

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT

CHRISTINE STIX-HACKL

fremsat den 20. marts 2003¹

I — Indledende bemærkninger

1. I den foreliggende sag skal det undersøges, hvorvidt en given national lovgivning er forenelig med proportionalitetsprincippet, effektivitetsprincippet og princippet om domstolsbeskyttelse af de subjektive rettigheder, der er tillagt i henhold til Fællesskabets retsorden, og som er nedfældet i traktaten og fremgår af Domstolens praksis.

13. december 1995 om indførelse af en ordning for gensidig information om nationale foranstaltninger, der fraviger princippet om frie varebevægelser inden for Fællesskabet³.

1. Direktiv 1999/5

II — Retsforskrifter

3. Direktivet har ifølge artikel 1 til formål at fastlægge de retlige rammer for markedsføring, fri bevægelighed og ibrugtagning i Fællesskabet af radioudstyr og teleterminaludstyr.

A — *Fællesskabsretlige bestemmelser*

2. De i den foreliggende sag omhandlede bestemmelser er Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 1999/5/EF af 9. marts 1999 om radio- og teleterminaludstyr samt gensidig anerkendelse af udstyrets overensstemmelse² og Europa-Parlamentet og Rådets beslutning nr. 3052/95/EF af

4. Direktivets artikel 2, litra c), definerer radioudstyr som »et produkt eller en relevant komponent heri til kommunikation ved hjælp af udsendelse og/eller modtagelse af radiobølger inden for frekvensbånd, der er allokeret til jord- eller rumbaseret radiokommunikation«.

1 — Originalsprog: tysk.

2 — EFT L 91, s. 10.

3 — EFT L 321, s. 1.

5. Direktivets artikel 3 bestemmer, at visse væsentlige krav finder anvendelse på alt apparatur. Radioudstyr skal konstrueres således, at det effektivt udnytter det frekvensbånd, der er allokeret til jord-/rum-baseret radiokommunikation og satellitresourcer, således at skadelig interferens undgås.

6. Det følger af artikel 5, at når apparaturet opfylder de relevante harmoniserede standarder eller dele heraf, hvis referencenumre er offentliggjort i *De Europæiske Fællesskabers Tidende*, opfylder apparatet de væsentlige krav, der er anført i artikel 3, og som er dækket af disse harmoniserede standarder eller dele heraf.

7. Direktivets artikel 6, stk. 1, bestemmer:

»Medlemsstaterne sikrer, at apparatur kan markedsføres, hvis og kun hvis det opfylder de relevante væsentlige krav i artikel 3, og de øvrige relevante bestemmelser i dette direktiv, når det er installeret korrekt og vedligeholdes og anvendes efter hensigten. Det må ikke underkastes yderligere national regulering for så vidt angår markedsføringen.«

8. Direktivets artikel 6, stk. 4, har følgende ordlyd:

»Når der er tale om radioudstyr, der benytter frekvensbånd, hvis brug ikke er harmoniseret i hele Fællesskabet, skal fabrikanten eller dennes befuldmægtigede inden for Fællesskabet, eller den person, der er ansvarlig for markedsføringen af udstyret, underrette den nationale myndighed, der i den pågældende medlemsstat er ansvarlig for frekvensbåndforvaltning, om, at udstyret påtænkes markedsført på denne medlemsstats nationale marked.

Underretningen skal ske mindst fire uger, inden markedsføringen indledes, og skal omfatte oplysninger om udstyrets radiotekniske specifikationer (herunder navnlig frekvensbånd, kanalseparation, modulationstype og RF-styrke) og identifikationsnummeret for det underrettede organ, der er omhandlet i bilag IV eller V.«

9. Direktivets artikel 7, stk. 1 og 2, bestemmer:

»1. Medlemsstaterne tillader, at apparatur tages i brug i overensstemmelse med det formål, hvortil det er konstrueret, når det er i overensstemmelse med de relevante væsentlige krav i artikel 3 og andre relevante bestemmelser i direktivet.

2. Uanset stk. 1 og med forbehold af til-ladelsesvilkårene for ydelse af den pågæl-dende tjeneste i overensstemmelse med fællesskabslovgivningen kan medlems-staterne kun begrænse ibrugtagning af radioudstyr med begrundelse i en effektiv og korrekt brug af frekvensbåndet, hin-dring af skadelig interferens eller hensynet til den offentlige sundhed.«

dige foranstaltninger på sit område til at trække apparaturet tilbage fra markedet eller hindre brugen heraf, forbyde dets markedsføring eller ibrugtagning eller ind-skrænke dets frie bevægelighed.«

10. Direktivets artikel 8, stk. 1, bestemmer:

»Medlemsstaterne må ikke forbyde, begrænse eller hindre markedsføring eller ibrugtagning på deres område af apparatur, som er forsynet med den i bilag VII omhandlede CE-mærkning, der angiver, at apparaturet opfylder alle kravene i dette direktiv, herunder de i kapitel II omhand-lede procedurer for overensstemmelses-vurdering. Denne bestemmelse berører ikke artikel 6, stk. 4, artikel 7, stk. 2, eller arti-kel 9, stk. 5.«

12. Ifølge direktivets artikel 12, stk. 1, skal apparatur, der opfylder alle relevante væsentlige krav, være forsynet med CE-overensstemmelsesmærkningen som beskrevet i bilag VII.

