CONCLUZIILE AVOCATEI GENERALE
DOAMNA TAMARA ĆAPETA
prezentate la 1 decembrie 2022[1]

Cauza C-626/21

Funke Sp. z o.o.
intervenientă:
Landespolizeidirektion Wien

[cerere de decizie preliminară formulată de Verwaltungsgerichtshof (Curtea Administrativă, Austria)]

„Trimitere preliminară – Apropierea legislațiilor – Directiva 2001/95/CE – Siguranța generală a produselor – Sistemul de informare rapidă al Uniunii Europene (RAPEX) privind produsele periculoase nealimentare – Decizia de punere în aplicare (UE) 2019/417 – Liniile directoare RAPEX – Regulamentul (CE) nr. 765/2008 – Supravegherea pieței – Directiva 2013/29/UE – Introducerea pe piață de articole pirotehnice – Dreptul unui operator economic de a completa o notificare RAPEX – Articolul 34 TFUE – Libera circulație a mărfurilor – Măsură cu efect echivalent unei restricții cantitative”

I. Introducere

1. Circulația mărfurilor facilitată de piața internă înseamnă că la consumatorii din mai multe state membre pot ajunge cu ușurință produse nesigure. Pentru a reacționa la astfel de situații, Uniunea a instituit sistemul RAPEX[2] – versiunea sa de „semnal transmis prin trei sfere de fum”[3].

2. Pe scurt, în cadrul sistemului RAPEX, un stat membru care descoperă că pe piața sa a fost introdus un produs periculos notifică alte state membre prin intermediul Comisiei Europene. Prezenta cauză privește acest sistem și, mai precis, drepturile operatorilor economici de a interveni în acest sistem în cazul în care produsele pe care le comercializează fac obiectul unei astfel de notificări.

3. Produsele în discuție în prezenta cauză sunt petarde, și anume pocnitori cu sonor, importate în Uniunea Europeană din China de Funke Sp. z o.o., reclamanta din litigiul principal. Acestea au fost vândute prin intermediul unor distribuitori diferiți în mai multe state membre, inclusiv în Austria.

[1] Limba originală: engleza.

[2] RAPEX înseamnă Sistemul de informare rapidă al Uniunii Europene. Caracteristicile sale vor fi explicate mai în detaliu în continuare (a se vedea punctele 24-37 din prezentele concluzii).

[3] Amerindienii foloseau semnale cu fum pentru a transmite informații la distanțe mari. Trei sfere de fum însemnau că exista un anumit pericol la adresa emițătorului semnalului.

II. Situația de fapt din litigiul principal, întrebările preliminare și procedura în fața Curții

4. Prezenta cauză își are originea într-o cerere de decizie preliminară formulată de Verwaltungsgerichtshof (Curtea Administrativă, Austria).

5. Potrivit deciziei de trimitere, cu ocazia unei supravegheri a pieței în temeiul legislației austriece aplicabile[4], Landespolizeidirektion Wien (Direcția Regională de Poliție din Viena, denumită în continuare „LPD") a constatat la un distribuitor de articole pirotehnice că anumite tipuri de pocnitori deținute în stoc de distribuitorul respectiv nu erau sigure pentru utilizatori. Printr-o decizie administrativă, LPD a impus distribuitorului o interdicție de vânzare a acestor articole și a dispus retragerea lor de pe piață (denumite în continuare „măsurile administrative adresate distribuitorului").

6. Ulterior, LPD, în calitate de autoritate competentă de supraveghere a pieței din Austria pentru acest tip de produse, a inițiat o procedură de notificare prin RAPEX. Prin intermediul punctului de contact RAPEX național, LPD a transmis trei notificări separate (denumite în continuare „notificările RAPEX"). După verificare, Comisia a transmis aceste notificări statelor membre.

7. Funke Sp. z o.o. (denumită în continuare „Funke"), o societate cu sediul în Polonia, este importatorul pocnitorilor vizate de notificările RAPEX.

8. Funke a considerat că aceste notificări, astfel cum au fost transmise prin RAPEX, nu descriau în mod corespunzător produsele care au făcut obiectul măsurilor administrative adresate distribuitorului. Prin urmare, prin scrisoarea din 30 aprilie 2020, Funke a depus la LPD cereri de completare a notificărilor RAPEX prin adăugarea numerelor loturilor produselor în cauză. Astfel cum s-a explicat în ședința în fața Curții, prin aceasta, ea a solicitat de fapt indicarea anului de producție (2017) a pocnitorilor în discuție[5]. În plus, Funke a solicitat accesul la dosarele procedurii de notificare RAPEX, în special la încadrarea riscului produselor vizate de notificările respective.

9. La 29 iunie 2020, LPD a respins cererile Funke ca inadmisibile, pentru motivul că Funke nu era considerată parte la procedură. Funke a introdus o cale de atac.

