

Predmet C-626/21**Sažetak zahtjeva za prethodnu odluku sastavljen na temelju članka 98.
stavka 1. Poslovnika Suda****Datum podnošenja:**

11. listopada 2021.

Sud koji je uputio zahtjev:

Verwaltungsgerichtshof (Austrija)

Datum odluke kojom se upućuje zahtjev:

29. rujna 2021.

Podnositelj revizije:

Funke Sp. zo.o.

Tijelo tuženo pred Verwaltungsgerichtom Wien:Landespolizeidirektion Wien**Predmet glavnog postupka**

Sigurnost proizvoda – Smjernice o RAPEX-u – Tumačenje – Pravo gospodarskog subjekta na dopunu obavijesti RAPEX-a – Zahtjev – Nadležnost – Sudska zaštita

Predmet i pravna osnova zahtjeva za prethodnu odluku

Tumačenje Direktive 2001/95/EZ, Uredbe (EZ) br. 765/2008 i Provedbene odluke (EU) 2019/417; članak 267. UFEU-a

Prethodna pitanja

Trebali li

- Direktivu 2001/95/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 3. prosinca 2001. o općoj sigurnosti proizvoda (SL 2002., L 11, str. 4.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 15., svezak 9., str. 12., u daljnjem tekstu: Direktiva o općoj sigurnosti proizvoda), kako je izmijenjena Uredbom (EZ) br. 765/2008 (SL 2008., L 218, str. 30.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 13., svezak 51., str. 154.) i Uredbom (EZ) br. 596/2009 (SL 2009., L 188, str. 14.) (SL,

posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 1., svezak 3., str. 185.), osobito njezin članak 12. i Prilog II.,

- Uredbu (EZ) br. 765/2008 Europskog parlamenta i Vijeća od 9. srpnja 2008. o utvrđivanju pravila za akreditaciju i nadzor tržišta u okviru prodaje proizvoda i stavljanju izvan snage Uredbe Vijeća (EEZ) br. 339/93 (SL 2008., L 218, str. 30.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 13., svezak 51., str. 154., u daljnjem tekstu: Uredba o nadzoru tržišta), posebice njezine članke 20. i 22. te

- Provedbenu odluku Komisije (EU) 2019/417 od 8. studenoga 2018. o utvrđivanju smjernica za upravljanje Sustavom Europske unije za brzu razmjenu informacija „RAPEX” uspostavljenim prema članku 12. Direktive 2001/95/EZ o općoj sigurnosti proizvoda te njegovim sustavom obavješćivanja (SL 2019., L 73, str. 121., u daljnjem tekstu: Smjernice o RAPEX-u), tumačiti na način da

1. iz tih odredbi izravno proizlazi pravo gospodarskog subjekta na dopunu obavijesti RAPEX-a?

2. je Europska komisija (u daljnjem tekstu: Komisija) nadležna za odlučivanje o takvom zahtjevu?

ili

3. je tijelo predmetne države članice nadležno za odlučivanje o takvom zahtjevu?

(u slučaju potvrdnog odgovora na treće prethodno pitanje)

4. je (nacionalna) sudska zaštita od takve odluke dostatna ako se ne dodjeljuje svim osobama, nego isključivo gospodarskom subjektu na kojeg se odnosi (obvezna) mjera protiv (obvezne) mjere koju je odredilo tijelo?

Navedene odredbe prava Unije

Direktiva 2001/95/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 3. prosinca 2001. o općoj sigurnosti proizvoda (u daljnjem tekstu: Direktiva o općoj sigurnosti proizvoda): članak 12. i Prilog II.;

Uredba (EZ) br. 765/2008 Europskog parlamenta i Vijeća od 9. srpnja 2008. o utvrđivanju pravila za akreditaciju i nadzor tržišta u okviru prodaje proizvoda i stavljanju izvan snage Uredbe Vijeća (EEZ) br. 339/93 (u daljnjem tekstu: Uredba o nadzoru tržišta): članci 20. i 22.;

Provedbena odluka Komisije (EU) 2019/417 od 8. studenoga 2018. o utvrđivanju smjernica za upravljanje Sustavom Europske unije za brzu razmjenu informacija „RAPEX” uspostavljenim prema članku 12. Direktive 2001/95/EZ o općoj sigurnosti proizvoda te njegovim sustavom obavješćivanja (u daljnjem tekstu: Smjernice o RAPEX-u): članak 1. i Prilog.

