

Υπόθεση C-626/21

Σύνοψη της αιτήσεως προδικαστικής απόφασεως δυνάμει του άρθρου 98, παράγραφος 1, του Κανονισμού Διαδικασίας του Δικαστηρίου

Ημερομηνία καταθέσεως:

11 Οκτωβρίου 2021

Αιτούν δικαστήριο:

Verwaltungsgerichtshof (Αυστρία)

Ημερομηνία της απόφασης του αιτούντος δικαστηρίου:

29 Σεπτεμβρίου 2021

Αναιρεσείουσα:

Funke Sp. zo.o.

Καθής ενόπιον του Verwaltungsgericht Wien:Landespolizeidirektion Wien**Αντικείμενο της διαφοράς της κύριας δίκης**

Ασφάλεια προϊόντων – Κατευθυντήριες γραμμές RAPEX – Ερμηνεία – Δικαίωμα οικονομικού φορέα να συμπληρώσει κοινοποίηση RAPEX – Αίτηση – Αρμοδιότητα – Ένδικη προστασία

Αντικείμενο και νομική βάση της αιτήσεως προδικαστικής απόφασεως

Ερμηνεία της οδηγίας 2001/95/EK, του κανονισμού (ΕΚ) 765/2008 και της εκτελεστικής απόφασεως (ΕΕ) 2019/417· άρθρο 267 ΣΛΕΕ

Προδικαστικά ερωτήματα

Έχουν

- η οδηγία 2001/95/EK του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 3ης Δεκεμβρίου 2001, για τη γενική ασφάλεια των προϊόντων, ΕΕ L 11, της 15.1.2002, σ. 4, όπως τροποποιήθηκε με τον κανονισμό (ΕΚ) 765/2008, ΕΕ L 218, της 13.8.2008, σ. 30, και τον κανονισμό (ΕΚ) 596/2009, ΕΕ L 188, της

18.7.2009, σ. 14 (στο εξής: οδηγία για την ασφάλεια των προϊόντων), ιδίως το άρθρο 12 και το παράρτημα II,

- ο κανονισμός (ΕΚ) 765/2008 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 9ης Ιουλίου 2008, για τον καθορισμό των απαιτήσεων διαπίστευσης και εποπτείας της αγοράς όσον αφορά την εμπορία των προϊόντων και για την κατάργηση του κανονισμού (ΕΟΚ) αριθ. 339/93 του Συμβουλίου, ΕΕ L 218, της 13.8.2008, σ. 30 (στο εξής: κανονισμός για την εποπτεία της αγοράς), ιδίως τα άρθρα 20 και 22, καθώς και

- η εκτελεστική απόφαση (ΕΕ) 2019/417 της Επιτροπής, της 8ης Νοεμβρίου 2018, σχετικά με τον καθορισμό κατευθυντήριων γραμμών για τη διαχείριση του συστήματος ταχείας ανταλλαγής πληροφοριών «RAPEX» της Ευρωπαϊκής Ένωσης, που θεσπίστηκε δυνάμει του άρθρου 12 της οδηγίας 2001/95/ΕΚ για τη γενική ασφάλεια των προϊόντων, και του συστήματος κοινοποίησής του, ΕΕ L 73, της 15.3.2019, σ. 121 (στο εξής: κατευθυντήριες γραμμές RAPEX), την έννοια ότι:

1. από τις διατάξεις αυτές απορρέει άμεσα το δικαίωμα οικονομικού φορέα να συμπληρώσει κοινοποίηση RAPEX;

2. η Ευρωπαϊκή Επιτροπή είναι αρμόδια να κρίνει τέτοια αίτηση;

ή

3. η αρχή του εκάστοτε κράτους μέλους είναι αρμόδια να κρίνει τέτοια αίτηση;

(Σε περίπτωση καταφατικής απαντήσεως στο τρίτο ερώτημα)

4. η (εθνική) ένδικη προστασία κατά τέτοιας αποφάσεως είναι επαρκής, όταν δεν παρέχεται σε κάθε πρόσωπο, αλλά μόνο στον οικονομικό φορέα τον οποίο αφορά το (υποχρεωτικό) μέτρο, προκειμένου να στραφεί κατά του (υποχρεωτικού) μέτρου που έλαβε η αρχή;

Σχετικές διατάξεις του δικαίου της Ένωσης

Οδηγία 2001/95/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 3ης Δεκεμβρίου 2001, για τη γενική ασφάλεια των προϊόντων (στο εξής: οδηγία για την ασφάλεια των προϊόντων): άρθρο 12 και παράρτημα II·