10. Astfel cum s-a explicat în decizia de trimitere, Verwaltungsgericht Wien (Tribunalul Administrativ din Viena, Austria) a respins cererile formulate de Funke. Potrivit acestei instanțe, notificările RAPEX nu sunt decizii administrative, ci acte materiale (simple acțiuni administrative). Potrivit dreptului austriac, numai persoanele care invocă încălcarea drepturilor lor prin decizia unei autorități administrative pot introduce o acțiune în fața instanțelor administrative pentru motive de nelegalitate. Această instanță a considerat însă că, în ordinea juridică austriacă, operatorilor economici precum Funke nu li s-a acordat dreptul de a solicita completarea unei notificări RAPEX sau accesul la dosare. Această instanță a considerat de asemenea că nu există niciun element în dreptul relevant al Uniunii care să sugereze că Funke are astfel de drepturi sau că are calitatea de parte în procedura de notificare RAPEX.

[4] Bundesgesetz, mit dem polizeiliche Bestimmungen betreffend pyrotechnische Gegenstände und Sätze sowie das Böllerschießen erlassen werden (Legea federală de adoptare a unor dispoziții polițienești privind articole și dispozitive pirotehnice, precum și tragerea de salve de tun (Pyrotechnikgesetz 2010 – „PyroTG 2010").

[5] În observațiile sale scrise, Funke a susținut de asemenea că LPD ar fi trebuit, ca parte a obligației sale de a completa descrierea produsului și a ambalajului, să includă în notificările RAPEX ambalajele exterioare ale Peng 1 și Peng 2 referitoare la produse și că LPD nu a ținut seama de faptul că denumirea exactă a produsului sau a tipului de produs era cea de „generator de sunete".

11. Sesizată de Funke cu o acțiune îndreptată împotriva hotărârii respective, Verfassungsgerichtshof (Curtea Constituțională, Austria) și-a declinat competența în favoarea Verwaltungsgerichtshof (Curtea Administrativă), instanța de trimitere în prezenta cauză.

12. Instanța de trimitere ridică problema dacă din dreptul relevant al Uniunii privind RAPEX rezultă în mod direct un drept al operatorului economic de a solicita completarea unei notificări RAPEX, precum și o protecție jurisdicțională suficientă împotriva atingerilor care rezultă dintr-o notificare RAPEX. Această instanță explică faptul că ea consideră că operatorul economic nu are un drept de completare a unei notificări RAPEX, în opinia sa incompletă, ci procedura de notificare RAPEX se desfășoară exclusiv între Comisie și statele membre (autoritățile statelor membre), fără ca operatorii economici să beneficieze de drepturi proprii.

13. Cu toate acestea, în cazul în care ar exista un astfel de drept, instanța de trimitere dorește să afle care este autoritatea responsabilă să răspundă la cererea unui operator economic de completare a unei notificări RAPEX. Ea consideră că din unele dispoziții ale dreptului Uniunii reiese că autoritatea statului membru este autoritatea competentă să decidă cu privire la astfel de cereri (dat fiind că autoritatea respectivă este responsabilă pentru informațiile furnizate), în timp ce alte dispoziții pledează în favoarea competenței Comisiei (dat fiind că Comisia verifică dacă notificările RAPEX sunt corecte și complete).

14. Instanța de trimitere ridică de asemenea problema dacă măsurile administrative adresate distribuitorului (iar nu Funke în calitate de importator) ar trebui să fie considerate ca fiind punctul de plecare al procedurii de notificare RAPEX. În cazul în care cele două proceduri sunt considerate ca fiind una și aceeași, distribuitorului i-ar putea fi recunoscut dreptul de contestare a notificării. Însă această ipoteză tot nu ar permite acordarea niciun drept unui importator precum Funke, care nu a fost destinatarul deciziei administrative inițiale. Instanța de trimitere ridică problema dacă o astfel de protecție jurisdicțională este suficientă în raport cu dreptul Uniunii.

15. În aceste condiții, Verwaltungsgerichtshof (Curtea Administrativă) a hotărât să suspende judecarea cauzei și să adreseze Curții următoarele întrebări preliminare:

„- Directiva 2001/95/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 3 decembrie 2001 privind siguranța generală a produselor [(JO 2002, L 11, p. 4, Ediție specială, 15/vol. 8, p. 52)], astfel cum a fost modificată prin Regulamentul (CE) nr. 765/2008 [al Parlamentului European și al Consiliului din 9 iulie 2008 (JO 2008, L 218, p. 30)] și prin Regulamentul (CE) nr. 596/2009 [al Parlamentului European și al Consiliului din 18 iunie 2009 (JO 2009, L 188, p. 14)], în special articolul 12 din aceasta și anexa II la aceasta;

– Regulamentul (CE) nr. 765/2008 al Parlamentului European și al Consiliului din 9 iulie 2008 de stabilire a unor norme aplicabile acreditării și supravegherii pieței în cadrul comercializării produselor și de abrogare a Regulamentului (CEE) nr. 339/93 al Consiliului [(JO 2008, L 218, p. 30)], în special articolele 20 și 22 din acesta, precum și

– Decizia de punere în aplicare (UE) 2019/417 a Comisiei din 8 noiembrie 2018 de stabilire a liniilor directoare pentru gestionarea Sistemului de informare rapidă al Uniunii Europene, «RAPEX», înființat în temeiul articolului 12 din Directiva 2001/95/CE privind siguranța

generală a produselor, precum și a sistemului său de notificare [(JO 2019, L 73, p. 121)], trebuie interpretate în sensul că:

1) din aceste dispoziții decurge în mod direct dreptul unui operator economic de completare a unei notificări RAPEX?

