

**Zaak C-626/21**

**Samenvatting van een verzoek om een prejudiciële beslissing overeenkomstig artikel 98, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering van het Hof van Justitie**

**Datum van indiening:**

11 oktober 2021

**Verwijzende rechter:**

Verwaltungsgerichtshof (Oostenrijk)

**Datum van de verwijzingsbeslissing:**

29 september 2021

**Verzoekster tot Revision:**

Funke Sp. zo.o.

**Verwerende instantie voor het Verwaltungsgericht Wien:**

Landespolizeidirektion Wien

---

**Voorwerp van het hoofdgeding**

Productveiligheid – Rapex-richtsnoeren – Uitlegging – Recht van een marktdeelnemer op aanvulling van een Rapex-kennisgeving – Verzoek – Bevoegdheid – Rechterlijke bescherming

**Voorwerp en rechtsgrondslag van de prejudiciële verwijzing**

Uitlegging van richtlijn 2001/95/EG, verordening (EG) nr. 765/2008 en uitvoeringsbesluit (EU) 2019/417; artikel 267 VWEU

**Prejudiciële vragen**

Dienen

- richtlijn 2001/95/EG van het Europees Parlement en de Raad van 3 december 2001 inzake algemene productveiligheid (PB 2002, L 11, blz. 4), in de versie zoals gewijzigd bij verordening (EG) nr. 765/2008 (PB 2008, L 218,

blz. 30) en bij verordening (EG) nr. 596/2009 (PB 2009, L 188, blz. 14) (hierna: „productveiligheidsrichtlijn”), en met name artikel 12 en bijlage II,

- verordening (EG) nr. 765/2008 van het Europees Parlement en de Raad van 9 juli 2008 tot vaststelling van de eisen inzake accreditatie en markttoezicht betreffende het verhandelen van producten en tot intrekking van verordening (EEG) nr. 339/93 (PB 2008, L 218, blz. 30; hierna: „markttoezichtverordening”), en met name de artikelen 20 en 22, alsmede

- uitvoeringsbesluit (EU) 2019/417 van de Commissie van 8 november 2018 tot vaststelling van richtsnoeren voor het beheer van het systeem van de Europese Unie voor snelle uitwisseling van informatie (Rapex) uit hoofde van artikel 12 van richtlijn 2001/95/EG inzake algemene productveiligheid en het bijbehorende kennisgevingssysteem (PB 2019, L 73, blz. 121; hierna: „Rapex-richtsnoeren”) aldus te worden uitgelegd dat

1. het recht van een marktdeelnemer op aanvulling van een Rapex-kennisgeving rechtstreeks uit deze voorschriften voortvloeit?
2. de Europese Commissie bevoegd is om op een dergelijk verzoek te beslissen?

dan wel

3. de autoriteit van de betrokken lidstaat bevoegd is om op een dergelijk verzoeken te beslissen?

(Indien de derde vraag bevestigend wordt beantwoord:)

4. de (nationale) rechterlijke bescherming tegen een dergelijke beslissing toereikend is, wanneer deze niet aan eenieder wordt geboden, maar uitsluitend aan de door de (verplichte) maatregel geraakte marktdeelnemer tegen de door de autoriteit vastgestelde (verplichte) maatregel?

### **Aangevoerde bepalingen van Unierecht**

Richtlijn 2001/95/EG van het Europees Parlement en de Raad van 3 december 2001 inzake algemene productveiligheid (hierna: „productveiligheidsrichtlijn”): artikel 12 en bijlage II;

Verordening (EG) nr. 765/2008 van het Europees Parlement en de Raad van 9 juli 2008 tot vaststelling van de eisen inzake accreditatie en markttoezicht betreffende het verhandelen van producten en tot intrekking van verordening (EEG) nr. 339/93 (hierna: „markttoezichtverordening”): artikelen 20 en 22;

Uitvoeringsbesluit (EU) 2019/417 van de Commissie van 8 november 2018 tot vaststelling van richtsnoeren voor het beheer van het systeem van de Europese Unie voor snelle uitwisseling van informatie (Rapex) uit hoofde van artikel 12 van

richtlijn 2001/95/EG inzake algemene productveiligheid en het bijbehorende kennisgevingssysteem (hierna: „Rapex-richtsnoeren”): artikel 1 en bijlage.

