

C-626/21. sz. ügy**Az előzetes döntéshozatal iránti kérelemről a Bíróság eljárási szabályzata
98. cikkének (1) bekezdése alapján készített összefoglalás****A benyújtás napja:**

2021. október 11.

A kérdést előterjesztő bíróság:

Verwaltungsgerichtshof (Ausztria)

Az előzetes döntéshozatalra utaló határozat kelte:

2021. szeptember 29.

Felülvizsgálati kérelmet előterjesztő fél:

Funke Sp. zo.o.

Alperes hatóság a Verwaltungsgericht Wien előtt:

Landespolizeidirektion Wien

Az alapeljárás tárgya

Termékbiztonság – RAPEX-iránymutatások – Értelmezés – A gazdasági szereplőknek a RAPEX-értesítés kiegészítéséhez való joga – Kérelem – Hatáskör – Bírósági jogorvoslat

Az előzetes döntéshozatal iránti kérelem tárgya és jogalapja

A 2001/95/EK irányelv, a 765/2008/EK rendelet és az (EU) 2019/417 végrehajtási határozat értelmezése; EUMSZ 267. cikk

Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdések

Úgy kell-e értelmezni

– a 765/2008/EK rendelettel (HL 2008. L 218.,; 30. o.) és az 596/2009/EK rendelettel (HL 2009. L 188., 14. o.; helyesbítés: HL 2012. L 86., 25. o.) módosított, az általános termékbiztonságról szóló, 2001. december 3-i 2001/95/EK európai parlamenti és tanácsi irányelvet (HL 2002 L 11., 4. o.;

magyar nyelvű különkiadás 15. fejezet, 6. kötet, 447. o.) (a továbbiakban: a termékbiztonságról szóló irányelv), különösen annak 12. cikkét és II. mellékletét,

– a termékek forgalmazása tekintetében az akkreditálás és piacfelügyelet előírásainak megállapításáról és a 339/93/EGK rendelet hatályon kívül helyezéséről szóló, 2008. július 9-i 765/2008/EK európai parlamenti és tanácsi rendeletet (HL 2008. L 218., 30. o.) (a továbbiakban: a piacfelügyeletről szóló rendelet), különösen annak 20. és 22. cikkét, valamint

– az általános termékbiztonságról szóló 2001/95/EK irányelv 12. cikke alapján létrehozott Európai Unió Gyors Tájékoztatási Rendszer (RAPEX) és annak értesítési rendszere alkalmazására vonatkozó iránymutatások megállapításáról szóló, 2018. november 8-i (EU) 2019/417 bizottsági végrehajtási határozatot (HL 2019. L 73., 121. o) (a továbbiakban: RAPEX-iránymutatások), hogy

1. e rendelkezésekből közvetlenül következnek a gazdasági szereplőknek a RAPEX-értesítés kiegészítéséhez való joga?

2. az Európai Bizottság (Bizottság) rendelkezik hatáskörrel az ilyen kérelem elbírálására?

vagy

3. az adott tagállam hatósága rendelkezik hatáskörrel az ilyen kérelem elbírálására?

(A harmadik kérdésre adott igenlő válasz esetén:)

4. az ilyen határozattal szembeni (nemzeti) bírósági jogorvoslatnál elegendő, ha azt nem minden gazdasági szereplő számára, hanem csak a (kötelező) intézkedéssel érintett gazdasági szereplő számára biztosítják a hatóság által hozott (kötelező) intézkedéssel szemben?

A hivatkozott uniós jogi rendelkezések

Az általános termékbiztonságról szóló, 2001. december 3-i 2001/95/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv (a továbbiakban: a termékbiztonságról szóló irányelv): 12. cikk és II. melléklet;

A termékek forgalmazása tekintetében az akkreditálás és piacfelügyelet előírásainak megállapításáról és a 339/93/EGK rendelet hatályon kívül helyezéséről szóló, 2008. július 9-i 765/2008/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet (a továbbiakban: a piacfelügyeletről szóló rendelet): 20. és 22. cikk;

Az általános termékbiztonságról szóló 2001/95/EK irányelv 12. cikke alapján létrehozott Európai Unió Gyors Tájékoztatási Rendszer (RAPEX) és annak értesítési rendszere alkalmazására vonatkozó iránymutatások megállapításáról

szóló, 2018. november 8-i (EU) 2019/417 bizottsági végrehajtási határozat (a továbbiakban: RAPEX-iránymutatások): 1. cikk és melléklet.

