Samling af Afgørelser

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT
P. CRUZ VILLALÓN
fremsat den 28. januar 2014[1]

Sag C-583/12

Sintax Trading OÜ
mod
Maksu- ja Tolliamet

(anmodning om præjudiciel afgørelse indgivet af Riigikohus (Estland))

»Toldmyndighedernes indgriben over for varer, der mistænkes for at krænke intellektuelle ejendomsrettigheder — forordning (EF) nr. 1383/2003 — artikel 13, stk. 1 — myndighed, der er kompetent til at træffe afgørelse om, hvorvidt en intellektuel ejendomsret er blevet krænket — toldmyndighedernes kompetence til at indlede en procedure for at fastslå, om en intellektuel ejendomsret er blevet krænket — artikel 47 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder«

1. Denne sag vedrører grænseforanstaltninger truffet i Estland over for varer, der påstås at krænke designrettigheder. Sagen giver Domstolen anledning til at atter at fortolke Rådets forordning (EF) nr. 1383/2003 (herefter »forordningen«)[2], nemlig vedrørende den procedure, der tager sigte på at fastslå, om en intellektuel ejendomsret er krænket, hvortil er henvist til i forordningens artikel 13, stk. 1.

2. Den estiske højesteret (Riigikohus) har forelagt Domstolen to spørgsmål. Den har for det første spurgt, om den i forordningens artikel 13, stk. 1, omhandlede procedure kan gennemføres af toldmyndighederne selv, og for det andet, om disse myndigheder kan indlede den samme procedure.

3. Disse spørgsmål er opstået i en retssag anlagt af Sintax Trading OÜ (herefter »Sintax«) mod den estiske skatte- og toldmyndighed (Maksu-ja Tolliamet, herefter »MTA«), som afviste Sintax' anmodning om frigivelse af varer, som MTA havde tilbageholdt, idet myndigheden gjorde gældende, at varerne krænkede et registreret industrielt design indehavet af OÜ Acerra (herefter »Acerra«).

1 — Originalsprog: engelsk.

2 — Forordning af 22.7.2003 om toldmyndighedernes indgriben over for varer, der mistænkes for at krænke visse intellektuelle ejendomsrettigheder, og om de foranstaltninger, som skal træffes over for varer, der krænker sådanne rettigheder (EUT L 196, s. 7). Forordningen er blevet fortolket i dom af 12.2.2009, sag C-93/08, Schenker, Sml. I, s. 903, af 2.7.2009, sag C-302/08, Zino Davidoff, Sml. I, s. 5671, og af 1.12.2011, forenede sager C-446/09 og C-495/09, Philips Sml. I, s. 12435. Tidligere lovgivning er blevet behandlet i yderligere retspraksis.

I – Relevante retsforskrifter

A – *Den Europæiske Unions lovgivning*

4. Grænseforanstaltninger udgør en vigtig del af Den Europæiske Unions beskyttelse af intellektuelle ejendomsrettigheder. Forordningen er hverken den første EU-lovgivningsforanstaltning på dette område [3] eller den sidste. Den er faktisk blevet ophævet ved forordning nr. 608/2013 [4] med virkning fra den 1. januar 2014. Henset til datoerne for de omtvistede handlinger finder forordningen imidlertid anvendelse i denne sag.

5. Anden og tredje betragtning til forordningen har følgende ordlyd:

»(2) Handelen med varemærkeforfalskede og piratkopierede varer og generelt handelen med alle varer, som krænker de intellektuelle ejendomsrettigheder, skader i høj grad lovlydige fabrikanter og handlende samt rettighedsindehavere og vildleder forbrugerne ved af og til at få dem til at løbe risici for deres egen sundhed og sikkerhed. Det bør derfor i videst muligt omfang forhindres, at sådanne varer bliver bragt på markedet, og der bør med henblik herpå træffes foranstaltninger, der gør det muligt effektivt at imødegå denne ulovlige virksomhed, uden at den lovlige frie handel hæmmes. Dette mål falder endvidere i tråd med de bestræbelser, der udfoldes i samme retning på internationalt plan.

(3) Når de varemærkeforfalskede varer, de piratkopierede varer og generelt de varer, som krænker en intellektuel ejendomsret, har deres oprindelse i eller hidrører fra tredjelande, er det vigtigt at forbyde indførslen til Fællesskabets toldområde, inkl. omladning, overgang til fri omsætning i Fællesskabet, henførsel under en suspensionsprocedure eller anbringelse i en frizone eller på et frilager, og at indføre en egnet procedure, der sætter toldmyndighederne i stand til at gribe ind for at sikre overholdelsen af et sådant forbud under de bedst mulige betingelser.«

6. Forordningens artikel 10 bestemmer:

»De gældende bestemmelser i den medlemsstat, på hvis område varerne befinder sig i en af de i artikel 1, stk. 1, omhandlede situationer, finder anvendelse med henblik på at fastslå, om der har været tale om en krænkelse af en intellektuel ejendomsret i henhold til nationale bestemmelser.

De finder også anvendelse til umiddelbar underretning af den afdeling eller det toldsted, der er omhandlet i artikel 9, stk. 1, om indledningen af den i artikel 13 omhandlede procedure, medmindre denne gennemføres af nævnte afdeling eller toldsted.«

7. Det bestemmes i forordningens artikel 13, stk. 1:

»Hvis det i artikel 9, stk. 1, omhandlede toldsted ikke inden ti arbejdsdage regnet fra modtagelsen af meddelelsen om suspensionen af frigivelsen eller om bevaringen er blevet underrettet om, at der i henhold til artikel 10 er indledt en procedure, der tager sigte på at fastslå, om en intellektuel ejendomsret er krænket i henhold til nationale bestemmelser, eller eventuelt har modtaget rettighedsindehaverens skriftlige samtykke i henhold til artikel 11, stk. 1, frigives varerne, eller bevaringen ophæves om nødvendigt, hvis alle toldformaliteter er opfyldt.

