



Rättsfallssamlingen

FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT
PEDRO CRUZ VILLALÓN
föredraget den 28 januari 2014¹

Mål C-583/12

**Sintax Trading OÜ
mot
Maksu- ja Tolliameti**

(begäran om förhandsavgörande från Riigikohus (Estland))

”Tullmyndigheternas ingripande mot varor som misstänks göra intrång i immateriella rättigheter — Förordning (EG) nr 1383/2003 — Artikel 13.1 — Behörig myndighet avser att genomföra förfarande för att fastställa om intrång i immateriella rättigheter föreligger — Tullmyndigheternas behörighet att inleda förfarande för att fastställa om intrång i immateriell rättighet föreligger — Artikel 47 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna”

1. Begäran om förhandsavgörande avser gränsåtgärder i Estland mot varor som misstänktes göra intrång i formskydd. I detta mål ges domstolen på nytt möjlighet att tolka rådets förordning nr (EG) 1383/2003 (nedan kallad förordningen),² närmare bestämt med avseende på förfaranden enligt artikel 13.1 i förordningen som genomförs för att fastställa om intrång i immateriella rättigheter föreligger.
2. Riigikohus (högsta domstolen i Estland) har hänskjutit två tolkningsfrågor till domstolen, nämligen dels huruvida tullmyndigheterna själva får genomföra det förfarande som anges i artikel 13.1 och dels huruvida tullmyndigheterna själva får inleda förfarandet.
3. Frågorna har uppkommit i en tvist mellan Sintax Trading OÜ (nedan kallat Sintax) och Maksu-ja Tolliamet (den estniska skatte- och tullmyndigheten) (nedan kallad MTA) där MTA avslag Sintax begäran att frigöra varor som MTA hade kvarhållit på den grunden att de ansågs göra intrång i ett registrerat formskydd som innehades av OÜ Acerra (nedan kallat Acerra).

1 — Originalspråk: engelska.

2 — Förordning av den 22 juli 2003 om tullmyndigheternas ingripande mot varor som misstänks göra intrång i vissa immateriella rättigheter och om vilka åtgärder som skall vidtas mot varor som gör intrång i vissa immateriella rättigheter (EUT L 196, s. 7). Förordningen har tolkats i dom av den 12 februari 2009 i mål C-93/08, Schenker (REG 2009, s. I-903), av den 8 juli 2009 i mål C-302/08, Zino Davidoff (REG 2009, s. I-5671) och av den 1 december 2011 i de förenade målen C-446/09 och C-495/09 Philips (REU 2011, s. I-12435). Ytterligare rättspraxis finns beträffande den tidigare gällande lagstiftningen.

I – Tillämpliga bestämmelser

A – Unionslagstiftning

4. Gränsåtgärder utgör en viktig del av Europeiska unionens skydd för immateriella rättigheter. Förordningen är varken den första eller den sista unionsrättsliga lagstiftningsåtgärden på detta område.³ Faktum är att den, med verkan från den 1 januari 2014, upphävdes genom förordning nr 608/2013.⁴ Med hänsyn till tidpunkten för de aktuella åtgärdernas genomförande ska dock förordningen tillämpas på förevarande mål.

5. Skälen 2 och 3 i förordningen har följande lydelse:

”(2) Saluföring av varumärkesförfalskade och pirattillverkade varor och över huvud taget alla varor som gör intrång i immateriella rättigheter medför väsentlig skada för de tillverkare och handelsidkare som följer lagen och för rättighetshavarna samt vilseleder konsumenterna, som ibland också utsätts för hälso- och säkerhetsrisker. Sådana varor bör därför i möjligaste mån hindras från att släppas ut på marknaden, och i detta syfte bör åtgärder införas för att effektivt bekämpa denna olagliga verksamhet utan att den lagliga handeln hindras. Detta mål stämmer överens med insatserna i samma syfte på internationell nivå.

(3) Om varumärkesförfalskade och pirattillverkade varor samt överlag varor som gör intrång i immateriella rättigheter har sitt ursprung i eller kommer från tredje land, bör deras införsel till gemenskapens tullområde förbjudas, inbegripet deras omlastning, övergång till fri omsättning i gemenskapen, hänförande till ett suspensivt arrangemang och placering i en frizon eller ett frilager. Vidare bör ett lämpligt förfarande införas som gör det möjligt för tullmyndigheterna att ingripa för att på bästa sätt se till att detta förbud upprätthålls.”

6. Artikel 10 i förordningen har följande lydelse:

”De gällande bestämmelserna i den medlemsstat där varorna befinner sig i någon av de situationer som avses i artikel 1.1 skall tillämpas för att avgöra om det gjorts intrång i en immateriell rättighet enligt de nationella bestämmelserna.

De skall även tillämpas när det gäller att omedelbart underrätta den tullenhet eller det tullkontor som avses i artikel 9.1 om att förfarandet enligt artikel 13 inleds, såvida inte enheten eller kontoret själv genomför förfarandet.”

7. I artikel 13.1 i förordningen föreskrivs följande:

”Om det tullkontor som avses i artikel 9.1 inom tio arbetsdagar räknat från mottagandet av underrättelsen om uppskjutet frigörande eller kvarhållande inte har underrättats om att ett förfarande har inletts i enlighet med artikel 10 för att fastställa om intrång i en immateriell rättighet föreligger enligt de nationella bestämmelserna eller i förekommande fall inte har fått rättighetshavarens samtycke enligt artikel 11.1, skall varorna frigöras eller kvarhållandet hävas, under förutsättning att samtliga tullformaliteter fullgjorts.

