FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT CHRISTINE STIX-HACKL

föredraget den 20 mars 2003 [1]

I — Inledning

1. Detta mål avser frågan huruvida en viss nationell lag kan anses vara förenlig med proportionalitetsprincipen, effektivitetsprincipen och principen om rätt till ett verksamt rättsligt skydd för den enskilde, vilka anges i fördraget och har utvecklats i EG-domstolen.

II — Tillämpliga bestämmelser

A — *Gemenskapsrätten*

2. I detta mål är bland annat följande bestämmelser tillämpliga: Europaparlamentets och rådets direktiv 1999/5/EG av den 9 mars 1999 om radioutrustning och teleterminalutrustning och om ömsesidigt erkännande av utrustningens överensstämmelse (nedan kallat direktiv 1999/5) [2] och Europaparlamentets och rådets beslut 95/3052/EG av den 13 december 1995 för att fastställa ett förfarande för ömsesidig information om nationella åtgärder som avviker från principen om fri rörlighet för varor inom gemenskapen (nedan kallat beslut 3052/95) [3].

1. Direktiv 1999/5

3. I artikel 1 i direktiv 1999/5 anges syftet med direktivet vara att upprätta en rättslig ram för utsläppande på marknaden av, fri rörlighet för, och ibruktagande av, radioutrustning och teleterminalutrustning i gemenskapen.

4. I artikel 2 c i direktivet definieras radioutrustning som "en produkt eller en relevant komponent i en sådan som kan kommunicera med hjälp av utsändning och/eller mottagning av radiovågor inom ett spektrum allokerat för markbunden radiokommunikation/satellitradiokommunikation".

1 — Originalspråk: tyska.

2 — EGT L 91, s. 10.

3 — EGT L 321, s. 1.

5. I artikel 3 i direktivet anges de väsentliga kraven för all utrustning. Härav följer att radioutrustning skall vara konstruerad så "att den effektivt utnyttjar det spektrum som är allokerat för markbunden radiokommunikation/satellitradiokommunikation och satellitbaneresurser för att undvika skadlig störning".

6. Av artikel 5 i direktivet följer att om utrustningen uppfyller kraven i relevanta harmoniserade standarder, eller delar av dem, vilkas referensnummer har offentliggjorts i Europeiska gemenskapernas officiella tidning, skall den förutsättas uppfylla de väsentliga krav som anges i artikel 3 och som omfattas av dessa harmoniserade standarder.

7. I artikel 6.1 i direktivet stadgas följande:

"Medlemsstaterna skall säkerställa att utrustning släpps ut på marknaden endast om den uppfyller de tillämpliga väsentliga krav som fastställs i artikel 3 och andra relevanta bestämmelser i detta direktiv när den är korrekt installerad, underhålls och används för sitt avsedda ändamål. Den skall inte underkastas ytterligare nationella bestämmelser när det gäller utsläppande på marknaden."

8. I artikel 6.4 i direktivet stadgas:

"När det gäller radioutrustning som använder frekvensband som inte är harmoniserade inom hela gemenskapen, skall tillverkaren eller dennes representant etablerad inom gemenskapen, eller den person som är ansvarig för att släppa ut utrustningen på marknaden, anmäla sin avsikt att släppa ut sådan utrustning på sin nationella marknad till den nationella myndighet som är ansvarig i den berörda medlemsstaten för radiofrekvensspektrumet.

Denna anmälan skall sändas minst fyra veckor innan utsläppandet på marknaden inleds och innehålla information om radioutrustningens kännetecken (särskilt frekvensband, kanalseparation, modulationstyp och RF-effekt) och det anmälda organets identifikationsnummer enligt bilagorna IV eller V."

9. I artikel 7.1 och 7.2 i direktivet föreskrivs följande:

"1. Medlemsstaterna skall tillåta att utrustningen tas i bruk för det ändamål den är avsedd för, när den uppfyller de relevanta väsentliga kraven i artikel 3 och andra relevanta bestämmelser i detta direktiv.

2. Trots vad som sägs i punkt 1, och utan att det påverkar villkor som hör till tillstånd för tillhandahållande av den berörda tjänsten i enlighet med gemenskapslagstiftningen, får medlemsstaterna begränsa ibruktagande av radioutrustning endast av skäl som hör samman med faktisk och lämplig användning av radiofrekvensspektrumet, undvikande av skadlig störning eller med frågor som rör allmän hälsa."