3 — Forordningen ophævede (artikel 24) Rådets forordning (EF) 3295/94 af 22.12.1994 om foranstaltninger med henblik på at forbyde overgang til fri omsætning, udførsel, genudførsel og henførsel under en suspensionsprocedure af varemærkeforfalskede og piratkopierede varer (EFT L 341, s. 8), som selv ophævede (artikel 16) Rådets forordning (EØF) nr. 3842/86 af 1.12.1986 om foranstaltninger med henblik på forbud mod varemærkeforfalskede varers overgang til fri omsætning, EFT L 357, s. 1.

4 — Europa-Parlamentets og Rådets forordning af 12.6.2013 om toldmyndighedernes håndhævelse af intellektuelle ejendomsrettigheder og om ophævelse af Rådets forordning (EF) nr. 1383/2003, EUT L 181, s. 15. Jf. artikel 38.

Denne frist kan i særlige tilfælde forlænges med op til ti arbejdsdage.«

8. Kommissionens forordning (EF) nr. 1891/2004[5] opstiller de nødvendige foranstaltninger til gennemførelse af forordningen. Første betragtning hertil bestemmer:

»Ved forordning (EF) nr. 1383/2003 er der indført fælles regler med henblik på at forbyde indførsel, overgang til fri omsætning, udpassage, udførsel, genudførsel, henførsel under en suspensionsprocedure eller anbringelse i en frizone eller på et frilager af varemærkeforfalskede og piratkopierede varer og effektivt at imødegå ulovlig markedsføring af sådanne varer uden derved at lægge hindringer i vejen for den frie lovlige handel.«

B – *National lovgivning*

9. Den estiske Tolliseadus (toldloven, herefter »TS«) bestemmer i § 39, stk. 4 og 6:

»(4) For så vidt angår varer, der mistænkes for at krænke intellektuelle ejendomsrettigheder, som omhandlet i forordning (EF) nr. 1383/2003 [...] om toldmyndighedernes indgriben over for varer, der mistænkes for at krænke visse intellektuelle ejendomsrettigheder, og om de foranstaltninger, som skal træffes over for varer, der krænker sådanne rettigheder [...], afgiver rettighedsindehaveren på grundlag af en undersøgelse af vareprøver en skriftlig vurdering inden for en frist på ti arbejdsdage efter modtagelse af meddelelsen om, at varerne er taget i bevaring. Rettighedshaveren modtager ingen godtgørelse for at afgive vurderingen. […]

(6) Toldmyndighederne fremsender straks en kopi af den vurdering, der er modtaget fra rettighedsindehaveren, til den pågældende person, som inden for en frist på ti dage efter modtagelse af kopien kan indgive skriftlig indsigelse mod vurderingen samt relevant dokumentation herfor til toldmyndighederne.«

10. TS § 45, stk. 1, bestemmer:

»Toldmyndighederne konfiskerer de i EF-kodeksens artikel 53, 57 og 75 omhandlede varer og sælger dem, tilintetgør dem under toldkontrol eller afleverer dem uden vederlag i henhold til den i §§ 97 og 98 fastsatte procedure.«

11. § 6 i Haldusmentluse seadus (forvaltningsloven, herefter »HMS«) bestemmer:

»Forvaltningsorganet er forpligtet til at afklare de omstændigheder, der er af væsentlig betydning i den sag, der er genstand for proceduren, og om nødvendigt indsamle beviser på eget initiativ.«

II – Faktiske omstændigheder og retsforhandlingerne i hovedsagen

12. Acerra er indehaver af et estisk registreret industrielt design for en flaske. Designet blev registreret den 15. februar 2010 som nr. 01563 »Pudel« (flaske).

13. Den 6. december 2010 meddelte Acerra MTA, at Sintax forsøgte at levere et produkt, der var påfyldt en flaske, som omfattede det registrerede design, til Estland.

5 — Forordning af 21.10.2004 om gennemførelsesbestemmelser til Rådets forordning (EF) nr. 1383/2003 om toldmyndighedernes indgriben over for varer, der mistænkes for at krænke visse intellektuelle ejendomsrettigheder, og om foranstaltninger over for varer, der krænker sådanne rettigheder, EUT L 328, s. 16. Jf. forordningens artikel 20.

14. Den 23. december 2010 gennemførte MTA en supplerende undersøgelse af en sending på 63 700 flasker, som et ukrainsk selskab havde sendt til Sintax. MTA anså flaskerne for at ligne det registrerede design så meget, at der var mistanke om en krænkelse af intellektuelle ejendomsrettigheder. Ved afgørelse af 27. december 2010 tog MTA de varer, der var under mistanke, i bevaring i et toldoplag.

15. Ved meddelelse af samme dag anmodede MTA Acerra om en vurdering af de varer, der var taget i bevaring. Den 6. januar 2011 afgav Acerra den vurdering, der var anmodet om, over for MTA, hvori selskabet påstod, at de importerede flasker krænkede selskabets intellektuelle ejendomsrettigheder.

16. Sintax reagerede på to måder. For det første anmodede dette selskab den 18. januar 2011 MTA om at frigive varerne. Derefter anlagde selskabet den 7. februar 2011 sag mod Acerra ved Harju Maakohus (den ordinære ret i første instans i Harju) med påstand om, at Acerras industrielle design var ugyldigt.