3 — Förordningen upphävde (genom artikel 24) rådets förordning (EG) nr 3295/94 av den 22 december 1994 om åtgärder för att förhindra övergång till fri omsättning, export, återexport eller hänförande till ett suspensivt arrangemang av varumärkesförfalskade och pirattillverkade varor (EGT L 341, s. 8; svensk specialutgåva, område 2, volym 16, s. 77), som i sin tur upphävde (genom artikel 16) rådets förordning (EEG) nr 3842/86 av den 1 december 1986 om åtgärder för att förhindra övergång till fri omsättning av varumärkesförfalskade varor (EGT L 357, s. 1; svensk specialutgåva, område 2, volym 4, s. 213).

4 — Europaparlamentets och rådets förordning av den 12 juni 2013 om tullens säkerställande av skyddet för immateriella rättigheter och upphävande av rådets förordning (EG) nr 1383/2003 (EUT L 181, s. 15). Se artikel 38.

Denna tidsfrist kan vid behov förlängas med högst tio arbetsdagar.”

8. Kommissionens förordning (EG) nr 1891/2004⁵ innehåller regler om förordningens tillämpning. I skäl 1 anges följande:

”Genom förordning (EG) nr 1383/2003 införs gemensamma regler som har till syfte att förbjuda införsel, övergång till fri omsättning, utförsel, export, återexport, hänförande till ett suspensivt arrangemang eller uppläggning i en frizon eller ett frilager av varumärkesförfalskade och pirattillverkade varor och att effektivt bekämpa olaglig saluföring av sådana varor utan att för den skull hindra den lagliga handeln.”

B – Nationell lagstiftning

9. I 39.4 § och 39.6 § tolliseadus (den estniska tullagen) (nedan kallad TS) föreskrivs följande:

”4) Med avseende på varor som misstänkts göra intrång i en immateriell rättighet i den mening som avses i ... förordning (EG) nr 1383/2003 om tullmyndigheternas ingripande mot varor som misstänks göra intrång i vissa immateriella rättigheter och om vilka åtgärder som skall vidtas mot varor som gör intrång i vissa immateriella rättigheter ... ska rättighetshavaren, på grundval av en undersökning av varuprover, avge en skriftlig bedömning inom tio arbetsdagar från mottagandet av underrättelsen om kvarhållandet av varan. Rättighetshavaren ska inte erhålla ersättning för att avge bedömningen. ...

6) Tullmyndigheterna ska omedelbart skicka en kopia av rättighetshavarens bedömning till personen i fråga och denne kan inom tio dagar från mottagandet av kopian lämna in skriftliga invändningar mot bedömningen till tullmyndigheterna och bilägga relevant bevisning.”

10. I 45.1 § TS föreskrivs följande:

”Tullmyndigheterna ska förverka de varor som nämns i artiklarna 53, 57 och 75 i tullkodexen för gemenskapen och sälja dem, förstöra dem under tullövervakning eller lämna ut dem avgiftsfritt på det sätt som anges i 97 och 98 §§.”

11. I 6 § haldusmentluse seadus (förvaltningsprocesslagen) (nedan kallad HMS) föreskrivs följande:

”Förvaltningsorganet är skyldigt att utreda de omständigheter som har väsentlig betydelse för ärendet och, om nödvändigt, inhämta bevisning för detta på eget initiativ.”

II – Bakgrund och målet vid den nationella domstolen

12. Acerra är innehavare av ett i Estland registrerat formskydd för en flaska som registrerades den 15 februari 2010 med nummer 01563 ”Pudel” (flaska).

13. Den 6 december 2010 underrättade Acerra MTA om att Sintax försökte leverera en produkt till Estland som var fylld på flaskor med det registrerade utförandet.

5 — Kommissionens förordning (EG) nr 1891/2004 av den 21 oktober 2004 om fastställande av tillämpningsföreskrifter för rådets förordning (EG) nr 1383/2003 om tullmyndigheternas ingripande mot varor som misstänks göra intrång i vissa immateriella rättigheter och om vilka åtgärder som ska vidtas mot varor som gör intrång i vissa immateriella rättigheter (EUT L 328, s. 16). Se artikel 20 i förordningen.

14. Den 23 december 2010 gjorde MTA en kompletterande undersökning av en försändelse om 63 700 flaskor som ett ukrainskt företag hade skickat till Syntax. MTA konstaterade att det på grund av flaskornas likhet med det registrerade formskyddet fanns skäl att misstänka att det förelåg ett intrång i immateriella rättigheter. MTA kvarhöll i enlighet med beslut av den 27 december 2010 varorna i ett tullager.

15. MTA underrättade samma dag Acerra och bad Acerra göra en bedömning av de kvarhållna varorna. Acerra överlämnade den 6 januari 2011 bedömningen till MTA och gjorde i bedömningen gällande att de importerade flaskorna gjorde intrång i företagets immateriella rättigheter.

16. Syntax vidtog två åtgärder. Dels begärde Syntax den 18 januari 2011 att MTA skulle frigöra varorna, dels väckte Syntax den 7 februari 2011 talan mot Acerra i Harju Maakokhus (tingsrätten i Harju) och ifrågasatte giltigheten av Acerras formskydd.

