

Asia C-626/21

**Unionin tuomioistuimen työjärjestyksen 98 artiklan 1 kohdan mukainen
ennakkoratkaisupyynnön tiivistelmä**

Jättämispäivä:

11.10.2021

Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin:

Verwaltungsgerichtshof (ylin hallintotuomioistuin, Itävalta)

Ennakkoratkaisupyynnön esittämistä koskevan päätöksen tekemispäivä:

29.9.2021

Revision-valittaja:

Funke Sp. zo.o.

**Vastapuolena oleva viranomainen Verwaltungsgericht Wienissä (Wienin
hallintotuomioistuin):**

Landespolizeidirektion Wien

Pääasian kohde

Tuoteturvallisuus – RAPEX-ohjeet – Tulkinta – Talouden toimijan oikeus täydentää RAPEX-ilmoitusta – Hakemus – Toimivalta – Oikeussuoja tuomioistuimissa

Ennakkoratkaisupyynnön kohde ja oikeudellinen perusta

Direktiivin 2001/95/EY, asetuksen (EY) N:o 765/2008 ja täytäntöönpanopäätöksen (EU) 2019/417 tulkinta; SEUT 267 artikla

Ennakkoratkaisukysymykset

Onko

– yleisestä tuoteturvallisuudesta 3.12.2001 annettua Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviä 2001/95/EY, EYVL L 11, 15.1.2002, s. 4, sellaisena kuin se on muutettuna asetuksella (EY) N:o 765/2008, EUVL L 218, 13.8.2008, s. 30, ja

asetuksella (EY) N:o 596/2009, EUVL L 188, 18.7.2009, s. 14 (jäljempänä tuoteturvallisuusdirektiivi), erityisesti sen 12 artiklaa ja liitettä II,

– tuotteiden kaupan pitämiseen liittyvää akkreditointia ja markkinavalvontaa koskevista vaatimuksista ja neuvoston asetuksen (ETY) N:o 339/93 kumoamisesta 9.7.2008 annettua Euroopan parlamentin ja neuvoston asetusta (EY) N:o 765/2008, EYVL L 218, 13.8.2008, s. 30 (jäljempänä markkinavalvonta-asetus), erityisesti sen 20 ja 22 artiklaa, sekä

– yleisestä tuoteturvallisuudesta annetun direktiivin 2001/95/EY 12 artiklan nojalla perustetun Euroopan unionin nopean tietojenvaihtojärjestelmän (RAPEX) ja siihen liittyvän ilmoitusjärjestelmän hallinnointia koskevista ohjeista 8.11.2018 annettua komission täytäntöönpanopäätöstä (EU) 2019/417, EUVL L 73, 15.3.2019, s. 121 (jäljempänä RAPEX-ohjeet), tulkittava siten, että

1. näistä säännöksistä seuraa suoraan, että talouden toimijalla on oikeus täydentää RAPEX-ilmoitusta?

2. Euroopan komissio on toimivaltainen ratkaisemaan tällaisen hakemuksen?

vai

3. kyseisen jäsenvaltion viranomainen on toimivaltainen ratkaisemaan tällaisen hakemuksen?

(Mikäli kysymykseen 3 vastataan myöntävästi.)

4. oikeussuoja (kansallisessa) tuomioistuimessa tällaista päätöstä vastaan on riittävä, jos sitä ei myönnetä kaikille vaan ainoastaan sille talouden toimijalle, jota (pakollinen) toimenpide koskee, viranomaisen suorittamaa (pakollista) toimenpidettä vastaan?

Unionin oikeussäännöt, joihin asiassa viitataan

Yleisestä tuoteturvallisuudesta 3.12.2001 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2001/95/EY (jäljempänä tuoteturvallisuusdirektiivi), 12 artikla ja liite II

Tuotteiden kaupan pitämiseen liittyvää akkreditointia ja markkinavalvontaa koskevista vaatimuksista ja neuvoston asetuksen (ETY) N:o 339/93 kumoamisesta 9.7.2008 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston asetusta (EY) N:o 765/2008 (jäljempänä markkinavalvonta-asetus), 20 ja 22 artikla

Yleisestä tuoteturvallisuudesta annetun direktiivin 2001/95/EY 12 artiklan nojalla perustetun Euroopan unionin nopean tietojenvaihtojärjestelmän (RAPEX) ja siihen liittyvän ilmoitusjärjestelmän hallinnointia koskevista ohjeista 8.11.2018 annettu komission täytäntöönpanopäätös (EU) 2019/417 (jäljempänä RAPEX-ohjeet), 1 artikla ja liite.