A hivatkozott nemzeti rendelkezések

Bundesgesetz, mit dem polizeiliche Bestimmungen betreffend pyrotechnische Gegenstände und Sätze sowie das Böllerschießen erlassen werden (a pirotechnikai termékekre és működtetőkre, valamint a díszlövésekre vonatkozó rendőrségi rendelkezések megállapításáról szóló szövetségi törvény) (Pyrotechnikgesetz 2010 [a pirotechnikai eszközökről szóló 2010. évi törvény] – 2010. évi PyroTG): 4–6., 27., 27a. §;

Bundesgesetz zum Schutz vor gefährlichen Produkten (a veszélyes termékekkel szembeni védelemről szóló szövetségi törvény (Produktsicherheitsgesetz 2004 [a termékbiztonságáról szóló 2004. évi törvény] – 2004. évi PSG): 1., 2., 10. §

A tényállás és az eljárás rövid bemutatása

- 1 A Landespolizeidirektion Wien (bécsi regionális rendőrkapitányság, Ausztria, a továbbiakban: LPD) által a 2010. évi Pyrotechnikgesetz (a továbbiakban: 2010. évi PyroTG) 27. §-ának (1) bekezdése alapján egy pirotechnikai terméket forgalmazó kereskedőnél végzett piacfelügyelet során megállapították, hogy a kereskedőnél raktáron lévő különböző pirotechnikai termékek nem voltak biztonságosak a felhasználók számára. Határozattal megtiltották az érintett kereskedő számára a hanggenerátorok értékesítését, és a 2010. évi PyroTG 27a. §-a (1) bekezdésének 3. pontja alapján elrendelték e termékek visszahívását.
- 2 Ezt követően az LPD mint piacfelügyeleti hatóság a 2010. évi PyroTG alapján RAPEX értesítési eljárást indított a kifogásolt pirotechnikai termékekre vonatkozóan, és megfelelő értesítéseket nyújtottak be a Bizottsághoz.
- 3 A felülvizsgálati kérelmet előterjesztő fél a RAPEX-értesítésekkel érintett pirotechnikai termékek importőre (értesítési számok: A12/00297/20, A12/00290/20 és A12/00289/20).
- 4 2020. április 30-i levelében a felülvizsgálati kérelmet előterjesztő fél a RAPEX-értesítések kiegészítésére és az 1991. évi Allgemeines Verwaltungsverfahrensgesetz (a közigazgatási eljárásról szóló általános törvény, a továbbiakban: AVG) 17. §-a szerinti iratbetekintésre irányuló kérelmeket nyújtott be az LPD-hez. Ennek során a felülvizsgálati kérelmet előterjesztő fél a hivatkozott RAPEX-értesítéseknek a kifogásolt pirotechnikai termékek tételszámával („badge number”) való kiegészítését, valamint a RAPEX értesítési eljárás irataiba, különösen az A12/00289/20., A12/00290/20. és A12/00297/20. sz. RAPEX-értesítésekkel érintett termékek kockázati minősítésébe való betekintést kért.

- 5 A Verwaltungsgericht Wien (bécsi közigazgatási bíróság, Ausztria, a továbbiakban: Verwaltungsgericht) megtámadott ítéletével (a felülvizsgálati kérelmet előterjesztő félnek az LPD e kérelmek tárgyában hozott, 2020. június 29-i határozatának megtámadását követően) ebben az ügyben mind a RAPEX értesítési eljárás irataiba való betekintésre irányuló kérelmet, mind a RAPEX-értesítések kiegészítésére irányuló kérelmet elutasította. A Verwaltungsgerichtshofhoz (legfelsőbb közigazgatási bíróság, Ausztria) benyújtott felülvizsgálati kérelmet elfogadhatónak nyilvánították.
- 6 Indokolásában a Verwaltungsgericht (közigazgatási bíróság) lényegében kifejtette, hogy a RAPEX értesítési eljárás azzal kezdődik, hogy a piacfelügyeleti hatóság tudomást szerez valamely, a RAPEX szempontjából releváns tényállásról. Az e rendszerben benyújtandó „gyors riasztási értesítés” csak határokon átnyúló tényállás fennállása esetén jöhet szóba. Az LPD mint piacfelügyeleti hatóság a 2010. évi PyroTG alapján közhatalmi jogkörben járt el. Mindazonáltal egy közigazgatási aktuson (határozaton) kívüli közigazgatási cselekményről van szó. A RAPEX gyors riasztási rendszerbe benyújtott értesítések ugyanis reálaktusoknak (azaz tényleges eredményre irányuló egyszerű közigazgatási cselekményeknek) minősülnek. Mindazonáltal az alkotmányjog csak a Bundes-Verfassungsgesetz (szövetségi alkotmánytörvény, a továbbiakban: B-VG) 131. és 132. §-a keretében írja elő a közigazgatási bírósági felülvizsgálatot, amely rendelkezések szerint a közigazgatási hatóság határozata ellen jogellenesség miatt csak az fordulhat a közigazgatási bírósághoz, aki azt állítja, hogy a határozat sérti a jogait.
- 7 Főszabály szerint bírósági jogorvoslatot – amint azt a termékbiztonságról szóló 2001/95/EK irányelv (37) preambulumbekzdése megköveteli – oly módon biztosítanak, hogy a RAPEX értesítési eljárás alapjául szolgáló hatósági intézkedések megtámadhatók a közigazgatási bíróságok (és ezt követően a felsőbb szintű közjogi bíróságok) előtt. A törvényi rendelkezésekből nem állapítható meg, hogy az osztrák jogrendben biztosítottak-e a felülvizsgálati kérelmet előterjesztő félhez hasonló gazdasági szereplők (így valamely termék gyártója vagy importőre) számára kérelem benyújtásához való jogot az iratbetekintéssel, illetve a RAPEX-értesítéssel kapcsolatban előterjesztett kérelmek tekintetében. Mindazonáltal az (EU) 2019/417 bizottsági végrehajtási határozat (RAPEX-iránymutatások) sem ad támpontot a felülvizsgálati kérelmet előterjesztő fél kérelem benyújtásához való jogának, illetve a RAPEX értesítési eljárásban fennálló ügyféli jogállásának megállapításához.

