CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL C. STIX-HACKL

van 20 maart 2003 [1]

I — Inleiding

1. Deze zaak betreft de vraag of een bepaalde nationale wet voldoet aan de beginselen van evenredigheid, doeltreffendheid en behoorlijke rechtsbescherming van subjectieve rechten, die aan het Verdrag ten grondslag liggen en door de rechtspraak zijn ontwikkeld.

II — Juridisch kader

A — *Het communautaire recht*

2. De toepasselijke bepalingen in deze zaak zijn richtlijn 1999/5/EG van het Europees Parlement en de Raad van 9 maart 1999 betreffende radioapparatuur en telecommunicatie-eindapparatuur en de wederzijdse erkenning van hun conformiteit [2] en beschikking 3052/95/EG van het Europees Parlement en de Raad van 13 december 1995 tot vaststelling van een procedure voor uitwisseling van informatie over nationale maatregelen waarbij wordt afgeweken van het beginsel van het vrije verkeer van goederen binnen de Gemeenschap [3].

1. Richtlijn 1999/5

3. Richtlijn 1999/5 stelt blijkens artikel 1 een regelgevingskader in inzake het op de markt brengen, het vrije verkeer en de ingebruikneming in de Gemeenschap van radioapparatuur en telecommunicatie-eindapparatuur.

4. Artikel 2, sub c van de richtlijn definieert „radioapparatuur" als „een product of een relevant onderdeel daarvan dat geschikt is voor telecommunicatie door uitzending en/of ontvangst van radiogolven waarbij gebruik wordt gemaakt van het aan aarde/ruimtecommunicatie toegewezen spectrum".

1 — Oorspronkelijke taal: Duits.

2 — PB L 91, blz. 10.

3 — PB L 321, blz. 1.

5. Artikel 3 legt de essentiële eisen vast die van toepassing zijn op alle apparatuur. Zo moet radioapparatuur zo geconstrueerd zijn dat „zij het voor aarde/ruimtecommunicatie toegewezen spectrum en de satellietcapaciteit efficiënt gebruikt zonder schadelijke interferentie te veroorzaken."

6. Artikel 5 bepaalt dat wanneer apparatuur voldoet aan de toepasselijke geharmoniseerde normen of delen daarvan, waarvan de referentienummers in het *Publicatieblad van de Europese Gemeenschappen* zijn bekendgemaakt, is voldaan aan de in artikel 3 bedoelde essentiële eisen waarop deze geharmoniseerde normen of delen daarvan betrekking hebben.

7. Artikel 6, lid 1, luidt als volgt:

„De lidstaten zorgen ervoor dat apparatuur uitsluitend op de markt wordt gebracht indien zij, bij behoorlijke installatie en onderhoud en bij gebruik overeenkomstig haar bestemming, voldoet aan de toepasselijke in artikel 3 genoemde essentiële eisen en aan de andere desbetreffende bepalingen van deze richtlijn. Met betrekking tot het op de markt brengen worden geen verdere nationale voorschriften opgelegd."

8. Artikel 6, lid 4, bepaalt:

„Indien voor radioapparatuur frequentiebanden gebruikt worden waarvan het gebruik niet in de gehele Gemeenschap geharmoniseerd is, stelt de fabrikant of zijn in de Gemeenschap gevestigde gemachtigde of de persoon die verantwoordelijk is voor het op de markt brengen van de apparatuur, de voor spectrumbeheer verantwoordelijk nationale autoriteit in de betrokken lidstaat in kennis van zijn voornemen die apparatuur op de markt van die lidstaat te brengen.

Deze kennisgeving vindt plaats ten minste vier weken voordat begonnen wordt met het op de markt brengen en behelst informatie over de radiokenmerken van de apparatuur (in het bijzonder frequentiebanden, kanaalscheiding, soort modulatie en radiofrequentievermogen) en het identificatienummer van de aangemelde instantie als bedoeld in bijlage IV of V."

9. Artikel 7, leden 1 en 2, luidt:

„1. De lidstaten staan toe dat apparatuur overeenkomstig hun bestemming in gebruik wordt genomen, indien zij voldoet aan de essentiële eisen van artikel 3 en aan de andere desbetreffende bepalingen van deze richtlijn.

2. Ongeacht lid 1 en onverminderd de voorwaarden voor de toekenning van vergunningen voor het conform het gemeenschapsrecht verstrekken van de betrokken dienst, kunnen de lidstaten de ingebruikneming van radioapparatuur uitsluitend beperken om redenen die verband houden met het efficiënt en passend gebruik van het radiospectrum, het voorkomen van schadelijke interferentie, of aangelegenheden op het gebied van de volksgezondheid."

