# FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT F. CAPOTORTI FREMSAT DEN 5. MAJ 1981 [1]

*Høje Domstol.*

1. Ved stævning indgivet den 28. april 1980 har Kommissionen i henhold til EØF-traktatens artikel 169, stk. 2, anlagt sag ved Domstolen med påstand om, at Irland har overtrådt traktatens artikel 30. Domstolen skal hermed afgøre, om nogle bestemmelser i den irske lovgivning om indførsel og salg af smykker, som er fremstillet i udlandet, er forenelige med fællesskabsrettens forbud mod alle foranstaltninger med tilsvarende virkning som kvantitative indførselsrestriktioner.

Det skal bemærkes, at Den irske Republik i bekendtgørelserne (Statutory instruments) nr. 306 og 307 af 1971, som trådte i kraft i 1972, kræver, at indførte smykker af ædelt metal eller uædelt metal med billeder, mærker eller andre motiver, som antyder, at der foreligger souvenirs fra Irland, skal forsynes med en oprindelsesbetegnelse. Indførsel og salg af sådanne genstande, som er fremstillet i andre stater, er kun tilladt, hvis de på læselig måde er mærket med oprindelseslandet eller med udtrykket »foreign« eller en anden betegnelse, der klart angiver, at de pågældende varer ikke er fremstillet i Irland.

Kommissionen anmodede i en første skrivelse af 9 december 1975 den irske regering om at fremkomme med samtlige nødvendige oplysninger for at afgøre, om de nævnte bestemmelser udgjorde en foranstaltning med tilsvarende virkning som en kvantitativ restriktion. Den irske regering efterkom ikke denne anmodning. Kommissionen underrettede dernæst i en ny skrivelse af 9. marts 1977 den irske regering om, at det efter Kommissionens opfattelse var i strid med EØF-traktatens artikel 30 at opretholde de pågældende foranstaltninger, og at de heller ikke var begrundet i henhold til artikel 36. Regeringen blev derfor anmodet om at træffe de nødvendige foranstaltninger »for at bringe de irske krav om mærkning i overensstemmelse med de gældende fællesskabsbestemmelser på dette område« med særlig henblik på smykker med irske motiver eller særlige kendetegn. Den irske regering besvarede heller ikke denne skrivelse, hvorefter Kommissionen i en tredje skrivelse af 8. maj 1978, underskevet af kommissær Davignon, fandt det nødvendigt at bekræfte indholdet af den tidligere skrivelse af 9. marts.

Den irske regering svarede denne gang (i skrivelse af 7. juli 1978) og anførte, at de to omstridte bekendtgørelser måtte anses for at være i overensstemmelse med traktatens artikel 30, idet hensigten hermed var at beskytte forbrugeren. Kommissionen var imidlertid ikke enig i denne opfattelse og fremsatte den 19. marts 1979 en begrundet udtalelse herom i medfør af artikel 169. Heri gjorde den gældende, at Irland ved at opretholde de to bekendtgørelser af 1971 havde undladt at opfylde de forpligtelser, der

1 — Oversat fra italiensk.

følger af traktatens artikel 30, og opfordrede Irland til inden en frist på to måneder at træffe de nødvendige foranstaltninger for at bringe de pågældende bestemmelser i overensstemmelse med fællesskabsretten.

Irland rettede sig ikke efter den fremsatte udtalelse. Kommissionen har følgelig anlagt nærværende sag for Domstolen.

2. Jeg vil indledningsvis behandle det spørgsmål, om de ovenfor beskrevne irske bestemmelser udgør en hindring for samhandelen inden for Fællesskabet og er i strid med specielt EØF-traktatens artikel 30. Hvis svaret på dette første spørgsmål er bekræftende, skal det dernæst undersøges, om bestemmelserne er omfattet af artikel 36 eller begrundet i hensynet til et af de almene krav (herunder forbrugerbeskyttelse), som ifølge Domstolen kan begrunde en undtagelse fra forbudet i artikel 30.

Jeg har allerede nævnt, at udenlandske fabrikanter i medfør af de to irske bekendtgørelser er forpligtet til at mærke hver enkelt vare med oprindelseslandet eller i det mindste at angive, at det er en udenlandsk vare.

