FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT GEORGES COSMAS

fremsat den 21. januar 1999 *

Indhold

I — Indledning ... I-3847
II — Den retlige ramme ... I-3848
A — Fællesskabsretten ... I-3848
B — National ret ... I-3849
III — Faktiske omstændigheder ... I-3850
IV — Det præjudicielle spørgsmål ... I-3850
V — Besvarelse af det præjudicielle spørgsmål ... I-3851
A — Beskaffenheden af proceduren ved den nationale ret ... I-3851
B — Formuleringen af det præjudicielle spørgsmål ... I-3851
C — Bestemmelsen af de relevante fællesskabsbestemmelser ... I-3852
a) Kommissionens indlæg ... I-3852
b) Mit synspunkt vedrørende spørgsmålet ... I-3855
D — Tilkendelse af retslig beskyttelse ... I-3860
E — Forskelsbehandling i traktatens artikel 6, stk. 1's forstand ... I-3865
F — Traktatens artikel 34 ... I-3869
G — Traktatens artikel 73 B ... I-3872
VI — Forslag til afgørelse ... I-3873

I — Indledning

1. I den foreliggende præjudicielle sag i henhold til EF-traktatens artikel 177 har Pretura circondariale di Bologna (Italien) anmodet Domstolen om at afgøre, om forbuddet mod udstedelse af et italiensk betalingspålæg, der skal forkyndes for debitor uden for Italien eller områder, der er italienske højhedsområder, er lovligt efter traktatens artikel 34, 59 og 73 B.

* Originalsprog: græsk.

II — Den retlige ramme

...«

A — *Fællesskabsretten*

2. Det bestemmes i traktatens artikel 34:

»1. Kvantitative udførselsrestriktioner såvel som alle foranstaltninger med tilsvarende virkning er forbudt mellem medlemsstaterne.

2. Senest ved udløbet af første etape ophæver medlemsstaterne de kvantitative udførselsrestriktioner og alle de foranstaltninger med tilsvarende virkning, der består ved denne traktats ikrafttræden.«

3. Det bestemmes i traktatens artikel 59:

»Inden for rammerne af nedennævnte bestemmelser skal restriktioner, der hindrer fri udveksling af tjenesteydelser inden for Fællesskabet, gradvis afskaffes i løbet af overgangsperioden, for så vidt angår statsborgere i medlemsstaterne, der er bosat i et andet af Fællesskabets lande, end modtageren af den pågældende ydelse.

4. Traktatens artikel 73 B indeholder følgende bestemmelser:

»1. Inden for rammerne af bestemmelserne i dette kapitel er alle restriktioner for kapitalbevægelser mellem medlemsstaterne indbyrdes og mellem medlemsstaterne og tredjelande forbudt.

2. Inden for rammerne af bestemmelserne i dette kapitel er alle restriktioner for betalinger mellem medlemsstaterne indbyrdes og mellem medlemsstaterne og tredjelande forbudt.«

5. Det bestemmes desuden i EF-traktatens artikel 6, stk. 1:

»Inden for denne traktats anvendelsesområde og med forbehold af dennes særlige bestemmelser er al forskelsbehandling, der udøves på grundlag af nationalitet, forbudt.«

B — *National ret*

6. Nærværende sag drejer sig om den fremgangsmåde for udstedelse af betalingspålæg (procedimento di ingiunzione), der som fastslået af Domstolen i dom af 13. juli 1995 [1], er en summarisk procedure, der har visse fælles træk med tysk rets »Mahnverfahren« og fransk rets »ordonnance d'injonction«, og hvorefter fordringshaveren efter en begæring, som indledningsvis ikke meddeles modparten, kan opnå et fuldbyrdelsesfundament over for skyldneren (artikel 633-656 i den italienske civilproceslov, herefter »CPC«).

Fordringshaveren fremsætter under fremlæggelse af den fornødne dokumentation begæring om, at retten over for debitor udsteder et pålæg om betaling af det krævede beløb eller om levering af de pågældende varer inden for en frist, som normalt er på 20 dage (jf. CPC's artikel 641) [2]. Retten nøjes med at fastslå, at begæringen formelt opfylder de gældende forskrifter og prøver summarisk og uden at høre debitor, om den er begrundet. Findes den at være begrundet, udsteder retten betalingspålæg, der med forbehold af CPC's artikel 642 kan erklæres foreløbigt eksigibelt [3]. I henhold til CPC's artikel 643, stk. 2, forkyndes en genpart af pålægget sammen med en genpart af begæringen for debitor [4].

7. Herom indeholder CPC's artikel 633, sidste stykke — der er den i sagen omtvistede artikel — følgende bestemmelse: »betalingspålæg kan ikke udstedes, hvis forkyndelsen for rekvisitus, jf. artikel 643, skal finde sted uden for Italien eller uden

1 — Sag C-474/93, Hengst Import, Sml. I, s. 2113, præmis 4 ff.

2 — Denne frist kan forkortes til fem dage, hvis rekvirenten kan godtgøre, at dette er berettiget, eller den kan forlænges til 30 dage.

3 — Principielt er selve pålægget ikke eksigibelt. Det kan det kun blive ved dommerens tilladelse, og denne gives på fordringshaverens begæring efter udløbet af fristen for debitors adgang til at begære afgørelsen om udsættelsen af betalingspålægget genoptaget. Efter begæring fra fordringshaveren kan betalingspålægget dog fuldbyrdes på foreløbigt grundlag, såfremt fordringen støttes på en veksel, en simpel eller noteret check trukket på en bank, en afregningsnota for en børshandel eller et dokument bekræftet af en notar eller en offentlig embedsmand med beføjelse hertil (CPC's artikel 642, stk. 1). Retten kan endvidere give tilladelse til fuldbyrdelse på foreløbigt grundlag, såfremt der er risiko for, at en forsinkelse med fuldbyrdelsen vil medføre et alvorligt tab (CPC's artikel 642, stk. 2).

4 — Denne forkyndelse har afgørende betydning for beskyttelsen af debitor, idet han derigennem oplyses såvel om begæringen som om betalingspålægget. Dette er grunden til, at det i artikel 643, stk. 3, er bestemt, at forkyndelsen af betalingspålægget og begæringen udgør indledningen af sagen. Domstolen har endvidere i Hengst Import-dommen (jf. fodnote 1, præmis 20 og 21) fastslået, at denne dobbeltforkyndelse udgør »det indledende processkrift i sagen eller en tilsvarende retsakt«, som omhandlet i artikel 27, nr. 2, i Bruxelles-konventionen af 27.9.1968 om retternes kompetence og om fuldbyrdelse af retsafgørelser i borgerlige sager, herunder handelssager, som ændret ved konventionen af 9.10.1978 om Kongeriget Danmarks, Irlands og Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirlands tiltrædelse.
I CPC's artikel 644 er det endvidere bestemt, at betalingspålægget bliver uvirksomt, såfremt forkyndelse ikke er sket inden 60 dage efter rettens beslutning, hvis forkyndelsen skal ske på italiensk område, og 90 dage i alle andre tilfælde. Som anført af Kommissionen er det vanskeligt i dag, hvor der ikke længere uden for Italien findes områder under italiensk jurisdiktion, at forstå, hvilken situation der helt nøjagtigt er tænkt på med denne 90 dages frist på baggrund af det omtvistede i CPC's artikel 633, sidste stykke, fastlagte forbud (jf. nedenfor i punkt 7 i nærværende forslag til afgørelse).
Efter omtalte dobbelte forkyndelse kan debitor begære pålægget genoptaget. Herfor gælder ifølge CPC's artikel 641 en frist på 40 dage (dommeren kan af forskellige grunde beslutte, at fristen skal være mellem 10 og 60 dage) efter forkyndelsen. Det skal desuden oplyses, at debitor efter CPC's artikel 650 kan begære pålægget genoptaget også efter den i dette fastsatte frist, såfremt han beviser, at han på grund af mangler ved forkyndelsen eller force majeure ikke har kunnet blive bekendt med pålægget.
Såfremt debitor begærer pålægget genoptaget, bliver tvisten til en almindelig domssag (CPC's artikel 645, stk. 2). Ellers, og når retten fastslår, at begæringen om genoptagelse savner grundlag, gøres pålægget eksigibelt efter begæring fra kreditor (CPC's artikel 647, stk. 1, in fine).

for områder under italiensk jurisdiktion« [5].

III — Faktiske omstændigheder

8. Selskabet ED Srl (herefter »sagsøgeren«), der har hjemsted i Funo di Argelato i Bologna-provinsen, og Italo Fenocchio (herefter »sagsøgte«), der bor i Berlin, havde indgået en aftale om, at sagsøgeren til sagsøgte skulle levere forskellige varer til en pris af 19 933 700 ITL. Sagsøgte betalte kun et acontobeløb på 100 000 ITL ved bestillingen af varerne, og sagsøgeren, der har leveret varerne, indgav den 6. oktober 1996 til Pretura di Bologna begæring om udstedelse af betalingspålæg i henhold til CPC's artikel 633 ff. for at få sagsøgte til at betale restgælden på 19 833 700 ITL med tillæg af renter og omkostninger.

9. Pretura di Bologna erklærede sig for kompetent til at behandle begæringen og fastslog, at denne opfyldte alle for dens fremsættelse gældende materielle betingelser (en bestående sikker, skriftligt bevist og forfalden pengefordring). Men den omstændighed, at debitor boede i Tyskland, var ensbetydende med, at betalingspålægget skulle forkyndes for debitor i dette land, og Pretura di Bologna måtte derfor i henhold til den nævnte bestemmelse i CPC's artikel 633, sidste stykke, således som denne er blevet fortolket af Corte Suprema di Cassazione [6], ex officio afvise begæringen.

IV — Det præjudicielle spørgsmål

10. Pretura di Bologna har ved kendelse af 29. november 1997, efter, ligesom sagsøgte, der i denne anledning havde fremsat en begæring, at have fundet det tvivlsomt, om den pågældende bestemmelse i CPC skulle finde anvendelse, eller om det skulle fastslås, at dette forbud mod at udstede et betalingspålæg, der skal forkyndes i udlandet, gør indgreb i de frie varebevægelser, den frie udveksling af tjenesteydelser og frie kapitalbevægelser, udsat sagen og forelagt

5 — CPC's artikel 633 opregner generelt samtlige, kumulative betingelser for, at påkendelse af en begæring om udstedelse af betalingspålæg, hvorved det præciseres, at dette kun kan udstedes for en kreditors krav på et pengebeløb eller et bestemt kvantum fungible goder, eller for en fordringshavers krav på levering af en bestemt løsøregenstand, dog på betingelse af, at der kan fremlægges skriftligt bevis for kravet, hvad der udgør et vægtigt formodningselement og muliggør en hurtig efterprøvelse af, om kravet består, kan finde sted. I CPC's artikel 633, stk. 1, nr. 2 og 3, nævnes de specielle fordringer, der kan inddrives ved udstedelse af betalingspålæg. I samme artikels stk. 2 tilføjes endvidere, at pålægget kan udstedes, selv om kravet er betinget, eventuelt af erlæggelse af en modydelse, når rekvisitus fremkommer med oplysninger, på grundlag af hvilke det kan antages, at modydelsen er erlagt eller betingelsen opfyldt.

6 — Jf. de af den italienske regering nævnte domme: a) dom nr. 2376 af 22.6.1957 i *Giustizia civile*, 1957, I, s. 1492, og b) dom nr. 2736 af 1.8.1968 i *Giurisprudenza italiana*, 1969, I, s. 1538.

Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»Skal forbuddet mod at udstede betalingspålæg i tilfælde, hvor forkyndelsen for debitor skal ske uden for Italien eller uden for områder under italiensk jurisdiktion, jf. artikel 633, sidste stykke, i CPC, anses for en restriktion eller en foranstaltning med tilsvarende virkning, der direkte eller indirekte, aktuelt eller potentielt kan være til hinder for den frie bevægelighed for varer, tjenesteydelser og kapital, der er sikret ved Rom-traktatens artikel 34, 59 og 73 B?«

V — Besvarelse af det præjudicielle spørgsmål

A — *Beskaffenheden af proceduren ved den nationale ret*

11. Det bemærkes, at som den italienske regering har nævnt, rejser den omstændighed, at det præjudicielle spørgsmål er blevet forelagt under en sag til behandling af en begæring om udstedelse af betalingspålæg, der ikke indebærer kontradiktorisk forhandling, ikke problemer vedrørende realitetsbehandlingen af det præjudicielle spørgsmål. Vedrørende arten af den for den nationale ret verserende sag har Domstolen tidligere fastslået, at præsidenten for en italiensk ret i en sag om et betalingspålæg i henhold til den italienske civilproceslov udøver dømmende myndighed efter traktatens artikel 177, og at en forelæggelse for Domstolen i medfør af denne bestemmelse ikke forudsætter, at den procedure, hvorunder den nationale ret formulerer præjudicielle spørgsmål, er kontradiktorisk, selv om det dog kan være i den gode retsplejes interesse, at der finder en kontradiktorisk retsforhandling sted [7].

B — *Formuleringen af det præjudicielle spørgsmål*

12. Vedrørende formuleringen af det præjudicielle spørgsmål bemærkes, at Domstolen under en sag i henhold til artikel 177 hverken tager stilling til nationale bestemmelsers fortolkning eller gyldighed eller deres lovlighed efter fællesskabsretten, fortolkning eller gyldighed, men giver den forelæggende ret alle de fortolkningsoplysninger, der er nødvendige for at sætte den i stand til selv at tage stilling til disse bestemmelsers lovlighed efter de påberåbte fællesskabsbestemmelser [8].

7 — Jf. dom af 17.5.1994, sag C-18/93, Corsica Ferries, Sml. I, s. 1783, præmis 12, og de dér nævnte domme.

8 — Under fremhævelse af, at den fortolker fællesskabsretten, men ikke national ret, omformulerer Domstolen det præjudicielle spørgsmål på linje hermed. Denne omformulering fremgår af anvendelsen af formuleringer, som »herefter skal spørgsmålet fra den nationale ret forstås således, at ...«, eller »det må herefter antages, at den nationale ret med det præjudicielle spørgsmål nærmere bestemt ønsker oplyst, om ...«. Til vejledning dom af 22.10.1974, sag 27/74, Demag, Sml. s. 1037, af 6.5.1980, sag 152/79, Lee, Sml. s. 1495, præmis 11, af 29.10.1980, sag 22/80, Boussac, Sml. s. 3427, præmis 5, af 7.3.1990, sag C-69/88, Krantz, Sml. I, s. 583, præmis 7, og af 28.1.1992, sag C-204/90, Bachmann, Sml. I, s. 249, præmis 6.

Det må derfor antages, at det af Pretura di Bologna forelagte spørgsmål først og fremmest tager sigte på en afgørelse af, om traktatens artikel 34, 59 og 73 B skal fortolkes således, at disse artikler er til hinder for en national processuel regel i en medlemsstat, hvorefter det er forbudt at udstede betalingspålæg, når forkyndelsen heraf over for debitor skal ske uden for den pågældende medlemsstats nationale område eller områder undergivet dens jurisdiktion.

C — *Bestemmelsen af de relevante fællesskabsbestemmelser*

13. Efter disse to indledende bemærkninger skal jeg koncentrere mig om spørgsmålet om den praktiske anvendelighed, som det svar, den forelæggende ret ønsker med sin anmodning om fortolkning af traktatens artikel 34, 59 og 73 B, kan få i hovedsagen.

14. Den forelæggende ret konstaterer, at »afgørelsen vedrørende dette fortolkningsspørgsmål logisk og retligt er en nødvendig forudsætning for afgørelsen af den konkret foreliggende sag (enten udstedelse af betalingspålæg eller afvisning af begæringen herom)«, men anfører samtidig udtrykkeligt, at bestemmelserne i traktatens artikel 34, 59 og 73 B »ikke i den foreliggende sag kan anvendes direkte, men må fortolkes på ensartet måde, idet de sammenholdes med de virkninger, de italienske processuelle regler indirekte har«.

a) Kommissionens indlæg

15. Kommissionen har i sit indlæg tillagt den netop citerede udtalelse fra den forelæggende ret særlig stor betydning og har rejst spørgsmålet om Domstolens kompetence til at behandle det præjudicielle spørgsmål i sammenhæng med den praktiske nytte, som fortolkningen af traktatens artikel 34 og 59 har.

Konkret mener Kommissionen ikke blot, at de to nævnte traktatbestemmelser ikke direkte kan finde anvendelse i hovedsagen, men også at deres fortolkning ikke vil kunne give den nationale ret yderligere oplysninger til nytte for den. Som begrundelse for dette synspunkt har Kommissionen på den ene side anført, at anvendeligheden af CPC's artikel 633, sidste stykke, ikke har forhindret bevægelighed inden for Fællesskabet af de varer, som sagsøgeren har leveret til sagsøgte, hvilket ifølge Kommissionen beviser, at der ikke opstår noget problem om restriktioner for udførslen, jf. traktatens artikel 34, og på den anden side, at fortolkningen af traktatens artikel 59, da retsforholdet mellem sagsøgeren og sagsøgte vedrører levering af varer og ikke udveksling af tjenesteydelser, ikke kan være til nogen nytte. Derimod har Kommissionen gjort gældende, at en fortolkning af traktatens artikel 73 B er hensigtsmæssig med henblik på afgørelsen af hovedsagen.

16. Ifølge Domstolens faste praksis er Domstolens opgave i præjudicielle sager ikke at udøve responderende virksomhed vedrørende generelle eller hypotetiske spørgsmål, men at opfylde et objektivt behov i forbindelse med løsningen af en retstvist [9].

17. Når henses til denne praksis er Kommissionens argumentation om, at anvendeligheden af CPC's artikel 633, sidste stykke, ikke har forhindret bevægeligheden inden for Fællesskabet af varer, som kreditor har leveret til debitor — hvilket indebærer, at den ikke rejser noget problem om udførselsrestriktioner — bestemt ikke overbevisende.

Spørgsmålet om, hvorvidt en national bestemmelse på den ene side falder ind under anvendelsesområdet for en fællesskabsretlig bestemmelse, der sikrer udførselsfriheden, og på den anden side er lovlig efter denne fællesskabsbestemmelse, kan ikke afhænge af den tilfældige omstændighed, at varerne er blevet leveret af den part, der påberåber sig en sådan sandsynlig uoverensstemmelse.

Det bemærkes for det første, at ifølge Domstolens praksis [10] kan ordninger, der selv potentielt kan påvirke samhandelen inden for Fællesskabet, anses for foranstaltninger med tilsvarende virkning som kvantitative restriktioner for de frie varebevægelser. I så henseende må det antages, at da eksporthandel i Fællesskabet først og fremmest foregår i henhold til gensidigt bebyrdende kontrakter, indebærer beskyttelsen af denne eksporthandel beskyttelse såvel af leveringen af varerne — takket være deres eksport — som af betalingen af modydelsen. Følgelig kan en eventuel begrænsning af muligheden for at opnå nævnte betaling påvirke samhandelen i Fællesskabet, selv om levering af varerne er sket, dvs. selv om varerne er blevet udført.

Dernæst skal det fremhæves, at de nationale reglers lovlighed efter traktatens artikel 34 og deres anvendelighed i en konkret sag for national ret principielt afhænger af opfyldelsen af objektive kriterier, der hører hjemme i den almindelige ramme for forløbet i handelen inden for Fællesskabet og hænger sammen med fællesskabsbestemmelsens særlige formål og desuden den omtvistede nationale regels beskaffenhed [11]. Derimod beror de ikke på den subjektive stilling for en isoleret person, som den førnævnte part, der kan have andre bevæggrunde og ikke nødvendigvis indebærer de særlige virkninger — for denne person — af den omhandlede nationale bestemmelse eller, så meget desto mere, dens generelle virkninger for den internationale handel.

9 — Jf. til vejledning dom af 12.3.1998, sag C-314/96, Djabali, Sml. I, s. 1149, præmis 19, af 16.12.1981, sag 244/80, Foglia, Sml. s. 3045, præmis 18, og af 15.6.1995, forenede sager C-422/93, C-423/93 og C-424/93, Zabala Erasun m.fl., Sml. I, s. 1567, præmis 29.

10 — Jf. dom af 11.7.1974, sag 8/74, Dassonville, Sml. s. 837.

11 — Jf. til vejledning dom af 24.3.1994, sag C-80/92, Kommissionen mod Belgien, Sml. I, s. 1019, præmis 24.

For så vidt angår denne sidste bemærkning skal det endelig nævnes, at spørgsmålet om, hvorvidt begæringen om udstedelse af betalingspålæg kan påkendes, og dermed muligheden for sagsøgeren for at påberåbe sig den sandsynlige ulovlighed af CPC's artikel 633, sidste stykke, efter fællesskabsretten på baggrund af bestemmelserne i CPC (artikel 633, stk. 2), nødvendigvis synes at være betinget af, at modydelsen erlægges, og altså af, at sagsøgte får de bestilte varer leveret.

Af det anførte følger, at man på grundlag af sagsøgerens levering af varerne hverken kan udlede, at der ikke foreligger nogen restriktion for udførslerne, eller sagsøgerens godtagelse af denne mangel på restriktioner, eller naturligvis den manglende nytte af den nationale rets eventuelle afgørelse om, at den omtvistede bestemmelse er i strid med traktatens artikel 34, og derfor ikke skal anvendes i den foreliggende sag.

18. Jeg kan derimod tilslutte mig Kommissionens bemærkninger vedrørende traktatens artikel 59 og 73 B.

19. Aftalen mellem sagsøgeren og sagsøgte vedrører netop en bestilling af varer og ikke en præstering af tjenesteydelser. Selv om Domstolen som nævnt ikke er forpligtet til at besvare teoretiske og hypotetiske spørgsmål, vil fortolkningen af artikel 59 ikke være af nogen virkelig betydning for afgørelsen af tvisten i hovedsagen.

20. Det samme kan derimod ikke siges om fortolkningen af traktatens artikel 73 B, som sikrer de frie kapitalbevægelser (stk. 1) og de frie betalinger (stk. 2) mellem medlemsstaterne og mellem medlemsstaterne og tredjelande. Fortolkningen af denne artikel og navnlig stk. 2 heri er helt igennem relevant i den foreliggende sag, i det omfang man — som Kommissionen udtalte — på den ene side mener, at begrebet »betalinger« i traktatens artikel 73 B, stk. 2, navnlig tager sigte på betalinger i forbindelse med handelstransaktioner eller præstering af tjenesteydelser [12], og på den anden side i det omfang den italienske processuelle bestemmelse endog indirekte er forbundet med gennemførelsen af denne type betalinger.

