30, alene fordi den ikke har sit grundlag i beslutninger, der binder virksomhederne. Også uforbindende akter, der udstedes af en medlemsstats regering, kan være egnet til at påvirke de handlendes og forbrugernes adfærd på vedkommende stats område og dermed føre til en tilsidesættelse af formålene med Fællesskabet, således som disse er fastlagt i artikel 2 og nærmere udviklet i artikel 3 i traktaten.

I sag 249/81

KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER, ved juridisk konsulent Rolf Wägenbaur, som befuldmægtiget, bistået af Peter Oliver, Kommissionens juridiske tjeneste, og med valgt adresse i Luxembourg hos Oreste Montalto, Jean Monnet-bygningen, Kirchberg,

sagsøger,

mod

IRLAND, ved Louis J. Dockery, Chief State Solicitor, bistået af John D. Cooke, Senior Counsel, og H. J. O'Flaherty, Senior Council, og med valgt adresse i Luxembourg på den irske ambassade,

sagsøgt,

vedrørende en påstand om, at det statueres, at Irland ved at træffe foranstaltninger til fremme af afsætning af irske produkter i Irland har undladt at opfylde sine forpligtelser i henhold til EØF-traktatens artikel 30,

har

DOMSTOLEN

sammensat af præsidenten J. Mertens de Wilmars, afdelingsformændene P. Pescatore, A. O'Keeffe og U. Everling, dommerne Mackenzie Stuart, G. Bosco og T. Koopmans,

generaladvokat: F. Capotorti
justitssekretær: P. Heim

afsagt følgende

DOM

Sagsfremstilling

De faktiske omstændigheder i sagen, retsforhandlingernes forløb og parternes påstande, anbringender og argumenter kan sammenfattes som følger:

I — Faktiske omstændigheder og skriftveksling

1. I en tale holdt den 18. januar 1978 lancerede Desmond O'Malley, medlem af Parlamentet og minister for industri, handel og energi, et treårs program til fremme af afsætningen af irske produkter med følgende ord:

»Vi lancerer i dag et treårs program, hvis heldige gennemførelse vil kunne give 10 000 arbejdspladser i den irske forarbejdningsindustri og tertiærsektor i kraft af en større opbakning af irske varer fra irske forbrugeres og den samlede irske industris side. Hensigten med programmet er at opnå et stigende forbrug af irske varer i stedet for indførte varer, omfattende op til 3 % af det samlede forbrug og en tilsvarende omlægning i industriens indkøb.

Programmets gennemførelse vil ikke blot give 10 000 nye arbejdspladser, men også en lang række andre fordele i vort lands økonomiske liv. Det vil således f.eks. kunne sikre beskæftigelsen i de sektorer, der er truet af en fortsat svigtende afsætning på hjemmemarkedet som følge af indførsler af forarbejdede varer, og vil skabe mulighed for at mindske underskuddet på betalingsbalancen væsentligt.«

Ministeren gav i sin tale følgende beskrivelse af programmets fire vigtigste formål:

»(i) Forbrugerne skal gøres bekendt med de virkninger for beskæftigelsen, for levestandarden og for den økonomiske vækst, som en alt for ringe interesse for irske produkter kan føre med sig.

(ii) Det må slås fast i publikums bevisthed, at eksporten af irske varer dagligt over hele verden leverer beviset for, at irsk producerede varer fortjener opmærksomhed, fordi de er gode, og fordi irske varer generelt kvalitets- og prismæssigt tåler sammenligning med og ofte er bedre end tilsvarende indførte varer.

(iii) Der må opnås den videst mulige støtte fra både grossister og detailhandlere. Vi ønsker netop, at der på fornuftig måde samarbejdes om salg, præsentation og fremme af irske varer. Det må ikke glemmes, at både detailhandelen og alle andre får økonomisk gavn af dette program.

(iv) Der må skabes en ny af dynamik og samarbejdsvilje præget indstilling hos de irske producenter. Man har hørt sige, at de irske producenters

tilbøjelighed til hvile på deres laurbær var en af grundene til den mindskede interesse på hjemmemarkedet. Erfaringerne fra det sidste år vidner om, hvor alvorlige følger denne indstilling kan få«.

2. Kommissionen for De europæiske Fællesskaber opfordrede ved skrivelse af 28. maj 1979 i henhold til traktatens artikel 169, stk. 1, den irske regering til at fremsætte sine bemærkninger vedrørende retmæssigheden i henhold til artikel 30 i traktaten af en række foranstaltninger, truffet inden for rammerne af det treårs program til fremme af afsætningen af indenlandske varer, som den irske regering havde bebudet i januar 1978.

I nævnte skrivelse henviste Kommissionen først og fremmest til hr. O'Malley's ovenfor omtalte tale og endvidere til en tale, som Raphael Burke, medlem af Parlamentet og viceminister for industri, handel og energi havde holdt, og af hvilken det fremgik, at der til treårsprogrammets gennemførelse var bevilget 600 000 IRL med det formål at udbrede kendskabet til forskellige irskproducerede mærkevarer. Burke havde endvidere udtalt, at programmet var det vigtigste fremstød i en enkelt sektor i 1978 under sloganet »Guaranteed Irish«. Fra privat side var der endvidere fremkommet tilbud om en støtte svarende til halvdelen af statens tilskud til fælles afsætningsfremmende foranstaltninger.

Kommissionen gav i skrivelsen endvidere følgende eksempler på foranstaltninger til fremme af afsætningen af irske produkter:

a) Indførelse af en mærkat »Guaranteed Irish« til anvendelse på varer produceret i Irland. Såfremt der klages over en vare, der er udstyret med mærkaten »Guaranteed Irish«, og kunden ikke opnår, hvad han vil, kan han klage til »Irish Goods Council«. Gennem denne ordning vil man opnå, at forbrugeren efterspørger og køber varer, der er udstyret med denne mærkat, og at der herigennem sættes skub i afsætningen af indenlandske varer.

b) »Irish Goods Council«'s udgivelse af brochurer som f.eks. »Expanding for Sales«, »Guaranteed Irish — That's the ticket!« samt »You and your shopping«, der indeholder detaljerede oplysninger om de irske myndigheders aktion for at få de irske forbrugere til udelukkende at købe indenlandske varer.

c) Den såkaldte »Shoplink-Service«, dvs. en gratis informationstjeneste i fem centre i Dublin, Cork, Limerick, Waterford og Galway, hvor forbrugerne kan få oplysninger om, hvor de kan skaffe sig irskproducerede varer.

d) De udstillingsfaciliteter, der udelukkende tilbydes for indenlandske varer i »Ireland House Trade Centre«, et center i Dublin, der drives af »Irish Goods Council«.