Κανονισμός (ΕΚ) 765/2008 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 9ης Ιουλίου 2008, για τον καθορισμό των απαιτήσεων διαπίστευσης και εποπτείας της αγοράς όσον αφορά την εμπορία των προϊόντων και για την κατάργηση του κανονισμού (ΕΟΚ) αριθ. 339/93 του Συμβουλίου (στο εξής: κανονισμός για την εποπτεία της αγοράς): άρθρα 20 και 22·

Εκτελεστική απόφαση (ΕΕ) 2019/417 της Επιτροπής, της 8ης Νοεμβρίου 2018, σχετικά με τον καθορισμό κατευθυντήριων γραμμών για τη διαχείριση του

συστήματος ταχείας ανταλλαγής πληροφοριών «RAPEX» της Ευρωπαϊκής Ένωσης, που θεσπίστηκε δυνάμει του άρθρου 12 της οδηγίας 2001/95/EK για τη γενική ασφάλεια των προϊόντων, και του συστήματος κοινοποίησής του (στο εξής: κατευθυντήριες γραμμές RAPEX): άρθρο 1 και παράρτημα.

Σχετικές διατάξεις του εθνικού δικαίου

Ομοσπονδιακός νόμος περί θεσπίσεως αστυνομικών διατάξεων σχετικά με τα είδη και τις ουσίες πυροτεχνίας, καθώς και τους εορταστικούς πυροβολισμούς (Pyrotechnikgesetz 2010, στο εξής: PyroTG 2010): άρθρα 4-6, 27, 27a.

Ομοσπονδιακός νόμος περί προστασίας από επικίνδυνα προϊόντα (Produktsicherheitsgesetz 2004, στο εξής: PSG 2004): άρθρα 1, 2, 10.

Συνοπτική έκθεση των πραγματικών περιστατικών και της πορείας της διαδικασίας

- 1 Στο πλαίσιο εποπτείας της αγοράς από τη Landespolizeidirektion Wien [περιφερειακή αστυνομική διεύθυνση της Βιέννης, Αυστρία] (στο εξής: LPD), βάσει του άρθρου 27, παράγραφος 1, του PyroTG 2010, διαπιστώθηκε ότι έμπορος ειδών πυροτεχνίας διέθετε διάφορα είδη πυροτεχνίας τα οποία δεν ήταν ασφαλή για τον χρήστη. Με σχετική πράξη επιβλήθηκε στον εν λόγω έμπορο απαγόρευση πωλήσεως των κροτίδων και δυνάμει του άρθρου 27a, παράγραφος 1, σημείο 3, του PyroTG 2010 διατάχθηκε η ανάκληση των ειδών αυτών.
- 2 Ακολούθως, η LPD, ως αρχή εποπτείας της αγοράς, κίνησε διαδικασία κοινοποίησεως RAPEX με βάση τον PyroTG 2010, όσον αφορά τα επίμαχα είδη πυροτεχνίας, και προέβη σε αντίστοιχες κοινοποιήσεις προς την Επιτροπή.
- 3 Η αναιρεσείουσα είναι εισαγωγέας των ειδών πυροτεχνίας τα οποία αφορούν οι κοινοποιήσεις RAPEX (αριθμοί κοινοποιήσεων A12/00297/20, A12/00290/20 και A12/00289/20).
- 4 Με έγγραφο της 30ής Απριλίου 2020, η αναιρεσείουσα υπέβαλε στην LPD αιτήσεις για συμπλήρωση των κοινοποιήσεων RAPEX και για πρόσβαση στους φακέλους σύμφωνα με το άρθρο 17 του Allgemeines Verwaltungsverfahrensgesetz 1991 [γενικού νόμου περί διοικητικής διαδικασίας του 1991] (στο εξής: AVG). Συναφώς, η αναιρεσείουσα ζήτησε να συμπληρωθούν οι εν λόγω κοινοποιήσεις RAPEX με την προσθήκη των αριθμών παρτίδας («badge number») των επίμαχων ειδών πυροτεχνίας καθώς και να της παρασχεθεί πρόσβαση στους φακέλους της διαδικασίας κοινοποίησεως RAPEX, ιδίως στην εκτίμηση του κινδύνου που προκαλούν τα προϊόντα τα οποία καλύπτονται από τις κοινοποιήσεις RAPEX A12/00289/20, A12/00290/20 και A12/00297/20.

