Kohtulahendite kogumik

KOHTUJURISTI ETTEPANEK
TAMARA ĆAPETA
esitatud 1. detsembril 2022 [1]

Kohtuasi C-626/21

Funke Sp. z o.o.,
menetluses osaleja:
Landespolizeidirektion Wien

(eelotsusetaotlus, mille on esitanud Verwaltungsgerichtshof (Austria kõrgeim halduskohus))

Eelotsusetaotlus – Õigusaktide ühtlustamine – Direktiiv 2001/95/EÜ – Üldine tooteohutus – Euroopa Liidu kiire teabevahetuse süsteem (RAPEX) ohtlike toiduks mittekasutatavate toodete suhtes – Rakendusotsus (EL) 2019/417 – RAPEXi suunised – Määrus (EÜ) nr 765/2008 – Turujärelevalve – Direktiiv 2013/29/EL – Pürotehniliste toodete turuleviimine – Ettevõtja õigus täiendada RAPEXi teadet – ELTL artikkel 34 – Kaupade vaba liikumine – Koguseliste piirangutega samaväärse toimega meede

I. Sissejuhatus

1. Kaupade ringlus, mida hõlbustab siseturg, tähendab, et ohtlikud tooted võivad hõlpsasti jõuda tarbijateni mitmetes liikmesriikides. Sellistele olukordadele reageerimiseks lõi Euroopa Liit süsteemi RAPEX [2] – enda versiooni „kolmest pahvakust koosnevast suitsusignaalist“. [3]

2. Väga kokkuvõtlikult: süsteemis RAPEX teatab liikmesriik, kes avastab, et tema turule on lastud ohtlik toode, sellest Euroopa Komisjoni kaudu teistele liikmesriikidele. Käesolev kohtuasi puudutab seda süsteemi, täpsemalt aga ettevõtjate õigusi sekkuda sellesse süsteemi, kui niisugune teade käsitleb kaupu, millega nad kauplevad.

3. Käesolevas asjas vaidluse all olevad tooted on nn paugutid, nimelt müra tekitavad ilutulestikuseadmed, mida impordib Euroopa Liitu Hiinast Funke Sp. z o.o., kes on põhikohtuasjas kaebaja. Neid pauguteid müüdi eri turustajate kaudu mitmes liikmesriigis, sealhulgas Austrias.

[1] Algkeel: inglise.

[2] Lühend RAPEX tähistab Euroopa Liidu kiire teabevahetuse süsteemi. Selgitan selle süsteemi funktsioone üksikasjalikumalt edaspidi (vt käesoleva ettepaneku punktid 24–37).

[3] Põlisameeriklased kasutasid teabe edastamiseks pikkade vahemaade taha suitsusignaale. Kolm pahvakut tähendas, et signaali saatja on mingisuguses ohus.

II. Põhikohtuasja faktilised asjaolud, eelotsuse küsimused ja menetlus Euroopa Kohtus

4. Käesolev kohtuasi sai alguse eelotsusetaotlusest, mille esitas Verwaltungsgerichtshof (Austria kõrgeim halduskohus).

5. Eelotsusetaotlusest nähtuvalt leidis Landespolizeidirektion Wien (liidumaa politseiamet, Viin, Austria; edaspidi „LPD“) pürotehniliste toodete turustaja suhtes vastavalt kohaldatavale Austria õigusaktile [4] turujärelevalvet tehes, et teatavad selle turustaja müüdavad paugutid ei ole kasutajate jaoks ohutud käsitseda. Haldusotsusega keelas LPD sellel turustajal neid tooteid müüa ja andis korralduse need turult tagasi kutsuda (edaspidi „turustaja suhtes võetud haldusmeetmed“).

6. Seejärel algatas LPD kui seda tüüpi toodete osas pädev Austria turujärelevalveasutus RAPEXi teavitamismenetluse. Riikliku RAPEXi kontaktpunkti kaudu esitas LPD kolm eraldi teadet (edaspidi „RAPEXi teated“). Komisjon edastas need teated pärast kontrollimist liikmesriikidele.

7. RAPEXi teadetes käsitletud paugutite importija on Poolas asuv äriühing Funke Sp. z o.o. (edaspidi „Funke“).

8. Funke väljendas seisukohta, et nendes RAPEXi kaudu edastatud teadetes ei ole nõuetekohaselt kirjeldatud tooteid, mida käsitlesid turustaja suhtes võetud haldusmeetmed. Sellepärast taotles Funke 30. aprilli 2020. aasta kirjas LPD-le, et RAPEXi teateid täiendataks asjaomaste toodete partiinumbrite lisamisega. Nagu Euroopa Kohtu istungil on selgitatud, taotles ta sellega tegelikult vaidlusaluste paugutite tootmisaastale (2017) viitamist. [5] Peale selle taotles Funke võimalust tutvuda RAPEXi teavitamismenetluse toimikuga eelkõige osas, mis puudutab nendes teadetes märgitud toodete riskitaseme hindamist.

9. LPD jättis 29. juunil 2020 Funke taotlused vastuvõetamatuse tõttu läbi vaatamata põhjendusel, et Funket ei peeta selle menetluse osaliseks. Funke kaebas selle edasi.

10. Nagu eelotsusetaotluses on selgitatud, jättis Verwaltungsgericht Wien (Viini halduskohus, Austria) Funke kaebuse rahuldamata. Nimetatud kohus asus seisukohale, et RAPEXi teated ei ole haldusotsused, vaid reaaltoimingud (lihtsad haldustoimingud). Austria õiguse kohaselt võib haldusasutuse otsuse selle õigusvastasuse tõttu halduskohtus kaebusega vaidlustada ainult isik, kes väidab, et otsus rikub tema õigusi. Nimetatud kohus leidis aga, et Austria õigussüsteemis ei ole ettevõtjatele, nagu Funke, antud õigust nõuda RAPEXi teate täiendamist või võimalust tutvuda toimikutega. Seesama kohus oli ka seisukohal, et asjakohases liidu õiguses ei leidu viiteid sellele, et Funkel võiksid olla niisugused õigused või menetlusosalise staatus RAPEXi teavitamismenetluses.

11. Kassatsioonkaebus, mille Funke selle kohtuotsuse peale Verfassungsgerichtshofile (Austria konstitutsioonikohus) esitas, saadeti edasi Verwaltungsgerichtshofile (kõrgeim halduskohus), kes on käesolevas asjas eelotsusetaotluse esitanud kohus.

[4] Föderaalseadus, millega kehtestatakse politseieeskirjad seoses pürotehniliste toodete ja laengute ning suurtükisaluudiga (Bundesgesetz, mit dem polizeiliche Bestimmungen betreffend pyrotechnische Gegenstände und Sätze sowie das Böllerschießen erlassen werden (Pyrotechnikgesetz 2010 – PyroTG 2010)).

[5] Funke väitis oma kirjalikes seisukohtades veel seda, et LPD oleks pidanud seoses oma kohustusega täita toote kirjelduse ja pakendi väli lisama kõnealustesse RAPEXi teadetesse seoses nende toodetega märked Peng 1 ja Peng 2 pakendite kohta ning et LPD ei ole võtnud arvesse, et toote täpne nimetus või toote tüüp oli „toonigeneraator“.

12. Eelotsusetaotluse esitanud kohus küsib, kas RAPEXit käsitlevad asjakohased liidu õigusnormid annavad ettevõtjale otseselt õiguse taotleda RAPEXi teate täiendamist ja piisava kohtuliku kaitse RAPEXi teatest tekkivate kahjulike tagajärgede eest. Nimetatud kohus selgitab, et tema arvates ei ole ettevõtjal õigust taotleda tema arvates ebatäieliku RAPEXi teate täiendamist, vaid RAPEXi teavitamismenetlus viiakse läbi üksnes komisjoni ja liikmesriigi ametiasutuste vahel, ilma et ettevõtjatele endile oleks sellega seoses üldse antud mingeid õigusi.

13. Kui see õigus on siiski olemas, soovib eelotsusetaotluse esitanud kohus teada, milline asutus vastutab vastuse andmise eest ettevõtja taotlusele täiendada RAPEXi teadet. Ta on seisukohal, et mõned liidu õiguse sätted viitavad sellele, et liikmesriigi ametiasutus on pädev selliste taotluste kohta otsuseid tegema (kuna see asutus vastutab antava teabe eest), teised aga pooldavad komisjoni pädevust (kuna komisjon kontrollib RAPEXi teadete nõuetekohasust ja täielikkust).

14. Eelotsusetaotluse esitanud kohus soovib samuti teada, kas turustaja (mitte aga Funke kui importija) suhtes võetud haldusmeetmeid tuleb pidada RAPEXi teavitamismenetluse lähtepunktiks. Kui käsitada neid kaht menetlust kui ühte, võib turustajal olla õigus teate vastu samme astuda. Ent ikkagi ei annaks see ühtki õigust importijale, nagu Funke, kes ei olnud algse haldusotsuse adressaat. Eelotsusetaotluse esitanud kohus küsib, kas niisugune kohtulik kaitse on liidu õiguses piisav.

