SCHLUSSANTRÄGE DER FRAU GENERALANWALT CHRISTINE STIX-HACKL

vom 20. März 2003 [1]

I — Einleitende Bemerkungen

1. Das vorliegende Verfahren betrifft die Frage, ob ein bestimmtes nationales Gesetz den im Vertrag angelegten und von der Rechtsprechung des Gerichtshofes entwickelten Grundsätzen der Verhältnismäßigkeit, der Wirksamkeit und des angemessenen gerichtlichen Schutzes der subjektiven Rechte entspricht.

II — Rechtlicher Rahmen

A — *Gemeinschaftsrecht*

2. Zu den hier einschlägigen Vorschriften gehören die Richtlinie 1999/5/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 9. März 1999 über Funkanlagen und Telekommunikationsendeinrichtungen und die gegenseitige Anerkennung ihrer Konformität (im Folgenden: Richtlinie 1999/5) [2] und die Entscheidung 3052/95/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Dezember 1995 zur Einführung eines Verfahrens der gegenseitigen Unterrichtung über einzelstaatliche Maßnahmen, die vom Grundsatz des freien Warenverkehrs in der Gemeinschaft abweichen (im Folgenden: Entscheidung 3052/95) [3].

1. Richtlinie 1999/5

3. Artikel 1 der Richtlinie 1999/5 legt als Ziel fest, einen Regelungsrahmen für das Inverkehrbringen, den freien Verkehr und die Inbetriebnahme von Funkanlagen und Telekommunikationsendeinrichtungen in der Gemeinschaft festzulegen.

4. Artikel 2 Buchstabe c definiert als Funkanlage „ein Erzeugnis oder ein wesentliches Bauteil davon, das in dem für terrestrische/satellitengestützte Funkkommunikation zugewiesenen Spektrum durch Ausstrahlung und/oder Empfang von Funkwellen kommunizieren kann".

1 — Originalsprache: Deutsch

2 — ABl. L 91, S. 10.

3 — ABl. L 321, S. 1.

5. Artikel 3 legt die grundlegenden Anforderungen für alle Geräte fest. Demnach müssen Funkanlagen so hergestellt sein, „dass sie das für terrestrische/satellitengestützte Funkkommunikation zugewiesene Spektrum und die Orbitressourcen effektiv nutzen, so dass keine funktechnischen Störungen auftreten".

6. Artikel 5 bestimmt, wenn ein Gerät den einschlägigen harmonisierten Normen oder Teilen derselben, deren Fundstellen im Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften veröffentlicht wurden, entspricht, dass die grundlegenden Anforderungen gemäß Artikel 3, die mit diesen harmonisierten Normen oder Teilen derselben abgedeckt sind, erfüllt sind.

7. Artikel 6 Absatz 1 sieht vor:

„Die Mitgliedstaaten stellen sicher, dass Geräte nur dann in Verkehr gebracht werden, wenn sie den entsprechenden grundlegenden Anforderungen nach Artikel 3 und den übrigen einschlägigen Bestimmungen dieser Richtlinie bei ordnungsgemäßer Montage und Unterhaltung und bestimmungsgemäßer Verwendung entsprechen. Die Geräte unterliegen in Bezug auf das Inverkehrbringen keinen weiteren einzelstaatlichen Regelungen."

8. Artikel 6 Absatz 4 sieht Folgendes vor:

„Im Falle von Funkanlagen, die in Frequenzbändern betrieben werden, deren Nutzung nicht gemeinschaftsweit harmonisiert ist, unterrichtet der Hersteller oder sein in der Gemeinschaft ansässiger Bevollmächtigter oder die für das Inverkehrbringen der Funkanlage verantwortliche Person die einzelstaatliche Behörde, die in dem betreffenden Mitgliedstaat für das Frequenzmanagement zuständig ist, von der Absicht, die betreffende Funkanlage in diesem Mitgliedstaat in Verkehr zu bringen.

Zusammen mit dieser Mitteilung, die mindestens vier Wochen vor dem Beginn des Inverkehrbringens zu erfolgen hat, sind Angaben über die funktechnischen Merkmale der Funkanlage (insbesondere Frequenzbänder, Kanalabstand, Modulationsart und Sendeleistung) und die Kennnummer der benannten Stelle nach Anhang IV bzw. V zu machen."

9. Artikel 7 Absätze 1 und 2 sehen vor:

„(1) Die Mitgliedstaaten gestatten die Inbetriebnahme der Geräte für deren bestimmungsgemäßen Zweck, sofern sie den grundlegenden Anforderungen nach Artikel 3 und den übrigen einschlägigen Bestimmungen dieser Richtlinie entsprechen.

(2) Ungeachtet des Absatzes 1 und unbeschadet der mit den Genehmigungen verbundenen Bedingungen für die Bereitstellung des betreffenden Dienstes im Einklang mit dem Gemeinschaftsrecht können die Mitgliedstaaten die Inbetriebnahme von Funkanlagen nur aus Gründen beschränken, die die effektive und angemessene Nutzung des Funkspektrums, die Vermeidung von funktechnischen Störungen oder die öffentliche Gesundheit betreffen."