- 5 Με την αναιρεσιβαλλόμενη απόφαση του Verwaltungsgericht Wien [διοικητικού πρωτοδικείου της Βιέννης, Αυστρία] (στο εξής: Verwaltungsgericht), απορρίφθηκαν (κατόπιν προσφυγής που άσκησε η αναιρεσείουσα κατά της πράξεως της 29ης Ιουνίου 2020 την οποία εξέδωσε η LPD επί των σχετικών αιτήσεων) τόσο η αίτηση προσβάσεως στους φακέλους της διαδικασίας κοινοποίησης RAPEX όσο και η αίτηση συμπλήρωσης των κοινοποιήσεων RAPEX. Η αίτηση αναιρέσεως ενώπιον του Verwaltungsgerichtshof (Ανώτατου Διοικητικού Δικαστηρίου, Αυστρία) κρίθηκε παραδεκτή.
- 6 Το Verwaltungsgericht επισήμανε, κατ' ουσίαν, στο σκεπτικό του ότι η διαδικασία κοινοποίησης RAPEX εκκινεί από το γεγονός ότι η αρχή εποπτείας της αγοράς λαμβάνει γνώση πραγματικών περιστατικών που είναι κρίσιμα για το σύστημα RAPEX. Η «ταχεία προειδοποίηση», που προβλέπει το εν λόγω σύστημα, είναι δυνατή μόνο σε περίπτωση διασυννοριακής καταστάσεως. Η LPD, ως αρχή εποπτείας της αγοράς βάσει του PyroTG 2010, ενήργησε ως ασκούσα δημόσια εξουσία. Πάντως, εν προκειμένω, υφίσταται διοικητική ενέργεια πέραν της διοικητικής πράξεως (πράξεως επί των σχετικών αιτήσεων). Πιο συγκεκριμένα, οι κοινοποιήσεις στο πλαίσιο του συστήματος ταχείας προειδοποίησης RAPEX πρέπει να θεωρούνται ως υλικές πράξεις (δηλαδή ως απλές διοικητικές ενέργειες που σκοπούν σε πραγματικό αποτέλεσμα). Ωστόσο, το σύνταγμα προβλέπει ότι έλεγχος εκ μέρους των διοικητικών δικαστηρίων ασκείται μόνο στο πλαίσιο των άρθρων 131 και 132 του Bundes-Verfassungsgesetz [ομοσπονδιακού συνταγματικού νόμου] (στο εξής: B-VG), βάσει των οποίων, κατά της πράξεως διοικητικής αρχής μπορεί να ασκήσει προσφυγή λόγω παραβάσεως ενώπιον του διοικητικού πρωτοδικείου μόνον όποιος προβάλλει ότι η πράξη προσέβαλε τα δικαιώματά του.
- 7 Καταρχήν, η ένδικη προστασία, την οποία επιτάσσει η αιτιολογική σκέψη 37 της οδηγίας 2001/95/EK για την ασφάλεια των προϊόντων, διασφαλίζεται από το γεγονός ότι τα διοικητικά μέτρα που στηρίζουν τη διαδικασία κοινοποίησης RAPEX δύνανται να προσβληθούν ενώπιον των διοικητικών δικαστηρίων (και, στη συνέχεια, ενώπιον των ανώτατων δικαστηρίων του δημοσίου δικαίου). Από τις νομοθετικές διατάξεις δεν προκύπτει ότι η αυστριακή έννομη τάξη αναγνωρίζει σε οικονομικούς φορείς όπως η αναιρεσείουσα (επομένως και στον παραγωγό ή τον εισαγωγέα προϊόντος) δικαίωμα υποβολής αιτήσεως όσον αφορά τα προβληθέντα ζητήματα σχετικά με την πρόσβαση στους φακέλους και τη συμπλήρωση της κοινοποίησης RAPEX. Ούτε η εκτελεστική απόφαση (EE) 2019/417 της Επιτροπής (κατευθυντήριες γραμμές RAPEX) περιέχει οποιαδήποτε ένδειξη ότι η αναιρεσείουσα έχει δικαίωμα υποβολής σχετικής αιτήσεως ή συμμετοχής στη διαδικασία κοινοποίησης RAPEX.

Κύρια επιχειρήματα των διαδίκων της κύριας δίκης

- 8 Με την αίτηση αναιρέσεως που άσκησε ενώπιον του Verwaltungsgerichtshof κατά της αποφάσεως του Verwaltungsgericht, η αναιρεσείουσα υποστήριξε ότι η διοικητική ενέργεια στην οποία προέβη η LPD, ασκώντας δημόσια εξουσία, την