17. Med avseende på begäran om att de kvarhållna varorna skulle frigöras informerade MTA Syntax, genom skrivelse av den 11 februari 2011, om att Acerra hade bedömt de flaskor som hade införts till Estland och ansett att de var identiska med bolagets registrerade formskydd. Enligt förordning nr 1383/2003 kunde MTA inte frigöra varorna eftersom de, enligt MTA, gjorde intrång i en immateriell rättighet. MTA hade inte behörighet att avgöra huruvida den immateriella rättigheten i fråga var giltig. Samma dag begärde Syntax på nytt att varorna skulle frigöras. Den 17 februari 2011 avslag MTA med en liknande motivering även denna begäran att frigöra varorna.⁶

18. Den 10 mars 2011 väckte Sintex talan vid Tallinna Halduskohus (förvaltningsdomstolen i Tallinn) och yrkade att varorna skulle frigöras. Den 3 juni 2011 förelade den domstolen MTA att fatta beslut om att frigöra varorna. MTA överklagade domen till Tallinna Ringkonnakohus (överrätten i Tallinn) som ogillade överklagandet i dom av den 19 januari 2012, men anförde andra domskäl. MTA överklagade domen till den hänskjutande domstolen avseende en rättsfråga.

19. Den 21 december 2011 ogillades Syntax yrkande om fastställelse av att formskyddet är ogiltigt samtidigt som det i föregående punkt nämnda överklagandet pågick. Domen av den 21 december 2011 har vunnit laga kraft och registreringen av formskyddet är således giltig.

III – Förfarandet och tolkningsfrågorna

20. I beslut av den 5 december 2012 vilandeförklarade Riigikohus målet och hänsköt följande tolkningsfrågor till domstolen för förhandsavgörande:

1. Kan det 'förfarande ... för att fastställa om intrång i en immateriell rättighet föreligger', till vilket det hänvisas i artikel 13.1 i förordning nr 1383/2003, också genomföras på tullkontoret, eller måste 'den behöriga myndigheten för ett avgörande i sakfrågan', vilken behandlas i kapitel III i förordningen, vara skild från tullmyndigheterna?
2. I skäl 2 i förordning nr 1383/2003 anges att ett av förordningens mål är införa åtgärder för att skydda konsumenterna och enligt skäl 3 ska ett lämpligt förfarande införas som gör det möjligt för tullmyndigheterna att ingripa för att på bästa sätt se till att förbudet mot att varor som gör intrång i immateriella rättigheter införs till gemenskapens tullområde upprätthålls, utan att den lagliga handel som anges i skäl 2 i förordningen och i skäl 1 i genomförandeförordning nr 1891/2004 hindras.

6 — Estland har angett att MTA, med hänsyn till den pågående rättegången om formskyddets giltighet, valde att inte fatta förvaltningsbeslut i frågan huruvida det förelåg intrång i en immateriell rättighet i den mening som avsågs i artikel 2.1 b i förordningen, eftersom ett sådant beslut i praktiken skulle leda till att varorna beslagtogs och förstördes.

Är det förenligt med dessa mål att de åtgärder som föreskrivs i artikel 17 i förordning nr 1383/2003 endast kan tillämpas om rättighetshavaren inleder det förfarande som nämns i artikel 13.1 i förordningen för att fastställa om det föreligger intrång i en immateriell rättighet eller ska det också vara möjligt för tullmyndigheterna att inleda ett sådant förfarande, för att på bästa sätt se till att målet uppfylls?”

21. Skriftliga yttranden har inkommit från Republiken Tjeckien, Republiken Estland och kommissionen. Muntlig förhandling har inte begärts och en sådan har inte heller hållits.

IV – Bedömning

22. Det är inte möjligt att bedöma tolkningsfrågorna utan att beakta såväl systemet med gränsåtgärder som inrättats genom förordningen som de estniska domstolarnas tolkning av de faktiska omständigheterna i förhållande till detta system. Jag ska därför först diskutera dessa två frågeställningar innan jag övergår till att bedöma tolkningsfrågorna som sådana.

A – Sakfrågan och det system som inrättats genom förordningen

23. För att skydda rättighetshavare, tillverkare och näringsidkare som följer lagen samt konsumenterna⁷ inrättas genom förordningen först och främst ett system där tullmyndigheterna ska ingripa mot varor som *misstänks* göra intrång i immateriella rättigheter,⁸ men där vissa åtgärder även ska vidtas mot varor som *gör* intrång i vissa immateriella rättigheter.

24. Med avseende på varor⁹ som misstänkts göra intrång i immateriella rättigheter kan gränsåtgärder av princip vidtas på rättighetshavarens ansökan,¹⁰ förutsatt att den bifalls av tullmyndigheterna.¹¹ Tullmyndigheterna skjuter upp frigörandet av eller kvarhåller varor som misstänks ha gjort intrång i en immateriell rättighet som omfattas av den bifallna ansökan, vid behov efter samråd med sökanden.¹² Om ansökan inte har lämnats in eller godkänts får tullmyndigheterna, om de finner tillräckliga skäl att misstänka att det rör sig om varor som gör intrång i en immateriell rättighet, skjuta upp frigörandet av varorna eller kvarhålla dem på eget initiativ i tre arbetsdagar för att rättighetshavaren ska kunna lämna in en sådan ansökan.¹³

25. Dessa åtgärder är dock till sin art tillfälliga. I artikel 13.1 i förordningen föreskrivs att för det fall tullmyndigheterna inte inom tio arbetsdagar från mottagandet av underrättelsen om uppskjutet frigörande eller kvarhållande inte har underrättats om att ett förfarande har inletts för att fastställa om intrång i en immateriell rättighet föreligger,¹⁴ ska varorna frigöras eller kvarhållandet hävas. Varor som anses göra intrång i en immateriell rättighet kan bli föremål för åtgärder enligt kapitel IV i förordningen, som bland annat förskriver eventuell förstörelse av varor som gör intrång i immateriell rättighet.¹⁵

7 — Skäl 2 i förordningen.