2) decizia cu privire la o astfel de cerere este de competența [Comisiei]?

sau

3) decizia cu privire la o astfel de cerere este de competența autorității statului membru respectiv?

(În cazul unui răspuns afirmativ la a treia întrebare)

4) protecția jurisdicțională (națională) împotriva unei astfel de decizii este suficientă în cazul în care nu este acordată oricărei persoane, ci numai operatorului economic vizat de măsura (obligatorie), împotriva măsurii (obligatorii) adoptate de autoritate?"

16. Funke, guvernul austriac și Comisia au prezentat Curții observații scrise. La 21 septembrie 2022, a avut loc o ședință în cursul căreia aceste părți au prezentat observații orale.

III. Dreptul aplicabil

17. Instanța de trimitere solicită interpretarea următoarelor acte de drept al Uniunii referitoare la RAPEX, pe care le vom denumi împreună „dreptul Uniunii relevant pentru RAPEX":

Directiva 2001/95/CE privind siguranța generală a produselor (denumită în continuare „Directiva privind siguranța generală a produselor") [6];

Regulamentul (CE) nr. 765/2008 de stabilire a cerințelor de acreditare și de supraveghere a pieței în ceea ce privește comercializarea produselor (denumit în continuare „Regulamentul privind supravegherea pieței") [7] și

Decizia de punere în aplicare (UE) 2019/417 a Comisiei de stabilire a liniilor directoare pentru gestionarea RAPEX (denumită în continuare „Liniile directoare RAPEX") [8].

18. Aceste dispoziții au devenit aplicabile în cazul pocnitorilor în discuție în prezenta cauză în temeiul Directivei 2013/29/UE privind articolele pirotehnice [9].

19. Astfel cum o va demonstra analiza noastră, dispozițiile tratatului referitoare la libera circulație a mărfurilor sunt de asemenea relevante în prezenta cauză.

6 Există o propunere legislativă de înlocuire a acestei directive. A se vedea nota de subsol 18 din prezentele concluzii.

7 Acest regulament a fost modificat în mod substanțial prin Regulamentul (UE) 2019/1020 al Parlamentului European și al Consiliului din 20 iunie 2019 privind supravegherea pieței și conformitatea produselor și de modificare a Directivei 2004/42/CE și a Regulamentelor (CE) nr. 765/2008 și (UE) nr. 305/2011 (JO 2019, L 169, p. 1). A se vedea nota de subsol 19 din prezentele concluzii.

8 A se vedea în continuare nota de subsol 20 din prezentele concluzii.

9 Directiva Parlamentului European și a Consiliului din 12 iunie 2013 privind armonizarea legislației statelor membre referitoare la punerea la dispoziție pe piață a articolelor pirotehnice (JO 2013, L 178, p. 27).

IV. Analiză

20. Întrebările adresate în prezenta cauză rezultă din particularitățile dreptului administrativ austriac. Astfel cum a explicat guvernul austriac în ședință, cererea unei persoane adresată unei autorități administrative este considerată ca fiind soluționată printr-un „act administrativ” în cazul în care persoana beneficia de un drept în raport cu autoritatea respectivă. Într-un astfel de caz, această persoană are de asemenea dreptul de a introduce o acțiune în fața unei instanțe administrative împotriva unei decizii prin care autoritatea administrativă a furnizat un răspuns la cererea sa. În schimb, în cazul în care persoana nu beneficia de un asemenea drept, răspunsul autorității administrative nu este considerat un act administrativ și nu poate face obiectul unui control jurisdicțional exercitat de o instanță.

21. Prin urmare, prin intermediul primei întrebări, instanța de trimitere solicită în esență să se stabilească dacă, în temeiul dreptului Uniunii aplicabil, un operator economic precum Funke are dreptul de a solicita completarea unei notificări RAPEX în calitate de parte la această procedură. Prin intermediul celei de a doua și al celei de a treia întrebări, instanța de trimitere solicită să se stabilească dacă autoritatea responsabilă de exactitatea informațiilor este autoritatea statului membru sau Comisia. În cazul în care se constată că un operator economic are dreptul de a solicita autorității statului membru completarea unei notificări RAPEX, refuzul LPD de a lua în considerare cererea Funke de completare a notificărilor RAPEX poate face obiectul controlului jurisdicțional exercitat de instanțele administrative austriece.

22. A patra întrebare preliminară este mai puțin clară. Având în vedere că, în speță, procedura de notificare RAPEX a fost declanșată de măsurile administrative adresate distribuitorului, instanța de trimitere pare să considere că distribuitorul, dar nu și Funke ar avea dreptul de a solicita completarea unei notificări RAPEX. Cu toate acestea, instanța de trimitere se întreabă dacă o astfel de protecție jurisdicțională ar fi suficientă în raport cu dreptul Uniunii sau dacă ar trebui acordat accesul la justiție altor operatori economici interesați, inclusiv importatorilor. Pentru a răspunde la această întrebare într-un mod care ar putea fi util instanței de trimitere [10], vom considera că prin această întrebare se solicită să se stabilească dacă dreptul Uniunii impune ca statele membre să acorde acces la instanțe operatorilor economici interesați, precum Funke, împotriva unei notificări RAPEX [11].