21. Jeg mener følgelig med hensyn til Kommissionens bemærkninger vedrørende bestemmelsen af de relevante fællesskabsretlige regler, at ikke blot en fortolkning af

12 — Jf. dom af 14.12.1995, forenede sager C-163/94, C-165/94 og C-250/94, Sanz de Lera m.fl., Sml. I, s. 4821, præmis 17. Endvidere i det omfang det er opfattelsen, at artikel 73 B med den næsten ordrette gentagelse af artikel 1 i Rådets direktiv 88/361/EØF af 24.6.1988 om gennemførelse af traktatens artikel 67 (EFT L 178, s. 5) blot er en understregning af de principper, der blev indført ved direktivet (jf. vedrørende dette punkt generaladvokat Tesauro's forslag til afgørelse i Sanz de Lera m.fl.-sagen, anført i punkt 10), må det også anerkendes, at direktivet, selv om det blev ophævet ved ikrafttrædelsen af artikel 73 B, kan være til stor hjælp ved fortolkningen af begrebet kapitalbevægelser, som traktatens artikel 73 B, stk. 1, sikrer friheden for. Det skal her tilføjes, at ifølge bilag I, nr. VII, i nævnte direktiv er kreditter ydet i tilknytning til handels- eller tjenesteydelsesforretninger, hvori en valutaindlænding deltager, kapitalbevægelser som omhandlet i direktivets artikel 1. I de forklarende noter til dette bilag anføres det, at der herved skal forstås handelskreditter ydet i henhold til aftale (forskud eller ratevis betaling for igangværende eller bestilt arbejde og betalingsfrister med eller uden undertegning af veksel).
Det skal desuden nævnes, at som Kommissionen har anført må man, da Domstolen stort set har anerkendt, at artikel 73 B, stk. 1, har direkte gyldighed (jf. dommen i sagen Sanz de Lera m.fl., præmis 41 ff.), antage, at det forholder sig på samme måde med artikel 73 B, stk. 2, der har samme formulering og betydning som stk. 1.

traktatens artikel 73 B, men også af dens artikel 34, principielt kan bidrage hensigtsmæssigt til en afgørelse af tvisten i hovedsagen.

b) Mit synspunkt vedrørende spørgsmålet

22. Jeg mener i al fald, at, før man præciserer, som Kommissionen gør, om fortolkningen af hver enkelt af de forskellige traktatbestemmelser, som forelæggelseskendelsen henviser til, er hensigtsmæssig for sagens afgørelse, må der foretages en dybtgående analyse af spørgsmålet, om anvendelsen af disse artikler i hovedsagen på forhånd er indirekte mulig. Thi en sådan analyse viser, at begrundelsen for forelæggelseskendelsen materielt er resultatet af et logisk spring med hensyn til valget af de fællesskabsretlige regler, inden for hvis anvendelsesområde det logisk er på sin plads, men også praktisk hensigtsmæssigt, for så vidt angår afgørelsen af tvisten i hovedsagen, at lade den omtvistede nationale bestemmelse henhøre [13].

23. Det må nævnes, at den i øvrigt ubestridte omstændighed, at den omtvistede processuelle regel i CPC's artikel 633, sidste stykke, ikke tjener til en regulering af varehandelen eller kapitalbevægelserne eller betalingerne mellem medlemsstaterne og således kun indirekte vil kunne føre til en restriktion for disse grundlæggende friheder, der er fastlagt henholdsvis ved traktatens artikel 34 og 73 B, principielt ikke vil kunne være til hinder for, at denne omtvistede bestemmelse falder inden for de nævnte artiklers anvendelsesområde. Desuden er det bekendt, at Domstolen anser bestemmelser, der selv indirekte og potentielt kan påvirke samhandelen i Fællesskabet, for foranstaltninger med tilsvarende virkning som kvantitative restriktioner for de frie varebevægelser [14].

24. Man kan imidlertid spørge, om den omtvistede bestemmelse er omfattet af

13 — For så vidt angår dette logiske spring, kan det ikke være uden betydning på den ene side, at sagsøgeren henviser til traktatens artikel 34, 59 og 73 B, og på den anden side, at der allerede foreligger en afgørelse fra en italiensk ret, der under en sag om udstedelse af betalingspålæg har opgivet at anvende den omtvistede bestemmelse i CPC's artikel 633, sidste stykke, under påberåbelse af denne bestemmelses ulovlighed efter fællesskabsretten. Jf. på dette punkt Pretura di Torino's kendelse af 12.2.1996 i sagen Jolly Grafica snc mod T-Direct SL, nr. 1500 i *Giurisprudenza italiana* 1996, I. Senz. II Col., s. 822-832. Jf. vedrørende de italienske domstoles undladelse af at anvende den omtvistede bestemmelse den afgørelse fra præsidenten for Tribunale di Trani, som Hengst Import-dommen henviser til, fodnote 1, præmis 3 og 8.

14 — Jf. Dassonville-dommen, anført i fodnote 10. Det skal også nævnes, at ved afgørelsen af, om nationale bestemmelser principielt er omfattet af anvendelsesområdet for de fællesskabsretlige bestemmelser, der sikrer de grundlæggende friheder inden for samhandelen i Fællesskabet, har det tilsyneladende ingen betydning, at der ikke er tale om bestemmelser for handelen, som det karakteristisk nok hedder i Dassonville-dommen, eller om en foranstaltning, der har til formål eller til følge specielt at begrænse eksportvirksomheden, hvilket krav Domstolen navnlig har stillet for de under traktatens artikel 34 henhørende bestemmelser (jf. f.eks. dommen i sagen Kommissionen mod Belgien, anført i fodnote 11, præmis 24). Disse særegenheder ved de nationale bestemmelser vedrører den materielretlige bedømmelse af deres lovlighed efter reglerne om de grundlæggende friheder, og ikke den principielle mulighed for at henføre dem under anvendelsesområdet for de bestemmelser, der fastsætter dem. Desuden er Domstolen, idet den har gjort praksis i Dassonville-dommen til oversætning i sin retssyllogisme, gået ind på materielretligt at undersøge spørgsmålet om fortolkningen af traktatens artikel 30 i lyset af nationale procedurebestemmelser (jf. Krantz-dommen, anført i fodnote 8, navnlig præmis 9-12, hvilken dom vedrører fortolkningen af en national bestemmelse om statens ret til at sælge goder, der var blevet solgt med ejendomsforbehold).

anvendelsesområdet for de artikler, hvortil der henvises i forelæggelseskendelsen, såfremt den eventuelle — på forhånd indirekte — restriktion af de ved disse artikler knæsatte friheder forinden gennemkrydser anvendelsesområdet for en anden regel eller et andet fællesskabsretligt princip. I dette tilfælde må det undersøges, om man mere hensigtsmæssigt for afgørelsen af tvisten i hovedsagen blot — eller også — kan fortolke denne bestemmelse eller dette princip, selv om den nationale ret ikke har anmodet om denne fortolkning.

25. Endvidere er det ovenfor fastlagte synspunkt i overensstemmelse med den praksis, der går ud på, at Domstolen ved udførelsen af sin opgave, som er at bidrage til retsplejens udøvelse i medlemsstaterne, og for at give den forelæggende ret en brugbar besvarelse, fortolker alle de bestemmelser i fællesskabsretten, som de nationale retter skal anvende for at træffe afgørelse i de for dem verserende tvister. Den kan herved tage fællesskabsretlige bestemmelser, som den nationale ret ikke udtrykkeligt har omtalt i det præjudicielle spørgsmål, i betragtning [15].

26. Det fremgår klart af forelæggelseskendelsen, at den omtvistede processuelle regel i CPC efter den nationale rets opfattelse kan begrænse den frie bevægelighed for varer og kapital, for så vidt som de italienske virksomheder vil kunne tilskyndes til særlig at have forretningsforbindelser med andre italienske virksomheder, eventuelt med udelukkelse af kunder, der er statsborgere i andre stater, fordi det kun vil være i forhold til disse italienske virksomheder, at de vil kunne opnå den retsbeskyttelse, som betalingspålægsproceduren giver. Ifølge forelæggelseskendelsen vil dette utvivlsomt bringe princippet om fri bevægelighed i fare [16].

Således fremkommer, som det fremgår af fortolkningen af forelæggelseskendelsen og desuden af de indlæg, der er indgivet til Domstolen i den foreliggende sag, den mest sandsynlige restriktion for de frie varebevægelser og for kapital principielt gennem restriktionen for tilkendelse af retsbeskyttelse i tvister, der opstår under udøvelsen af disse grundlæggende friheder.

27. Imidlertid falder denne eventuelle begrænsning af tilkendelse af retsbeskyttelse inden for anvendelsesområdet for det generelle fællesskabsretlige princip, der bygger på de forfatningsmæssige traditioner i medlemsstaterne, der desuden er knæsat ved artikel 6 og 13 i konventionen om beskyttelse af menneskerettigheder og

15 — Jf. på linje hermed dom af 18.3.1993, sag C-280/91, Viessmann, Sml. I, s. 971, præmis 17, af 16.12.1992, sag C-114/91, Claeys, Sml. I, s. 6559, præmis 10 og 11, og af 20.3.1986, sag 35/85, Tissier, Sml. s. 1207, præmis 9.

16 — På baggrund af det anførte mener den forelæggende ret, at forbuddet ifølge artikel 633, sidste stykke, kan være i strid med princippet om fri bevægelighed for så vidt angår de bestemmelser i Rom-traktaten, hvori dette princip kommer til udtryk, og det på følgende måde: 1) Forbuddet vil kunne være en foranstaltning med tilsvarende virkning som en kvantitativ eksportrestriktion og følgelig forbudt i medfør af Rom-traktatens artikel 34; 2)...; 3) endelig anvendes proceduren for udstedelse af betalingspålæg også for at sikre overførsel af kapital, idet den finder anvendelse på pengefordringer (jf. artikel 633, stk. 1), og [forbuddet] kan derfor udgøre en foranstaltning med tilsvarende virkning som restriktioner for kapitalbevægelser, der er forbudt ifølge Rom-traktatens artikel 73 B.

grundlæggende frihedsrettigheder af 4. november 1950, hvorefter det påhviler medlemsstaterne at yde Fællesskabets borgere den nødvendige retslige beskyttelse af de rettigheder, de har i henhold til traktaten.

Specielt har Domstolen fastslået, at medlemsstaterne har pligt til at sikre Fællesskabets borgere en effektiv retslig beskyttelse af de rettigheder, de har direkte i henhold til fællesskabsrettens bestemmelser [17]. Heraf følger logisk, at denne pligt gælder både for de materielle krav, der rettes mod medlemsstaten selv, som for krav mod borgere, der hænger sammen med udøvelsen af rettigheder og frihedsrettigheder, der er direkte knæsat ved fællesskabsretten. Da muligheden for at opnå retslig beskyttelse ved udøvelsen af en grundlæggende fællesskabsfrihed er en direkte konsekvens af sikringen af denne frihed, ville den nationale lovgiver, såfremt der ikke blev fastsat regler for en fuldstændig, effektiv og hurtig retslig beskyttelse i tvister mellem borgere vedrørende udøvelsen af denne frihed, berøve sikringen af denne frihed enhver effektiv virkning [18].

28. Endvidere skal det påpeges, at proceduren for udstedelse af betalingspålæg faktisk indebærer, at der gives en retslig beskyttelse. Selv om man kunne mene, at betalingspålæg ikke udgør en retsafgørelse eller det, der svarer til en retsafgørelse, men blot et fuldbyrdelsesgrundlag, udgør en begæring, der fremsættes inden for rammerne af den særlige procedure for udstedelse af betalingspålæg, i alt fald udøvelse af et retsmiddel med henblik på inddrivelse af en fordring takket være erhvervelsen af et fuldbyrdelsesgrundlag over for debitor, og indebærer dermed, for så vidt angår den kompetente myndighed og dennes funktion, tilkendelse af en retslig beskyttelse.

29. Selv om den forelæggende ret ikke har fremsat nogen anmodning i den retning, må

17 — Jf. til vejledning dom af 15.5.1986, sag 222/84, Johnston, Sml. s. 1651, præmis 17, 18 og 19, af 15.10.1987, sag 222/86, Heylens m.fl., Sml. s. 4097, præmis 14, og af 3.12.1992, sag C-97/91, Oleificio Borelli mod Kommissionen, Sml. I, s. 6313, præmis 14.
Domstolen har også fastslået, at enhver bestemmelse i en national retsorden eller enhver lovgivningsmæssig, administrativ eller retslig praksis, som har til følge, at fællesskabsrettens virkning begrænses ved, at den dommer, der er kompetent til at anvende fællesskabsretten, frakendes mulighed for, når han anvender denne, at foretage, hvad der kræves for at udelukke nationale lovgivningsbestemmelser, der måtte udgøre en hindring — selv om den kun var midlertidig — for fællesskabsreglernes fulde virkning, derfor er uforenelig med de krav, der følger af selve fællesskabsrettens natur. Jf. til vejledning dom af 19.6.1990, sag C-213/89, Factortame m.fl., Sml. I, s. 2433, præmis 20.