10. In artikel 8, lid 1, wordt bepaald:

„De lidstaten verbieden, beperken of verhinderen niet het op de markt brengen en het in gebruik nemen op hun grondgebied van apparatuur die is voorzien van het in bijlage VII beschreven CE-merkteken dat aangeeft dat de apparatuur voldoet aan alle bepalingen van deze richtlijn, met inbegrip van de in hoofdstuk II beschreven overeenstemmingsbeoordelingsprocedures, een en ander onverlet artikel 6, lid 4, artikel 7, lid 2, en artikel 9, lid 5."

11. Artikel 9, lid 1, luidt als volgt:

„Wanneer een lidstaat vaststelt dat onder deze richtlijn vallende apparatuur niet voldoet aan de essentiële eisen van deze richtlijn, neemt hij op zijn grondgebied de nodige maatregelen om deze apparatuur uit de markt te nemen of uit het dienstaanbod te halen, het op de markt brengen of in gebruik nemen ervan te verbieden of het vrije verkeer ervan te beperken."

12. Volgens artikel 12 van richtlijn 1999/5 wordt apparatuur die aan alle geldende essentiële eisen voldoet, voorzien van het CE-overeenstemmingsmerkteken zoals bedoeld in bijlage VII.

13. Artikel 19, lid 1, bepaalt het volgende:

„De lidstaten dragen zorg voor de aanneming en bekendmaking van de nodige wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen om voor 7 april 2000 aan deze richtlijn te voldoen. Zij stellen de Commissie daarvan onverwijld in kennis. Zij passen deze bepalingen toe vanaf 8 april 2000."

2. Beschikking 3052/1995

14. Artikel 1 van deze beschikking luidt als volgt:

„Wanneer een lidstaat het in het vrije verkeer of in de handel brengen verhindert

van een bepaald model of een bepaald type product dat in een andere lidstaat rechtmatig vervaardigd of in de handel is gebracht, brengt hij de Commissie de desbetreffende maatregel ter kennis, wanneer deze voor het product direct of indirect tot gevolg heeft dat:

— het algeheel wordt verboden;

— de vergunning voor het in de handel brengen wordt geweigerd,

— het model of het type wordt gewijzigd voordat het product in de handel kan worden gebracht of gehandhaafd, of

— het uit de handel wordt genomen."

15. Artikel 3 van de beschikking bepaalt het volgende:

„1. De in artikel 1 bedoelde kennisgevingsplicht geldt voor de maatregelen, andere dan rechterlijke beslissingen, van de bevoegde autoriteiten van de lidstaten die gemachtigd zijn deze maatregelen te nemen.

Wanneer ten aanzien van een bepaald model of type product onder gelijke materiële en formele voorwaarden verscheidene maatregelen zijn genomen, geldt de kennisgevingsplicht enkel voor de eerste maatregel.

2. Artikel 1 is niet van toepassing op:

— maatregelen die uitsluitend ter uitvoering van communautaire harmonisatievoorschriften zijn genomen;

— maatregelen die krachtens specifieke bepalingen aan de Commissie ter kennis zijn gebracht;

— maatregelen die krachtens specifieke communautaire bepalingen in het stadium van ontwerp aan de Commissie ter kennis zijn gebracht;

— maatregelen die, zoals conservatoire maatregelen of maatregelen van onderzoek, slechts dienen ter voorbereiding

van de in artikel 1 bedoelde hoofdmaatregel;

— maatregelen die alleen ter bescherming van de openbare zedelijkheid of de openbare orde worden genomen;

— maatregelen betreffende gebruikte goederen die door de tijd of het gebruik ongeschikt zijn geworden voor het in de handel brengen of handhaven.

3. Een beroep in rechte tegen de in lid 1 bedoelde hoofdmaatregel schorst in geen geval de toepassing van artikel 1."

B — *Het nationale recht*

16. De belangrijkste bepalingen van Italiaans recht zijn vervat in de Codice Postale, ingevoerd bij presidentieel decreet nr. 156 van 29 maart 1973[4] (hierna: „Codice Postale"), en wet nr. 689 van 24 november 1981 inzake administratieve overtredingen, de bijkomende sancties en de desbetreffende bezwaarprocedures[5] (hierna: „wet nr. 689/81").

1. De Codice Postale

17. Artikel 398 bepaalt:

„1. Het is verboden elektrische en radio-elektrische apparaten of installaties of kabels voor transmissie van elektrische stroom te bouwen of op het nationale grondgebied in te voeren met het oogmerk ze te verhandelen, te gebruiken of in bedrijf te hebben, onder welke titel ook, die niet beantwoorden aan de voorschriften die zijn vastgesteld ter voorkoming en uitschakeling van interferentie van radio-uitzending en -ontvangst.