23. Este pentru prima dată când Curții i s-a solicitat să interpreteze dispozițiile dreptului Uniunii referitoare la RAPEX. Prin urmare, vom prezenta mai întâi câteva observații introductive cu privire la RAPEX și la modul în care funcționează procedura de notificare (A). În continuare, vom răspunde la a doua și la a treia întrebare preliminară explicând că dreptul Uniunii relevant pentru RAPEX atribuie autorității statului membru responsabilitatea pentru exactitatea

[10] În cadrul ședinței, au existat unele discuții cu privire la posibila relevanță a articolului 18 din Directiva privind siguranța generală a produselor și a articolului 21 din Regulamentul privind supravegherea pieței, ambele referitoare la măsuri ale statului prin care se restricționează introducerea pe piață a produselor. În ceea ce privește astfel de măsuri, dispozițiile menționate prevăd atât dreptul de a fi audiat, cât și căile de atac adecvate. Cu toate acestea, guvernul austriac a explicat în ședință că, în temeiul dreptului austriac, distribuitorul vizat de astfel de măsuri nu ar avea niciun drept în ceea ce privește notificările RAPEX. Prin urmare, chiar dacă o interpretare largă a articolului 18 din Directiva privind siguranța generală a produselor și a articolului 21 din Regulamentul privind supravegherea pieței ar fi posibilă și ar permite includerea unui importator care nu a fost destinatarul măsurilor, acest lucru nu ar fi relevant pentru întrebarea din prezenta cauză, și anume dacă un importator, precum Funke, are vreun drept împotriva unei notificări RAPEX.

[11] Potrivit unei jurisprudențe constante, trebuie amintit că, în cadrul procedurii de cooperare dintre instanțele naționale și Curte instituite la articolul 267 TFUE, este de competența acesteia din urmă să ofere instanței naționale un răspuns util care să îi permită să soluționeze litigiul cu care este sesizată. Din această perspectivă, Curtea poate nu numai să fie nevoită să reformuleze întrebarea care îi este adresată, ci și să ia în considerare norme de drept al Uniunii la care instanța națională nu a făcut referire în enunțul întrebării sale. A se vedea de exemplu Hotărârea din 15 iulie 2021, Ministrstvo za obrambo (C-742/19, EU:C:2021:597, punctul 31), și Hotărârea din 24 februarie 2022, Eulex Kosovo (C-283/20, EU:C:2022:126, punctul 33).

informațiilor din notificările RAPEX (B). Cu toate acestea, aceleași norme nu prevăd că operatorii economici sunt părți la procedura de notificare RAPEX. Prin urmare, în opinia noastră, dreptul unui operator economic de a solicita completarea unei notificări RAPEX nu se poate întemeia pe dreptul Uniunii relevant pentru RAPEX (C). Aceasta nu înseamnă că, într-o situație precum cea din speță, operatorul este lăsat fără nicio cale de atac, din perspectiva dreptului Uniunii, împotriva notificării incomplete. Vom susține că o notificare RAPEX incompletă poate, din punctul de vedere al unui operator economic, să constituie un obstacol în calea comerțului pe piața internă. Din acest motiv, dreptul de a solicita completarea unei notificări RAPEX poate decurge din dispozițiile tratatului referitoare la libera circulație a mărfurilor (D). În cele din urmă, vom aborda consecințele care decurg din această concluzie pentru instanța de trimitere (E).

A. RAPEX și procedura de notificare

24. În general, RAPEX, așa cum sugerează denumirea sa, este un sistem instituit de dreptul Uniunii în scopul schimbului rapid de informații între statele membre [12] și Comisie cu privire la produsele nealimentare periculoase [13]. Acesta își are originea într-o serie de decizii ale Consiliului adoptate începând cu anii ’80 [14]. Acest sistem a fost ulterior încorporat în Directiva 92/59/CE privind siguranța generală a produselor [15], care a fost precursoarea Directivei privind siguranța generală a produselor.

25. Numărul notificărilor trimise prin RAPEX a crescut treptat de-a lungul anilor [16]. În 2021, prin RAPEX au fost transmise 2 142 de notificări inițiale și 4 965 de notificări suplimentare [17].

[12] RAPEX include de asemenea statele care sunt părți la Acordul privind Spațiul Economic European (Islanda, Liechtenstein și Norvegia). În plus, accesul la RAPEX este deschis țărilor terțe și organizațiilor internaționale în temeiul acordurilor internaționale relevante încheiate cu Uniunea Europeană. A se vedea articolul 12 alineatul (4) din Directiva privind siguranța generală a produselor.

[13] A se vedea în această privință Hotărârea din 26 ianuarie 2017, GGP Italy/Comisia (T-474/15, EU:T:2017:36, punctul 12).