18 — Jf. dom af 22.9.1998, sag C-185/97, Coote, Sml. I, s. 5211: »Det ved direktivets artikel 6 knæsatte princip om en effektiv domstolsprøvelse ville miste sin væsentlige virkning, såfremt den herved tillagte beskyttelse ikke udstrakte sig til dispositioner, som en arbejdsgiver, således som det er tilfældet i hovedsagen, vil kunne være foranlediget til at træffe som en reaktion på et søgsmål indbragt af en arbejdstager med det formål at udvirke, at princippet om ligebehandling overholdes. En frygt for sådanne dispositioner, der ikke ville kunne imødegås ved retslige skridt, ville kunne afholde arbejdstagere, der mener sig krænket som følge af en forskelsbehandling, fra at gøre deres rettigheder gældende ved domstolene, hvorved virkeliggørelsen af målsætningen med direktivet i alvorlig grad ville blive bragt i fare« (præmis 24).

det dernæst være nyttigt og hensigtsmæssigt på baggrund af hovedsagens faktiske og retlige omstændigheder at fortolke det generelle princip i fællesskabsretten, hvorefter det tilkommer medlemsstaterne at tilvejebringe den fornødne retslige beskyttelse af de rettigheder, som Fællesskabets borgere har i henhold til traktaten. Jeg finder det konkret hensigtsmæssigt, at Domstolen besvarer spørgsmålet om, hvorvidt dette generelle fællesskabsretlige princip skal fortolkes således, at det er til hinder for en national processuel bestemmelse i en medlemsstat, der forbyder udstedelse af et betalingspålæg, når forkyndelsen for debitor skal ske uden for det nationale område eller områder, der er undergivet denne stats jurisdiktion.

30. Desuden finder jeg det i det omfang, den omtvistede italienske processuelle bestemmelse på den ene side — om end kun indirekte — henhører under anvendelsesområdet for den frie bevægelighed for varer og kapital, og på den anden side indfører en sondring mellem de retsmidler, der står til rådighed for personer, der afslutter forretninger med personer, der bor i den samme medlemsstat, og personer, der afslutter forretninger med personer, der bor i en anden medlemsstat, nyttigt at besvare spørgsmålet om, hvorvidt traktatens artikel 6, stk. 1, skal fortolkes således, at denne bestemmelse er til hinder for en national processuel bestemmelse i en medlemsstat, der forbyder udstedelse af betalingspålæg, når forkyndelsen for debitor skal ske uden for det nationale område eller områder, der er undergivet denne medlemsstats jurisdiktion.

31. Nytten af sidstnævnte fortolkning følger af udviklingen i Domstolens nyere praksis, hvorefter »nationale lovbestemmelser, der på grund af deres virkninger for udvekslingen af varer og tjenesteydelser inden for Fællesskabet henhører under traktatens anvendelsesområde, [er] nødvendigvis underlagt det generelle forbud mod forskelsbehandling i traktatens artikel 6, stk. 1, uafhængigt af de særlige bestemmelser i traktatens artikel 30, 36, 59 og 66. Det må herefter fastslås, at en national civilprocesretlig regel som den i hovedsagen omhandlede falder inden for traktatens anvendelsesområde i artikel 6, stk. 1's forstand, og er underlagt det generelle forbud mod forskelsbehandling i denne bestemmelse, i det omfang den — eventuelt blot indirekte — påvirker udvekslingen af varer og tjenesteydelser inden for Fællesskabet« [19].

Domstolen har med andre ord ved førnævnte praksis i et vist omfang ændret sit standpunkt vedrørende den såkaldt »*sub-*

19 — Jf. dom af 26.9.1996, sag C-43/95, Data Delecta og Forsberg, Sml. I, s. 4661, præmis 14 og 15. Jf. endvidere dom af 20.3.1997, sag C-323/95, Hayes, Sml. I, s. 1711, præmis 16 og 17, og af 2.10.1997, sag C-122/96, Saldanha og MTS, Sml. I, s. 5325, præmis 17-24.

sidiære« karakter af traktatens artikel 6, stk. 1 [20], idet den nærmere bestemt har antaget, at når fællesskabsretten sikrer visse friheder, f.eks. den frie bevægelighed for varer og fri udveksling af tjenesteydelser på fællesmarkedet, er muligheden for de erhvervsdrivende, der udnytter disse friheder, for at anlægge sag ved den pågældende medlemsstats domstole med henblik på at få afgjort tvister, som deres erhvervsmæssige virksomhed kan give anledning til, en logisk konsekvens af disse friheder, og medlemsstaterne må sikre adgangen til at opnå retslig beskyttelse i overensstemmelse med princippet om lighed i processuel henseende eller rettere det forbud mod forskelsbehandling, der ifølge traktaten gælder for adgangen til at anlægge retssager [21].

32. Det er således først efter på baggrund af proceduren i hovedsagen at have analyseret betydningen på den ene side af den ved fællesskabsretten sikrede retslige beskyttelse og på den anden side af traktatens artikel 6, stk. 1, at man hensigtsmæssigt vil kunne undersøge anvendelsesområdet for traktatens artikel 34 og 73 B, som den forelæggende ret udtrykkeligt har henvist til [22].

20 — I dom af 1.7.1993, sag C-20/92, Hubbard, Sml. I, s. 3777, der drejer sig om den i tysk ret indførte pligt for borgere fra andre medlemsstater til at stille sikkerhed for eventuelle sagsomkostninger (»cautio judicatum solvi«), baserede Domstolen, selv om den forelæggende ret havde anmodet den om også at udtale sig vedrørende traktatens artikel 7 (nu artikel 6), alligevel sin afgørelse udelukkende på de specielle regler vedrørende fri udveksling af tjenesteydelser, som der i den sag var tale om, og fulgte generaladvokat Darmon's forslag til afgørelse, hvori denne havde henvist til princippet specialia generalibus derogant (særregler har forrang for generelle regler).
Generaladvokat La Pergola har i sit forslag til afgørelse i Data Delecta og Forsberg-sagen (anført i fodnote 19), som Domstolen fulgte, i en kommentar til denne praksis anført, at artikel 6 reelt synes at have en *subsidiær* karakter i forhold til de bestemmelser, der specielt skal regulere typesituationer. Generaladvokat La Pergola udtaler således: »Med andre ord dækker artikel 6 generelt systemet, men særlige regler kan (i det omfang det er rimeligt og begrundet) fravige bestemmelsen«. Han henviste dog til dom af 20.10.1993, forenede sager C-92/92 og C-326/92, Phil Collins m.fl., Sml. I, s. 5145, og mente, at man i Data Delecta og Forsberg-sagen måtte undersøge, »om den svenske bestemmelse umiddelbart eller blot indirekte gør indgreb i en retsstilling, som beskyttes af Fællesskabets retsorden«. Han gjorde i den forbindelse opmærksom på, at den omtvistede nationale bestemmelse, der også fastlagde en pligt til at stille sikkerhed for sagsomkostninger, »er af rent processuel karakter, og den sigter ud fra indholdet ikke i sig selv mod at regulere en kommerciel virksomhed eller at opstille hindringer for de frie varebevægelser. Den påvirker imidlertid indirekte udøvelsen af denne frihedsrettighed, idet den gør det vanskeligere at få afgjort tvister, der vedrører transaktioner og handler i forbindelse med den fri udveksling af varer«. Af denne grund, dvs. på grund af den rent indirekte forbindelse mellem den omtvistede bestemmelse og den frie bevægelighed for varer, antog han, at den nationale ret med føje havde påberåbt sig traktatens artikel 6, der i øvrigt indeholder en absolut autonom bestemmelse. Jf. generaladvokat La Pergola's forslag til afgørelse i Data Delecta og Forsberg-sagen (anført i fodnote 19, punkt 10 ff.).

21 — Jf. Hayes-dommen (anført i fodnote 19, præmis 14). Jf. desuden dommen i sagen Phil Collins m.fl. (anført i fodnote 20, præmis 27). Det må dog nævnes, at uafhængigt af spørgsmålet om traktatens artikel 6's subsidiære karakter eller selvstændighed, har Domstolens praksis altid gået ud på, at selv om processuelle regler, når der ikke findes fællesskabsbestemmelser, henhører under den nationale lovgivningsmagt, så er dennes kompetence begrænset ved fællesskabsretten. Disse begrænsninger ligger i forbuddet mod forskelsbehandling af personer, som ved fællesskabsretten har fået ret til ligebehandling (jf. dom af 2.2.1989, sag 186/87, Cowan, Sml. s. 195, præmis 17, 18 og 19).
Generaladvokat La Pergola anfører meget karakteristisk, at »når fællesskabsborgeren for den kompetente nationale ret anlægger sag med påstand om anerkendelse af krav, der følger af udøvelsen af en rettighed, som han har i henhold til traktaten, er det civile søgsmåls anlæg uløseligt forbundet med den i Fællesskabets retsorden hjemlede frihedsrettighed. Medlemsstaternes processuelle regler vedrørende sådanne søgsmål er en del af fællesskabssfæren, fordi de netop er et middel til at nå de i traktaten fastsatte mål«. »Selv om fællesskabsretten som udgangspunkt ikke beskæftiger sig med aspekterne ved medlemsstaternes processuelle regler, fører sammenhængen mellem udøvelsen af de i henhold til fællesskabsretten gældende frihedsrettigheder og domstolsbeskyttelsen heraf således til, at også reglerne om en retssags forløb skal sikre fællesskabsborgernes ret til domstolsbeskyttelse i overensstemmelse med traktatens forbud mod forskelsbehandling«. Jf. generaladvokat La Pergola's forslag til afgørelse i Hayes-sagen (anført ovenfor, punkt 8).

22 — Det bemærkes herved, at i det foreliggende tilfælde stemmer muligheden for at anvende den retspraksis, hvorefter Domstolen kan være nødt til at lægge vægt på fællesskabsretlige bestemmelser, som den forelæggende ret ikke udtrykkeligt har nævnt (jf. ovenfor i punkt 25), overens med den omstændighed, at sagen ikke indeholder elementer, på grundlag af hvilke man kan fastslå, at den nationale ret havde til hensigt at forelægge et spørgsmål alene vedrørende fortolkningen af traktatens artikel 34, 59 og 73 B. Jf. derimod dom af 5.10.1988, sag 247/86, Alsatel, Sml. s. 5987, hvori Domstolen fastslog, at den nationale ret stiltiende havde afvist at anmode Domstolen om en præjudiciel afgørelse vedrørende fortolkningen af en bestemmelse, der ikke var nævnt i forelæggelseskendelsen (præmis 8).

33. Det må i princippet være hensigtsmæssigt at gennemgå anvendelsesområdet for disse artikler, idet fortolkningen af retten til retslig beskyttelse og af artikel 6, stk. 1, selv om den er nødvendig, undertiden muligvis ikke er obligatorisk tilstrækkelig. Grunden hertil er, at mens det er sandsynligt, at man stort set antager, at den omtvistede bestemmelse ikke berøver den pågældende enhver retslig beskyttelse eller ikke skaber nogen mod traktatens artikel 6, stk. 1, stridende forskelsbehandling, så kan den dog alene ud fra økonomiske og erhvervsmæssige synspunkter hæmme udøvelsen af de her omhandlede grundlæggende friheder.

34. På baggrund af det ovenfor anførte og henset til spørgsmålet om den i hovedsagen omtvistede nationale bestemmelses lovlighed efter fællesskabsretten vil jeg dernæst gå videre med fortolkningen af princippet om tilkendelse af retslig beskyttelse (D), af forbuddet mod forskelsbehandling efter traktatens artikel 6, stk. 1 (E), efter traktatens artikel 34 (F) og endelig efter traktatens artikel 73 B (G).