10. Artikel 8 Absatz 1 bestimmt:

„Die Mitgliedstaaten dürfen das Inverkehrbringen und die Inbetriebnahme von Geräten in ihrem Hoheitsgebiet nicht verbieten, beschränken oder behindern, wenn diese mit dem in Anhang VII abgebildeten CE-Kennzeichen versehen sind, das die Konformität mit allen Bestimmungen dieser Richtlinie einschließlich der in Kapitel II genannten Konformitätsbewertungsverfahren bestätigt. Diese Bestimmung gilt unbeschadet des Artikels 6 Absatz 4, des Artikels 7 Absatz 2 und des Artikels 9 Absatz 5."

11. Artikel 9 Absatz 1 sieht vor:

„Stellt ein Mitgliedstaat fest, dass Geräte im Sinne dieser Richtlinie die Anforderungen dieser Richtlinie nicht erfüllen, so trifft er in seinem Hoheitsgebiet die erforderlichen Maßnahmen, um diese Geräte aus dem Verkehr zu ziehen oder vom betreffenden Dienst auszuschließen, ihr Inverkehrbringen oder ihre Inbetriebnahme zu verbieten oder ihren freien Verkehr einzuschränken."

12. Gemäß Artikel 12 der Richtlinie 1999/5 ist ein Gerät, das alle einschlägigen grundlegenden Anforderungen erfüllt, mit dem in Anhang VII abgebildeten CE-Kennzeichen zu versehen.

13. Artikel 19 Absatz 1 bestimmt:

„Die Mitgliedstaaten erlassen und veröffentlichen spätestens zum 7. April 2000 die Rechts- und Verwaltungsvorschriften, die erforderlich sind, um dieser Richtlinie nachzukommen. Sie setzen die Kommission unverzüglich davon in Kenntnis. Sie wenden diese Vorschriften ab 8. April 2000 an ..."

2. Entscheidung 3052/95

14. Artikel 1 der Entscheidung bestimmt:

„Wenn ein Mitgliedstaat den freien Verkehr oder das Inverkehrbringen eines Mu-

sters oder einer bestimmten Art von Waren verhindert, die in einem anderen Mitgliedstaat rechtmäßig hergestellt oder auf den Markt gebracht worden sind, so teilt er der Kommission diese Maßnahme mit, sofern diese unmittelbar oder mittelbar Folgendes bewirkt:

— ein grundsätzliches Verbot,

— die Verweigerung der Genehmigung zum Inverkehrbringen,

— die Änderung des Musters oder der Art der betreffenden Ware, damit sie in den Verkehr gebracht werden oder im Verkehr bleiben kann,

oder

— die Rücknahme vom Markt."

15. Artikel 3 der Entscheidung sieht vor:

„1. Die Verpflichtung zur Mitteilung nach Artikel 1 gilt mit Ausnahme der Gerichtsbeschlüsse für die Maßnahmen der dazu befugten zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten.

Ist ein Muster oder eine bestimmte Art von Waren Gegenstand mehrerer Maßnahmen, die inhaltlich und verfahrensmäßig unter gleichen Voraussetzungen getroffen wurden, so gilt die Verpflichtung zur Mitteilung nur für die zuerst erlassene Maßnahme.

2. Artikel 1 gilt nicht für

— Maßnahmen, die ausschließlich in Anwendung gemeinschaftlicher Harmonisierungsvorschriften getroffen worden sind;

— Maßnahmen, die der Kommission aufgrund besonderer Vorschriften gemeldet werden;

— beabsichtigte Maßnahmen, die der Kommission im Entwurfsstadium aufgrund besonderer gemeinschaftsrechtlicher Vorschriften gemeldet worden sind;

— Maßnahmen, wie z. B. Sicherungs- und Prüfungsmaßnahmen, die lediglich der

Vorbereitung der grundlegenden Maßnahme nach Artikel 1 dienen;

— Maßnahmen, die ausschließlich dem Schutz der öffentlichen Sittlichkeit oder der öffentlichen Ordnung dienen;

— Maßnahmen in Bezug auf Gebrauchtgegenstände, die aufgrund ihres Alters oder ihrer Verwendung für das Inverkehrbringen oder die Beibehaltung auf dem Markt ungeeignet sind.

3. Die Einlegung eines Rechtsbehelfs gegen die grundlegende Maßnahme im Sinne von Absatz 1 bewirkt in keinem Fall die Aussetzung der Anwendung des Artikels 1."

B — Nationales Recht

16. Die wesentlichen Bestimmungen des italienischen Rechts sind im Codice Postale, eingeführt durch Präsidialdekret Nr. 156 vom 29. März 1973 (im Folgenden: Codice Postale)[4] sowie im Gesetz Nr. 689 vom 24. November 1981 über Sanktionen bei Ordnungswidrigkeiten, Nebenfolgen und die entsprechenden Rechtsbehelfsverfahren (im Folgenden: Gesetz Nr. 689/81)[5] enthalten.

1. Codice Postale

17. Artikel 398 sieht vor:

„Es ist verboten, elektrische oder radioelektrische Geräte oder Anlagen oder Leitungen für die Übertragung elektrischer Energie, die nicht den Vorschriften zur Vermeidung oder Ausschaltung von Störungen der Ausstrahlung oder des Empfangs von Funkwellen entsprechen, zu Handelszwecken herzustellen oder in das Staatsgebiet einzuführen oder zu irgendeinem Zweck zu nutzen oder zu verwenden.

Die genannten Vorschriften, die auch für das Verfahren zur Feststellung der Übereinstimmung maßgebend sind, werden durch Dekret des Ministers für Post- und Fernmeldewesen im Einvernehmen mit dem Minister für Industrie, Handel und Handwerk in Übereinstimmung mit den Richtlinien der Europäischen Gemeinschaft erlassen.

