

Mål C-626/21**Sammanfattning av begäran om förhandsavgörande i enlighet med artikel 98.1 i domstolens rättegångsregler****Datum för ingivande:**

11 oktober 2021

Domstol som begär förhandsavgörande:

Verwaltungsgerichtshof (Österrike)

Datum för beslutet att begära förhandsavgörande:

29 september 2021

Klagande:

Funke Sp. zo.o.

Motpart:Landespolizeidirektion Wien**Saken i det nationella målet**

Produktsäkerhet – Rapexriktlinjerna – Tolkning – En ekonomisk aktörs rätt att komplettera en Rapexunderrättelse – Begäran – Behörighet – Domstolsskydd

Syfte med och rättslig grund för begäran om förhandsavgörande

Tolkning av direktiv 2001/95/EG, förordning (EG) nr 765/2008 och genomförandebeslut (EU) 2019/417; artikel 267 FEUF

Tolkningsfrågor

Ska

- Europaparlamentets och rådets direktiv 2001/95/EG av den 3 december 2001 om allmän produktsäkerhet, EGT L 11, 2002, s. 4, i dess lydelse enligt förordning (EG) nr 765/2008, EUT L 218, 2008, s. 30, och förordning (EG) nr 596/2009, EUT L 188, 2009, s. 14, (nedan kallat direktivet om produktsäkerhet) särskilt artikel 12 i direktivet och bilaga II till detsamma,

- Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 765/2008 av den 9 juli 2008 om krav för ackreditering och marknads kontroll i samband med saluföring av produkter och upphävande av rådets förordning (EEG) nr 339/93, EUT L 218, 2008, s. 30, (nedan kallad förordningen om marknads kontroll) särskilt artiklarna 20 och 22 däri, samt

- kommissionens genomförandebeslut (EU) 2019/417 av den 8 november 2018 om fastställande av riktlinjer för förvaltningen av Europeiska unionens system för snabbt informationsutbyte (Rapex) upprättade enligt artikel 12 i direktiv 2001/95/EG om allmän produktsäkerhet och dess underrättelsesystem, EUT L 73, 2019, s. 121, (nedan kallade Rapexriktlinjerna) tolkas på så sätt

1. att en ekonomisk aktörs rätt att komplettera en Rapexunderrättelse följer direkt av dessa bestämmelser?

2. att Europeiska kommissionen är behörig att besluta om en sådan begäran?

eller

3. att myndigheten i respektive medlemsstat är behörig att besluta om en sådan begäran?

(Om fråga 3 besvaras jakande)

4. att det (nationella) domstolsskyddet mot ett sådant beslut är tillräckligt, om det inte beviljas varje ekonomisk aktör i fråga om den (obligatoriska) åtgärd som myndigheten har vidtagit, utan endast den ekonomiska aktör som berörs av den (obligatoriska) åtgärden?

Anförda unionsbestämmelser

Europaparlamentets och rådets direktiv 2001/95/EG av den 3 december 2001 om allmän produktsäkerhet: artikel 12 och bilaga II

Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 765/2008 av den 9 juli 2008 om krav för ackreditering och marknads kontroll i samband med saluföring av produkter och upphävande av förordning (EEG) nr 339/93: artiklarna 20 och 22

Kommissionens genomförandebeslut (EU) 2019/417 av den 8 november 2018 om fastställande av riktlinjer för förvaltningen av Europeiska unionens system för snabbt informationsutbyte (Rapex) upprättade enligt artikel 12 i direktiv 2001/95/EG om allmän produktsäkerhet och dess underrättelsesystem (nedan kallat Rapexriktlinjerna): artikel 1 och bilagan.