[14] A se vedea Decizia 84/133/CEE a Consiliului din 2 martie 1984 de instituire a unui sistem comunitar de informare rapidă cu privire la pericolele pe care le prezintă utilizarea produselor de consum (JO 1984, L 70, p. 16, rectificare în JO 1984, L 96, p. 44), Decizia 89/45/CEE a Consiliului din 21 decembrie 1988 privind un sistem comunitar de informare rapidă cu privire la pericolele pe care le prezintă utilizarea produselor de consum (JO 1989, L 17, p. 51), Decizia 90/352/CEE a Consiliului din 29 iunie 1990 de modificare a Deciziei 89/45/CEE privind un sistem comunitar de informare rapidă cu privire la pericolele pe care le prezintă utilizarea produselor de consum (JO 1990, L 173, p. 49). A se vedea în plus de exemplu Falke, J., „The Community System for the Rapid Exchange of Information on Dangers Arising from the Use of Consumer Products”, în Micklitz, H.-W. Roethe, T., și Weatherill, S. (ed.), *Federalism and Responsibility: A Study on Product Safety Law and Practice in the European Community*, Graham & Trotman, Londra, 1994, p. 215-232, Howells, G., și Wilhelmsson, T., *EC Consumer Law*, Ashgate, Oxford, 1997, p. 75-79.

[15] Directiva Consiliului din 29 iunie 1992 privind siguranța generală a produselor (JO 1992, L 228, p. 24). A se vedea în special al cincisprezecelea considerent, articolul 8 și anexa („Proceduri detaliate de aplicare a sistemului comunitar pentru informare rapidă prevăzut la articolul 8”).

[16] A se vedea Comisia Europeană, Raportul Comisiei Europene către Parlamentul European și Consiliu privind punerea în aplicare a Directivei 2001/95/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 3 decembrie 2001 privind siguranța generală a produselor [COM(2021) 342 final], 30 iunie 2021, punctele 2.4 și 3.

[17] A se vedea Comisia Europeană, „Safety Gate 2021 results: Modelling cooperation for health and safety of consumers in the European Union”, 2022, disponibil la adresa: https://ec.europa.eu/safety-gate/, p. 9 și 13.

26. După cum s-a menționat, dreptul Uniunii relevant pentru RAPEX include în prezent Directiva privind siguranța generală a produselor [18], Regulamentul privind supravegherea pieței [19] și Liniile directoare RAPEX [20]. Toate aceste acte se întemeiază pe articolul 114 TFUE.

27. RAPEX vizează, în principal, schimbul de informații între statele membre și Comisie în situațiile care necesită o intervenție rapidă pe piață cu privire la un produs (nealimentar) [21]. Scopul său este de a preveni accidentele prin alertarea autorităților de aplicare a legii din alte state membre cu privire la produsele potențial periculoase [22]. RAPEX joacă un rol important în domeniul siguranței produselor și în special previne și restricționează furnizarea produselor periculoase care prezintă un risc grav pentru sănătatea și siguranța consumatorilor, contribuind astfel la asigurarea bunei funcționări a pieței interne și a unui nivel ridicat de protecție a consumatorilor [23].

28. RAPEX în sine este alcătuit din mai multe elemente, inclusiv cadrul juridic care reglementează modul de funcționare a sistemului (și anume Directiva privind siguranța generală a produselor și Liniile directoare RAPEX), aplicația RAPEX online care permite statelor membre și Comisiei să facă schimb rapid de informații, punctele de contact naționale RAPEX responsabile cu exploatarea RAPEX în statele membre și site-ul internet al RAPEX [24], care pune la dispoziția publicului larg rezumate ale notificărilor RAPEX și actualizări săptămânale [25].

29. RAPEX funcționează în următoarele trei etape [26]. În primul rând, etapa de notificare, în care autoritățile competente ale unui stat membru creează o notificare, care este apoi transmisă Comisiei prin intermediul punctului de contact național RAPEX. În al doilea rând, etapa de validare și distribuție, în care Comisia verifică toate notificările pentru a se asigura că acestea sunt corecte și complete, apoi le transmite statelor membre, pe lângă publicarea acestora pe

[18] Există o propunere legislativă de înlocuire a Directivei privind siguranța generală a produselor: a se vedea Comisia Europeană, Propunere de regulament al Parlamentului European și al Consiliului privind siguranța generală a produselor, de modificare a Regulamentului (UE) nr. 1025/2012 al Parlamentului European și al Consiliului și de abrogare a Directivei 87/357/CEE a Consiliului și a Directivei 2001/95 a Parlamentului European și a Consiliului, COM(2021) 346 final, 30 iunie 2021. Deși regulamentul propus ar schimba denumirea RAPEX în „Safety Gate” [a se vedea considerentul (50) propus], el ar menține aceleași caracteristici ale RAPEX (a se vedea expunerea de motive, punctul 5, p. 16).