2. Die voorschriften, die tevens de overeenstemmingsbeoordelingsprocedure vaststellen, worden bekendgemaakt bij besluit van de minister van Posterijen en Telecommunicatie, in overleg met de minister van Industrie, Handel en Ambachten, overeenkomstig de richtlijnen van de Europese Gemeenschappen.

4 — Decreto del Presidente della Republicca DPR, *GURI* nr. 113 SO, 3 mei 1973.

5 — *GURI* nr. 329, SO, 30 november 1981.

3. Voor het verhandelen en voor invoer met het oog op het verhandelen van de in de in lid 1 bedoelde goederen is een certificaat, merkteken of bewijs van overeenstemming vereist, of dient een verklaring van overeenstemming te worden overgelegd, volgens voorwaarden vast te stellen bij het in het tweede lid bedoelde besluit.

4. Bij besluit van de minister van Posterijen en Telecommunicatie, in overleg met de minister van Industrie, Handel en Ambachten, worden de organen of personen aangewezen die de merktekens of verklaringen van overeenstemming, bedoeld in het voorgaande lid, afgeven."

18. De in artikel 398, lid 2, bedoelde voorschriften zijn vastgesteld bij ministerieel besluit van 15 juli 1977 [6] (gewijzigd bij ministerieel besluit van 8 november 1996 [7]).

19. Artikel 399 voorziet in een geldboete bij overtreding van artikel 398 van de Codice Postale.

2. Wet nr. 689/81

20. De artikelen 18 tot 23 van de wet nr. 689/81 bevatten de procedureregels voor de controles, de sancties en de bezwaarprocedures.

21. Artikel 20, lid 4, van de wet nr. 689/81 bepaalt:

„Goederen waarvan de productie, het gebruik, het dragen, het bezit of de vervreemding een administratieve overtreding oplevert, worden altijd verbeurdverklaard, ook wanneer geen beschikking/dwangbevel tot betaling van een geldboete wordt uitgevaardigd."

22. De Giudice di pace verwijst voor de interpretatie van deze bepalingen naar de rechtspraak van de Corte suprema di cassazione. Volgens deze rechtspraak kan in de bezwaarprocedure tegen administratieve overtredingen enkel de wettigheid van de opgelegde sanctie worden getoetst. Derden kunnen niet aan deze procedure deelnemen, noch door middel van vrijwillige of gedwongen interventie, noch door oproeping in vrijwaring. Omdat de beroepsprocedure beperkt is tot toetsing van de wettigheid van de aan de overtreder opgelegde sanctie, kan de eerste verkoper zich in geval van opeenvolgende verkopen niet rechtstreeks tegenover de overheid beroepen op de conformiteit van het bij de verkrijger in beslag genomen product.

23. De Italiaanse Republiek heeft richtlijn 1999/5 niet binnen de gestelde termijn omgezet in nationaal recht. De Minister van Verkeer heeft echter in mei 2000 een

6 — *GURI* nr. 226, 20 augustus 1977.
7 — *GURI* nr. 274, 22 november 1996.

circulaire opgesteld, die bepaalt dat zijn diensten zich moeten houden aan de voorschriften van richtlijn 1999/5 met betrekking tot het op de markt brengen en de ingebruikneming van telecommunicatie-eindapparatuur en radio-apparatuur.

III — Feiten en hoofdgeding

24. Blijkens het dossier produceert Safalero Srl (hierna: „Safalero") modelvliegtuigjes die worden aangedreven door een verbrandings- of een elektromotor en radiografisch bestuurbaar zijn. Safalero produceert de modelvliegtuigen, maar niet de afstandsbesturing die een onmisbaar toebehoren is voor het gebruik van de modellen. De besturingsapparaten worden niet in Italië geproduceerd, maar worden uit andere lidstaten van de Europese Unie ingevoerd en vervolgens door Safalero in complete kits van modelvliegtuig met motor en afstandsbesturing verkocht aan talloze detailhandelaars in zowel binnen- als het buitenland.

25. Op 8 februari 2000 bezochten agenten van de postale politie het hoofdkantoor van de onderneming Vitale in Genua (Italië) en namen daar zeven afstandsbesturingsapparaten in beslag die Vitale gekocht had bij Safalero en die Safalero eerder had ingevoerd uit andere lidstaten, op grond dat het in artikel 398 van de Codice Postale voorziene goedkeuringsmerk er niet op was aangebracht. Vitale diende een bezwaarschrift in bij de Prefetto di Genova. Deze legde Vitale op 26 april 2000 een administratieve geldboete op van 30 000 ITL en gelastte de verbeurdverklaring en vernietiging van de apparaten. Vitale is niet in beroep gegaan tegen deze maatregelen.

26. Bij processen-verbaal van 17 februari 2000 legde de postale politie Safalero ter zake van overtreding van de artikelen 398 en 399 van de Codice Postale een administratieve geldboete op van 100 000 ITL voor elk van de drie vastgestelde overtredingen.