αφορά άμεσα ως οικονομικό φορέα επί της ουσίας και, ως εκ τούτου, έχει δικαιώματα διαδίκου δυνάμει του αυστριακού διοικητικού δικονομικού δικαίου (άρθρο 8 του AVG). Από το ίδιο κανονιστικό πλαίσιο (άρθρο 17 του AVG) απορρέει και το δικαίωμα προσβάσεως στους φακέλους όσον αφορά τις κοινοποιήσεις RAPEX. Ως προς το δικαίωμα υποβολής αιτήσεως σε σχέση με διοικητική ενέργεια βάσει της διαδικασίας κοινοποίησης RAPEX δεν υφίσταται νομολογία του Verwaltungsgerichtshof. Ιδίως, δεν υφίσταται νομολογία σχετικά με το αν από τις κατευθυντήριες γραμμές RAPEX απορρέει άμεσα για τον αναιρεσείοντα, ως θιγόμενο οικονομικό φορέα, δικαίωμα υποβολής αιτήσεως διορθώσεως, συμπληρώσεως ή ανακλήσεως της κοινοποίησης RAPEX. Επίσης, δεν υπάρχει νομολογία ως προς το αν διασφαλίζεται επαρκής ένδικη προστασία σε σχέση με τις διοικητικές ενέργειες στο πλαίσιο της διαδικασίας κοινοποίησης RAPEX. Ακριβώς όμως τα μέτρα που ελήφθησαν στο πλαίσιο της διαδικασίας κοινοποίησης RAPEX επηρέασαν άμεσα την αναιρεσείουσα, ως οικονομικό φορέα, όσον αφορά την πώληση των προϊόντων της στην αυστριακή και στην ευρωπαϊκή αγορά. Τούτο ενισχύεται από την έλλειψη αριθμών παρτίδων των επίμαχων ειδών πυροτεχνίας. Η άρνηση κάθε έννομης προστασίας στο πλαίσιο της διοικητικής διαδικασίας κοινοποίησης RAPEX πρέπει να θεωρηθεί ότι έχει σημασία που υπερβαίνει τη συγκεκριμένη περίπτωση, διότι οποιοσδήποτε άλλος οικονομικός φορέας θα στερούνταν την ανάλογη έννομη προστασία στο πλαίσιο διαδικασίας κοινοποίησης RAPEX.

- 9 Με το υπόμνημα αντικρούσεως, η LPD υποστηρίζει, κατ' ουσίαν, ότι απέκλεισε τα είδη πυροτεχνίας από την αγορά έναντι του εμπόρου. Επομένως, ο έμπορος δύναται να προσβάλει τη σχετική πράξη και να προσφύγει κατά του διοικητικού μέτρου ενώπιον των διοικητικών δικαστηρίων και των ανώτατων δικαστηρίων του δημοσίου δικαίου. Η LPD παραπέμπει στα σημεία 3.4.3 και 3.4.3.5 των κατευθυντήριων γραμμών RAPEX και προβάλλει ότι, δεδομένων των εν λόγω νομικών βάσεων, ο αναιρεσείων μπορούσε, σε κάθε στάδιο της διαδικασίας RAPEX, να απευθυνθεί στην αρμόδια αρχή, ήτοι στην Επιτροπή, προκειμένου να επιτύχει διόρθωση/συμπλήρωση της υποβληθείσας κοινοποίησης RAPEX. Επιπλέον, δυνάμει του σημείου 3.4.7.1 των κατευθυντήριων γραμμών RAPEX, η Επιτροπή μπορεί να αποσύρει μόνιμα μια κοινοποίηση από την εφαρμογή RAPEX.

Συνοπτική έκθεση του σκεπτικού της διατάξεως περί παραπομπής

- 10 Με την αίτηση προδικαστικής αποφάσεως ζητείται να διευκρινιστεί, ιδίως, αν από τις κατευθυντήριες γραμμές RAPEX απορρέουν άμεσα, αφενός, δικαίωμα υποβολής αιτήσεως του οικονομικού φορέα προς συμπλήρωση κοινοποίησης RAPEX –συναφώς θα πρέπει να διευκρινιστεί ενδεχομένως η αρμοδιότητα– και, αφετέρου, επαρκής ένδικη προστασία του οικονομικού φορέα έναντι προσβολών που προκύπτουν από κοινοποίηση RAPEX.
- 11 Όσον αφορά το δικαίωμα συμπληρώσεως της κοινοποίησης RAPEX, κατά την εκτίμηση του Verwaltungsgerichtshof, ορισμένες διατάξεις των κατευθυντήριων

γραμμών RAPEX συνηγορούν υπέρ του ότι το δίκαιο της Ένωσης δεν προβλέπει δικαίωμα οικονομικού φορέα προς συμπλήρωση κοινοποίησης RAPEX και, επομένως, τέτοια αίτηση δεν είναι παραδεκτή.