Bekendtgørelse nr. 306 fastslår med henblik på salg af de pågældende varer, at betegnelsen også skal være anført på den etiket, som genstanden eventuelt er forsynet med, eller på emballagen; bekendtgørelse nr. 307 bestemmer, at mærkningen af den indførte vare skal være umulig at fjerne (og herudover læselig og synlig). Sådanne bestemmelser pålægger uden tvivl udenlandske fabrikanter og importører diskriminerende byrder, som først og fremmest giver sig udslag i forøgede udgifter. Disse udgifters betydning for det enkelte produkts samlede pris er så meget større, jo billigere det er. Hvis man nu tager den store udbredelse på markedet af »souvenirs« af uædelt metal i betragtning, vil det som oftest netop gælde, at udgifterne til mærkningen vil udgøre en forholdsmæssig stor andel og således forøge den samlede pris betydeligt. Desuden er værdien (eller i det mindste tiltrækningskraften) af en genstand med et mærke, der skal være synligt, uden tvivl lavere end værdien af en tilsvarende genstand uden en sådan mærkning, her den indenlandske fremstillede »souvenir«. Det følger heraf, at indførslen til Irland af de pågældende genstande hindres, og at de irske fabrikanter begunstiges tilsvarende. Den irske regering er tilsyneladende udmærket klar over, at de omtvistede bestemmelser indebærer en forskelsbehandling mellem indenlandske og udenlandske producenter på det irske marked, idet regeringen udelukkende gør gældende, at den ulige behandling er begrundet i hensynet til beskyttelse dels af forbrugerne, dels af producenterne mod uredelige forretningsforhold. Der synes således ikke at være tvivl om, at bestemmelserne i de irske bekendtgørelser nr. 306 og 307 af 1971 har tilsvarende virkning som kvantitative indførselsrestriktioner og derfor udgør foranstaltninger, som Irland skulle have afskaffet senest den 1. januar 1975 i medfør af tiltrædelsesaktens artikel 42, stk. 2.

3. I mit forslag til afgørelse af 29. maj 1980 i sag 788/79, Gilli (endnu utrykt) havde jeg lejlighed til at minde om, at medlemsstaterne trods forbudene i EØF-

traktatens artikler 30 og 34 ikke helt er frataget muligheden for under nærmere bestemte forudsætninger at vedtage bestemmelser, som direkte eller indirekte indebærer hindringer for samhandelen inden for EF. Jeg henviste i denne forbindelse dels til traktatens artikel 36, dels til Domstolens praksis, hvorefter restriktive nationale foranstaltninger er forenelige med fællesskabsretten, hvis de er »nødvendige af hensyn til især en effektiv skattekontrol, beskyttelse af den offentlige sundhed, god handelsskik og forbrugerbeskyttelse« (citat fra dom af 20. februar 1979 i sag 120/78, Rewe mod Bundesmonopolverwaltung für Branntwein, Sml. 1979, s. 649; dommen af 26. juni 1980 i nævnte Gilli-sag er i overensstemmelse hermed). Domstolen har således anerkendt, at der ud over de i EØF-traktatens artikel 36 nævnte tilfælde lovligt kan fastsættes nationale bestemmelser i strid med forbudene i artiklerne 30 og 34 på den betingelse, at sådanne bestemmelser forfølger »et mål i almenhedens interesse, som går forud for hensynet til frie varebevægelser, som er et af Fællesskabets grundlæggende principper« (præmis 14 i ovennævnte dom af 20. februar 1979 i Rewe-sagen).

På denne baggrund kan det ikke bebrejdes den irske regering, at den ikke har søgt at begrunde de påtalte bestemmelser ved at henvise til artikel 36, når regeringen gør gældende, at de blev udstedt af hensyn til forbrugerbeskyttelse og god handelsskik. Domstolen har imidlertid både ret og pligt til at efterprøve, om denne opfattelse har objektivt grundlag, nærmere bestemt, om de foranstaltninger, som den irske regering har truffet — og som stadig gælder — i virkeligheden er nødvendige for at beskytte forbrugeren og sikre et vist redelighedsniveau i handelen med de i sagen omhandlede produkter.

Den irske regering har til støtte for sin opfattelse anført, at smykker, som har karakter af »souvenirs« fra et bestemt land, over for forbrugeren fremtræder som fremstillet i dette land. Hvis det omvendt drejer sig om genstande, som er fremstillet i udlandet, og derefter indført, skal de potentielle købere underrettes om deres oprindelse; hvis sådanne oplysninger mangler, bliver forbrugere vildledt, for så vidt de risikerer at købe udenlandske varer i den overbevisning, at det er varer, som er fremstillet på stedet. Det er derfor — for på den ene side at beskytte forbrugeren og på den anden side de indenlandske producenter — nødvendigt at kræve, at samtlige smykker, der er fremstillet i udlandet, og som fremtræder som »souvenirs fra Irland«, skal være forsynet med et mærke, hvoraf det fremgår, at disse er af udenlandsk oprindelse.