Anförda nationella bestämmelser

Bundesgesetz, mit dem polizeiliche Bestimmungen betreffend pyrotechnische Gegenstände und Sätze sowie das Böllerschießen erlassen werden (Pyrotechnikgesetz 2010) (den federala lagen genom vilken ordningsbestämmelser avseende pyrotekniska artiklar och sprängsatser samt skjutning med salutkanoner utfärdas (2010 års lag om pyroteknik) (nedan kallad PyroTG 2010)): 4–6, 27 och 27a §§

Bundesgesetz zum Schutz vor gefährlichen Produkten (Produktsicherheitsgesetz 2004 – PSG 2004) (den federala lagen om skydd mot farliga produkter (2004 års lag om produktsäkerhet)): 1, 2 och 10 §§

Kortfattad redogörelse för de faktiska omständigheterna och förfarandet i det nationella målet

- 1 I samband med en marknadskontroll som genomfördes av Landespolizeidirektion Wien (den regionala polismyndigheten i Wien) (nedan kallad LPD) i enlighet med 27 § stycke 1 PyroTG 2010) hos en återförsäljare av pyrotekniska artiklar konstaterades det att olika pyrotekniska artiklar som fanns i lager hos denna återförsäljare inte var säkra för användaren. Genom beslut utfärdades förbud för den berörda återförsäljaren att sälja de ljudalstrande produkterna, och det begärdes att artiklarna skulle återkallas i enlighet med 27a stycke 1 led 3 PyroTG 2010.
- 2 Därefter inledde LPD i egenskap av marknadskontrollmyndighet enligt PyroTG 2010 ett underrättelseförfarande genom Rapex avseende de ifrågasatta pyrotekniska artiklarna, och motsvarande underrättelser lämnades till kommissionen.
- 3 Klaganden, Funke Sp. zo.o. (nedan kallad Funke), importerar de pyrotekniska artiklar som är föremål för Rapexunderrättelserna (underrättelserna nummer A12/00297/20, A12/00290/20 och A12/00289/20).
- 4 Genom en skrivelse av den 30 april 2020 lämnade Funke en begäran till LPD om komplettering av Rapexunderrättelserna och om tillgång till handlingar i enlighet med 17 § Allgemeines Verwaltungsverfahrensgesetz 1991 (1991 års allmänna förvaltningsprocesslag) (nedan kallad AVG). Funke lämnade härvid en begäran om komplettering av de nämnda Rapexunderrättelserna genom tillägg av satsnumren ("badge number") på de ifrågasatta pyrotekniska artiklarna och om tillgång till handlingarna i underrättelseförfarandet genom Rapex, särskilt till riskklassificeringen av de produkter som omfattades av Rapexunderrättelserna A12/00289/20, A12/00290/20 och A12/00297/20.
- 5 Genom den överklagade domen från Verwaltungsgericht Wien (nedan kallad Verwaltungsgericht) avslogs i detta ärende (efter överklagande från Funke av det beslut som LPD meddelade den 29 juni 2020) både begäran om tillgång till handlingarna i underrättelseförfarandet genom Rapex och begäran om

komplettering av Rapexunderrättelserna. Prövningstillstånd beviljades för överklagandet till Verwaltungsgerichtshof.