15. Neil asjaoludel otsustas Verwaltungsgerichtshof (kõrgeim halduskohus) põhikohtuasjas menetluse peatada ja esitada Euroopa Kohtule järgmised eelotsuse küsimused:

„Kas

– Euroopa Parlamendi ja nõukogu 3. detsembri 2001. aasta direktiivi 2001/95/EÜ üldise tooteohutuse kohta (EÜT 2002, L 11, lk 4; ELT eriväljaanne 15/06, lk 447), mida on muudetud [Euroopa Parlamendi ja nõukogu 9. juuli 2008. aasta] määrusega (EÜ) nr 765/2008 (ELT 2008, L 218, lk 30) [Euroopa Parlamendi ja nõukogu 18. juuni 2009. aasta] määrusega (EÜ) nr 596/2009 (ELT 2009, L 188, lk 14), eelkõige selle artiklit 12 ja II lisa,

– Euroopa Parlamendi ja nõukogu 9. juuli 2008. aasta määrust (EÜ) nr 765/2008, millega sätestatakse akrediteerimise ja turujärelevalve nõuded seoses toodete turustamisega ja tunnistatakse kehtetuks määrus (EMÜ) nr 339/93 (ELT 2008, L 218, lk 30), eelkõige selle artikleid 20 ja 22, ning

– komisjoni 8. novembri 2018. aasta rakendusotsust (EL) 2019/417, milles sätestatakse üldist tooteohutust käsitleva direktiivi 2001/95/EÜ artikliga 12 ette nähtud Euroopa Liidu kiire teabevahetuse süsteemi RAPEX ja selle teavitamissüsteemi haldamise suunised (ELT 2019, L 73, lk 121), tuleb tõlgendada nii, et

1. vahetult neist sätetest tuleneb ettevõtja õigus täiendada RAPEXi teadet;

2. asjaomase taotluse lahendamise pädevus on Euroopa Komisjonil (komisjonil)

   või

3. asjaomase taotluse lahendamise pädevus on vastava liikmesriigi ametiasutusel?

   (Juhul kui vastus kolmandale küsimusele on jaatav)

4. kas (liikmesriigi) kohtulik kaitse sellise otsuse puhul on piisav, kui kaitset ei anta igaühele, vaid ainult ettevõtjale, keda (kohustuslik) meede puudutab, ametiasutuse võetud (kohustusliku) meetme suhtes?“

16. Funke, Austria valitsus ja komisjon esitasid kirjalikud seisukohad. Kohtuistung, millel nimetatud menetlusosalised esitasid suulised seisukohad, peeti 21. septembril 2022.

III. Asjakohased õigusnormid

17. Eelotsusetaotluse esitanud kohus on palunud tõlgendada järgmisi RAPEXiga seotud liidu õigusakte, millele viitan koos kui „RAPEXi-alastele liidu õigusaktidele“:

direktiiv 2001/95 (edaspidi „üldise tooteohutuse direktiiv“);[6]

määrus nr 765/2008 (edaspidi „turujärelevalve määrus“),[7] ja

rakendusotsus 2019/417 (edaspidi „RAPEXi suunised“)[8].

18. Need sätted on muudetud vaidlusaluste paugutite suhtes kohaldatavaks direktiiviga 2013/29/EL, mis käsitleb pürotehnilisi tooteid.[9]

19. Nagu oma analüüsis demonstreerin, on kaupade vaba liikumist käsitlevad aluslepingu sätted asjakohased ka käesolevas kohtuasjas.

IV. Analüüs

20. Käesolevas asjas esitatud eelotsuse küsimused tulenevad Austria haldusõiguse erisustest. Nagu Austria valitsus kohtuistungil selgitas, loetakse isiku poolt haldusasutusele esitatud taotlus vastatuks „haldusaktiga“, kui isikul oli selle asutuse suhtes üks või teine õigus. Niisugusel juhul on sellel isikul ka õigus pöörduda halduskohtusse kaebusega otsuse peale, millega see haldusasutus tema taotlusele vastas. Seevastu, kui isikul ei olnud õigust, ei peeta haldusasutuse vastust haldusaktiks ja seda ei saa kohtus kontrollida.

21. Eelotsusetaotluse esitanud kohus soovib oma esimese küsimusega sellepärast sisuliselt kindlaks teha, kas ettevõtjal, nagu Funke, on kohaldatavate liidu õigusnormide kohaselt õigus taotleda RAPEXi teate täiendamist selle menetluse osalisena. Teise ja kolmanda küsimusega soovib eelotsusetaotluse esitanud kohus teada, kas teabe täpsuse eest vastutab liikmesriigi ametiasutus või komisjon. Juhul kui leitakse, et ettevõtjal on õigus paluda liikmesriigi ametiasutusel täiendada RAPEXi teadet, on LPD keeldumine läbi vaadata Funke taotlust RAPEXi teadete täiendamiseks kontrollitav Austria halduskohtutes.

6 Esitatud on seadusandlik ettepanek selle direktiivi asendamiseks. Vt samuti käesoleva ettepaneku 18. joonealune märkus.

7 Seda määrust on oluliselt muudetud Euroopa Parlamendi ja nõukogu 20. juuni 2019. aasta määrusega (EL) 2019/1020 turujärelevalve ja toodete vastavuse kohta ning millega muudetakse direktiivi 2004/42/EÜ ja määruseid (EÜ) nr 765/2008 ja (EL) nr 305/2011 (ELT 2019, L 169, lk 1). Vt samuti käesoleva ettepaneku 19. joonealune märkus.

8 Vt samuti käesoleva ettepaneku 20. joonealune märkus.

9 Euroopa Parlamendi ja nõukogu 12. juuni 2013. aasta direktiiv pürotehniliste toodete turul kättesaadavaks tegemist käsitlevate liikmesriikide õigusaktide ühtlustamise kohta (ELT 2013, L 178, lk 27).

22. Neljas eelotsuse küsimus on vähem selge. Kuna käesoleval juhul algatati RAPEXi teavitamismenetlus turustaja suhtes võetud haldusmeetmetega, näib eelotsusetaotluse esitanud kohus olevat seisukohal, et õigus taotleda RAPEXi teate täiendamist võib olla turustajal, kuid mitte Funkel. Ta soovib siiski teada, kas niisugune kohtulik kaitse on liidu õiguses piisav või tuleb võimaldada kohtusse pöörduda ka teistel huvitatud ettevõtjatel, sealhulgas importijatel. Selleks et anda eelotsusetaotluse esitanud kohtu jaoks tarvilik vastus sellele küsimusele,[10] käsitlen seda küsimust nii, et selles soovitakse teada, kas liikmesriigid peavad liidu õiguse kohaselt andma huvitatud ettevõtjatele, nagu Funke, võimaluse pöörduda RAPEXi teate peale kohtusse[11].

23. Tegu on esimese korraga, kui Euroopa Kohtul palutakse tõlgendada RAPEXit käsitlevaid liidu õigusnorme. Sellepärast alustan kõigepealt mõningatest sissejuhatavatest tähelepanekutest RAPEXi kohta ja selle kohta, kuidas toimib RAPEXi teavitamismenetlus (A). Seejärel vastan teisele ja kolmandale eelotsuse küsimusele, selgitades, et RAPEXi-alaste liidu õigusaktidega on pandud vastutus RAPEXi teadetes antava teabe täpsuse eest liikmesriigi ametiasutusele (B). Nendessamades õigusaktides aga ei ole ette nähtud, et ettevõtjad on RAPEXi teavitamismenetluse osalised. Seetõttu ei saa ettevõtja õigus paluda RAPEXi teate täiendamist minu arvates põhineda RAPEXi-alastel liidu õigusaktidel (C). See ei tähenda, et liidu õigus jätab ettevõtja, kes on niisuguses olukorras nagu käesoleval juhul, ebatäieliku teate vastu üldse ilma mingite õiguskaitsevahenditeta. Väidan, et ebatäielik RAPEXi teade võib olla ettevõtjale takistuseks siseturul kauplemisel. Sel põhjusel võib õigus taotleda RAPEXi teate täiendamist tuleneda kaupade vaba liikumist käsitlevatest aluslepingusätetest (D). Lõpuks käsitlen eelotsusetaotluse esitanud kohtule niisugusest järeldusest tulenevaid tagajärgi (E).

[10] Kohtuistungil arutati üldise tooteohutuse direktiivi artikli 18 ja turujärelevalve määruse artikli 21 võimalikku asjakohasust; mõlemad puudutavad riigi meetmeid, millega piiratakse toodete turuleviimist. Seoses selliste meetmetega nähakse asjaomaste sätetega ette õigus olla ära kuulatud ja asjakohased õiguskaitsevahendid. Austria valitsus selgitas kohtuistungil siiski, et Austria õiguse kohaselt ei ole turustajal, keda sellised meetmed puudutavad, RAPEXi teadetega seoses mingit õigust. Seega, isegi kui üldise tooteohutuse direktiivi artikli 18 ja turujärelevalve määruse artikli 21 lai tõlgendamine oleks võimalik ja võimaldaks kaasata importija, kes ei olnud meetmete adressaat, ei oleks see asjakohane seoses käesolevas asjas tekkinud küsimusega, kas importijal, nagu Funke, on õigusi RAPEXi teate vastu.