10. I artikel 8.1 i direktivet stadgas följande:

"Medlemsstaterna skall inte förbjuda, begränsa eller förhindra att utrustning som försetts med det CE-märke som avses i bilaga VII, och som anger att utrustningen uppfyller alla bestämmelser i detta direktiv, inklusive de förfaranden för bedömning av överensstämmelse som avses i kapitel II, släpps ut på marknaden eller tas i bruk på deras territorium. Detta påverkar inte tillämpningen av artiklarna 6.4, 7.2 och 9.5."

11. Enligt artikel 9.1 i direktivet gäller:

"Om en medlemsstat konstaterar att utrustning som omfattas av detta direktivs räckvidd inte uppfyller kraven i detta direktiv skall den inom sitt territorium vidta alla lämpliga åtgärder för att dra tillbaka utrustningen från marknaden eller ta den ur bruk, förhindra att den släpps ut på marknaden eller tas i bruk eller begränsa dess fria rörlighet."

12. Enligt artikel 12 i direktiv 1999/5 skall utrustning som uppfyller samtliga relevanta väsentliga krav vara försedd med den CE-märkning om överensstämmelse som avses i bilaga VII.

13. I artikel 19.1 i direktivet föreskrivs följande:

"Medlemsstaterna skall senast den 7 april 2000 anta och offentliggöra de lagar och andra författningar som är nödvändiga för att följa detta direktiv. De skall genast underrätta kommissionen om detta. De skall tillämpa dessa bestämmelser från och med den 8 april 2000..."

2. Beslut 3052/95

14. Enligt artikel 1 i beslutet gäller följande:

"När en medlemsstat hindrar den fria rörligheten eller utsläppandet på marknaden av en viss produktmodell eller pro-

dukttyp som är lagligen tillverkad eller saluförd i en annan medlemsstat, skall den anmäla detta till kommissionen när åtgärden direkt eller indirekt leder till

— ett allmänt förbud mot produkten,

— en vägran att tillåta utsläppande på marknaden av produkten,

— en ändring av den aktuella produktmodellen eller produkttypen innan den släpps ut på eller behålls på marknaden, eller

— ett tillbakadragande från marknaden av produkten."

15. I artikel 3 i beslutet föreskrivs följande:

"1. Den anmälningsskyldighet som avses i artikel 1 gäller för de åtgärder som vidtas av de behöriga myndigheter i medlemsstaterna som har sådana befogenheter, varvid domstolsbeslut är undantagna. När en viss produktmodell eller produkttyp är föremål för flera åtgärder som vidtas på identiska grunder och genom identiska förfaranden, gäller anmälningsskyldigheten enbart för den första av dessa åtgärder.

2. Artikel 1 skall inte tillämpas på

— åtgärder som enbart vidtas på grund av gemenskapsbestämmelser om harmonisering,

— åtgärder som enligt särskilda bestämmelser skall anmälas till kommissionen,

— åtgärder som på utkaststadiet har anmälts till kommissionen enligt särskilda gemenskapsbestämmelser,

— åtgärder som endast har till syfte att möjliggöra införandet av den huvudåtgärd som avses i artikel 1, såsom till

exempel förebyggande åtgärder och utredningar,

ser, ytterligare sanktionsåtgärder och överklagandemöjligheter (nedan kallad lag nr 689/81) [5].

— åtgärder som uteslutande vidtas för att skydda allmän moral eller allmän ordning,

1. Postlagen

— åtgärder som rör begagnade varor som beroende på tidens gång eller användningen inte längre är lämpliga att släppa ut eller behålla på marknaden.

17. I artikel 398 i postlagen föreskrivs följande:

3. Om en sådan huvudåtgärd som avses i punkt 1 överklagas, medför detta inte under några omständigheter att tillämpningen av artikel 1 skall upphöra."

"1. Det är förbjudet att inom det nationella territoriet, för kommersiella ändamål, oavsett skäl, tillverka eller importera, använda eller aktivera elektrisk eller radioelektrisk utrustning eller anordning eller kablar för överföring av elektrisk ström som inte uppfyller de föreskrifter som uppställts i syfte att förhindra och undanröja störningar av utsändning och mottagning av radiovågor.

B — *Den nationella lagstiftningen*

16. De väsentliga italienska bestämmelserna finns i Codice Postale, som har införts genom presidentdekret nr 156 av den 29 mars 1973 (nedan kallad postlagen) [4] och i lag nr 689 av den 24 november 1981 om påföljder vid administrativa överträdel-

2. Dessa föreskrifter, vari även metoden för att kontrollera överensstämmelsen fastställs, skall antas genom dekret utfärdat av ministern för post och telekommunikationer i samförstånd med ministern för industri, handel och hantverk i enlighet med europeiska gemenskapernas direktiv.