13. Direktivets artikel 19, stk. 1, bestem-mer:

»Medlemsstaterne vedtager og offentliggør de nødvendige love og administrative bestemmelser for at efterkomme direktivet senest den 7. april 2000. De underretter straks Kommissionen herom. De anvender disse love og bestemmelser fra den 8. april 2000

[...]«

11. Direktivets artikel 9, stk. 1, har føl-gende ordlyd:

2. Beslutning nr. 3052/95

14. Beslutningens artikel 1 bestemmer:

»Hvis en medlemsstat konstaterer, at apparatur, som ligger inden for dette direktivs anvendelsesområde, ikke opfylder direktivets krav, træffer den alle nødven-

»Træffer en medlemsstat foranstaltning til at hindre fri omsætning eller markedsføring

af en bestemt produktmodel eller -type, der lovligt er fremstillet eller markedsført i en anden medlemsstat, underretter den Kommissionen herom, når foranstaltningen direkte eller indirekte bevirker:

øjede til at træffe sådanne foranstaltninger, dog ikke for retsafgørelser.

— et generelt forbud

Er en bestemt produktmodel eller -type omfattet af flere foranstaltninger, der træffes på samme materielle grundlag og efter identiske procedurer, gælder underretningspligten kun den af foranstaltningerne, der først blev truffet.

— et afslag på markedsføringstilladelse

2. Artikel 1 finder ikke anvendelse på:

— en ændring af den pågældende produktmodel eller -type som betingelse for produktets markedsføring eller forbliven på markedet eller

— foranstaltninger, der udelukkende træffes i henhold til fællesskabsbestemmelser om harmonisering

— en tilbagetrækning fra markedet.«

— foranstaltninger, som Kommissionen underrettes om i kraft af særlige bestemmelser

15. Beslutningens artikel 3 i bestemmer:

— foranstaltninger, som Kommissionen underrettes om på udkaststadiet i henhold til særlige fællesskabsbestemmelser

»1. Underretningspligten efter artikel 1 gælder for foranstaltninger truffet af de af medlemsstaternes myndigheder, der er bef-

— foranstaltninger, såsom retssikrende foranstaltninger eller undersøgelser, der alene træffes med henblik på at

fremme den i artikel 1 omhandlede egentlige foranstaltning

administrative sanktioner, supplerende straf samt de hermed forbundne indsigelses-procedurer (herefter »lov nr. 689/81«)⁵.

— foranstaltninger, der alene har til formål at beskytte den offentlige sædelighed eller den offentlige orden

1. Postloven

— foranstaltninger, der vedrører brugte genstande, der på grund af alder eller brug er blevet uegnet til markedsføring eller til at forblive på markedet.

17. Artikel 398 bestemmer:

3. Er der anlagt sag til prøvelse af den i stk. 1 omhandlede egentlige foranstaltning, har dette i intet tilfælde opsættende virkning for anvendelsen af artikel 1.«

»1. Produktion af eller indførsel til det nationale område med henblik på handel eller anvendelse af enhver art af elektriske apparater eller udstyr, radioapparater eller elektriske ledninger og kabler, der ikke opfylder de bestemmelser, der fastsættes med henblik på at forebygge og fjerne forstyrrelser af radiokommunikation, er forbudt.

B — Nationale bestemmelser

16. De væsentligste bestemmelser i italiensk ret findes i Codice postale (herefter »postloven«)⁴, der er fastsat ved dekret fra Republikkens præsident nr. 156 af 29. marts 1973, såvel som lov nr. 689 af 24. november 1981, hvori der er fastsat

2. Sådanne bestemmelser, der også fastsætter metoder for at efterprøve overensstemmelsen, offentliggøres ved dekret fra ministeren for post og telekommunikation i samarbejde med ministeren for industri, handel og håndværk i overensstemmelse med direktiver fra De Europæiske Fællesskaber.

⁴ — Dekret fra republikkens præsident (DPR), postloven, GURI S.O. nr. 113 af 3.5.1973.

⁵ — GURI S.O. nr. 329 af 30.11.1981.