17. Hvad angår varernes frigivelse meddelte MTA ved brev af 11. februar 2011 Sintax, at Acerra havde vurderet de til Estland indførte flasker og havde anset dem for at være identiske med det af dette selskab registrerede design. I henhold til forordning nr. 1383/2003 kunne MTA ikke frigive varerne, da der – ifølge MTA – forelå en krænkelse af intellektuelle ejendomsrettigheder. MTA havde ikke kompetence til at afgøre, om den intellektuelle ejendomsret var gyldig. Sintax anmodede samme dag for anden gang om, at varerne blev frigivet. Den 17. februar 2011 afviste MTA atter at frigive varerne, idet den gav en lignende begrundelse [6].

18. Den 10. marts 2011 anlagde Sintax sag ved Tallinna Halduskohus (forvaltningsdomstolen i Tallinn) med påstand om, at varerne skulle frigives. Den 3. juni 2011 pålagde retten MTA at træffe afgørelse om varernes frigivelse. MTA iværksatte appel til Tallinna Ringkonnakohus (regionalretten i Tallinn), som forkastede appellen ved dom af 19. januar 2012, idet den dog støttede sin dom på andre grunde. MTA iværksatte appel vedrørende et retligt spørgsmål til den forelæggende ret.

19. Sintax' anfægtelse af det industrielle designs gyldighed blev afvist den 21. december 2011, mens den i ovenstående punkt beskrevne appel verserede. Dommen er blevet endelig, hvorfor designregistreringen er gyldig.

III – De præjudicielle spørgsmål og retsforhandlingerne for Domstolen

20. Ved kendelse af 5. december 2012 udsatte Riigikohus retsforhandlingerne og forelagde Domstolen følgende spørgsmål til præjudiciel afgørelse:

1. Kan den i artikel 13, stk. 1, i forordning nr. 1383/2003 omhandlede »procedure, der tager sigte på at fastslå, om en intellektuel ejendomsret er krænket« også gennemføres ved toldafdelingen, og skal den i forordningens kapitel III omhandlede »myndighed, der er kompetent til at træffe afgørelse vedrørende sagens realitet« være adskilt fra toldmyndighederne?

2. I anden betragtning til forordning nr. 1383/2003 nævnes beskyttelsen af forbrugerne som et af forordningens mål, og ifølge tredje betragtning er det vigtigt at indføre en egnet procedure, der sætter toldmyndighederne i stand til at gribe ind for at sikre overholdelsen af forbuddet mod, at varer, der krænker en intellektuel ejendomsret, indføres til Fællesskabets toldområde, under de bedst mulige betingelser, uden at den i anden betragtning til denne forordning og i første betragtning til gennemførelsesforordning nr. 1891/2004 anførte lovlige frie handel hæmmes.

6 — Ifølge Estlands indlæg besluttede MTA under hensyn til den verserende retssag vedrørende designrettighedens gyldighed ikke at træffe en forvaltningsafgørelse vedrørende spørgsmålet, om der forelå en krænkelse af en intellektuel ejendomsret i den i forordningens artikel 2, stk. 1, litra b), omhandlede forstand, fordi en sådan afgørelse i det væsentlige ville føre til konfiskation og tilintetgørelse af varerne.

Er det foreneligt med disse mål, hvis de i artikel 17 i forordning nr. 1383/2003 fastsatte foranstaltninger kun kan anvendes, såfremt rettighedsindehaveren indleder den i forordningens artikel 13, stk. 1, omhandlede procedure, som har til formål at fastslå, om der har fundet en krænkelse sted af en intellektuel ejendomsret, eller skal toldmyndigheden også have mulighed for at indlede den pågældende procedure med henblik på at forfølge disse mål på bedst mulig måde?

21. Den Tjekkiske Republik, Republikken Estland og Kommissionen har indgivet skriftlige indlæg. Der er ikke afholdt retsmøde og ingen har fremsat anmodning herom.

IV – Bedømmelse

22. De af den forelæggende ret stillede spørgsmål kan kun forstås i sammenhæng med både ordningen med grænseforanstaltninger i henhold til forordningen og den måde, hvorpå de estiske retsinstanser har fortolket de faktiske omstændigheder i forhold til denne ordning. Jeg vil derfor drøfte begge disse problemstillinger, inden jeg besvarer selve spørgsmålene.

A – *Sagens genstand og forordningens ordning*

23. Forordningen indfører med henblik på at beskytte rettighedshavere, lovlydige fabrikanter og handlende[7] først og fremmest en ordning med toldmyndighedernes indgriben over for varer, der *mistænkes* for at krænke intellektuelle ejendomsrettigheder[8], men indeholder også en række foranstaltninger over for varer, hvor det er fastslået, at de krænker sådanne rettigheder.

24. Hvad angår varer[9], der mistænkes for at krænke intellektuelle ejendomsrettigheder, kan der principielt træffes grænseforanstaltninger på rettighedshaverens anmodning[10], som imødekommes af toldmyndighederne[11]. Toldmyndighederne suspenderer frigivelsen af eller tager de varer i bevaring, som mistænkes for at krænke en intellektuel ejendomsret, der er omfattet af anmodningens imødekommelse, om nødvendigt efter at have rådført sig med den, der har anmodet om den pågældende indgriben[12]. Hvis der ikke er indgivet eller imødekommet en anmodning, men toldmyndighederne har tilstrækkeligt begrundet mistanke om, at varerne krænker en intellektuel ejendomsret, kan de af egen drift suspendere frigivelsen eller tage varerne i bevaring i tre arbejdsdage med henblik på at give rettighedshaveren mulighed for at indgive en anmodning[13].

25. Disse foranstaltninger er dog efter deres art foreløbige. Forordningens artikel 13, stk. 1, anfører, at hvis toldmyndighederne ikke inden ti arbejdsdage regnet fra modtagelsen af meddelelsen om suspensionen af frigivelsen eller om bevaringen er blevet underrettet om, at der er indledt en procedure, der tager sigte på at fastslå, om en intellektuel ejendomsret er krænket[14], frigives varerne, eller bevaringen ophæves. Varer, om hvilke det fastslås, at de krænker en intellektuel ejendomsret, underlægges foranstaltningerne i forordningens kapitel IV, herunder tilintetgørelse af de krænkende varer[15].

