffe, gerechtfertigt.

Abschließend betont die Kommission, die erwähnten Maßnahmen unterschieden sich grundsätzlich von denjenigen, aufgrund deren ein Mitgliedstaat den Absatz seiner einheimischen Erzeugnisse außerhalb seines Staatsgebiets fördere. Wenn solche Maßnahmen zur Förderung irischer Exporte in einem anderen Mitgliedstaat durchgeführt würden, ließen sie den Handel zwischen Mitgliedstaaten anwachsen und ständen daher vollkommen in Einklang mit den Artikeln 30 und 34. Ein Mitgliedstaat dürfe jedoch nicht seine inländischen Waren innerhalb seines Staatsgebiets bevorzugen.

Die *Regierung von Irland* als Vertreter des *Beklagten* räumt ein, daß die Reden der verschiedenen Minister so wie berichtet gehalten worden seien, und daß das dreijährige Programm, im allgemeinen als die Kampagne „Kauft irisch" erwähnt, stattgefunden habe und im großen und ganzen mit der Skizze der Kommission übereinstimme. Sie bestreitet jedoch, daß die verschiedenen Maßnahmen der Kampagne die ihnen von der Kommission beigelegte Bedeutung gehabt hätten, sowie ihre Auslegung durch die Kommission.

Hierzu weist der Beklagte zunächst darauf hin, daß die Klage der Kommission angesichts der Beendigung des Shoplink-Service und der Ausstellungsmöglichkeiten im Ireland House Trade Centre im wesentlichen nur gegen eine Art von Tätigkeit gerichtet sei, nämlich gegen die Werbemaßnahmen des Irish Goods Council. Diese Förderungsmaßnahmen würden in der Form einer allgemeinen Werbekampagne durchgeführt, die größtenteils von einigen ergänzenden Aktionen wie der Veröffentlichung von Informationen über irische Erzeugnisse in verschiedenen Bereichen begleitet sei. Das Hauptziel der Kampagne „Kauft irisch" sei die Schaffung neuer Arbeitsplätze. Die Kampagne versuche nicht, bestimmte Markennamen oder individuelle Erzeugnisse zu fördern, sondern sie bezwecke, ein allgemeines Bewußtsein von dem Vorhandensein irischer Erzeugnisse zu schaffen. Die Kampagne versuche daher in keiner Weise, die Einfuhr von Konkurrenzerzeugnissen zu beschränken, auszuschließen oder zu bestrafen.

Hinsichtlich der Rolle und der Stellung des Irish Goods Council meint der Beklagte, der behauptete Einfluß und die Wirkung auf die Öffentlichkeit, die die Kommission dieser Einrichtung als einer „Behörde" beizumessen scheine, würden weit übertrieben. Der Council sei gegründet worden, um einen Rahmen zu schaffen, in dem verschiedene Industrien in ihrem gemeinsamen Interesse sich zur Zusammenarbeit zusammenfinden könnten. Die Mitglieder des Vorstandes seien so ausgewählt worden, daß sie die betroffenen Bereiche der Wirtschaft vertreten hätten. Die Regierung habe mit ihrer

finanziellen Unterstützung lediglich bezweckt, die irische Industrie zur Selbsthilfe anzuspornen. Sie habe weder Rechtsvorschriften erlassen noch irgendeine Form von Zwang ausgeübt. Soweit daher die Werbung des Irish Goods Council als erfolgreich angesehen werde, beruhe dies nicht auf der ursprünglichen finanziellen Unterstützung oder dem moralischen Ansporn der Regierung, sondern eher auf dem Umstand, daß ein Teil der Öffentlichkeit für die Art und Weise empfänglich gewesen sei, in der an ihre patriotischen Gefühle appelliert worden sei.

Die irische Regierung trägt sodann vor, die angefochtenen Tätigkeiten seien von ihrer Natur her keine „Maßnahmen" im Sinne des Artikels 30 des Vertrages. Selbst wenn man von der Hypothese ausgehen würde, daß durch die Tätigkeiten, die das öffentliche Bewußtsein für inländische Waren verstärkten, die eingeführten Erzeugnisse benachteiligt würden, würde es nicht ausreichen, diese Tätigkeiten allein aus diesem Grund in den Anwendungsbereich von Artikel 30 fallen zu lassen.