[11] Väljakujunenud kohtupraktika kohaselt tuleb arvesse võtta, et ELTL artiklis 267 ette nähtud liikmesriikide kohtute ja Euroopa Kohtu vahelises koostöömenetluses on Euroopa Kohtu ülesanne anda liikmesriigi kohtule tarvilik vastus, mis võimaldaks tal tema menetluses oleva kohtuasja lahendada. Selleks võib Euroopa Kohtul olla vaja talle esitatud küsimused vajaduse korral ümber sõnastada, aga ka arvesse võtta niisuguseid liidu õigusnorme, millele liikmesriigi kohus ei ole oma küsimustes viidanud. Vt nt 15. juuli 2021. aasta kohtuotsus Ministrstvo za obrambo (C-742/19, EU:C:2021:597, punkt 31) ja 24. veebruari 2022. aasta kohtuotsus Eulex Kosovo (C-283/20, EU:C:2022:126, punkt 33).

A. RAPEX ja teavitamismenetlus

24. Üldjoontes on RAPEX, nagu selle nimigi vihjab, liidu õigusega loodud süsteem seoses muid tooteid kui toit puudutava teabe kiireks vahetamiseks liikmesriikide [12] ja komisjoni [13] vahel. See sai alguse mitmest nõukogu otsusest, mis võeti vastu alates 1980. aastatest. [14] Seejärel inkorporeeriti see süsteem direktiivi 92/59/EÜ üldise tooteohutuse kohta, [15] mis oli üldise tooteohutuse direktiivile ajaliselt eelnenud direktiiv.

25. RAPEXi kaudu saadetud teadete arv on aastate jooksul järjest kasvanud. [16] Aastal 2021 edastati RAPEXi kaudu 2142 teadet ja 4965 järelteadet. [17]

26. Nagu on märgitud, kuuluvad RAPEXi-alaste liidu õigusaktide hulka praegu üldise tooteohutuse direktiiv, [18] turujärelevalve määrus [19] ja RAPEXi suunised [20]. Kõik need õigusaktid põhinevad ELTL artiklil 114.

27. RAPEXi peamine eesmärk on liikmesriikide ja komisjoni vaheline teabevahetus olukordades, mis nõuavad kiiret sekkumist turul seoses ühe või teise (toiduks mittekasutatava) tootega. [21] Selle otstarve on hoida ära õnnetusi, teavitades teiste liikmesriikide täitevasutusi potentsiaalselt ohtlikest toodetest. [22] RAPEXil on tooteohutuse valdkonnas tähtis funktsioon ning eelkõige hoiab

[12] RAPEXisse kuuluvad ka Euroopa Majanduspiirkonna lepingu osalisriigid (Island, Liechtenstein ja Norra). Samuti on juurdepääs RAPEXile kolmandatel riikidel ja rahvusvahelistel organisatsioonidel Euroopa Liiduga sõlmitud asjakohaste rahvusvaheliste lepingute raames. Vt üldise tooteohutuse direktiivi artikli 12 lõige 4.

[13] Vt sellega seoses 26. jaanuari 2017. aasta kohtuotsus GGP Italy *vs*. komisjon (T-474/15, EU:T:2017:36, punkt 12).

[14] Vt nõukogu 2. märtsi 1984. aasta otsus 84/133/EMÜ, millega seatakse sisse tarbekaupade kasutamisest tulenevaid ohte puudutava ühenduse kiire teabevahetuse süsteem (EÜT 1984, L 70, lk 16); nõukogu 21. detsembri 1988. aasta otsus 89/45/EMÜ tarbekaupade kasutamisest tulenevaid ohte puudutava ühenduse kiire teabevahetuse süsteemi kohta (EÜT 1989, L 17, lk 51); nõukogu 29. juuni 1990. aasta otsus 90/352/EMÜ, millega muudetakse otsust 89/45/EMÜ tarbekaupade kasutamisest tulenevaid ohte puudutava ühenduse kiire teabevahetuse süsteemi kohta (EÜT 1990, L 173, lk 49). Vt samuti nt Falke, J., „The Community System for the Rapid Exchange of Information on Dangers Arising from the Use of Consumer Products" – Micklitz, H.-W., Roethe, T., ja Weatherill, S. (toim), *Federalism and Responsibility: A Study on Product Safety Law and Practice in the European Community*, London, Graham & Trotman, 1994, lk 215–232; Howells, G., ja Wilhelmsson, T., *EC Consumer Law*, Oxford, Ashgate, 1997, lk 75–79.

[15] Nõukogu 29. juuni 1992. aasta direktiiv üldise tooteohutuse kohta (EÜT 1992, L 228, lk 24. Vt eriti põhjendus 15, artikkel 8 ja lisa („Artiklis 8 ette nähtud ühenduse kiire teabevahetuse süsteemi kohaldamise üksikasjalik kord").

[16] Vt Euroopa Komisjon, komisjoni aruanne Euroopa Parlamendile ja nõukogule Euroopa Parlamendi ja nõukogu 3. detsembri 2001. aasta direktiivi 2001/95/EÜ (üldise tooteohutuse kohta) rakendamise kohta (COM(2021) 342 final, 30. juuni 2021, punktid 2.4 ja 3.

[17] Vt Euroopa Komisjon, Safety Gate 2021 results: Modelling cooperation for health and safety of consumers in the European Union („Kiirhoiatussüsteemi Safety Gate tulemused. Tarbijate tervise ja ohutuse alase koostöö modelleerimine Euroopa Liidus"), 2022, veebis aadressil https://ec.europa.eu/safety-gate/, lk 9 ja 13.

[18] Esitatud on seadusandlik ettepanek üldise tooteohutuse direktiivi asendamiseks: vt Euroopa Komisjon, ettepanek: Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus, milles käsitletakse üldist tooteohutust ja millega muudetakse Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrust (EL) nr 1025/2012 ning tunnistatakse kehtetuks nõukogu direktiiv 87/357/EMÜ ja Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2001/95 (COM(2021) 346 final), 30. juuni 2021. Ehkki selle ettepanekuga muudetaks nimetus RAPEX nimetuseks Safety Gate (vt ettepanekus välja pakutud põhjendus 50), jääksid selle erijooned samaks mis RAPEXil (vt seletuskiri, punkt 5, lk 16).

[19] Turujärelevalve määrust on oluliselt muudetud määrusega 2019/1020, mis on osa komisjoni „kaupade paketist" (komisjoni teatis „Kaupade pakett: usalduse tugevdamine ühtse turu vastu" (COM(2017) 787 final), 19. detsember 2017). Muu hulgas on määrusega 2019/2020 asendatud turujärelevalve määruse artiklid 15–29 (vt selle põhjendus 7 ja artikli 39 lõike 1 punkt 4). Määruse 2019/1020 artikli 44 kohaselt aga kohaldatakse seda määrust alates 16. juulist 2021. Nagu on märkinud Austria valitsus, ei ole see käesolevas asjas seega ajaliselt kohaldatav. Igal juhul, nagu märkisid Austria valitsus ja komisjon kohtuistungil, ei ole sellega tehtud käesolevas kohtuasjas asjakohaseid sisulisi muudatusi.

[20] Tegemist on kolmandate selliste komisjoni poolt välja antud suunistega, mis järgnevad esiteks komisjoni 29. aprilli 2004. aasta otsusele 2004/418/EÜ, millega kehtestatakse ühenduse kiire teabevahetuse süsteemi (RAPEX) juhtimise ja teadete edastamise suunised kooskõlas direktiivi 2001/95 artikliga 11 (ELT 2004, L 151, lk 83; ELT eriväljaanne 15/08, lk 386), ning teiseks komisjoni 16. detsembri 2009. aasta otsusele 2010/15/EL, milles sätestatakse direktiivi 2001/95 (üldise tooteohutuse direktiiv) artikliga 12 ette nähtud ühenduse kiire teabevahetuse süsteemi RAPEX ja artikliga 11 ette nähtud teavitamise korra haldamise suunised (ELT 2010, L 22, lk 1). Niisugused suunised on üldise tooteohutuse direktiivi põhjenduse 28 kohaselt mittesiduvad.

[21] Vt sellega seoses üldise tooteohutuse direktiiv, põhjendus 27 ja lisa II osa punkt 2; turujärelevalve määrus, põhjendus 30; RAPEXi suunised, lisa II osa punkti 3.5.1 alapunkt a.

[22] Vt käesoleva ettepaneku 14. joonealuses märkuses viidatud Howells ja Wilhelmsson, lk 78.

see ära ja piirab ohtlike toodete tarnimist, mis kujutavad endast tõsist ohtu tarbijate tervisele ja ohutusele, ning aitab sel viisil tagada siseturu nõuetekohast toimimist ja tarbijakaitse kõrget taset.[23]

28. RAPEX ise koosneb mitmest osast, nende seas süsteemi toimimist reguleerivast õigusraamistikust (s.o üldise tooteohutuse direktiiv ja RAPEXi suunised); RAPEXi veebirakendusest, mis võimaldab liikmesriikidel ja komisjonil kiiresti teavet vahetada; riiklikest RAPEXi kontaktpunktidest, mis vastutavad RAPEXi toimimise eest liikmesriikides, ja RAPEXi veebisaidist,[24] millel avaldatakse RAPEXi teadete kokkuvõtted ja iganädalased ülevaated avalikkusele[25].