3. Markedsføring og indførsel med henblik på handel af det i stk. 1 nævnte apparatur kræver udstedelse af typegodkendelsesattest, mærkning, overensstemmelsesattest eller fremlæggelse af en erklæring om overensstemmelse som fastsat i det i stk. 2 nævnte dekret.

4. Ved dekret udstedt af ministeren for post og telekommunikation i samarbejde med ministeren for industri, handel og håndværk udpeges de organer eller institutioner, der udsteder overensstemmelsesmærker eller -attester som omhandlet i foregående stykke.«

18. De omhandlede bestemmelser i artikel 398, stk. 2, er fastsat i ministerielt dekret af 15. juli 1977⁶, som er ændret ved ministerielt dekret af 8. november 1996⁷.

19. I postlovens artikel 399 bestemmes det, at overtrædelse af bestemmelserne i artikel 398 straffes med bøde.

2. Lov nr. 689/81

20. Artikel 18-23 i lov nr. 689/81 fastsætter procedureregler vedrørende de faktiske konstateringer, sanktioner og indsigelsesprocedurer.

6 — GURI nr. 226 af 20.8.1977.

7 — GURI nr. 274 af 22.11.1996.

21. Artikel 20, stk. 4, i lov nr. 689/81 bestemmer:

»Der skal altid ske administrativ konfiskation af de genstande, hvis fremstilling, brug, ihændehaveelse, besiddelse eller overdragelse udgør en administrativ overtrædelse, også selv om der ikke udstedes betalingspålæg.«

22. Hvad angår fortolkningen af ovenstående bestemmelser har Giudice di pace henvist til Corte suprema di cassazione praksis, hvorefter en klage over en administrativ overtrædelse udelukkende vedrører spørgsmålet om, hvorvidt sanktionen er lovlig. Der tillades ikke nogen intervention, adcitation eller regressøgsmål. Da indsigelsesproceduren er begrænset til spørgsmålet om, hvorvidt sanktionen mod den person, som har begået en administrativ overtrædelse, er lovlig, kan den første sælger — i sager, hvor der sker flere successive salg — ikke direkte over for forvaltningen gøre gældende, at det apparat, der er beslaglagt hos erhververen, er foreneligt med loven.

23. Den Italienske Republik gennemførte ikke direktiv 1999/5 i national ret inden for den fastsatte frist. Ministeriet for Kommunikation udstedte imidlertid i maj 2000

et cirkulære, hvorefter myndighederne har pligt til at iagttage direktivets bestemmelser for så vidt angår markedsføring og ibrugtagning.

III — Sagens faktiske omstændigheder og retsforhandlingerne i hovedsagen

24. Det fremgår af sagens akter, at firmaet Safalero Srl (herefter »Safalero«) fremstiller modelfly med forbrændingsmotorer eller elektriske motorer, der kan fjernstyres ved hjælp af radiojernstyringsapparater. Virksomheden fremstiller modelflyene, men ikke fjernstyringsapparaterne, som er en nødvendig komponent ved anvendelsen af modelflyene. Disse indføres fra medlemsstater i Den Europæiske Union, hvorefter de distribueres af Safalero, der sælger fuldstændige samlesæt, der indeholder modelflyet, motoren og fjernstyringsapparatet, til detailhandlerne i og uden for Italien.

25. Den 8. februar 2000 indfandt postpolitiet sig i virksomheden Vitale i Genova og beslaglagde syv radiojernstyringsapparater, som virksomheden havde købt af Safalero, og som Safalero havde indført fra andre medlemsstater. Politiet anførte, at varerne ikke var forsynet med det efter postlovens artikel 398, påkrævede typegodkendelsesmærke. Vitale

klagede til Prefetto di Genova, som imidlertid ved afgørelse af 26. april 2000 afviste klagen, pålagde Vitale en bøde på 33 000 ITL og beordrede det tidligere beslaglagte udstyr konfiskeret med henblik på destruktion. Vitale reagerede ikke i forhold hertil.

26. Ved protokollater af 17. februar 2000 gjorde postpolitiet gældende, at Safalero ikke havde overholdt postlovens artikel 398 og 399, og pålagde Safalero en administrativ bøde på 100 000 ITL for hver konstateret overtrædelse.