Navedene nacionalne odredbe

Savezni zakon o policijskim mjerama koje se odnose na pirotehničke proizvode i sredstva te uporabu petardi (Pyrotechnikgesetz (Zakon o pirotehničkim proizvodima) iz 2010. – PyroTG iz 2010.): članci 4. do 6., 27., 27.a;

Savezni zakon o zaštiti od opasnih proizvoda (Produktsicherheitsgesetz (Zakon o sigurnosti proizvoda) iz 2004. – PSG iz 2004.): članci 1., 2. i 10.

Kratak prikaz činjeničnog stanja i postupka

- 1 Landespolizeidirektion Wien (Zemaljska policijska uprava u Beču, Austrija, u daljnjem tekstu: LPD) je prilikom nadzora tržišta nad distributerom pirotehničkih proizvoda na temelju članka 27. stavka 1. Pyrotechnikgesetzes (Zakon o pirotehničkim proizvodima) iz 2010. (PyroTG iz 2010.) utvrdila da različiti pirotehnički proizvodi u posjedu tog distributera nisu bili sigurni za korisnikovo rukovanje. Odlukom je dotičnom distributeru izrečena zabrana prodaje generatora zvuka i naloženo povlačenje tih proizvoda na temelju članka 27.a stavka 1. točke 3. PyroTG-a iz 2010.
- 2 Nakon toga je LPD, kao tijelo za nadzor tržišta na temelju PyroTG-a iz 2010., pokrenuo postupak obavješćivanja RAPEX-om u vezi sa spornim pirotehničkim proizvodima te su Komisiji upućene odgovarajuće obavijesti.
- 3 Podnositelj revizije uvoznik je pirotehničkih proizvoda na kojeg se odnose obavijesti RAPEX-a (brojevi obavijesti: A12/00297/20, A12/00290/20 i A12/00289/20).
- 4 Dopisom od 30. travnja 2020. podnositelj revizije je podnio LPD-u zahtjeve za dopunu obavijesti RAPEX-a i uvid u spis u skladu s člankom 17. Allgemeines Verwaltungsverfahrensgesetz (Opći zakon o upravnom postupku, u daljnjem tekstu: AVG) iz 1991. Pritom je zatražio dopunu navedenih obavijesti RAPEX-a dodatkom serijskih brojeva („badge number“) spornih pirotehničkih proizvoda kao i uvid u spis postupka obavješćivanja RAPEX-om, osobito u klasifikaciju rizika proizvoda obuhvaćenih obavijestima RAPEX-a A12/00289/20, A12/00290/20 i A12/00297/20.
- 5 U ovom predmetu je Verwaltungsgericht Wien (Upravni sud u Beču, Austrija) pobijanom odlukom (nakon što je podnositelj revizije podnio tužbu protiv odluke LPD-a od 29. lipnja 2020. o tim zahtjevima) odbio zahtjev za uvid u spis postupka obavješćivanja RAPEX-om i zahtjev za dopunu obavijesti RAPEX-a. Revizija pred Verwaltungsgerichtshofom (Visoki upravni sud, Austrija) proglašena je dopuštenom.
- 6 U svojem obrazloženju Verwaltungsgericht (Upravni sud) je u bitnome naveo da postupak obavješćivanja RAPEX-om počinje saznanjem tijela za nadzor tržišta o činjenicama relevantnima za RAPEX. Napomenuo je da je „brzo upozorenje“,

koje se šalje u skladu s tim sustavom, moguće isključivo u slučaju prekogranične situacije. Utvrdio je da je LPD postupao kao tijelo za nadzor tržišta na temelju PyroTG-a iz 2010. izvršavajući javne ovlasti. Međutim, smatrao je da se u predmetnom slučaju radi o upravnoj mjeri neovisnoj o upravnom aktu (odluka). Naime, ocijenio je da se obavijesti u sustavu brzog upozorenja RAPEX-om trebaju kvalificirati kao faktični akti (tj. kao obična upravna mjera namijenjena postizanju stvarnog učinka). Međutim, utvrdio je da je upravni sudski nadzor predviđen ustavnim pravom isključivo u okviru članaka 131. i 132. Bundes-Verfassungsgesetzes (Savezni ustavni zakon, u daljnjem tekstu: B-VG), na temelju kojih protiv odluke upravnog tijela može upravnom sudu podnijeti tužbu zbog nezakonitosti isključivo osoba koja tvrdi da su tom odlukom povrijeđena njezina prava.