[19] Regulamentul privind supravegherea pieței a fost modificat în mod substanțial prin Regulamentul 2019/1020, care face parte din „Pachetul privind mărfurile” al Comisiei [Comunicarea Comisiei intitulată „Pachetul privind mărfurile: Consolidarea încrederii în piața unică”, COM(2017) 787 final, 19 decembrie 2017]. În special, Regulamentul 2019/1020 înlocuiește articolele 15-29 din Regulamentul privind supravegherea pieței [a se vedea considerentul 7 și articolul 39 alineatul (1) punctul 4]. Cu toate acestea, în conformitate cu articolul 44 din Regulamentul 2019/1020, acesta se aplică de la 16 iulie 2021. Prin urmare, astfel cum a arătat guvernul austriac, acest regulament nu este aplicabil *ratione temporis* în prezenta cauză. În orice caz, astfel cum au arătat guvernul austriac și Comisia în ședință, acesta nu aduce modificări de fond în scopul prezentei cauze.

[20] Aceste linii directoare reprezintă al treilea set de astfel de linii directoare emise de Comisie, primul set fiind adoptat prin Decizia 2004/418/CE a Comisiei din 29 aprilie 2004 de stabilire a orientărilor pentru gestionarea Sistemului European de schimb rapid de informații (RAPEX) și pentru notificările prezentate în conformitate cu articolul 11 din Directiva 2001/95 (JO 2004, L 151, p. 83, Ediție specială, 15/vol. 11, p. 197), iar al doilea set prin Decizia Comisiei din 16 decembrie 2009 de stabilire a unui ghid de utilizare a Sistemului comunitar de informare rapidă RAPEX înființat în temeiul articolului 12 și a procedurii de notificare stabilite în temeiul articolului 11 din Directiva 2001/95/CE (Directiva privind siguranța generală a produselor) (JO 2010, L 22, p. 1). Potrivit considerentului (28) al Directivei privind siguranța generală a produselor, aceste linii directoare nu au caracter obligatoriu.

[21] A se vedea în această privință Directiva privind siguranța generală a produselor, considerentul (27) al acesteia și partea II punctul 2 din anexă; Regulamentul privind supravegherea pieței, considerentul (30); Liniile directoare RAPEX, partea II punctul 3.5.1 litera (a) din anexă.

[22] A se vedea Howells și Wilhelmsson, operă citată la nota de subsol 14 din prezentele concluzii, p. 78.

[23] A se vedea Directiva privind siguranța generală a produselor, considerentul (4); Liniile directoare RAPEX, considerentele (12) și (13); partea II, punctul 1.1 din anexă.

[24] Acest site internet, intitulat „Safety Gate: sistemul UE de alertă rapidă pentru produse nealimentare periculoase”, este disponibil la adresa https://ec.europa.eu/safety-gate/

[25] A se vedea Liniile directoare RAPEX, partea II, punctul 1.2 din anexă.

[26] A se vedea de exemplu Comunicarea Comisiei din 2022, „Ghidul albastru” referitor la punerea în aplicare a normelor UE privind produsele (JO 2022, C 247, p. 1), punctul 7.6.4.

site-ul internet al RAPEX. În al treilea rând, etapa de monitorizare, în care statele membre, la primirea unei notificări RAPEX, examinează informațiile furnizate și iau măsurile adecvate, pe care le notifică de asemenea Comisiei [27].

30. În temeiul articolului 12 din Directiva privind siguranța generală a produselor și al articolului 22 din Regulamentul privind supravegherea pieței, statele membre sunt obligate să trimită Comisiei o notificare RAPEX în cazul în care sunt îndeplinite următoarele patru condiții [28]. În primul rând, *produsul* intră sub incidența Directivei privind siguranța generală a produselor sau a Regulamentului privind supravegherea pieței. În al doilea rând, produsul *face obiectul unor măsuri* care împiedică, restricționează sau impun condiții specifice comercializării sau utilizării sale eventuale, care pot fi luate fie la inițiativa unui operator economic (măsuri voluntare), fie astfel cum sunt dispuse de autoritățile competente ale statului membru (măsuri obligatorii), precum în speță [29]. În al treilea rând, produsul prezintă un *risc grav* pentru sănătatea și siguranța consumatorilor sau, în cazul Regulamentului privind supravegherea pieței, și pentru alte interese publice relevante. În al patrulea rând, riscul grav depășește teritoriul statului membru care emite notificarea și, prin urmare, are *efecte transfrontaliere* [30].

31. Mai precis, iar acesta este un aspect relevant pentru prezenta cauză, se pot distinge mai multe aspecte în ceea ce privește procedura de notificare RAPEX. În primul rând, atunci când, în cadrul supravegherii pieței, autoritățile competente ale unui stat membru se confruntă cu un produs care prezintă un risc grav care necesită o intervenție rapidă, un astfel de produs trebuie să fie rechemat, retras de pe piață sau interzis [31].

32. În al doilea rând, atunci când un stat membru adoptă sau intenționează să adopte o astfel de măsură, acesta trebuie să aprecieze dacă motivele care au stat la baza măsurii sau efectele acestei măsuri sunt transfrontaliere [32]. De asemenea, statul membru trebuie să evalueze dacă produsul prezintă un risc grav, ceea ce înseamnă că, înainte ca statul membru să decidă să transmită o notificare RAPEX, trebuie să efectueze o evaluare a riscului [33].

[27] A se vedea Liniile directoare RAPEX, partea II, punctele 3.4 și 4 din anexă.