Kommissionen fremhævede endelig i sin skrivelse den betydningsfulde rolle, der var tildelt »Irish Goods Council«, der stod som organisator af samtlige de nævnte tiltag. Der er her tale om en sammenslutning, nærmere betegnet et »company limited by guarantee and not having a share capital«, stiftet ved fusion af forskellige tidligere institutioner, der var oprettet af den irske regering med

det formål at udvikle og ophjælpe irsk produktion. Sammenslutningens formand og også bestyrelsens øvrige medlemmer udnævnes af ministeren for industri, handel og energi, fra hvem godkendelse også skal indhentes forud for en ændring af sammenslutningens vedtægter.

Kommissionen anførte i sin skrivelse til den irske regering, at »Irish Goods Council« efter dens opfattelse var en offentlig myndighed, jfr. Kommissionens direktiv 70/50 af 22. december 1969, der er udstedt i henhold til artikel 33, stk. 7, og handler om afskaffelse af foranstaltninger med tilsvarende virkning som kvantitative importrestriktioner, der ikke omfattes af andre bestemmelser truffet i medfør af EØF-traktaten (EFT 1970 I, s. 10). I den anden betragtning til dette direktiv siges det, at ved foranstaltninger i henhold til artikel 30 og følgende artikler skal forstås »enhver handling udgået fra den offentlige myndighed, som uden at binde dens modtagere juridisk, foranlediger, at denne indtager en bestemt holdning«.

For Kommissionen har de ovenfor omtalte taler, brochurer og andre former for virksomhed udgjort »handlinger« i den i nævnte direktiv forudsatte betydning, og der synes herigennem at være skabt en tilskyndelse hos adressaterne til at købe indenlandske varer, således at der er tale om foranstaltninger med tilsvarende virkning som kvantitative restriktioner, der ifølge traktatens artikel 30 er forbudt. Kommissionen har erklæret sig indforstået med, at medlemsstaterne eventuelt træffer foranstaltninger til fremme af afsætningen af indenlandske varer, men har imidlertid måttet henlede den irske regerings opmærksomhed på det forhold, at sådanne foranstaltninger skal være i overensstemmelse med EØF-traktaten og navnlig med grundsætningen om frie varebevægelser.

Kommissionen har herved navnlig henvist til bestemmelserne i artikel 2, stk. 3, litra k) og l), i det nævnte direktiv, der har følgende ordlyd:

»Til de ovenfor nævnte foranstaltninger må bl.a. henregnes dem, der:

...

k) skaber hindringer for privatpersoners køb alene af importerede varer eller opfordrer til udelukkende at købe indenlandske varer eller påbyder et sådan køb, eller giver det en fortrinsstilling;

l) alene udelukker importerede varer helt eller delvis fra muligheden af at gøre brug af indenlandske faciliteter eller udstyr, eller helt eller delvis forbeholder brugen af de nævnte faciliteter og udstyr for indenlandske varer«.

3. Den irske regering meddelte i svarskrivelse af 20. juli 1979, at den forstod Kommissionen således, at den ikke havde indsigelser mod treårsprogrammet i det hele taget, men alene mod visse dele af det, herunder navnlig at de udstillingsfaciliteter, der fandtes i »Ireland House Trade Centre«, og »Shoplink-Service«-ordningen kun kunne tilbydes for indenlandske varer. Den meddelte, at den var villig til også at lade varer fra andre medlemsstater nyde godt af de nævnte faciliteter.

Efter at der på et møde den 22. november 1979 mellem irske embedsmænd og tjenestemænd fra Kommissionen ikke var opnået tilfredsstillende resultater, fremsendte Kommissionen ved skrivelse af 9. marts 1981 en begrundet

udtalelse af 25. februar 1981. Udtalelsen angik den under sloganet »Buy Irish« førte kampagne, og den var i medfør af artikel 169, stk. 1, i traktaten, rettet til Irland.

På et efterfølgende møde den 5. maj 1981 blev det over for Kommissionen oplyst, at der var truffet beslutning om afskaffelse af »Shoplink-Service«-ordningen samt de udstillingsfaciliteter, der blev tilbudt i »Ireland House Trade Centre« i stedet for at åbne adgangen hertil også for varer fra andre medlemsstater.

4. Kommissionen har anlagt nærværende sag den 15. september 1981.

Domstolen har på grundlag af den refererende dommers rapport og efter at have hørt generaladvokaten besluttet at indlede den mundtlige forhandling uden forudgående bevisførelse. Den har imidlertid anmodet Kommissionen om

a) nøjagtigt at opregne de handlinger fra de irske myndigheders side, med hensyn til hvilke det gøres gældende, at der er tale om foranstaltninger med tilsvarende virkning, jfr. EØF-traktatens artikel 30;

b) at gøre rede for, hvilke af disse handlinger der fortsat foretages efter »Buy-Irish«-kampagnen, der skulle være afsluttet i begyndelsen af 1981;

c) at meddele Domstolen oplysninger om resultaterne af de undersøgelser, den eventuelt har gennemført vedrørende lignende reklamefremstød i andre medlemsstater.

Domstolen har samtidig anmodet den irske regering om

a) at fremlægge vedtægterne for »Irish Goods Council« for Domstolen og oplyse de beløb, hvormed den årligt i årene 1978 til 1981 har støttet nævnte sammenslutning, samt de beløb, som denne i samme periode har modtaget i støtte fra privat side;

b) endvidere at give nærmere oplysninger om den »blandede arbejdsgruppe«, der blev omtalt i den irske miljøministers tale den 9. april 1981.

II — Parternes påstande

Sagsøgeren har nedlagt følgende påstande:

1. det statueres, at Irland ved at fremme salg og køb af irske varer på irsk område har undladt at opfylde sine forpligtelser i henhold til EØF-traktatens artikel 30;

2. den irske regering tilpligtes at afholde sagens omkostninger.