27. Op 18 april 2000 diende Safalero tegen deze beschikkingen een bezwaarschrift in bij de Prefetto di Genova en verzocht om opheffing van het beslag. Op 21 april 2000 wees de prefect het bezwaar en het verzoek af en legde een geldboete op van 300 000 ITL. Op 22 juni 2000 heeft Safalero beroep ingesteld bij de Giudice di Pace di Genova met het betoog dat de inbeslagneming een „algeheel verbod" vormt in de zin van beschikking 3052/95, dat ter kennis van de Commissie moest worden gebracht. Daarenboven zou de inbeslagneming in strijd zijn met het door het communautaire recht gewaarborgde evenredigheidsbeginsel.

28. Volgens de verwijzingsbeschikking werd de conformiteit van de apparaten niet in twijfel getrokken, zelfs niet door de prefectuur.

IV — De prejudiciële vragen

29. Bij beschikking van 4 januari 2001, ontvangen door het Hof op 11 januari 2001, heeft de Giudice di pace di Genova in de zaak Safalero het Hof verzocht om een prejudiciële beslissing over de volgende vragen:

„1) Verdragen de beginselen van evenredigheid en doeltreffende rechtsbescherming van de door de communautaire rechtsorde aan de justitiabelen verleende rechten, zoals neergelegd in het Verdrag en/of geformuleerd en nader gedefinieerd in de rechtspraak van het Hof van Justitie, zich met de bepalingen van wet nr. 689 van 24 november 1981 betreffende de procedure en de sancties bij administratieve overtredingen, wanneer:

— de overtreder niet voor de rechter kan opkomen tegen inbeslagneming van goederen door de overheid, zolang de overheid zelf, die daartoe niet is gebonden aan enige procestermijn, niet een betalingsbevel heeft vastgesteld of de verbeurdverklaring van die goederen heeft bevolen;

— de justitiabele die door een maatregel van de overheid rechtstreeks en individueel wordt geraakt, geen beroep voor de rechter kan instellen ingeval die maatregel tegen derden is genomen;

— degene die rechtstreeks en individueel wordt geraakt door een maatregel van de overheid tegen derden, niet kan deelnemen aan het door die derden ingestelde beroep, ook niet als vrijwillige interveniënt;

— de bijkomende sanctie van verbeurdverklaring van de goederen, zonder mogelijkheid van een andere, discretionaire beoordeling door de rechter, is voorgeschreven in het geval van zuiver administratieve overtredingen, terwijl de hoofdsanctie, van financiële aard, bestaat in de betaling van een, soms ook gering, geldbedrag?

2) Verzetten de artikelen 10 en 249 van het Verdrag zich ertegen dat de lidstaten bepalingen vaststellen die in strijd zijn met richtlijn 99/5/EG van het Europees Parlement en de Raad van 9 maart 1999 betreffende radioapparatuur en telecommunicatie-eindappa-

ratuur en de wederzijdse erkenning van hun conformiteit:

— gedurende de gestelde termijn voor de omzetting van die richtlijn?

— na het verstrijken van de omzettingstermijn zonder dat omzettingsmaatregelen zijn vastgesteld?

Zo ja, wat is de betekenis van het gemeenschapsrechtelijke begrip ‚bepaling die het door de richtlijn voorgeschreven resultaat ernstig in gevaar kan brengen'?"

V — De prejudiciële vragen

30. Bij brief van 20 juni 2002 heeft het Hof de verwijzende rechter gevraagd of hij in het licht van het arrest Radiosistemi [8] zijn prejudiciële vragen handhaafde.

8 — Arrest van 20 juni 2002 (C-388/00 en C-429/00, Jurispr. blz. I-5845)

31. Bij brief van 5 augustus 2002 heeft de verwijzende rechter het Hof meegedeeld dat hij bij beschikking van 30 juli 2002 had besloten om de eerste vraag te handhaven.

A — *De ontvankelijkheid van de prejudiciële vragen*

1. Argumenten van de deelnemers aan de procedure

32. De Italiaanse regering meent dat de prejudiciële vraag/vragen niet ontvankelijk is/zijn. Zij verwijzen niet naar een specifieke regel van afgeleid gemeenschapsrecht die de nationale rechter zou moeten interpreteren.

33. De vraag naar de het rechtmatigheid van de inbeslagneming is aan de orde in een andere procedure, namelijk in die tegen Vitale en niet in die waarin de prejudiciële vraag is gesteld. Als het Hof mocht oordelen dat de overtreder kan tussenkomen in de procedure, zou de verwijzende rechter geen enkele mogelijkheid hebben om invloed uit te oefenen op de inbeslagneming en zou het arrest van het Hof voor geen van de aanhangige procedures betekenis hebben.