Hierzu führt der Beklagte aus, der Begriff „Maßnahmen gleicher Wirkung" werde in der Rechtsprechung des Gerichtshofes stets dahin ausgelegt, daß er einen unmittelbar regelnden und in gewissem Umfang bindenden Eingriff einer Behörde beinhalte. Daher betreffe die vom Gerichtshof im Urteil vom 11. Juli 1974 (Rechtssache 8/74, Dassonville, Slg. 1974, 837) gegebene allgemeine Definition „jede Handelsregelung der Mitgliedstaaten ...", und in der überwiegenden Mehrzahl der vom Gerichtshof entschiedenen Fälle stelle die streitige Maßnahme einen rechtsverbindlichen Akt oder eine rechtsverbindliche Maßnahme dar. Unter den Begriff „Maßnahmen" im Sinne von Artikel 30 des Vertrages fallen nach Ansicht des Beklagten Gesetze, Erlasse, Verordnungen, die Verwaltungspraxis und jede andere Form eines unmittelbaren behördlichen Eingriffs in den Handel oder zumindest ein Eingriff, bei dem dem Adressaten in gewissem Umfang eine Last auferlegt oder ein Vorteil entzogen werde, um ihn dadurch zu zwingen, sein Verhalten auf das Ziel der Eingriffsmaßnahme abzustimmen.

Weder in Artikel 30 selbst noch im System des Vertrages oder in der Rechtsprechung des Gerichtshofes finde sich jedoch eine Grundlage, die eine extensive Auslegung des Begriffs „Maßnahmen" zuließe, so daß darunter auch unverbindliche Äußerungen in einer Rede oder in Anzeigen fielen, die von den Adressaten ohne weiteres ignoriert werden könnten.

Die Kommission habe in keiner Weise vorgetragen, inwiefern die Kampagne ihr Ziel anders als durch Überzeugung der Öffentlichkeit in der beschriebenen Art und Weise verwirklicht habe, noch habe sie geltend gemacht, daß die Unterstützung der Kampagne durch die irische Regierung die Einführung oder Auferlegung irgendeiner „Handelsregelung" der oben erwähnten Art beinhaltet habe.

Der Beklagte trägt vor, die Kommission habe sich zur Bestätigung ihrer Behauptung, daß unentgeltliche Anzeigen Maßnahmen gleicher Wirkung darstellten, ausschließlich auf die Definition in ihrer Richtlinie 70/50 bezogen, wonach „Maßnahmen" im Sinne der Artikel 30 ff. des Vertrages „alle Akte [sind], die von einer öffentlichen Behörde ausgehen, einschließlich der Anregungen" (erste Begründungserwägung der Präambel), „die, ohne ihre Bestimmungspersonen rechtlich zu binden, diese veranlassen, ein bestimmtes Verhalten einzunehmen" (zweite Begründungserwägung).

Nach Ansicht des Beklagten kommt dieser Definition jedoch keine Rechtswirkung zu. Die Kommission habe beim Erlaß dieser Richtlinie ihre Kompetenzen klar überschritten. Nach Artikel 33 Absatz 7 des Vertrages, auf den die Richtlinie gestützt sei, sei die Kommission nämlich nicht ermächtigt, eine extensive Definition des Begriffs „Maßnahmen" zu geben, sondern sie dürfe nur das Verfahren und die Zeitfolge für die Beseitigung von Maßnahmen festlegen, welche die gleiche Wirkung wie Kontingente haben.

Die irische Regierung ist weiterhin der Auffassung, daß die Betrachtungsweise der Kommission im vorliegenden Fall von einer Vermengung der Rechtswirkung und der Rechtsnatur einer Maßnahme herrühre. Es sei zwar richtig, daß der Gerichtshof bei der Auslegung von Artikel 30 die Bedeutung des Ausdrucks „gleicher Wirkung" hervorgehoben habe, aber er habe immer die Existenz von Maßnahmen vorausgesetzt, die diese Wirkung haben könnten. Um Artikel 30 anwenden zu können, stelle die Kommission die Wirkungen der Kampagne „Kauft irisch" auf die Einfuhren so dar, als wenn diese Wirkungen das einzig entscheidende Merkmal wären. Nach Ansicht der irischen Regierung bestimmt die Wirkung jedoch nicht den Charakter der Ursache, von der sie hervorgerufen wird. Eine Werbekampagne zum Beispiel, die ihrer Art, ihrem Umfang und ihrer Wirkung nach der derzeitigen Kampagne „Kauft irisch" ähnlich wäre, aber von der Privatindustrie organisiert und finanziert würde, fiele nicht in den Anwendungsbereich von Artikel 30, da sie keinen Eingriff in Form eines Rechtsetzungsakts des Mitgliedstaats enthielte. Sie könnte möglicherweise unter Artikel 85 des Vertrages fallen.

Hierzu führt die irische Regierung insbesondere aus, eine wirtschaftliche Unterstützung, die einem Industriezweig von einem Mitgliedstaat zuteil werde, verschaffe den inländischen Waren dieses Industriezweigs einen Vorteil und erschwere damit den Absatz konkurrierender Einfuhrerzeugnisse. Diese Unterstützung falle jedoch nicht unter Artikel 30, sondern müsse gemäß Artikel 92 und 93 des Vertrages geprüft werden.