4 — Decreto del Presidente della Repubblica D.P.R., Codice Postale, GURI S.O. Nr. 113 vom 3. Mai 1973.

5 — GURI S.O. Nr. 329 vom 30. November 1981.

Die in Absatz 1 genannten Geräte dürfen erst nach Ausstellung eines Zertifikats oder eines Kennzeichens oder einer Bescheinigung über die Übereinstimmung oder nach Vorlage einer Erklärung über die Übereinstimmung, die im Einzelnen im Verordnungswege gemäß Absatz 2 festzulegen sind, zu Handelszwecken in den Verkehr gebracht oder eingeführt werden.

Der Minister für Post- und Fernmeldewesen wird im Einvernehmen mit dem Minister für Industrie, Handel und Handwerk im Verordnungswege die Stellen oder Personen bezeichnen, die die Kennzeichen oder Bescheinigungen über die Übereinstimmung gemäß Absatz 3 ausstellen."

18. Die in Artikel 398 Absatz 2 genannten Vorschriften finden sich in einem Ministerialdekret vom 15. Juli 1977 [6] (geändert durch Ministerialdekret vom 8. November 1996 [7]).

19. Artikel 399 des Codice Postale sieht bei einem Verstoß gegen Artikel 398 eine Geldbuße vor.

2. Gesetz Nr. 689/81

20. Die Artikel 18 bis 23 des Gesetzes Nr. 689/81 legen die Verfahrensvorschriften über Ermittlung, Sanktionen und Rechtsbehelfe fest.

21. Artikel 20 Absatz 4 des Gesetzes Nr. 689/81 bestimmt:

„Die Einziehung der Waren, deren Herstellung, Gebrauch, Versendung, Lagerung oder Veräußerung eine Ordnungswidrigkeit darstellt, wird immer angeordnet, auch wenn kein Mahnbescheid erlassen worden ist."

22. Hinsichtlich dieser Vorschriften weist der Giudice di Pace auf die Auslegung durch die Corte di Cassazione hin. Danach beschränkt sich das Rechtsbehelfsverfahren bei Ordnungswidrigkeiten auf die Feststellung, ob die Sanktion rechtmäßig ist. An diesem Rechtsbehelfsverfahren können Dritte weder im Wege der Streithilfe noch der Streitverkündung noch einer Garantieklage beteiligt werden. Da das Rechtsbehelfsverfahren auf die Feststellung beschränkt ist, ob die Sanktion gegen denjenigen, der die Ordnungswidrigkeit begangen hat, rechtmäßig ist, kann im Falle einer Aufeinanderfolge von Verkäufen der erste Verkäufer nicht unmittelbar gegenüber der öffentlichen Verwaltung geltend machen, die beim Erwerber beschlagnahmte Ware entspreche den rechtlichen Anforderungen.

23. Die Italienische Republik hat die Richtlinie 1999/5 nicht fristgerecht umgesetzt. Das Ministerium für Kommunikation hat jedoch im Mai 2000 einen Runderlass

6 — GURI Nr. 226 vom 20. August 1977.
7 — GURI Nr. 274 vom 22. November 1996.

veröffentlicht, wonach die Dienststellen hinsichtlich des Inverkehrbringens oder Inbetriebnehmens die Vorschriften der Richtlinie 1999/5 zu beachten haben.

III — Sachverhalt und Ausgangsverfahren

24. Aus den Akten geht hervor, dass es sich bei der Firma Safalero Srl (im Folgenden: Safalero) um ein Unternehmen handelt, das bewegliche Modellflugzeuge in verkleinertem Maßstab herstellt, die mit einem Verbrennungs- oder Elektromotor betrieben und mit einer Funksteuerung gelenkt werden. Sie stellt die Modelle, nicht aber die Funksteuerungen her, die ein notwendiges Zubehör für den Gebrauch dieser Modelle sind. Die Funksteuerungen werden nicht in Italien hergestellt, sondern aus anderen Mitgliedstaaten der EG eingeführt und dann von Safalero vertrieben, die den vollständigen Satz von Modell, Motor und Funksteuerung an zahlreiche Einzelhandelsunternehmen sowohl in Italien als auch im Ausland verkauft.

25. Am 8. Februar 2000 begaben sich Bedienstete der Postpolizei zum Sitz des Unternehmens Vitale in Genua und beschlagnahmten dort sieben Funksteuerungen, die Vitale bei Safalero gekauft und Safalero vorher aus anderen Mitgliedstaaten eingeführt hatte, mit der Begründung, dass die Funksteuerungen nicht mit dem Zulassungszeichen im Sinne von Artikel 398 des Codice Postale versehen waren. Vitale ergriff einen Rechtsbehelf beim Präfekt von Genua. Dieser verhängte jedoch über Vitale am 26. April 2000 eine Geldbuße von 30 000 LIT und verfügte die Einziehung und Zerstörung der Ware. Vitale ergriff dagegen keine Maßnahmen.

26. Mit Protokollen vom 17. Februar 2000 legte die Postpolizei Safalero zur Last, die Artikel 398 und 399 des Codice Postale nicht beachtet zu haben, und verhängte für jede der drei festgestellten Übertretungen eine Geldbuße von je 100 000 LIT.