- 12 Παραδείγματος χάρη, σε σχέση με τους φορείς οι οποίοι εμπλέκονται στη διαδικασία κοινοποιήσεων και τα καθήκοντά τους, επισημαίνεται ότι οι οικονομικοί φορείς δεν εμπλέκονται άμεσα στην υποβολή κοινοποιήσεων στην εφαρμογή RAPEX (μέρος II, κεφάλαιο 3.3.1). Ειδικότερα, οι διατάξεις σχετικά με τη μόνιμη απόσυρση κοινοποίησης από την εφαρμογή RAPEX ορίζουν ότι η Επιτροπή μπορεί να αποσύρει κοινοποιήσεις από τη RAPEX μόνο κατόπιν αιτήσεως του κοινοποιούντος κράτους μέλους, καθώς το τελευταίο αναλαμβάνει την πλήρη ευθύνη για τις πληροφορίες που διαβιβάζονται μέσω του συστήματος (μέρος II, κεφάλαιο 3.4.7.1.2 των κατευθυντήριων γραμμών RAPEX).
- 13 Τούτο θα μπορούσε να σημαίνει ότι η σχετική νομοθεσία της Ένωσης δεν παρέχει στον οικονομικό φορέα το δικαίωμα να συμπληρώσει μια κοινοποίηση RAPEX την οποία θεωρεί ελλιπή και ότι η διαδικασία κοινοποίησης RAPEX διεξάγεται αποκλειστικά μεταξύ της Επιτροπής και των (αρχών των) κρατών μελών, χωρίς οι οικονομικοί φορείς να απολαύουν, συναφώς, δικών τους δικαιωμάτων.
- 14 Όσον αφορά την αρμοδιότητα για την κρίση αιτήσεως οικονομικού φορέα προς συμπλήρωση κοινοποίησης RAPEX, το Verwaltungsgerichtshof εκτιμά ότι ορισμένες διατάξεις συνηγορούν υπέρ της αρμοδιότητας της αρχής του οικείου κράτους μέλους να κρίνει τέτοια αίτηση. Σχετικά παραδείγματα συνιστούν το κεφάλαιο 3.2.4 του μέρους II των κατευθυντήριων γραμμών RAPEX κατά το οποίο, η ευθύνη για τις παρεχόμενες πληροφορίες ανήκει στο κοινοποιούν κράτος μέλος, ενώ η Επιτροπή δεν αναλαμβάνει ουδεμία ευθύνη για τις διαβιβασθείσες πληροφορίες, και το κεφάλαιο 5.4 του μέρους I των κατευθυντήριων γραμμών RAPEX, κατά το οποίο η εκτίμηση του κινδύνου διενεργείται ή επαληθεύεται πάντοτε από τις εθνικές αρχές.
- 15 Αντιθέτως, κατά το Verwaltungsgerichtshof, άλλες διατάξεις συνηγορούν υπέρ της αντίστοιχης αρμοδιότητας της Επιτροπής. Για παράδειγμα, τα σημεία 3.4.3 και 3.4.3.2 του μέρους II των κατευθυντήριων γραμμών RAPEX, κατά τα οποία η Επιτροπή πρέπει να ελέγχει αν οι κοινοποιήσεις είναι ορθές και πλήρεις, καθώς και το σημείο 3.4.4. του μέρους II των κατευθυντήριων γραμμών RAPEX, κατά το οποίο η Επιτροπή επικυρώνει και διανέμει μέσω της εφαρμογής RAPEX όλες τις κοινοποιήσεις που αξιολογούνται ως ορθές και πλήρεις κατά τη διάρκεια της εξέτασης.
- 16 Όσον αφορά την ένδικη προστασία, πρέπει να διευκρινιστεί αν οι κατευθυντήριες γραμμές RAPEX έχουν την έννοια ότι το υποχρεωτικό μέτρο (ήτοι η διαταγή ανακλήσεως των ειδών πυροτεχνίας έναντι του εμπόρου και όχι έναντι της αναιρεσειούσας ως εισαγωγέα) πρέπει να θεωρείται απλώς ως σημείο αφετηρίας περαιτέρω ερευνών εκ μέρους των αρχών των κρατών μελών σε σχέση με κοινοποίηση RAPEX και, ιδίως, ότι οι επιπρόσθετες πληροφορίες στην κοινοποίηση RAPEX που βαίνουν πέραν του υποχρεωτικού μέτρου τυγχάνουν

επεξεργασίας και ακολούθως διανέμονται. Στην περίπτωση αυτή, θα επιβαλλόταν μάλλον χωριστή διαδικασία προσφυγής.

ΕΓΓΡΑΦΟ ΕΡΓΑΣΙΑΣ