Kansalliset oikeussäännöt, joihin asiassa viitataan

Pyroteknisiä tuotteita ja panoksia sekä ääntä tuottavia ammuksia koskevasta poliisiviranomaisten säännöistä annettu liittovaltion laki (Pyrotechnikgesetz 2010 – PyroTG 2010): 4–6, 27 ja 27a §

Vaarallisilta tuotteilta suojelemisesta annettu liittovaltion laki (Produktsicherheitsgesetz 2004 – PSG 2004): 1, 2 ja 10 §

Yhteenveto tosiseikoista ja menettelystä

- 1 Landespolizeidirektion Wienin (Wienin osavaltion poliisiviranomainen, jäljempänä LPD) vuoden 2010 pyrotekniikkalain (Pyrotechnikgesetz 2010, jäljempänä vuoden 2010 PyroTG) 27 §:n 1 momentin nojalla pyroteknisten tuotteiden jakelijan luona suorittamien markkinavalvontatoimien yhteydessä kävi ilmi, että muutamat kyseisen jakelijan varastossa säilyttämät pyrotekniset tuotteet eivät olleet käyttäjän kannalta turvallisia. Kyseistä jakelijaa kiellettiin päätöksen nojalla myymästä paukkuammuksia ja kyseiset tuotteet määrättiin palautettaviksi vuoden 2010 PyroTG:n 27a §:n 1 momentin 3 alakohdan mukaisesti.
- 2 Markkinavalvontaviranomaisena toimiva LPD aloitti tämän jälkeen vuoden 2010 PyroTG:n mukaisesti RAPEX-ilmoitusmenettelyn, joka koski riidanalaisia pyroteknisiä tuotteita, ja komissiolle toimitettiin asiaa koskevat ilmoitukset.
- 3 Revision-valittaja on RAPEX-ilmoituksissa (ilmoitusnumerot A12/00297/20, A12/00290/20 ja A12/00289/20) mainittujen pyroteknisten tuotteiden maahantuoja.
- 4 Revision-valittaja jätti 30.4.2020 päivätyllä kirjeellä LPD:lle pyynnön saada täydentää RAPEX-ilmoituksia ja tutustua asiakirja-aineistoon vuoden 1991 yleisen hallintomenettelylain (Allgemeines Verwaltungsverfahrensgesetz 1991, jäljempänä AVG) 17 §:n mukaisesti. Revision-valittaja pyysi, että mainittuja RAPEX-ilmoituksia täydennetään riidanalaisen pyroteknisten tuotteiden eränumeron (badge number) osalta ja että sille annetaan oikeus tutustua RAPEX-ilmoitusmenettelyn asiakirja-aineistoon ja erityisesti RAPEX-ilmoitusten A12/00289/20, A12/00290/20 ja A12/00297/20 kattamien tuotteiden riskiluokitteluun.
- 5 Verwaltungsgericht Wienin (jäljempänä Verwaltungsgericht) valituksenalaisella tuomiolla (joka annettiin Revision-valittajan valitettua hakemuksista 29.6.2020 annetusta LPD:n päätöksestä) hylättiin sekä hakemus, joka koski oikeutta tutustua RAPEX-ilmoitusmenettelyn asiakirja-aineistoon, että RAPEX-ilmoitusten täydentämistä koskeva hakemus. Verwaltungsgerichtshofiin tehty Revision-valitus otettiin tutkittavaksi.
- 6 Verwaltungsgericht totesi perusteluissaan lähinnä, että RAPEX-ilmoitusmenettely käynnistyy markkinavalvontaviranomaisten saatua tietoonsa RAPEXin kannalta

merkityksellisiä tosiseikkoja. Sen jälkeen järjestelmän kautta toimitettava ”nopea varoitusilmoitus” on mahdollinen vain rajat ylittävissä tilanteissa. Toimiessaan markkinavalvontaviranomaisena vuoden 2010 PyroTG:n mukaisesti LPD käytti julkista valtaa. Tässä on tosin kyse hallintotoimen (päätos) ulkopuolisesta hallintotoiminnasta. Nopean tietojenvaihtojärjestelmän RAPEXin ilmoituksia on nimittäin pidettävä käytännön toimina (eli tosiasiallisena hallintotoimintana, jolla pyritään konkreettiseen tulokseen). Hallintotuomioistuimen suorittamasta valvonnasta säädetään kuitenkin vain liittovaltion perustuslain (Bundes-Verfassungsgesetz, B-VG) 131 ja 132 §:ssä, joiden mukaan hallintoviranomaisen päätökseen voi hakea hallintotuomioistuimessa muutosta päätöksen lainvastaisuuden vuoksi vain se, joka väittää, että hänen oikeuksiaan on loukattu kyseisellä päätöksellä.