4 — Decreto del Presidente della Repubblica D.P.R, Codice Postale, GURI S.O. nr 113 av den 3 maj 1973.

5 — GURI S.O. nr 329 av den 30 november 1981.

3. För handel och import för kommersiella ändamål, av sådan utrustning som avses i första stycket, krävs certifikat, märke, intyg om överensstämmelse eller att en förklaring om överensstämmelse inges i enlighet med villkoren i det dekret som avses i andra stycket.

4. De organ eller personer som anbringar märken eller utfärdar intyg om överensstämmelse som avses i föregående stycke utnämns genom dekret av ministern för post och telekommunikationer i samförstånd med ministern för industri, handel och hantverk."

18. De i artikel 398.2 omnämnda föreskrifterna finns i ministerdekret av den 15 juli 1977 [6] (i ändrad lydelse enligt ministerdekret av den 8 november 1996) [7].

19. I artikel 399 i Postlagen föreskrivs en straffavgift vid överträdelse av artikel 398.

2. Lag nr 689/81

20. I artiklarna 18—23 i lag nr 689/81 fastställs förfarandebestämmelser avseende kontroll, sanktionsåtgärder och överklagande.

21. Enligt artikel 20.4 i lag nr 689/81 gäller följande:

"När varor tillverkas, används, innehas, kvarhålls eller bortförs på ett sätt som innebär en administrativ överträdelse kan dessa varor alltid bli föremål för administrativ konfiskation, även om det inte utfärdats något beslut om föreläggande."

22. Vad beträffar tolkningen av dessa bestämmelser har Guidice di Pace hänvisat till praxis av Corte di Cassazione. Enligt denna praxis kan ett överklagande avseende en administrativ överträdelse enbart gälla frågan huruvida myndighetens sanktionsåtgärd gentemot den som begått en administrativ överträdelse är laglig. I detta förfarande får tredje man inte inträda vare sig som part, på parts begäran eller som frivillig intervenient. Eftersom prövningen således är begränsad till en bedömning av huruvida sanktionsåtgärden gentemot den som begått den administrativa överträdelsen är rättsenlig, är den förste säljaren, i händelse av vidareförsäljning, förhindrad att hos myndigheterna göra gällande att den vara som tagits i beslag hos köparen var lagenlig.

23. Den italienska regeringen har inte införlivat direktiv 1999/5 inom den fastställda fristen. Kommunikationsministeriet utfärdade dock i maj år 2000 en rundskrivelse, enligt vilken myndigheterna är

6 — GURI nr 226 av den 20 augusti 1977.
7 — GURI nr 274 av den 22 november 1996.

skyldiga att beakta bestämmelserna i direktiv 1999/5 såvitt gäller saluförande och ibruktagande av den i direktivet reglerade utrustningen.

III — Bakgrund och förfarande vid den nationella domstolen

24. Det framgår av handlingarna i målet att bolaget Safalero Srl (nedan kallat Safalero) tillverkar rörliga flygplansmodeller i förminskad skala som drivs med explosionsmotorer eller elektriska motorer och styrs på avstånd med fjärrkontroller. Safalero tillverkar modellerna, men inte fjärrkontrollerna, vilka är ett nödvändigt tillbehör för att modellerna skall kunna användas. Fjärrkontrollerna tillverkas inte i Italien, utan importeras från andra medlemsstater i EG. De distribueras därefter av Safalero, som säljer de kompletta satserna bestående av modell, motor och fjärrkontroll till ett stort antal detaljhandelsföretag, såväl inom som utanför landet.

25. Postpolisen uppsökte den 8 februari 2000 företaget Vitales huvudkontor i Genua och beslagtog härvid sju fjärrkontroller, vilka Vitale hade inköpt av Safalero som i sin tur hade importerat dem från andra medlemsstater, med motiveringen att fjärrkontrollerna inte var försedda med den märkning som avses i artikel 398 i postlagen. Vitale överklagade detta beslut hos prefekten i Genua. Denne ådömde dock Vitale en straffavgift om 30 000 ITL samt beslutade att varan skulle beslagtas och förstöras. Vitale överklagade inte dessa beslut.

26. I protokoll av den 17 februari 2000 fann postpolisen att Safalero hade handlat i strid med artiklarna 398 och 399 i postlagen och utdömde en straffavgift på 100 000 ITL för var och en av de tre konstaterade överträdelserna.