Az alapeljárásban részt vevő felek főbb érvei

- 8 A Verwaltungsgericht (közigazgatási bíróság) ítélete ellen benyújtott felülvizsgálati kérelmében a felülvizsgálati kérelmet előterjesztő fél arra hivatkozott, hogy mint gazdasági szereplőt közvetlenül érdemben érinti az LPD közigazgatási hatósági cselekménye, ennél fogva az osztrák közigazgatási eljárásjog alapján megilletik az ügyfél jogai (az AVG 8. §-a). Ebből (az AVG

17. §-a alapján) a RAPEX-értesítések irataiba való betekintésre vonatkozó jog is levezethető. A RAPEX értesítési eljárásnak megfelelő hatósági cselekménnyel kapcsolatos kérelem benyújtásához való jogra vonatkozóan a Verwaltungsgerichtshofnak (legfelsőbb közigazgatási bíróság) nincs ítélezési gyakorlata. Különösen hiányzik az arra vonatkozó ítélezési gyakorlat, hogy levezethető-e közvetlenül a RAPEX-iránymutatásokról a felülvizsgálati kérelmet előterjesztő félnek mint érintett gazdasági szereplőnek a RAPEX-értesítés helyesbítéséhez vagy kiegészítéséhez, illetve visszavonásához való joga. Nem létezik ítélezési gyakorlat arra vonatkozóan sem, hogy a RAPEX értesítési eljárás keretében hozott hatósági cselekmény tekintetében biztosított-e a megfelelő bírósági jogorvoslat. A RAPEX értesítési eljárás keretében hozott intézkedések szerinte azzal a hatással járnak, hogy közvetlenül akadályozzák a felülvizsgálati kérelmet előterjesztő felet mint gazdasági szereplőt termékeinek az osztrák és az európai piacon való értékesítésében. Ezt megerősíti a kifogásolt pirotechnikai termékek tételszámainak hiánya. Annak, hogy a hatósági RAPEX értesítési eljárásban megtagadnak minden jogorvoslatot, a konkrét ügyön túlmenő jelentőséget kell tulajdonítani, mivel bármely más gazdasági szereplőtől megtagadnák a megfelelő jogorvoslatot a RAPEX értesítési eljárás keretében.

- 9 Felülvizsgálati ellenkérelmében az LPD lényegében arra hivatkozik, hogy az LPD a kereskedővel szemben vont ki a piacról a pirotechnikai termékeket. Következésképpen a kereskedőnek lehetősége lett volna arra, hogy e határozatot megtámadja, és ezáltal a hatósági intézkedést a közigazgatási bíróságok és a felsőbb szintű közjogi bíróságok előtt vitassa. A RAPEX-iránymutatások 3.4.3. és 3.4.3.5. pontjára hivatkozva az LPD azzal érvel, hogy a felülvizsgálati kérelmet előterjesztő félnek e jogalapok alapján a RAPEX-eljárás bármely szakaszában lehetősége lett volna arra, hogy a hatáskörrel rendelkező szervhez, nevezetesen a Bizottsághoz forduljon a benyújtott RAPEX-értesítések helyesbítésének, illetve kiegészítésének elérése érdekében. Ezenkívül a RAPEX-iránymutatások 3.4.7.1. pontja értelmében a Bizottság az értesítést véglegesen visszavonhatja a RAPEX-ből.

