JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
CHRISTINE STIX-HACKL
20 päivänä maaliskuuta 2003 [1]

I Alustavat huomautukset

1. Käsiteltävänä oleva asia koskee sitä, onko tietty kansallinen laki EY:n perustamissopimuksessa määrättyjen ja yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännössä vahvistettujen suhteellisuusperiaatteen ja tiettyjen subjektiivisten oikeuksien tehokkaan ja asianmukaisen oikeussuojan periaatteiden mukainen.

II Asiaa koskevat oikeussäännöt

A *Yhteisön oikeus*

2. Asiaa koskevia säädöksiä ovat radio- ja telepäätelaitteista ja niiden vaatimustenmukaisuuden vastavuoroisesta tunnustamisesta 9 päivänä maaliskuuta 1999 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 1999/5/EY (jäljempänä direktiivi 1999/5/EY) [2] ja tavaroiden vapaan liikkuvuuden periaatteesta yhteisössä poikkeavia kansallisia toimenpiteitä koskevan tietojenvaihtomenettelyn luomisesta 13 päivänä joulukuuta 1995 tehty Euroopan parlamentin ja neuvoston päätös N:o 3052/95/EY (jäljempänä päätös N:o 3052/95/EY) [3].

1) Direktiivi 1999/5/EY

3. Direktiivin 1999/5/EY 1 artiklan mukaan direktiivillä perustetaan sääntelyjärjestelmä radio- ja telepäätelaitteiden markkinoille saattamiseksi yhteisössä, niiden vapaan liikkuvuuden turvaamiseksi sekä käyttöön ottamiseksi.

4. Direktiivin 2 artiklan c alakohdassa annetun määritelmän mukaan radiolaitteella tarkoitetaan "tuotetta tai sen olennaista osaa, joka pystyy viestimään radioaaltoja lähettämällä ja/tai vastaanottamalla maanpäälliseen tai avaruudessa tapahtuvaan radioviestintään varattua spektriä käyttäen".

1 — Alkuperäinen kieli: saksa.
2 — EYVL L 91, s. 10.
3 — EYVL L 321, s. 1.

5. Direktiivin 3 artiklan mukaan kaikkiin laitteisiin on sovellettava tiettyjä olennaisia vaatimuksia. Radiolaitteet on lisäksi rakennettava siten, "että ne käyttävät tehokkaasti maanpäälliseen tai avaruudessa tapahtuvaan radioviestintään varattua spektriä ja rataresursseja haitallisen häirinnän välttämiseksi".

6. Direktiivin 5 artiklassa säädetään, että jos laitteisto täyttää kokonaan tai osittain yhdenmukaistetut standardit, joiden viitenumerot on julkaistu *Euroopan yhteisöjen virallisessa lehdessä*, 3 artiklassa tarkoitetut olennaiset vaatimukset, jotka sisältyvät kokonaan tai osittain kyseisiin yhdenmukaistettuihin standardeihin, on täytetty.

7. Direktiivin 6 artiklan 1 kohta kuuluu seuraavasti:

"Jäsenvaltioiden on huolehdittava siitä, että laitteistot saatetaan markkinoille ainoastaan, jos ne täyttävät 3 artiklassa määritellyt olennaiset vaatimukset ja muut tämän direktiivin asiaankuuluvat säännökset kun ne on oikein asennettu ja huollettu ja niitä käytetään käyttötarkoituksensa mukaisesti. Jäsenvaltiot eivät saa asettaa tällaisille laitteistoille markkinoille saattamisen suhteen kansallisia lisävaatimuksia."

8. Direktiivin 6 artiklan 4 kohta kuuluu seuraavasti:

"Jos radiolaitteita käytetään taajuuksilla, joiden käyttö ei ole yhdenmukaistettua koko yhteisössä, valmistajan tai tämän yhteisöön sijoittautuneen valtuutetun edustajan tai laitteen markkinoille saattamisesta vastaavan henkilön on ilmoitettava asianomaisen jäsenvaltion taajuusspektrin hallinnasta vastaavalle kansalliselle viranomaiselle aikomuksesta saattaa kyseinen laite jäsenvaltion kansallisille markkinoille.

Kyseinen ilmoitus on annettava vähintään neljä viikkoa ennen markkinoille saattamisen aloittamista ja siinä on oltava tiedot laitteen radio-ominaisuuksista (erityisesti taajuudet, kanavaväli, modulaatiotyyppi ja RF-teho) sekä liitteissä IV ja V tarkoitetun ilmoitetun tarkastuslaitoksen tunnusnumero."

9. Direktiivin 7 artiklan 1 ja 2 kohta kuuluvat seuraavasti:

"1. Jäsenvaltioiden on sallittava laitteiston käyttöönotto sen alkuperäiseen tarkoitukseen, jos se on 3 artiklassa yksilöityjen soveltuvien olennaisten vaatimusten ja tämän direktiivin muiden asiaankuuluvien säännösten mukainen.

2. Edellä olevasta 1 kohdasta riippumatta ja rajoittamatta yhteisön lainsäädännön mukaisia ja palvelun tarjoamisen lupaehtoja jäsenvaltiot voivat rajoittaa radiolaitteiden käyttöönottoa vain radiospektrin tehokkaaseen ja asianmukaiseen käyttöön sekä haitallisen häirinnän välttämiseen ja kansanterveyttä koskeviin asioihin liittyvistä syistä."