8 — Begreppet har definierats i artikel 2.1 i förordningen.

9 — Varorna ska omfattas av relevant tullförfarande. Se artikel 1.1 i förordningen.

10 — Artiklarna 5 och 6 i förordningen.

11 — Artikel 8 i förordningen. I förordningen används olika termer för de olika myndigheter som avses. Den myndighet som tar emot och fattar beslut om en ansökan kallas "tullenhet" (artikel 5.1 och 5.2) medan den myndighet som tar emot en bifallen ansökan och vidtar åtgärd kallas "tullkontor" (artikel 9.1). Ordet "tullmyndigheterna" används (till exempel i artikel 1.1) som en generisk term för att hänvisa till någon av de särskilda myndigheterna inom tullväsendets struktur. Jag kommer genomgående att använda sistnämnda term.

12 — Artikel 9.1 i förordningen.

13 — Artikel 4 i förordningen.

14 — I tillämpliga fall kan istället ett förenklat förfarande användas i enlighet med artikel 11.1. Se även domen i målet Schenker, punkt 26.

15 — Artikel 17 i förordningen.

26. När det väl har fastställts att vissa varor gör intrång i en immateriell rättighet ska de åtgärder som anges i kapitel IV i förordningen tillämpas. Det innebär att varorna inte får införas på unionens tullområde eller bli föremål för någon av de övriga åtgärderna i artikel 16 och medlemsstaterna ska anta de åtgärder som behövs för att låta de behöriga myndigheterna vidta de åtgärder som anges i artikel 17, bland annat förstörelse av varorna.

27. Det framgår inte av de faktiska omständigheterna huruvida det förfarande som anges i förordningen har följts, särskilt inte huruvida rättighetshavaren lämnade in en ansökan om ingripande från tullmyndigheterna, vilket det ankommer på de nationella domstolarna att avgöra.

*B – De nationella domstolarnas tolkning av de faktiska omständigheterna i målet inom ramen för det system som har inrättats genom förordningen*¹⁶

28. I överklagandet vid Tallinns förvaltningsrätt rörande varornas kvarhållande gjorde Syntax bland annat gällande att det i artikel 13.1 i förordningen angivna förfarandet för att fastställa om det förelåg intrång i en immateriell rättighet inte hade inletts i rätt tid. MTA hävdade dock att myndigheten hade fastställts att varorna gjorde intrång i en immateriell rättighet.

29. Förvaltningsdomstolen i Tallinn fann att MTA:s meddelande till Acerra kunde anses utgöra den första åtgärden av MTA i ett förvaltningsförfarande, som är tillåten enligt artiklarna 9 och 10 i förordningen, för att fastställa huruvida det förelåg ett intrång i en immateriell rättighet. Således ansåg domstolen synbarligen att MTA hade inletts i artikel 13.1 beskrivna förfarandet den 27 december 2010. Förvaltningsdomstolen fann dock inte att någon av MTA:s efterföljande handlingar utgjorde något beslut. Då MTA inte hade fattat något beslut fann förvaltningsdomstolen, mot bakgrund av sin tolkning av artikel 14 i förordningen, att Syntax talan skulle bifallas.

30. MTA överklagade beslutet och angav att det inte hade varit möjligt för MTA att fatta beslut om intrång, eftersom Syntax hade väckt talan om den immateriella rättighetens giltighet och artikel 14 i förordningen inte var tillämplig, eftersom säkerhet inte hade ställts.

31. Överrätten i Tallinn fastställde förvaltningsdomstolens dom, men lämnade andra domskäl. Enligt överrättens tolkning av de faktiska omständigheterna hade det i artikel 13.1 i förordningen beskrivna förfarandet inte inletts, eftersom det inte var tullmyndigheterna utan en allmän domstol som skulle avgöra huruvida det skett ett intrång i immateriella rättigheter.

32. MTA överklagade denna dom på rättsliga grunder och angav att det var första gången frågan om tullmyndigheternas behörighet att fatta beslut om intrång hade gjorts gällande och att tullmyndigheterna hade sådan behörighet.

33. I beslutet om hänskjutande angav Estlands högsta domstol att det ”i princip är möjligt” att tolka estnisk rätt¹⁷ så att tullmyndigheterna är behöriga att fastställa huruvida varorna i fråga utgör piratkopior.¹⁸ Den hänskjutande domstolen hyste dock tvivel i frågan om denna tolkning av nationell rätt är förenlig med unionsrätten och ansåg att det krävdes svar på de två tolkningsfrågorna för att kunna avgöra vilka åtgärder den skulle förelägga MTA att vidta.

16 — Beskrivningen bygger på beslutet om hänskjutande.

17 — 39.4, 39.6 och 45.1 §§ TS samt 6, 38 och 39 §§ HMS tillsammans med 1.4 § TS.

18 — Enligt Estland kan rättighetshavaren också väcka talan i allmän domstol. Förvaltningsförfarandet utgör ett alternativ till detta.

C – Tolkningsfrågorna

34. Som jag redan har angett söker den estniska högsta domstolen främst klarhet i två frågor, nämligen dels om det förfarande som nämns i artikel 13.1 i förordningen kan genomföras av tullmyndigheterna själva (fråga 1), dels huruvida tullmyndigheterna också får inleda förfarandet i fråga (fråga 2).