Außerdem sei Artikel 92 EWG-Vertrag am ehesten die Vorschrift, die für die Prüfung der in dieser Klage aufgeworfenen Fragen einschlägig sei. Der Vorteil, der den inländischen Waren gegenüber den Einfuhrerzeugnissen durch die Kampagne „Kauft irisch" zuteil geworden sei, beruhe nämlich eher auf den Werbemaßnahmen und der allgemeinen finanziellen Unterstützung als auf dem direkten Eingriff durch „Handelsregelungen". Diese Bestrebungen, der Industrie im allgemeinen zu helfen, gehörten genau zu der Art von Maßnahmen, bei denen der Kommission nach Artikel 92 und 93 ein Ermessensspielraum zustehe. Die Behauptung der Kommission, daß die Kampagne „Kauft irisch" zu einer Verfälschung im freien Warenverkehr im Gemeinsamen Markt führe, sei nur ein anderer Ausdruck für deren Unvereinbarkeit mit dem Gemeinsamen Markt gemäß Artikel 92 Absatz 1 des Vertrages.

Wie sich aus der 15. Begründungserwägung der Präambel und aus Artikel 2 Absatz 2 der Kommissionsrichtlinie 70/50 ergebe, könnten Artikel 30 und Artikel 92 nicht gleichzeitig für dieselbe Maßnahme oder Handlung gelten. Hierbei bezieht sich die irische Regierung auch auf das Urteil vom 22. März 1977 in der Rechtssache 74/76 *(Iannelli/Meroni,* Slg. 1977, 557), wonach eine so weite Auslegung von Artikel 30, daß nämlich eine Beihilfe im Sinne von Artikel 92 einer mengenmäßigen Beschränkung nach Artikel 30 gleichzuachten wäre, die Tragweite der Artikel 92 und 93 des Vertrages vermindern und die Zuständigkeits-

verteilung in Frage stellen würde, die den Verfassern des Vertrages bei der Einführung des in Artikel 93 geregelten Verfahrens vorgeschwebt habe.

Da eine Beihilfe im Sinne der Artikel 92 und 93 dadurch gekennzeichnet sei, daß durch sie bestimmten Bereichen oder Industriezweigen zur Förderung ihrer Entwicklung von einer Behörde ein unentgeltlicher Vorteil gewährt werde, wodurch der Wettbewerb verfälscht werde, sei der Rückgriff auf die extensive Definition des Begriffs „Maßnahmen" in Artikel 30 für eine Prüfung der von der Kommission angegriffenen Arten der Förderung unnötig. Außerdem habe die Kommission, indem sie ihre Klage ausschließlich auf Artikel 30 stütze, Irland die Möglichkeit genommen, im einzelnen Wesen und Wirkungen der Kampagne „Kauft irisch" im Gesamtzusammenhang der Gemeinschaft zu würdigen; sie habe Irland weiterhin gehindert, bestimmte Punkte der Beihilfe gegebenenfalls zu ändern, um sie gemäß dem in Artikel 93 Absatz 2 geregelten Verfahren mit dem Vertrag in Übereinstimmung zu bringen.

In ihrer *Erwiderung* weist die *Kommission* zunächst darauf hin, daß wegen einer im Vertrag fehlenden Definition des Begriffs der Maßnahmen mit gleicher Wirkung wie mengenmäßige Beschränkungen die Festlegung einer nicht erschöpfenden Definition dieses Begriffs in der Richtlinie 70/50 nicht ihre Befugnisse überschreite, sondern sich aus der Ermächtigung ergebe, die der Verpflichtung der Kommission nach Artikel 33 Absatz 7 zur Bestimmung des Verfahrens und der Zeitfolge zur Beseitigung solcher Maßnahmen innewohne. Andernfalls wäre die Kommission früher oder später gezwungen gewesen, ihre Auslegung dieses Begriffs mitzuteilen, um eine völlige Unsicherheit in diesem Punkt zu vermeiden.

Weiterhin trägt die Kommission vor, eine rein moralische Anregung, die eine Behörde erteile, reiche aus, die Maßnahme unter Artikel 30 fallen zu lassen. Der Umstand, daß der Gerichtshof keine Gelegenheit gehabt habe, die Frage zu entscheiden, ob eine Anregung oder eine Einwirkung eine Maßnahme gleicher Wirkung darstelle, könne ihren Standpunkt nicht ändern.