10. Direktiivin 8 artiklan 1 kohdassa säädetään seuraavaa:

"Jäsenvaltiot eivät saa kieltää, rajoittaa tai estää sellaisten laitteistojen markkinoille saattamista tai käyttöönottoa alueellaan, joissa on liitteessä VII tarkoitettu CE-merkintä, joka osoittaa niiden olevan kaikkien tämän direktiivin säännösten mukaisia, mukaan lukien luvussa II vahvistetut vaatimustenmukaisuuden arviointimenettelyt. Tämä ei kuitenkaan rajoita 6 artiklan 4 kohdan, 7 artiklan 2 kohdan ja 9 artiklan 5 kohdan soveltamista."

11. Direktiivin 9 artiklan 1 kohta kuuluu seuraavasti:

"Jos jäsenvaltio toteaa, että tämän direktiivin soveltamisalaan kuuluva laitteisto ei täytä tämän direktiivin vaatimuksia, sen on toteutettava alueellaan kaikki aiheelliset toimenpiteet poistaakseen tällaiset laitteistot markkinoilta tai [käytöstä] taikka estääkseen niiden saattamisen markkinoille ja käyttöön ottamisen sekä rajoittaakseen niiden vapaata liikkuvuutta."

12. Direktiivin 1999/5/EY 12 artiklan mukaan kaikkien olennaisten vaatimusten mukaisessa laitteistossa on oltava liitteessä VII tarkoitettu CE-vaatimustenmukaisuusmerkintä.

13. Direktiivin 19 artiklan 1 kohdassa säädetään seuraavaa:

"Jäsenvaltioiden on hyväksyttävä ja julkaistava tämän direktiivin noudattamisen edellyttämät lait, asetukset ja hallinnolliset määräykset viimeistään 7 päivänä huhtikuuta 2000. Niiden on ilmoitettava tästä komissiolle viipymättä. Niiden on sovellettava näitä säännöksiä 8 päivästä huhtikuuta 2000 — — ."

2) Päätös N:o 3052/95/EY

14. Päätöksen 1 artiklassa määrätään seuraavaa:

"Jos jäsenvaltio estää jonkin tietyn toisessa jäsenvaltiossa laillisesti valmistetun tai

kaupan pidetyn tuotemallin tai -tyypin vapaan liikkuvuuden tai markkinoille saattamisen, sen on ilmoitettava tästä toimenpiteestä viipymättä komissiolle, jos sen välittömänä tai välillisenä seurauksena on:

— yleinen kielto,

— markkinoille saattamista koskevan luvan epääminen,

— kyseisen tuotemallin tai -tyypin muuttaminen sen markkinoille saattamiseksi tai markkinoilla pysyttämiseksi tai

— markkinoilta poistaminen."

15. Päätöksen 3 artiklassa määrätään seuraavaa:

"1. Edellä 1 artiklassa tarkoitettua ilmoitusvelvollisuutta sovelletaan jäsenvaltioiden sellaisten toimivaltaisten viranomaisten toteuttamiin toimenpiteisiin, joilla on valtuudet toteuttaa tällaisia toimenpiteitä, tuomioistuimen päätöksiä lukuun ottamatta.

Jos johonkin tuotemalliin tai -tyyppiin kohdistuu useita toimenpiteitä, jotka on toteutettu samanlaisin perusteluin ja menettelyin, vain ensimmäinen näistä toimenpiteistä on ilmoitusvelvollisuuden alainen.

2. Mitä 1 artiklassa säädetään, ei sovelleta

— toimenpiteisiin, jotka on toteutettu yksinomaan yhteisön yhdenmukaistamissäännöksiä sovellettaessa;

— toimenpiteisiin, joista ilmoitetaan komissiolle erityisten säännösten nojalla;

— toimenpiteisiin, joista on ilmoitettu komissiolle suunnitteluvaiheessa yhteisön erityisten säännösten nojalla;

— toimenpiteisiin, joiden tarkoituksena on ennalta ehkäisevien toimenpiteiden ja tutkintatoimenpiteiden tavoin

ainoastaan mahdollistaa 1 artiklassa tarkoitetun pääasiallisen toimenpiteen vahvistaminen;

— toimenpiteisiin, jotka aiheutuvat yksinomaan julkisen moraalin suojelemisesta tai yleisen järjestyksen turvaamisesta;

— toimenpiteisiin, jotka koskevat käytettyjä tavaroita, jotka ikänsä tai käytön vuoksi ovat sopimattomia markkinoille saatettaviksi tai siellä pysytettäviksi.

3. Edellä 1 artiklassa tarkoitettua pääasiallista toimenpidettä koskevan muutoksenhaun vireillepano ei aiheuta missään tapauksessa 1 artiklan soveltamisen keskeyttämistä."

B *Kansallinen oikeus*

16. Italian lainsäädännön käsiteltävänä olevaa asiaa koskevat säännökset sisältyvät Codice Postaleen (postilakiin), joka on annettu 29.3.1973 annetulla presidentin asetuksella nro 156 (jäljempänä Codice Postale),[4] sekä rikkomuksia, liitännäisvaikutuksia ja vastaavia muutoksenhakumenettelyjä koskevista sanktioista 24.11.1981 annettuun lakiin nro 689/81 (jäljempänä laki nro 689/81).[5]

1) Codice Postale

17. Codice Postalen 398 §:ssä säädetään seuraavaa:

"1. Valtakunnan alueella on kiellettyä millään perusteella kaupallisessa tarkoituksessa valmistaa, tuoda maahan tai siellä käyttää sellaisia sähköllä tai radioaalloilla toimivia laitteita tai kojeita taikka sähkövoiman siirtoon tarkoitettuja linjoja, jotka eivät ole niiden säännösten mukaisia, joilla pyritään ennalta ehkäisemään häiriöitä radioaalloilla tapahtuvassa lähettämisessä ja vastaanotossa ja poistamaan ne.