27. Den 18 april 2000 överklagade Safalero dessa beslut hos prefekten i Genua och yrkade att beslagen skulle upphävas. Den 21 april 2000 ogillade prefekten yrkandet och utdömde en straffavgift om 300 000 ITL. Den 22 juni 2000 väckte Safalero talan hos Guidice di Pace i Genua och anförde härvid att beslaget utgjorde en sådan huvudåtgärd som avses i beslut 3052/95 och därför skulle ha anmälts till kommissionen. Beslutet om beslag stred dessutom mot den i gemenskapsrätten erkända proportionalitetsprincipen.

28. Enligt beslutet om att begära förhandsavgörande uppfyllde utrustningen kompatibilitetskraven. Detta har även medgetts av prefekten i Genua.

IV — Begäran om förhandsavgörande

29. Giudice di Pace di Genova har, genom beslut av den 4 januari 2001 vilket inkom till domstolens kansli den 11 januari 2001, begärt att Europeiska gemenskapernas domstol skall meddela ett förhandsavgörande i målet mellan Safalero och Prefetto di Genova beträffande följande frågor:

1. Är de bestämmelser avseende förfarande och straffavgifter vid överträdelse av administrativa bestämmelser som införts genom lag nr 689 av den 24 november 1981 förenliga med proportionalitetsprincipen, effektivitetsprincipen och principen om rätt till ett verksamt rättsligt skydd för den enskilde, vilka följer av gemenskapsrätten och som anges i fördraget och/eller har utvecklats och definierats i EG-domstolens domar, om

   — den som gjort sig skyldig till överträdelsen inte kan väcka talan vid domstol avseende ett beslag av den offentliga förvaltningen förrän vid den tidpunkt då myndigheten själv, som inte är bunden av processuella frister, har utfärdat ett föreläggande eller förordnat om förverkande,

   — det inte är tillåtet för en person som berörs direkt och personligen av en åtgärd som vidtagits av den offentliga förvaltningen att väcka talan vid domstol när åtgärden är adresserad till andra personer,

   — det inte är tillåtet för en person som berörs direkt och personligen av en åtgärd som vidtagits av den offentliga förvaltningen gentemot andra personer att vara part eller inträda i mål vid domstol där talan väckts av dessa andra personer och detta inte heller som frivillig intervenient,

   — det såsom ytterligare sanktionsåtgärd för överträdelser av rent administrativ art föreskrivs att varorna skall beslagtas och den huvudsakliga sanktionsåtgärden är av ekonomisk art och innebär att ett penningbelopp, även ett relativt litet sådant, skall erläggas utan att domstolen härvid har möjlighet att göra en annan, skönsmässig bedömning?

2. Utgör artiklarna 10 EG och 249 EG hinder mot att medlemsstaterna antar bestämmelser i strid med Europaparla-

mentets och rådets direktiv 1999/5/EG [8] av den 9 mars 1999 om radioutrustning och om ömsesidigt erkännande av utrustningens överensstämmelse

— under den period som fastställts för införlivande av direktivet,

— efter att införlivandefristen har löpt ut utan att direktivet har införlivats?

V — Tolkningsfrågorna

30. Genom skrivelse av den 20 juni 2002 frågade domstolen den nationella domstolen om den mot bakgrund av domen i målet Radiosistemi [9] vidhöll sin begäran om förhandsavgörande.

8 — EGT L 91, s. 10.

9 — Dom av den 20 juni 2002 i de förenade målen C-388/00 och C-429/00, Radiosistemi (REG 2002, s. I-5845).

31. I skrivelse av den 5 augusti 2002 meddelade den nationella domstolen att den genom beslut av den 30 juli 2002 hade beslutat att vidhålla den första frågan.

A — *Huruvida tolkningsfrågorna kan upptas till sakprövning*

1. Parternas argument

32. Enligt den *italienska regeringen* kan tolkningsfrågorna (frågan) inte upptas till sakprövning. Det hänvisas nämligen inte till någon specifik bestämmelse i den sekundärrättsliga lagstiftning som skall tolkas av den nationella domstolen.

33. Frågan om beslagets lagenlighet avser ett annat fall, nämligen förfarandet mot Vitale, och härrör således inte från det fall som har gett upphov till denna begäran om förhandsavgörande. Om domstolen beslutar att den som har begått en överträdelse har rätt att intervenera i förfarandet, berövas den nationella domstolen varje möjlighet att ingripa med avseende på det verkställda beslaget, och EG-domstolens dom kommer inte att ha någon betydelse för något av de anhängiggjorda målen.

34. *Den franska regeringen* har framfört uppfattningen att endast den andra delfrågan i den första tolkningsfrågan kan tas upp till sakprövning eftersom de övriga delfrågorna är av hypotetisk natur eller endast berör Vitale.