29. RAPEX toimib kolmes etapis järgmiselt.[26] Esiteks on teavitamise etapp, milles liikmesriigi pädevad ametiasutused koostavad teate, mis edastatakse seejärel riikliku RAPEXi kontaktpunkti kaudu komisjonile. Teiseks on kinnitamise ja edastamise etapp, milles komisjon kontrollib kõiki teateid, et tagada nende nõuetekohasus ja täielikkus, ning edastab need seejärel liikmesriikidele ja ka avaldab need RAPEXi veebisaidil. Kolmandaks on järelmeetmete etapp, milles liikmesriigid analüüsivad RAPEXi teate saamise korral antud teavet ja võtavad asjakohased meetmed, millest nad teatavad ka komisjonile.[27]

30. Üldise tooteohutuse direktiivi artikli 12 ja turujärelevalve määruse artikli 22 kohaselt on liikmesriigid kohustatud saatma komisjonile RAPEXi teate, kui on täidetud järgmised neli tingimust.[28] Esiteks: *toode* kuulub üldise tooteohutuse direktiivi või turujärelevalve määruse kohaldamisalasse. Teiseks: toote suhtes on *võetud meetmed* kas ettevõtja algatusel (vabatahtlikud meetmed) või – nagu käesoleval juhul – liikmesriigi ametiasutuste korraldusel (kohustuslikud meetmed) selle toote võimaliku turustamise või kasutamise vältimiseks, piiramiseks või sellele eritingimuste kehtestamiseks.[29] Kolmandaks: toode põhjustab *tõsist ohtu* tarbijate tervisele ja ohutusele või turujärelevalve määruse korral muudele asjakohastele avalikele huvidele. Neljandaks: see tõsine oht ulatub teatava liikmesriigi territooriumist kaugemale ja on seetõttu *piiriülese mõjuga*.[30]

31. Konkreetsemalt on käesoleva kohtuasja seisukohast oluline, et RAPEXi teavitamismenetluse puhul on võimalik eristada mitut aspekti. Esiteks, kui liikmesriikide pädevad ametiasutused puutuvad turujärelevalve käigus kokku tootega, mis kujutab endast tõsist ohtu, mis nõuab kiiret sekkumist, tuleb selline toode tagasi võtta või turult kõrvaldada või keelata.[31]

[23] Vt üldise tooteohutuse direktiiv, põhjendus 4; RAPEXi suunised, põhjendused 12 ja 13 ning lisa II osa punkt 1.1.

[24] See veebisait pealkirjaga „Kiirhoiatussüsteem „Safety Gate“: ELi kiirhoiatussüsteem toiduks mittekasutatavate ohtlike toodete jaoks“ on veebis kättesaadav aadressil https://ec.europa.eu/safety-gate/.

[25] Vt RAPEXi suunised, lisa II osa punkt 1.2.

[26] Vt nt komisjoni teatis „Sinine raamat ELi toote-eeskirjade rakendamise kohta (2022)“ (ELT 2022, C 247, lk 1), punkt 7.6.4.

[27] Vt RAPEXi suunised, lisa II osa punktid 3.4 ja 4.

[28] Seetõttu on RAPEXi teated liidu õiguse kohaselt „artikli 12 alusel teavitamise“ ja „artikli 22 alusel teavitamise“ korral kohustuslikud. Käesolev asi puudutab niisugust kohustuslikku teadet (mis esitati turujärelevalve määruse artikli 22 alusel). On ka teisi teateliike (vt RAPEXi suunised, II osa punkt 3.1), mis ei ole käesolevas asjas vaidluse all.

[29] Vt üldise tooteohutuse direktiiv, artikli 12 lõiked 1 ja 2; RAPEXi suunised, lisa I osa punkt 4.1.

[30] Vt üldise tooteohutuse direktiiv, artikli 12 lõiked 1 ja 2 ning II lisa punkt 2; RAPEXi suunised, lisa I osa punktid 3–6; II osa punkt 2.1. Kui need tingimused on täidetud ja asjaga on seotud muidki tõsiseid asjaolusid (näiteks kui toode on eluohtlik), liigitatakse teade niisuguseks, mis nõuab kiireloomuliste meetmete võtmist, seega veelgi lühema aja jooksul: vt RAPEXi suunised, lisa II osa punkt 3.1.1.

[31] Vt turujärelevalve määrus, artikkel 20.

32. Teiseks, kui liikmesriik võtab niisuguse meetme või kavatseb seda teha, peab ta hindama, kas selle meetme tinginud põhjustel või selle meetme tagajärgedel on piiriülene mõju.[32] Samuti peab liikmesriik hindama, kas toode kujutab endast tõsist ohtu, mis tähendab, et enne kui liikmesriik otsustab esitada RAPEXi teate, peab ta läbi viima riskihindamise.[33]

33. Kolmandaks, kui RAPEXi teate esitamise tingimused on täidetud, on liikmesriik kohustatud saatma „viivitamatult" teate komisjonile.[34] Teatav liikmesriik esitab kõik olemasolevad andmed, sealhulgas teabe, mis võimaldab toote identifitseerimist.[35] RAPEXi teade, mille on koostanud liikmesriigi asjaomased ametiasutused,[36] esitatakse tüüpvormis, mis on ette nähtud RAPEXi suunistes[37]. Iga liikmesriik on kohustatud seadma RAPEXi käitamiseks riiklikul tasandil sisse ühtse RAPEXi kontaktpunkti.[38] Enne RAPEXi teate esitamist komisjonile kontrollib riiklik RAPEXi kontaktpunkt pädevatelt ametiasutustelt saadud teabe täielikkust.[39]

34. Sellega seoses eeldatakse, et RAPEXi teated sisaldavad mitut liiki andmeid, sealhulgas teavet, mis võimaldab teates käsitletava toote identifitseerimist. Mõte on selles, et „[t]oote üksikasjalik ja täpne kindlakstegemine on turujärelevalve ja nõuete täitmise tagamise meetmete seisukohast olulisim element, kuna see võimaldab riiklikel ametiasutustel teatatud toodet identifitseerida, eristada seda teistest sama või sarnase tooteliigi või -kategooria toodetest, mis on turul kättesaadavad, toodet turult leida ning võtta asjakohaseid meetmeid või nende võtmises kokku leppida"[40]. Sel eesmärgil, nagu RAPEXi suunistes on toonitatud, peaksid teated olema võimalikult täielikud ning kõik teate vormi väljad peaksid olema täidetud nõutud andmetega. Kui see teave ei ole teate esitamise ajal kättesaadav, tuleks teate vormil sellele selgelt osutada ja seda selgitada ning kui puuduv teave selgub, peab teatav liikmesriik teadet ajakohastama.[41] RAPEXi suunistes ette nähtud teate vormi kohaselt on tootega seotud teatava teabe väljad – sealhulgas mudeli tüüp/number, partiinumber/vöötkood ning toote ja pakendi kirjeldus – kohustuslikud, mis tähendab, et need peavad põhimõtteliselt olema täidetud.[42]

35. Üldise tooteohutuse direktiivi kohaselt lasub vastutus edastatud teabe eest teate esitanud liikmesriigil.[43] Sel põhjusel on RAPEXi suunistes nõutud: „Teate esitanud liikmesriik ja vastutav riiklik ametiasutus tagavad, et kõik RAPEXi rakenduses esitatud andmed on täpsed, et vältida vastava toote segiajamist sama tootekategooria või -liigi sarnase tootega, mis on ELi turul kättesaadav."[44]

[32] Vt üldise tooteohutuse direktiiv, artikkel 12; turujärelevalve määrus, artikkel 22; vt samuti RAPEXi suunised, lisa I osa punkt 6.1, millest nähtuvalt „julgustatakse riiklikke ametiasutusi tõlgendama piiriülese mõju kriteeriumi suhteliselt laias tähenduses".

[33] Vt üldise tooteohutuse direktiiv, artikkel 12; turujärelevalve määrus, artikkel 22; vt samuti RAPEXi suunised, lisa I osa punktid 5.1 ja 5.3, millest nähtub, et III osa 6. liites on ette nähtud riskihindamismetoodika, mida liikmesriigid saavad selles suhtes kasutada, ja et riskihindamise hõlbustamiseks on võimalik kasutada sihtotstarbelist töövahendit („Risk Assessment Guidelines" ehk riski hindamise suunised (RAG)) koos punktiga 5.4, milles on märgitud, et riskihindamise teeb või seda kontrollib alati see liikmesriigi ametiasutus, kes muu hulgas võttis asjakohased meetmed.

[34] Vt üldise tooteohutuse direktiiv, artikli 12 lõige 1; turujärelevalve määrus, artikli 22 lõige 1. Liikmesriigid peavad saatma RAPEXi teate kümne päeva jooksul pärast asjakohaste meetmete võtmist (ja kui on tegu kiireloomulise teatega, kolme päeva jooksul) ning nad peavad kinnitama meetmed 45 päeva jooksul pärast teate esitamist, kui teade saadeti enne meetmete võtmise otsust. Vt üldise tooteohutuse direktiiv, II lisa punkt 4; RAPEXi suunised, lisa III osa 4. lisa.

[35] Vt üldise tooteohutuse direktiiv, II lisa punkt 3; RAPEXi suunised, lisa II osa punkt 3.2.1.

[36] Vt RAPEXi suunised, lisa II osa punktid 3.4.1 ja 3.4.1.1.

[37] Vt üldise tooteohutuse direktiiv, II lisa punkt 3; RAPEXi suunised, lisa III osa 1. lisa.

[38] Vt RAPEXi suunised, lisa II osa punkt 5.1.