Sagsøgte har nedlagt følgende påstande:

1. sagsøgte frifindes;

2. Kommissionen tilpligtes at afholde sagens omkostninger.

III — Parternes anbringender og argumenter

Sagsøgeren, Kommissionen for De europæiske Fællesskaber, har først og fremmest anført, at fremstødet for afsætning af irske varer fortsat føres med uformindsket styrke, selv om den periode, der var omfattet af det i 1978 igangsatte treårs-program, er til ende. Fremstødet sker bl.a. i form af annoncering i irsk presse og reklamer i radio og fjernsyn, hvor man f.eks. hører slogans som »Tip just a few purchases over to Irish products and tip jobs in Ireland's favour« (køb lidt flere irske varer, så vi får flere arbejdspladser i Irland).

I en artikel i »Irish Times« dateret den 24. juni 1981 kunne man på side 17 læse følgende:

»Der blev sidste år [1980] som et effektivt industripolitisk middel under en frihandelsordning udfoldet større bestræbelser for i forbruget at få indførte varer erstattet med andre varer. I årets løb fandt industriafdelingen inden for [Irish Goods] Council frem til, at det var muligt at omlægge forbruget som nævnt for så vidt angår en omsætning på 64 millioner £ og irske producenter har modtaget nye ordrer for 18 millioner £ . . .«

I indeværende år har Irish Goods Council sat sig som mål at få importvarer for 30 millioner £ erstattet af indenlandske varer, og det er hensigten at slå endnu mere til lyd herfor over for producenter og detailhandlende . . .«

Nævnte artikel er en af seks usignerede artikler, der efter Kommissionens formodninger er blevet til på »Irish Goods Council«'s foranledning, og som alle er blevet publiceret under angivelsen »Advertisement Feature« (annonce).

Kommissionen har navnlig henledt opmærksomheden på ordene »få indførte varer erstattet med andre varer« i det citerede uddrag af nævnte artikel. Samme tankegang finder man også i en tale, der den 9. april 1981 blev holdt af miljøminister Burke, der heri gav meddelelse om, at der på regeringsplan var taget en række nye initiativer:

»I august sidste år [1980] blev det meddelt, at regeringen havde taget forskellige nye initiativer for i forbruget at få indførte varer erstattet af andre varer. Der blev nedsat en arbejdsgruppe med mig selv som formand i min daværende egenskab af viceminister for industri, handel og turisme. Arbejdsgruppen skulle undersøge, hvad der kunne gøres for at fremme forbruget af andre varer end indførte varer og tilskynde til flere køb af irske varer. I arbejdsgruppen sad repræsentanter for »Irish Congress of Trade Unions«, fra »Confederation of Irish Industry«, fra »Construction Industry Federation«, fra »Federated Union of Employers« fra »Irish Goods Council«, fra »Industrial Development Authority«, fra finansministeriet og fra ministeriet for industri, handel og turisme.

Arbejdsgruppen fremlagde et slagkraftigt program for samtlige økonomiske sektorer, og for byggeriets vedkommende en plan om udfærdigelse af en fortegnelse over irskproducerede byggematerialer . . .

Denne fortegnelse har efter min mening den allerstørste betydning for hele programmet for erstatning af indførte varer med andre varer«.

Sagsøgeren har endelig som vigtige led i kampagnen for irske varer omtalt anvendelsen af mærkaten »Guaranteed Irish« og den store økonomiske støtte, den irske regering yder »Irish Goods Council«: ifølge budgettet for 1980 940 000 IRL og ifølge budgettet for 1981 922 000 IRL.

I øvrigt er de foranstaltninger, de irske myndigheder har truffet for at fremme afsætningen af irske varer i Irland så mange og forskelligartede, at det er umuligt at opregne dem alle. Den samlede reklamekampagne føres for samtlige irske varegrupper og er rettet til alle købergrupper, det være sig almindelige forbrugere, industri- eller handelsvirksomheder eller statslige institutioner. Der er altså her ikke blot tale om en kampagne under sloganet »Buy Irish«, men også om en »Sell Irish«-kampagne, der har til formål at tilskynde grossister og detailhandlere til at sælge irkse varer frem for importerede varer.

Det er Kommissionens opfattelse, at de omhandlede foranstaltninger er omfattet af den gruppe foranstaltninger, der »opfordrer til udelukkende at købe indenlandske varer«, jfr. Kommissionens direktiv 70/50, artikel 2, stk. 3, litra k), og at det er den irske stat, der må anses for at at være ansvarlig for dem.

Der er tale om foranstaltninger, der aktuelt eller potentielt, direkte eller indirekte kan hindre indførslerne, og som er omfattet af forbudet mod foranstaltninger med tilsvarende virkning som kvantitative restriktioner. Under disse omstændigheder bliver spørgsmålet om, hvorvidt de omhandlede foranstaltninger faktisk har medført nedgang i indførslerne, uden betydning.

I betragtning af de med reklamekampagnen forfulgte formåls økonomiske beskaffenhed vil de omhandlede foranstaltninger ikke kunne anses for begrundet i henhold til traktatens artikel 36, der udelukkende omhandler situationer af ikke-økonomisk karakter.

Kommissionen har endelig fremhævet, at de omtalte foranstaltninger er væsensforskellige fra de foranstaltninger, en medlemsstat kan træffe for at støtte afsætningen uden for dens eget område af varer, der er produceret i denne stat. Når reklameforanstaltninger af denne art vedrørende irske varer til eksport sættes i værk i en anden medlemsstat, er det meningen hermed at øge handelen mellem medlemsstater, og foranstaltningerne er derfor helt i overensstemmelse med artiklerne 30 og 34. En medlemsstat har derimod ikke nogen adgang til at begunstige indenlandske varer på sit eget territorium.

Sagsøgte, den irske regering, har erkendt, at de forskellige ministres taler har haft et indhold som nævnt, og at treårsprogrammet, der jævnligt omtales som »Buy Irish«-kampagnen, er blevet gennemført og i det store og hele er blevet udformet i overensstemmelse med den beskrivelse, som Kommissionen har givet af det. Den har imidlertid bestridt, at de forskellige dele af denne kampagne har været så vidtrækkende som hævdet af Kommissionen, ligesom den har bestridt Kommissionens udlægning af dem.