35. Kommissionen har anfört att svaret på de tredje och fjärde delfrågorna i den första tolkningsfrågan saknar betydelse för den konkreta rättstvisten vid den nationella domstolen. Däremot kan de första och andra delfrågorna i den första tolkningsfrågan tas upp till sakprövning. Vad beträffar den första delfrågan har kommissionen vid den muntliga förhandlingen påpekat att det även efter att ett förverkande har beslutats kan finnas intresse av att kunna ingripa mot ett beslagsbeslut.

2. Bedömning

36. Enligt domstolens rättspraxis har domstolen "endast möjlighet att vägra att avgöra en tolkningsfråga som en nationell domstol har ställt då det är uppenbart att den begärda tolkningen av gemenskapsrätten inte har något samband med de verkliga omständigheterna eller föremålet för tvisten i målet vid den nationella domstolen eller när frågan är hypotetisk eller när domstolen inte har tillgång till sådana uppgifter om de faktiska eller rättsliga omständigheterna som är nödvändiga för att kunna ge ett användbart svar på de frågor som ställts till den". [10]

37. I förevarande fall skall det undersökas om det är uppenbart att det inte föreligger något samband mellan den nationella domstolens begäran om tolkning av gemenskapsrätten och de verkliga omständigheterna i eller föremålet för tvisten vid den nationella domstolen. [11]

38. Den tredje delfrågan i den första tolkningsfrågan avser situationen att en person som berörs "direkt och personligen" av en åtgärd som en myndighet har vidtagit mot en annan person, inte kan inträda i den talan som har väckts av den andra personen ens som frivillig intervenient.

39. Eftersom Vitale i förevarande fall inte har väckt talan mot åtgärden, finns det inget förfarande som Safalero kan intervenera i som tredje man. Huruvida gemenskapsrätten uppställer något krav på detta är således en hypotetisk fråga som domstolen inte kan besvara.

40. Den fjärde delfrågan i den första tolkningsfrågan handlar om överträdelser av rent administrativt slag, vid vilka den huvudsakliga sanktionen är av ekonomisk natur och innebär att ett relativt litet belopp skall erläggas som en ytterligare

10 — Dom av den 22 januari 2002 i mål C-390/99, Canal Satélite (REG 2002, s. I-607), punkt 19, och av den 13 mars 2001 i mål C-379/98, PreussenElektra (REG 2001, s. I-2099), punkt 39.

11 — Jämför bland annat dom av den 16 juni 1981 i mål 126/80, Salonia (REG 1981, s. 1563; svensk specialutgåva, volym 6, s. 129), punkt 6, och beslut av den 26 januari 1990 i mål 286/88, Falciola (REG 1990, s. I-191), punkt 8 och följande punkter.

sanktion vid sidan av förverkandet av varan, utan att domstolen härvid har möjlighet att göra en annan eller en skönsmässig bedömning.

41. Eftersom förfarandet vid den nationella domstolen inte heller avser denna ytterligare sanktionsåtgärd vid sidan av beslaget, kan dock inte heller den fjärde delfrågan, i vilken denna situation behandlas, tas upp till prövning.

42. Således skall endast de två första delfrågorna i den första tolkningsfrågan besvaras. Dessa skall inte anses avse de nationella bestämmelsernas förenlighet med gemenskapsrätten, utan i stället tolkningen av denna.

B — *Den första och numera enda tolkningsfrågan*

43. I förevarande fall skall det bedömas huruvida bestämmelserna i lag nr 689/81 kan anses förenliga med principerna om proportionalitet, effektivitet och ett verksamt rättsligt skydd för de individuella rättigheter som följer av gemenskapsrätten.

44. Som den franska regeringen med rätta har påpekat är uttrycket direkt och personligt berörd, vilket också har använts i tolkningsfrågan, missvisande och felaktigt, eftersom det är fråga om ett förfarande inför myndigheterna i en medlemsstat.

1. Parternas argument

45. Enligt *Safalero* har även importören av fjärrkontroller behov av rättsligt skydd mot att varorna senare beslagtas hos en detaljist, eftersom även den förre drabbas av de negativa följderna av en sådan åtgärd. Importörens ställning på marknaden påverkas således av att varorna inte kan saluföras. Även denne löper en risk att bli stämd av detaljisterna.

46. De bestämmelser som är föremål för talan strider i Corte di Cassaziones tolkning mot principen om verksamt rättsligt skydd.