34. De Franse regering is van mening dat enkel het tweede punt van de eerste prejudiciële vraag ontvankelijk is; de andere punten zijn van hypothetische aard of betreffen alleen Vitale.

35. De Commissie meent dat een antwoord van het Hof op het derde en vierde punt van de eerste prejudiciële vraag geen nut heeft voor de beslissing van het hoofdgeding. De eerste twee punten van de eerste prejudiciële vraag daarentegen zijn wel ontvankelijk. Met betrekking tot het eerste punt merkte de Commissie tijdens de mondelinge behandeling op dat er zelfs na een verbeurdverklaring een belang kan zijn om de inbeslagneming aan te vechten.

2. Beoordeling

36. Volgens de rechtspraak van het Hof „kan het Hof slechts weigeren een uitspraak te doen over een prejudiciële vraag van een nationale rechter, wanneer duidelijk blijkt dat de gevraagde uitlegging van het gemeenschapsrecht geen enkel verband houdt met een reëel geschil of met het voorwerp van het hoofdgeding, wanneer het vraagstuk van hypothetische aard is, of wanneer het Hof niet beschikt over de feitelijke en juridische gegevens die noodzakelijk zijn voor een nuttig antwoord op de hem gestelde vragen" [9].

37. In het onderhavige geval moet worden nagegaan of de door de rechter gevraagde uitlegging van het gemeenschapsrecht duidelijk geen verband houdt met een reëel geschil of het voorwerp van het hoofdgeding [10].

38. Het derde punt van de eerste prejudiciële vraag heeft betrekking op het geval dat degene die „rechtstreeks en individueel" wordt geraakt door een maatregel van de overheid tegen een derde, niet kan deelnemen aan het door die derde ingestelde beroep, ook niet als vrijwillige interveniënt.

39. Aangezien in dit geval Vitale geen beroep heeft ingesteld tegen de jegens haar genomen maatregel, is er dus helemaal geen gerechtelijke procedure waarin Safalero als derde zou kunnen tussenkomen. De vraag of het gemeenschapsrecht dit vereist, is derhalve hypothetisch en hoeft dus niet door het Hof te worden beantwoord.

40. Het vierde punt van de eerste prejudiciële vraag betreft de bijkomende sanctie van verbeurdverklaring van de goederen, die, zonder mogelijkheid van een afwij-

9 — Arresten van 22 januari 2002, Canal Satélite Digital (C-390/99, Jurispr. blz. I-607, punt 19), en 13 maart 2001, PreussenElektra (C-379/98, Jurispr. blz. I-2099, punt 39).

10 — Dit was het geval in het arrest van 16 juni 1981, Salonia (126/80, Jurispr. blz. 1563, punt 6), en de beschikking van 26 januari 1990, Falciola (C-286/88, Jurispr. blz. I-191, punt 8 en volgende).

kende discretionaire beoordeling door de rechter, is voorgeschreven in geval van zuiver administratieve overtredingen, terwijl de hoofdsanctie — van financiële aard — bestaat uit de betaling van een relatief geringe geldboete.

41. Aangezien de bijkomende sanctie van verbeurdverklaring van de goederen niet het voorwerp is van het hoofdgeding, kan het Hof niet antwoorden op dit aspect van de vraag.

42. Bijgevolg moeten enkel de eerste twee punten van de eerste prejudiciële vraag worden beantwoord. Zij moeten uiteraard worden opgevat als betrekking hebbend op de interpretatie van het gemeenschapsrecht en niet op de verenigbaarheid van de nationale bepalingen met de gemeenschapswetgeving.

B — *De eerste (en enige) prejudiciële vraag*

43. In dit geval gaat het erom of de bepalingen van wet nr. 689/91 verenigbaar zijn met het evenredigheidsbeginsel, het doeltreffendheidsbeginsel en het beginsel van behoorlijke rechtsbescherming van de subjectieve rechten die worden gewaarborgd door het gemeenschapsrecht.

44. Zoals de Franse regering terecht heeft opgemerkt, is het begrip justitiabele die „rechtstreeks en individueel" geraakt wordt — zoals de prejudiciële vraag het verwoordt — verwarrend en niet ter zake dienend, omdat het gaat om een nationale procedure voor de autoriteiten van een lidstaat.

1. Argumenten van de deelnemers aan de procedure

45. Safalero meent dat ook de importeur van afstandsbesturingsapparaten behoefte heeft aan rechtsbescherming tegen een inbeslagneming van goederen bij een wederverkoper, omdat de negatieve gevolgen van deze maatregel hem eveneens raken. Zo zal zijn marktpositie worden aangetast door het niet op de markt komen van zijn apparaten. Hij loopt eveneens het risico dat de wederverkopers rechtsmaatregelen tegen hem nemen.