27. Am 18. April 2000 erhob Safalero beim Präfekt von Genua gegen diese Bescheide Einspruch und beantragte die Aufhebung der Beschlagnahme. Am 21. April 2000 wies der Präfekt den Einspruch und den Antrag zurück und verhängte eine Geldbuße von 300 000 LIT. Am 22. Juni 2000 erhob Safalero Klage beim Giudice di Pace Genua und machte geltend, dass die Beschlagnahmeentscheidung ein grundsätzliches Verbot im Sinne der Entscheidung 3052/95 darstelle, die der Kommission zu notifizieren gewesen wäre. Die Beschlagnahmeentscheidung verstoße überdies gegen den gemeinschaftsrechtlichen Grundsatz der Verhältnismäßigkeit.

28. Laut Vorlagebeschluss weisen die Geräte die erforderliche Konformität auf, die auch vom Präfekten von Genua anerkannt worden ist.

IV — Vorlagefragen

29. Der Giudice di Pace Genua ersucht den Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften durch Beschluss vom 4. Januar 2001, eingegangen bei der Kanzlei des Gerichtshofes am 11. Januar 2001, in dem Rechtsstreit Safalero gegen den Präfekten von Genua um Vorabentscheidung über folgende Fragen:

1. Sind mit den im Vertrag niedergelegten und/oder in der Rechtsprechung des Gerichtshofes herausgearbeiteten und aufgestellten Grundsätzen der Verhältnismäßigkeit, der Wirksamkeit und des angemessenen gerichtlichen Schutzes der von der Gemeinschaftsrechtsordnung anerkannten subjektiven Rechte die Vorschriften des Gesetzes Nr. 689 vom 24. November 1981 über das Verfahren und die Sanktionen bei Ordnungswidrigkeiten vereinbar, wenn

   — derjenige, der eine Ordnungswidrigkeit begangen hat, gegen eine Beschlagnahme durch die öffentliche Verwaltung keine Klage einreichen kann, bis die Verwaltung, ohne dabei an Verfahrensfristen gebunden zu sein, einen Mahnbescheid erlässt oder die Einziehung anordnet;

   — der unmittelbar und individuell von einer Maßnahme der öffentlichen Verwaltung Betroffene in dem Fall keine Klage bei Gericht einreichen kann, falls diese Maßnahme gegen einen Dritten gerichtet ist;

   — derjenige, der unmittelbar und individuell von einer gegen einen Dritten gerichteten Maßnahme der öffentlichen Verwaltung betroffen ist, dem von diesem Dritten gegen diese Maßnahme angestrengten Gerichtsverfahren nicht, auch nicht als Streithelfer, beitreten kann;

   — bei einer bloßen Ordnungswidrigkeit, bei der die Hauptsanktion wirtschaftlicher Art ist, und in der Zahlung selbst einer bescheidenen Summe besteht, als Nebenfolge die Einziehung der Ware vorgeschrieben ist, ohne dass das Gericht anders und nach seinem Ermessen urteilen kann?

2. Verbieten es die Artikel 10 EG und 249 EG den Mitgliedstaaten, Maßnahmen, die der Richtlinie 1999/5/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 9. März 1999 über Funkanlagen und Telekommunikationsendeinrichtungen und die gegenseitige Anerken-

nung ihrer Konformität widersprechen,

— während der Umsetzungsfrist dieser Richtlinie bzw.

— nach dem fruchtlosen Ablauf der Umsetzungsfrist zu erlassen?

Falls diese Frage zu bejahen ist: Welche Bedeutung hat der Gemeinschaftsbegriff der „Bestimmungen, die geeignet sind, das durch die Richtlinie vorgeschriebene Ziel ernstlich in Frage zu stellen"?

V — Zu den Vorlagefragen

30. Mit Schreiben vom 20. Juni 2002 hat der Gerichtshof das vorlegende Gericht gefragt, ob es seine Vorlagefragen im Lichte des Urteils in der Rechtssache Radiosistemi [8] aufrechterhält.

31. Mit Schreiben vom 5. August 2002 hat das vorlegende Gericht mitgeteilt, dass es mit Beschluss vom 30. Juli 2002 entschieden hat, die erste Frage aufrechtzuerhalten.

A — *Zur Zulässigkeit der Vorlagefragen*

1. Vorbringen der Beteiligten

32. Die *italienische Regierung* ist der Auffassung, dass die Vorlagefrage(n) unzulässig sei(en). So würde(n) sie keine bestimmte Vorschrift des abgeleiteten Gemeinschaftsrechts nennen, die der nationale Richter auszulegen hätte.

33. Die Frage der Rechtmäßigkeit der Beschlagnahme beziehe sich auf ein anderes Verfahren, nämlich jenes gegen Vitale und nicht auf das, das zu diesem Vorabentscheidungsverfahren geführt hat. Wenn der Gerichtshof entschiede, dass derjenige, der eine Übertretung begangen hat, in dem Verfahren intervenieren könne, hätte das vorlegende Gericht keine Möglichkeit, auf die Maßnahme der Beschlagnahme einzuwirken und das Urteil des Gerichtshofes hätte auf keines der anhängigen Verfahren Auswirkungen.

8 — Urteil vom 20. Juni 2002 in den verbundenen Rechtssachen C-388/00 und C-429/00 (Radiosistemi, Slg. 2002, I-5845).

34. Die *französische Regierung* vertritt die Auffassung, dass überhaupt nur die zweite Unterfrage der ersten Vorlagefrage zulässig sei, weil die anderen Unterfragen hypothetischer Natur seien oder nur Vitale betreffen.