Sagsøgte har herved for det første fremhævet det forhold, at den af Kommissionen anlagte sag i betragtning af afskaffelsen af »Shoplink-Service«-ordningen og af udstillingsfaciliteterne i »Ireland House Trade Centre« i alt væsentligt er rettet mod en enkelt aktivitet, nemlig »Irish Goods Council«'s reklameforanstaltninger. Denne reklamevirksomhed har fået form af en almindelig reklamekampagne, oftest i forbindelse med forskellige tilknyttede aktioner, som f.eks. offentliggørelse af oplysninger om de enkelte irske produktionssektorers varer. Hovedformået med kampagnen under sloganet »Buy Irish« har været at skabe nye arbejdspladser. Der har ikke været tale om at fremme afsætningen af særlige mærkevarer eller bestemte varer, men om at få slået fast i offentlighedens bevidsthed, at der er irske produkter af den omhandlede art på markedet. Det har da heller ikke på nogen måde været meningen gennem kampagnen at begrænse, forbyde, hindre eller bebyrde indførslerne af konkurrende varer.

Sagsøgte har med hensyn til »Irish Goods Council«'s rolle og stilling givet udtryk for den opfattelse, at Kommissionens vurdering af denne institutions propagandamæssige indflydelse på offentligheden i dens egenskab af »offentlig myndighed« er udtryk for en meget stor overdrivelse. »Irish Goods Council« er i realiteten kun blevet stiftet for at give en ramme, inden for hvilken forskellige industrigrene kunne mødes i et samarbejde i fælles interesse. Medlemmerne af bestyrelsen vælges således, at de berørte erhvervssektorer bliver repræsenteret, og regeringens økonomiske støtte har alene haft til formål at tilskynde den irske industri til at klare sig

selv. Regeringen har ikke fastsat regler af nogen art for institutionen og har ikke pålagt den noget pres. Såfremt derfor »Irish Goods Council«'s reklamevirksomhed kan antages at have opfyldt sine formål, vil dette ikke kunne bero på starttilskuddet fra regeringen eller på dennes moralske opbakning, men snarere på det forhold, at den måde, hvorpå der er blevet opfordret til nationalt sindelag, i et vist omfang har vundet genklang i offentligheden.

Den irske regering har dernæst gjort gældende, at de omtvistede former for virksomhed netop i kraft af deres beskaffenhed ikke er »foranstaltninger« i den traktatens artikel 30 forudsatte betydning. Selv om man lagde til grund, at de former for virksomhed, ved hvilke man har villet henlede publikums opmærksomhed på, at der fandtes indenlandske produkter, kunne forringe indførte varers stilling, ville dette ikke være tilstrækkeligt til at bringe disse former for virksomhed inden for anvendelsesområdet for artikel 30.

Sagsøgte her herved anført, at det er et fælles træk for de fortolkninger, der i Domstolens praksis er blevet givet af begrebet »foranstaltninger med tilsvarende virkning«, at der er tale om en direkte af en offentlig myndighed truffet regulering, der i et vist omfang er bindende. Den almindelige definition, Domstolen gik ind for i dom af 11. juli 1974 (Dassonville, sag 8/74, Sml., s. 837) gælder »enhver af medlemsstaternes bestemmelser for handelen . . .«, og i langt de fleste sager, Domstolen har truffet afgørelse, har den omtvistede foranstaltning været en retsakt eller en retligt bindende akt. Sagsøgte er af den opfattelse, at begrebet »foranstaltninger« i traktatens artikel 30 omfatter love, anordninger, bekendtgørelser, administrativ praksis og enhver anden direkte regulering fra en offentlig myndighed vedrørende erhvervsmæssig virksomhed eller i al fald en eller anden form for indgreb, der bebyrder adressaten eller fratager ham en fordel for at tvinge ham til at indrette sin adfærd i overensstemmelse med indgrebets formål.

Der findes imidlertid ikke i artikel 30, i traktatens system eller i Domstolens praksis noget grundlag for at udvide begrebet »foranstaltninger«, således at det også kommer til at omfatte uforbindende udsagn i taler eller udtalelser i reklamer, som adressaterne fuldstændig kan se bort fra.

Kommissionen har imidlertid ikke gjort gældende, at reklamefremstødet er blevet gennemført med andre midler end en påvirkning af offentligheden som anført, eller forsøgt at gøre gældende, at den irske regerings støtte til reklamefremstødet skulle være udtryk for en indførelse eller påtvingelse af en »bestemmelse for handelen« af den ovenfor nævnte art.

Sagsøgte har anført, at Kommissionen udelukkende har støttet sit anbringende om, at gratis annoncer udgør foranstaltninger med tilsvarende virkning på den definition, der findes i direktiv 70/50, og hvorefter man ved foranstaltninger som nævnt i artiklerne 30 ff i traktaten skal forstå »enhver handling udgået fra en offentlig myndighed, herunder tilskyndelser« (første betragtning), »som uden at binde dens modtager juridisk foranlediger, at denne indtager en bestemt holdning« (anden betragtning).

Sagsøgte mener imidlertid, at denne definition er uden retsvirkninger, og at Kommissionen med vedtagelsen af dette direktiv har overskredet sin kompetence. I artikel 33, stk. 7, i traktaten, hvortil direktivet henviser, findes der nemlig ikke nogen bemyndigelse for Kommissionen til at fastlægge betydningen af ordet »foranstaltninger« i videre omfang, men kun en bemyndigelse til at udstede direktiver for fremgangsmåden og tempoet for afviklingen af foranstaltninger med tilsvarende virkning som kontingenter.

Det er i øvrigt den irske regerings opfattelse, at Kommissionens fremgangsmåde i nærværende sag viser, at den ikke forveksler en foranstaltnings virkning og dens beskaffenhed. Det er ganske vist rigtigt, at Domstolen ved fortolkningen af artikel 30 altid har lagt hovedvægten på rækkevidden af udtrykket »tilsvarende virkning«, men den har dog også altid medtaget en forudsætning om, at der findes foranstaltninger, der kan virke som nævnt. Kommissionen har imidlertid begrundet artikel 30's anvendelighed i det foreliggende tilfælde under henvisning til virkningerne for indførslerne af »Buy Irish«-kampagnen, som om disse virkninger var det eneste afgørende. Den irske regering har imidlertid herved henvist til, at en virkning ikke angiver beskaffenheden af den omstændighed, der er dens årsag. Den har herved eksempelvis henvist til, at et reklamefremstød af samme art, omfang og virkning som det i nærværende sag omhandlede fremstød under sloganet »Buy Irish« ikke ville være omfattet af anvendelsesområdet for artikel 30, hvis det var arrangeret og finansieret af den private industri, eftersom det ikke ville give anledning til noget lovgivningsskridt fra medlemsstatens side. Der ville eventuelt kunne blive tale om at undersøge et fremstød af denne art i forhold til traktatens artikel 85.