46. De procedureregels zoals deze worden geïnterpreteerd door de Corte suprema di

cassazione, zouden strijdig zijn met het beginsel van doeltreffende rechtsbescherming. Artikel 20, lid 4, van de wet nr. 689/81 heeft de verplichte verbeurdverklaring veralgemeend. De inbeslagneming en zeker de verbeurdverklaring van goederen die weliswaar conform zijn maar geen keurmerk dragen, zouden maatregelen van gelijke werking zijn in de zin van artikel 28 EG. Rekening houdend met het verwaarloosbaar karakter van de overtreding, is de sanctie buiten verhouding.

47. Volgens Safalero zijn de procedureregels van de wet nr. 689/81 derhalve in strijd met het gemeenschapsrecht.

48. De Italiaanse regering stelt dat de onderhavige procedureregels het resultaat zijn van de ruime beoordelingsbevoegdheid van de lidstaten met betrekking tot sancties. Het gemeenschapsrecht stelt in casu geen limiet aan deze beoordelingsbevoegdheid, aangezien de onderhavige procedureregels niet gericht zijn op handhaving van doelstellingen van het gemeenschapsrecht. Het gaat niet om bescherming van de rechten van de verdediging van Safalero, aangezien de procedure tegen een derde — Vitale — wordt gevoerd, wiens overtredingen het voorwerp van de procedure zijn. De strafrechtelijke zowel als de administratieve aansprakelijkheid zijn van strikt persoonlijke aard. In dit geval zijn met betrekking tot hetzelfde goed twee verschillende overtredingen, namelijk door twee ondernemingen, gepleegd.

49. Volgens de Franse regering bestaan er enkele verschillen tussen deze zaak en de zaak Radiosistemi. De door het Italiaanse recht gewaarborgde rechtsbescherming is conform aan de eisen van het gemeenschapsrecht, aangezien Safalero over verschillende beroepsmogelijkheden beschikt om zijn aanspraken geldend te maken.

50. De Commissie is van mening dat het beginsel van doeltreffende rechtsbescherming inzoverre wordt geschonden door wet nr. 689/81, dat in de situatie bedoeld in het eerste punt van de eerste prejudiciële vraag geen enkele rechtsbescherming bestaat. Het feit dat een ander persoon dan degene tegen wie de inbeslagnemingsmaatregel is gericht, geen beroep kan instellen, vormt een bijkomende beperking, daar het begrip „interessati" restrictief wordt geïnterpreteerd.

51. Gemeenschapsrechtelijk behoort volgens de Commissie aan eenieder die door de maatregel wordt benadeeld, toegang tot rechterlijke bescherming te worden verleend. De nationale rechter dient per geval het bestaan van de procesbevoegdheid te onderzoeken.

52. Anderzijds meent de Commissie dat de bepalingen van wet nr. 689/81 zich niet verdragen met het beginsel van doeltreffende rechtsbescherming, omdat degene die rechtstreeks wordt getroffen door een inbeslagneming, niet over een beroepsmogelijkheid beschikt indien deze maatregel wordt genomen tegen een andere persoon, en de geldende wetgeving dus andere personen dan de rechtstreekse adressaat van het besluit belet gerechtelijke stappen te ondernemen. Het evenredigheidsbeginsel zou daarentegen niet ter zake doen.

2. Beoordeling

53. Het is niet meer nodig om te onderzoeken of het verbod waarvan de overtreding door de Italiaanse autoriteiten is bestraft, conform is met het gemeenschapsrecht. In de zaak Radiosistemi heeft het Hof deze vraag reeds negatief beantwoord. De bepalingen van nationaal recht die zulk een verbod inhouden, zijn strijdig met het gemeenschapsrecht [11].

54. Ook de vraag of sancties die zijn opgelegd wegens schending van nationale regels die strijdig zijn met het gemeenschapsrecht, in overeenstemming zijn met dit recht, is al beantwoord. Volgens de rechtspraak van het Hof, bevestigd in de zaak Radiosistemi, „is een strafrechtelijke of andere sanctie voor een nationale beperkende maatregel die strijdig met het gemeenschapsrecht is bevonden, even onverenigbaar met het gemeenschapsrecht als deze beperking zelf". [12]

55. „Om die reden moet worden aangenomen dat een sanctiestelsel dat de uitvoering beoogt te verzekeren van een nationale regeling die niet in overeenstemming is met de communautaire bepalingen, in strijd is met het gemeenschapsrecht, zonder dat behoeft te worden nagegaan of het in overeenstemming is met het discriminatieverbod of het evenredigheidsbeginsel." [13]

56. Bovendien is mijns inziens het voor toepassing van de communautaire rechtsbeschermingsstandaard benodigde aanknopingspunt met het materiële gemeenschapsrecht aanwezig is. Het kan in elk geval niet worden betwist — althans niet in het licht van het arrest Radiosistemi — dat Safalero over uit het gemeenschapsrecht voortvloeiende rechten beschikt. Zo kan hij een beroep doen op de rechtstreeks toepasselijke bepalingen van richtlijn 1999/5 en — vóór het verstrijken van de termijn van

11 — Arrest Radiosistemi, aangehaald in voetnoot 8.