D — *Tilkendelse af retslig beskyttelse*

35. Proceduren for udstedelse af betalingspålæg er summarisk, enkel og lidet omkostningskrævende og udgør et vigtigt middel til at opnå et fuldbyrdelsesgrundlag til inddrivelse af fordringer i tilfælde, hvor kreditor ikke har nogen interesse i at benytte den almindelige fremgangsmåde. Imidlertid udstedes betalingspålæg uden kontradiktorisk forhandling, dvs. uden at debitor høres. Det er i øvrigt grunden til, at det er bestemt, at debitor kan gøre indsigelse, således at den her omhandlede procedure bliver acceptabel under hensyn til grundlæggende processuelle principper om adgang for begge parter til at udtale sig og udøvelse af retten til forsvar.

Fordelene ved proceduren opvejes derfor af ulemper, der også er store, og når alt kommer til alt, er der, som den franske regering har anført, kun virkelig tale om fordele, hvis debitor ikke rejser indsigelse, for i så fald må kreditor vende tilbage til den almindelige procedure, hvilket kan forsinke inddrivelsen af hans fordringer mere, end hvis han fra begyndelsen havde anvendt sidstnævnte procedure.

Af det anførte følger, at proceduren med udstedelse af betalingspålæg udgør en særlig procedure, der på visse betingelser i betydeligt omfang kan bidrage til kvaliteten

af den ydede retslige beskyttelse for så vidt angår inddrivelse af fordringer.

36. Naturligvis kan kreditor benytte andre midler, f.eks. anlægge en almindelig retssag [23]. Imidlertid fører den omstændighed, at kreditor berøves proceduren for udstedelse af betalingspålæg som fremhævet af Kommissionen, til, at muligheden for at nyde godt af retslig beskyttelse begrænses væsentligt. I visse tilfælde, som vedrører små og mellemstore virksomheders fordringer, er denne begrænsning, som Kommissionen har bemærket, stort set ensbetydende med, at de *berøves* retten til retslig beskyttelse.

Det er nemlig altid ud fra de økonomiske og sociale vilkår for retsplejens udøvelse, man må afgøre, om den retslige beskyttelse, der ydes, er fuldstændig og effektiv, og om den opnås inden for rimelige frister. Når henses til retspraksis' analyse af retten til retslig beskyttelse i fællesskabsretten [24], er det klart, at denne beskyttelse ikke altid er identisk med den almindelige procedure ved de nationale domstole.

På baggrund af det anførte har en forenklet, hurtig og lidet omkostningskrævende procedure for inddrivelse af fordringer, som proceduren for udstedelse af betalingspålæg, en grundlæggende betydning for tilkendelsen af den retslige beskyttelse, for så vidt angår små og mellemstore virksomheder og fordringer på mindre beløb. På den ene side har det betydning for virksomhedernes bestående, men også generelt for deres og borgernes økonomiske udvikling, at proceduren for inddrivelse af fordringer ikke forsinkes, idet der herved skabes en art »tvungen kredit« til fordel for den debitor, der ikke betaler til tiden. På den anden side har det væsentlig økonomisk betydning, specielt når det gælder retslig inddrivelse af et stort antal fordringer på forholdsvis små beløb, som dem, små og mellemstore virksomheder normalt får ved deres virksomhed, at inddrivelsen ikke medfører store inddrivelsesomkostninger. Såfremt den retslige inddrivelse af disse fordringer fører til opkrævning af uforholdsmæssige sagsomkostninger, er den tilkendte retslige beskyttelse uden enhver effektiv virkning.

Af overvejelser af denne art — som på den ene side for længst har ført et meget stort antal medlemsstater til at indføre særlige,

23 — Den forelæggende ret nævner, at der i italiensk ret findes en anden procedure, der frembyder lighed med proceduren for udstedelse af betalingspålæg, idet den bygger på beviser af samme art og også fører til udstedelse af et pålæg. Det drejer sig om den såkaldte »ordinanza anticipatoria« (foregribende kendelse), der er omhandlet i CPC's artikel 186b, der til forskel fra proceduren for udstedelse af betalingspålæg også kan indledes over for skyldnere med bopæl i udlandet. Men denne procedure er mere omkostningskrævende end proceduren for udstedelse af betalingspålæg, idet den forudsætter anlæggelse af en almindelig retssag.

24 — Jf. f.eks. for den midlertidige retslige beskyttelse dommen i sagen Factortame m.fl. (fodnote 17) og dom af 21.2.1991, forenede sager C-143/88 og C-92/89, Zuckerfabrik Süderdithmarschen og Zuckerfabrik Soest, Sml. I, s. 415, samt kendelse af 3.5.1996, sag C-399/95 R, Tyskland mod Kommissionen, Sml. I, s. 2441, præmis 46.

forenklede inddrivelsesprocedurer [25], og på den anden side nævnes i betragtningerne til forslaget til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om bekæmpelse af overskridelse af betalingsfrister i handelstransaktioner [26] — følger således, at procedurer af denne type er en logisk følge af en fuldstændig, effektivt virkende retslig beskyttelse, der opnås inden for en rimelig frist, i det omfang en eventuel frakendelse af grundlæggende processuelle rettigheder, som de ofte indebærer (ingen kontradiktorisk forhandling eller adgang til forsvar), udlignes af de nødvendige sikringsanordninger, som f.eks. udsættelse af fuldbyrdelsen af betalingspålægget og den hermed parallelle adgang for sagsøgte til at gøre indsigelse mod pålægget.

37. Her må det imidlertid nævnes, at selv om en særlig, forenklet procedure for inddrivelse af fordringer, som proceduren for udstedelse af betalingspålæg i italiensk ret, er en større fordel, hvis den kan bruges over for en debitor, der bor i en anden medlemsstat, fordi det på denne måde er muligt at undgå at indlede en retssag i debitors bopælsstat, er det imidlertid sandsynligt, at anvendelsen af den i dette tilfælde skaber problemer for så vidt angår fastlæggelsen af medlemsstaternes retters internationale kompetence, navnlig for så vidt angår beskyttelsen af sagsøgtes grundlæggende rettigheder i den særlige inddrivelsessag. Navnlig må debitor, som anført af den franske regering under den mundtlige forhandling, såfremt sagen, efter at han har gjort indsigelse, bliver til en almindelig domssag, rejse over grænserne og deltage i en kontradiktorisk procedure ved en ret i en anden medlemsstat end hans hjemstat, under hvilke forhold hans rettigheder (processprog, osv.) ifølge den franske regering ikke altid vil være sikret, navnlig i et tilfælde som tilfældet med en forbruger-debitor, hvor tildeling af kompetence til retterne i hans bopælsstat viser sig at være et vigtigt element i beskyttelsen af hans retsstilling under sagen.

I anledning af denne bemærkning fra den franske regerings side skal jeg anføre føl-

25 — Se f.eks. G. Horsmans: *La procédure d'injonction ou le recouvrement simplifié de certaines créances dans les pays du Marché Commun*, Bruylant, 1964; H. Prütting: »Auf dem Weg zu einer Europäischen Zivilprozeßordnung. Dargestellt am Beispiel des Mahnverfahrens«, i *Festschrift für Gottfried Baumgärtel, Zum 70. Geburtstag*, 1990, s. 457 ff.
Selv om de fleste medlemsstater — i alt 11 — i deres retsorden har forenklede procedurer for inddrivelse af fordringer, der ligner italiensk rets procedurer for udstedelse af betalingspålæg, er det langt fra kurant i alle medlemsstater. Visse stater har overhovedet ingen procedurer af denne art (Danmark, Irland, Nederlandene siden 1992, Det Forenede Kongerige). Men som Kommissionen for Harmonisering af Proceduren i Civile Søgsmål i Det Europæiske Fællesskab (Storme-Kommissionen) har fremhævet i sin beretning, kan proceduren for betalingspålæg være et vigtigt middel til at mindske domstolenes arbejdsbyrde, som i forvejen er for stor, fordi det er hensigtsmæssigt at behandle ubestridte fordringer på lave beløb efter en forenklet, passende procedure, hvilket giver en økonomisk fordel både for parterne og for den pågældende ret. Vedrørende nævnte kommissionssynspunkter og dens udkast til en forenklet procedure for betalingspålæg for samtlige medlemsstater, jf. M. Storme (ed.): *Rapprochement du droit judiciaire de l'Union européenne/Approximation of Judiciary Law in the European Union*, Kluwer, Éditions juridique, Belgien, og Martinus Nijhoff Publishers, Dordrecht/Boston/London, 1994 (jf. navnlig s. 108, 147, 177 og 207).

26 — Jf. navnlig syvende og fjortende betragtning til forslaget til direktivet (KOM(98) 126 endelig udg., EFT C 168, s. 13): »virksomhederne, især de små og mellemstore, pålægges store administrative og finansielle byrder som følge af overskridelse af betalingsfrister; sådanne overskridelser er også en vigtig årsag til insolvens, der kan føre til virksomhedslukning og tab af mange arbejdspladser;... konsekvenserne af overskridelse af betalingsfrister vil kun have en afskrækkende virkning, hvis de ledsages af hurtige og effektive retsprocedurer, der kun medfører små omkostninger for kreditor; i overensstemmelse med forbuddet mod forskelsbehandling i traktatens artikel 6 bør disse procedurer være tilgængelige for kreditorer fra alle medlemsstater, uanset hvor de er bosiddende«. Forslaget til direktiv foreslår således indførelsen af hurtige inddrivelsesprocedurer for ubestridte fordringer (artikel 5) og forenklede lovbestemte procedurer for fordringer på mindre beløb (artikel 6).

gende. For det første anerkender jeg, at visse restriktioner for eller forbud mod særlige, forenklede inddrivelsesprocedurer foruden på beskyttelsen af de grundlæggende processuelle rettigheder kan bygge på de principper, der gælder for medlemsstaternes domstoles internationale kompetence, og på andre principper og bestemmelser i fællesskabsretten, som f.eks. principperne vedrørende forbrugerbeskyttelse. Det må dernæst fremhæves, at visse af disse problemer reguleres i Bruxelles-konventionen [27]. Imidlertid må man i det omfang, der ikke findes nogen systematisk fællesskabsretlig procesret, og retsfastsættelseskompetencen på området, med forbehold af de begrænsninger, der følger af fællesskabsretten [28], ligger hos medlemsstaterne, mene, at det principielt påhviler dem, inden for deres autonomi på det processuelle område, at fastsætte såvel de organisatoriske regler som forskellige begrænsninger og forbud som dem, jeg har nævnt ovenfor, for så vidt angår disse specielle procedurer. Under alle omstændigheder er dette ikke til hinder for, at forekomsten af disse særlige forenklede procedurer til inddrivelse af fordringer principielt er en nødvendighed, der som nævnt først og fremmest hænger sammen med tilkendelsen af en fuldstændig, effektiv og i rimeligt god tid virkende retslig beskyttelse. Nationale bestemmelser, der henholder sig til de nævnte grundlæggende rettigheder og fællesskabsprincipper, kan derfor for disse procedurer angive de begrænsninger eller forbud, der findes nødvendige og passende. De kan imidlertid ikke generelt og ubegrundet forbyde sådanne procedurer.

38. Jeg mener derfor, at eventuelle begrænsninger eller forbud af generel karakter vedrørende de specielle procedurer for forenklet inddrivelse af fordringer i det omfang, de ikke er objektivt begrundet i nødvendigheden af at sikre en beskyttelse af grundlæggende processuelle rettigheder og respekt for de grundlæggende fællesskabsretlige principper eller særlige fællesskabsretlige (ensidige eller aftalte) bestemmelser, er i strid med det generelle fællesskabsretlige princip, hvorefter det påhviler medlemsstaterne at sikre den nødvendige retslige beskyttelse af rettigheder, som EF-borgerne besidder i henhold til traktaten.