Genom artikel 20.4 i lag nr 689/81 har förverkandekravet blivit en allmän princip. Beslag och framför allt förverkande av varor, vilka visserligen överensstämmer, men saknar den erforderliga märkningen, är att anse som åtgärder med motsvarande verkan i den mening som avses i artikel 28 EG. Med beaktande av överträdelsens obetydliga omfattning var ingripandet inte proportionerligt.

47. Således strider de förfaranderättsliga bestämmelserna i lag nr 689/81 mot gemenskapsrätten.

48. Den *italienska regeringen* har utgått från att de förfaranderättsliga bestämmelserna är ett uttryck för det omfattande utrymme för skönsmässig bedömning som medlemsstaterna förfogar över beträffande sanktioner. Gemenskapsrätten uppställer inga gränser i detta avseende, eftersom det i förevarande fall inte är fråga om nationella förfarandebestämmelser som avser att uppfylla med gemenskapsrätten eftersträvade målsättningar. Det handlar här inte om att säkerställa Safaleros möjligheter att försvara sig, eftersom förfarandet avsåg Vitale och det var detta företags förseelser som var föremål för talan. Såväl straffrättsligt som förvaltningsrättsligt ansvar är strikt personligt. I förevarande fall har två företag gjort sig skyldiga till två olika överträdelser avseende samma vara.

49. Enligt den *franska regeringen* skiljer sig förevarande fall i vissa avseenden från målet Radiosistemi. Det sätt på vilket det rättsliga skyddet tillgodoses i italiensk rätt uppfyller gemenskapsrättens krav eftersom Safalero kan välja olika vägar för att göra sina krav gällande.

50. *Kommissionen* anser att principen om ett verksamt rättsligt skydd åsidosätts genom lag nr 689/91 eftersom det inte finns något rättsligt skydd alls i den situation som avses i den första tolkningsfrågan. Det faktum att endast den som beslaget riktas mot har rätt att väcka talan får anses utgöra en ytterligare inskränkning som följer av att begreppet "interessati" tolkas så restriktivt.

51. Enligt gemenskapsrätten skall däremot den som drabbas av skada på grund av en viss åtgärd ha tillgång till rättsligt skydd. Den nationella domstolen måste i varje enskilt fall avgöra om den berörde personen har rätt att väcka talan.

52. Enligt kommissionens uppfattning strider dessutom bestämmelserna i lag nr 689/81 mot principen om ett verksamt rättsligt skydd i den mån de innebär att en person som trots att han är direkt berörd av ett beslag, inte kan väcka talan i det fall åtgärden har riktats mot en annan person och den nationella lagstiftningen härvid har begränsat möjligheterna att överklaga för alla utom den person som direkt berörs av åtgärden. Proportionalitetsprincipen är dock inte relevant i detta fall.

2. Bedömning

53. Det behöver inte längre prövas om den av de italienska myndigheterna sanktionerade förbudsbestämmelsen är förenlig med gemenskapsrätten. Denna fråga har domstolen redan besvarat nekande i målet Radiosistemi. Den nationella bestämmelse som leder till ett visst förbud strider mot gemenskapsrätten. [12]

54. På motsvarande sätt har frågan, huruvida sanktioner som utdöms på grund av en överträdelse av nationella bestämmelser som är oförenliga med gemenskapsrätten kan anses förenliga med gemenskapsrätten, redan klargjorts av domstolen. Således gäller enligt domstolens i målet Radiosistemi bekräftade rättspraxis att "sanktionsåtgärder, både straffrättsliga och andra, som avser nationella begränsningar som har ansetts oförenliga med gemenskapsrätten, [är] i lika hög grad oförenliga med gemenskapsrätten som begränsningen i sig". [13]

55. "Av detta skäl skall bestämmelser om sanktionsåtgärder som avser genomförandet av nationella bestämmelser som är oförenliga med gemenskapsrättsliga bestämmelser anses strida mot gemenskapsrätten, utan att bestämmelsernas förenlighet med icke-diskrimineringsprincipen och proportionalitetsprincipen behöver bedömas." [14]

56. Vidare kan konstateras att den sakliga, gemenskapsrättsliga anknytning som är nödvändig för att gemenskapens rättsskyddsstandard skall vara tillämplig föreligger i detta fall. Det är således — åtminstone mot bakgrund av domen i målet Radiosistemi — ostridigt att Safalero kan härleda rättigheter ur gemenskapsrätten. Safalero kan således åberopa de direkt tillämpliga bestämmelserna i direktiv 1999/5 och — såvitt avser perioden innan för-

12 — Jämför domen i de förenade målen C-388/00 och C-429/00 (ovan i fotnot 9).