2. Posti- ja televiestintäministeriö antaa yhdessä teollisuus-, kauppa- ja käsityöläisministeriön kanssa Euroopan yhteisöjen direktiivien mukaisesti nämä säännökset, joissa on vahvistettava myös se menettely, jossa laitteiden tai kojeiden vaatimustenmukaisuus todetaan.

4 — *GURI* nro 113, 3.5.1973.

5 — *GURI* nro 329, 30.11.1981.

3. Ensimmäisessä momentissa mainittujen laitteiden kaupallisessa tarkoituksessa tapahtuvan markkinoille saattamisen ja tuonnin edellytyksenä on, että niille annetaan toisessa momentissa tarkoitetussa asetuksessa säädetyllä tavalla tunnusmerkki, hyväksyntätodistus tai vastaavuusvakuutus tai että niiden osalta tehdään vastaavuusilmoitus.

4. Posti- ja televiestintäministeriön yhdessä kauppa-, teollisuus- ja käsityöministeriön kanssa antamassa asetuksessa nimetään ne toimielimet tai toimijat, jotka antavat edellisessä momentissa säädetyt vastaavuusmerkinnät tai -todistukset."

18. Codice Postalen 398 §:n 2 momentissa mainitut säännökset sisältyvät 15.7.1977 annettuun ministeriön asetukseen [6] (jota on muutettu 8.11.1996 annetulla ministeriön asetuksella). [7]

19. Codice Postalen 399 §:ssä säädetään 398 §:n määräyksien rikkomisesta sakko.

2) Laki nro 689/81

20. Lain nro 689/81 18—23 §:ssä säädetään rikkomusten toteamismenettelyä, seuraamuksia ja muutoksenhakua koskevista menettelyllisistä säännöistä.

21. Lain nro 689/81 20 §:n 4 momentissa säädetään seuraavaa:

"Ne tavarat, joita valmistamalla, käyttämällä, kuljettamalla, hallussa pitämällä tai myymällä on syyllistytty hallinnolliseen rikkomukseen, voidaan aina määrätä menetetyiksi valtiolle, vaikka taloudellista seuraamusta ei määrättäisikään."

22. Edellä mainittujen säännösten osalta Giudice di pace viittaa Corte di cassazionen tulkintakäytäntöön. Sen mukaan hallinnollisissa rikkomusasioissa muutoksenhaku voi kohdistua ainoastaan seuraamuksen lainmukaisuuteen. Tässä muutoksenhakumenettelyssä ei tämän tulkintakäytännön perusteella sallita kolmansien väliintuloa omasta aloitteestaan, asianosaisen kutsumana tai kolmannen kutsumista kuultavaksi oikeudenkäyntiin. Koska muutoksenhakumenettely rajoittuu hallinnollisen rikkomuksen tekijälle määrätyn seuraamuksen lainmukaisuuden toteamiseen, silloin kun kyse on perättäisistä myyntitoimenpiteistä, ensimmäinen myyjä ei voi vedota suoraan hallintoviranomaisen edessä siihen, että ostajalta takavarikoitu tuote on ollut lainmukainen.

23. Italian hallitus ei ole pannut direktiiviä 1999/5/EY täytäntöön direktiivissä säädetyssä määräajassa. Viestintäministeriö julkaisi kuitenkin toukokuussa 2000 kier-

6 — *GURI* nro 226, 20.8.1977.
7 — *GURI* nro 274, 22.11.1996.

tokirjeen, jonka mukaan viestintäministeriön yksiköiden on noudatettava markkinoille saattamisen ja käyttöönoton osalta direktiivin 1999/5/EY säännöksiä.

III Tosiseikat ja pääasia

24. Asiassa esitetyistä asiakirjoista käy ilmi, että Safalero Srl (jäljempänä Safalero) on radio-ohjattavia poltto- tai sähkömoottoria voimanlähteenään käyttäviä mallilennokkeja valmistava yhtiö. Se valmistaa mallilennokkeja mutta ei niiden käyttämisen edellyttämiä radio-ohjauslaitteita. Näitä laitteita ei valmisteta Italiassa, vaan ne tuodaan yhteisön jäsenvaltioista, ja Safalero myy niitä lennokin, moottorin ja ohjauslaitteen sisältävinä paketteina useille jälleenmyyjille Italiassa ja ulkomailla.

25. Bolizia postalen virkamiehet tutkivat 8.2.2000 Vitale-nimisen yrityksen Genovassa sijaitsevan toimipaikan ja takavarikoivat sieltä seitsemän Vitalen aiemmin Safalerolta ostamaa, Safaleron muista jäsenvaltioista tuomaa kauko-ohjauslaitetta sillä perusteella, että niitä ei ollut varustettu Codice Postalen 398 §:ssä säädetyllä hyväksyntämerkillä. Vitale haki toimenpiteeseen muutosta Prefetto di Genovalta. Se määräsi kuitenkin 26.4.2000 Vitalelle 30 000 Italian liiran (ITL) sakon ja määräsi tavarat menetetyiksi valtiolle ja tuhottaviksi. Vitale ei hakenut muutosta määräykseen.

26. Polizia postale totesi 17.2.2000 tehdyissä päätöksissä Safaleron rikkoneen Codice Postalen 398 §:n sekä 399 §:n säännöksiä ja määräsi kustakin kolmesta todetusta rikkomuksesta 100 000 ITL:n sakon.

