

**Sag C-626/21****Sammendrag af anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 98, stk. 1, i Domstolens procesreglement****Dato for indlevering:**

11. oktober 2021

**Forelæggende ret:**

Verwaltungsgerichtshof (Østrig)

**Afgørelse af:**

29. september 2021

**Revisionsappellant:**

Funke Sp. zo.o.

**Sagsøgt myndighed i sagen for Verwaltungsgerichtshof Wien:**Landespolizeidirektion Wien**Hovedsagens genstand**

Produktsikkerhed – RAPEX-retningslinjerne – fortolkning – en erhvervsdrivendes ret til at supplere en RAPEX-meddelelse – anmodning – kompetence – retsbeskyttelse ved domstolene

**Genstand og retsgrundlag for forelæggelsen**

Fortolkning af direktiv 2001/95/EF, forordning (EF) nr. 765/2008 og gennemførelsesafgørelse (EU) 2019/417; artikel 267 TEUF

**Præjudicielle spørgsmål**

Skal

- Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2001/95/EF af 3. december 2001 om produktsikkerhed i almindelighed, EFT 2002, L 11, s. 4, som ændret ved forordning (EF) nr. 765/2008, EUT 2008, L 218, s. 30, og forordning (EF) nr. 596/2009, EUT 2009, L 188, s. 14 (herefter »direktiv 2001/95/EF«), navnlig artikel 12 i dette direktiv og bilag II hertil,

- Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 765/2008 af 9. juli 2008 om kravene til akkreditering og markedsovervågning i forbindelse med markedsføring af produkter og om ophævelse af Rådets forordning (EØF) nr. 339/93, EUT 2008, L 218, s. 30 (herefter »forordning nr. 765/2008«), navnlig forordningens artikel 20 og 22, samt

- Kommissionens gennemførelsesafgørelse (EU) 2019/417 af 8. november 2018 om retningslinjer for forvaltningen af EU-systemet for hurtig udveksling af oplysninger (RAPEX), jf. artikel 12 i direktiv 2001/95/EF om produktsikkerhed i almindelighed, og det tilknyttede meddelelssystem, EUT 2019, L 73, s. 121 (herefter »RAPEX-retningslinjerne«), fortolkes således,

1. at der af disse bestemmelser umiddelbart følger en ret for en erhvervsdrivende til at supplere en RAPEX-meddelelse?

2. at Europa-Kommissionen (Kommissionen) har kompetence til at træffe afgørelse om en sådan anmodning?

eller

3. at myndigheden i den pågældende medlemsstat har kompetence til at træffe afgørelse om en sådan anmodning?

(Såfremt det tredje spørgsmål besvares bekræftende)

4. at retsbeskyttelsen ved (nationale) domstole i forbindelse med en sådan afgørelse er tilstrækkelig, når den ikke indrømmes enhver erhvervsdrivende, men kun den erhvervsdrivende, der er berørt af den (obligatoriske) foranstaltning, i forbindelse med den (obligatoriske) foranstaltning, der træffes af myndigheden?

### **Anførte EU-retlige forskrifter**

Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2001/95/EF af 3. december 2001 om produktsikkerhed i almindelighed (herefter »direktiv 2001/95/EF«): artikel 12 og bilag II;

Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 765/2008 af 9. juli 2008 om kravene til akkreditering og markedsovervågning i forbindelse med markedsføring af produkter og om ophævelse af Rådets forordning (EØF) nr. 339/93 (herefter »forordning nr. 765/2008«): artikel 20 og 22;

Kommissionens gennemførelsesafgørelse (EU) 2019/417 af 8. november 2018 om retningslinjer for forvaltningen af EU-systemet for hurtig udveksling af oplysninger (RAPEX), jf. artikel 12 i direktiv 2001/95/EF om produktsikkerhed i almindelighed, og det tilknyttede meddelelssystem (herefter »RAPEX-retningslinjerne«): artikel 1 og bilag.