7 — Anden betragtning til forordningen.

8 — Udtrykket er defineret i forordningens artikel 2, stk. 1.

9 — Varerne skal være underlagt en relevant toldordning. Jf. forordningens artikel 1, stk. 1.

10 — Forordningens artikel 5 og 6.

11 — Forordningens artikel 8. Forordningen anvender forskellige udtryk for de forskellige myndigheder, der henvises til. Den myndighed, som modtager og træffer afgørelse om anmodningen, kaldes »toldmyndighed« (artikel 5, stk. 1 og 2), mens den myndighed, som modtager den imødekomne anmodning og handler i henhold til den, kaldes »toldsted« (artikel 9, stk. 1). »Toldmyndighed« anvendes (f.eks. i artikel 1, stk. 1) som den generiske betegnelse for alle myndigheder i toldorganisationen. Jeg vil anvende dette udtryk i dette forslag til afgørelse.

12 — Forordningens artikel 9, stk. 1.

13 — Forordningens artikel 4.

14 — Alternativt kan den såkaldt lempelige procedure i artikel 11, stk. 1, anvendes, hvis muligt. Jf. også Schenker-dommen, præmis 26.

15 — Forordningens artikel 17.

26. Når det er fastslået, at varerne krænker en intellektuel ejendomsret, finder de i forordningens kapitel IV opregnede foranstaltninger anvendelse: varerne må ikke indføres til Unionens toldområde eller være genstand for nogen af de andre i artikel 16 nævnte handlinger, og medlemsstaterne skal træffe de foranstaltninger, der er nødvendige for, at de kompetente myndigheder kan træffe foranstaltningerne i artikel 17, herunder tilintetgørelse af varerne.

27. Det fremgår ikke af de faktiske omstændigheder, om proceduren i forordningen er blevet overholdt, navnlig om rettighedshaveren indgav anmodningen om toldmyndighedernes indgriben. Det påhviler den nationale ret at undersøge disse krav.

B – *Den nationale rets fortolkning af sagens faktiske omstændigheder med hensyn til forordningens ordning*[16]

28. Sintax argumenterede, da selskabet anfægtede, at varerne var taget i bevaring, ved forvaltningsdomstolen i Tallinn bl.a. for, at den procedure, som skal afgøre, om en intellektuel ejendomsret er blevet krænket, og som er nævnt i forordningens artikel 13, stk. 1, ikke var blevet indledt i rette tid. MTA gjorde imidlertid gældende, at den havde fastslået, at varerne krænkede en intellektuel ejendomsret.

29. Forvaltningsdomstolen i Tallinn fandt, at MTA's meddelelse til Acerra kunne anses for MTA's første handling i den administrative sag for at afgøre, om en intellektuel ejendomsret var blevet krænket, hvilket er muligt i henhold til forordningens artikel 9 og 10. Retten var dermed tilsyneladende af den opfattelse, at den i forordningens artikel 13, stk. 1, omhandlede procedure blev indledt af MTA den 27. december 2010. Retten fandt dog ikke, at MTA havde truffet nogen senere afgørelser. MTA's manglende afgørelse og rettens fortolkning af forordningens artikel 14 førte retten til at give Sintax medhold.

30. MTA iværksatte appel til prøvelse af afgørelsen, idet den argumenterede for, at den ikke kunne træffe afgørelse vedrørende krænkelsen på grund af Sintax' anfægtelse af den intellektuelle ejendomsrets gyldighed, og da forordningens artikel 14 ikke fandt anvendelse, idet der ikke forelå en sikkerhedsstillelse.

31. Regionalretten i Tallinn stadfæstede forvaltningsdomstolens afgørelse, men dog i henhold til andre grunde. Ifølge regionalrettens fortolkning af de faktiske omstændigheder var den i forordningens artikel 13, stk. 1, omhandlede procedure ikke blevet indledt, da det ikke var toldmyndighederne, men en civil retsinstans, der skulle træffe afgørelse om, hvorvidt der var sket en krænkelse af intellektuelle ejendomsrettigheder.

32. MTA iværksatte appel til prøvelse af den dom vedrørende et retligt spørgsmål, idet den argumenterede for, at spørgsmålet om toldmyndighedernes kompetence til at træffe afgørelse om krænkelse var blevet rejst for første gang, og at toldmyndighederne havde en sådan kompetence.

33. Den estiske højesteret erklærede i forelæggelseskendelsen, at det er »principielt muligt« at fortolke estisk ret[17], således at toldmyndighederne har kompetence til at afgøre, om de pågældende varer er piratkopier[18]. Den forelæggende ret er imidlertid i tvivl om, hvorvidt den fortolkning af national ret er i overensstemmelse med EU-retten, og anser en besvarelse af de to stillede spørgsmål for nødvendig med henblik på at træffe afgørelse om indholdet af rettens instruktioner til MTA.

16 — Beskrivelsen bygger på forelæggelseskendelsen.

17 — TS § 39, stk. 4 og 6, og § 45, stk. 1, samt HMS §§ 6, 38 og 39, sammenholdt med TS § 1, stk. 4.

18 — Ifølge Estland kan rettighedshaveren også anlægge en civil sag, men den administrative sag udgør et alternativ hertil.

C – De præjudicielle spørgsmål

34. Således som jeg allerede har anført, har den estiske højesteret i det væsentlige spurgt om to ting: om den i forordningens artikel 13, stk. 1, omhandlede procedure kan gennemføres af toldmyndighederne selv (spørgsmål 1), og om toldmyndighederne også kan indlede den relevante procedure (spørgsmål 2).