- 7 Oikeussuoja tuomioistuimissa varmistetaan lähtökohtaisesti siten, että RAPEX-ilmoitusmenettelyn taustalla olevat viranomaisten toimenpiteet voidaan riitauttaa hallintotuomioistuimissa (ja tämän jälkeen ylimmissä tuomioistuimissa), kuten tuoteturvallisuusdirektiivin 2001/95/EY johdanto-osan 37 perustelukappaleessa edellytetään. Lainsäädännöstä ei voida johtaa sellaista tulkintaa, että Itävallan oikeusjärjestyksessä Revision-valittajan kaltaisille talouden toimijoille (ja näin ollen tuotteen valmistajalle tai maahantuojalle) annetaan oikeus hakea asiakirja-aineistoon tutustumista ja RAPEX-ilmoituksen täydentämistä esiin tuotujen seikkojen osalta. Myöskään komission täytäntöönpanopäätöksen (EU) 2019/417 (RAPEX-ohjeet) perusteella ei voida päätellä, että Revision-valittajalla olisi oikeus esittää tällainen hakemus tai että hänellä olisi asianosaisasema RAPEX-ilmoitusmenettelyssä.

Pääasian asianosaisten keskeiset perustelut

- 8 Verwaltungsgerichtin tuomiosta tekemässään valituksessa Revision-valittaja väitti, että julkista valtaa käyttävän LPD:n hallintotoiminta koskee sitä suoraan talouden toimijana ja että sillä on näin ollen Itävallan hallintomenettelylain (AVG:n 8 §) nojalla asianosaiselle kuuluvat oikeudet. Tästä seuraa, että sillä on myös oikeus tutustua RAPEX-ilmoituksia koskevaan asiakirja-aineistoon (AVG:n 17 §:n nojalla). Oikeudesta esittää hakemuksia, jotka koskevat viranomaisten toimintaa RAPEX-ilmoitusmenettelyn yhteydessä, ei ole Verwaltungsgerichtshofin oikeuskäytäntöä. Oikeuskäytäntöä ei ole kertynyt etenkin siitä, voidaanko RAPEX-ohjeista päätellä suoraan, että talouden toimijana, jota asia koskee, Revision-valittajalla on oikeus pyytää oikaisemaan, täydentämään tai peruuttamaan RAPEX-ilmoitus. Oikeuskäytäntöä ei ole myöskään siitä, onko viranomaisten toimintaa vastaan RAPEX-ilmoitusmenettelyssä varmistettu riittävä oikeussuoja tuomioistuimissa. RAPEX-ilmoitusmenettelyn yhteydessä toteutetuilla toimenpiteillä on kuitenkin suora vaikutus Revision-valittajaan talouden toimijana, joka myy tuotteitaan Itävallan ja Euroopan markkinoilla. Riidanalaisten pyroteknisten tuotteiden eränumeroiden puuttuminen lisää tätä vaikutusta. Kaiken oikeussuojan epäämällä viranomaisten toimia vastaan RAPEX-ilmoitusmenettelyssä on merkitys, joka ulottuu nyt

käsiteltävänä olevaa asiaa laajemmalle, koska myös kaikilta muilta talouden toimijoilta evättäisiin vastaava oikeussuoja RAPEX-ilmoitusmenettelyssä.

- 9 LPD väittää vastineessaan Revision-valitukseen lähinnä, että se on poistanut jakelijan pyrotekniset tuotteet markkinoilta. Jakelijan olisi näin ollen mahdollista riitauttaa tämä päätös ja siten viranomaisen toimi hallintotuomioistuimissa ja ylimmissä tuomioistuimissa. LPD viittaa RAPEX-ohjeiden 3.4.3 ja 3.4.3.5 kohtaan ja väittää, että näiden oikeusperustojen pohjalta Revision-valittajalla olisi ollut RAPEX-menettelyn jokaisessa vaiheessa mahdollisuus kääntyä toimivaltaisen elimen eli komission puoleen oikaistakseen tai täydentääkseen toimitettua RAPEX-ilmoitusta. Lisäksi komissio voi RAPEX-ohjeiden 3.4.7.1 kohdan mukaisesti peruuttaa ilmoituksen pysyvästi RAPEXista.