- 7 Presudio je da je u načelu sudska zaštita osigurana, kao što se to zahtijeva uvodnom izjavom 37. Direktive 2001/95/EZ o općoj sigurnosti proizvoda, mogućnošću osporavanja upravnih mjera koje su dovele do postupka obavješćivanja RAPEX-om pred upravnim sudovima (i, slijedom toga, sudovima koji provode javnopravne postupke). Napomenuo je da iz zakonskih odredbi ne proizlazi da je gospodarskim subjektima poput podnositelja revizije (dakle, proizvođaču ili uvozniku proizvoda) u okviru austrijskog pravnog poretka dodijeljeno pravo na podnošenje zahtjeva za uvid u spis u pogledu spornih elemenata ili dopunu obavijesti RAPEX-a. Međutim, ni Provedbena odluka Komisije (EU) 2019/417 (Smjernice o RAPEX-u) ne sadržava elemente na temelju kojih bi se moglo zaključiti da postoji pravo na zahtjev ili položaj stranke u postupku obavješćivanja RAPEX-om.

Bitni argumenti stranaka u glavnom postupku

- 8 Podnositelj revizije je u reviziji podnesenoj protiv presude Verwaltungsgerichta (Upravni sud) tvrdio da se na njega, kao gospodarskog subjekta, izravno odnosi upravna mjera LPD-a u okviru izvršavanja javnih ovlasti i da na temelju austrijskog upravnog postupovnog prava stoga ima prava kao stranka (članak 8. AVG-a). Navodi da iz toga proizlazi i pravo na uvid u obavijesti RAPEX-a (na temelju članka 17. AVG-a). Ističe da ne postoji sudska praksa Verwaltungsgerichtshofa (Visoki upravni sud) u vezi s pravom na podnošenje zahtjeva u pogledu postupanja tijela javne vlasti nakon postupka obavješćivanja RAPEX-om. Konkretno, pojašnjava da ne postoji sudska praksa u pogledu pitanja proizlazi li izravno iz Smjernica o RAPEX-u pravo podnositelja revizije kao dotičnog gospodarskog subjekta na podnošenje zahtjeva za ispravak, dopunu ili povlačenje obavijesti RAPEX-a. Tvrdi da ne postoji ni sudska praksa o tome je li osigurana dostatna sudska zaštita od postupanja tijela javne vlasti u okviru postupka obavješćivanja RAPEX-om. Napominje da upravo mjere donesene u okviru postupka obavješćivanja RAPEX-om izravno negativno utječu na prodaje podnositelja revizije kao gospodarskog subjekta na austrijskom i europskom tržištu. Navodi da je taj učinak povećan zbog nepostojanja serijskih brojeva spornih pirotehničkih proizvoda. Uskraćivanju pravne zaštite u okviru upravnog

postupka obavješćivanja RAPEX-om trebalo bi pridodati značenje koje nadilazi pojedinačni slučaj jer bi se i svakom drugom gospodarskom subjektu uskratila odgovarajuća pravna zaštita u okviru postupka obavješćivanja RAPEX-om.

- 9 U svojem odgovoru na reviziju LPD u bitnome tvrdi da je s tržišta povukao distributerove pirotehničke proizvode. Navodi da je distributer stoga mogao pred upravnim sudovima i sudovima koji provode javnopravne postupke osporavati tu odluku i time osporavati upravnu mjeru tijela javne vlasti. Pozivajući se na točke 3.4.3. i 3.4.3.5. Smjernica o RAPEX-u, LPD tvrdi da se na temelju tih pravnih osnova podnositelj revizije mogao u svakom stadiju postupka obavješćivanja RAPEX-om obratiti nadležnom tijelu, odnosno Komisiji, kako bi ishodio ispravak/dopunu poslani obavijesti RAPEX-a. Osim toga, na temelju točke 3.4.7.1. Smjernica o RAPEX-u Komisija može trajno povući obavijest RAPEX- a.