Die Kommission räumt zwar ein, daß ein und dieselbe Maßnahme nicht zugleich unter Artikel 30 und Artikel 92 fallen könne, doch sie meint schließlich, Artikel 92 gelte nur für Beihilfen, die bestimmte Unternehmen oder die Herstellung bestimmter Waren begünstigten. Staatliche Maßnahmen, die alle inländischen Waren gegenüber Einfuhren begünstigten, seien zu allgemein, um in den Anwendungsbereich von Artikel 92 zu fallen.

In seiner *Gegenerwiderung* wendet der *Beklagte* gegenüber der behaupteten Notwendigkeit, den Begriff der Maßnahmen gleicher Wirkung in der Richtlinie 70/50 zu definieren, ein, jede Definition erübrige sich, wenn man die einzelnen Maßnahmen, die aufzuheben seien, im einzelnen angebe.

Bezüglich der Einordnung der Kampagne „Kauft irisch" fügt er noch hinzu, daß sie ein Ansporn für die irischen Produzenten in Form eines Appells an das vaterländische Gefühl der Öffentlichkeit darstelle, um die nationalen Wirtschaftsprobleme zu bekämpfen. Die Kampagne beinhalte kein Merkmal der Beschränkung oder Behinderung von eingeführten Erzeugnissen.

Schließlich bestreitet die irische Regierung die von der Kommission vorgeschlagene restriktive Auslegung des Artikels 92. Hierbei bezieht sie sich auf das Urteil des Gerichtshofes vom 10. Dezember 1969 in den verbundenen Rechtssachen 6 und 11/1969 *(Kommission/Frank-*

reich, Slg. 1969, 523), aus dem sich klar ergebe, daß eine allgemeine Beihilfe in Form eines Vorzugsrediskontsatzes für die Ausfuhr, der zugunsten ausgeführter einheimischer Erzeugnisse gewährt werde, eine Beihilfe im Sinne von Artikel 92 sei.

IV — Antworten auf die schriftlichen Fragen des Gerichtshofes

Die *Kommission* hat erklärt, daß die Maßnahmen der irischen Regierung in zwei Kategorien eingeteilt werden könnten, nämlich:

a) die Überweisung beträchtlicher Geldmittel an den Irish Goods Council

und

b) die Koordinierung und Organisation der Förderungskampagne.

Nach Ansicht der Kommission stellen die Maßnahmen beider Kategorien Maßnahmen gleicher Wirkung im Sinne des Artikels 30 des Vertrages dar. Entweder gehöre der Irish Goods Council zur irischen Regierung, oder er führe seine Förderungsmaßnahmen im Auftrag der irischen Regierung aus.

Nach Auskunft der Kommission wurden sämtliche in Rede stehenden Maßnahmen nach der eigentlich für Anfang 1981 vorgesehenen Beendigung der dreijährigen Kampagne „Kauft irisch" weitergeführt.

Abschließend teilt die Kommission mit, daß ihr von ähnlichen Werbekampagnen in anderen Mitgliedstaaten nichts bekannt sei. Seit Ende 1981 untersuche sie jedoch bestimmte Maßnahmen zur Förderung einheimischer Erzeugnisse in zwei anderen Mitgliedstaaten, über die sie unterrichtet worden sei.

Die *irische Regierung* hat eine Kopie der Satzung des Irish Goods Council sowie die nachstehende Tabelle vorgelegt, die die staatlichen und privaten Zuschüsse an den Council von 1978 bis 1981 zeigt.

Jahr	Staatliche Finanzierung	Private Zuschüsse
Zeitraum von der Gründung des IGC am 25. August 1978 bis zum 31. Dezember 1979	1 005 000 IRL	175 000 IRL
1980	940 000 IRL	194 000 IRL
1981	922 000 IRL	218 000 IRL

Bezüglich der „gemischten Arbeitsgruppe", auf die sich der irische Minister für Umweltschutz in seiner Rede am 9. April 1981 bezogen hat, hat die irische Regierung erklärt, daß die Gruppe sich mit dem Problem habe beschäftigen sollen, wie Einfuhren zu ersetzen seien. Wenn die Erörterungen der gemischten Arbeitsgruppe auch einen weiten Bereich umfaßt hätten, so habe sie dennoch zu kurz bestanden, um greifbare Ergebnisse hervorzubringen. Die Gruppe sei zwischen August 1980 und Mai 1981 siebenmal zusammengetreten. Seit der Bildung einer neuen Regierung aufgrund allgemeiner Wahlen im Juni 1981 sei keine Entscheidung über die Wiedereinrichtung der Arbeitsgruppe getroffen worden.

V — Mündliche Verhandlung

In der Sitzung vom 9. Juni 1981 haben die Parteien zur Sache mündlich verhandelt.

Der Generalanwalt hat seine Schlußanträge in der Sitzung vom 15. September 1982 vorgetragen.