27. Safalero teki 18.4.2000 näistä päätöksistä oikaisuvaatimuksen Prefetto di Genovalle ja vaati lisäksi takavarikon peruuttamista. Prefetto hylkäsi oikaisuvaatimuksen ja takavarikon peruuttamista koskevan vaatimuksen 21.4.2000 ja määräsi 300 000 ITL:n sakon. Safalero nosti kanteen 22.6.2000 Giudice di pace di Genovassa ja vetosi siihen, että takavarikkoa koskeva päätös on päätöksessä N:o 3052/95/EY tarkoitettu yleinen kielto, josta olisi pitänyt ilmoittaa komissiolle. Lisäksi takavarikkoa koskeva päätös on sen mielestä yhteisön oikeudessa noudatettavan suhteellisuusperiaatteen vastainen.

28. Ennakkoratkaisupyynnön mukaan laitteet vastaavat vaatimuksia, minkä myös Prefetto di Genova on tunnustanut.

IV Ennakkoratkaisukysymykset

29. Giudice di pace di Genova pyytää asiassa Safalero Srl vastaan Prefetto di Genova 4.1.2001 tehdyllä välipäätöksellä, joka on saapunut Euroopan yhteisöjen tuomioistuimeen 11.1.2001, ennakkoratkaisua seuraaviin kysymyksiin:

"1) Onko 24.11.1981 annettuun lakiin nro 689/81 perustuva hallintolainkäyttöä ja hallinnollisista rikkomuksista määrättäviä seuraamuksia koskeva kansallinen järjestelmä EY:n perustamissopimuksessa määrättyjen tai yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännössä vahvistettujen suhteellisuusperiaatteen ja tiettyjen subjektiivisten oikeuksien tehokkaan ja asianmukaisen oikeussuojan periaatteiden mukainen, kun tämän järjestelmän mukaan

— rikkomukseen syyllistyneellä ei ole oikeutta hakea oikeusteitse muutosta hallintoviranomaisen antamaan takavarikkomääräykseen ennen kuin tämä viranomainen, jolla ei ole velvollisuutta noudattaa menettelyllisiä määräaikoja, on määrännyt seuraamuksen tai siihen liittyvän valtiolle menetyksen

— yksityisellä oikeussubjektilla, jota hallintoviranomaisen määräys koskee suoraan ja erikseen, ei ole oikeutta hakea oikeusteitse muutosta tällaiseen määräykseen siinä tapauksessa, että määräys on osoitettu jollekin muulle henkilölle

— yksityisellä oikeussubjektilla, jota hallintoviranomaisen muille henkilöille osoittama määräys koskee suoraan ja erikseen, ei ole oikeutta osallistua väliintulijanakaan tätä määräystä koskevaan muutoksenhakumenettelyyn

— puhtaasti hallinnollisesta rikkomuksesta voidaan määrätä liitännäinen valtiolle menetysseuraamus ilman että tuomioistuin arvioi erikseen ja itsenäisesti rikkomusta, josta määrätty ensisijainen seuraamus on luonteeltaan taloudellinen ja jonka suuruus voi olla suhteellisen vaatimaton?

2) Ovatko perustamissopimuksen 10 ja 249 artikla esteenä sille, että jäsenvaltiot antavat radio- ja telepäätelaitteista ja niiden vaatimustenmukaisuuden vastavuoroisesta tunnustamisesta 9 päivänä maaliskuuta 1999 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston

direktiivin 1999/5/EY [8] kanssa ristiriitaisia säännöksiä tai määräyksiä

— tämän direktiivin täytäntöönpanolle asetetun määräajan aikana

— direktiivin täytäntöönpanolle asetetun määräajan päätyttyä, kun direktiivin täytäntöönpano on laiminlyöty.

Jos näihin kysymyksiin vastataan myöntävästi, miten on ymmärrettävä yhteisön oikeuden käsite 'säännös, joka voi vakavasti vaarantaa direktiivissä säädetyn tavoitteen toteutumisen'?"

V Ennakkoratkaisukysymyksistä

30. Yhteisöjen tuomioistuin kysyi ennakkoratkaisupyynnön esittäneeltä tuomioistuimelta 20.6.2002 päivätyllä kirjeellä, haluaako se edelleen pitää voimassa ennakkoratkaisupyynnön, kun otetaan huomioon asiassa Radiosistemi [9] annettu tuomio.

8 — EYVL L 91, s. 10.

9 — Yhdistetyt asiat C-388/00 ja C-429/00, Radiosistemi, tuomio 20.6.2002 (Kok. 2002, s. I-5845).

31. Ennakkoratkaisupyynnön esittänyt tuomioistuin ilmoitti 5.8.2002 päivätyllä kirjeellä, että se oli 30.7.2002 tehdyllä päätöksellä päättänyt pitää voimassa ensimmäisen kysymyksen.

A *Ennakkoratkaisukysymysten tutkittavaksi ottaminen*

1) Asianosaisten lausumat

32. *Italian hallitus* katsoo, että ennakkoratkaisukysymyksiä ei voida ottaa tutkittavaksi. Niissä ei sen mielestä mainita mitään tiettyä yhteisön johdetun oikeuden säännöstä, jota kansallisen tuomioistuimen pitäisi tulkita.

33. Se katsoo, että takavarikon lainmukaisuutta koskeva kysymys liittyy toiseen, nimittäin Vitalea koskevaan asiaan eikä tähän ennakkoratkaisumenettelyyn johtaneeseen asiaan. Jos yhteisöjen tuomioistuin päättää, että rikkomukseen syyllistynyt voi puuttua asian käsittelyyn, ennakkoratkaisupyynnön esittäneellä tuomioistuimella ei ole mahdollisuutta ottaa kantaa takavarikkotoimenpiteeseen eikä yhteisöjen tuomioistuimen tuomio vaikuta yhteenkään vireillä olevista asioista.

34. *Ranskan hallitus* katsoo, että tutkittavaksi on otettava vain ensimmäisen ennakkoratkaisukysymyksen toinen alakysymys, koska muut alakysymykset ovat hypoteettisia tai koskevat vain Vitalea.