- 6 I motiveringen förklarade Verwaltungsgericht i huvudsak att underrättelseförfarandet genom Rapex inleds genom att marknadskontrollmyndigheten får kännedom om faktiska omständigheter som är relevanta för Rapex. Den ”snabbvarning” som ska utfärdas i detta system kommer endast i fråga när det rör sig om en gränsöverskridande situation. Som marknadskontrollmyndighet enligt PyroTG 2010 agerade LPD i egenskap av offentlig myndighet. Dock är det fråga om administrativ verksamhet och inte om ett förvaltningsbeslut. Underrättelser i Rapexsystemet för snabbt informationsutbyte ska nämligen klassificeras som konkreta handlingar (det vill säga som ren administrativ verksamhet som syftar till ett konkret resultat). En kontroll som utförs av förvaltningsdomstol föreskrivs i författningsrätten dock bara inom ramen för artiklarna 131 och 132 Bundes-Verfassungsgesetz (B-VG) (den federala författningslagen), enligt vilka endast de som gör gällande att deras rättigheter har kränkts genom beslutet kan väcka talan på grund av lagstridighet vid förvaltningsdomstol mot en förvaltningsmyndighets beslut.
- 7 I princip säkerställs det domstolsskydd som krävs enligt skäl 37 i direktiv 2001/95/EG om produktsäkerhet, genom att de myndighetsåtgärder som ligger till grund för underrättelseförfarandet genom Rapex kan ifrågasättas vid förvaltningsdomstolarna (och därefter vid domstolar för offentlig rätt i högsta instans). Det framgår inte av lagbestämmelserna att sådana ekonomiska aktörer som Funke (det vill säga tillverkaren eller importören av en produkt) har rätt att lämna en begäran avseende de punkter som görs gällande i fråga om tillgång till handlingar och komplettering av en Rapexunderrättelse enligt den österrikiska rättsordningen. Kommissionens genomförandebeslut (EU) 2019/417 (Rapexriktlinjerna) ger emellertid inte heller stöd för att Funke skulle ha rätt att lämna en begäran eller ha partsställning i underrättelseförfarandet genom Rapex.

Parternas huvudargument

- 8 I överklagandet av Verwaltungsgerichts dom till Verwaltungsgerichtshof gjorde Funke gällande att denna i egenskap av ekonomisk aktör är direkt berörd i ärendet genom LPD:s agerande i egenskap av offentlig myndighet och således har partsrättigheter enligt österrikisk förvaltningsrätt (8 § AVG). Av detta följer (enligt 17 § AVG) även rätten att få tillgång till Rapexunderrättelserna. När det gäller rätten att väcka talan avseende en myndighets agerande enligt underrättelseförfarandet genom Rapex finns det ingen rättspraxis från Verwaltungsgerichtshof. Det saknas i synnerhet rättspraxis beträffande frågan huruvida det framgår direkt av Rapexriktlinjerna att Funke i egenskap av ekonomisk aktör har rätt att begära korrigerande eller kompletterande eller rätt att återkalla en Rapexunderrättelse. Det finns heller inte någon rättspraxis beträffande frågan huruvida ett tillräckligt domstolsskydd är säkerställt när det gäller en myndighets agerande i underrättelseförfarandet genom Rapex. Just åtgärderna i

underrättelseförfarandet genom Rapex ledde till att Funke i egenskap av ekonomisk aktör och försäljningen av dess produkter på den österrikiska och europeiska marknaden direkt påverkades. Detta förstärks genom att det saknas satsnummer för de ifrågasatta pyrotekniska artiklarna. Den omständigheten att allt rättsskydd nekas i det officiella underrättelseförfarandet genom Rapex har betydelse inte endast i det enskilda fallet, eftersom även varje annan ekonomisk aktör nekas motsvarande rättsskydd i ett underrättelseförfarande genom Rapex.

- 9 LPD har i sin svarsskrivelse i huvudsak anfört att LPD har tagit bort återförsäljarens pyrotekniska artiklar från marknaden. Det har således stått återförsäljaren fritt att bestrida detta beslut och därmed att ifrågasätta myndighetsåtgärden vid förvaltningsdomstol och vid domstolar för offentlig rätt i högsta instans. Med hänvisning till punkterna 3.4.3 och 3.4.3.5 i Rapexriktlinjerna har LPD förklarat att Funke enligt dessa rättsliga grunder i varje steg i Rapexprocessen har haft möjlighet att vända sig till det behöriga organet, det vill säga kommissionen, för att få till stånd en korrigerande eller kompletterande av Rapexunderrättelsen. Enligt punkt 3.4.7.1 i Rapexriktlinjerna kan kommissionen dessutom dra tillbaka en underrättelse från Rapex definitivt.