Den irske regering har i den forbindelse navnlig anført, at økonomisk støtte, som en medlemsstat yder en bestemt branche, er en fordel for denne branches indenlandske produkter, der kan vanskeliggøre afsætningen af konkurrerende indførte varer. En støtte af denne art er imidlertid ikke omfattet af artikel 30 og skal bedømmes i forhold til traktatens artikler 92 og 93.

Det er i øvrigt sagsøgtes opfattelse, at man mest passende kan gå ud fra artikel 92, når man skal tage stilling til de spørgsmål, der er rejst i denne sag. Den fordel, Irlands indenlandske produktion har opnået til forskel fra indførte varer gennem reklamefremstødet under sloganet »Buy Irish«, skyldes nemlig mere almindelig reklamevirksomhed og generel økonomisk støtte end direkte indgreb i form af en regulering af handelen. Disse bestræbelser på i almindelighed at bakke industrien op falder netop inden for rammerne af de skønsbeføjelser, Kommissionen har i medfør af artiklerne 92 og 93. Når Kommissionen gør gældende, at fremstødet under sloganet »Buy Irish« fører til en fordrejning i den frie bevægelighed for varer i fællesmarkedet, siges det hermed blot på en anden måde, at der er tale om en uforenelighed med fællesmarkedet i henhold til artikel 92, stk. 1, i traktaten.

Af den næstsidste betragtning og af artikel 2, stk. 2, i Kommissionens direktiv 70/50 fremgår imidlertid, at artiklerne 30 og 92 ikke samtidig kan anvendes på samme foranstaltning eller virksomhed. Den irske regering har herved endvidere henvist til dom af 22. marts 1977 (Iannelli, sag 74/76, Sml. 1977, s. 557), hvorefter »en så udvidet fortolkning af artikel 30, at denne i sig selv ligestiller en støtte ifølge artikel 92 med en af artikel 30 omfattet kvantitativ restriktion, ville bevirke en ændring af rækkevidden af traktatens artikler 92 og 93 og ændre den kompetencefordeling,

som traktaten har tilsigtet ved at foreskrive den i artikel 93 nævnte løbende undersøgelse«.

I betragtning af, at en støtte i henhold til artiklerne 92 og 93 er kendetegnet ved, at der ydes en vederlagsfri fordel af en offentlig myndighed til fremme af udviklingen inden for visse sektorer eller brancher, hvorved konkurrencen fordrejes, er benyttelsen af den videre definition af begrebet »foranstaltning« i artikel 30 unødvendig for at tage stilling til de former for reklamevirksomhed, Kommissionen har kritiseret. Ved at støtte søgsmålet alene på artikel 30 har Kommissionen endvidere hindret Irland i at foretage en mere indgående vurdering af beskaffenheden og virkningerne af fremstødet under sloganet »Buy Irish« i mere omfattende fællesskabssammenhæng, ligesom den har frataget Irland muligheden for eventuelt at ændre støtten på visse punkter og hermed bringe den i overensstemmelse med traktaten i henhold til den i artikel 93, stk. 2, fastlagte fremgangsmåde.

Kommissionen har i *replikken* først anført, at udformningen af en i øvrigt ikke udtømmende definition af begrebet foranstaltning med tilsvarende virkning som kvantitative restriktioner i direktiv 70/50 ikke er udtryk for nogen kompetenceoverskridelse, idet der ikke findes nogen definition i traktaten, men at den tværtimod følger af den beføjelse, Kommissionen har ifølge sin forpligtelse i medfør af artikel 33, stk. 7, til at udstede regler om fremgangsmåden og tempoet for afviklingen af de omhandlede foranstaltninger. Hvis det ikke havde forholdt sig således, ville Kommissionen alligevel før eller senere have været nødt til at meddele, hvorledes den fortolkede dette begreb, idet der ellers ville herske fuldstændig uvished i så henseende.

Kommissionen har dernæst fastholdt, at en rent moralsk tilskyndelse fra offentlige myndigheders side er tilstrækkelig til at bringe en foranstaltning ind under artikel 30. Den omstændighed, at Domstolen hidtil ikke har haft lejlighed til at afgøre spørgsmålet om, hvorvidt en henstilling eller en tilskyndelse kan udgøre foranstaltninger med tilsvarende virkning, kan ikke bevirke en ændring af dens opfattelse på dette punkt.

Kommissionen har anerkendt, at den samme foranstaltning ikke på én gang kan være omfattet af artikel 30 og artikel 92, men gør ikke desto mindre gældende, at artikel 92 udelukkende finder anvendelse på støtte til fordel for bestemte virksomheder eller bestemte produktioner. Regeringsforanstaltninger til fordel for hele den indenlandske produktion til forskel fra indførte varer har en alt for generel karakter til at være omfattet af artikel 92.

Sagsøgte har i *duplikken* med hensyn til nødvendigheden af som påstået at give en definition i direktiv 70/50 af begrebet foranstaltninger med tilsvarende virkning indvendt, at en definition i det hele taget er overflødig, når man klart angiver, hvilke særlige forantaltninger, der skal afskaffes.

Sagsøgte har for så vidt angår den nærmere bestemmelse af »Buy Irish«-kampagnen tilføjet, at der er tale om en opbakning af de irske producenter i form af en appel til publikums nationale sindelag med det formål at få løst forskellige problemer i den irske økonomi. Kampagnen omfatter ikke restriktioner eller hindringer af nogen art for indførte varer.