Entscheidungsgründe

1 Die Kommission der Europäischen Gemeinschaften hat mit Klageschrift, die am 15. September 1981 bei der Kanzlei des Gerichtshofes eingegangen ist, gemäß Artikel 169 EWG-Vertrag Klage auf Feststellung erhoben, daß Irland gegen seine Verpflichtungen aus dem Vertrag verstoßen hat, indem es eine Kampagne zur Förderung des Absatzes und des Kaufs irischer Erzeugnisse im Inland organisiert hat.

I — Streitgegenstand

2 In einer mit Gründen versehenen Stellungnahme, die die Kommission am 25. Februar 1981 wegen der Kampagne „Kauft irisch" an Irland richtete, stellte sie fest, daß die irische Regierung im Januar 1978 ein Dreijahresprogramm zur Förderung irischer Erzeugnisse aufgestellt habe. Die Kampagne sei am 18. Januar 1978 durch die Rede des irischen Ministers für Industrie, Handel und Energie eingeleitet worden. Der Minister habe bei dieser Gelegenheit erklärt, das Ziel der Kampagne sei, „die Einfuhren bis zu 3 % der gesamten Verbraucherausgaben durch irische Produkte zu ersetzen". Die Kampagne bestehe aus „einer Reihe sorgfältig durchdachter Initiativen, die zusammen ein integriertes Programm zur Förderung irischer Waren mit speziellen Vorschlägen zur Einbeziehung der Erzeuger, Händler und Verbraucher bilden".

3 Die irische Regierung habe eine Reihe von Maßnahmen getroffen und treffe sie weiterhin, um die irischen Erzeugnisse entsprechend diesen Erklärungen zu fördern. Die mit Gründen versehene Stellungnahme nennt folgende Maßnahmen:

a) die Einrichtung eines kostenlosen Informationsdienstes für Verbraucher, die wissen wollen, welche Erzeugnisse einer bestimmten Warengruppe in Irland hergestellt werden und wo sie erhältlich sind („Shoplink-Service");

b) die Bereitstellung von Ausstellungsmöglichkeiten zur Ausstellung ausschließlich irischer Produkte in einem großen Ausstellungszentrum in Dublin, das vom Irish Goods Council betrieben wird, der eine Behörde sei;

c) die Förderung der Verwendung des Etiketts „Guaranteed Irish" für in Irland hergestellte Erzeugnisse zusammen mit einer vom Irish Goods

Council eingeführten besonderen Regelung zur Prüfung von Beschwerden über Erzeugnisse, die dieses Etikett tragen;

d) die Durchführung einer großen Werbekampagne des Irish Goods Council zugunsten irischer Erzeugnisse, insbesondere durch von dieser Stelle veröffentlichte und verteilte Broschüren, in denen die Verbraucher aufgefordert werden, nur inländische Waren zu kaufen.

4 Die Kommission weist in ihrer Klage darauf hin, daß die irische Regierung jetzt die mit dem Shoplink-Service zusammenhängenden Tätigkeiten beendet und die Ausstellungsmöglichkeiten in Dublin abgeschafft habe. Dagegen würden die beiden anderen Aktivitäten fortgesetzt, und zwar auch nach Ablauf der drei Jahre, die die Kampagne habe dauern sollen. Die Reklamekampagne sei außerdem allmählich ausgeweitet worden, insbesondere durch eine ausgedehnte Werbung für irische Erzeugnisse in Presse und Fernsehen.

5 Die irische Regierung räumt ein, daß in Irland ein Dreijahresprogramm zugunsten des Kaufs irischer Erzeugnisse aufgestellt worden sei. Seit der Shoplink-Service und die Ausstellungsmöglichkeiten in Dublin auf die Aufforderung der Kommission hin abgeschafft worden seien, bestehe das Programm nur mehr in einer Werbekampagne in Presse und Fernsehen, der Veröffentlichung von Plakaten und Broschüren sowie der Verwendung des Etiketts „Guaranteed Irish", um den irischen Verbraucher mit in Irland hergestellten Produkten besser vertraut zu machen und das Bewußtsein für den Zusammenhang zwischen dem Absatz dieser Erzeugnisse in Irland und dem Arbeitslosenproblem im Inland in der irischen Öffentlichkeit zu schärfen.

6 Was die Werbekampagne angeht, trägt die irische Regierung vor, sie sei Teil der Aktivitäten des Irish Goods Council. Diese Einrichtung könne jedoch nicht als irische Behörde angesehen werden; sie sei nur ein Zusammenschluß, durch den die verschiedenen irischen Industriezweige in ihrem gemeinsamen Interesse zusammenarbeiten könnten. Die Tätigkeiten des Irish Goods Council gründeten sich auf keine amtliche Regelung, und die Beteiligung der Regierung bestehe ausschließlich in finanzieller Hilfe und moralischer Unterstützung.