39. I det foreliggende tilfælde udgør forbuddet mod udstedelse af betalingspålæg ifølge CPC's artikel 633, sidste stykke, på den ene side et generelt forbud mod udstedelse af betalingspålæg, når dettes forkyndelse for debitor skal ske uden for Italien,

27 — Det er klart, at Bruxelles-konventionen indholdsmæssigt er gået ud over det formål, den fik ved traktatens artikel 220. På retsafgørelsernes område har den ikke blot lettet deres anerkendelse og fuldbyrdelse, men desuden givet ensartede regler for den internationale kompetence, der er uafhængig af den eventuelle anerkendelse eller fuldbyrdelse af afgørelsen (der under alle omstændigheder kommer på tale senere) (jf. vedrørende dette punkt K.D. Kerameus, G.D. Kremlis og X.N. Tagaras: *Η Σύμβαση των Βρυξελλών για τη διεθνή δικαιοδοσία και την εκτέλεση αποφάσεων όπως ισχύει στην Ελλάδα. Ερμηνεία κατ'άρθρο*, forlaget A.N. Sakkoula, Athen-Komotini, 1989, især s. 2 og 3). Bruxelles-konventionen indeholder også bestemmelser om, at søgsmål mod forbrugere kun kan anlægges ved retterne i den kontraherende stat, på hvis område forbrugeren bor (artikel 13 og 14).
Hvad angår omfanget af konventionens bindende virkninger for medlemsstaterne i forbindelse med indholdet af traktatens artikel 220, fjerde led, jf. dom af 15.5.1990, sag C-365/88, Hagen, Sml. I, s. 1845, præmis 20, hvori det hedder, at der ved anvendelsen af de nationale processuelle regler ikke må gøres indgreb i konventionens tilsigtede virkning. Jf. desuden dom af 10.2.1994, sag C-398/92, Mund & Fester, Sml. I, s. 467, og generaladvokat Tesauro's forslag til afgørelse i denne sag.

28 — Jf. ovenfor i punkt 21.

dvs. selv når denne forkyndelse skal finde sted i en anden medlemsstat i Fællesskabet, og synes på den anden side helt uden objektiv begrundelse, navnlig inden for rammerne af hovedsagen.

Som den forelæggende ret har anført, var den oprindelige begrundelse for dette forbud mod at udstede et betalingspålæg, når debitor bor i en anden medlemsstat, ønsket om at undgå risikoen for, at debitor aldrig bliver bekendt med det over for ham udstedte pålæg eller ikke blev bekendt med det, før den frist, han havde til at gøre indsigelse, var udløbet, således at han ikke kunne udøve sin ret til forsvar.

Selv om begrundelsen for forbuddet mod udstedelse af betalingspålæg var tidssvarende, dengang det blev givet (1940)[29], så kan det i dag, som den forelæggende ret og Kommissionen på karakteristisk måde har anført, ikke længere accepteres. Såvel den folkeretlige, fællesskabsretlige[30] som nationalretlige[31] ramme har ændret sig så meget, at den metode, der var blevet valgt på grundlag af den omtvistede bestemmelse med henblik på at sikre sagsøgte muligheden for at udøve sin ret til forsvar fristmæssigt, ikke længere er nødvendig eller passende i forhold til det tilstræbte mål[32].

29 — Som Kommissionen har nævnt i sit skriftlige indlæg uden at blive modsagt var det i de regler, der oprindelig var fastsat i CPC om forkyndelsen i udlandet, ikke adressatens faktiske kendskab til akten, der var afgørende, hvorimod forkyndelsen ansås som sket ved udløbet af den 20 dages frist, der var fastsat i CPC's artikel 143 efter gennemførelse af de i CPC's artikel 142 nævnte formaliteter, der gik ud på fremsendelse af en kopi af den akt, der skulle forkyndes til den pågældende rets justitskontor, at tilstille adressaten en anden pr. post, og endelig at overgive en tredje til det offentliges repræsentant med henblik på fremsendelse til adressaten gennem Udenrigsministeriet. Som Kommissionen på karakteristisk måde har bemærket, byggede forkyndelse af retslige akter i udlandet på en ren og i de allerfleste tilfælde illusorisk formodning om adressaternes kommen til kundskab inden for de fastsatte frister.

30 — Først skal der henvises til Haager-konventionen af 15.11.1965 om forkyndelse i udlandet af retslige og udenretslige dokumenter i sager om civile eller kommercielle spørgsmål. Endvidere har, som det anføres i forelæggelseskendelsen, Forbundsrepublikken Tyskland, der er berørt i den foreliggende sag, ratificeret den nævnte konvention den 27.4.1979. I henhold til konventionens artikel 15 forudsætter effektiv, faktisk forkyndelse, at adressaten virkelig er kommet til kundskab.
Hvad dernæst angår muligheden for hurtigere at sikre forkyndelsen i udlandet skal nævnes den nyere konvention af 26.5.1977 om forkyndelse i Den Europæiske Unions medlemsstater af retslige og udenretslige dokumenter i sager om civile eller kommercielle spørgsmål (EFT 1997 C 261, s. 1).

31 — Kommissionen har uden at blive modsagt i sit skriftlige indlæg bemærket, at italiensk lov nr. 42 af 6.2.1981 (*Gazzetta ufficiale della Repubblica italiana* nr. 62 af 4.3.1981), der blev vedtaget for at tilpasse de italienske processuelle bestemmelser til Haagerkonventionen og Corte costituzionale's praksis, har ratificeret Haagerkonventionen og ændret CPC's artikel 142. Konkret bestemmes det i artikel 9 i nævnte lov, at reglen om »formodet« forkyndelse kun anvendes, såfremt det er umuligt at foretage forkyndelse på en af de måder, der er tilladt i henhold til internationale konventioner, navnlig Haagerkonventionen, og artikel 30 og 75 i præsidentdekret nr. 200/67 af 5.1.1967.

32 — Mens Domstolen i dommen i Hengst Import-sagen (anført i fodnote 1) ikke udtalte sig om spørgsmålet om CPC's artikel 633, sidste stykkes lovlighed efter de grundlæggende fællesskabsretlige frihedsrettigheder eller princippet om retlig beskyttelse, fremgår det dog klart af præmisserne i denne dom, at forkyndelsen af betalingspålægget i Nederlandene, dvs. uden for Italien, i henhold til bestemmelserne i Haager-konventionen af 15.11.1965, ikke berøvede sagsøgte muligheden for at udøve sin ret til forsvar, hvis han ønskede det (præmis 20).
Domstolen har fremdeles i Hengst Import-dommen også fastslået, at en eventuel tilsidesættelse fra den rets side, som har truffet afgørelsen, af CPC's artikel 633, sidste stykke, ikke udgør en af de grunde til at nægte anerkendelse, som er fastlagt i de øvrige bestemmelser i artikel 27, og heller ikke et af de udtømmende opregnede tilfælde i Bruxelles-konventionens artikel 28, hvor retten i anerkendelses- og fuldbyrdelsesstaten har adgang til at efterprøve, om retten i domsstaten har haft den fornødne kompetence (præmis 25). De nævnte konstateringer har således ført Domstolen til den konklusion, at et »decreto ingiuntivo«, som omhandlet i den italienske civilproceslovs fjerde bog (artikel 633-656), sammen med den indledende begæring om et sådant betalingspålæg, skal betragtes som »det indledende processkrift i sagen eller en tilsvarende retsakt«, som omhandlet i Bruxelles-konventionens artikel 27, nr. 2 (præmis 26).

Som anført af Kommissionen, er både den frist, som sagsøgeren har til forkyndelse af pålægget for sagsøgte, og den frist, sagsøgte har til at rejse indsigelse, tilstrækkelig lang til at sikre beskyttelsen af sidstnævntes rettigheder og opveje den kendsgerning, at der ikke bliver tale om en kontradiktorisk procedure [33].

Sideløbende fremgår det ikke af oplysningerne i sagen, at det forbud, der indføres ved den omtvistede bestemmelse i CPC, med hensyn til den foreliggende sag er begrundet ved de bestemmelser, der fastlægger medlemsstaternes retters internationale kompetence, og mere specielt Bruxelles-konventionens bestemmelser. Grunden hertil er, som den italienske regering og Kommissionen har oplyst under den mundtlige forhandling uden at blive modsagt, at efter italiensk ret er i sager om udstedelse af betalingspålæg den kompetente ret, den ret, som en almindelig sag skal anlægges ved. Som Kommissionen desuden har oplyst under den mundtlige forhandling, må man, hvis CPC's bestemmelser om den almindelige sagsprocedure opfylder Bruxelles-konventionens krav, navnlig hvad forbrugerbeskyttelse angår, antage, at det forholder sig på samme måde med proceduren for udstedelse af betalingspålæg. Den forelæggende ret har nemlig i forelæggelseskendelsen begrundet sin kompetence med henvisning til Bruxelles-konventionen, og der har ikke i det foreliggende tilfælde vist sig noget element, der kan rejse tvivl om denne kompetence, der heller ikke er blevet bestridt.

40. På baggrund af det anførte skal jeg foreslå Domstolen at fastslå, at det generelle fællesskabsretlige princip om, at det påhviler medlemsstaterne at sikre den fornødne retslige beskyttelse af de rettigheder, som Fællesskabets medlemsstaters borgere besidder i henhold til traktaten, er til hinder for en processuel bestemmelse i en medlemsstat, der generelt forbyder en forenklet procedure til inddrivelse af fordringer, som f.eks. proceduren for udstedelse af betalingspålæg i henhold til CPC's artikel 633 ff., når forkyndelsen til debitor af den afgørelse, der er truffet under anvendelse af denne procedure — således som det er tilfældet med forkyndelsen af betalingspålægget til debitor i henhold til CPC — skal gennemføres uden for det nationale område eller områder, der henhører under medlemsstatens jurisdiktion.

33 — Det bemærkes, at som oplyst i forelæggelseskendelsen kan »den frist, inden for hvilken forkyndelse skal ske, jf. CPC's artikel 644, idet pålægget ellers bliver ugyldigt, efter for nylig at være blevet forlænget til tres dage, efter CPC's artikel 664 in fine være på halvfems dage. Bestemmelsen herom kunne, dengang den blev indført, anvendes på forkyndelse af betalingspålæg på steder, der lå uden for det italienske moderland, men som dengang var under italiensk jurisdiktion (f.eks. Erithrea og Somalia). Den kan i dag anvendes på de forkyndelser, der skal ske i fællesskabslande, såfremt forbuddet i CPC's artikel 633, sidste stykke, lægger sig i vejen. På samme måde kan retten efter CPC's artikel 641, stk. 2, forlænge den frist, skyldneren har til at rejse indsigelse mod pålægget, til tres dage fra dettes modtagelse og hermed lade sagen overgå til almindelig domssag. De frister, der opereres med, må derfor antages at give parterne og navnlig den påståede debitor rimelig god tid til at gøre deres synspunkter gældende«.

E — *Forskelsbehandling i traktatens artikel 6, stk. 1's forstand*

41. Det er i Domstolens praksis fastslået, at »med forbuddet mod 'al forskelsbehand-

ling, der udøves på grundlag af nationalitet', indebærer traktatens artikel 6 et krav om fuld ligebehandling i medlemsstaterne af personer, der befinder sig i en situation, som er reguleret af fællesskabsretten, og statsborgerne i den pågældende medlemsstat« [34].

42. Den hermeneutiske virksomhed, som Domstolen har udfoldet i denne henseende for så vidt angår spørgsmålet, om de processuelle bestemmelser, der — selv indirekte — indvirker på samhandelen i Fællesskabet med varer og tjenesteydelser, er omfattet af anvendelsesområdet for traktatens artikel 6, stk. 1 [35], har ført til, at den processuelle situation, som fællesskabsborgeren befinder sig i, når han optræder som sagsøger i et civilt søgsmål inden for rammerne af udøvelsen af de ved fællesskabsretten garanterede frihedsrettigheder, ligestilles med den situation, som er forbeholdt borgerne i den stat, for hvis retter sagen er anlagt [36].