[28] Prin urmare, notificările RAPEX sunt obligatorii în sensul dreptului Uniunii în cazul „notificărilor în temeiul articolului 12” și al „notificărilor în temeiul articolului 22”. Prezenta cauză privește o astfel de notificare obligatorie (în temeiul articolului 22 din Regulamentul privind supravegherea pieței). Există și alte tipuri de notificări (a se vedea Liniile directoare RAPEX, partea II, punctul 3.1 din anexă), care nu sunt în discuție în speță.

[29] A se vedea articolul 12 alineatul (1) și alineatul (2) din Directiva privind siguranța generală a produselor; Liniile directoare RAPEX, partea I, punctul 4.1 din anexă.

[30] A se vedea articolul 12 alineatele (1) și (2) din Directiva privind siguranța generală a produselor și punctul 2 din anexa II; Liniile directoare RAPEX, partea I, punctele 3-6 din anexă, precum și partea II, punctul 2.1 din anexă. În cazul în care aceste condiții sunt îndeplinite și există și alte circumstanțe grave (de exemplu, produsul prezintă un risc care pune viața în pericol), notificarea este clasificată ca fiind una care necesită măsuri de urgență, prin urmare, cu termene și mai scurte: a se vedea Liniile directoare RAPEX, partea II, punctul 3.1.1 din anexă.

[31] A se vedea articolul 20 din Regulamentul privind supravegherea pieței.

[32] A se vedea articolul 12 din Directiva privind siguranța generală a produselor; Regulamentul privind supravegherea pieței, articolul 22; a se vedea de asemenea Liniile directoare RAPEX, partea I, punctul 6.1 din anexă, care indică faptul că „autoritățile naționale sunt încurajate să interpreteze criteriul efectelor transfrontaliere într-un sens destul de larg”.

[33] A se vedea articolul 12 din Directiva privind siguranța generală a produselor; articolul 22 din Regulamentul privind supravegherea pieței; a se vedea de asemenea punctele 5.1 și 5.3 din partea I din Liniile directoare RAPEX, care indică faptul că partea III apendicele 6 stabilește o metodă de evaluare a riscurilor care poate fi utilizată de statele membre în această privință și că există un instrument specific (Orientări privind evaluarea riscurilor sau „OAR”) disponibil pentru a facilita evaluările riscurilor, precum și punctul 5.4, care indică faptul că evaluarea riscurilor urmează să fie efectuată sau verificată de o autoritate a unui stat membru care printre altele a luat măsurile adecvate.

33. În al treilea rând, dacă sunt îndeplinite condițiile pentru o notificare RAPEX, un stat membru trebuie să trimită „imediat” o notificare Comisiei [34]. Statul membru care emite notificarea furnizează toate detaliile disponibile, inclusiv în special informațiile care permit identificarea produsului [35]. O notificare RAPEX, creată de autoritățile relevante ale statului membru [36], este transmisă prin intermediul unui formular standard de notificare, astfel cum se prevede în Liniile directoare RAPEX [37]. Fiecare stat membru are obligația de a institui un singur punct de contact RAPEX care să exploateze RAPEX la nivel național [38]. Punctul de contact național RAPEX verifică și validează caracterul complet al informațiilor primite de la autoritățile competente înainte de a transmite Comisiei o notificare RAPEX [39].

34. În această privință, notificările RAPEX ar trebui să conțină mai multe tipuri de date, inclusiv informații care să permită identificarea produsului notificat. Ideea de bază este că „identificarea detaliată și exactă a produsului este un element-cheie pentru supravegherea pieței și asigurarea respectării legislației, deoarece permite autorităților naționale să identifice produsul notificat, să îl deosebească de alte produse de tip sau din categorii identice sau similare care sunt disponibile pe piață, precum și să îl găsească pe piață și să adopte sau să își dea acordul cu privire la măsurile corespunzătoare” [40]. În acest scop, astfel cum se subliniază în Liniile directoare RAPEX, notificările ar trebui să fie cât mai complete posibil și toate rubricile formularului de notificare trebuie completate cu datele necesare. În cazul în care datele respective nu sunt disponibile în momentul transmiterii unei notificări, acest lucru trebuie indicat și explicat în mod clar și, odată ce informațiile devin disponibile, statul membru care a emis notificarea trebuie să o actualizeze [41]. În conformitate cu formularul de notificare prevăzut în Liniile directoare RAPEX, anumite informații referitoare la produs, inclusiv tipul/numărul modelului, numărul de lot/codul de bare și descrierea produsului și a ambalajului, sunt desemnate ca rubrici obligatorii, ceea ce înseamnă că, în principiu, acestea trebuie completate [42].

35. În conformitate cu Directiva privind siguranța generală a produselor, responsabilitatea pentru informațiile furnizate revine statului membru care emite notificarea [43]. Din acest motiv, Liniile directoare RAPEX prevăd că „statul membru care a emis notificarea și autoritatea națională responsabilă se asigură că toate datele furnizate prin aplicația RAPEX sunt exacte pentru a se evita orice confuzie cu produse similare din aceeași categorie sau de același tip care sunt disponibile pe piața UE” [44].