7 Nach dem Vortrag der Kommission sind die Handlungen des Irish Goods Council unzweifelhaft der irischen Regierung zuzurechnen. Sie führt unter anderem aus, die Vorstandsmitglieder des Council würden gemäß der Satzung dieser Einrichtung vom Minister für Industrie, Handel und Energie ernannt.

8 Die Kommission ist der Auffassung, die Kampagne zur Förderung des Absatzes und Kaufs irischer Erzeugnisse in Irland sei als eine Maßnahme mit gleicher Wirkung wie eine mengenmäßige Einfuhrbeschränkung anzusehen. Irland trägt vor, erstens habe die irische Regierung niemals „Maßnahmen" im Sinne des Artikels 30 des Vertrages erlassen, und zweitens müsse die dem Irish Goods Council gewährte finanzielle Hilfe gemäß den Artikeln 92 und 93 des Vertrages und nicht nach Artikel 30 beurteilt werden.

9 Bevor auf diese Argumente eingegangen werden kann, ist die Stellung des Irish Goods Council zu untersuchen.

II — Der Irish Goods Council

10 Der Irish Goods Council wurde am 25. August 1978, einige Monate nach Beginn der streitigen Kampagne, als Gesellschaft mit beschränkter Nachschußpflicht und ohne Kapitaleinlage gegründet; er wurde entsprechend dem irischen Gesetz über die Kapitalgesellschaften (Companies Act 1963) registriert. Der Irish Goods Council ist in Wirklichkeit aus dem Zusammenschluß zweier Gremien entstanden, dem National Development Council, einer Gesellschaft mit beschränkter Nachschußpflicht, die gemäß dem Companies Act registriert war, und der Arbeitsgruppe zur Förderung und zum Absatz irischer Erzeugnisse.

11 Die irische Regierung trägt vor, der Irish Goods Council sei unter der Patenschaft der Regierung gegründet worden, um die irische Industrie zur Überwindung ihrer eigenen Schwierigkeiten anzuspornen. Der Council sei eingerichtet worden, um einen Rahmen zu schaffen, in dem die verschiedenen Industriezweige sich zur Zusammenarbeit im gemeinsamen Interesse zusammenfinden könnten.

12 Der Vorstand des Irish Goods Council besteht entsprechend der Satzung dieser Einrichtung aus zehn Mitgliedern, die einzeln vom Minister für Industrie, Handel und Energie berufen werden; der Minister ernennt einen der Mitglieder des Vorstandes zum Präsidenten. Die Mitglieder sowie der Präsident werden für drei Jahre berufen, und ihre Berufung kann verlängert werden. In der Praxis werden die Vorstandsmitglieder vom Minister so ausgewählt, daß sie die einschlägigen Bereiche der irischen Wirtschaft vertreten.

13 Aus der Auskunft, die die irische Regierung auf Ersuchen des Gerichtshofes erteilt hat, ergibt sich, daß die Aktivitäten des Irish Goods Council durch Geldmittel finanziert werden, die von der irischen Regierung und der Privatindustrie aufgebracht werden. Die finanziellen Unterstützungen von staatlicher und von privater Seite beliefen sich für die Zeit von August 1978 bis Dezember 1979 auf 1 005 000 IRL bzw. 175 000 IRL,

für 1980 auf 940 000 IRL bzw. 194 000 IRL und

für 1981 auf 922 000 IRL bzw. 238 000 IRL.

14 Die irische Regierung hat nicht bestritten, daß die Aktivitäten des Irish Goods Council nach Aufgabe des Shoplink-Service und der den irischen Herstellern in Dublin angebotenen Ausstellungsmöglichkeiten hauptsächlich in der Durchführung einer Werbekampagne zugunsten des Absatzes und des Kaufs irischer Erzeugnisse und in der Förderung der Verwendung des Etiketts „Guaranteed Irish" bestehen.

15 Sonach beruft die irische Regierung die Vorstandsmitglieder des Irish Goods Council, unterstützt ihn durch öffentliche Gelder, die den größeren Teil seiner Ausgaben decken, und bestimmt schließlich in großen Zügen die Ziele der von dieser Einrichtung geführten Kampagne zur Förderung des Absatzes und des Kaufs irischer Erzeugnisse. Unter diesen Umständen kann sich die irische Regierung nicht darauf berufen, daß die Kampagne von einer privatrechtlichen Gesellschaft durchgeführt worden sei, um sich so jeglicher Verantwortung zu entledigen, die ihr nach den Vorschriften des Vertrages auferlegt sein könnte.