### **Aangevoerde bepalingen van nationaal recht**

Bundesgesetz, mit dem polizeiliche Bestimmungen betreffend pyrotechnische Gegenstände und Sätze sowie das Böllerschießen erlassen werden (Pyrotechnikgesetz 2010 – PyroTG 2010) [federale wet tot vaststelling van politievoorschriften betreffende pyrotechnische artikelen en explosieven alsmede saluutschoten (Böllerschießen); wet op de pyrotechniek 2010]: §§ 4-6, 27, 27a;

Bundesgesetz zum Schutz vor gefährlichen Produkten (Produktsicherheitsgesetz 2004 – PSG 2004) (federale wet tot bescherming tegen gevaarlijke producten; wet op de productveiligheid 2004): §§ 1, 2, 10.

### **Korte weergave van de feiten en van de procedure**

- 1 Bij de uitoefening van het markttoezicht door de Landespolizeidirektion Wien (regionaal directoraat van de politie van Wenen; hierna: „LPD”) krachtens § 27, lid 1, van Pyrotechnikgesetz 2010 (PyroTG 2010) (wet op de pyrotechniek 2010; hierna: „PyroTG 2010”) bij een handelaar in pyrotechnische artikelen werd vastgesteld dat deze diverse pyrotechnische artikelen in voorraad had die voor gebruikers niet veilig waren. Bij besluit werd aan de betrokken handelaar een verkoopverbod van het knalvuurwerk opgelegd en werd hij krachtens § 27a, lid 1, punt 3, PyroTG 2010 verplicht om deze artikelen terug te roepen.
- 2 Later heeft de LPD als markttoezichtautoriteit in de zin van PyroTG 2010 met betrekking tot de afgekeurde pyrotechnische artikelen een Rapex-kennisgevingsprocedure ingeleid en zijn de betreffende kennisgevingen bij de Commissie gedaan.
- 3 Verzoekster in Revision (hierna: „verzoekster”) is importeur van de pyrotechnische artikelen waarop de Rapex-kennisgevingen betrekking hebben (kennisgevingen onder de nummers A12/00297/20, A12/00290/20 en A12/00289/20).
- 4 Bij brief van 30 april 2020 heeft zij bij de LPD verzoeken ingediend voor de aanvulling van de Rapex-kennisgevingen en voor inzage in het dossier krachtens § 17 van Allgemeine Verwaltungsverfahrensgesetz 1991 – AVG (algemene wet inzake administratieve procedures 1991; hierna: „AVG”). Verzoekster heeft daarbij verzocht om aanvulling van voornoemde Rapex-kennisgevingen door de aanvulling van de chargenummers („badge number”) van de afgekeurde pyrotechnische artikelen alsmede om inzage in het dossier van de Rapex-kennisgevingsprocedure, met name met betrekking tot de risicobeoordeling van de producten waarop Rapex-kennisgevingen A12/00289/20, A12/00290/20 en A12/00297/20 betrekking hebben.

- 5 Bij de bestreden uitspraak van het Verwaltungsgericht Wien (bestuursrechter in eerste aanleg Wenen, Oostenrijk; hierna: „Verwaltungsgericht”) werden in deze zaak (nadat verzoekster beroep had ingesteld tegen het besluit van 29 juni 2020 van de LPD inzake deze verzoeken) zowel het verzoek om inzage in het dossier van de Rapex-kennisgevingsprocedure als het verzoek om aanvulling van de Rapex-kennisgevingen afgewezen. Het beroep tot Revision bij het Verwaltungsgerichtshof (hoogste bestuursrechter, Oostenrijk) is ontvankelijk verklaard.
- 6 In de motivering heeft het Verwaltungsgericht in wezen uiteengezet dat de Rapex-kennisgevingsprocedure aanvangt wanneer de markttoezichtautoriteit kennis heeft gekregen van voor Rapex relevante feiten. De „snelle waarschuwing” waarin dit systeem voorziet, is alleen aan de orde bij grensoverschrijdende situaties. De LPD heeft als markttoezichtautoriteit in de zin van PyroTG 2010 van overheidswege gehandeld. Bij dit bestuurlijk optreden was er echter geen sprake van een administratieve handeling (besluit). Kennisgevingen in het Rapex-systeem voor snelle waarschuwingen moeten namelijk worden aangemerkt als feitelijke handelingen (te weten eenvoudig handelen van een bestuursorgaan, gericht op een feitelijk resultaat). Een administratiefrechtelijke toetsing is alleen in het kader van de artikelen 131 en 132 van het Bundes-Verfassungsgesetz (B-VG) (federale grondwet) grondwettelijk geregeld. Volgens deze bepalingen kan tegen een besluit van een bestuursorgaan uitsluitend door een persoon die stelt dat door dit besluit inbreuk op zijn rechten is gemaakt, beroep wegens onrechtmatigheid bij de bestuursrechter worden ingesteld.
- 7 In beginsel is de rechterlijke bescherming, die dient te worden geboden overeenkomstig overweging 37 van de productveiligheidsrichtlijn 2001/95/EG, gewaarborgd doordat de aan de Rapex-kennisgevingsprocedure ten grondslag liggende maatregelen van de autoriteiten bij een Verwaltungsgericht (bestuursrechter in eerste aanleg), en vervolgens bij een Gerichtshof des öffentlichen Rechts (rechterlijke instantie voor publiekrecht) kan worden aangevochten. Uit de wettelijke bepalingen kan niet worden opgemaakt dat de Oostenrijkse rechtsorde marktdeelnemers als verzoekster (dus de producent of importeur van een product) het recht verleent om met het oog op de aangevoerde elementen een verzoek in te dienen betreffende inzage in het dossier of aanvulling van de Rapex-kennisgeving. Evenwel biedt ook uitvoeringsbesluit (EU) 2019/417 van de Commissie (Rapex-richtsnoeren) geen aanknopingspunten voor de aanname dat verzoekster het recht heeft om een dergelijk verzoek in te dienen of dat haar in de Rapex-kennisgevingsprocedure de hoedanigheid van partij kan worden toegekend.