[39] Vt RAPEXi suunised, lisa II osa punkt 3.4.2 ja punkti 5.1.2 alapunkt e.

[40] RAPEXi suunised, lisa II osa punkti 3.2.1 alapunkt a.

[41] Vt RAPEXi suunised, lisa II osa punkt 3.2.2.

[42] Vt RAPEXi suunised, lisa III osa 1. lisa.

[43] Vt üldise tooteohutuse direktiiv, II lisa punkt 10.

[44] RAPEXi suunised, lisa II osa punkt 3.2.4.

36. Neljandaks on komisjon RAPEXi teavitamismenetluses sisuliselt liikmesriikide vahel „teabekeskus“ [45] või „teadete edastaja“ [46]. Ta peab „võimalikult kiiresti“ kontrollima kõiki RAPEXi teateid tagamaks enne nende teistele liikmesriikidele edastamist, et need on nõuetekohased ja täielikud. [47] Täielikkuse osas pööratakse erilist tähelepanu RAPEXi teate nendele osadele, milles käsitletakse toote identifitseerimisandmeid. [48] Samuti avaldab komisjon RAPEXi veebisaidil RAPEXi teadete kokkuvõtteid, et teavitada avalikkust toodetest, millega kaasnevad tõsised ohud. [49] RAPEXi suunistes on siiski märgitud, et selliste toimingutega nagu teadete kinnitamine ja edastamine ning avaldamine RAPEXi veebisaidil ei võta komisjon endale mingit vastutust edastatud teabe eest, vaid vastutus lasub teate esitanud liikmesriigil. [50]

37. Lõpuks peavad teised liikmesriigid RAPEXi teate saamise korral tagama asjakohased järelmeetmed. [51] Nad peavad RAPEXi teates esitatud teabe läbi vaatama ning võtma asjakohased meetmed, et teha kindlaks, kas toodet on turustatud nende territooriumil, hindama, milliseid ennetavaid või piiravaid meetmeid tuleks võtta, teostama vajaduse korral täiendava riskihindamise ning koguma lisateavet, mis võib olla oluline teiste liikmesriikide jaoks (nt teave toote turustuskanalite kohta). [52] Seejärel teatavad liikmesriigid sellest tegevusest tulenenud järeldustest ja meetmetest järelteadete vormis. [53]

38. Analüüsin käesolevas asjas esitatud eelotsuse küsimusi seda arvesse võttes.

B. Vastutus RAPEXi teadetes sisalduva teabe täpsuse eest

39. RAPEXi-alaste liidu õigusaktide kohaselt vastutab RAPEXi teates antava teabe eest ja tagab selle täpsuse liikmesriik (vt käesoleva ettepaneku punktid 33–36).

45 Käesoleva ettepaneku 14. joonealuses märkuses viidatud Falke, lk 220.

46 Käesoleva ettepaneku 14. joonealuses märkuses viidatud Howells ja Wilhelmsson, lk 79.

47 Üldise tooteohutuse direktiiv, II lisa punkt 5; RAPEXi suunised, lisa II osa punkt 3.4.3. Komisjon on põhimõtteliselt kohustatud kontrollima ja edastama kõik RAPEXi teated viie päeva jooksul pärast nende saamist (ja kiireloomulisi meetmeid nõudvad teated kolme päeva jooksul). Vt RAPEXi suunised, lisa III osa 5. lisa.

48 Vt RAPEXi suunised, lisa II osa punkt 3.4.3.2.

49 Vt RAPEXi suunised, lisa II osa punkt 3.4.5.1. Üldise avaldamise suhtes on erandeid ning teatavad liikmesriigid võivad taotleda teadete konfidentsiaalsust: vt RAPEXi suunised, lisa II osa punktid 3.4.5.2–3.4.5.5.

50 Vt RAPEXi suunised, lisa II osa punkt 3.2.4.

51 Vt üldise tooteohutuse direktiiv, II lisa punkt 6; RAPEXi suunised, lisa II osa punkt 4.1.

52 Vt RAPEXi suunised, lisa II osa punktid 3.4.6.1 ja 3.4.6.2.

53 Vt RAPEXi suunised, lisa II osa punkt 4.2. Järelteadete esitamisel kehtib menetluskord, mis sarnaneb algse RAPEXi teavitamismenetlusega. Näiteks koostab järelteate asjaomane riiklik ametiasutus, riiklik RAPEXi kontaktpunkt kontrollib ja kinnitab järelteate enne, kui see edastatakse komisjonile, ning komisjon kontrollib kõiki järelteateid, et tagada nende nõuetekohasus ja täielikkus, enne nende edastamist liikmesriikidele. Vt RAPEXi suunised, lisa II osa punktid 4.2.4 ja 4.4.

40. Samal ajal on üldise tooteohutuse direktiivi II lisa punktiga 5 pandud mõningane vastutus komisjonile, kohustades teda kontrollima „võimalikult kiiresti“ kõiki RAPEXi teateid, et tagada nende nõuetekohasus ja täielikkus (vt käesoleva ettepaneku punkt 36). Nagu on märkinud Austria valitsus ja komisjon, on aga ilmne, et see on suuresti formaalne kontroll, mis ei asenda teate esitanud liikmesriigi esmast vastutust RAPEXi teate täielikkuse tagamise eest.[54]

41. Teate esitanud liikmesriik jääb teatatud andmete eest vastutavaks niikauaks, kui teatavate toodetega seotud RAPEXi teade on süsteemis alles, ja peab teatama komisjonile igast muutusest, mille puhul on vaja RAPEXi teadet muuta.[55] Samuti, kuna teate esitanud liikmesriik kannab täielikku vastutust RAPEXi kaudu edastatud teabe eest, on RAPEXi teate lõplik või ajutine eemaldamine võimalik vaid selle riigi taotlusel.[56]

42. Kõigest sellest nähtub, et liidu seadusandja soovis panna esmase vastutuse RAPEXi kaudu edastatud teabe täpsuse, sealhulgas vastutuse asjaomaseid tooteid käsitleva teabe täielikkuse eest teate esitanud liikmesriigile. Seepärast teen Euroopa Kohtule ettepaneku teisele ja kolmandale eelotsuse küsimusele nii ka vastata.

C. Õigus taotleda RAPEXi-alaste liidu õigusaktide alusel RAPEXi teate täiendamist

43. Kui edastatud teabe täpsuse eest vastutab teate esitanud liikmesriik, tekib küsimus, kas huvitatud ettevõtjatel on RAPEXi teavitamismenetluse raames õigus taotleda liikmesriikide pädevatelt asutustelt RAPEXi teate täiendamist.

44. Funke esitatud argumentide kohaselt tuleneb niisugune õigus RAPEXi-alastest liidu õigusaktidest. Austria valitsus ja komisjon ei ole sellega nõus.

45. Poolte vahel ei ole vaidlust selle üle, et RAPEXi kohta ei ole ühtegi liidu õiguse sätet, milles oleks niisugune õigus sõnaselgelt ette nähtud.

46. Minu arvates ei saa RAPEXi-alastest liidu õigusaktidest, sealhulgas sätetest, mida eelotsusetaotluse esitanud kohus on oma küsimustes nimetanud, tuleneda niisugust RAPEXi teavitamismenetluses osalemise õigust, mis võimaldaks ettevõtjal taotleda RAPEXi teate täiendamist.

47. RAPEXi-alastest liidu õigusaktidest nähtub, et nagu Austria valitsus ja komisjon on märkinud, on RAPEXi teavitamismenetlus ette nähtud nii, et menetlusse on kaasatud liikmesriikide pädevad ametiasutused ja komisjon. Üldise tooteohutuse direktiiv (oma artikliga 12) ja turujärelevalve

[54] Kohtupraktika näib seda seisukohta mõneti toetavat. Vt seoses sellega 4. juuli 1989. aasta kohtuotsus Francesconi jt *vs*. komisjon (326/86 ja 66/88, EU:C:1989:282, eelkõige punktid 10–12 ja 23) ning kohtujurist Lenzi ettepanek liidetud kohtuasjades Francesconi jt *vs*. komisjon (326/86 ja 66/88, EU:C:1989:211, punktid 7, 21, 22 ja 25). Nimetatud kohtuotsuses jättis Euroopa Kohus rahuldamata kahju hüvitamise hagi, mis põhines väidetaval komisjoni hooletusel, mille tõttu jäi avalikustamata teave võltsitud veini kohta, märkides, et vastavalt varajastele liidu õigusnormidele, millega seati sisse RAPEX (vt käesoleva ettepaneku 14. joonealune märkus), võivad just liikmesriigid otsustada võtta kiireloomulisi meetmeid, et takistada toote turustamist tõsise ja vahetu ohu tõttu, mida see kujutab endast tarbijate tervisele või ohutusele, ning et komisjon annab niisuguse teabe edasi. Samuti on olnud kohtuasju, milles on nõutud liidult kahju hüvitamist seoses samalaadse Euroopa Liidu toidu- ja söödaalase kiirhoiatussüsteemiga (RASFF), mis selles kontekstis kinnitab liikmesriigi, mitte komisjoni vastutust esitatud teabe täpsuse eest. Vt sellega seoses 10. märtsi 2004. aasta kohtuotsus Malagutti-Vezinhet *vs*. komisjon (T-177/02, EU:T:2004:72, punktid 43–67, eelkõige punktid 51 ja 52) (milles jäeti rahuldamata hagi, mille esitanud hageja toodete kohta oli esitatud ekslik teade) ning 29. oktoobri 2009. aasta kohtuotsus Bowland Dairy Products *vs*. komisjon (T-212/06, EU:T:2009:419, punktid 34–46, eelkõige punktid 40 ja 41) (milles jäeti rahuldamata hagi, mis põhines sellel, et väidetavalt keeldus komisjon täiendava teatise edastamisest).