Az előzetes döntéshozatal iránti kérelem indokolásának rövid bemutatása

- 10 Az előzetes döntéshozatal iránti kérelem különösen annak tisztázására irányul, hogy következik-e közvetlenül a RAPEX-iránymutatásokról a gazdasági szereplőknek a RAPEX-értesítés kiegészítésére irányuló kérelem benyújtásához való joga – e tekintetben adott esetben tisztázni kell a hatáskört – és a gazdasági szereplők számára a RAPEX-értesítésből eredő sérelmekkel szemben biztosított megfelelő bírósági jogorvoslat.
- 11 A RAPEX-értesítés kiegészítéséhez való jogot illetően a Verwaltungsgerichtshof (legfelsőbb közigazgatási bíróság) véleménye szerint a RAPEX-iránymutatások egyes rendelkezései azt sugallják, hogy az uniós jog nem írja elő a gazdasági szereplőknek a RAPEX-értesítés kiegészítéséhez való jogát, és ennél fogva az erre irányuló kérelem nem fogadható el.

- 12 Így az értesítési eljárásban részt vevő szereplőket és feladataikat illetően az szerepel a RAPEX-iránymutatásokban, hogy a gazdasági szereplők nem vesznek részt közvetlenül a RAPEX-alkalmazásban az értesítések benyújtásában (a II. rész 3.3.1. fejezete). Közelebről, az értesítésnek a RAPEX-ből való végleges visszavonására vonatkozó rendelkezések szerint a Bizottság kizárólag az értesítő tagállam kérelme alapján vonhatja vissza a RAPEX-alkalmazásból az értesítéseket, mivel az értesítő tagállam viseli a teljes felelősséget a rendszeren keresztül továbbított információkért (a RAPEX-iránymutatások II. részének 3.4.7.1.2. fejezete).
- 13 Ez azt jelenthetné, hogy a releváns uniós jog értelmében a gazdasági szereplőket nem illeti meg az álláspontjuk szerint hiányos RAPEX-értesítés kiegészítéséhez való jog, hanem a RAPEX értesítési eljárást kizárólag a Bizottság és a tagállamok (a tagállami hatóságok) között folytatják le, anélkül hogy ennek során a gazdasági szereplők számára saját jogokat biztosítanak.
- 14 A gazdasági szereplők által benyújtott, a RAPEX-értesítés kiegészítésére irányuló kérelmek elbírálására vonatkozó hatáskört illetően a Verwaltungsgerichtshof (legfelsőbb közigazgatási bíróság) úgy véli, hogy egyes rendelkezések amellet szólnak, hogy az adott tagállam hatósága rendelkezik hatáskörrel a kérelem elbírálására. Ennek példája a RAPEX-iránymutatás II. részének 3.2.4. fejezete, amely szerint a rendelkezésre bocsátott információkért az értesítést végző tagállam felel, és a Bizottság nem vállal felelősséget a továbbított információkért, vagy a RAPEX-iránymutatások I. részének 5.4. fejezete, amely szerint a kockázatértékelést mindig a tagállami hatóság végzi el vagy ellenőrzi.
- 15 Ezzel szemben a Verwaltungsgerichtshof (legfelsőbb közigazgatási bíróság) véleménye szerint más rendelkezések a Bizottság megfelelő hatáskörét támasztják alá. Ennek példája a RAPEX-iránymutatások II. részének 3.4.3. és 3.4.3.2. fejezete, amelyek szerint a Bizottságnak meg kell vizsgálnia az értesítéseket annak biztosítása érdekében, hogy azok pontosak és teljesek legyenek, valamint a RAPEX-iránymutatások II. részének 3.4.4. fejezete, amely szerint a Bizottság a vizsgálat során helytállónak és teljesnek minősített valamennyi értesítést jóváhagyja és továbbítja a RAPEX alkalmazáson keresztül.
- 16 A bírósági jogorvoslatot illetően tisztázni kell, hogy a RAPEX-iránymutatásokat úgy kell-e értelmezni, hogy a kötelező intézkedést (vagyis a pirotechnikai termékek visszahívásának a kereskedővel szembeni, nem pedig a felülvizsgálati kérelmet előterjesztő féllel mint importőrrel szembeni elrendelését) csak a tagállami hatóságok által a RAPEX-értesítéssel kapcsolatban végzett további vizsgálatok kiindulópontjának kell tekinteni, és különösen a kötelező intézkedésen túlmenően további információkat dolgoznak fel és továbbítanak a RAPEX-értesítésben. Ebben az esetben valószínűleg önálló jogorvoslati eljárás lenne szükséges.