35. Die *Kommission* vertritt die Auffassung, dass eine Beantwortung der dritten und vierten Unterfrage der ersten Vorlagefrage für die Entscheidung des konkreten Rechtsstreits des Ausgangsverfahrens keine Bedeutung habe. Die erste und die zweite Unterfrage der ersten Vorlagefrage seien hingegen zulässig. In Bezug auf die erste Unterfrage wies die Kommission in der mündlichen Verhandlung darauf hin, dass auch nach einer Einziehung Interesse bestehen kann, gegen die Maßnahme der Beschlagnahme vorgehen zu können.

2. Würdigung

36. Nach der Rechtsprechung des Gerichtshofes kann der Gerichtshof „die Entscheidung über die Vorlagefrage eines nationalen Gerichts nur ablehnen, wenn die erbetene Auslegung des Gemeinschaftsrechts offensichtlich in keinem Zusammenhang mit der Realität oder dem Gegenstand des Ausgangsverfahrens steht, wenn das Problem hypothetischer Natur ist oder er nicht über die tatsächlichen oder rechtlichen Angaben verfügt, die für eine sachdienliche Beantwortung der ihm vorgelegten Fragen erforderlich sind“ [9].

37. Im vorliegenden Fall ist zu prüfen, ob zwischen der vom vorlegenden Gericht erbetenen Auslegung des Gemeinschaftsrechts und der Wirklichkeit oder dem Gegenstand des Ausgangsrechtsstreits offensichtlich kein Zusammenhang besteht [10].

38. Die dritte Unterfrage der ersten Vorlagefrage bezieht sich auf den Fall, dass derjenige, der „unmittelbar und individuell“ von einer gegen einen anderen gerichteten Maßnahme der öffentlichen Verwaltung betroffen ist, dem von diesem anderen gegen diese Maßnahme angestrengten Gerichtsverfahren nicht, auch nicht als Streithelfer, beitreten kann.

39. Da im Anlassfall Vitale gegen die Maßnahme kein Gerichtsverfahren angestrengt hat, gibt es also gar kein Verfahren, dem Safalero als Dritter beitreten könnte. Ob das Gemeinschaftsrecht das verlangen würde, ist also eine hypothetische Frage, die der Gerichtshof nicht zu beantworten hat.

40. Die vierte Unterfrage der ersten Vorlagefrage betrifft den Fall, dass bei einer bloßen Ordnungswidrigkeit, bei der die Hauptsanktion wirtschaftlicher Art ist, und

9 — Urteile vom 22. Januar 2002 in der Rechtssache C-390/99 (Canal Satélite, Slg. 2002, I-607, Randnr. 19) und vom 13. März 2001 in der Rechtssache C-379/98 (Preussen-Elektra, Slg. 2001, I-2099, Randnr. 39).

10 — Zu solchen Fällen: das Urteil vom 16. Juni 1981 in der Rechtssache 126/80 (Salonia, Slg. 1981, 1563, Randnr. 6) und Beschluss vom 26. Januar 1990 in der Rechtssache C-286/88 (Falciola, Slg. 1990, I-191, Randnrn. 8 f.).

in der Zahlung einer verhältnismäßig bescheidenen Summe besteht, als Nebenfolge die Einziehung der Ware vorgeschrieben ist, ohne dass das Gericht anders und nach seinem Ermessen urteilen kann.

41. Da das Ausgangsverfahren aber auch nicht die zusätzlich verhängte Sanktion der Einziehung zum Gegenstand hat, ist eine Beantwortung der darauf gerichteten vierten Unterfrage ebenfalls unzulässig.

42. Somit sind nur die ersten beiden Unterfragen der ersten Vorlagefrage zu beantworten. Diese sind freilich dahin gehend zu verstehen, dass sie sich nicht auf die Vereinbarkeit der nationalen Vorschriften mit dem Gemeinschaftsrecht, sondern auf dessen Auslegung beziehen.

B — *Zur ersten — nunmehr einzigen — Vorlagefrage*

43. Im vorliegenden Verfahren geht es darum, ob die Vorschriften des Gesetzes Nr. 689/81 mit dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit, dem Grundsatz der Wirksamkeit und dem Grundsatz des angemessenen gerichtlichen Schutzes der von der Gemeinschaftsrechtsordnung anerkannten subjektiven Rechte vereinbar sind.

44. Wie die französische Regierung zu Recht ausführt, ist der Begriff der unmittelbaren oder individuellen Betroffenheit, wie er auch in der Vorlagefrage aufscheint, irreführend und unpassend, weil es sich um ein Verfahren vor Behörden eines Mitgliedstaats handelt.

1. Vorbringen der Beteiligten

45. *Safalero* vertritt die Auffassung, dass auch der Importeur von Funksteuerungen gegen eine Beschlagnahme der Ware bei einem Einzelhändler ein Rechtsschutzbedürfnis habe, weil auch ihn die negativen Folgen einer solchen Maßnahme träfen. So sei seine Stellung auf dem Markt durch das Nichtinverkehrbringen betroffen. Ebenso sei er dem Risiko ausgesetzt, von den Einzelhändlern geklagt zu werden.