Yhteenveto ennakkoratkaisupyynnön perusteluista

- 10 Ennakkoratkaisupyynnön tarkoituksena on erityisesti selvittää, seuraako RAPEX-ohjeista suoraan, että talouden toimijalla on oikeus hakea RAPEX-ilmoituksen täydentämistä – jolloin on tarvittaessa selvitettävä toimivalta – ja että talouden toimijalla on riittävä oikeussuoja RAPEX-ilmoituksesta johtuvien vaikutusten varalta.
- 11 Verwaltungsgerichtshof katsoo RAPEX-ilmoituksen täydentämistä koskevan oikeuden osalta, että RAPEX-ohjeiden tiettyjen säännösten perusteella voidaan päätellä, että unionin oikeudessa ei ole säädetty talouden toimijan oikeudesta täydentää RAPEX-ilmoitusta ja että tällainen hakemus ei siksi ole mahdollinen.
- 12 Ilmoitusmenettelyyn osallistuneiden toimijoiden ja heidän tehtäviensä osalta todetaan, että talouden toimijat eivät osallistu suoraan ilmoitusten toimittamiseen RAPEX-sovellukseen (II osan 3.3.1 kohta). Ilmoituksen pysyvää peruuttamista RAPEX-sovelluksesta koskevissa säännöksissä vahvistetaan erityisesti, että komissio voi peruuttaa ilmoituksen RAPEXista ainoastaan ilmoittavan jäsenvaltion pyynnöstä, koska kyseisellä jäsenvaltiolla on täysi vastuu järjestelmän kautta välitetyistä tiedoista (RAPEX-ohjeiden II osan 3.4.7.1.2 kohta).
- 13 Tämä voisi merkitä sitä, että asiaa koskevan unionin oikeuden nojalla talouden toimijalla ei ole oikeutta täydentää käsityksensä mukaan epätäydellistä RAPEX-ilmoitusta, vaan RAPEX-ilmoitusmenettely käydään yksinomaan komission ja jäsenvaltioiden (viranomaisten) välillä ilman, että talouden toimijoille annetaan sen yhteydessä omia oikeuksia.
- 14 Siltä osin kuin on kyse toimivallasta ratkaista talouden toimijan hakemus RAPEX-ilmoituksen täydentämiseksi, Verwaltungsgerichtshof katsoo, että tietyt säännökset tukevat sitä, että asianomaisen jäsenvaltion viranomaisilla on toimivalta ratkaista hakemus. Tästä mainittakoon esimerkkeinä RAPEX-ohjeiden II osan 3.2.4 kohta, jonka mukaan ilmoituksen tehnyt jäsenvaltio vastaa tiedoista eikä komissio ole millään tavalla vastuussa toimitetuista tiedoista, tai RAPEX-

ohjeiden I osan 5.4 kohta, jonka mukaan riskinarvioinnin suorittaa tai tarkastaa aina jäsenvaltion viranomainen.

- 15 Toiset säännökset tukevat Verwaltungsgerichtshofin näkemyksen mukaan sen sijaan sitä, että komissiolla on asiassa toimivalta. Tästä ovat esimerkkeinä RAPEX-ohjeiden II osan 3.4.3 ja 3.4.3.2 kohta, joiden mukaan komissio tarkastaa, ovatko ilmoitukset asianmukaisia ja täydellisiä, sekä RAPEX-ohjeiden II osan 3.4.4 kohta, jonka mukaan komissio validoi ja jakelee RAPEX-sovelluksen kautta kaikki ilmoitukset, jotka komissio on arvioinut tutkimuksessa asianmukaisiksi ja täydellisiksi.
- 16 Oikeussuojan osalta on selvitettävä, onko RAPEX-ohjeita tulkittava siten, että pakollista toimenpidettä (eli pyroteknisten tuotteiden palauttamisen järjestämistä jakelijalta, ei Revision-valittajalta maahantuojana) on pidettävä vain lähtökohtana jäsenvaltioiden viranomaisten muille RAPEX-ilmoitusta koskeville tutkimuksille, ja erityisesti, että pakollisen toimenpiteen lisäksi on tarpeen käsitellä ja myöhemmin jakaa RAPEX-ilmoituksen lisätietoja. Tällöin erillinen oikeussuojamenettely olisi todennäköisesti tarpeen.