27. Den 18. april 2000 påklagede Safalero disse afgørelser administrativt over for Prefetto di Genova og fremsatte begæring om ophævelse af beslaglæggelsen. Den 21. april 2000 afviste Prefetto di Genova Safaleros klage og begæring om ophævelse af beslaglæggelsen og pålagde Safalero en bøde på 300 000 ITL. Den 22. juni 2000 anlagde Safalero sag ved Giudice di pace di Genova til prøvelse af præfektens afgørelse og gjorde gældende, at beslutningen om beslaglæggelse af fjernstyringsapparaterne udgjorde et »generelt forbud« i den forstand, hvori udtrykket er anvendt i beslutning nr. 3052/95, og som Kommissionen havde skullet underrettes om. Safalero gjorde desuden gældende, at en sådan beslaglæggelse også er i strid med proportionalitetsprincippet, der er sikret i Fællesskabets retsorden.

28. Ifølge forelæggelseskendelsen fremgår det, at det omhandlede apparaturs overensstemmelse er blevet bekræftet, også af præfektmyndigheden i Genova.

IV — De præjudicielle spørgsmål

29. Giudice di pace di Genova har ved kendelse af 4. januar 2000, indgået til Domstolens Justitskontor den 11. januar 2000, anmodet Domstolen om at besvare følgende præjudicielle spørgsmål i sagen mellem Safalero og Prefetto di Genova.

»1) Er proportionalitetsprincippet, effektivitetsprincippet og princippet om domstolsbeskyttelse af de rettigheder, der tillægges i henhold til Fællesskabets retsorden, og som enten er nedfældet i traktaten eller udformet og fastlagt i Domstolens praksis, forenelige med de procedure- og sanktionsregler, der ifølge italiensk lov nr. 689 af 24. november 1981 gælder for administrative overtrædelser, når

— den person, der antages at have begået overtrædelser, ikke ad rettens vej kan anfægte en foranstaltning, som forvaltningen har truffet, før forvaltningen selv, der herved ikke er bundet af frister, har truffet afgørelse om betalingspålæg eller konfiskation

— det ikke tillades den person, der er umiddelbart og individuelt berørt af

en af forvaltningen truffet foranstaltning, ad rettens vej at anfægte denne, såfremt den er blevet truffet over for andre personer

— det ikke tillades den person, der er umiddelbart og individuelt berørt af en foranstaltning, som forvaltningen har truffet over for andre personer, at være part, f.eks. ved på eget initiativ at intervenere i den sag, disse personer har anlagt til anfægtelse af foranstaltningen

— der for overtrædelser, der har en rent administrativ karakter, og for hvilke hovedsanktionen, der er en økonomisk sanktion, består i betaling af et pengebeløb, der endda som regel er beskeden, gælder en regel om en tillægssanktion i form af konfiskation af varerne, som ikke kan ændres af domstolene?

2) Er artikel 10 EF og 249 EF til hinder for, at medlemsstaterne anvender bestemmelser, som er i strid med Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 1999/5/EF af 9. marts 1999 om radio- og teleterminaludstyr samt gen-

sidig anerkendelse af udstyrets overensstemmelse:

— i den periode, som fastsat til gennemførelse af direktivet

— efter udløbet af fristen for direktivets gennemførelse?

31. Ved skrivelse af 5. august 2002 meddelte den nationale ret, at den ved kendelse af 30. juli 2002 havde besluttet at opretholde det første spørgsmål.

A — Formaliteten vedrørende de præjudicielle spørgsmål

1. Parternes argumenter

Såfremt dette besvares bekræftende, hvad menes da med det fællesskabsretlige begreb »foranstaltninger, der kan bringe virkeliggørelsen af det i direktivet foreskrevne resultat i alvorlig fare?«

32. Ifølge den italienske regering skal de præjudicielle spørgsmål [det præjudicielle spørgsmål] afvises. Der henvises nemlig ikke til nogen bestemt bestemmelse i den afledte fællesskabsret, som den nationale ret skal fortolke.

V — Om de præjudicielle spørgsmål

30. Ved skrivelse af 20. juni 2002 spurgte Domstolen den nationale ret, om den, henset til Radiosistemi-dommen⁸, fortsat ønskede at opretholde sin anmodning om en præjudiciel afgørelse.

33. Spørgsmålet om lovligheden af beslaglæggelsen vedrører således en helt anden sag, nemlig sagen mod Vitale, og dermed ikke den foreliggende sag, som har givet anledning til anmodningen om en præjudiciel afgørelse. Såfremt Domstolen tillod den person, der har begået overtrædelsen, at intervenere, ville den nationale ret ikke have nogen mulighed for at påvirke beslaglæggelsen, og Domstolens svar på det præjudicielle spørgsmål ville ikke have nogen betydning for de for den nationale ret verserende sager.

⁸ — Dom af 20.6.2002, forenede sager C-388/00 og C-429/00, Sml. I, s. 5845.

34. Den franske regering er af den opfattelse, at det blot er det første spørgsmål, andet led, som kan fremmes til realitetsbehandling, idet de andre spørgsmål er af rent hypotetisk karakter eller udelukkende vedrører Vitale.