46. Die verfahrensgegenständlichen Bestimmungen, wie sie von der Corte di

Cassazione ausgelegt würden, verstießen gegen den Grundsatz des effektiven Rechtsschutzes. Artikel 20 Absatz 4 des Gesetzes Nr. 689/81 habe die verpflichtende Einziehung zu einem allgemeinen Grundsatz gemacht. Die Beschlagnahme und erst recht die Einziehung von Waren, die zwar konform seien, jedoch nicht das entsprechende Zulassungszeichen trügen, seien Maßnahmen gleicher Wirkung im Sinne von Artikel 28 EG. Angesichts der Geringfügigkeit des Vergehens seien sie nicht verhältnismäßig.

47. Somit verstießen verfahrensrechtliche Bestimmungen des Gesetzes Nr. 689/81 gegen das Gemeinschaftsrecht.

48. Die *italienische Regierung* geht davon aus, dass die verfahrensgegenständlichen Regelungen Ausdruck des weiten Spielraums seien, über den die Mitgliedstaaten auf dem Gebiet der Sanktionen verfügen. Das Gemeinschaftsrecht setze dazu keine Grenzen, weil es sich im vorliegenden Fall nicht um nationale Verfahrensvorschriften handle, die zur Erreichung von Zielsetzungen von Bestimmungen des Gemeinschaftsrechts dienen. Es gehe nicht um die Wahrung der Verteidigungsrechte von Safalero, weil das Verfahren gegen einen anderen, nämlich Vitale, geführt werde, dessen Übertretungen Verfahrensgegenstand seien. Die strafrechtliche wie die verwaltungsstrafrechtliche Verantwortlichkeit seien höchstpersönlich. Im vorliegenden Fall wurden in Bezug auf ein und dieselbe Ware zwei verschiedene Übertretungen, nämlich von zwei Unternehmen, begangen.

49. Nach Auffassung der *französischen Regierung* weist der vorliegende Fall einige Unterschiede zur Rechtssache Radiosistemi auf. Der Rechtsschutz, so wie ihn das italienische Recht gewähre, entspreche den Vorgaben des Gemeinschaftsrechts, weil Safalero verschiedene Wege offen stünden, seine Ansprüche durchzusetzen.

50. Die *Kommission* ist der Ansicht, dass der Grundsatz des effektiven Rechtsschutzes insoferne durch das Gesetz Nr. 689/81 verletzt werde, als im Hinblick auf die erste Unterfrage überhaupt kein Rechtsschutz möglich sei. Dass ein anderer als derjenige, gegen den die Maßnahme der Beschlagnahme gerichtet ist, nicht Klage erheben kann, stelle insoferne eine weitere Einschränkung dar, als der Begriff der „interessati" eng ausgelegt werde.

51. Nach Gemeinschaftsrecht sei hingegen jedem, dem die Maßnahme Schaden zufüge, Zugang zu gerichtlichem Rechtsschutz zu gewähren. Die Aktivlegitimation habe der nationale Richter in jedem Einzelfall festzustellen.

52. Weiters widersprechen nach Meinung der Kommission Bestimmungen des Gesetzes Nr. 689/81 insoweit dem Grundsatz des effektiven Rechtsschutzes, als eine durch eine Beschlagnahme direkt betroffene Person keine Klage einreichen darf, wenn diese Maßnahme gegen eine andere Person gesetzt wurde und die nationale Gesetzeslage somit ein Einschreiten für andere als diejenige Person, die durch die Maßnahme direkt betroffen ist, unmöglich macht. Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit sei hingegen nicht einschlägig.

2. Würdigung

53. Nicht mehr zu prüfen ist, ob die Verbotsregelung, deren Verletzung die italienischen Behörden mit Sanktionen geahndet haben, dem Gemeinschaftsrecht entspricht. Diese Frage hat der Gerichtshof in der Rechtssache Radiosistemi bereits negativ beantwortet. Die Vorschrift des nationalen Rechts, die ein bestimmtes Verbot auferlegt, widerspricht dem Gemeinschaftsrecht [11].

54. Auch die Frage, ob Sanktionen, die aufgrund einer Verletzung einer gemeinschaftsrechtswidrigen nationalen Vorschrift verhängt wurden, gemeinschaftsrechtskonform sind, wurde bereits geklärt. So ist nach der in der Rechtssache Radiosistemi bestätigten Rechtsprechung des Gerichtshofes die „strafrechtliche und sonstige Bewehrung einer nationalen Beschränkungsmaßnahme, die für gemeinschaftsrechtswidrig erkannt worden ist, ebenso wenig mit dem Gemeinschaftsrecht vereinbar wie die Beschränkung selbst“ [12].

55. „Daher ist eine Sanktionsregelung, die der Durchsetzung einer mit dem Gemeinschaftsrecht unvereinbaren nationalen Regelung dient, mit dem Gemeinschaftsrecht unvereinbar, ohne dass ihre Vereinbarkeit mit dem Diskriminierungsverbot oder dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit geprüft zu werden brauchte.“ [13]

56. Des Weiteren ist festzuhalten, dass der für die Anwendung des gemeinschaftlichen Rechtsschutzstandards erforderliche materielle gemeinschaftsrechtliche Anknüpfungspunkt im Anlassfall vorliegt. So ist — jedenfalls im Lichte des Urteils in der Rechtssache Radiosistemi — unstreitig, dass Safalero über aus dem Gemeinschaftsrecht ableitbare Rechte verfügt. So kann er sich auf die unmittelbar anwendbaren Bestimmungen der Richtlinie 1999/5

11 — Urteil in den verbundenen Rechtssachen C-388/00 und C-429/00 (zitiert in Fußnote 8).