Jeg kan af forskellige grunde ikke tilslutte mig dette synspunkt. Først og fremmest er det ikke korrekt, at det væsentligste kendetegn — eller i det mindste den vigtigste egenskab — ved »souvenirs« er, at de er fremstillet på stedet. Ved »souvenir« forstår man sprogligt en genstand, der tjener til erindring om en ting, et sted eller en

begivenhed, enten på grund af selve genstandens motiv (jeg tænker på skildringen af monumenter eller smukke ting i naturen) eller på grund af varens købssted eller på grund af begge disse forhold. I nærværende sag omhandler de omtvistede bestemmelser en særlig form for »souvenirs«, nemlig genstande, der normalt sælges til turister, og som tjener til erindring om et bestemt sted, de har besøgt. Det er ikke min opfattelse, at turister tilskyndes til at købe en af disse genstande ud fra den overbevisning, at disse er fremstillet på stedet. Det er således almindelig kendt, at de pågældende artikler ofte er fremstillet andetsteds (jeg tænker her på de talrige gengivelser af Eiffeltårnet eller Frihedsgudinden — eller også de talrige venezianske gondoler en miniature). Det væsentligste kendetegn ved »souvenirs«, som indebærer, at de tjener til erindring om steder, man har besøgt, består især i deres motiver og i den omstændighed, at de købes på stedet. Bestemmelsen om, at indførte produkter skal være forsynet med en oprindelsesbetegnelse, udgør derfor en foranstaltning, som ikke er nødvendig af hensynet til hverken forbrugerbeskyttelse eller god handelsskik, og som udelukkende indebærer en uberettiget begrænsning i de frie varebevægelser.

Det forholder sig anderledes med typiske produkter henhørende til lokalt håndværk. For disse genstande er det korrekt, at køberen går ud fra, at de er fremstillet på stedet, og det er klart, at den, som køber disse genstande uden at vide, at de i virkeligheden har oprindelse i udlandet, er offer for en handelsmæssig uredelighed. I dette tilfælde er det derfor utvivlsomt nødvendigt — og således i overensstemmelse med fællesskabsretten — med en passende forbrugerbeskyttelse. De omstridte irske bestemmelser omhandler imidlertid som bekendt smykker af ædelt eller uædelt metal, som udgør »souvenirs fra Irland«, og ikke karakteristisk, lokalt fremstillet kunsthåndværk. Det er således uberettiget at kræve, at indførte produkter med de nævnte kendetegn skal forsynes med en oprindelsesbetegnelse eller med en oplysning om, at de har oprindelse i udlandet.

Under alle omstændigheder tvivler jeg på, at forbrugerbeskyttelse og god handelsskik — også for så vidt angår karakteristisk, lokalt fremstillet kunsthåndværk — ikke kan opnås ved hjælp af andre midler end en oplysning om, at varen er af udenlandsk oprindelse. De samme mål kan og bør fremmes ved et krav om, at indenlandske fabrikanter forsyner deres produkter med en oprindelsesbetegnelse. Den eventuelle omkostningsforøgelse udlignes i dette tilfælde ved den fortrinsstilling, som åbenbart vil komme de indenlandske producenter til gode på markedet, og som resulterer i en forventet bedre omsætning.

Dette punkt må behandles mere indgående. Også med hensyn til de her omhandlede »souvenirs«, som er omfattet af de irske bestemmelser, er det muligt — og tilmed let — at oplyse forbrugeren om deres oprindelse ved at kræve, at indenlandske produkter skal forsynes med en oprindelsesbetegnelse. Den omstændighed, at man ikke har benyttet sig af denne mulighed, bekræfter, at den irske stat har valgt en ordning, som snarere er til fordel for indenlandske produkter — også omkostningsmæssigt; det kan derfor ikke benægtes, at der har fundet en forskelsbehandling sted mellem

indenlandske produkter og indførte produkter, som har medført en begrænsning af samhandelen inden for Fællesskabet. Selv om man således antager, at det er nødvendigt at beskytte forbrugeren mod risikoen for køb af udenlandsk fremstillede »souvenirs«, er den omstændighed, at der er blevet pålagt en i forhold til målsætningen uforholdsmæssig stor byrde — idet man har foretrukket at pålægge de udenlandske produkter byrder i stedet for at kræve, at indenlandske produkter skal forsynes med en oprindelsesbetegnelse — ensbetydende med en krænkelse af EØF-traktatens artikel 36 in fine.

4. På grundlag af disse betragtninger foreslår jeg derfor, at Domstolen giver Kommissionen medhold i den sag mod Irland, som er anlagt den 28. april 1980, og således statuerer, at den sagsøgte stat har undladt at opfylde de forpligtelser, der påhviler medlemsstaterne i medfør af EØF-traktatens artikel 30, ved at opretholde lovgivningens forbud mod at indføre, sælge eller udstille smykker med henblik på salg, som er fremstillet i udlandet, medmindre de er forsynet med et mærke, hvoraf det fremgår, at de er af udenlandsk oprindelse.