12 — Arrest Radiosistemi, aangehaald in voetnoot 8, punt 78; zie ook arresten van 28 maart 1979, Rivoira e.a. (179/78, Jurispr. blz. 1147, punt 14), en 16 december 1981, Tymen (269/80, Jurispr. blz. 3079, punt 16 en 17).

13 — Arrest Radiosistemi, aangehaald in voetnoot 8, punt 79.

omzetting van de richtlijn alsook daarna wat het niet-geharmoniseerde domein betreft — op het vrije verkeer van goederen.

57. De twee voor behandeling vatbare punten van de vraag betreffen twee verschillende situaties waarin naar huidig Italiaans recht geen beroepsmogelijkheid bestaat, namelijk niet vóór een betalingsbevel of een verbeurdverklaring (eerste punt) of wanneer het om een maatregel tegen een derde gaat (tweede punt).

a) Eerste punt

58. Het antwoord op het eerste punt moet worden gezocht in het beginsel van doeltreffende rechtsbescherming en dus in het vereiste van een rechterlijke controle, dat voortvloeit uit de gemeenschappelijke constitutionele tradities van de lidstaten en eveneens is neergelegd in de artikelen 6 en 13 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden [14].

59. Verder herinner ik aan de vaste rechtspraak van het Hof, dat „bij gebreke van een communautaire regelgeving ter zake [het echter] een aangelegenheid van de interne rechtsorde van elke lidstaat [is] om de bevoegde rechterlijke instanties aan te wijzen en de procedureregels vast te stellen voor vorderingen die worden ingediend ter bescherming van de rechten die de justitiabelen aan de rechtstreekse werking van het gemeenschapsrecht ontlenen, mits die regels niet ongunstiger zijn dan die welke voor soortgelijke vorderingen krachtens nationaal recht gelden (gelijkwaardigheidsbeginsel) en de uitoefening van de door de communautaire rechtsorden verleende rechten in de praktijk niet onmogelijk of uiterst moeilijk maken (doeltreffendheidsbeginsel)" [15].

60. Het Hof heeft meer in het bijzonder met betrekking tot de bevoegdheid tot het instellen van beroep verklaard dat „de vaststelling van de procesbevoegdheid en het procesbelang weliswaar in beginsel een kwestie is van nationaal recht, maar ingevolge het gemeenschapsrecht moet de nationale wettelijke regeling een doeltreffende rechtsbescherming waarborgen" [16].

14 — Arresten van 6 december 2001, Karl Kühne e.a. (C-269/99, Jurispr. blz. I-9517, punt 57), 11 januari 2001, Kofisa Italia (C-1/99, Jurispr. blz. I-207, punt 46), en Siples (C-226/99, Jurispr. blz. I-277, punt 17), en 27 november 2001, Commissie/Oostenrijk (C-424/99, Jurispr. blz. I-9285, punt 45).

15 — Arresten van 20 september 2001, Courage en Crehan (C-453/99, Jurispr. blz. I-6297, punt 29), en 10 juli 1997, Palmisani (C-261/95, Jurispr. blz. I-4025, punt 27). Zie eveneens de arresten van 15 september 1998, Ansaldo Energia e.a. (C-279/96 tot 281/96, Jurispr. blz. I-5025, punt 16 en 27).

16 — Arrest van 11 juli 1991, Verholen e.a. (C-87/90 tot 89/90, Jurispr. blz. I-3757, punt 24); zie ook de arresten van 15 mei 1986, Johnston (222/84, Jurispr. blz. 1651), en 15 oktober 1987, Heylens e.a. (222/86, Jurispr. blz. 4097).

61. De in het hoofdgeding toepasselijke bepalingen van Italiaans recht, met name artikel 22 van de wet nr. 689/91, hebben als bijzonderheid dat ze in het geheel niet voorzien in een adequate rechtsbescherming voor de persoon die wordt geraakt door de maatregel. Zo is met name geen termijn vastgesteld waarbinnen de bevoegde autoriteit het betalingsbevel moet betekenen. Daarenboven zou de betrokkene reeds over een beroepsmogelijkheid moeten beschikken tegen de inbeslagneming, en niet pas tegen de verbeurdverklaring.

b) Tweede punt

62. Het feit dat twee van elkaar losstaande administratieve strafprocedures werden gevoerd in het kader van het hoofdgeding — een tegen Safalero en een tegen Vitale — is op zich geen argument tegen een eventuele mogelijkheid voor Safalero om voor zijn rechten op te komen in de procedure tegen Vitale. Het tweede punt betreft immers juist een dergelijke situatie.