### **Anførte nationale retsforskrifter**

Bundesgesetz, mit dem polizeiliche Bestimmungen betreffend pyrotechnische Gegenstände und Sätze sowie das Böllerschießen erlassen werden (forbundslov, hvorved der fastsættes politivedtægter vedrørende pyrotekniske artikler og sprængsatser samt affyring af kanoner, Pyrotechnikgesetz 2010, herefter »PyroTG 2010«): §§ 4-6, 27, 27a;

Bundesgesetz zum Schutz vor gefährlichen Produkten (forbundslov til beskyttelse mod farlige produkter, Produktsicherheitsgesetz 2004, herefter »PSG 2004«): §§ 1, 2, 10.

### **Kort fremstilling af de faktiske omstændigheder og retsforhandlingerne**

- 1 Ved en markedsovervågning foretaget af Landespolizeidirektion Wien (politidirektionen i delstaten Wien, Østrig, herefter »LPD«) i medfør af § 27, stk. 1, i Pyrotechnikgesetz 2010 (PyroTG2010) hos en forhandler af pyrotekniske artikler blev det konstateret, at forskellige pyrotekniske artikler, som fandtes på den pågældende forhandlers lager, ikke var sikre for brugere at håndtere. Ved afgørelse blev der over for den pågældende forhandler udstedt et forbud mod at sælge kanonslagene, og der blev udstedt et påbud om tilbagekaldelse af de pågældende artikler i henhold til PyroTG 2010's § 27a, stk. 1, nr. 3.
- 2 Dernæst indledte LPD i sin egenskab af markedsovervågningsmyndighed i medfør af PyroTG 2010 en RAPEX-notifikationsprocedure vedrørende de omhandlede pyrotekniske artikler, og der blev indgivet meddelelser herom til Kommissionen.
- 3 Revisionsappellanten er importør af de pyrotekniske artikler, som RAPEX-meddelelserne omhandlede (meddelelse nummer A12/00297/20, A12/00290/20 og A12/00289/20).
- 4 Ved skrivelse af 30. april 2020 indgav revisionsappellanten anmodninger til LPD om supplerung af RAPEX-meddelelserne og om aktindsigt i henhold til § 17 i Allgemeines Verwaltungsverfahrensgesetz 1991 (den almindelige lov om forvaltningsprocedurer af 1991, herefter »AVG«). I denne forbindelse anmodede revisionsappellanten om, at de nævnte RAPEX-meddelelser blev suppleret med batchnumrene (»badge number«) på de omhandlede pyrotekniske artikler, samt om indsigt i akterne i RAPEX-notifikationsproceduren, navnlig risikoklassificeringen af de i RAPEX-meddelelserne A12/00289/20, A12/00290/20 og A12/00297/20 omhandlede produkter.
- 5 Ved den appellerede afgørelse truffet af Verwaltungsgericht Wien (den regionale forvaltningsdomstol i Wien, Østrig) (efter revisionsappellantens klage over LPD's afgørelse af 29.6.2020 vedrørende disse anmodninger) blev der i denne sag givet afslag på både anmodningen om aktindsigt i RAPEX-notifikationsproceduren og anmodningen om supplerung af RAPEX-meddelelserne. Der blev givet tilladelse til revisionsanke til Verwaltungsgerichtshof (forvaltningsdomstol, Østrig).

- 6 I sin begrundelse anførte Verwaltungsgericht (regional forvaltningsdomstol) i det væsentlige, at RAPEX-notifikationsproceduren begynder med, at markedsovervågningsmyndigheden får kendskab til et RAPEX-relevant forhold. Den »hurtige varsling«, der skal finde sted i dette system, kommer kun i betragtning, når der foreligger en grænseoverskridende situation. LPD udøvede sin myndighed som markedsovervågningsmyndighed i medfør af PyroTG 2010. Der var imidlertid tale om en administrativ handling, som ikke udgjorde en forvaltningsakt (afgørelse). Meddelelser inden for RAPEX-systemet for hurtig varsling skal nemlig kvalificeres som en konkret handling (»Realakt«, dvs. en simpel administrativ handling, der tager sigte på et konkret resultat). Forfatningen hjemler dog kun en kontrol ved forvaltningsdomstolene inden for rammerne af artikel 131 og 132 i Bundes-Verfassungsgesetz (forbundsforfatningsloven (B-VG)), hvorefter kun den, som anser sine rettigheder for tilsidesat ved en forvaltningsmyndigheds afgørelse, kan klage over afgørelsen.
- 7 Principielt er den retsbeskyttelse ved domstolene, som er foreskrevet i 37. betragtning til produktsikkerhedsdirektiv 2001/95/EF, sikret ved, at de myndighedsforanstaltninger, der ligger til grund for RAPEX-notifikationsproceduren, kan indbringes for forvaltningsdomstolene (og dernæst for de offentlig-retlige domstole). Det kan ikke udledes af lovbestemmelserne, at erhvervsdrivende som revisionsappellanten (dvs. producenten eller importøren af et produkt) i den østrigske retsorden er indrømmet en ret til at indgive anmodninger vedrørende de fremførte punkter med henblik på aktindsigt henholdsvis supplerings af RAPEX-meddelelsen. Kommissionens gennemførelsesafgørelse (EU) 2019/417 (RAPEX-retningslinjerne) giver imidlertid heller ikke holdepunkter for en antagelse, hvorefter revisionsappellanten har ret til at indgive anmodninger henholdsvis har partsrettigheder i RAPEX-notifikationsproceduren.