1. Den första frågan

35. Den estniska högsta domstolen har ställt den första frågan för att få klarhet i om tullmyndigheterna själva kan genomföra det i artikel 13.1 i förordningen beskrivna förfarandet. Innan jag undersöker nämnda bestämmelse ska jag dock i korthet sammanfatta parternas och den hänskjutande domstolens inställning.

a) Yttranden som inkommit till domstolen

36. Den hänskjutande domstolen är osäker på om det är förenligt med förordningen att tullmyndigheterna själva genomför det i artikel 13.1 i förordningen beskrivna förfarandet. I rubriken till kapitel III i förordningen anges "tullmyndigheterna och den myndighet som är behörig att besluta i sakfrågan" och verkar därför klart göra åtskillnad mellan dessa. Den hänskjutande domstolen anser dock att relevant rättspraxis är ofullständig.

37. Samtliga deltagare i förevarande mål skulle besvara den första frågan jakande.

38. Enligt Republiken Estland utgör förordningen endast en harmonisering av gränsåtgärder. Såsom framgår klart av skäl 8 och artikel 10 i förordningen ska det fastställande av om intrång föreligger som nämns i artikel 13.1 i förordningen ske enligt nationell rätt och varje medlemsstat får – enligt principen om medlemsstaternas processuella autonomi – utse behörig myndighet. Estland hämtar stöd för sitt argument i artiklarna 49 och 55 i TRIPs-avtalet, där förstnämnda artikel uttryckligen nämner förvaltningsförfaranden. Hänvisningen i rubriken till kapitel III antyder enligt Estland endast att myndigheterna kan vara åtskilda, men inte att de måste vara det. Vidare innebär artikel 10 i förordningen att det i artikel 13.1 nämnda förfarandet ska inledas av tullenheten och att det, eftersom en administrativ enhet sällan väcker talan i domstol för att skydda privatpersoner, är underförstått i artikel 10 att det måste finnas ett förvaltningsförfarande. Ett förvaltningsförfarande skulle också bidra till att uppnå förordningens mål, nämligen bättre skydd mot intrång i immateriella rättigheter. Enligt Estland har medlemsstatens ståndpunkt bekräftats i rättspraxis.

39. Republiken Tjeckien delar i allt väsentligt Estlands uppfattning, men lägger till att det endast skulle vara möjligt att komma fram till en annan tolkning om en åtskillnad mellan tullmyndigheterna och den myndighet som beslutar i det förfarande som beskrivs i artikel 13.1 i förordningen skulle uppfylla ett särskilt angett mål med förordningen.

40. Enligt kommissionen utgör det förfarande som nämns i artikel 13.1 i förordningen ett förfarande enligt nationell rätt för att materiellt pröva huruvida det föreligger ett intrång i immateriella rättigheter. Detta förfarande skiljer sig från förfarandet avseende kvarhållande av varor (tullåtgärd). Kommissionen har gjort gällande att artiklarna 41–49 i TRIPs-avtalet innehåller villkor för ett förfarande i sakfrågan, men att det ankommer på var och en av medlemsstaterna att avgöra exempelvis huruvida den behöriga myndigheten ska vara en allmän domstol eller en förvaltningsmyndighet. Beslut som fattas av förvaltningsmyndighet måste dock kunna överprövas av domstol i enlighet med artikel 41.4.

b) Kan tullmyndigheten vara ”den myndighet som är behörig att besluta i sakfrågan” i den mening som avses i kapitel III i förordningen?

41. Det är onekligen så att en förvaltningsmyndighet också kan vara den myndighet som är behörig att fastställa huruvida det skett ett intrång i en immateriell rättighet enligt nationell rätt, vilket domstolen redan tidigare anmärkte när den hänvisade till ”domstol eller annan myndighet som är behörig att avgöra frågan i sak” rörande intrång.¹⁹ Den neutrala ordalydelsen i förordningen, nämligen hänvisningen till den ”myndighet som är behörig att besluta i sakfrågan” i rubriken till kapitel III och omständigheten att det inte anges var förfarandet enligt artikel 13.1 i förordningen ska genomföras visar att avsikten var att respektive medlemsstat skulle besluta vilken myndighet som hade denna behörighet.²⁰

42. Den omständigheten att förordningen inte utesluter att det i artikel 13.1 angivna förfarandet kan genomföras av en förvaltningsmyndighet, i förening med den omständigheten att tullmyndigheterna utan tvekan *är* förvaltningsmyndigheter, innebär däremot inte i sig att tullmyndigheterna är behöriga att genomföra förfarandet i fråga.

43. Faktum är att det finns ett par omständigheter som manar till försiktighet innan en sådan slutsats dras. För det första ska det erinras om att uttrycken ”tullmyndigheterna” och ”den myndighet som är behörig att besluta i sakfrågan” i själva rubriken till kapitel III i förordningen placeras bredvid varandra och det förefaller därför som om det görs en åtskillnad mellan dessa myndigheter, det vill säga den myndighet som avgör om det har skett ett intrång i en immateriell rättighet.

44. Dessutom följer det av ordalydelsen i artikel 10 i förordningen, som jag ska återkomma till i samband med den andra frågan, att det enligt bestämmelsen förutsätts att den myndighet som ska fastställa huruvida det skett ett intrång i en immateriell rättighet och tullenheten eller tullkontoret som kan ha inlett förfarandet är olika enheter.²¹

45. Frågan är nu huruvida domstolen, i den angivna situationen, och såsom kommissionen uppenbarligen har gjort gällande, utan ytterligare prövning bör fastslå att förordningen inte hindrar att tullmyndigheterna anses behöriga att fastställa huruvida det skett ett intrång i en immateriell rättighet.