13 — Domen i de förenade målen C-388/00 och C-429/00 (ovan i fotnot 9), punkt 78. Jämför även dom av den 28 mars 1979 i mål 179/78, Rivoira m.fl. (REG 1979, s. 1147), punkt 14, och av den 16 december 1981 i mål 269/80, Tymen (REG 1981, s. 3079), punkterna 16 och 17.

14 — Domen i de förenade målen C-388/00 och C-429/00 (ovan i fotnot 9), punkt 79.

livandefristen för direktivet hade löpt ut, samt även därefter vad beträffar icke harmoniserade områden — principen om varors fria rörlighet.

57. De båda delfrågor som har upptagits till sakprövning här avser olika situationer, i vilka det saknas en rätt att väcka talan enligt italiensk rätt, nämligen vid föreläggande och förverkande (första delfrågan) och när en åtgärd är riktad mot någon annan (andra delfrågan).

a) Den första delfrågan

58. Svaret på den första delfrågan följer av principen om ett verksamt rättsligt skydd, nämligen kravet på rätt till domstolsprövning, vilket har sitt ursprung i medlemsstaternas gemensamma konstitutionella traditioner och bekräftas i artiklarna 6 och 13 i europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna. [15]

59. Dessutom vill jag erinra om domstolens fasta rättspraxis av vilken framgår följande: "I avsaknad av gemenskapsrättsliga föreskrifter på området ankommer det på varje medlemsstats interna rättsordning att ange vilka domstolar som är behöriga och att fastställa de processuella villkoren för förfaranden som är avsedda att tillvarata rättigheter för enskilda som följer av gemenskapsrättens direkta effekt. Dessa förfaranden får emellertid varken vara mindre förmånliga än dem som avser liknande talan som grundas på nationell rätt (likvärdighetsprincipen) eller i praktiken göra det omöjligt eller orimligt svårt att utöva rättigheter som följer av gemenskapsrätten (effektivitetsprincipen)." [16]

60. Vad beträffar rätten att väcka talan har domstolen särskilt uttalat att "även om det är riktigt att det i princip ankommer på den nationella rätten att definiera enskildas talerätt och rättsskyddsintresse, det emellertid i gemenskapsrätten krävs att en nationell regel inte åsidosätter rätten till ett effektivt rättsskydd". [17]

15 — Dom av den 6 december 2001 i mål C-269/99, Kühne m.fl. (REG 2001, s. I-9517), punkt 57, av den 11 januari 2001 i mål C-1/99, Kofisa Italia (REG 2001, s. I-207), punkt 46, och i mål C-226/99, Siples (REG 2001, s. I-277), punkt 17, och dom av den 27 november 2001 i mål C-424/99, kommissionen mot Österrike (REG 2001, s. I-9285), punkt 45.

16 — Dom av den 20 september 2001 i mål C-453/99, Courage (REG 2001, s. I-6297), punkt 29, och av den 10 juli 1997 i mål C-261/95, Palmisani (REG 1997, s. I-4025), punkt 27. Jämför även dom av den 15 september 1998 i de förenade målen C-279/96—C-281/96, Ansaldo Energia (REG 1998, s. I-5025), punkterna 16 och 27, och av den 1 december 1998 i mål C-326/96, Levez (REG 1998, s. I-7835), punkt 18.

17 — Dom av den 11 juli 1991 i de förenade målen C-87/90, C-88/90 och C-89/90, Verholen m.fl. (REG 1991, s. I-3757), punkt 24. Jämför dom av den 15 maj 1986 i mål 222/84, Johnston (REG 1986, s. 1651; svensk specialutgåva, volym 8, s. 597), och av den 15 oktober 1987 i mål 222/86, Heylens (REG 1987, s. 4097; svensk specialutgåva, volym 9, s. 223).

61. De italienska bestämmelser som var tillämpliga i förfarandet vid den nationella domstolen, framför allt artikel 22 i lag nr 689/81, har det säregna draget att de inte innehåller något lämpligt skydd alls för den som berörs av åtgärden i fråga. Så saknas framför allt en angivelse av den frist, inom vilken den behöriga myndigheten måste delge föreläggandet. Dessutom måste det säkerställas att den berörde kan vidta rättsliga åtgärder redan mot själva beslaget och inte först när varorna har förklarats förverkade.

b) Den andra delfrågan

62. Först skall betonas att den omständigheten att det i förfarandet vid den nationella domstolen var fråga om två skilda administrativa sanktionsförfaranden, nämligen mot Safalero å ena sidan och Vitale å andra sidan, inte i sig talar mot att Safalero inte skulle ha möjlighet att få rättsligt skydd i förfarandet mot Vitale. Den andra delfrågan handlar just om ett sådan situation.