35. *Komissio* katsoo, että ensimmäisen ennakkoratkaisukysymyksen kolmanteen ja neljänteen alakysymykseen annettavilla vastauksilla ei ole vaikutusta pääasian ratkaisuun. Ensimmäisen ennakkoratkaisukysymyksen ensimmäinen ja toinen alakysymys sitä vastoin olisi otettava tutkittavaksi. Ensimmäisen alakysymyksen osalta komissio viittasi suullisessa käsittelyssä siihen, että joku voi tavaran valtiolle menetetyksi julistamisen jälkeenkin olla kiinnostunut mahdollisuudesta ryhtyä takavarikkoa koskevaan muutoksenhakuun.

2. Arviointi

36. Yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan tuomioistuin voi "kieltäytyä vastaamasta kansallisen tuomioistuimen esittämään ennakkoratkaisukysymykseen vain, jos on ilmeistä, että yhteisön oikeuden tulkitsemisella, jota kansallinen tuomioistuin on pyytänyt, ei ole mitään yhteyttä kansallisessa tuomioistuimessa käsiteltävän asian tosiseikkoihin tai kohteeseen tai jos kyseinen ongelma on luonteeltaan hypoteettinen tai jos yhteisöjen tuomioistuimella ei ole tiedossaan niitä tosiseikkoja ja oikeudellisia seikkoja, jotka ovat tarpeen, jotta se voisi antaa hyödyllisen vastauksen sille esitettyihin kysymyksiin". [10]

37. Käsiteltävänä olevassa asiassa on tutkittava, onko ilmeistä, että yhteisön oikeuden tulkitsemisella, jota kansallinen tuomioistuin on pyytänyt, ei ole mitään yhteyttä kansallisessa tuomioistuimessa vireillä olevan asian tosiseikkoihin tai kohteeseen. [11]

38. Ensimmäisen ennakkoratkaisukysymyksen kolmas alakysymys koskee tapausta, jossa yksityisellä oikeussubjektilla, jota hallintoviranomaisen muille henkilöille osoittama määräys koskee "suoraan ja erikseen", ei väliintulijanakaan ole oikeutta osallistua tätä määräystä koskevaan muutoksenhakumenettelyyn.

39. Koska käsiteltävänä olevassa asiassa Vitale ei ole aloittanut muutoksenhakumenettelyä, ei ole olemassa muiden aloittamaa menettelyä, johon Safalero voisi osallistua. Yhteisöjen tuomioistuimen ei siis tarvitse vastata siihen hypoteettiseen kysymykseen, olisiko yhteisön oikeus edellyttänyt sitä.

40. Ensimmäisen ennakkoratkaisukysymyksen neljäs alakysymys koskee tapausta, jossa puhtaasti hallinnollisesta rikkomuksesta voidaan liitännäisenä määrätä menettämisseuraamus valtiolle ilman että

10 — Asia C-390/99, Canal Satélite, tuomio 22.1.2001 (Kok. 2002, s. I-607, 19 kohta) ja asia C-379/98, PreussenElektra, tuomio 13.3.2001 (Kok. 2001, s. I-2099, 39 kohta).

11 — Tällaisista tapauksista asia 126/80, Salonia, tuomio 16.6.1981 (Kok. 1981, s. 1563, Kok. Ep. VI, s. 133, 6 kohta) ja asia C-286/88, Falciola, tuomio 26.1.1990 (Kok. 1990, s. I-191, 8 kohta ja sitä seuraava kohta).

tuomioistuin arvioi erikseen ja itsenäisesti rikkomusta, josta määrätty ensisijainen seuraamus on luonteeltaan taloudellinen ja jonka suuruus voi olla suhteellisen vaatimaton.

41. Koska liitännäinen menettämisseuraamus valtiolle ei ole pääasian kohteena, ei myöskään siihen liittyvää neljättä alakysymystä oteta tutkittavaksi.

42. Näin ollen on vastattava vain ensimmäisen ennakkoratkaisukysymyksen kahteen ensimmäiseen alakysymykseen. Ne on tosin ymmärrettävä siten, että ne eivät koske kansallisten säännösten yhteensopivuutta yhteisön oikeuden kanssa, vaan yhteisön oikeuden tulkintaa.

B *Ensimmäisestä — ainoasta — ennakkoratkaisukysymyksestä*

43. Käsiteltävänä olevassa asiassa on kyse siitä, ovatko lain nro 689/81 määräykset yhteensopivia yhteisön oikeuden suhteellisuusperiaatteen ja tiettyjen subjektiivisten oikeuksien tehokkaan ja asianmukaisen oikeussuojan periaatteiden kanssa.

44. Kuten Ranskan hallitus aivan oikein on todennut, ennakkoratkaisukysymyksessä esiintyvä suoraan ja erikseen koskemisen käsite on harhaanjohtava ja sopimaton, koska kyse on jäsenvaltion hallintoviranomaisten menettelystä.

1) Asianosaisten lausumat

45. *Safalero* katsoo, että myös radio-ohjauslaitteiden maahantuojalla on tavaran jälleenmyyjältä tapahtuvan takavarikoinnin yhteydessä oikeussuojaintressi, koska tällaisen toimenpiteen kielteiset seuraukset koskevat sitäkin. Markkinoille saattamista koskevan luvan epääminen on vaikuttanut senkin markkina-asemaan. Lisäksi jälleenmyyjät voivat nostaa sitä vastaan kanteen.