46. Faktum är att kommissionen har gjort gällande att domstolen bör förklara att det faller inom medlemsstaternas behörighet att fastställa vilken myndighet som är behörig och att reglera detaljerna för det förfarande som ska tillämpas för att fastställa huruvida det skett ett intrång i en immateriell rättighet. Kommissionen anmärker dock att det enligt nationell rätt klart måste framgå vilken myndighet som är behörig i fråga om detta förfarande. Kommissionen menar också att det förfarande i vilket intrångsfrågan prövas materiellt måste skilja sig från det förfarande där det prövas om varorna ska frisläppas eller kvarhållas när varor misstänks ha gjort intrång i en immateriell rättighet. Det återstår dock att avgöra huruvida dessa försiktighetsmått ger tillräckligt skydd.

47. Jag anser inte att så är fallet.

19 — Domen i det ovannämnda målet Philips, punkt 69. Mitt uttalande i punkt 96 i förslaget till avgörande i målet Philips (”det ... ankommer [inte] på tullmyndigheterna att slutgiltigt avgöra huruvida det har skett ett intrång i de immateriella rättigheterna”) var avsett att belysa skillnaden mellan de regler som är tillämpliga på förfarandet för tullmyndigheternas ingripande mot varor som misstänks göra intrång i vissa immateriella rättigheter och de regler som är tillämpliga avseende varor som gör intrång i vissa immateriella rättigheter. Det ska inte på något sätt tolkas som att det utesluter den möjlighet som är föremål för prövning i förevarande mål.

20 — Vrins, O. och Schneider, M., *Enforcement of Intellectual Property Rights through Border Measures*, Oxford University Press, Oxford, 2:a upplagan, 2012, 5.495.

21 — Den tyska och den danska språkversionen av artikel 10 andra stycket verkar antyda att tullmyndigheterna kan genomföra förfarandet (”sofern dieses nicht von dieser Dienststelle oder Zollstelle durchgeführt wird”, ”med mindre denne gennemføres af nævnte afdeling eller toldsted”). Enligt den engelska, den nederländska, den franska och den italienska versionen är det dock tydligt att bestämmelsen hänvisar till att dessa myndigheter *inleder* förfarandet (”unless the procedure was initiated by that department or office”, ”tenzij dat kantoor of die dienst de procedure zelf heeft ingeleid”, ”à moins que celle-ci n'ait été engagée par ce service ou ce bureau”, ”sempre che la medesima non sia stata avviata da tale servizio o ufficio doganale”).

48. Det faktum att det enligt nationell rätt kan vara en förvaltningsmyndighet som är behörig att fastställa huruvida det skett ett intrång i en immateriell rättighet genom ett sådant förfarande som anges i artikel 13.1 i förordningen ändrar varken arten av eller innehållet i det beslut myndigheten ska fatta. Det är uppenbart att myndigheten i ett sådant förfarande skulle komma att bedöma fysiska personers rättigheter och vederbörliga intressen, nämligen – uttryckt med de ord som används i förordningen – ”deklaranten, innehavaren av eller ägaren till varorna”.²² I detta sammanhang ska det på nytt understrykas att varorna till följd av beslutet kan bli föremål för de åtgärder som anges i kapitel IV i förordningen.

49. I domen i målet *Sopropé*, ett mål där tullmyndigheterna hade fattat beslut i fråga om tullavgifter, fann domstolen, i enlighet med en allmän unionsrättslig princip, att de ”[p]ersoner till vilka ett beslut som påtagligt påverkar deras intressen riktas ska, med stöd av denna princip, ges möjlighet att på ett meningsfullt sätt framföra sina synpunkter med avseende på de uppgifter som myndigheten avser att lägga till grund för sitt beslut.”²³ Den bedömningen gäller självfallet, med nödvändiga ändringar, även efter att Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (nedan kallad stadgan) trädde ikraft tillsammans med Lissabonfördraget.²⁴

50. Förvisso omfattas utformningen av det förfarande som nämns i artikel 13.1 i förordningen rent allmänt av medlemsstaternas behörighet inom ramen för deras processuella autonomi,²⁵ såsom kommissionen rätteligen har angett. Medlemsstaternas åtgärder i detta avseende ska dock betraktas som ”tillämp[ning] av unionsrätten” i den mening som avses i artikel 51.1 i stadgan.²⁶

51. Då så är fallet är nästa steg i bedömningen att slå fast hur och, framför allt, *var* det efter Lissabonfördragets ikraftträdande är möjligt att hitta de processuella garantier som antytts vara skyddade såsom allmänna unionsrättsliga principer.

52. Enligt min uppfattning, och detta är mitt huvudsakliga argument i detta sammanhang, har arten av den funktion som utövas större betydelse än identiteten på den förvaltningsrättsliga myndighet som utövar den. Det är visserligen riktigt att domstolen har funnit att artikel 6.1 i Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (nedan kallad Europakonventionen), på vilken artikel 47.2 i stadgan grundar sig,²⁷ i allmänhet avser förfaranden vid ”domstol” och inte förvaltningsförfaranden.²⁸ Icke desto mindre ska det understrykas att omständigheterna i förevarande mål är ovanliga. I detta fall skulle en förvaltningsmyndighet utöva en funktion vars struktur och funktionssätt förefaller likvärdiga med en domstols utformning och arbetsmetoder. Det är i den bemärkelsen uttalandet i mitt förslag till avgörande i målet *Philips*, nämligen att den behöriga myndigheten ”vanligtvis” är en domstol²⁹ ska förstås. Med detta synsätt är det min uppfattning att artikel 47 i stadgan ska utpekas som den rätta källan till de nämnda processuella garantierna.

22 — Artikel 11.1 i förordningen.