### **Voornaamste argumenten van partijen in het hoofdgeding**

- 8 In het tegen de uitspraak van het Verwaltungsgericht ingestelde beroep tot Revision bij het Verwaltungsgerichtshof heeft verzoekster aangevoerd dat zij in casu als marktdeelnemer rechtstreeks is geraakt door het bestuurlijk optreden van

de LPD als overheid, en zij derhalve naar Oostenrijks bestuursprocesrecht (§ 8 AVG) de rechten van een partij heeft. Daaruit vloeit (krachtens § 17 AVG) tevens het recht voort op inzage in het dossier van de Rapex-kennisgevingen. Er bestaat geen rechtspraak van het Verwaltungsgerichtshof inzake het recht op het indienen van verzoeken met betrekking tot het optreden van autoriteiten in het kader van de Rapex-kennisgevingsprocedure. Met name ontbreekt het aan rechtspraak met betrekking tot de vraag of rechtstreeks uit de Rapex-richtsnoeren kan worden afgeleid dat verzoekster als geraakte marktdeelnemer het recht heeft om een verzoek in te dienen tot rectificatie of aanvulling dan wel tot intrekking van een Rapex-kennisgeving. Evenmin bestaat rechtspraak met betrekking tot de vraag of de rechterlijke bescherming in verband met het optreden van autoriteiten in het kader van de Rapex-kennisgevingsprocedure toereikend gewaarborgd is. Juist door de maatregelen in het kader van de Rapex-kennisgevingsprocedure wordt verzoekster als marktdeelnemer rechtstreeks beperkt in haar mogelijkheden om haar producten op de Oostenrijkse en de Europese markt te verkopen. Dit is des te meer het geval door het ontbreken van chargenummers van de afgekeurde pyrotechnische artikelen. Aan het ontbreken van elke vorm van rechterlijke bescherming in het kader van de administratieve Rapex-kennisgevingsprocedure moet een betekenis worden toegekend die verder reikt dan deze concrete zaak, aangezien ook aan elke andere marktdeelnemer in een Rapex-kennisgevingsprocedure de passende rechtsbescherming zou worden geweigerd.

- 9 De LPD voert in haar memorie van antwoord in wezen aan dat de LPD de pyrotechnische artikelen bij de handelaar uit de handel heeft genomen. De handelaar had bijgevolg de mogelijkheid om dit besluit aan te vechten en zo voor de Verwaltungsgerichten en de Gerichtshöfen des öffentlichen Rechts op te komen tegen de maatregel van de autoriteiten. Onder verwijzing naar de punten 3.4.3 en 3.4.3.5 van de Rapex-richtsnoeren voert de LPD aan dat verzoekster op deze rechtsgrondslagen op elk moment tijdens de Rapex-procedure de mogelijkheid had om zich tot de bevoegde instantie, zijnde de Commissie, te wenden met een verzoek tot rectificatie of aanvulling van de gedane Rapex-kennisgeving. Voorts kan de Commissie krachtens punt 3.4.7.1 van de Rapex-richtsnoeren een kennisgeving definitief uit Rapex schrappen.