[55] Vt RAPEXi suunised, lisa II osa punkt 3.2.3.

[56] Vt RAPEXi suunised, lisa II osa punktid 3.4.7.1.2 ja 3.4.7.2.2.

määrus (oma artikliga 22) kohustavad liikmesriiki teatama komisjonile RAPEXi kaudu viivitamatult, kui ta võtab või otsustab võtta vabatahtlikke või kohustuslikke meetmeid endast tõsist ohtu kujutavate toodete turustamise vältimiseks, piiramiseks või sellele eritingimuste kehtestamiseks (vt käesoleva ettepaneku punktid 30 ja 33).

48. On võimalik, et ettevõtjad saavad esitada RAPEXi veebisaidil ohtlike toodete kohta teavet spetsiaalse töövahendi („Product Safety Business Alert Gateway“) abil. Ettevõtjate tehtud riskihinnang ei ole siiski riigi ametiasutuste jaoks siduv, vaid riigi ametiasutused peavad korraldama oma riskihindamise ja võivad seega jõuda teistsugusele järeldusele.[57] Selle kohta on RAPEXi suunistes selgelt märgitud, et ettevõtjad RAPEXi teadete esitamisel otseselt ei osale,[58] isegi kui nad võivad olla teataval määral kaudselt kaasatud. Ettevõtjatel on kohustus viivitamatult teavitada pädevat ametiasutust kõikides liikmesriikides, mille turul on asjaomane toode saadaval, kui nad avastavad, et see kujutab endast ohtu. RAPEXi teateid sellise teabega, mis käivitab kõikide liikmesriikide kohustuse reageerida, jagatakse siiski liikmesriikide ja komisjoni vahel.

49. Seetõttu näib mulle, et RAPEXi-alased liidu õigusaktid – olgu üldise tooteohutuse direktiiv, turujärelevalve määrus või RAPEXi suunised (või muu[59]) – ei ole kavandatud eesmärgiga pidada ettevõtjaid isikuteks, kellel on RAPEXi teavitamismenetluse raames teatavad õigused.

50. Täheldan, et nagu on märgitud ka akadeemilises kirjanduses, on olemas liidu teabevahetussüsteemid, milles on sellekohaste õigusaktidega sõnaselgelt antud asjaomastele isikutele õigus paluda teabe korrigeerimist.[60] Mulle näib siiski, et RAPEX ei ole praegu üks niisugustest süsteemidest.

51. Seetõttu olen seisukohal, et esimesele eelotsuse küsimusele vastamiseks ei saa ettevõtja õigust taotleda liikmesriigi pädevatelt ametiasutustelt RAPEXi teate täiendamist tuletada RAPEXi-alastest liidu õigusaktidest.

52. Samas arvan, et ettevõtjad, kellele tekitab kahju ebatäielik RAPEXi teade, ei ole liidu õiguskorras õiguskaitseta. Nende õigus taotleda RAPEXi teate täiendamist tuleneb aluslepingu sätetest, mis keelavad liikmesriigil seada ebaproportsionaalseid kaubandustõkkeid.

[57] Vt RAPEXi suunised, lisa II osa punkt 3.3.1.

[58] Vt RAPEXi suunised, lisa II osa punkt 3.3.1.

[59] Väärib märkimist, et see järeldus ei muutu seoses seadusandliku ettepanekuga asendada üldise tooteohutuse direktiiv ega muudatustega, mis tehti turujärelevalve määrusesse määrusega 2019/1020: vt käesoleva ettepaneku 18. ja 19. joonealune märkus.

[60] Vt seoses sellega Eliantonio, M., „Information Exchange in European Administrative Law: A Threat to Effective Judicial Protection?“, *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, 23. kd, 2016, lk 531, ning *European Public Law*' eriväljaanne, 20. kd, 2014, lk 65. Nendes on mainitud nt Euroopa Parlamendi ja nõukogu 20. detsembri 2006. aasta määruse (EÜ) nr 1987/2006, mis käsitleb teise põlvkonna Schengeni infosüsteemi (SIS II) loomist, toimimist ja kasutamist (ELT 2006, L 381, lk 4), artiklit 43 ning nõukogu 12. juuni 2007. aasta otsuse 2007/533/JSK, mis käsitleb teise põlvkonna Schengeni infosüsteemi (SIS II) loomist, toimimist ja kasutamist (ELT 2007, L 205, lk 63), artiklit 59, milles mõlemas on sätestatud: „Iga isik võib esitada hagi kohtule või mis tahes liikmesriigi õigusaktide alusel pädevale asutusele oma isikuga seotud teatele juurdepääsu saamiseks, selle parandamiseks, kustutamiseks või selle kohta teabe või sellega seoses kompensatsiooni saamiseks.“ Vt samuti Euroopa Liidu haldusõiguse uurimisvõrgustik (Research Network on EU Administrative Law), ReNEUAL Model Rules on EU Administrative Procedure, artikkel VI-19 „Obligations to update, correct or delete data“, 2014, veebisaidil http://reneual.eu.

D. Õigus taotleda RAPEXi teate täiendamist aluslepingute alusel

1. Ebatäielik RAPEXi teade kui kaubandustõke

53. Minu arvates võib ebatäielik RAPEXi teade olla ettevõtja, nagu Funke, seisukohast meede, mille toime on samaväärne koguselise ekspordipiiranguga (edaspidi „samaväärse toimega meede"), kui see takistab selle ettevõtja võimalust turustada kaubeldavaid ohutuid tooteid teistes liikmesriikides.

54. Liikmesriikidevaheline kaupade vaba liikumine on Euroopa Liidu toimimise lepingu aluspõhimõte, mis muu hulgas väljendub ELTL artiklis 34 (ja artiklis 35) sätestatud keelus, mille kohaselt on liikmesriikidevahelised koguselised impordipiirangud (ja ekspordipiirangud) ning kõik samaväärse toimega meetmed keelatud.[61]

55. Väljakujunenud kohtupraktika kohaselt on ELTL artiklitel 34 ja 35 vahetu õigusmõju selles mõttes, et need annavad ettevõtjatele liikmesriikide suhtes õigusi, mis on kohtu kaudu kaitstavad.[62]

56. Seega, kui ebatäielikku RAPEXi teadet saab pidada samaväärse toimega meetmeks, saaks ettevõtjale, nagu Funke, tuleneda otse aluslepingutest kohtus kaitstav õigus paluda jätta niisugune meede tema kaubandustegevuse suhtes kohaldamata. Ebatäielik RAPEXi teade võib lakata olemast samaväärse toimega meede, kui seda täiendatakse. Seega saaks õigus paluda RAPEXi teate täiendamist tuleneda ettevõtjale otse aluslepingutest.

57. Kui Austria valitsuselt ja komisjonilt kohtuistungil selle kohta küsiti, võtsid nad seisukoha, et RAPEXi teadet ei saa kvalifitseerida samaväärse toimega meetmeks. Funke asus vastupidisele seisukohale, väites, et just RAPEXi teated on otseselt kahjustanud tema kui ettevõtja õigust müüa oma tooteid teiste liikmesriikide turgudel. Sellega seoses selgitas Funke, et ta ei saa müüa tooteid, mis on alusetult hõlmatud RAPEXi teadetesse, ning RAPEXi veebisaidil avaldamine mõjutab tarbijaid neid tooteid ostmata jätma.

58. Tuleb meenutada, et väljakujunenud kohtupraktika kohaselt, alates kohtuotsusest Dassonville,[63] hõlmab samaväärse toimega meetmete keeld kõiki liikmesriikide meetmeid, mis võivad otse või kaudselt, tegelikult või potentsiaalselt takistada liidusisest kaubandust.

59. Seetõttu tuleb ELTL artikli 34 tähenduses samaväärse toimega meetmeteks pidada mitte ainult liikmesriikide võetud meetmeid, mille eesmärk või toime seisneb teistest liikmesriikidest pärit kaupade ebasoodsamas kohtlemises, vaid ka iga muud meedet, mis takistab ühest liikmesriigist pärit toodete jõudmist teise liikmesriigi turule.[64]

[61] Vt nt 1. juuli 2014. aasta kohtuotsus Ålands Vindkraft (C-573/12, EU:C:2014:2037, punkt 65) ja 18. juuni 2019. aasta kohtuotsus Austria *vs*. Saksamaa (C-591/17, EU:C:2019:504, punkt 119).

[62] Seoses ELTL artikliga 34 vt 22. märtsi 1977. aasta kohtuotsus Iannelli & Volpi (74/76, EU:C:1977:51, punkt 13) ning 29. novembri 1978. aasta kohtuotsus Redmond (83/78, EU:C:1978:214, punktid 66 ja 67). Viimati viidatud kohtuotsus kinnitab ka ELTL artikli 35 vahetut õigusmõju. Sellega seoses vt samuti 3. märtsi 2011. aasta kohtuotsus Kakavetsos-Fragkopoulos (C-161/09, EU:C:2011:110, punkt 22).