Den irske regering har endelig bestridt den af Kommissionen foreslåede restriktive fortolkning af artikel 92. Den har herved henvist til Domstolens dom af 10. december 1969 (Kommissionen mod Frankrig, forenede sager 6 og 11/69,

Sml. 1969, s. 143), hvori det fastslås, at en generel støtte i form af en præferencesats for rediskontering ved udførsel, som ydes til alle indenlandsk producerede varer til eksport, udgør en støtte i den i artikel 92 forudsatte betydning.

IV — Besvarelser af skriftlige spørgsmål fra Domstolen

Kommissionen har oplyst, at de foranstaltninger, den irske regering har truffet, kan inddeles i to grupper, nemlig

i) tildeling af betydelige midler til »Irish Goods Council« og

ii) organisering af og samordning i forbindelse med reklamefremstødet.

Kommissionen er af den opfattelse, at tiltag under begge grupper udgør foranstaltninger med tilsvarende virkning, jfr. traktatens artikel 30. Den gør gældende, at »Irish Goods Council« enten er en del af den irske regeringsvirksomhed, eller at sammenslutningens virksomhed sker på den irske regerings vegne.

Ifølge Kommissionen er alle de omtalte foranstaltninger blevet anvendt uden afbrydelse efter afslutningen af treårsfremstødet under sloganet »Buy Irish«, der skulle finde sted i begyndelsen af 1981.

Kommissionen har endelig meddelt, at der ikke efter de oplysninger, den råder over, er blevet iværksat tilsvarende reklamefremstød i andre medlemsstater. Den har imidlertid fra udgangen af 1981 været i gang med en undersøgelse af forskellige former for afsætningsfremmende foranstaltninger for indenlandske varer i to andre medlemsstater, som den er blevet gjort bekendt med.

Den *irske regering* har fremlagt en kopi af vedtægterne for »Irish Goods Council« samt nedenstående oversigt over tilskuddene fra staten og private til nævnte sammenslutning i årene 1978-1981:

År	Statstilskud	Private bidrag
I tiden fra stiftelsen af IGC den 25. august 1978 og til den 31. december 1979	1 005 000 IRL	175 000 IRL
1980	940 000 IRL	194 000 IRL
1981	922 000 IRL	218 000 IRL

Den irske regering har om den »blandede arbejdsgruppe«, der er omtalt i den irske miljøministers tale af 9. april 1981, oplyst, at ministeren havde til opgave at se på spørgsmålet om, hvorledes indførslerne kunne erstattes med andre varer. Drøftelserne i arbejdsgruppen omfattede et meget stort område, men gruppen bestod kun i så kort en periode, at dens arbejde ikke kunne føre til konkrete resultater. Den trådte sammen syv gange i perioden august 1980-maj 1981. Der er ikke efter dannelsen efter de almindelige valg i juni 1981 af en ny regering blevet taget initiativ til en genoptagelse af arbejdsgruppens virksomhed.

V — Mundtlig forhandling

Parterne har afgivet mundtlige indlæg i retsmødet den 9. juni 1981.

Generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 15. september 1982.

Præmisser

1 Ved stævning indgivet til Domstolens justitskontor den 15. september 1981 har Kommissionen for De europæiske Fællesskaber i henhold til EØF-traktatens artikel 169 anlagt sag med påstand om, at det statueres, at Irland ved at organisere en kampagne til fremme af afsætning og køb af irske varer på irsk område har undladt at opfylde sine forpligtelser i henhold til traktaten.

I — Tvistens genstand

2 I den begrundede udtalelse, Kommissionen den 25. februar 1981 fremsatte over for Irland vedrørende den kampagne, der førtes under mottoet »køb irsk« (»Buy Irish«), fremhævedes det, at den irske regering havde udformet et treårs-program til fremme af afsætningen af irske varer. Kampagnen indledtes den 18. januar 1978 med en tale holdt af den irske minister for industri, handel og energi. Ministeren udtalte heri, at kampagnen skulle give »et stigende forbrug af irske varer i stedet for indførte varer, omfattende op til 3 % af det samlede forbrug«, og at den ville komme til at bestå af »en række omhyggeligt forberedte initiativer i form af et helhedsprogram, der slog til lyd for irske produkter, og hvori indgik forskellige særlige henvendelser til producenter, handlende og forbrugere«,

3 Den irske regering havde på linje med disse udtalelser truffet og traf fortsat forskellige foranstaltninger til fremme af afsætningen af irske varer. I den begrundede udtalelse nævnes følgende foranstaltninger:

a) etablering af en gratis informationstjeneste for forbrugere, der ønsker oplysninger om, hvilke varer der i en bestemt varegruppe er irsk producerede, og hvor de kan købes (»Shoplink-Service«);

b) indretning af udstillingsfaciliteter alene med henblik på udstilling af irske varer i et stort udstillingscenter i Dublin, som drives af Irish Goods Council, der angives at være en irsk offentlig myndighed;

c) et fremstød for anvendelsen af en »guaranteed Irish«-mærkat på irsk producerede varer og i tilslutning hertil Irish Council's etablering af en

særlig ordning for behandling af klager over varer, der er forsynet med denne mærkat;

d) Irish Goods Council's organisering af et stort reklamefremstød for irske varer, navnlig gennem udgivelse og uddeling af brochurer, hvori forbrugerne opfordres til udelukkende at købe irske varer.

4 Kommissionen har i stævningen oplyst, at aktiviteterne i forbindelse med »Shoplink-Service«-ordningen og udstillingsfaciliteterne i Dublin i mellemtiden er bragt til ophør ved den irske regerings foranstaltning. De to andre nævnte former for virksomhed foregår derimod fortsat, også efter udløbet af den treårs-periode, kampagnen skulle omfatte. Reklamefremstødene er desuden blevet udvidet, navnlig gennem en omfattende reklame for irske varer i presse og fjernsyn.

5 Den irske regering har oplyst, at det er korrekt, at der er blevet afviklet et treårs-program til fremme af køb af irske varer i Irland. Programmet har, efter at »Shoplink-Service«-ordningen og udstillingsfaciliteterne i Dublin efter Kommissionens anmodning var blevet afskaffet, kun bestået af en reklamekampagne, der er blevet ført i presse og fjernsyn, ved udgivelse af plakater og brochurer og ved anvendelse af mærkaten »guaranteed Irish« med det formål at gøre de irske forbrugere bedre bekendt med irsk producerede varer og henlede den irske offentligheds opmærksomhed på sammenhængen mellem afsætningen af disse varer i Irland og landets beskæftigelsesproblemer.