### **Korte uiteenzetting van de motivering van de verwijzingsbeslissing**

- 10 Met dit verzoek om een prejudiciële beslissing wordt met name beoogd opheldering te verkrijgen omtrent de vraag of een marktdeelnemer rechtstreeks aan de Rapex-richtsnoeren het recht kan ontnemen om een verzoek tot aanvulling van een Rapex-kennisgeving in te dienen – waarbij in voorkomend geval de bevoegdheid ter zake moet worden gepreciseerd – en of de marktdeelnemer afdoende rechterlijke bescherming geniet tegen de belemmeringen die voortvloeien uit een Rapex-kennisgeving.
- 11 Wat het recht op aanvulling van de Rapex-kennisgeving betreft, is het Verwaltungsgerichtshof van mening dat enige bepalingen van de Rapex-

richtsnoeren erop lijken te wijzen dat het Unierecht niet voorziet in een recht voor een marktdeelnemer op aanvulling van een Rapex-kennisgeving, en een verzoek daartoe derhalve niet ontvankelijk is.

- 12 Zo wordt bijvoorbeeld met betrekking tot de bij het kennisgevingsproces betrokken actoren en hun rol bepaald dat marktdeelnemers niet rechtstreeks betrokken zijn bij de indiening van kennisgevingen via de Rapex-toepassing (deel II, punt 3.3.1). In het bijzonder wordt omtrent de definitieve schrapping van een kennisgeving uit Rapex bepaald dat de Commissie kennisgevingen alleen op verzoek van de kennisgevende lidstaat uit Rapex mag schrappen, aangezien die lidstaat volledig verantwoordelijk is voor de via het systeem verzonden informatie (deel II, punt 3.4.7.1.2, van de Rapex-richtsnoeren).
- 13 Dit kan betekenen dat de marktdeelnemer krachtens het toepasselijke Unierecht geen recht heeft op aanvulling van een naar zijn mening onvolledige Rapex-kennisgeving, maar de Rapex-kennisgevingsprocedure uitsluitend tussen de Commissie en de (autoriteiten van de) lidstaten wordt gevoerd, zonder dat de marktdeelnemers daarbij eigen rechten worden toegekend.
- 14 Wat betreft de bevoegdheid om te beslissen over een verzoek van een marktdeelnemer tot aanvulling van een Rapex-kennisgeving is het Verwaltungsgerichtshof van mening dat enige bepalingen ervoor pleiten dat de autoriteit van de betrokken lidstaat bevoegd is om over een dergelijk verzoek te beslissen. Voorbeelden hiervan zijn deel II, punt 3.2.4, van de Rapex-richtsnoeren, waarin wordt bepaald dat de kennisgevende lidstaat verantwoordelijk is voor de verstrekte informatie en de Commissie niet de verantwoordelijkheid neemt voor de toegezonden informatie, en deel I, punt 5.4, van de Rapex-richtsnoeren, waarin wordt bepaald dat de risicobeoordeling altijd wordt uitgevoerd of gecontroleerd door de autoriteit van een lidstaat.
- 15 Andere bepalingen pleiten er volgens het Verwaltungsgerichtshof daarentegen voor dat die bevoegdheid bij de Commissie ligt. Voorbeelden hiervan zijn deel II, punten 3.4.3 en 3.4.3.2, van de Rapex-richtsnoeren, waarin wordt bepaald dat de Commissie kennisgevingen dient te controleren om zeker te zijn dat deze juist en volledig zijn, alsmede deel II, punt 3.4.4, van de Rapex-richtsnoeren, waarin wordt bepaald dat alle kennisgevingen die de Commissie bij de beoordeling volledig heeft bevonden, door de Commissie worden gevalideerd en via de Rapex-toepassing worden verspreid.
- 16 Wat betreft de rechterlijke bescherming dient te worden verduidelijkt of de Rapex-richtsnoeren aldus moeten worden uitgelegd dat de verplichte maatregel (te weten de tegen de handelaar, en niet tegen verzoekster als importeur, genomen maatregel, zijnde de verplichting om de pyrotechnische artikelen terug te roepen) slechts kan worden beschouwd als uitgangspunt voor nader onderzoek door de bevoegde autoriteiten van de lidstaten voor een Rapex-kennisgeving, en in het bijzonder of naast de verplichte maatregel aanvullende informatie in de Rapex-



kennisgeving wordt opgenomen en vervolgens wordt verspreid. In dat geval lijkt een afzonderlijke beroepsmogelijkheid noodzakelijk.

WERKDOCUMENT