[63] Vt 11. juuli 1974. aasta kohtuotsus (8/74, EU:C:1974:82, punkt 5). Vt samuti nt 10. veebruari 2009. aasta kohtuotsus komisjon *vs*. Itaalia (C-110/05, EU:C:2009:66, punkt 33) ja 15. juuli 2021. aasta kohtuotsus DocMorris (C-190/20, EU:C:2021:609, punkt 34).

[64] Vt nt 10. veebruari 2009. aasta kohtuotsus komisjon *vs*. Itaalia (C-110/05, EU:C:2009:66, punkt 37) ja 18. juuni 2019. aasta kohtuotsus Austria *vs*. Saksamaa (C-591/17, EU:C:2019:504, punkt 121).

60. Ebatäielik RAPEXi teade võib takistada kauplemist ohutute toodetega, mis on alusetult sellesse teatesse hõlmatud. Just sellepärast on asjakohastes liidu õigusnormides nõutud, et teatatud andmed peavad olema võimalikult täpsed ja täielikud (vt käesoleva ettepaneku punktid 33 ja 34). Selle, liikmesriigi ametiasutustele pandud kohustuse võimaldab teiste liikmesriikide ametiasutustel, aga ka ettevõtjatel ja tarbijatel identifitseerida ohtlikuks peetav toode ja eristada seda turul teistest samalaadsetest toodetest, et hoida ära kaubandustõkkeid ohutute toodete suhtes.

61. Käesolevas olukorras kujutab minu arvates juba ainuüksi võimalus, et ebatäielik teade, mille Austria ametiasutused on RAPEXi kaudu edastanud, võib heidutada teise liikmesriigi ettevõtjat importimast või turustamast sellesse RAPEXi teatesse ekslikult hõlmatud tooteid, endast niisuguse ettevõtja nagu Funke jaoks kaupade vaba liikumise piirangut.[65]

62. On tõsi, et harilikult ei ole RAPEXi teade ELTL artiklit 34 puudutavates kohtuasjades vaidluse all olev meede. Harilikult on Euroopa Kohtu ees importiva liikmesriigi võetud meetmed. Käesoleva juhtumi faktilisi asjaolusid arvestades oleks niisugune meede selline, mille on võtnud näiteks Saksamaa ametiasutused ja millega oleks RAPEXi teadete saamise korral keelatud kõikide Funke imporditud ilutulestike müük Saksamaa turul. Funke tõi tõesti esile, et Saksamaa ametiasutused võtsid teatud meetmeid, esitamata täpsemaid selgitusi.

63. Minu arvates võivad asjaomased ettevõtjad Saksamaal (näiteks turustajad, kellega Funkel olid ärisuhted) otsustada jätta tema tooted Saksamaale importimata lihtsalt Austria ametiasutuste väljastatud RAPEXi teadete tõttu ka ilma (eespool näiteks toodud) Saksamaa ametiasutuste võetud meetmeteta. Võttes arvesse, et RAPEXi teated on RAPEXi veebisaidil avalikult saadaval, võivad mitmed tarbijad samuti otsustada jätta ostmata tooted, mida Funke impordib ja turustab eri liikmesriikide turul, mis omakorda võib viia impordi vähenemiseni.

64. Austria valitsus ja komisjon on aga seisukohal, et pelgalt võimalus, et ebatäielik RAPEXi teade võib importi mõjutada, on liiga kaudne, et kvalifitseeruda samaväärse toimega meetmeks.

65. Sellega seoses tahaksin tuletada meelde väljakujunenud kohtupraktikat, mille kohaselt piisab pelgalt võimalusest, et riikliku meetme (või tegevuse) tagajärjel müüakse vähem tooteid, et kvalifitseerida see samaväärse toimega meetmeks. Klassikaline näide on kohtuotsus komisjon *vs.* Iirimaa (kampaania „Osta iirimaist“),[66] milles Euroopa Kohus märkis, et Iirimaa valitsuse sponsitud turunduskampaania, milles kutsuti Iirimaa kodanikke iirimaiseid kaupu ostma, takistas kaupade vaba liikumist, sest selles liikmesriigis ettevõtjate ja tarbijate käitumise mõjutamise kaudu oli selle kampaania potentsiaalne mõju impordile võrreldav sellega, mis tuleneb siduvatest meetmetest. Ka kohtuotsuses AGM-COS.MET[67] leiti, et liikmesriigile omistatavad ametniku avaldused, mille kohaselt on teatavad tooted ohtlikud ja vastuolus kohaldatavate liidu ühtlustamisõigusaktide nõuetega, võivad vähemalt kaudselt ja potentsiaalselt takistada kõnealuste toodete turuleviimist ning olla seega kaubandustõke ELTL artikli 34 tähenduses.

66. Järelikult võib ebatäielik RAPEXi teade olla kvalifitseeritav samaväärse toimega meetmeks.

[65] Vt nt 20. septembri 2007. aasta kohtuotsus komisjon *vs.* Madalmaad (C-297/05, EU:C:2007:531, punkt 53) ja 12. juuli 2012. aasta kohtuotsus Fra.bo (C-171/11, EU:C:2012:453, punkt 22).

[66] Vt 24. novembri 1982. aasta kohtuotsus (249/81, EU:C:1982:402, eelkõige punktid 27–30).

[67] Vt 17. aprilli 2007. aasta kohtuotsus (C-470/03, EU:C:2007:213, eelkõige punktid 56–60 ja 65).

2. Tõhus kohtulik kaitse väidetavate samaväärse toimega meetmete eest

67. Kõik kaubandustõkked ei ole keelatud. Need on lubatud, kui on olemas õiguspärane eesmärk, mis tõket põhjendab, ja meede ei ole selle eesmärgi suhtes ebaproportsionaalne.

68. Olgugi et tarbijate tervise ja ohutuse kaitse on kindlasti õiguspärane eesmärk, mis RAPEXi teateid põhjendab, ei pruugi see tingimata põhjendada ebatäielikke RAPEXi teateid. Täpne RAPEXi teade hoiab ära kahju tarbijate tervisele ja ohutusele, ebatäpne RAPEXi teade aga võib takistada niisuguste toodete turule laskmist, mis ei kujuta endast tõsist ohtu. Seetõttu võib ebatäielik RAPEXi teade minu arvates kujutada endast keelatud samaväärse toimega meedet, kui sellega seatakse ebaproportsionaalne kaubandustõke ohutute toodete suhtes, mis on hõlmatud sellesse teatesse ekslikult.

69. Niisuguse võimaluse olemasolu tõttu peab ettevõtja saama pöörduda kohtusse, mis on pädev kontrollima, kas ebatäielik RAPEXi teade oli põhjendatud.

70. Austria RAPEXi kontaktpunkti esindaja selgitas kohtuistungil, et tootmisaastat, mis RAPEXi teates Funke sõnul puudus, ei olnud võimalik vaidlusalustelt toodetelt leida. Seetõttu ei saanud seda nendes teadetes märkida. Samuti väitis ta, et see teave ei puutu vaidlusalustest paugutitest tekkinud ohu taseme hindamisel asjasse. Toote defekt (käesoleval juhul liiga lühike süütenöör) annab tema arvates tunnistust ebapiisavast kontrollist tootjariigis, mistõttu on sellised tooted ohtlikud üleüldiselt, tootmisaastast olenemata.

71. See võibki nii olla. Ent sedalaadi küsimusi peavad liikmesriikides hindama ja otsustama asjakohased foorumid, sealhulgas tingimata kohus, kes on pädev riigi haldusasutuste otsuseid kohtulikult kontrollima. Ei saa eeldada, nagu komisjon väidab, et liikmesriigid edastavad alati ainult täpset ja täielikku teavet ning et RAPEXiga loodud süsteem selle tagab.

72. Võimalus pöörduda kohtusse, kellel on piisavad volitused ettevõtjatele liidu õigusest tulenevate õiguste väidetavate rikkumiste üle otsustamiseks, on tõhusa kohtuliku kaitse põhimõttest tulenev nõue, mis on praegu sätestatud Euroopa Liidu põhiõiguste harta (edaspidi „harta“) artiklis 47. See on kesksel kohal õigusriigi põhimõttes, nagu seda liidu õiguskorras käsitatakse.

73. Komisjon aga väidab, et tõhusa kohtuliku kaitse nõude täitmiseks ei ole vaja meedet, mis võimaldab ettevõtjal taotleda ebatäieliku RAPEXi teate täiendamist. Komisjoni arvates piisab sellest, kui ettevõtja, kellele on kahju tekitanud nõuetele mittevastav RAPEXi teade, saab esitada teate esitanud liikmesriigi vastu kahju hüvitamise hagi.