III — Die Anwendbarkeit der Artikel 92 und 93 des Vertrages

16 Die irische Regierung trägt vor, die Kampagne müsse, selbst wenn ihr Zweck oder ihre Wirkung die Behinderung von Einfuhren aus anderen Mitgliedstaaten gewesen sei, nach den Artikeln 92 und 93 des Vertrages, die staatliche Beihilfen betreffen, beurteilt werden. Die Anwendbarkeit dieser Vorschriften schließe die Anwendbarkeit von Artikel 30 des Vertrages, auf den die Kommission ihre Klage gestützt habe, aus.

17 Die irische Regierung weist darauf hin, daß die Kampagne in Wirklichkeit vom Irish Goods Council geführt worden und die Rolle der Regierung auf

moralische Unterstützung und finanzielle Hilfe beschränkt gewesen sei. Wenn, wie die Kommission vortrage, die Kampagne geeignet gewesen sei, durch die Förderung inländischer Waren auf Kosten der eingeführten den freien Warenverkehr in der Gemeinschaft zu behindern, so sei dieser Umstand nur einer einzigen Entscheidung der Regierung zuzuschreiben, nämlich den Irish Goods Council finanziell zu unterstützen.

18 Es ist jedoch festzuhalten, daß die Tatsache, daß ein wesentlicher Teil der Kampagne durch die irische Regierung finanziert wird und die Artikel 92 und 93 des Vertrages auf diese Art der Finanzierung Anwendung finden könnten, nicht bedeutet, daß die Kampagne als solche den Verboten des Artikels 30 entzogen wäre.

19 Jedenfalls hätte die irische Regierung, wenn sie der Ansicht war, daß diese Finanzierung eine Beihilfe im Sinne der Artikel 92 und 93 sei, die Kommission gemäß Artikel 93 Absatz 3 von der Beihilfe unterrichten müssen.

IV — Die Anwendung von Artikel 30 des Vertrages

20 Die Kommission trägt vor, die Kampagne „Kauft irisch" und die Maßnahmen zur Durchführung der Kampagne müßten insgesamt als Maßnahmen, die zum Kauf von nur inländischen Waren anspornten, angesehen werden. Solche Maßnahmen verstießen gegen die Verpflichtungen der Mitgliedstaaten aus Artikel 30. Die Kommission bezieht sich insoweit auf ihre Richtlinie 70/50/EWG vom 22. Dezember 1969, „gestützt auf die Vorschriften des Artikels 33 Absatz 7 über die Beseitigung von Maßnahmen gleicher Wirkung wie mengenmäßige Einfuhrbeschränkungen, die nicht unter andere aufgrund des EWG-Vertrags erlassene Vorschriften fallen" (ABl. L 13, 1970, S. 29), nach deren Artikel 2 Absatz 3 Buchstabe k Maßnahmen, die zum Kauf von nur inländischen Waren anspornen, als gegen die Verpflichtungen aus dem Vertrag verstoßend anzusehen sind.

21 Die irische Regierung trägt vor, das Verbot von Maßnahmen mit gleicher Wirkung wie mengenmäßige Beschränkungen in Artikel 30 betreffe nur „Maßnahmen", das heiße, von einer Behörde erlassene, zwingende Rechtsakte. Die irische Regierung habe jedoch keinen derartigen Rechtsakt erlassen, sondern sich darauf beschränkt, moralische Unterstützung und finanzielle Beihilfe für die Aktivitäten der irischen Industrie zu gewähren.

22 Die irische Regierung betont weiterhin, die Kampagne habe auf die Einfuhren keine einschränkende Wirkung gehabt, da der Marktanteil irischer Erzeugnisse gegenüber dem Gesamtwarenumsatz auf dem irischen Markt von 49,2 % im Jahr 1977 auf 43,4 % im Jahr 1980 gefallen sei.

23 Zunächst ist festzustellen, daß die Kampagne nicht mit einer Werbeaktion privater oder öffentlicher Unternehmen oder eines Zusammenschlusses von Unternehmen, die zum Kauf der von diesen Unternehmen hergestellten Erzeugnisse anspornen soll, verglichen werden kann. Sie ist ungeachtet der zu ihrer Durchführung angewandten Mittel ein Ausdruck der wohldurchdachten Absicht der irischen Regierung, eingeführte Erzeugnisse auf dem irischen Markt durch inländische Waren zu ersetzen und dadurch die Einfuhren aus den anderen Mitgliedstaaten einzudämmen.

24 Es ist daran zu erinnern, daß ein Vertreter der irischen Regierung bei Beginn der Kampagne feststellte, sie umfasse eine Reihe sorgfältig durchdachter Initiativen, die zusammen ein integriertes Programm zur Förderung inländischer Waren darstellten, daß der Irish Goods Council wenige Monate später durch die Initiative der irischen Regierung gegründet wurde und die Aufgabe, das vollständige Programm so, wie es von der Regierung vorgesehen war, durchzuführen, diesem Council anvertraut oder überlassen wurde.