### **De væsentligste argumenter, der anføres af hovedsagens parter**

- 8 I revisionsankesagen ved Verwaltungsgerichtshof (forvaltningsdomstol) til prøvelse af dommen afsagt af Verwaltungsgericht (appeldomstol i forvaltningsretlige sager) har revisionsappellanten gjort gældende, at denne i sin egenskab af erhvervsdrivende er direkte materielt berørt af LPD's administrative myndighedshandling og derfor har partsrettigheder i henhold til de østrigske forvaltningsretlige regler (AVG's § 8). Ifølge revisionsappellanten kan retten til aktindsigt i RAPEX-meddelelserne (i henhold til AVG's § 17) også udledes heraf. Der foreligger ingen retspraksis fra Verwaltungsgerichtshof (forvaltningsdomstol) om retten til at indgive anmodninger vedrørende myndighedens handlinger på grundlag af RAPEX-notifikationsproceduren. Navnlig mangler der retspraksis vedrørende spørgsmålet om, hvorvidt revisionsappellanten som berørt erhvervsdrivende af RAPEX-retningslinjerne direkte kan udlede en ret til at indgive anmodning om berigtigelse eller supplerings henholdsvis om tilbagetrækning af en RAPEX-meddelelse. Der findes heller ingen retspraksis om, hvorvidt der er sikret en tilstrækkelig retsbeskyttelse ved domstolene med hensyn

til udøvelse af offentlig myndighed. Det var netop foranstaltningerne i RAPEX-notifikationsproceduren, som direkte påvirkede revisionsappellantens mulighed for i sin egenskab af erhvervsdrivende at afsætte sine produkter på det østrigske og europæiske marked. Dette blev forstærket som følge af de manglende batchnumre på de omhandlede pyrotekniske artikler. Nægtelsen af enhver form for retsbeskyttelse i myndighedernes RAPEX-notifikationsprocedure bør tillægges betydning, der går videre end det konkrete tilfælde, idet enhver anden erhvervsdrivende ligeledes nægtes den tilsvarende retsbeskyttelse i en RAPEX-notifikationsprocedure.

- 9 LPD har i sit svarskrift i revisionsankesagen i det væsentlige gjort gældende, at LPD har fjernet de pyrotekniske artikler fra markedet over for forhandleren. Forhandleren kunne således frit have anfægtet denne afgørelse og dermed have indbragt myndighedsforanstaltningen for forvaltningsdomstolene og de offentlig-retlige domstole. Med henvisning til punkt 3.4.3 og 3.4.3.5 i RAPEX-retningslinjerne har LPD gjort gældende, at revisionsappellanten på dette retsgrundlag på ethvert stade i RAPEX-proceduren havde haft mulighed for at henvende sig til den kompetente myndighed, nemlig Kommissionen, med henblik på at udvirke en berigtigelse/supplering af den indgivne RAPEX-meddelelse. Endvidere kan Kommissionen i henhold til punkt 3.4.7.1. i RAPEX-retningslinjerne slette en meddelelse permanent i RAPEX-systemet.