43. Man må imidlertid betænke, at de personer, der »befinder sig i en situation, som er reguleret af fællesskabsretten«, som det hedder i Domstolens afgørelser, ikke blot er udlændinge, men også kan være statsborgere fra den pågældende medlemsstat, der udøver de grundlæggende friheder, der er sikret ved fællesskabsretten. Traktatens artikel 6, stk. 1, må med andre ord fortolkes således, at den påbyder en absolut ligebehandling i processuel henseende, ikke blot af fællesskabsborgerne og borgere fra den pågældende medlemsstat, hvilket er den ligebehandlingsforestilling, som tilsyneladende findes hos de medlemsstater, der har indgivet skriftlige indlæg, men også generelt mellem de personer, der udøver de grundlæggende frihedsrettigheder, der er sikret ved fællesskabsretten, og personer, der ikke udøver dem [37].

44. På baggrund af det anførte er det klart, at en bestemmelse som den i hovedsagen omhandlede medfører en forskelsbehandling, der er forbudt ved traktatens artikel 6, stk. 1.

45. Mens denne bestemmelse umiddelbart ser ud til at gælde for alle uanset de pågældendes nationalitet, indebærer den dog en form for skjult forskelsbehandling [38] til skade for personer, der udøver de grundlæggende frihedsrettigheder, der er sikret ved fællesskabsretten.

34 — Jf. Data Delecta og Forsberg-dommen (præmis 16), Hayes-dommen (præmis 18) og Saldanha og MTS-dommen (præmis 25), anført i fodnote 19.

35 — Jf. ovenfor i punkt 31 i dette forslag.

36 — Jf. generaladvokat La Pergola's forslag til afgørelse i Hayes-sagen (jf. fodnote 19, punkt 6).

37 — Dette synspunkt er i overensstemmelse med det, som man finder i Domstolens praksis vedrørende social sikring. Domstolen har konkret nærmere bestemt fastslået, at den direkte anvendelighed af traktatens artikel 48 og 51 ikke blot var ensbetydende med, at de nationale bestemmelser ikke må være udtryk for forskelsbehandling på grundlag af nationalitet, dvs. forskelsbehandling af borgere fra den pågældende medlemsstat og borgere fra andre medlemsstater, men også betyder, at de nationale bestemmelser ikke må medføre forskelsbehandling mellem personer, der har udøvet deres ret til fri etablering og personer, der ikke har udøvet denne ret. Jf. dom af 22.11.1995, sag C-443/93, Vougioukas, Sml. I, s. 4033, præmis 38, 40 og 41.

38 — Om forbud mod former for skjult forskelsbehandling jf. til vejledning dommen i sagen Mund & Fester, anført i fodnote 27.

Mens italienske statsborgere (samt statsborgere fra Fællesskabets andre medlemsstater, som er etableret i Italien), som står i forretningsforbindelse med personer, der bor i Italien, konkret har adgang til proceduren for udstedelse af betalingspålæg, eksisterer denne adgang ikke for italienske statsborgere (samt de statsborgere fra andre medlemsstater i Fællesskabet, der er etableret i Italien), der, idet de åbenbart udøver rettigheder og frihedsrettigheder, der er sikret ved fællesskabsretten, står i forretningsforbindelse med personer, der bor i en anden medlemsstat, hvilket skyldes bestemmelsen i CPC's artikel 633, sidste stykke.

46. Konstateringen heraf er imidlertid ikke tilstrækkelig til at fastslå, at en bestemmelse som den, der er omtvistet i hovedsagen, er ulovlig efter traktatens artikel 6. Hertil kræves også, at den pågældende bestemmelse ikke er begrundet i objektive forhold [39].

47. For som ovenfor nævnt [40] udgør bestemmelsen i CPC's artikel 633, sidste stykke, et generelt forbud, der, navnlig således som det anvendes i hovedsagen, synes ganske at savne objektiv begrundelse. Man kan endog gøre gældende, at meningen med den omtvistede bestemmelse er bortfaldet og ikke længere lader sig forene med fællesskabsrettens nuværende udviklingstrin og den virkelighed, som er blevet til i Den Europæiske Union. Forskellige former for processuel forskelsbehandling, der bygger på kriteriet om bopæl i udlandet som det, den omtvistede bestemmelse anvender, er ikke blot generelt uforenelige med det omfangsrige sæt af grundlæggende økonomiske frihedsrettigheder, hvis udøvelse er sikret ved fællesskabsretten, men også specielt med strukturen i det retslige beskyttelsessystem, der findes i Fællesskabets retsorden, hvis system »indebærer... at enhver søgsmålstype, som findes i national ret, skal kunne anvendes til sikring af overholdelsen af de fællesskabsregler, som har direkte virkning, under de samme formalitetsbetingelser og efter de samme regler for sagens videre behandling, som gælder, når der er tale om at sikre overholdelsen af national ret« [41].

48. Det skal imidlertid nævnes, at i dom af 29. oktober 1980 i sag 22/80 [42], der drejer sig om forbuddet mod at benytte den i tysk procesret indførte inddrivelsesform, den såkaldte »Mahnverfahren«, når kreditor vil inddrive en fordring i udenlandsk valuta mod en debitor bosat på tysk område, fastslog Domstolen, at »en sondring efter den valuta, som fordringerne lyder på, og som kun gælder for den forenklede inddrivelsesprocedure, er ikke, heller ikke indirekte, en forskelsbehandling på grundlag af nationalitet, når aftalens parter selv kan vælge, hvilken valuta fordringen skal lyde på, og når de i de andre medlemsstater bosatte kreditorer *kan anlægge sag efter de*

39 — Jf. til vejledning dommen i sagen Mund & Fester, anført i fodnote 27, præmis 17.

40 — Jf. punkt 39 i dette forslag til afgørelse.

41 — Jf. dom af 7.7.1981, sag 158/80, Rewe, Sml. s. 1805, præmis 44.

42 — Boussac, Sml. s. 3427.

almindelige processuelle regler, uanset hvilken valuta fordringen lyder på« [43].

Den omstændighed, at muligheden for at benytte den almindelige inddrivelsesprocedure i denne dom blev anset for et argument, der talte for, at der ikke var tale om forskelsbehandling, må imidlertid vurderes på baggrund af sammenhængen i denne dom. Som det fremgår af generaladvokat Mayras' forslag til afgørelse i sagen, nåede Domstolen i denne dom til det resultat, at den omtvistede procesretlige regel i tysk ret ikke var i strid med traktatens artikel 7 (nu traktatens artikel 6), idet virkningerne af den forskelsbehandling, der faktisk blev tale om, forekom ubetydelige. Generaladvokat Mayras nævnte efterfølgende, at den almindelige rettergangsmåde i Tyskland var blevet enklere og hurtigere, at denne hurtige retsforfølgning kun sjældent blev benyttet til inddrivelse af fordringer lydende på udenlandsk valuta, og endelig, at fordringer lydende på udenlandsk valuta generelt sædvanligvis lød på et højere beløb end fordringer lydende på tysk valuta, og at sandsynligheden for, at debitor skulle rejse indsigelse med alle de ulemper, som dette gav anledning til, var stor, fordi det var debitor, der i sådanne tilfælde bar kursrisikoen.

Omtalen af muligheden for at benytte den almindelige rettergangsmåde skyldes således omstændighederne og hænger snævert sammen med nævnte sags særlige træk, der adskiller sig fra omstændighederne i den foreliggende sag. Proceduren for udstedelse af betalingspålæg er også, selv om den eventuelt ikke anses for en logisk og nødvendig følge af sikringen af den retslige beskyttelse — navnlig for små og mellemstore virksomheder — et vigtigt middel til at sikre en hurtig og billig retslig beskyttelse. Man kan følgelig ikke undervurdere betydningen af den forskelsbehandling, der består for så vidt angår muligheden for at benytte denne procedure under påberåbelse af muligheden for at anvende den almindelige procedure. Såfremt de nationale bestemmelser fastlægger særlige procedurer, må de tillægges den betydning, der tilkommer dem efter deres bidrag til at opretholde kvaliteten af den tilkendte retslige beskyttelse, og man må på dem anvende forbuddet mod forskelsbehandling, selv om deres forekomst ikke nødvendigvis betragtes som en conditio sine qua non for sikringen af denne retslige beskyttelse.

49. På grundlag af det anførte foreslår jeg Domstolen at fastslå, at traktatens artikel 6, stk. 1, skal fortolkes således, at den er til hinder for en processuel bestemmelse i en medlemsstat, som bestemmelsen i CPC's artikel 633, sidste stykke, hvorefter det generelt er forbudt at udstede et betalingspålæg, der hænger sammen med udøvelsen af de grundlæggende frihedsrettigheder, der er sikret ved fællesskabsretten, når forkyndelsen af pålægget for debitor skal ske uden

43 — Præmis 13 (min fremhævelse).

for det nationale område eller områder, der er undergivet denne stats jurisdiktion.

F — *Traktatens artikel 34*

50. Det skal først nævnes, at fortolkningen af traktatens artikel 34 er formålstjenlig for efterprøvelsen af, om en national bestemmelse som den i hovedsagen omtvistede bestemmelse udgør en foranstaltning med tilsvarende virkning som en kvantitativ restriktion for den frie udførsel, der hverken kan bestemmes som en restriktion for den retslige beskyttelse af denne frihedsrettighed eller som en processuel forskelsbehandling, der er forbudt ved traktatens artikel 6, stk. 1.

51. Det må dernæst desuden erindres, at ifølge Domstolens faste praksis, som den først gang kom til udtryk i Dassonville-dommen [44], er enhver bestemmelse, der direkte eller indirekte, aktuelt eller potentielt kan hindre samhandelen i Fællesskabet, en foranstaltning med tilsvarende virkning.

52. Specielt hvad angår frie udførsler bemærkes, at ifølge fast retspraksis »tager traktatens artikel 34 sigte på nationale foranstaltninger, hvis formål eller virkning særlig er at hindre eksporthandelen og dermed skabe forskelsbehandling mellem handelen på hjemmemarkedet i en medlemsstat og dens eksporthandel, hvorved der sikres den pågældende medlemsstats indenlandske produktion eller hjemmemarked en særlig fordel« [45].

53. Imidlertid forudsætter i overensstemmelse med denne praksis en undersøgelse af

44 — Anført i fodnote 10.

45 — Jf. dommen i sagen Kommissionen mod Belgien, anført i fodnote 11, præmis 24. Jf. endvidere dom af 15.12.1982, sag 286/81, Oosthoek, Sml. s. 4575, præmis 13, af 10.3.1983, sag 172/82, Fabricants raffineurs d'huile de graissage m.fl., Sml. s. 555, præmis 12, af 7.2.1984, sag 238/82, Duphar m.fl., Sml. s. 523, præmis 25, af 17.5.1984, sag 15/83, Denkavit Nederland, Sml. s. 2171, præmis 16, af 13.12.1984, sag 251/83, Haug-Adrion, Sml. s. 4277, præmis 20, og af 9.6.1992, sag C-47/90, Delhaize og Le Lion, Sml. I, s. 3669, præmis 12.
Som Domstolen har fastslået, foreligger der ikke en sådan restriktion med nationale foranstaltninger, der henhører under den økonomiske og sociale politik, og som efter objektive kriterier anvendes på samtlige i en medlemsstat beliggende virksomheder i en given sektor, uden at behandle de erhvervsdrivende forskelligt på grundlag af nationalitet og uden at sondre mellem vedkommende stats indenlandske handel og eksporthandel. Jf. i denne forbindelse dom af 14.7.1981, sag 155/80, Oebel, Sml. s. 1993, præmis 16. Jf. endvidere dom af 1.4.1982, forenede sager 141/81, 142/81 og 143/81, Holdijk m.fl., Sml. s. 1299, præmis 11, og af 7.2.1984, sag 237/82, Kaas m.fl., Sml. s. 483, præmis 22-25.

visse nationale foranstaltningers lovlighed efter traktatens artikel 34 nødvendigvis, at man kan tilskrive disse foranstaltninger mærkbare virkninger på udførslerne [46].