25 Selbst wenn es zutreffen mag, daß die beiden Programmteile, die aufrechterhalten wurden, nämlich die Werbekampagne und die Verwendung des Etiketts „Guaranteed Irish", nicht nennenswert dazu beitrugen, den irischen Markt für inländische Waren zu gewinnen, so darf doch die Tatsache nicht übersehen werden, daß diese beiden Aktivitäten, ungeachtet ihrer Wirksamkeit, Teil eines Regierungsprogramms bilden, mit dem beabsichtigt ist, eingeführte Produkte durch inländische Waren zu ersetzen, und das geeignet ist, das Handelsvolumen zwischen den Mitgliedstaaten zu beeinträchtigen.

26 Die Werbekampagne, die zum Absatz und Kauf irischer Erzeugnisse anspornen soll, kann weder von ihrem Ursprung als Teil eines Regierungsprogramms noch von der Einführung des Etiketts „Guaranteed Irish" und einer besonderen Regelung zur Prüfung der Beschwerden über Erzeugnisse, die dieses Etikett tragen, losgelöst werden. Die Einführung der Regelung zur Prüfung von Klagen über irische Erzeugnisse bestätigt hinlänglich den Organisationsgrad und den diskriminierenden Charakter der Kampagne „Kauft irisch".

27 Unter diesen Umständen laufen diese beiden Aktivitäten auf die Begründung einer von der irischen Regierung eingeführten und mit ihrer Unterstützung betriebenen nationalen Praxis hinaus, deren mögliche Wirkung auf die Einfuhren aus anderen Mitgliedstaaten mit der Wirkung vergleichbar ist, die Regierungsakte mit zwingendem Charakter haben.

28 Eine solche Praxis kann nicht dem Verbot nach Artikel 30 des Vertrages entgehen, nur weil sie sich nicht auf Entscheidungen gründet, die für Unternehmen verbindlich sind. Selbst Regierungsakte eines Mitgliedstaats ohne zwingenden Charakter können das Verhalten der Händler und der Verbraucher in diesem Staat beeinflussen und somit die Erreichung der in Artikel 2 des Vertrages genannten und in Artikel 3 näher ausgeführten Ziele der Gemeinschaft vereiteln.

29 Dies ist der Fall, wenn eine solche restriktive Praxis wie hier in der Durchführung eines von der Regierung festgelegten Programms besteht, das die nationale Wirtschaft ingesamt betrifft und den Handel zwischen den Mitgliedstaaten einschränken soll, indem mit Hilfe einer Werbekampagne im nationalen Rahmen und mit der Einführung besonderer, nur für inländische Waren geltender Verfahren zum Kauf von inländischen Erzeugnissen angespornt wird, und wenn diese Aktivitäten insgesamt der Regierung zuzurechnen sind und in einer organisierten Form im ganzen Inland vorgenommen werden.

30 Irland hat somit gegen seine Verpflichtungen aus dem Vertrag verstoßen, indem es eine Kampagne zur Förderung des Absatzes und des Kaufs irischer Erzeugnisse im Inland durchgeführt hat.

Kosten

31 Nach Artikel 69 § 2 der Verfahrensordnung ist die unterliegende Partei zur Tragung der Kosten zu verurteilen. Da der Beklagte mit seinem Vorbringen unterlegen ist, ist er zur Tragung der Kosten zu verurteilen.

Aus diesen Gründen

hat

DER GERICHTSHOF

für Recht erkannt und entschieden:

1. **Irland hat gegen seine Verpflichtungen aus dem Vertrag verstoßen, indem es eine Kampagne zur Förderung des Absatzes und des Kaufs irischer Erzeugnisse im Inland durchgeführt hat.**

2. **Der Beklagte hat die Kosten zu tragen.**

Mertens de Wilmars Pescatore O'Keeffe

Everling Mackenzie Stuart Bosco Koopmans

Verkündet in öffentlicher Sitzung in Luxemburg am 24. November 1982.

Der Kanzler

P. Heim

Der Präsident

J. Mertens de Wilmars

SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS FRANCESCO CAPOTORTI VOM 15. SEPTEMBER 1982 [1]

Herr Präsident,
meine Herren Richter!

1. Im vorliegenden Fall hat die Kommission den Weg der Klage nach Artikel 169 Absatz 2 EWG-Vertrag beschritten, um zu beanstanden, daß die Republik Irland aufgrund bestimmter Initiativen, insbesondere aufgrund von Werbemaßnahmen zur Förderung des Verkaufs irischer Erzeugnisse, gegen Artikel 30 des

1 — Aus dem Italienischen übersetzt.