1. Spørgsmål 1

35. Den estiske højesteret har med spørgsmål 1 spurgt, om toldmyndighederne selv kan gennemføre den i forordningens artikel 13, stk. 1, omhandlede procedure. Inden jeg analyserer bestemmelsen, vil jeg kort opridse parternes og den forelæggende rets synspunkter.

a) Indlæg for Domstolen

36. Den forelæggende ret er i tvivl om, hvorvidt forordningen giver toldmyndighederne mulighed for selv at gennemføre den i forordningens artikel 13, stk. 1, omhandlede procedure. Overskriften til forordningens kapitel III henviser til »[…] toldmyndighederne og den myndighed, der er kompetent til at træffe afgørelse […]« og forekommer derfor klart at sondre mellem de to. Retten er imidlertid af den opfattelse, at retspraksis ikke er entydig i denne henseende.

37. Alle deltagerne i disse retsforhandlinger besvarer spørgsmål 1 bekræftende.

38. Ifølge Republikken Estland harmoniserer forordningen kun grænseforanstaltninger. Således som det klart fremgår af ottende betragtning til forordningen og dens artikel 10 afgøres det i henhold til national ret, om der foreligger den i artikel 13, stk. 1, omhandlede krænkelse, og hvilken myndighed der har kompetence inden for medlemsstaterne i medfør af princippet om medlemsstaternes procesautonomi. Estland er af den opfattelse, at landets argumenter støttes af TRIPs-aftalens artikel 49 og 55, hvoraf den førstnævnte udtrykkeligt nævner administrative procedurer. Henvisningen i overskriften til kapitel III angiver ifølge Estland kun, at disse myndigheder kan være forskellige, men ikke behøver være det. Forordningens artikel 10 bestemmer også, at den i forordningens artikel 13, stk. 1, omhandlede procedure kan indledes af toldstedet, og da toldsteder sjældent anlægger retssager for at beskytte privatpersoners interesser, kræver artikel 10 forudsætningsvis, at der findes administrative procedurer. En administrativ procedure vil også hjælpe med at opnå forordningens mål, nemlig bedre beskyttelse mod krænkelse af intellektuelle ejendomsrettigheder. Estland anser landets synspunkt for bekræftet i retspraksis.

39. Den Tjekkiske Republik er i det væsentlige enig med Estland. Landet har tilføjet, at en anden fortolkning kun vil være mulig, hvis en sondring mellem toldmyndighederne og den myndighed, der træffer afgørelse i den i forordningens artikel 13, stk. 1, omhandlede procedure, forfølger et af forordningens erklærede formål.

40. Ifølge Kommissionen er den i forordningens artikel 13, stk. 1, omhandlede procedure en procedure i henhold til national ret, hvorefter der skal træffes en realitetsafgørelse af, hvorvidt der faktisk er sket en krænkelse af intellektuelle ejendomsrettigheder. Denne procedure skal adskilles fra den procedure, som regulerer varer, der tages i bevaring (toldmyndighedernes indgriben). Kommissionen har argumenteret for, at TRIPs-aftalens artikel 41-49 opstiller betingelser for realitetsprøvelsen, men at det er medlemsstaten, der bl.a. skal afgøre, om den kompetente myndighed skal være en retsinstans eller en administrative instans – selv om administrative afgørelser skal underlægges domstolsprøvelse i henhold til artikel 41, stk. 4.

b) Kan toldmyndighederne være den »myndighed, der er kompetent til at træffe afgørelse«, i den forstand, hvori udtrykket er anvendt i forordningens kapitel III?

41. Det kan ikke anfægtes, at en administrative myndighed også kan være den myndighed, der er kompetent til at træffe afgørelse om, hvorvidt en intellektuel ejendomsret er blevet krænket i henhold til national ret, således som Domstolen allerede bemærkede, da den henviste til »den retlige myndighed eller en anden, der er kompetent til at træffe afgørelse om [krænkelses]sagens realitet«[19]. Selve forordningens neutrale ordlyd, navnlig henvisningen til »den myndighed, der er kompetent til at træffe afgørelse«, i overskriften til kapitel III, og det forhold, at den ikke anfører, hvor den i artikel 13, stk. 1, omhandlede procedure gennemføres, bekræfter, at forordningen ønskede at lade medlemsstaterne fastlægge den kompetente myndighed[20].

42. Nu fører det forhold, at forordningen ikke udelukker, at den i artikel 13, stk. 1, omhandlede procedure kan gennemføres af en administrativ myndighed, sammen med det forhold, at toldmyndighederne utvivlsomt *er* administrative myndigheder, ikke i sig selv til den konklusion, at toldmyndighederne kan have beføjelse til at gennemføre den relevante procedure.

43. Der er faktisk en række faktiske omstændigheder, som bør føre til en vis forsigtighed, inden denne konklusion drages. For det første er det værd at erindre om, at forordningen selv i overskriften til kapitel III sammenstiller og dermed forekommer at antyde en sondring mellem »toldmyndighederne« og »den myndighed, der er kompetent til at træffe afgørelse«, dvs. den myndighed, som træffer afgørelse om, hvorvidt en intellektuel ejendomsret er blevet krænket.

44. Endvidere afslører ordlyden af forordningens artikel 10, som jeg vender tilbage til i mine bemærkninger til det spørgsmål 2, at bestemmelsen antager, at den myndighed, som træffer afgørelse om, hvorvidt en intellektuel ejendomsret er blevet krænket, og den toldafdeling eller det toldsted, som har indledt proceduren, er forskellige enheder[21].

45. Spørgsmålet er nu, om Domstolen under disse omstændigheder, og således som Kommissionen tilsyneladende har foreslået, uden yderligere overvejelser bør finde, at forordningen ikke er til hinder for at antage, at toldmyndighederne har kompetence til at afgøre, om der er sket en krænkelse.