37. I den foreliggende sag skal det undersøges, hvorvidt det er åbenbart, at der ikke er nogen forbindelse mellem den nationale rets anmodning om en fortolkning af fællesskabsretten og sagens genstand¹⁰.

35. Kommissionen har anført, at en besvarelse af det tredje og fjerde led af det første præjudicielle spørgsmål ikke har nogen betydning for den konkrete retssag ved den nationale domstol. Derimod kan det første og andet led af første spørgsmål fremmes til realitetsbehandling. Med henvisning til det første led af det første præjudicielle spørgsmål har Kommissionen under retsmødet fremhævet, at der selv efter en konfiskation kan være interesse i at anfægte beslaglæggelsen.

38. Det tredje led af det første præjudicielle spørgsmål vedrører den situation, hvor det ikke tillades den person, der er »umiddelbart og individuelt« berørt af en af forvaltningen truffet foranstaltning, ad rettens vej at anfægte denne, såfremt den er blevet truffet over for andre personer.

2. Stillingtagen

36. Ifølge Domstolens praksis »kan Domstolen kun afslå at træffe afgørelse vedrørende et præjudicielt spørgsmål fra en national retsinstans, når det klart fremgår, at den ønskede fortolkning af fællesskabsretten savner enhver forbindelse med realiteten i hovedsagen eller dennes genstand, når problemet er af hypotetisk karakter, eller når Domstolen ikke råder over de faktiske og retlige oplysninger, som er nødvendige for, at den kan foretage en saglig korrekt besvarelse af de stillede spørgsmål«⁹.

39. Da Vitale ikke ad rettens vej har anfægtet den foranstaltning, der er foretaget mod virksomheden, findes der heller ikke en egentlig retssag, hvor Safalero har mulighed for at intervenere. Spørgsmålet om, hvorvidt fællesskabsretten stiller krav om en sådan mulighed, er således et hypotetisk spørgsmål, som Domstolen ikke skal besvare.

40. Det fjerde led af første præjudicielle spørgsmål omhandler foranstaltninger i form af tillægssanktioner, som ikke kan ændres efter rettens skøn, og som består i

⁹ — Dom af 22.1.2002, sag C-390/99, Canal Satélite Digital, Sml. I, s. 607, præmis 19, og af 13.3.2001, sag C-379/98, PreussenElektra, Sml. I, s. 2099, præmis 39.

¹⁰ — Se i samme retning dom af 16.6.1981, sag 126/80, Salonia, Sml. s. 1563, præmis 6, og kendelse af 26.1.1990, sag C-286/88, Falciola, Sml. I, s. 191, præmis 8 ff.

konfiskation af varerne, over for overtrædelser, der har en rent administrativ karakter, og for hvilke hovedsanktionen, der er en økonomisk sanktion, består i betaling af et pengebeløb, der endda som regel er beskedent.

princippet og princippet om domstolsbeskyttelse af de rettigheder, der er tillagt i henhold til Fællesskabets retsorden.

41. Da der ikke i hovedsagen er idømt nogen form for tillægssanktioner til beslaglæggelsen, skal det fjerde delspørgsmål heller ikke besvares.

44. Som den franske regering ganske rigtigt har påpeget, er udtrykket umiddelbart og individuelt, som anvendt i det præjudicielle spørgsmål, forkert og misvisende, idet denne sag vedrører en procedure for administrative myndigheder i en medlemsstat.

42. Domstolen skal således udelukkende besvare det første og andet led af det første præjudicielle spørgsmål. Disse må dog forstås således, at de ikke vedrører de nationale bestemmelsers forenelighed med fællesskabsretten, men derimod fortolkningen af denne.

1. Parternes argumenter

45. Virksomheden *Safalero* er af den opfattelse, at det også er nødvendigt at beskytte importøren af radiofjernstyringsapparater mod beslaglæggelse af varen hos en detailhandler, idet en sådan foranstaltning også kan have negative konsekvenser for importøren af varen. Det er således ikke kun importørens position på markedet, der vil blive påvirket af varernes manglende omsættelighed, men han risikerer også at blive part i en retssag anlagt af detailhandleren.

B — *Det første — og herefter eneste — præjudicielle spørgsmål*

43. Den foreliggende sag vedrører spørgsmålet, om lov nr. 689/81 kan forenes med proportionalitetsprincippet, effektivitets-

46. De omtvistede bestemmelser strider i henhold til Corte di Cassationes fortolk-

ning mod effektivitetsprincippet og princippet om domstolsbeskyttelse. Ved artikel 20, stk. 4, i lov nr. 689/81 er begrebet obligatorisk konfiskation blevet gjort generelt. Beslaglæggelse af, og så meget desto mere, konfiskation af varer, der ganske vist er i overensstemmelse med forskrifterne, men som ikke er påført den nødvendige godkendelsesetiket, udgør foranstaltninger med tilsvarende virkning som omhandlet i artikel 28 EF. Henset til overtrædelsens beskedne omfang er indgrebet ikke proportionalt.