23 — Dom av den 18 december 2008 i mål C-349/07, *Sopropé* (REG 2008, s. I-10369), punkterna 36 och 37.

24 — Denna allmänna princip tillämpades nyligen i dom av den 22 oktober 2013 i mål *Sabou*, C-276/12, punkt 38, som dock rörde en utredning som genomförts av skattemyndigheterna.

25 — Se dom av den 11 februari 1971 i mål 39/70, *Norddeutsches Vieh- und Fleischkontor* (REG 1971, s 49), punkt 4.

26 — Se dom av den 26 februari 2013 i mål C-617/10, *Åkerberg Fransson*, punkt 19, samt generaladvokat Kokotts förslag till avgörande i målet *Sabou*, punkterna 38–46.

27 — Förklaringar avseende artikel 47 i stadgan.

28 — Dom av den 7 januari 2004 i de förenade målen C-204/00 P, C-205/00 P, C-211/00 P, C-213/00 P, C-217/00 P och C-219/00 P, *Aalborg Portland med flera mot kommissionen* (REG 2004, s. I-123), generaladvokat Kokotts förslag till avgörande i målet *Sabou*, punkt 54, samt Europadomstolens dom av den 18 mars 1997 i målet *Mantovanelli mot Frankrike*, *Recueil des arrêts et décisions*, 1997-II, § 33.

29 — Förslag till avgörande i målet *Philips*, punkt 41.

53. Mitt argument stöds av den tolkning Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna har gett artikel 6.1 i Europakonventionen. Enligt sistnämnda domstol omfattar begreppet ”prövningen av ... civila rättigheter” i artikel 6.1 i Europakonventionen tvister om giltigheten av och intrång i immateriella rättigheter, oavsett den rättsliga formen på det organ som prövar dem enligt nationell rätt.³⁰ Skyddet enligt artikel 6 i Europakonventionen är således tillämpligt när det, såsom är fallet i förevarande mål, rör sig om en sådan tvist och utgången av tvisten är avgörande för rättigheterna i fråga. I ett sådant fall krävs dock inte att tvisten i medlemsstaterna prövas i en domstol som uppfyller alla krav i artikel 6 i Europakonventionen vid varje punkt i förfarandet. ”Krav på flexibilitet och effektivitet ... kan motivera ett ingripande från förvaltningsorgan ... som inte uppfyller nämnda krav på alla sätt”.³¹ Detta påstående antyder att de materiella kraven i artikel 6 i Europakonventionen i princip också är tillämpliga på dessa förvaltningsförfaranden, även om de kanske inte måste tillämpas med samma stringens. I enligt med artikel 52.3 i stadgan bör motsvarande överväganden också gälla avseende artikel 47 i stadgan.

54. Mot bakgrund av föregående bedömning är det inte svårt att identifiera de grundläggande garantier som bör gälla för det förfarande som nämns i artikel 13.1 i förordningen.

55. Följaktligen ska nationell rätt, såsom kommissionen har gjort gällande, uttryckligen tillerkänna tullmyndigheterna behörighet att fatta de relevanta besluten. Det säger sig självt att det inte räcker att härleda tullmyndigheternas behörighet ur vad som kan kallas deras ”vanliga” behörighet. På motsvarande sätt förväntas de tullmyndigheter som har tillerkänts behörighet att fatta sagda beslut uppträda på ett sätt som säkerställer deras oberoende och objektivitet. Personer till vilka ett beslut som påtagligt påverkar deras intressen riktas ska, i överensstämmelse med rätten till försvar, vidare ges möjlighet att på ett meningsfullt sätt framföra sina synpunkter med avseende på de uppgifter som myndigheten avser att lägga till grund för sitt beslut.³² Dessa personer måste således ha rätt att yttra sig. Förutom allt detta är det uppenbart att det beslut som tullmyndigheterna fattar måste kunna överprövas i domstol.

56. Följaktligen bör svaret vara att artikel 13.1 i förordningen ska tolkas så att den inte hindrar medlemsstater från att tillerkänna tullmyndigheterna behörighet att genomföra det förfarande som anges i artikeln, förutsatt att behörigheten har uttryckligt stöd i nationell lag, att tullmyndigheterna uppträder på ett sätt som säkerställer deras oberoende och opartiskhet, att rätten att bli hörd respekteras samt att det finns en möjlighet till överprövning i domstol.

2. Den andra frågan

57. Den hänskjutande domstolen har ställt den andra frågan för att få klarhet i huruvida medlemsstaterna får föreskriva att tullmyndigheterna har rätt att inleda det förfarande som nämns i artikel 13.1 i förordningen.

58. Samtliga deltagare i målet har gjort gällande att så är fallet. De understryker att det förfarande som nämns i artikel 13.1 i förordningen styrs av nationell rätt i enlighet med artikel 10 första stycket. Estland och Republiken Tjeckien har anmärkt att artikel 14.2 och artikel 10 andra stycket anger att förfarandet kan inledas av någon annan än rättighetshavaren och, förvisso, av tullmyndigheterna själva och att denna tolkning är förenlig med det mål som eftersträvas med förordningen, nämligen att bekämpa intrång i immateriella rättigheter och skydda konsumenter från varor som gör sådant intrång.

30 — Se Europadomstolens dom av den 2 maj 2013, ansökan nr 25498/08, i målet Kristiansen och Tyvik AS mot Norge, punkt 51, och av den 13 september 2005, ansökan nr 65291/01, i målet Vrabel och Đurica mot Republiken Tjeckien, punkterna 5 samt 38–40. Se även Europadomstolens dom av den 28 juni 1978 i målet König mot Tyskland, serie A nr 27, § 88.