46. Safaleron mielestä Corte di cassazionen käsiteltävänä olevista säännöksistä esit-

tämä tulkinta on tehokkaan oikeussuojan periaatteen vastainen. Velvollisuudesta määrätä tavara valtiolle menetetyksi on lain nro 689/81 20 §:n 4 momentissa tehty yleinen periaate. Sellaisten tavaroiden takavarikoimista ja varsinkin valtiolle menetetyksi määräämistä, jotka tosin vastaavat vaatimuksia, mutta joissa ei ole vastaavaa tyyppihyväksyntämerkintää, on pidettävä EY 28 artiklassa mainittuina vaikutukseltaan vastaavina toimenpiteinä. Rikkomuksen vähäisyyden vuoksi tällaisia määräyksiä on pidettävä suhteellisuusperiaatteen vastaisina.

47. Lain nro 689/81 käsiteltävänä olevat säännökset ovat siten yhteisön oikeuden vastaisia.

48. *Italian hallituksen* mukaan käsiteltävänä olevat säännökset ilmaisevat laajaa toimintavapautta, joka jäsenvaltioilla on seuraamusten osalta. Yhteisön oikeus ei aseta seuraamuksille rajoja, koska käsiteltävänä olevassa asiassa ei ole kyse sellaisista jäsenvaltion menettelyjä koskevista määräyksistä, joiden tarkoituksena on yhteisön oikeuden säännösten tavoitteiden saavuttaminen. Ei ole kyse Safaleron puolustautumisoikeuksien turvaamisesta, koska menettely koskee toista yritystä, nimittäin Vitalea, jonka rikkomukset ovat menettelyn kohteena. Rikosoikeudelliset ja hallinto-oikeudelliset vastuut ovat henkilöön sidottuja. Käsiteltävänä olevassa asiassa samaan tavaraan kohdistui kaksi rikkomusta, nimittäin kahden yrityksen tekemänä.

49. *Ranskan hallituksen* mukaan käsiteltävänä oleva asia eroaa joissakin suhteissa asiasta Radiosistemi. Italian lainsäädännössä säädetty oikeussuoja vastaa yhteisön oikeuden määräyksiä, koska Safalerolla on useita keinoja oikeuksiensa puolustamiseen.

50. *Komissio* katsoo, että laki nro 689/81 loukkaa tehokkaan oikeussuojan periaatetta siltä osin, kun ensimmäisen alakysymyksen osalta ei ole oikeussuojaa. Oikeussuojaa rajoittaa edelleen se, että muilla kuin sillä yksityisellä oikeussubjektilla, jota takavarikkomääräys koskee, ei ole oikeutta hakea oikeusteitse muutosta tällaiseen määräykseen, koska käsite "asianosainen" (interessati) on tulkittu suppeasti.

51. Yhteisön oikeuden mukaan sen sijaan jokaiselle, jolle määräyksestä koituu haittaa, on oltava käytettävissään oikeussuojakeinoja. Jäsenvaltion tuomioistuimen on tutkittava oikeudenkäyntikelpoisuus kussakin yksittäistapauksessa erikseen.

52. Komission mielestä lain nro 689/81 säännökset ovat tehokkaan oikeussuojan periaatteen vastaisia myös siksi, että sillä yksityisellä oikeussubjektilla, jota takavarikkomääräys suoraan koskee, ei ole oikeutta hakea oikeusteitse muutosta tällaiseen määräykseen, jos määräys on osoitettu toiselle henkilölle ja kansallinen lainsäädäntö estää siten muita ryhtymästä toimiin kuin sitä, jota määräys suoraan koskee. Suhteellisuusperiaate sitä vastoin ei kuulu asiaan.

2) Arviointi

53. Ei ole enää tarpeen arvioida, onko tämä kieltojärjestelmä, jonka rikkomisesta Italian viranomaiset ovat rankaisseet seuraamuksilla, yhteisön oikeuden mukainen. Yhteisöjen tuomioistuin on jo vastannut tähän kysymykseen kieltävästi asian Radiosistemi yhteydessä. Kansallisen lainsäädännön säännös, jossa tietystä kiellosta määrätään, on yhteisön oikeuden vastainen. [12]

54. Myös siihen kysymykseen on jo vastattu, ovatko seuraamukset, joita yhteisön oikeuden vastaisen kansallisen säännöksen rikkomisesta määrätään, yhteisön oikeuden mukaisia. Asiassa Radiosistemi noudatetun yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan "sellaisen kansallisen rajoittavan toimen, joka todetaan yhteisön oikeuden vastaiseksi, rikkomisesta määrättävä rikosoikeudellinen tai muunlainen seuraamus on yhtä lailla ristiriidassa yhteisön oikeuden kanssa kuin itse rajoituskin". [13]

55. "Tämän takia seuraamusjärjestelmää, jolla pyritään varmistamaan yhteisön oikeuden määräysten ja säännösten vastaisen kansallisen lainsäädännön noudattaminen, on pidettävä yhteisön oikeuden vastaisena ilman, että olisi tarpeen arvioida, onko se sopusoinnussa syrjintäkiellon periaatteen tai suhteellisuusperiaatteen kanssa." [14]

56. Lisäksi on todettava, että käsiteltävänä olevassa asiassa voidaan nähdä yhteisön oikeuden mukaisen oikeussuojan soveltamiseen vaadittava aineellinen yhteisöoikeudellinen liittymäkohta. Niinpä — ainakin asiassa Radiosistemi annetun tuomion valossa — on kiistatonta, että Safalerolla on yhteisön lainsäädännössä vahvistetut oikeudet. Se voi siis perustaa vaatimuksensa direktiivin 1999/5/EY suoraan sovellettaviin säännöksiin ja — direktiivin

12 — Edellä alaviitteessä 9 mainitut yhdistetyt asiat C-388/00 ja C-429/00.