47. Bestemmelserne i lov nr. 689/81 er således ikke forenelige med fællesskabsretten.

48. Den *italienske regering* er af den opfattelse, at de omtvistede bestemmelser er udtryk for de vide skønsmæssige beføjelser, som medlemsstaterne råder over ved fastsættelse af sanktioner. Fællesskabsretten opstiller ikke nogen begrænsninger i den henseende, da den foreliggende sag ikke vedrører procedureregler med henblik på at nå mål, der forfølges med fællesskabsretlige bestemmelser. Det er ikke et spørgsmål om at sikre Safalero retten til at forsvare sig, idet sagen udelukkende vedrører Vitale, hvis overtrædelse af loven er genstand for den omhandlede procedure. Det strafretlige og administrative ansvar er udelukkende personligt. I den foreliggende sag er to selskaber skyldige i to forskellige overtrædelser af loven med hensyn til de samme varer.

49. Ifølge den *franske regering* adskiller den foreliggende sag sig i visse henseender fra Radiosistemi-sagen. Den måde, hvorpå domstolsbeskyttelse er sikret i italiensk ret, er forenelig med de krav, fællesskabsretten opstiller, eftersom Safalero har flere muligheder for at gøre sine krav gældende.

50. *Kommissionen* er af den opfattelse, at princippet om en effektiv domstolsbeskyttelse er tilsidesat ved lov nr. 689/91, idet der ikke forekommer nogen form for beskyttelse i den i det præjudicielle spørgsmåls første led omhandlede situation. Det forhold, at det kun er den, over for hvem beslaglæggelsen er foretaget, der har mulighed for at anlægge sag, udgør en yderligere hindring, idet begrebet »*interessati*« fortolkes snævert.

51. Det følger derimod af fællesskabsretten, at enhver, der har lidt skade som følge af en foranstaltning, skal sikres domstolsbeskyttelse. De nationale retter skal således fra sag til sag afgøre, om parten har spørgsmålskompetence.

52. Kommissionen har desuden anført, at bestemmelserne i lov nr. 689/81 ikke er forenelige med princippet om effektiv domstolsbeskyttelse, idet en person, der er umiddelbart berørt af en foranstaltning, som er rettet mod en anden person, ikke ad rettens vej kan anfægte denne, idet den nationale lov er til hinder for, at andre end foranstaltningens direkte adressat kan anlægge sag. Proportionalitetsprincippet er derimod ikke relevant i denne sammenhæng.

af en national bestemmelse, som ikke er forenelig med fællesskabsretten, kan anses for forenelig med fællesskabsretten, har Domstolen ligeledes allerede afgjort. Ifølge Domstolens faste praksis, således som fastslået i *Radiosistemi-dommen*, »er den strafferetlige eller en anden sanktion for overtrædelse af en national restriktiv foranstaltning, der er erklæret uforenelig med fællesskabsretten, lige så uforenelig med fællesskabsretten som selve restriktionen«¹².

2. Stillingtagen

53. Der er ikke behov for at undersøge, om den forbudsbestemmelse, som er anvendt af de italienske myndigheder ved pålæggelse af sanktionen, er forenelig med fællesskabsretten, idet Domstolen allerede har besvaret dette spørgsmål benægtende i *Radiosistemi-dommen*. En bestemmelse i national lovgivning, der tilsidesætter et i fællesskabsretten fastsat forbud, er ikke forenelig med denne¹¹.

55. »Af denne grund må en sanktionsordning, der har til formål at sikre gennemførelsen af nationale bestemmelser, der ikke er i overensstemmelse med fællesskabsbestemmelserne, anses for at være i strid med fællesskabsretten, uden at det er nødvendigt at bedømme dens overensstemmelse med forbuddet mod forskelsbehandling eller proportionalitetsprincippet«¹³.

56. Det skal endvidere anses for godtgjort, at den krævede tilknytning til fællesskabsretten, som er nødvendig ved anvendelse af den domstolsbeskyttelse, der følger af fællesskabsretten, foreligger. Det er således — i det mindste med henvisning til *Radio-sistemi-dommen* — ubestridt, at Safalero er beskyttet af fællesskabsbestemmelserne. Safalero kan således påberåbe sig de direkte anvendelige bestemmelser i direktiv 1999/5

54. Spørgsmålet om, hvorvidt en sanktion, som er pålagt på grund af en overtrædelse

12 — Dommen i de forenede sager C-388/00 og C-429/00 (se fodnote 8), præmis 78, dom af 28.3.1979, sag 179/78, *Rivoira m.fl.*, Sml. s. 1147, præmis 14, og af 16.12.1981 sag 269/80, *Tymen*, Sml. s. 3079, præmis 16 og 17.