31 — Europadomstolens dom av den 23 juni 1981 i målet Le Compte, Van Leuven och de Meyere mot Belgien, serie A nr 43, § 51 och av den 23 juli 2002 i målet, Janosevic mot Sverige, Recueil des arrêts et décisions 2002-VII, § 81.

32 — Domen i målet Sopropé, punkt 37.

59. Det framgår inte av omständigheterna huruvida de nationella myndigheterna har inlett det förfarande som nämns i artikel 13.1 eller inte. Det ankommer på de nationella domstolarna att pröva de faktiska omständigheterna.

60. Det är förvisso riktigt att domstolen har funnit att förordningen tillerkänner rättighetshavaren en viktig roll. Det är rättighetshavaren som ska ansöka om tullmyndigheternas ingripande enligt artikel 5 i förordningen och tullmyndigheterna har endast rätt att vidta åtgärd på eget initiativ enligt artikel 4.1 om det krävs "för att rättighetshavaren skall kunna lämna in en ansökan om ingripande i enlighet med artikel 5". I detta sammanhang har domstolen angett att "[f]ör att de behöriga nationella myndigheterna som skall fatta beslut i sakfrågan slutgiltigt skall kunna beivra sådana förfaranden krävs att rättighetsinnehavaren hänskjuter tvisten dit. Om rättighetsinnehavaren inte hänskjuter tvisten, frigörs varorna eller återtas kvarhållandet av varorna med kort varsel ...".³³ Även om uttalandet avsåg rådets förordning nr 3295/94 är det även tillämpligt i fråga om den förordning som var i kraft vid tidpunkten för händelserna i förevarande mål.

61. Oavsett detta var det dock inte domstolens avsikt att uttömmande beskriva möjligheterna för hur förfarandet i artikel 13.1 i förordningen kunde inledas utan i detta avseende uttalade sig domstolen om den allra vanligaste situationen.

62. Faktum är att artikel 14.2 tredje stycket i förordningen uttryckligen hänvisar till situationer då "förfarandet för att fastställa om intrång i en immateriell rättighet föreligger enligt de nationella bestämmelserna har inletts på något annat sätt än på initiativ av innehavaren av formskyddet". I artikel 10 andra stycket föreskrivs att gällande nationella bestämmelser "skall även tillämpas när det gäller att omedelbart underrätta den tullenhet eller det tullkontor som avses i artikel 9.1 om att förfarandet enligt artikel 13 inleds, såvida inte enheten eller kontoret själv genomför förfarandet". Det förutsätts uttryckligen i bestämmelsen att den tullenhet eller det tullkontor som avses i artikel 9.1 kan inleda förfarandet som nämns i artikel 13. Därmed är denna frågeställning löst. Det är inte nödvändigt att, som den hänskjutande domstolen har gjort gällande, fastställa i vilken utsträckning förfarandet enligt artikel 13.1 i förordningen är nödvändigt eller användbart för att skydda konsumenterna.

63. Mot bakgrund av dessa överväganden och de inte helt otvetydiga omständigheterna i målet är det viktigt att på nytt erinra sig att artikel 13.1 i förordningen föreskriver en skyldighet för tullmyndigheterna att frigöra varorna eller häva kvarhållandet om villkoren är uppfyllda. Denna skyldighet är en följd av strävan att genom förordningen bekämpa saluföring av varor som gör intrång i de immateriella rättigheter som nämns i skäl 2 i förordningen utan att den lagliga handeln hindras. Om rättighetshavaren avstår från att inleda ett förfarande inom den angivna tidsfristen kan tullmyndigheterna endast inleda förfarandet och hindra varornas frigörande om tullmyndigheterna fattar ett formellt beslut om förfarandet ska inledas. I synnerhet räcker det inte med ett enkelt uttalande om att rättighetshavaren anser att införseln av varorna i fråga gör intrång i dennes immateriella rättigheter för att kunna avslå en begäran om att varorna ska frigöras. Det ankommer självfallet på de nationella domstolarna att fastställa de relevanta omständigheterna.

64. Mot bakgrund av ovanstående anser jag att den andra frågan ska besvaras på så sätt att artikel 13.1 i förordningen ska tolkas så att den inte hindrar medlemsstater från att föreskriva att tullmyndigheterna också formellt får inleda det förfarande som nämns i artikeln.

33 — Dom av den 14 oktober 1999 i mål C-223/98, Adidas (REG 1999, s. I-7081), punkt 26.

V – Förslag till avgörande

65. Mot bakgrund av ovanstående föreslår jag att domstolen besvarar Riigikohus frågor på följande sätt:

- Artikel 13.1 i rådets förordning (EG) nr 1383/2003 av den 22 juli 2003 om tullmyndigheternas ingripande mot varor som misstänks göra intrång i vissa immateriella rättigheter och om vilka åtgärder som skall vidtas mot varor som gör intrång i vissa immateriella rättigheter ska tolkas på så sätt att den inte hindrar medlemsstater från att tillerkänna tullmyndigheterna behörighet att genomföra det förfarande som anges i artikeln, förutsatt att behörigheten har uttryckligt stöd i nationell lag, att tullmyndigheterna uppträder på ett sätt som säkerställer deras oberoende och opartiskhet, att rätten att bli hörd respekteras samt att det finns en möjlighet till överprövning i domstol.
- Artikel 13.1 i förordning nr 1383/2003 ska tolkas på så sätt att den inte hindrar medlemsstater från att föreskriva att tullmyndigheterna också formellt får inleda det förfarande som nämns i artikeln.