#### **Kort fremstilling af begrundelsen for forelæggelsen**

- 10 Anmodningen om præjudiciel afgørelse tager navnlig sigte på at få afklaret, om der af RAPEX-retningslinjerne direkte følger en ret for den erhvervsdrivende til at supplere en RAPEX-meddelelse – hvilket i givet fald kræver en afklaring af kompetencespørgsmålet – og en tilstrækkelig retsbeskyttelse ved domstolene for den erhvervsdrivende mod gener som følge af en RAPEX-meddelelse.
- 11 For så vidt angår retten til at supplere RAPEX-meddelelsen finder Verwaltungsgerichtshof (forvaltningsdomstol), at nogle bestemmelser i RAPEX-retningslinjerne peger i retning af, at EU-retten ikke fastsætter en ret for en erhvervsdrivende til at supplere en RAPEX-meddelelse, og at en anmodning herom derfor er udelukket.
- 12 Det anføres således om aktører og roller i notifikationsprocessen, at erhvervsdrivende ikke er direkte involveret i indsendelsen af meddelelser i RAPEX-applikationen (del II, afsnit 3.3.1.). Navnlig anføres det i bestemmelserne vedrørende permanent sletning af en meddelelse i RAPEX-applikationen, at Kommissionen kun kan slette meddelelser i RAPEX-applikationen efter anmodning herom fra den meddelende medlemsstat, idet sidstnævnte påtager sig det fulde ansvar for de oplysninger, der formidles gennem systemet (RAPEX-retningslinjernes del II, afsnit 3.4.7.1.2.).
- 13 Dette kan betyde, at den erhvervsdrivende i henhold til den relevante EU-lovgivning ikke har ret til at supplere en RAPEX-meddelelse, som efter den

erhvervsdrivendes opfattelse er ufuldstændig, men at RAPEX-notifikationsproceduren udelukkende involverer Kommissionen og (myndighederne i) medlemsstaterne, uden at de erhvervsdrivende indrømmes egne rettigheder i denne forbindelse.

- 14 For så vidt angår kompetencen til at træffe afgørelse om en erhvervsdrivendes anmodning om at supplere en RAPEX-meddelelse finder Verwaltungsgerichtshof (forvaltningsdomstol), at nogle bestemmelser taler for, at myndigheden i den pågældende medlemsstat har kompetencen til at træffe afgørelse om en anmodning. Eksempler herpå er RAPEX-retningslinjernes del II, afsnit 3.2.4., hvorefter den medlemsstat, der foretager meddelelsen, er ansvarlig for de meddelte oplysninger og Kommissionen ikke påtager sig noget ansvar for de formidlede oplysninger, eller RAPEX-retningslinjernes del I, afsnit 5.4., hvorefter risikovurderingen altid foretages eller kontrolleres af myndigheden i medlemsstaten.
- 15 Andre bestemmelser taler efter Verwaltungsgerichtshofs (forvaltningsdomstol) opfattelse for, at en sådan kompetence tilkommer Kommissionen. Eksempler herpå er RAPEX-retningslinjernes del II, afsnit 3.4.3. og 3.4.3.2., hvorefter Kommissionen skal gennemgå meddelelser for at sikre, at de er korrekte og fuldstændige, og RAPEX-retningslinjernes del II, afsnit 3.4.4., hvorefter Kommissionen via RAPEX-applikationen validerer og formidler alle meddelelser, der på grundlag af undersøgelsen vurderes at være korrekte og fuldstændige.
- 16 For så vidt angår retsbeskyttelsen ved domstolene skal det afklares, om RAPEX-retningslinjerne skal fortolkes således, at den obligatoriske foranstaltning (dvs. påbuddet om tilbagekaldelse af de pyrotekniske artikler over for forhandleren, og ikke over for revisionsappellanten i dennes egenskab af importør) kun skal anses for udgangspunkt for yderligere undersøgelser, som foretages af medlemsstaternes myndigheder med henblik på en RAPEX-meddelelse, og at der navnlig i RAPEX-meddelelsen behandles og efterfølgende formidles yderligere oplysninger ud over den obligatoriske foranstaltning. I så fald må det vel antages, at en særskilt procedure for retsbeskyttelse er påkrævet.