63. Härutöver måste det först och främst undersökas vilka personer som i denna typ av situationer kan ha tillgång till de möjligheter till rättsligt skydd som följer av gemenskapsrätten. Således skall omfattningen av den krets av personer bestämmas vilka enligt gemenskapsrätten skall ges talerätt i administrativa sanktionsförfaranden. Frågan är alltså om det endast är den person som sanktionen omedelbart är riktad till som skall ges rättsligt skydd, eller om detta skydd skall utvidgas till att omfatta vissa andra personer.

64. Det i detta sammanhang använda begreppet "tredje man" är såtillvida olämpligt eftersom det är för omfattande och obestämt. Det omfattar nämligen alla dem till vilka sanktionen inte omedelbart är riktad, utan att det härvid görs någon skillnad mellan olika situationer. Således kan inte heller eventuella särskilda, för ifrågavarande tredje mans ställning karaktäristiska, omständigheter beaktas.

65. I de här aktuella italienska bestämmelserna — åtminstone såsom de uppenbarligen tillämpas i praxis — görs det ingen närmare åtskillnad och bland annat är en prövning av tredje mans särskilda förhållanden utesluten. En sådan bestämmelse hindrar således även de italienska myndigheterna från att undersöka om tredje man eventuellt ändå befinner sig i en ställning, i vilken han har rättsligt skydd enligt gemenskapsrätten. I stället utgår gällande itali-

ensk rätt från att tredje man allmänt sett inte skyddas av gemenskapsrätten.

66. Enligt gemenskapsrätten krävs visserligen inte att envar tredje man skall ges rättsligt skydd i ett förfarande mot en annan person. Det strider dock mot principen om ett verksamt rättsligt skydd när nationell rätt generellt sett utesluter talerätt för alla utom den som är part i förfarandet. I vissa fall kräver nämligen gemenskapsrätten rättsligt skydd även för sådana tredje män.

67. I det följande skall det därför undersökas huruvida förutsättningarna för att även en tredje man, det vill säga en annan än den som är part i förfarandet, skall ges ett visst rättsligt skydd är uppfyllt i ett fall som det förevarande.

68. I detta sammanhang har Safalero med rätta hänvisat till de ekonomiska konsekvenserna av de åtgärder som myndigheterna har vidtagit. Praktiskt sett har ett företag, vars varor har beslagtagits, påverkats i sin ställning på den relevanta marknaden. Således har beslagen, och i ännu större utsträckning förstörandet av varorna, en avskräckande effekt på köparen, det vill säga detaljisten. Företaget kan härefter endast i begränsad utsträckning, eller inte alls, sälja sina varor. Därtill kommer risken att detaljister som redan har köpt varor vidtar rättsliga åtgärder.

69. Vidare är Safalero på sätt och vis inte heller i rättsligt hänseende att anse som utomstående. Safalero står i ett kontraktsrättsligt förhållande med såväl Vitale som med de övriga detaljisterna. Detta innebär att Safalero intar en ställning som påminner om den situation som de personer befinner sig i som sanktionerna direkt är riktade mot.

70. Att inte ge en sålunda berörd person — i förfarandet vid den nationella domstolen Safalero — något rättsligt skydd gör det i praktiken omöjligt för denne att utöva sina rättigheter enligt bestämmelserna om fri rörlighet och direktiv 1999/5. Enligt gällande italiensk rätt är den som drabbas på detta sätt beroende av den goda viljan hos den person som åtgärden direkt är riktad till, det vill säga av om denne vidtar rättsliga åtgärder eller inte.

VI — Förslag till avgörande

71. Med beaktande av det ovan anförda föreslår jag att domstolen skall besvara tolkningsfrågorna enligt följande:

Principen om ett verksamt rättsligt skydd skall tolkas på så sätt att den i ett fall som det förevarande hindrar tillämpningen av nationella bestämmelser, enligt vilka

— en person som begått en administrativ överträdelse inte kan väcka talan mot ett av en myndighet gjort beslag förrän myndigheten — utan att härvid vara skyldig att iaktta några processuella frister — har utfärdat ett föreläggande eller beslutat om förverkande,

— den person som berörs av en åtgärd som vidtagits av myndigheten, och som har rättigheter enligt gemenskapsrätten, inte får väcka talan vid domstol när åtgärden riktar sig till andra personer än till honom själv.