12 — Urteil in den verbundenen Rechtssachen C-388/00 und C-429/00 (zitiert in Fußnote 8), Randnr. 78; vgl. auch die Urteile vom 28. März 1979 in der Rechtssache 179/78 (Rivoira u. a., Slg. 1979, 1147, Randnr. 14) und vom 16. Dezember 1981 in der Rechtssache 269/80 (Tymen, Slg. 1981, 3079, Randnrn. 16 und 17).

13 — Urteil in den verbundenen Rechtssachen C-388/00 und C-429/00 (zitiert in Fußnote 8), Randnr. 79.

und — vor Ablauf der Umsetzungsfrist der Richtlinie und danach für den nicht harmonisierten Bereich — auf die Warenverkehrsfreiheit stützen.

57. Die beiden hier zulässigen Unterfragen betreffen verschiedene Konstellationen, in denen nach geltendem italienischem Recht keine Klagemöglichkeit besteht, nämlich nicht vor einem Mahnbescheid oder einer Einziehung (erste Unterfrage), und nicht, wenn die Maßnahme gegen einen anderen gerichtet ist (zweite Unterfrage).

a) Erste Unterfrage

58. Die Antwort auf die erste Unterfrage ist im Grundsatz des effektiven Rechtsschutzes zu finden, und zwar im Erfordernis der gerichtlichen Überprüfbarkeit, das sich aus den gemeinsamen Verfassungstraditionen der Mitgliedstaaten ergibt und in den Artikeln 6 und 13 der Europäischen Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten verankert ist [14].

59. Des Weiteren ist an folgende ständige Rechtsprechung des Gerichtshofes zu erinnern: „Mangels einer einschlägigen Gemeinschaftsregelung ist es jedoch Sache des innerstaatlichen Rechts der einzelnen Mitgliedstaaten, die zuständigen Gerichte zu bestimmen und die Verfahrensmodalitäten für Klagen zu regeln, die den Schutz der dem Bürger aus der unmittelbaren Wirkung des Gemeinschaftsrechts erwachsenden Rechte gewährleisten sollen, sofern diese Modalitäten nicht weniger günstig ausgestaltet sind als die entsprechender innerstaatlicher Klagen (Äquivalenzgrundsatz) und die Ausübung der durch die Gemeinschaftsrechtsordnung verliehenen Rechte nicht praktisch unmöglich machen oder übermäßig erschweren (Effektivitätsgrundsatz)“ [15].

60. Speziell zur Aktivlegitimation hat der Gerichtshof ausgeführt, dass es zwar „grundsätzlich Sache des nationalen Rechts [ist], die Klagebefugnis und das Rechtsschutzinteresse des Einzelnen zu bestimmen, doch verlangt das Gemeinschaftsrecht, dass die nationalen Rechtsvorschriften das Recht auf einen effektiven gerichtlichen Rechtsschutz nicht beeinträchtigen“ [16].

14 — Urteile vom 6. Dezember 2001 in der Rechtssache C-269/99 (Kühne u. a., Slg. 2001, I-9517, Randnr. 57), vom 11. Januar 2001 in den Rechtssachen C-1/99 (Kofisa Italia, Slg. 2001, I-207, Randnr. 46) und C-226/99 (Siples, Slg. 2001, I-277, Randnr. 17) sowie vom 27. November 2001 in der Rechtssache C-424/99 (Kommission/Österreich, Slg. 2001, I-9285, Randnr. 45).

15 — Urteile vom 20. September 2001 in der Rechtssache C-453/99 (Courage, Slg. 2001, I-6297, Randnr. 29) und vom 10. Juli 1997 in der Rechtssache C-261/95 (Palmisani, Slg. 1997, I-4025, Randnr. 27).
Vgl. ferner die Urteile vom 15. September 1998 in den verbundenen Rechtssachen C-279/96 bis C-281/96 (Ansaldo Energia, Slg. 1998, I-5025, Randnrn. 16 und 27) und vom 1. Dezember 1998 in der Rechtssache C-326/96 (Levez, Slg. 1998, I-7835, Randnr. 18).

16 — Urteil vom 11. Juli 1991 in den verbundenen Rechtssachen C-87/90, C-88/90 und C-89/90 (Verholen u. a., Slg. 1991, I-3757, Randnr. 24); vgl. die Urteile vom 15. Mai 1986 in der Rechtssache 222/84 (Johnston, Slg. 1986, 1651) und vom 15. Oktober 1987 in der Rechtssache 222/86 (Heylens, Slg. 1987, 4097).

61. Die im Ausgangsverfahren einschlägigen Vorschriften des italienischen Rechts, insbesondere Artikel 22 des Gesetzes Nr. 689/81, weisen nun die Besonderheit auf, dass sie für den von der Maßnahme Betroffenen überhaupt keinen adäquaten Rechtsschutz vorsehen. So fehlt es insbesondere an einer Frist, innerhalb der die zuständige Behörde den Mahnbescheid zu notifizieren hat. Des Weiteren müsste sichergestellt sein, dass der Betroffene auch gegen die Maßnahme der Beschlagnahme und nicht erst gegen die Maßnahme der Einziehung über ein Rechtsmittel verfügt.

b) Zweite Unterfrage

62. Zunächst ist zu betonen, dass der Umstand, dass im Ausgangsverfahren zwei voneinander getrennte Verwaltungsstrafverfahren geführt wurden, und zwar gegen Safalero einerseits und gegen Vitale andererseits, für sich genommen kein Argument gegen eventuelle Rechtsschutzmöglichkeiten von Safalero im Verfahren gegen Vitale bildet. Die zweite Unterfrage hat ja gerade eine solche Konstellation zum Gegenstand.