46. Kommissionen har faktisk foreslået, at Domstolen bør udtale, at det ligger inden for medlemsstaternes kompetence at fastlægge den myndighed, der er kompetent, og at opstille detaljerne i proceduren for afgørelse af, om en intellektuel ejendomsret er blevet krænket. Kommissionen har imidlertid advaret om, at national ret klart skal fastlægge, hvilken myndighed der er kompetent til at gennemføre proceduren. Kommissionen har også insisteret på, at proceduren vedrørende krænkelsens realitet ikke kan være den samme som vedrørende proceduren for afgørelse af, om frigivelsen af varerne skal suspenderes og varerne skal tages i bevaring eller ej, når varerne mistænkes for at krænke en intellektuel ejendomsret. Det skal dog fortsat undersøges, om disse beskyttelsesforanstaltninger er tilstrækkelige.

47. Efter min opfattelse er det ikke tilfældet.

19 — Philips-dommen, præmis 69. Min udtalelse i punkt 96 i forslaget til afgørelse i Philips-sagen (»det ikke påhviler toldmyndighederne at træffe endelig afgørelse om, hvorvidt der har fundet en krænkelse af intellektuelle ejendomsrettigheder sted«) tilsigtede at vise forskellen mellem procedure for toldmyndighedernes indgriben over for varer, der mistænkes for at krænke intellektuelle ejendomsrettigheder, og proceduren for varer, hvorom det er fastslået, at de krænker sådanne rettigheder. Den skal på ingen måde læses således, at den er til hinder for den mulighed, som undersøges her.

20 — O. Vrins og M. Schneider, *Enforcement of Intellectual Property Rights through Border Measures*, Oxford:OUP (2. udg., red. 2012), 5 495.

21 — Den tyske og den danske sprogversion af forordningens artikel 10, andet punktum, forekommer at antyde, at toldmyndighederne kan gennemføre proceduren (»sofern dieses nicht von dieser Dienststelle oder Zollstelle durchgeführt wird«, »medmindre denne gennemføres af nævnte afdeling eller toldsted«). De engelske, nederlandske, franske og italienske sprogversioner gør det imidlertid klart, at bestemmelsen henviser til disse myndigheders indledning af proceduren (»unless the procedure was initiated by that department or office«, »tenzij dat kantoor of die dienst de procedure zelf heeft ingeleid«, »à moins que celle-ci n'ait été engage par ce service ou ce bureau«, »sempre che la medesima non sia stata avviata da tale servizio o ufficio doganale«).

48. Den omstændighed, at det i henhold til national ret kan være en administrativ myndighed, der har beføjelse til at træffe afgørelse om, hvorvidt en intellektuel ejendomsret er blevet krænket, under den i forordningens artikel 13, stk. 1, omhandlede procedure, ændrer hverken på arten eller indholdet af den afgørelse, som myndigheden skal træffe. Det er åbenbart, at den administrative myndighed under en sådan procedure træffer afgørelse om privatpersoners rettigheder og legitime interesser, nemlig – med forordningens sprogbrug – hos »klarereren, ihændehaveren eller ejeren af varerne«[22]. I denne sammenhæng skal det igen understreges, at varerne som en følge af afgørelsen kan underlægges foranstaltningerne i forordningens kapitel IV.

49. I Sopropé-dommen, som omhandlede toldmyndighedernes afgørelse vedrørende told, fandt Domstolen i overensstemmelse med et almindeligt EU-retligt princip, at »adressater for beslutninger, som i væsentlig grad påvirker deres interesser, [skal] have mulighed for at gøre deres synspunkter gældende med hensyn de forhold, myndighederne påtænker at lægge til grund for deres beslutning«[23]. Analysen skal naturligvis finde anvendelse *mutatis mutandis* efter ikrafttrædelsen af Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder (herefter »charteret«) med Lissabon-traktaten[24].

50. Reguleringen af den i forordningens artikel 13, stk. 1, omhandlede procedure er bestemt generelt omfattet af medlemsstaternes kompetence under udøvelsen af deres procesautonomi[25], således som Kommissionen med rette har understreget. Medlemsstaternes handlinger i denne henseende skal imidlertid anses for »gennemføre[lse af] EU-retten« i den i charterets artikel 51, stk. 1, omhandlede forstand[26].

51. Når dette er tilfældet, er det næste skridt i den krævede analyse at afgøre, hvordan og mere præcist *hvor* i en sammenhæng, der ligger efter Lissabon-traktatens ikrafttrædelse, de processuelle garantier, der henvises til, som samtidig er beskyttet som almindelige EU-retlige principper, skal findes.

52. Efter min opfattelse, og det er min væsentligste pointe vedrørende denne overvejelse, vejer betydningen af arten af den opgave, der udføres, tungere end arten af den offentlige myndighed, som udfører den. Det er ganske vist korrekt, at Domstolen har fundet, at den europæiske menneskerettighedskonventions (herefter »EMRK«) artikel 6, stk. 1, som charterets artikel 47, stk. 2, bygger på[27], generelt vedrører sager for en »domstol« og ikke administrative sager[28]. Det skal ikke desto mindre understreges, at omstændighederne i den foreliggende sag bestemt er særegne. I denne sag vil en administrativ myndighed udføre en opgave, hvis udformning og arbejdsmetode forekommer at være tilsvarende en retsinstans'. Det er på denne måde, at udtalelsen i mit forslag til afgørelse i Philips-sagen, hvorefter den kompetente myndighed »almindeligvis« er en retsinstans[29], skal forstås. Ud fra dette synspunkt vil jeg foreslå, at charterets artikel 47 skal identificeres som det rette *sedes* for ovennævnte processuelle garantier.

53. Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols fortolkning af EMRK artikel 6, stk. 1, bestyrker mit argument. Ifølge Menneskerettighedsdomstolen omfatter begrebet »træffes afgørelse […] om hans borgerlige rettigheder« i EMRK artikel 6, stk. 1, tvister vedrørende gyldighed og krænkelse af intellektuelle ejendomsrettigheder, uanset den retlige art af det organ, som undersøger dette i henhold

22 — Forordningens artikel 11, stk. 1.

23 — Dom af 18.12.2008, sag C-349/07, Sopropé, Sml. I, s. 10369, præmis 36 og 37.

24 — Det almindelige princip er senest blevet anvendt i dom af 22.10.2013, sag C-276/12, Sabou, præmis 38, dog i sammenhæng med skattemyndighedernes efterforskning.

25 — Vedrørende princippet om procesautonomi, jf. dom af 11.2.1971, sag 39/70, Norddeutsches Vieh- und Fleischkontor, Sml. 1971 s. 5, org.ref: Rec. S. 49, præmis 4.

26 — Jf. dom af 26.2.2013, sag C-617/10, Åkerberg Fransson, præmis 19, og generaladvokat Kokotts forslag til afgørelse i Sabou-sagen, punkt 38-46.

27 — Forklaringerne til charterets artikel 47.

28 — Dom af 7.1.2004, forenede sager C-204/00 P, C-205/00 P, C-211/00 P, C-213/00 P, C-217/00 P og C-219/00 P, Aalborg Portland m.fl. mod Kommissionen, Sml. I, s. 123, generaladvokat Kokotts forslag til afgørelse i Sabou-sagen, punkt 54, og Menneskerettighedsdomstolens dom af 18.3.1997, Mantovanelli mod Frankrig, *Reports of Judgments and Decisions* 1997-II, præmis 33.

29 — Forslag til afgørelse i Philips-sagen, præmis 41.

til national ret [30]. Beskyttelsen af EMRK artikel 6 finder således anvendelse, når der – ligesom her – er tale om en sådan tvist, og tvistens resultat er afgørende for de pågældende rettigheder. I en sådan sag skal medlemsstaterne imidlertid ikke indbringe tvisten for en retsinstans, som opfylder alle kravene i EMRK artikel 6, under alle procedurens faser. »Hensyn til fleksibilitet og effektivitet […] kan begrunde forudgående indgreb fra administrative […] organer […] som ikke overholder de nævnte krav i enhver henseende« [31]. Denne påstand antyder, at de materielle krav i EMRK artikel 6 principielt også finder anvendelse på disse administrative procedurer, selv om det muligvis ikke er med den samme grad af strenghed. Disse samme betragtninger bør overføres på charterets artikel 47 i henhold til charterets artikel 52, stk. 3.

54. På grundlag af ovenstående analyse er det ikke vanskeligt at identificere de væsentlige garantier, der bør ledsage den i forordningens artikel 13, stk. 1, omhandlede procedure.

55. Således som Kommissionen har anført, skal national ret dermed udtrykkeligt give toldmyndighederne beføjelse til at træffe de relevante afgørelser. Det siger sig selv, at det er utilstrækkeligt at udlede toldmyndighedernes kompetence af det, der kan kaldes deres »normale« kompetence. På samme måde forventes toldmyndigheder, som har beføjelse til at træffe disse afgørelser, at handle på en måde, som sikrer deres uafhængighed og upartiskhed. Adressaterne for beslutninger, som i væsentlig grad påvirker deres interesser, skal under overholdelse af princippet om retten til forsvar have mulighed for at gøre deres synspunkter gældende med hensyn til de forhold, som myndighederne påtænker at lægge til grund for deres beslutning [32]. De berørte personer skal dermed gives ret til kontradiktion. Herudover er det åbenbart, at den af toldmyndighederne trufne afgørelse skal være underlagt domstolskontrol.

56. Jeg foreslår derfor at svare, at forordningens artikel 13, stk. 1, skal fortolkes således, at den ikke er til hinder for, at medlemsstaterne giver toldmyndigheder beføjelse til at gennemføre den i bestemmelsen omhandlede procedure, på betingelse af, at nævnte beføjelse er udtrykkeligt fastsat i national ret, at toldmyndighederne handler på en måde, som sikrer deres uafhængighed og upartiskhed, at retten til kontradiktion overholdes, og at der gives mulighed for domstolskontrol.

2. Spørgsmål 2

57. Den forelæggende ret har med spørgsmål 2 i det væsentlige spurgt, om medlemsstaterne kan bestemme, at toldmyndighederne kan indlede den i forordningens artikel 13, stk. 1, omhandlede procedure.

58. Alle deltagerne i retsforhandlingerne har argumenteret for, at dette er tilfældet. De har understreget, at den i forordningens artikel 13, stk. 1, omhandlede procedure reguleres af national ret i henhold til artikel 10, første punktum. Estland og Den Tjekkiske Republik har understreget, at artikel 14, stk. 2, og artikel 10 anfører, at proceduren kan indledes af nogen, som ikke er rettighedshaveren, og også af toldmyndighederne selv, og at denne fortolkning er forenelig med forordningens formål, nemlig kampen mod krænkelse af intellektuelle ejendomsrettigheder og beskyttelsen af forbrugerne mod varer, der krænker sådanne rettigheder.

59. Det fremgår ikke af de faktiske omstændigheder, om de nationale myndigheder indledte den i forordningens artikel 13, stk. 1, omhandlede procedure eller ej. Undersøgelsen af de faktiske omstændigheder påhviler de nationale retsinstanser.

30 — Jf. Menneskerettighedsdomstolens dom af 2.5.2013, Kristiansen og Tyvik AS mod Norge, klage nr. 25498/08, præmis 51, af 13.9.2005, Vrábel og Ďurica mod Den Tjekkiske Republik, klage nr. 65291/01, præmis 5 og 38-40, jf. også dom af 28.6.1978, König mod Tyskland, Series A nr. 27, præmis 88.