13 — Dommen i de forenede sager C-388/00 og C-429/00 (se fodnote 8), præmis 79.

11 — Dommen i de forenede sager C-388/00 og C-429/00 (se fodnote 8).

og — for så vidt angår perioden inden gennemførelsesfristens udløb og områder, som endnu ikke er harmoniserede — bestemmelserne om de frie varebevægelser.

57. De to præjudicielle spørgsmål, der kan antages til realitetsbehandling, vedrører to forskellige forhold, hvor det ifølge italiensk ret ikke er muligt at anlægge sag, nemlig i tilfælde af betalingspålæg eller konfiskation (første led) eller når foranstaltningen er truffet over for andre personer (andet led).

a) Første led af det præjudicielle spørgsmål

58. Svaret på det første led af det præjudicielle spørgsmål må søges i princippet om en effektiv domstolsbeskyttelse, og i den forbindelse skal jeg bemærke, at kravet om en domstolsprøvelse udspringer af medlemsstaternes fælles forfatningstraditioner og er hjemlet i artikel 6 og 13 i den europæiske konvention om beskyttelse af menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder¹⁴.

14 — Dom af 6.12.2001, sag C-269/99, Kühne m.fl., Sml. I, s. 9517, præmis 57, domme af 11.1.2001, sag C-1/99, Kofisa Italia, Sml. I, s. 207, præmis 46, og sag C-226/99, Siples, Sml. I, s. 277, præmis 17, samt dom af 27.11.2001, sag C-424/99, Kommissionen mod Østrig, Sml. I, s. 9285, præmis 45.

59. Jeg skal desuden erindre om, at »da der ikke findes fællesskabsretlige bestemmelser på området, tilkommer det imidlertid hver enkelt medlemsstat i sin interne retsorden at udpege de kompetente domstole og fastsætte de processuelle regler for sagsanlæg til sikring af beskyttelsen af de rettigheder, som fællesskabsrettens direkte virkning medfører for borgerne, men disse regler må dog ikke være mindre gunstige end dem, der gælder for tilsvarende søgsmål på grundlag af national ret (ækvivalensprincippet), og de må heller ikke i praksis gøre det umuligt eller uforholdsmæssigt vanskeligt at udøve de rettigheder, der tillægges i henhold til Fællesskabets retsorden (effektivitetsprincippet)«¹⁵.

60. Hvad angår søgsmålskompetencen har Domstolen fastslået, at »skønt det i princippet skal bestemmes efter national ret, hvilke borgere der har søgsmålskompetence og retlig interesse, kræver fællesskabsretten ikke desto mindre, at den nationale lovgivning ikke gør indgreb i retten til en effektiv retsbeskyttelse«¹⁶.

15 — Dom af 20.9.2001, sag C-453/99, Courage og Crehan, Sml. I, s. 6297, præmis 29, og af 10.7.1997, sag C-261/95, Palmisani, Sml. I, s. 4025, præmis 27. Se desuden dom af 15.9.1998, forenede sager C-279/96—C-281/96, Ansaldo Energia m.fl., Sml. I, s. 5025, præmis 16 og 27.

16 — Dom af 11.7.1991, forenede sager C-87/90—C-89/90, Verholen m.fl., Sml. I, s. 3757, præmis 24, af 15.5.1986, sag 222/84, Johnston, Sml. s. 1651, og af 15.10.1987, sag 222/86, Heylens m.fl., Sml. s. 4097.

61. De italienske bestemmelser, som er relevante i hovedsagen, særligt artikel 22 i lov nr. 689/81, er kendetegnet derved, at de ikke indeholder en passende domstolsbeskyttelse for den, som er berørt af foranstaltningen. Der mangler frem for alt angivelse af den frist, inden for hvilken den kompetente myndighed skal underrette om et betalingspålæg. Det bør desuden sikres, at den berørte råder over de nødvendige midler til domstolsbeskyttelse i tilfælde af beslaglæggelse og ikke kun i tilfælde af konfiskation.

b) Andet led af det præjudicielle spørgsmål

62. Jeg skal for det første bemærke, at det forhold, at der i den foreliggende sag er tale om to forskellige administrative foranstaltninger, nemlig mod Safalero og mod Vitale, ikke er ensbetydende med, at Safalero ikke skulle kunne opnå domstolsbeskyttelse i sagen mod Vitale. Det andet led af spørgsmålet vedrører netop en sådan situation.