6 Den irske regering har om reklamefremstødet gjort gældende, at det er en del af Irish Goods Council's virksomhed. Den har anført, at denne institution ikke kan anses for at være en offentlig myndighed, men blot er en sammenslutning, gennem hvilken de forskellige irske erhvervsdrivende kan samarbejde i fælles interesse. Irish Goods Council's virksomhed er ikke offentligretligt reguleret, og den støtte, institutionen modtager fra den irske regering, er begrænset til et økonomisk tilskud og moralsk opbakning.

7 Kommissionen har anført, at den er ganske overtydet om, at den irske regering står bag Irish Goods Council's virksomhed. Den har herved navnlig anført, at det ifølge sammenslutningens vedtægter er ministeren for industri, handel og energi, der udnævner bestyrelsens medlemmer.

8 Det er Kommissionens opfattelse, at kampagnen til fremme af afsætning og køb af irske varer i Irland skal anses for at være en foranstaltning med tilsvarende virkning som en kvantitativ importrestriktion. Irland har gjort gældende, for det første at den irske regering ikke på noget tidspunkt har truffet »foranstaltninger«, der kan være omfattet af traktatens artikel 30, og for det andet at den økonomiske støtte, der ydes til Irish Goods Council, skal vurderes ud fra artiklerne 92 og 93, og ikke ud fra artikel 30 i traktaten.

9 Før der tages stilling til disse argumenter, skal først Irish Goods Council's status undersøges.

II — Irish Goods Council

10 Af sagens akter fremgår det, at Irish Goods Council blev stiftet den 25. august 1978, nogle måneder efter at den omtvistede kampagne var startet, som et selskab med begrænset ansvar, hvis deltagere hæfter med en garantisum, og som ikke råder over en aktiekapital; selskabet blev registreret i overensstemmelse med irsk selskabslovgivning (Companies Act 1963). Irish Goods Council er i realiteten dannet ved fusion af to institutioner, National Development Council, der som et selskab med begrænset ansvar på grundlag af en garantisum var registreret i henhold til Companies Act, og arbejdsgruppen for irsk produktion og afsætning af irske varer.

11 Den irske regering har oplyst, at den var initiativtager til (»sponsor« for) oprettelsen af Irish Goods Council, og at den herigennem ønskede at forbedre det irske erhvervslivs muligheder for selv at løse sine vanskeligheder. Gennem oprettelsen af Irish Goods Council skulle der skabes en ramme for de forskellige erhvervsgrenes samarbejde i fælles interesse.

12 Irish Goods Council's bestyrelse består ifølge vedtægterne af ti medlemmer, der hver især udnævnes af ministeren for industri, handel og energi; endvidere udnævner ministeren et af bestyrelsesmedlemmerne til bestyrelsesformand. Bestyrelsen, herunder bestyrelsesformanden, udnævnes for tre år ad gangen og kan genudnævnes. I praksis udpeges bestyrelsens medlemmer af ministeren på en sådan måde, at de interesserede irske erhvervsgrene bliver repræsenteret.

13 Af de oplysninger, som den irske regering efter anmodning fra Domstolen har fremlagt, fremgår det, at Irish Goods Council's virksomhed finansieres ved tilskud fra den irske regering og det private erhvervsliv. De statslige og af private ydede støttebeløb har udgjort henholdsvis 1 005 000 og 175 000 IRL i tidsrummet august 1978-december 1979, 940 000 og 194 000 IRL i 1980, og 922 000 og 238 000 IRL i 1981.

14 Den irske regering har ikke bestridt, at Irish Goods Council's virksomhed efter afskaffelsen af »Shoplink-Service«-ordningen og udstillingsfaciliteterne i Dublin for de irske producenter hovedsagelig går ud på at organisere en reklamekampagne til fremme af afsætning og køb af irske varer og at slå til lyd for anvendelsen af mærkaten »guaranteed Irish«.

15 Efter alt foreliggende er det altså den irske regering, der udnævner medlemmerne af Irish Goods Council's bestyrelse, yder selskabet offentlig støtte til dækning af hovedparten af dets udgifter og endelig fastlægger formålene med og retningslinjerne for den kampagne til fremme af afsætning og køb af irske varer, selskabet har iværksat. Den irske regering kan herefter ikke for at undgå et eventuelt ansvar i medfør af traktatens bestemmelser henvise til, at kampagnen er blevet iværksat af et privat selskab.

III — Anvendeligheden af traktatens artikler 92 og 93

16 Den irske regering har gjort gældende, at den omtvistede kampagne, også selv om den havde haft til formål eller til følge at hæmme indførslerne af varer fra andre medlemsstater, skal vurderes på baggrund af traktatens artikler 92 og 93 om statsstøtte. Den omstændighed, at det er disse bestemmelser, der skal anvendes, udelukker anvendeligheden af traktatens artikel 30, som Kommissionens søgsmål støttes på.

17 Den irske regering har herved gjort gældende, at kampagnen reelt er blevet ført af Irish Goods Council, og at regeringen ikke har foretaget sig andet

end at yde et tilskud og give kampagnen moralsk opbakning. Såfremt kampagnen gennem en begunstigelse af indenlandsk produktion på indførte varers bekostning, som hævdet af Kommissionen, kunne virke hæmmende for de frie varebevægelser i Fællesskabet, ville dette kun kunne tilskrives et enkelt skridt fra regeringens side, nemlig beslutningen om at yde tilskud til Irish Goods Council.

18 Det må imidlertid fastslås, at den omstændighed, at den omtvistede kampagne i væsentligt omfang finansieres af den irske regering, og at artiklerene 92 og 93 i traktaten eventuelt omfatter en sådan form for støtte, ikke indebærer, at kampagnen som sådan ikke rammes af forbudene i artikel 30.

19 Såfremt det var den irske regerings opfattelse, at nævnte støtte var en støtte som omhandlet i artiklerne 92 og 93, skulle den under alle omstændigheder have givet Kommissionen underretning om støtten i henhold til artikel 93, stk. 3.