31 — Menneskerettighedsdomstolens dom af 23.6.1981, Le Compte, Van Leuven og de Meyere mod Belgien, Series A nr. 43, præmis 51, og af 23.7.2002, Janosevic mod Sverige, ECHR 2002-VII, præmis 81.

32 — Sopropé-dommen, præmis 37.

60. Det er ganske vist korrekt, at Domstolen har fundet, at forordningen giver rettighedshaveren den væsentligste rolle: det er rettighedshaveren, der skal anmode om toldmyndighedernes indgriben i henhold til forordningens artikel 5, og toldmyndighedernes indgriben af egen drift i henhold til artikel 4, stk. 1, er kun mulig for, »at rettighedsindehaveren sættes i stand til at indgive en anmodning om indgriben i henhold til artikel 5«. Domstolen udtalte i den sammenhæng, at »den myndighed, der er kompetent til at træffe afgørelse vedrørende sagens realitet, kun [kan] gribe endeligt ind over for de pågældende handlinger, hvis rettighedsindehaveren forelægger sagen for denne myndighed. Såfremt rettighedsindehaveren undlader dette, ophører suspensionen af frigivelsen eller bevaringen af varerne […]« [33]. Selv om denne udtalelse henviste til forordning nr. 3295/94, gælder den også for forordningen, som var i kraft på tidspunktet for de faktiske omstændigheder i den foreliggende sag.

61. Domstolen tilsigtede imidlertid ikke at beskrive alle muligheder for, hvordan den i forordningens artikel 13, stk. 1, omhandlede procedure kunne indledes, men udtalte sig blot om det mest almindelige tilfælde.

62. Forordningens artikel 14, stk. 2, tredje afsnit, henviser faktisk udtrykkeligt til situationer, hvor »den procedure, der tager sigte på at fastslå, om en intellektuel ejendomsret er krænket i henhold til nationale bestemmelser, er indledt på anden måde end på foranledning af indehaveren af en rettighed til et design […]«. Artikel 10, stk. 2, anfører, at gældende bestemmelser i den pågældende medlemsstat også »finder […] anvendelse til umiddelbar underretning af den afdeling eller det toldsted, der er omhandlet i artikel 9, stk. 1, om indledningen af den i artikel 13 omhandlede procedure, medmindre denne gennemføres af nævnte afdeling eller toldsted«. Bestemmelsen antager udtrykkeligt, at proceduren i artikel 13 kan indledes af den toldafdeling eller det toldsted, der er henvist til i artikel 9, stk. 1. Dette afgør problemstillingen. Spørgsmålet, om toldmyndighedernes indledning af den i forordningens artikel 13, stk. 1, omhandlede procedure er nødvendig eller nyttig, således som den forelæggende ret har foreslået, behøver ikke blive besvaret.

63. På baggrund af disse betragtninger og sagens omstændigheder, som bestemt ikke er åbenbare, skal det igen erindres, at forordningens artikel 13, stk. 1, pålægger toldmyndighederne en pligt til at frigive varerne eller bringe bevaringen heraf til ophør, hvis betingelserne er opfyldt. Denne pligt er følgen af forordningens bestræbelser for at undgå at hæmme den lovlige frie handel samtidig med, at markedsføringen af varer, der krænker intellektuelle ejendomsrettigheder, forhindres, således som nævnt i anden betragtning til forordningen. Rettighedshaverens undladelse af at indlede procedure inden for tidsfristen kan dermed kun erstattes af toldmyndighedernes indledning af proceduren, hvorved varernes frigivelse forhindres, når toldmyndighederne træffer en formel afgørelse om at indlede proceduren. En simpel udtalelse om, at rettighedshaveren anser indførelsen af de pågældende varer for at krænke vedkommendes intellektuelle ejendomsrettigheder, er navnlig ikke tilstrækkelig til at begrunde et afslag på en anmodning om varernes frigivelse. Det påhviler naturligvis den nationale ret at fastlægge de faktiske omstændigheder.

64. På denne baggrund foreslår jeg, at spørgsmål 2 skal besvares med, at forordningens artikel 13, stk. 1, skal fortolkes således, at den ikke er til hinder for, at medlemsstaterne giver mulighed for, at toldmyndighederne også formelt selv kan indlede den i bestemmelsen omhandlede procedure.

33 — Dom af 14.10.1999, sag C-223/98, Adidas, Sml. I, s. 7081, præmis 26.

V – Forslag til afgørelse

65. På baggrund af ovenstående betragtninger er det min opfattelse, at Domstolen bør besvare de af Riigikohus forelagte spørgsmål som følger:

»– Artikel 13, stk. 1, i Rådet forordning (EF) nr. 1383/2003 af 22. juli 2003 om toldmyndighedernes indgriben over for varer, der mistænkes for at krænke visse intellektuelle ejendomsrettigheder, og om de foranstaltninger, som skal træffes over for varer, der krænker sådanne rettigheder, skal fortolkes således, at den ikke er til hinder for, at medlemsstaterne giver toldmyndighederne beføjelse til at gennemføre den i bestemmelsen omhandlede procedure, på betingelse af, at nævnte beføjelse er udtrykkeligt fastsat i national ret, at toldmyndighederne handler på en måde, som sikrer deres uafhængighed og upartiskhed, at retten til kontradiktion overholdes, og at der gives mulighed for domstolskontrol.

– Artikel 13, stk. 1, i forordning nr. 1383/2003 skal fortolkes således, at den ikke er til hinder for, at medlemsstaterne giver mulighed for, at toldmyndighederne også formelt selv indleder i den bestemmelsen omhandlede procedure.«