74. Ma ei ole sellega nõus. Mulle näib, et kahju hüvitamise hagi ei ole selles olukorras tõhus õiguskaitsevahend harta artikli 47 tähenduses.[68]

[68] Vt sellega seoses kohtujurist Kokott'i ettepanek liidetud kohtuasjades État luxembourgeois (õiguskaitse teabetaotluste puhul maksuõiguses) (C-245/19 ja C-246/19, EU:C:2020:516, punkt 102), kus ta asus seisukohale, et kaudne õiguskaitsevahend, mida kasutatakse riigi vastutusest tuleneva hilisema menetluse raames, ei ole tõhus õiguskaitsevahend harta artikli 47 tähenduses, kuna see õiguskaitsevahend, mis on pealegi seotud lisatingimustega, ei saa hoida ära asjaomaste kaebajate õiguste rikkumist, vaid parimal juhul on sellega võimalik vaid korvata tekitatud kahju, ning et teisesed kahju hüvitamise võimalused ei ole iseenesest tõhusad õiguskaitsevahendid. On tõsi, et selles kohtuotsuses leidis Euroopa Kohus, et selles konkreetses asjas tagas isiku võimalus pöörduda kohtusse, et nõuda talle liidu õigusega tagatud õiguste rikkumise tuvastamist ja talle selle rikkumisega tekitatud kahju hüvitamist, talle tõhusa kohtuliku kaitse. Vt 6. oktoobri 2020. aasta kohtuotsus État luxembourgeois (õiguskaitse teabetaotluste puhul maksuõiguses) (C-245/19 ja C-246/19, EU:C:2020:795, punkt 101). Olen siiski arvamusel, et käesoleval juhul ei ole niisugune õiguskaitsevahend tõhus.

75. Esiteks tuleks kohtu otsus, nagu Funke on märkinud, tõenäoliselt aastaid hiljem. Veel olulisem aga on see, et kahjuhüvitise väljamõistmise otsusel ei oleks otsest ega konkreetset tagajärge vaidlusalusele RAPEXi teatele. Teisisõnu ei likvideeriks see põhjendamatut kaubandustõket. Vahepeal võib ettevõtja oma äri kaotada. Pealegi, kuna niisugune kahju hüvitamise hagi põhineks sellel, et väidetavalt on liikmesriik liidu õigust rikkunud (riigi vastutuse põhimõte), kaasneks sellega rangete tingimuste täitmine (nimelt peab olema piisavalt selgelt rikutud liidu õigusnormi, mille eesmärk on anda isikutele õigusi, ning otsene põhjuslik seos tekitatud kahjuga[69]), mis näib õigupoolest jõudvat ringiga tagasi antud õiguste küsimuse juurde.

76. Kuna võimalus pöörduda kohtusse vaidlustamaks meedet, mis väidetavalt kujutab endast liikmesriigi seatud põhjendamatut kaubandustõket, on liidu õigusega ette nähtud, ei saa kahju hüvitamise hagi pidada selles aspektis tõhusaks aseaineks.

77. Lõpuks, erinevalt argumentidest, mille on esitanud Austria valitsus, ei ole ettevõtja õiguse tunnustamine taotleda RAPEXi teate täiendamist minu arvates vastuolus RAPEXi eesmärgiga võimaldada liikmesriikide ja komisjoni vahel kiiret teabevahetust ohtlike toiduks mittekasutatavate toodete kohta.

78. Lahendus, mille välja pakun, ei anna ettevõtjale võimalust osaleda RAPEXi teavitamismenetluses selle menetluse osalisena ega takistada teate edastamist selle täiendamist paludes. Selles tunnustatakse vaid kõikidele ettevõtjatele aluslepingutest tulenevat õigust sellele, et liikmesriigid ei sea nende kaubandustegevusele põhjendamatuid piiranguid. See kohustus väljendub RAPEXiga seotud õigusaktides konkreetselt nõudena, et selle süsteemi kaudu saadetav teave peaks olema võimalikult täpne ja täielik. Kui võtta arvesse ettevõtja kaebust saadetud teabe ebatäielikkuse kohta, võib selle tulemuseks olla pädevate ametiasutuste otsus täiendada teadet või keelduda seda tegemast, mis vajab ratsionaalset selgitamist. Otsus teadet täiendada jääb liikmesriigi ametiasutuste pädevusse.

79. Vastuolu RAPEXi eesmärgiga ei saa näha selles, et ametiasutustel palutakse võtta arvesse ettevõtja taotlust täiendada teadet ja sellele reageerida. Vastupidi, minu arvates suurendab selle tunnistamine, et ettevõtjatel on (*post festum*) õigus taotleda RAPEXi teate täiendamist, tõenäoliselt selle süsteemi tõhusust. See aitaks tagada õigete toodete identifitseerimise ja jälgimise kõikides liikmesriikides, mis saavad seejärel võtta asjakohased meetmed.

80. Seetõttu olen eespool kirjeldatud põhjendustel seisukohal, et ettevõtja õigus taotleda RAPEXi teate täiendamist saab tuleneda aluslepingu sätetest, mis keelavad liikmesriigil seada põhjendamatuid kaubandustõkkeid. Ettevõtjale, kelle täiendamistaotluse on pädev ametiasutus rahuldamata jätnud, peab olema tagatud võimalus pöörduda kohtusse, et see rahuldamata jätmine vaidlustada ja väita, et ebatäielik teade on põhjendamatu kaubandustõke. Kõige tõhusam viis sellise tõkke likvideerimiseks on teadet täiendada.

E. Tagajärjed

81. Jääb veel küsimus, millised tagajärjed on sellel, kui tunnustada ettevõtja õigust taotleda liidu õiguse alusel RAPEXi teate täiendamist, eelotsusetaotluse esitanud kohtule käesoleva juhtumi asjaoludel.

[69] Vt nt 5. märtsi 1996. aasta kohtuotsus Brasserie du pêcheur ja Factortame (C-46/93 ja C-48/93, EU:C:1996:79, punkt 51) ning 28. juuni 2022. aasta kohtuotsus komisjon *vs.* Hispaania (liidu õiguse rikkumine seadusandja poolt) (C-278/20, EU:C:2022:503, punkt 31).

82. Nagu Euroopa Kohus on järjepidevalt märkinud, nõuab kooskõlalise tõlgendamise põhimõte seda, et liikmesriigi kohus teeks kõik, mis on tema pädevuses, arvestades riigisisest õigust tervikuna ning kasutades riigisiseses õiguses tunnustatud tõlgendusmeetodeid, et tagada liidu õiguse täielik toime ja saavutada liidu õiguse eesmärgiga kooskõlas olev tulemus.[70]

83. Sellega seoses märkis Austria valitsus, et kui isikul on vahetult kohaldatava liidu õiguse sätte alusel õigus taotleda haldusasutuselt teataval viisil tegutsemist, on asjaomane haldusasutus Austria haldusmenetlusõigusest tulenevalt kohustatud juhul, kui ta seda taotlust ei rahulda, tegema selle kohta otsuse. Sellest näib tulenevat, et kui tunnustada ettevõtjale aluslepingust tulenevat õigust taotleda RAPEXi teate täiendamist, muudaks see hinnangut Austria haldusmenetlusõiguses võimalike õiguskaitsevahendite kohta. Funke taotluse läbi vaatamata jätmine pädeva ametiasutuse poolt on seega kvalifitseeritav haldusaktina, mis omakorda võimaldaks Austria õiguse kohaselt selle kohtulikku kontrolli.

84. Nendel asjaoludel näib mulle, et liidu õiguse nõuetega kooskõlas olev tõlgendus on võimalik. Eelotsusemenetluses on see liikmesriigi kohtute ja Euroopa Kohtu vahelises ülesannete jaotuses siiski eelotsusetaotluse esitanud kohtu kindlaks teha.

V. Ettepanek

85. Nendel kaalutlustel teen Euroopa Kohtule ettepaneku vastata Verwaltungsgerichtshofi (Austria kõrgeim halduskohus) eelotsuse küsimustele järgmiselt:

Euroopa Parlamendi ja nõukogu 3. detsembri 2001. aasta direktiivi 2001/95/EÜ üldise tooteohutuse kohta, eriti selle artiklit 12 ja II lisa, Euroopa Parlamendi ja nõukogu 9. juuli 2008. aasta määrust (EÜ) nr 765/2008, millega sätestatakse akrediteerimise ja turujärelevalve nõuded seoses toodete turustamisega ja tunnistatakse kehtetuks määrus (EMÜ) nr 339/93, eelkõige selle artikleid 20 ja 22, ning komisjoni 8. novembri 2018. aasta rakendusotsust (EL) 2019/417, milles sätestatakse üldist tooteohutust käsitleva direktiivi 2001/95/EÜ artikliga 12 ette nähtud Euroopa Liidu kiire teabevahetuse süsteemi RAPEX ja selle teavitamissüsteemi haldamise suunised,

tuleb tõlgendada nii, et esmane vastutus RAPEXi teavitamismenetluse kaudu edastatava teabe täpsuse eest lasub teate esitanud liikmesriigil, kuid ettevõtja õigus taotleda RAPEXi teate täiendamist ei tulene otseselt nendest sätetest.

Niisuguse õiguse saab siiski tuletada koguseliste piirangutega samaväärse toimega meetmete keelust, mis on sätestatud ELTL artiklis 34.

Liikmesriikidel on kohustus võimaldada kohtulik kaitse kõikidele ettevõtjatele, kes väidavad, et ebatäielik RAPEXi teade on nende suhtes põhjendamatu kaubandustõke.

[70] Vt nt 24. jaanuari 2012. aasta kohtuotsus Dominguez (C-282/10, EU:C:2012:33, punkt 27) ja 13. juuli 2016. aasta kohtuotsus Pöpperl (C-187/15, EU:C:2016:550, punkt 43).