54. I det omfang der hverken henvises til sikringen af den retslige beskyttelse for frie udførsler eller til den procesretlige forskelsbehandling, der udøves inden for rammerne af denne beskyttelse, er det efter min mening vanskeligt at identificere de mærkbare virkninger på udførslerne, som skyldes CPC's artikel 633, sidste stykke.

55. Den omtvistede processuelle bestemmelse regulerer ikke handelen mellem medlemsstater og har ikke en særlig restriktion for udførslerne til formål eller til direkte følge. Som anført af den franske regering skaber denne bestemmelse i det omfang, den forbyder udstedelse af betalingspålæg kun en ulempe for de italienske eksportører, såfremt deres debitor ikke opfylder sine kontraktforbindelser. Sideløbende er det altid muligt at benytte den sædvanlige procedure, der jo også påbyder sig som en nødvendighed, såfremt debitor rejser indsigelse. Endelig er det, som den italienske regering har nævnt, muligt, som det ofte sker, at kræve en domiciliering i Italien for

46 — Jf. generaladvokat Darmon's forslag til afgørelse i Krantz-sagen, anført i fodnote 8, punkt 7-11.

forpligtelser, der udspringer af aftaler om varehandel.

Af det anførte følger, at man, som den franske regering på karakteristisk måde har fremhævet, vanskeligt kan forestille sig, at de italienske eksportører opgiver at gennemføre deres udførsel, som de har så gode indtægter af, på grund af umuligheden af at få udstedt et betalingspålæg. Følgelig har, som den franske og østrigske regering har anført, de eventuelle restriktive virkninger af den omtvistede bestemmelse på de frie varebevægelser, og specielt på udførslerne, en alt for hypotetisk og alt for indirekte karakter til, at denne bestemmelse kan anses for at kunne hindre samhandelen mellem medlemsstaterne [47].

Såfremt den omtvistede nationale bestemmelse således ikke mærkbart indvirker på

47 — Jf. Domstolens tilsvarende standpunkt i Krantz-dommen, anført i fodnote 8, præmis 11; denne sag vedrørte fortolkningen af traktatens artikel 30 på baggrund af en national lovgivning, hvorefter afgiftsmyndighederne kunne gøre udlæg i løsøre, bortset fra varelagre, hos en afgiftspligtig person, selv om dette løsøre stammede fra og tilhørte en leverandør, der var hjemmehørende i en anden medlemsstat; jf. endvidere dom af 13.10.1993, sag C-93/92, CMC Motorradcenter, Sml. I, s. 5009, præmis 11 og 12 — denne sag drejer sig om fortolkningen af traktatens artikel 30 på baggrund af en i national retspraksis udvikler regel, hvorefter en parallelimportør af en vare af et bestemt mærke var forpligtet til at underrette køberne om adfærden hos visse forhandlere, for så vidt angår de af garantien omfattede ydelser.

udførslerne, bliver det logisk unødvendigt at efterprøve, både om der foreligger en fordel for den indre italienske handel, og om den omhandlede bestemmelse er begrundet i henhold til en af de i traktatens artikel 36 fastsatte undtagelser [48].

56. Af det anførte følger, at en national bestemmelse som den i hovedsagen omtvistede bestemmelse kun strider mod traktatens artikel 34 i det omfang, den begrænser den retslige beskyttelse, som udøvelsen af friheden til at udføre nyder godt af, og medfører en forskelsbehandling for så vidt angår den behandling, der anvendes processuelt på de retsundergivne, der ønsker denne retslige beskyttelse. Som det klart fremgår af de ovenfor givne analyser, er på fællesskabsrettens nuværende udviklingstrin den almengyldige regulering såvel ved det generelle princip om retslig beskyttelse som ved traktatens artikel 6, stk. 1, der sikrer fjernelsen af forskelsbehandling, der udøves på processuelt plan, tilstrækkeligt til at muliggøre en efterprøvelse af, om der foreligger processuelle restriktioner, der indirekte hænger sammen med udøvelsen af de grundlæggende fællesskabsretlige frihedsrettigheder. Hvad disse restriktioner angår, gør den relative selvstændighed af fællesskabsrettens ovennævnte princippers og bestemmelsers normerende område efter min mening en direkte anvendelse af de bestemmelser i traktaten, som sikrer hver enkelt af disse frihedsrettigheder, overflødig. Det bliver med andre ord klart, at forstærkelsen af det regulerende indhold i de pågældende fællesskabsretlige principper og bestemmelser mærkbart begrænser den tidligere fremherskende tiltrækning, som traktatens bestemmelser til sikring af de grundlæggende økonomiske frihedsrettigheder skabte [49].

På dette punkt skal det bemærkes, at benyttelsen ikke af traktatens artikel 34, men af de nævnte fællesskabsretlige principper og bestemmelser, gør det muligt at lade hånt om det subtile spørgsmål, der rejser sig af konflikten i det foreliggende tilfælde mellem på den ene side den omstændighed, at restriktionen for den retslige beskyttelse af udførslernes frihed og for det principielle forbud mod forskelsbehandling på processuelt plan til skade for personer, der ønsker denne beskyttelse, faktisk medfører en restriktion af denne frihed, og på den anden side den retspraksis, hvorefter traktatens artikel 34 kun gælder foranstaltninger, der specielt begrænser eksportstrømmene [50]. Såvel den retslige beskyttelse som det principielle forbud mod forskelsbehandling på processuelt plan kan udgøre accessoriske aspekter af beskyttelsen af udførslerne, men de er uløseligt knyttet til denne sidste, selv om tilsidesættelse af dem ikke skyldes foran-

48 — Det må i alt fald fremhæves på den ene side, at i det omfang der ikke er tale om nogen restriktion af betydning for udførslerne, melder spørgsmålet om den fordel, det italienske marked opnår, sig ikke, som den italienske regering har anført, og på den anden side, at den omtvistede nationale bestemmelse — hvad enten den fortolkes efter ordlyden eller formålet — ikke kan antages at være omfattet af anvendelsesområdet for traktatens artikel 36.

49 — Denne tiltrækning, som oprindelig beroede på Fællesskabets ensidigt økonomiske drejning, er blevet stadig stærkere. Generaladvokat Darmon har på karakteristisk måde i sit forslag til afgørelse i Krantz-sagen, anført i fodnote 8, punkt 16, betonet følgende punkt: »Den meget vide definition af en foranstaltning med tilsvarende virkning, som blev opstillet i Dassonville-dommen, har lige siden 1974 være benyttet som det faste udgangspunkt for Domstolens praksis på dette område. Definitionen er i sig selv 'udvidende', og dette forhold, sammenholdt med de bestræbelser Domstolen i sin praksis har udfoldet for ikke at begrænse definitionens rækkevidde, kan i vidt omfang forklare, hvorfor de erhvervsdrivende har søgt at få klassificeret de mest forskelligartede foranstaltninger som foranstaltninger med tilsvarende virkning, så snart en indvirkning på indførslerne — så indirekte og svag den end måtte være — ikke fuldstændig kan udelukkes«.

50 — Jf. ovenfor i punkt 52 i dette forslag til afgørelse.

staltninger, der specielt vedrører eksportstrømmene.

G — *Traktatens artikel 73 B*

57. Man kan ligesom Kommissionen gøre gældende, at udelukkelsen af proceduren for udstedelse af betalingspålæg udgør en hindring for dannelse af et fuldbyrdelsesgrundlag, der er nødvendigt for at gøre en fordring gældende inden for rammerne af handelen inden for Fællesskabet, hvilken hindring ikke er objektivt begrundet hverken efter proportionalitetsprincippet eller efter de foranstaltninger, der er tilladt efter traktatens artikel 73 D. Det kan ligeledes fornuftigvis gøres gældende, at de restriktive virkninger, som den omtvistede bestemmelse kan have for de frie kapitalbevægelser og de frie betalinger, er mindre hypotetiske og indirekte end de virkninger, de har for de frie varebevægelser. Imidlertid kommer, som det fremgår af netop Kommissionens indlæg, i det foreliggende tilfælde alle disse eventuelle restriktive virkninger inden for anvendelsesområdet, enten for det generelle princip om retslig beskyttelse eller den processuelle ligestilling, der er sikret ved traktatens artikel 6, stk. 1.

58. Følgelig kan jeg for så vidt angår fortolkningen af traktatens artikel 73 B mutatis mutandis gentage, hvad jeg har anført om fortolkningen af traktatens artikel 34. For så vidt som jeg ikke inden for rammerne af anvendelsesområdet for artikel 73 B nævner sikringen af den retslige beskyttelse for de frie udførsler eller den forskelsbehandling på processuelt plan, der udøves inden for rammerne af denne beskyttelse, er det efter min mening vanskeligt at bestemme de mærkbare virkninger af den omtvistede bestemmelse i CPC's artikel 633, sidste stykke, for de frie kapitalbevægelser og betalinger [51]. På basis af de fremførte argumenter og henset til fortolkningen af traktatens artikel 34 har de eventuelle restriktive virkninger af den omtvistede bestemmelse en for hypotetisk og indirekte karakter til at kunne antages at kunne hindre eller mærkbart påvirke kapitalbevægelserne og betalingerne inden for Fællesskabet.

59. Jeg mener derfor, at som anført i forbindelse med fortolkningen af traktatens artikel 34 bliver en direkte benyttelse af traktatens artikel 73 B overflødig, når det, for at vurdere en national bestemmelse som den i hovedsagen omtvistede bestemmelses lovlighed, er tilstrækkeligt at fortolke retten til retslig beskyttelse og traktatens artikel 6, stk. 1.

51 — Som omtalt i forbindelse med fortolkningen af traktatens artikel 34 er en bestemmelse af de mærkbare virkninger af den omtvistede bestemmelse for kapitalbevægelserne og betalingerne den logiske forudsætning for en behandling af spørgsmålet om, hvorvidt den omtvistede bestemmelse er lovlig efter traktatens artikel 73 B, når henses til undtagelserne i artikel 73 D. Under alle omstændigheder må det nævnes, at den omtvistede bestemmelse ikke som anført af Kommissionen kan være omfattet af anvendelsesområdet for traktatens artikel 73 D, hvad enten de tilfælde, som denne artikel har for øje, fortolkes efter dens bogstav eller formål.

VI — Forslag til afgørelse

60. På baggrund af det anførte foreslår jeg Domstolen at besvare det præjudicielle spørgsmål fra Pretura circondariale di Bologna således:

»1) Det generelle fællesskabsretlige princip, hvorefter det påhviler medlemsstaterne at sikre den nødvendige retslige beskyttelse af de rettigheder, som Fællesskabets borgere har efter EF-traktatens bestemmelser, skal fortolkes således, at det er til hinder for en processuel bestemmelse i en medlemsstat, der indeholder et generelt forbud mod en forenklet procedure til inddrivelse af fordringer, såsom proceduren om udstedelse af betalingspålæg i artikel 633 ff. i den italienske civilproceslov, når forkyndelse for debitor af den afgørelse, der er truffet under anvendelse af denne procedure, skal ske uden for det nationale område eller områder, der er undergivet denne medlemsstats jurisdiktion.

2) EF-traktatens artikel 6, stk. 1, skal fortolkes således, at denne bestemmelse er til hinder for en processuel bestemmelse i en medlemsstat, såsom bestemmelsen i artikel 633, sidste stykke, i den italienske civilproceslov, der generelt forbyder udstedelse af betalingspålæg, når forkyndelsen for debitor skal ske uden for det nationale område eller områder, der er undergivet den pågældende medlemsstats jurisdiktion, i en situation, hvor betalingspålægget hænger sammen med udøvelsen af de grundlæggende frihedsrettigheder, der er sikret ved fællesskabsretten.«