63. Bovendien moet eerst onderzocht worden aan welke personen in zulke gevallen rechtsbeschermingsmogelijkheden volgens het gemeenschapsrecht moeten worden verleend. Bepaald moet dus worden hoe ruim de groep van personen is, die volgens het gemeenschapsrecht over procesbevoegdheid in administratieve strafprocedures moet beschikken. De vraag is dus of enkel de rechtstreekse adressaat van een sanctie rechtsbescherming moet genieten of ook bepaalde andere personen.

64. Het begrip „derde" in deze context voldoet niet omdat het te ruim en te weinig nauwkeurig is. Het omvat immers alle personen die niet rechtstreeks getroffen zijn door de sanctie, zonder te onderscheiden tussen verschillende situaties. Eventuele bijzonderheden die de positie van de derde kenmerken, worden aldus evenmin niet in aanmerking genomen.

65. Het Italiaanse recht — althans zoals het blijkbaar wordt toegepast — maakt geen nader onderscheid en biedt met name niet de mogelijkheid om de exacte situatie van de derde te beoordelen. De Italiaanse autoriteiten kunnen aan de hand van dergelijke regels derhalve ook niet verifiëren of de derde misschien niet toch over een door het gemeenschapsrecht beschermde rechtspositie beschikt. Het geldende Italiaanse recht gaat immers ervan uit dat het gemeen-

schapsrecht in het algemeen geen bescherming behoeft van de derde vereist.

66. Natuurlijk verlangt het gemeenschapsrecht niet dat elke willekeurige derde over rechtsbeschermingsmogelijkheden beschikt in een procedure tegen een ander. Het is echter in tegenspraak met het beginsel van doeltreffende rechtsbescherming, wanneer het nationale recht in het algemeen geen rechtsbeschermingsmogelijkheid kent voor een ander dan degene tegen wie de procedure loopt. Het gemeenschapsrecht verlangt immers in sommige gevallen ook bescherming van de rechten van zulke derden.

67. Ik zal thans nagaan of in een geval als het onderhavige de voorwaarden vervuld zijn waarbij ook aan een derde — dus iemand anders dan degene tegen wie de procedure loopt — bepaalde rechtsbeschermingsmogelijkheden moeten worden toegekend.

68. In deze context verwijst Safalero terecht naar de economische gevolgen van de door de overheidsinstanties getroffen maatregelen. Een onderneming wier goederen in beslag genomen worden ziet haar marktpositie aangetast. Juist inbeslagnemingen — en meer nog de vernietiging van de goederen — hebben een afschrikkend effect op de afnemers, dus de detailverkopers. De onderneming zal de afzetmogelijkheden van haar goederen zien teruglopen of zelfs nihil worden. Daarbij komt nog het risico dat zij civielrechtelijk wordt aangesproken door de detailverkopers die reeds zulke goederen hebben verworven.

69. Ten tweede is Safalero in zekere zin echter ook juridisch geen buitenstaander. Tussen Safalero en Vitale — en ook tussen Safalero en andere detailverkopers — bestaat een contractuele relatie. Deze brengt Safalero in nauw verband met de rechtstreekse adressaat van de sanctie.

70. Aan een op zodanige wijze geraakte persoon — in het hoofdgeding dus Safalero — geen rechtsbeschermingsmogelijkheden toekennen maakt het hem in de praktijk onmogelijk om zijn rechten uit te oefenen die voortvloeien uit het vrije verkeer van goederen of uit richtlijn 1999/5. Volgens het heersende Italiaanse recht is hij immers afhankelijk van de goede wil van de rechtstreekse adressaat, dat wil zeggen van diens besluit om beroep aan te tekenen.

VI — Conclusie

71. Rekening houdende met bovenstaande overwegingen stel ik het Hof voor, de prejudiciële vraag als volgt te beantwoorden:

„Het beginsel van doeltreffende rechtsbescherming moet aldus worden uitgelegd dat het zich in omstandigheden als die van het hoofdgeding verzet tegen een nationale regeling krachtens welke

— degene die een overtreding heeft gepleegd, niet bij de rechter kan opkomen tegen inbeslagneming van goederen door de overheid, zolang de overheid, die ter zake niet is gebonden aan enige termijn, niet zelf een betalingsbevel heeft vastgesteld of verbeurdverklaring van die goederen heeft bevolen;

— de justitiabele die door een maatregel van de overheid wordt geraakt terwijl hij over door het gemeenschapsrecht verleende rechten beschikt, geen beroep kan instellen bij de rechter in het geval die maatregel tegen een derde is genomen."