Kortfattad redogörelse för skälen till att förhandsavgörande begärs

- 10 Verwaltungsgerichtshof begär ett förhandsavgörande för att i synnerhet få klarhet i huruvida det följer direkt av Rapexriktlinjerna att den ekonomiska aktören har rätt att begära komplettering av en Rapexunderrättelse – varvid behörigheten i förekommande fall ska klargöras – och att den ekonomiska aktören har tillräckligt domstolsskydd mot negativa verkningar på grund av en Rapexunderrättelse.
- 11 Vad gäller rätten att komplettera en Rapexunderrättelse tyder enligt Verwaltungsgerichtshofs uppfattning vissa bestämmelser i Rapexriktlinjerna på att det inte föreskrivs i unionsrätten att en ekonomisk aktör har rätt att komplettera en Rapexunderrättelse och att en sådan begäran därför inte är möjlig.
- 12 Beträffande de aktörer som deltar i underrättelseförfarandet och deras skyldigheter anges således att de ekonomiska aktörerna inte deltar direkt i inlämnandet av underrättelser via Rapexapplikationen (avsnitt 3.3.1 i del II). I synnerhet anges det i bestämmelserna om definitivt tillbakadragande av en underrättelse från Rapex att kommissionen får dra tillbaka underrättelser bara på begäran av den underrättande medlemsstaten, eftersom den medlemsstaten tar fullt ansvar för den information som sänds genom systemet (avsnitt 3.4.7.1.2 i del II i Rapexriktlinjerna).
- 13 Detta skulle kunna innebära att de ekonomiska aktörerna enligt tillämplig unionsrätt inte har rätt att komplettera en Rapexunderrättelse som de anser vara ofullständig, och att underrättelseförfarandet genom Rapex uteslutande genomförs mellan kommissionen och (myndigheterna i) medlemsstaterna utan att de ekonomiska aktörerna ges några egna rättigheter.

- 14 Vad beträffar behörigheten att pröva en ekonomisk aktörs begäran om komplettering av en Rapexunderrättelse talar enligt Verwaltungsgerichtshofs uppfattning vissa bestämmelser för att myndigheten i respektive medlemsstat är behörig att pröva en begäran. Exempel på detta är avsnitt 3.2.4 i del II i Rapexriktlinjerna, enligt vilket den underrättande medlemsstaten ansvarar för de lämnade uppgifterna och kommissionen inte tar ansvar för de uppgifter som lämnats, eller avsnitt 5.4 i del I i Rapexriktlinjerna enligt vilket riskbedömningen alltid ska göras eller kontrolleras av den myndighet i en medlemsstat som utförde undersökningen.
- 15 Verwaltungsgerichtshof anser att andra bestämmelser däremot talar för att kommissionen har sådan behörighet. Exempel på detta är avsnitten 3.4.3 och 3.4.3.2 i del II i Rapexriktlinjerna, enligt vilka kommissionen ska granska alla underrättelser som tas emot för att se till att de är korrekta och fullständiga, samt avsnitt 3.4.4 i del II i Rapexriktlinjerna, enligt vilket kommissionen via Rapexapplikationen ska validera och vidarebefordra alla underrättelser som vid granskningarna har bedömts vara korrekta och fullständiga.
- 16 Vad beträffar domstolsskyddet ska det klargöras huruvida Rapexriktlinjerna ska tolkas på så sätt att den obligatoriska åtgärden (det vill säga beslutet om återkallande av de pyrotekniska artiklarna, vilket riktar sig till återförsäljaren och inte till Funke i dess egenskap av importör) bara ska anses utgöra utgångspunkten för ytterligare utredningar som genomförs av myndigheterna i medlemsstaterna i fråga om en Rapexunderrättelse och att ytterligare uppgifter, utöver den obligatoriska åtgärden, behandlas i Rapexunderrättelsen och därefter vidarebefordras. I det fallet skulle ett självständigt domstolsförfarande vara lämpligt.