Kratak prikaz obrazloženja zahtjeva za prethodnu odluku

- 10 Zahtjev za prethodnu odluku osobito ima za cilj utvrditi proizlazi li izravno iz Smjernica o RAPEX-u pravo gospodarskog subjekta na podnošenje zahtjeva za dopunu obavijesti RAPEX-a, pri čemu je eventualno potrebno pojasniti nadležnost, te dostatna sudska zaštita gospodarskog subjekta od povreda koje proizlaze iz obavijesti RAPEX-a.
- 11 Što se tiče prava na dopunu obavijesti RAPEX-a, Verwaltungsgerichtshof (Visoki upravni sud) je smatrao da pojedine odredbe Smjernica o RAPEX-u upućuju na to da pravo gospodarskog subjekta na dopunu obavijesti RAPEX-a nije predviđeno pravom Unije i da stoga nije dopušten zahtjev u tom smislu.
- 12 Tako je u pogledu sudionika postupka obavješćivanja i njihovih zadaća navedeno da gospodarski subjekti nisu izravno uključeni u slanje obavijesti putem aplikacije RAPEX (odjeljak 3.3.1. II. dijela). Konkretno, u odredbama koje se odnose na trajno povlačenje obavijesti RAPEX-a navodi se da Komisija može povući obavijest iz RAPEX-a isključivo na zahtjev države članice koja dostavlja obavijest s obzirom na to da potonja preuzima punu odgovornost za informacije prenesene putem tog sustava (odjeljak 3.4.7.1.2. II. dijela Smjernica o RAPEX-u).
- 13 To bi moglo značiti da na temelju mjerodavnog prava Unije gospodarski subjekt nema pravo na dopunu obavijesti RAPEX-a koja je prema njegovu mišljenju nepotpuna, nego da se postupak obavješćivanja RAPEX-om provodi isključivo između Komisije i (tijelâ) država članica, a da se pritom gospodarskim subjektima ne omogućuje ostvarivanje vlastitih prava.
- 14 Što se tiče nadležnosti za odlučivanje o zahtjevu gospodarskog subjekta za dopunu obavijesti RAPEX-a, Verwaltungsgerichtshof (Visoki upravni sud) smatra da pojedine odredbe govore u prilog nadležnosti tijela predmetne države članice za odlučivanje o zahtjevu. Primjeri za to su odjeljak 3.2.4. II. dijela Smjernica o RAPEX-u, u skladu s kojim je država članica koja dostavlja obavijest odgovorna

za prenesene informacije, a Komisija ne preuzima odgovornost za prenesene informacije, ili odjeljak 5.4. I. dijela Smjernica o RAPEX-u, u skladu s kojim procjenu rizika uvijek provode ili provjeravaju tijela države članice.

- 15 Nasuprot tomu, Verwaltungsgerichtshof (Visoki upravni sud) smatra da druge odredbe govore u prilog nadležnosti Komisije u tom pogledu. Primjeri za to su odjeljci 3.4.3. i 3.4.3.2. II. dijela Smjernica o RAPEX-u, prema kojima Komisija provjerava obavijesti kako bi osigurala njihovu točnost i cjelovitost, te odjeljak 3.4.4. II. dijela Smjernica o RAPEX-u, u skladu s kojim Komisija putem aplikacije RAPEX potvrđuje valjanost i distribuira sve obavijesti koje su tijekom provjere procijenjene kao pravilne i cjelovite.
- 16 Što se tiče sudske zaštite, potrebno je razjasniti moraju li se Smjernice o RAPEX-u tumačiti na način da se obvezna mjera (odnosno nalaganje povlačenja pirotehničkih proizvoda distributeru, a ne podnositelju revizije kao uvozniku) treba smatrati isključivo temeljem za druge istrage tijela država članica o obavijesti RAPEX-a te da se, konkretno, informacije koje su dodatne u odnosu na obveznu mjeru distribuiraju u obavijesti RAPEX-a kao i nakon toga. U tom bi se slučaju vjerojatno zahtijevao poseban postupak pravne zaštite.