13 — Edellä alaviitteessä 9 mainitut yhdistetyt asiat C-388/00 ja C-429/00, tuomion 78 kohta; vrt. asia 179/78, Rivoira ym., tuomio 28.3.1979 (Kok. 1979, s. 1147, 14 kohta) ja asia 269/80, Tymen, tuomio 16.12.1981 (Kok. 1981, s. 3079, 16 ja 17 kohta).

14 — Edellä alaviitteessä 9 mainitut yhdistetyt asiat C-388/00 ja C-429/00, tuomion 79 kohta.

täytäntöönpanolle asetetun määräajan aikana ja määräajan päätyttyä yhdenmukaistamattoman alan osalta — tavaroiden vapaaseen liikkuvuuteen.

57. Tutkittavaksi otettavat alakysymykset koskevat sellaisia tilanteita, joissa Italian nykyisen lainsäädännön mukaan ei ole muutoksenhakumahdollisuutta, nimittäin ennen kuin viranomainen on määrännyt seuraamuksen tai siihen liittyvän valtiolle menetyksen (ensimmäinen alakysymys), tai kun määräys on osoitettu jollekin muulle henkilölle (toinen alakysymys).

a) Ensimmäinen alakysymys

58. Ensimmäisen alakysymyksen vastaus löytyy tehokkaan oikeussuojan periaatteesta ja tuomioistuinvalvontaa koskevasta vaatimuksesta, joka pohjautuu jäsenvaltioiden yhteiseen valtiosääntöperinteeseen ja on ilmaistu ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi tehdyn yleissopimuksen (Euroopan ihmisoikeussopimus) 6 ja 13 artiklassa. [15]

59. Lisäksi on muistutettava yhteisöjen tuomioistuimen seuraavasta vakiintuneesta oikeuskäytännöstä: "Koska yhteisö ei ole kuitenkaan antanut tätä kysymystä koskevia säännöksiä, kunkin jäsenvaltion sisäisessä oikeusjärjestyksessä voidaan määrittää toimivaltaiset tuomioistuimet ja antaa menettelysäännöt sellaisia oikeussuojakeinoja varten, joilla pyritään turvaamaan yhteisön oikeuteen perustuvat oikeussubjektien oikeudet; edellytyksenä tältä osin on kuitenkin se, että nämä menettelysäännöt eivät saa olla epäedullisempia kuin ne, jotka koskevat samankaltaisia jäsenvaltion sisäiseen oikeuteen perustuvia vaatimuksia (vastaavuusperiaate), eivätkä ne saa olla sellaisia, että yhteisön oikeudessa vahvistettujen oikeuksien käyttäminen on käytännössä mahdotonta tai suhteettoman vaikeaa (tehokkuusperiaate)". [16]

60. Oikeudenkäyntikelpoisuudesta yhteisöjen tuomioistuin on todennut erityisesti, että "yksittäisten oikeussubjektien asiavaltuudet ja oikeussuojaintressi vahvistetaan lähtökohtaisesti kansallisessa lainsäädännössä, mutta yhteisön oikeudessa edellytetään, että kansalliset säännökset eivät saa rajoittaa oikeutta tehokkaaseen oikeussuojaan". [17]

15 — Asia C-269/99, Kühne ym., tuomio 6.12.2001 (Kok. 2001, s. I-9517, 57 kohta), asia C-1/99, Kofisa Italia, tuomio 11.1.2001 (Kok. 2001, s. I-207, 46 kohta), asia C-226/99, Siples, tuomio 11.1.2001 (Kok. 2001, s. I-277, 17 kohta) sekä asia C-424/99, komissio v. Itävalta, tuomio 27.11.2001 (Kok. 2001, s. I-9285, 45 kohta).

16 — Asia C-453/99, Courage, tuomio 20.9.2001 (Kok. 2001, s. I-6297, 29 kohta) ja asia C-261/95, Palmisani, tuomio 10.7.1997 (Kok. 1997, s. I-4025, 27 kohta).
Vrt. lisäksi yhdistetyt asiat C-279/96—C-281/96, Ansaldo Energia, tuomio 15.9.1998 (Kok. 1998, s. I-5025, 16 ja 27 kohta) ja asia C-326/96, Levez, tuomio 1.12.1998 (Kok. 1998, s. I-7835, 18 kohta).

17 — Yhdistetyt asiat C-87/90, C-88/90 ja C-89/90, Verholen ym., tuomio 11.7.1991 (Kok. 1991, s. I-3757, 24 kohta); vrt. asia 222/84, Johnston, tuomio 15.5.1986 (Kok. 1986, s. 1651, Kok. Ep. VIII, s. 621) ja asia 222/86, Heylens, tuomio 15.10.1987 (Kok. 1987, s. 4097, Kok. Ep. IX, s. 225).

61. Italian lainsäädännön pääasiaa koskevien säännösten, erityisesti lain nro 689/81 22 §:n, erikoisuutena on se, että niissä ei anneta asianmukaista oikeussuojaa sille oikeussubjektille, jota toimenpide koskee. Erityisesti ei ole säädetty määräajasta, jonka kuluessa toimivaltaisen viranomaisen on määrättävä seuraamus. Lisäksi olisi varmistettava, että sillä, jota toimenpide koskee, on mahdollisuus muutoksenhakuun myös tavaran takavarikkoa koskevan määräyksen antamisen eikä vasta tavaran menettämisseuraamusta koskevan määräyksen antamisen yhteydessä.

b) Toinen alakysymys

62. Aluksi on korostettava, että se tilanne, että pääasian yhteydessä on vireillä kaksi erillistä hallinto-oikeudellista menettelyä, sekä Safaleroa että Vitalea vastaan, ei sinänsä muodosta perustelua sitä vastaan, että Safalerolle olisi mahdollisesti annettava mahdollisuus käyttää oikeussuojakeinoja Vitalea koskevassa asiassa. Toinen alakysymyshän koskee juuri tällaista tilannetta.