IV — Anvendeligheden af traktatens artikel 30

20 Kommissionen har gjort gældende, at »Buy Irish«-kampagnen og foranstaltningerne til gennemførelse af denne kampagne i det hele må anses for foranstaltninger, der tilskynder til alene at købe indenlandske varer. Foranstaltninger af denne art betegner et brud på de forpligtelser, der påhviler medlemsstaterne i henhold til artikel 30. Kommissionen har i denne forbindelse henvist til artikel 2, stk. 3, litra k), i Kommissionens direktiv 70/50 af 22. december 1969, der er udstedt under henvisning til bestemmelserne i artikel 33, stk. 7, om afskaffelse af foranstaltninger med tilsvarende virkning som kvantitative importrestriktioner, der ikke omfattes af andre bestemmelser truffet i medfør af EØF-traktaten (EFT 1970 I, s. 10). Ifølge denne bestemmelse skal foranstaltninger, der opfordrer til udelukkende at købe indenlandske varer, anses for traktatstridige.

21 Den irske regering har anført, at forbudet mod foranstaltninger med tilsvarende virkning i artikel 30 kun omfatter »foranstaltninger«, dvs. bindende retsakter udstedt af offentlige myndigheder. Den irske regering har imidlertid ikke udstedt akter af denne art, men har alene ydet moralsk opbakning og økonomisk støtte til den virksomhed, det irske erhvervsliv har udøvet.

22 Den irske regering har dernæst fremhævet, at den omtvistede kampagne ikke har medført nogen begrænsning af indførslerne, idet irske varers markedsandel på det irske marked under ét faldt fra 49,2 % i 1977 til 43,4 % i 1980.

23 Det skal indledningsvis udtales, at den omtvistede kampagne ikke kan sammenlignes med en af private eller offentlige virksomheder eller sammenslutninger af virksomheder foranstaltet reklamekampagne for køb af de produkter, de fremstiller. Kampagnen er, med alle de midler, der er blevet anvendt ved iværksættelsen, et udtryk for den irske regerings klare ønske om, at indenlandske varer på det irske marked skal erstatte indførte varer, således at der indføres færre varer fra andre medlemsstater.

24 Det må i denne sammenhæng fremhæves, at den irske regerings talsmand, da kampagnen blev igangsat, udtalte, at der hermed forelå en række omhyggeligt forberedte initiativer i form af et samlet program til fremme af indenlandske varer, at Irish Goods Council blev stiftet på den irske regerings initiativ nogle måneder senere, og at det af regeringen blev pålagt eller overladt Irish Goods Council at virke for gennemførelsen af helhedsprogrammet i den udformning, regeringen havde givet det.

25 Selv om det skulle være korrekt, at de to programpunkter, der er blevet fortsat, nemlig reklamekampagnen og anvendelsen af mærkaten »guaranteed Irish«, ikke mærkbart har bidraget til indenlandske varers fremtrængen på det irske marked, kan der ikke ses bort fra, at disse to former for virksomhed, uanset hvor virkningsfulde de er, indgår i et regeringsprogram, der har til formål at få indførte varer erstattet af indenlandsk producerede varer, og som er egnet til at påvirke omfanget af den samhandel, der foregår inden for Fællesskabet.

26 Reklamefremstødet til fremme af afsætning og køb af irske varer kan ikke betragtes isoleret og uden sammenhæng med dets iværksættelse inden for rammerne af regeringsprogrammet, med indførelsen af mærkaten »guaranteed Irish« og med indførelsen af de særlige regler om behandling af klager over de med mærkaten udstyrede varer. Indførelsen af denne klageordning for irske varer er en klar bekræftelse af »Buy Irish«-kampagnens gennemorganiserede og diskriminerende beskaffenhed.

27 Disse to former for virksomhed svarer herefter fuldstændig til en indførelse på den irske regerings initiativ af en national praksis, der følges og støttes af denne regering, og hvis mulige virkninger for indførslerne af varer fra de øvrige medlemsstater kan sammenlignes med virkningerne af bindende retsakter, der udstedes af regeringer.

28 En praksis af den omhandlede art falder ikke uden for forbudet i artikel 30, alene fordi den ikke har sit grundlag i beslutninger, der binder virksomhederne. Også uforbindende akter, der udstedes af en medlemsstats regering, kan være egnet til at påvirke de handlendes og forbrugernes adfærd på vedkommende stats område og dermed føre til en tilsidesættelse af formålene med Fællesskabet, således som disse er fastlagt i artikel 2 og nærmere udviklet i artikel 3 i traktaten.

29 Således forholder det sig, når en restriktiv praksis af denne art — som tilfældet er i den foreliggende sag — består i iværksættelsen af et af regeringen fastlagt program, der angår hele den nationale økonomi og har til formål at begrænse samhandelen inden for Fællesskabet ved at fremme omsætningen af indenlandske produkter gennem en landsomfattende reklamekampagne og ved at indføre særlige, alene for indenlandske produkter gældende procedurer, og når alle disse former for virksomhed kan tilskrives regeringen og afvikles i bestemt organiserede former på hele landets område.

30 På grundlag af det anførte skal det fastslås, at Irland ved at organisere en kampagne til afsætning og køb af irske varer på irsk område har undladt at opfylde sine forpligtelser i henhold til traktaten.

Sagens omkostninger

31 I medfør af procesreglementets artikel 69, stk. 2, bliver den part, der taber sagen, dømt til at afholde sagens omkostninger. Sagsøgte har tabt sagen og skal derfor tilpligtes at afholde sagens omkostninger.

På grundlag af disse præmisser

udtaler og bestemmer

DOMSTOLEN

1. **Irland har ved at organisere en kampagne til fremme af afsætning og køb af irske varer på irsk område undladt at opfylde sine forpligtelser i henhold til traktaten.**

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

Mertens de Wilmars Pescatore O'Keeffe

Everling Mackenzie Stuart Bosco Koopmans

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 24. november 1982.

P. Heim
Justitssekretær

J. Mertens de Wilmars
Præsident

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT F. CAPOTORTI FREMSAT DEN 15. SEPTEMBER 1982 [1]

Høje Domstol.

1. Nærværende sag er anlagt af Kommissionen i henhold til EØF-traktatens artikel 169, stk. 2, og angår en påstand om, at republikken Irland har overtrådt artikel 30 i nævnte traktat ved at have taget forskellige, navnlig reklameprægede skridt til fremme af irske varer. Det skal herved først og fremmest

1 — Oversat fra italiensk.