63. Außerdem ist erst zu prüfen, welchen Personen in solchen Fällen nach Gemeinschaftsrecht Rechtsschutzmöglichkeiten einzuräumen sind. So ist zu klären, wie weit der Personenkreis ist, dem nach Gemeinschaftsrecht die Aktivlegitimation in Verwaltungsstrafverfahren einzuräumen ist. Es geht also um die Frage, ob nur dem unmittelbaren Adressaten einer Sanktion Rechtsschutz einzuräumen ist, oder auch bestimmten anderen Personen.

64. Der in diesem Zusammenhang verwendete Begriff des „Dritten" ist insoferne unpassend, als er zu weit und zu unscharf ist. Denn er erfasst alle, die nicht unmittelbare Adressaten der Sanktion sind, ohne zwischen verschiedenen Konstellationen näher zu differenzieren. Damit bleiben auch eventuelle Besonderheiten, die die Stellung des Dritten charakterisieren, außer Betracht.

65. Das verfahrensgegenständliche italienische Recht — jedenfalls so, wie es in der Praxis offenbar gehandhabt wird — differenziert nicht näher und erlaubt insbesondere nicht die Prüfung der näheren Umstände des Dritten. Eine solche Regelung erlaubt daher den italienischen Behörden auch nicht, zu prüfen, ob der Dritte nicht vielleicht doch über eine vom Gemeinschaftsrecht geschützte Rechtsposition verfügt. Vielmehr geht das geltende italienische Recht davon aus, dass allgemein ein Dritter gemeinschaftsrechtlich nicht schutzwürdig ist.

66. Das Gemeinschaftsrecht verlangt zwar nicht, dass jedweder Dritte in einem Verfahren gegen einen anderen über Rechtsschutzmöglichkeiten verfügen muss. Es widerspricht allerdings dem Grundsatz des effektiven Rechtsschutzes, wenn das nationale Recht für jemand anderen, als denjenigen, gegen den das Verfahren läuft, generell keine Rechtsschutzmöglichkeit vorsieht. Denn in bestimmten Fällen verlangt das Gemeinschaftsrecht auch den Schutz der Rechte solcher Dritter.

67. Im Folgenden soll daher untersucht werden, ob in einem Fall wie dem des Ausgangsverfahrens die Voraussetzungen dafür erfüllt sind, dass auch einem Dritten, d. h. einem anderen als dem, gegen den ein Verfahren läuft, bestimmte Rechtsschutzmöglichkeiten einzuräumen sind.

68. In diesem Zusammenhang weist Safalero erstens zu Recht auf die wirtschaftlichen Auswirkungen der von den Behörden gesetzten Maßnahmen hin. Tatsächlich ist ein Unternehmen, dessen Waren beschlagnahmt werden, davon in seiner Position auf dem entsprechenden Markt betroffen. So haben gerade Beschlagnahmen — und erst recht die Zerstörung der Ware — auf die Abnehmer, d. h. die Einzelhändler, eine abschreckende Wirkung. Das Unternehmen kann wohl seine Waren nur mehr in verringertem Maß oder gar nicht mehr absetzen. Dazu kommt noch das Risiko, von den Einzelhändlern, die solche Waren bereits erworben haben, zivilrechtlich in Anspruch genommen zu werden.

69. Zweitens ist Safalero in gewisser Weise aber auch in rechtlicher Hinsicht kein Außenstehender. So besteht zwischen Safalero und Vitale, aber auch den anderen Einzelhändlern eine vertragliche Beziehung. Diese bringt Safalero in ein Naheverhältnis zum unmittelbaren Adressaten der Sanktion.

70. Einem solcherart Betroffenen, im Ausgangsverfahren also Safalero, keine Rechtsschutzmöglichkeiten einzuräumen, macht ihm die Ausübung seiner aus der Warenverkehrsfreiheit oder der Richtlinie 1999/5 fließenden Rechte praktisch unmöglich. Denn nach den geltenden italienischen Rechtsvorschriften ist ein Betroffener vom Wohlwollen des unmittelbaren Adressaten abhängig, d. h. davon, ob dieser ein Rechtsmittel ergreift oder nicht.

VI — Ergebnis

71. Nach alledem wird dem Gerichtshof vorgeschlagen, auf die Vorlagefrage wie folgt zu antworten:

Der Grundsatz des effektiven Rechtsschutzes ist dahin auszulegen, dass er in einer Situation wie der des Ausgangsverfahrens nationalen Regelungen entgegensteht, nach denen

— derjenige, der eine Ordnungswidrigkeit begangen hat, gegen eine Beschlagnahme durch die öffentliche Verwaltung keine Klage einreichen kann, bis die Verwaltung, ohne dabei an Verfahrensfristen gebunden zu sein, einen Mahnbescheid erlässt oder die Einziehung anordnet;

— der von einer Maßnahme der öffentlichen Verwaltung Betroffene, der über aus dem Gemeinschaftsrecht ableitbare Rechte verfügt, keine Klage bei Gericht einreichen kann, wenn diese Maßnahme gegen einen Dritten gerichtet ist.