63. Lisäksi on aluksi selvitettävä, kenelle yhteisön oikeuden säännösten mukaan on annettava mahdollisuus käyttää oikeussuojakeinoja tällaisessa tapauksessa. On siis selvitettävä, kuinka laaja on se henkilöryhmä, jonka on yhteisön oikeuden säännösten mukaan katsottava olevan oikeudenkäyntikelpoinen hallinto-oikeudellisissa menettelyissä. Kyse on siis siitä, onko oikeussuoja annettava vain sille, jolle seuraamus on suoraan määrätty, vai myös tietyille muille henkilöille.

64. Tässä yhteydessä käytetty käsite "muu henkilö" on sopimaton sikäli, että se on liian laaja ja epämääräinen. Se käsittää nimittäin kaikki ne, joille seuraamusta ei ole suoraan määrätty, erottelematta lähemmin erilaisia tilanteita. Sen vuoksi muun henkilön asemaa mahdollisesti luonnehtivat piirteet jäävät huomiotta.

65. Käsiteltävänä olevassa Italian lainsäädännössä ei — ainakaan sellaisena kuin sitä käytännössä ilmeisesti sovelletaan — erotella lähemmin muun henkilön tilannetta eikä erityisesti sallita sen tarkempaa tutkimista. Siksi tällainen lainsäädäntö ei salli Italian viranomaisten tutkivan, onko muulla henkilöllä kenties oikeus yhteisön oikeudessa säädettyyn oikeudelliseen asemaan. Italian nykyisessä lainsäädännössä lähdetään päinvastoin siitä, että muuta

henkilöä ei yleensä ole aihetta suojella yhteisön oikeuden säännösten mukaisesti.

66. Yhteisön oikeudessa ei kuitenkaan vaadita, että kaikilla muilla henkilöillä olisi oltava toiseen oikeussubjektiin kohdistuvissa menettelyissä käytettävissään oikeussuojakeinoja. On kuitenkin tehokkaan oikeussuojan periaatteen vastaista, että kansallisessa lainsäädännössä annetaan mahdollisuus vain sille, jota menettely koskee käyttää oikeussuojakeinoja. Tietyissä tapauksissa yhteisön oikeus vaatii myös tällaisten muiden henkilöiden oikeuksien suojaamista.

67. Siksi seuraavaksi tutkitaan, täyttyvätkö pääasian kaltaisessa tapauksessa edellytykset sille, että myös muulle henkilölle, eli muulle kuin sille, jota menettely koskee, on annettava mahdollisuudet tiettyjen oikeussuojakeinojen käyttöön.

68. Safalero viittaa tässä yhteydessä oikeutetusti ensinnäkin viranomaisten toteuttamien toimenpiteiden taloudellisiin seurauksiin. Takavarikointi todella vaikuttaa sen yrityksen asemaan markkinoilla, jonka tavaroita takavarikoidaan. Nimenomaan takavarikot — ja varsinkin tavaran tuhoaminen — pelästyttävät tavaran tilaajat eli jälleenmyyjät. Kyseisen yrityksen tavarat eivät sen jälkeen ehkä mene enää niin hyvin tai ollenkaan kaupaksi. Sen lisäksi jälleenmyyjät, jotka ovat jo ostaneet tällaisia tavaroita, voivat nostaa siviilioikeudellisia kanteita yritystä vastaan.

69. Toiseksi Safalero ei tietyllä tavalla eikä oikeudellisestikaan ole ulkopuolinen. Safaleron ja Vitalen kuten muidenkin jälleenmyyjien välillä on sopimussuhde. Se tuo Safaleron läheiseen yhteyteen sen kanssa, jolle seuraamus on suoraan osoitettu.

70. Jos tällaiselle oikeussubjektille, jota hallintoviranomaisen määräys koskee, pääasiassa siis Safalerolle, ei anneta mahdollisuutta käyttää oikeussuojakeinoja, sen on käytännössä mahdotonta käyttää tavaroiden vapaasta liikkuvuudesta tai direktiivistä 1999/5/EY johtuvia oikeuksiaan. Italian voimassa olevan lainsäädännön mukaan oikeussubjekti, jota määräys koskee, on nimittäin riippuvainen sen henkilön, jolle määräys on suoraan osoitettu, hyväntahtoisuudesta eli siitä, käyttääkö hän oikeussuojakeinoja vai ei.

VI Ratkaisuehdotus

71. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että yhteisöjen tuomioistuin vastaa ennakkoratkaisukysymykseen seuraavasti:

Tehokkaan oikeussuojan periaatetta on tulkittava siten, että pääasian kaltaisessa tilanteessa sen vastaisia ovat kansalliset säännökset, joiden mukaan

— rikkomukseen syyllistyneellä ei ole oikeutta hakea oikeusteitse muutosta hallintoviranomaisen antamaan takavarikkomääräykseen ennen kuin tämä viranomainen, jolla ei ole velvollisuutta noudattaa menettelyllisiä määräaikoja, on määrännyt seuraamuksen tai siihen liittyvän valtiolle menetyksen

— yksityisellä oikeussubjektilla, jota hallintoviranomaisen määräys koskee ja jolla on yhteisön oikeudesta johtuvia oikeuksia, ei ole oikeutta hakea oikeusteitse muutosta tällaiseen määräykseen siinä tapauksessa, että määräys on osoitettu jollekin muulle henkilölle.