63. Derudover skal det fastslås, hvilke personer der i en sådan sag er omfattet af de muligheder for domstolsbeskyttelse, der

følger af fællesskabsretten. Det skal herefter afgøres, hvilke af disse personer der har søgsmålskompetence i henhold til fællesskabsretten i tilfælde af ulovlige administrative sanktioner. Det er således et spørgsmål, om det udelukkende er den person, som sanktionen umiddelbart er rettet imod, som er omfattet af domstolsbeskyttelsen, eller om det skal udvides til også at omfatte visse andre personer.

64. Det i den foreliggende sag anvendte begreb »tredjemand« er ikke anvendeligt, idet det er for vidtrækkende og ubestemt. Det omfatter nemlig alle de personer, mod hvem sanktionen ikke direkte er rettet, uden at der herved sondres mellem de forskellige situationer i hver enkelt sag. Derved tages tredjemands eventuelle særlige forhold ikke i betragtning ved bedømmelsen af sagen.

65. I de omhandlede italienske bestemmelser — i hvert fald som de anvendes i praksis — sondres der ikke mellem de forskellige situationer, og navnlig foretages der ikke nogen undersøgelse af tredjemands særlige forhold. De italienske myndigheder er således ikke i stand til at undersøge, om en tredje person eventuelt har en retlig interesse, som er beskyttet i henhold til fællesskabsretten. Det forholder sig dermed således, at tredjemand i henhold til

gældende italiensk ret ikke er beskyttet af fællesskabsretten.

66. Ganske vist kræver fællesskabsretten ikke, at enhver tredjemand skal være omfattet af domstolsbeskyttelsen i en sag mod en anden person. Det strider imidlertid mod princippet om en effektiv domstolsbeskyttelse, når den nationale lov generelt udelukker retslig beskyttelse for alle andre end den person, over for hvem der er indledt en sag. I visse tilfælde kræver fællesskabsretten nemlig, at også tredje-mand er omfattet af domstolsbeskyttelsen.

67. I det følgende skal det derfor undersøges, hvorvidt forudsætningen i den foreliggende sag for, at selv en tredjemand — dvs. en anden person end den, som er part i sagen — på visse områder skal være omfattet af en domstolsbeskyttelse, er opfyldt.

68. I den foreliggende sag har Safalero med rette henvist til de økonomiske konsekvenser, som de af myndighederne foretagne

foranstaltninger har. I praksis forholder det sig nemlig således, at en virksomheds markedsposition påvirkes, når dens varer bliver beslaglagt. Beslaglæggelsen — og i særdeleshed tilintetgørelsen af varerne — har nemlig en afskrækkende effekt på køberne, dvs. detailhandlerne. Efterfølgende kan virksomheden således sandsynligvis kun sælge sine varer i begrænset omfang, eller i værste fald kan den slet ikke sælge sine varer. Dertil kommer den yderligere risiko for så vidt angår detailhandlerne, som allerede har erhvervet sådanne varer, at de udsættes for et civilt søgsmål.

69. For det andet er Safalero desuden ikke tredjemand i retlig forstand. Safalero har nemlig et kontraktforhold til både Vitale og de øvrige detailhandlere, som indebærer, at Safalero befinder sig i en situation, som er identisk med den situation, de personer, mod hvem sanktionen er foretaget, befinder sig i.

70. At nægte en sådan person — som i den foreliggende sag Safalero — domstolsbeskyttelse, indebærer i praksis, at det er umuligt for vedkommende at udøve de rettigheder, som vedkommende er tillagt i henhold til bestemmelserne om de frie varebevægelser og direktiv 1999/5. Ifølge italiensk ret er den, som rammes på denne måde, afhængig af, om den person, mod hvem foranstaltningen er direkte rettet, anlægger sag eller ej.

VI — Forslag til afgørelse

71. Jeg foreslår derfor, at Domstolen besvarer det forelagte præjudicielle spørgsmål som følger:

»Princippet om en effektiv domstolsbeskyttelse skal fortolkes således, at det under omstændigheder som de i hovedsagen foreliggende er til hinder for nationale bestemmelser, hvorefter:

- en person, der antages at have begået en overtrædelse, ikke ad rettens vej kan anfægte en foranstaltning, som forvaltningen har truffet, før forvaltningen selv, der herved ikke er bundet af frister, har truffet afgørelse om betalingspålæg eller konfiskation
- det ikke tillades en person, der er berørt af en af forvaltningen truffet foranstaltning, og som er beskyttet af fællesskabsrettens regler, ad rettens vej at anfægte denne, såfremt den er blevet truffet over for tredjemand.«