[34] A se vedea Directiva privind siguranța generală a produselor, articolul 12 alineatul (1); Regulamentul privind supravegherea pieței, articolul 22 alineatul (1). Statele membre trebuie să trimită o notificare RAPEX în termen de 10 zile de la adoptarea măsurilor adecvate (iar pentru notificările de urgență, în termen de 3 zile) și trebuie să confirme măsurile în termen de 45 de zile de la transmiterea notificării, dacă notificarea a fost trimisă înainte de a decide să adopte măsuri. A se vedea Directiva privind siguranța generală a produselor, punctul 4 din anexa II; Liniile directoare RAPEX, partea III, apendicele 4 din anexă.

[35] A se vedea Directiva privind siguranța generală a produselor, punctul 3 din anexa II; Liniile directoare RAPEX, partea II, punctul 3.2.1 din anexă.

[36] A se vedea Liniile directoare RAPEX, partea II, punctele 3.4.1 și 3.4.1.1 din anexă.

[37] A se vedea Directiva privind siguranța generală a produselor, punctul 3 din anexa II; Liniile directoare RAPEX, partea III, apendicele 1 din anexă.

[38] A se vedea Liniile directoare RAPEX, partea II, punctul 5.1 din anexă.

[39] A se vedea Liniile directoare RAPEX, partea II, punctul 3.4.2 și punctul 5.1.2 litera (e) din anexă.

[40] Liniile directoare RAPEX, partea II, punctul 3.2.1 litera (a) din anexă.

[41] A se vedea Liniile directoare RAPEX, partea II, punctul 3.2.2 din anexă.

[42] A se vedea Liniile directoare RAPEX, partea III, apendicele 1 din anexă.

[43] A se vedea punctul 10 din anexa II la Directiva privind siguranța generală a produselor.

[44] A se vedea Liniile directoare RAPEX, partea II, punctul 3.2.4 din anexă.

36. În al patrulea rând, în cadrul procedurii de notificare RAPEX, Comisia este în esență „hubul central” [45] sau „distribuitorul de mesaje” [46] între statele membre. Aceasta trebuie, „în cel mai scurt timp posibil”, să verifice toate notificările RAPEX pentru a se asigura că acestea sunt corecte și complete înainte de a le transmite celorlalte state membre [47]. În ceea ce privește caracterul complet, o atenție deosebită este acordată părților unei notificări RAPEX care se referă la identificarea produsului [48]. De asemenea, Comisia publică rezumate ale notificărilor RAPEX pe site-ul internet al RAPEX pentru a informa publicul cu privire la produsele care prezintă riscuri grave [49]. Cu toate acestea, Liniile directoare RAPEX prevăd că nicio acțiune întreprinsă de Comisie, cum ar fi validarea și distribuirea notificărilor RAPEX și publicarea acestora pe site-ul internet al RAPEX, nu implică nicio prezumție de responsabilitate pentru informațiile transmise, aceasta revenind statului membru care a emis notificarea [50].

37. În cele din urmă, la primirea unei notificări RAPEX, celelalte state membre trebuie să asigure acțiunile subsecvente corespunzătoare [51]. Acestea trebuie să examineze informațiile furnizate într-o notificare RAPEX și să ia măsurile corespunzătoare pentru a stabili dacă produsul a fost comercializat pe teritoriul lor, să evalueze măsurile preventive sau restrictive care ar trebui luate, să efectueze, dacă este necesar, evaluări suplimentare ale riscului și testări ale produsului notificat și să culeagă orice informație suplimentară care ar putea fi relevantă pentru alte state membre (de exemplu informații despre canalele de distribuție ale produsului) [52]. Ulterior, statele membre informează Comisia cu privire la constatările și acțiunile pe care le-au întreprins în urma acestor activități, sub forma unor notificări subsecvente [53].

38. Din această perspectivă vor fi examinate întrebările adresate în prezenta cauză.

B. Responsabilitatea pentru exactitatea informațiilor cuprinse în notificările RAPEX

39. În temeiul dreptului Uniunii relevant pentru RAPEX, statul membru care a emis notificarea este responsabil pentru informațiile furnizate într-o notificare RAPEX și asigură exactitatea acestora (a se vedea punctele 33-36 din prezentele concluzii).

40. În același timp, punctul 5 din anexa II la Directiva privind siguranța generală a produselor atribuie Comisiei o anumită responsabilitate de a verifica, „în cel mai scurt timp posibil”, toate notificările RAPEX, pentru a se asigura că acestea sunt corecte și complete (a se vedea punctul 36 din prezentele concluzii). Cu toate acestea, astfel cum au arătat guvernul austriac și Comisia, este

45 Falke, operă citată la nota de subsol 14 din prezentele concluzii, p. 220.

46 Howells și Wilhelmsson, operă citată la nota de subsol 14 din prezentele concluzii, p. 79.

47 Directiva privind siguranța generală a produselor, punctul 5 din anexa II; Liniile directoare RAPEX, partea II, punctul 3.4.3 din anexă. În principiu, Comisia trebuie să valideze și să distribuie toate notificările RAPEX în termen de 5 zile de la primire (iar pentru cele care necesită o acțiune de urgență, în termen de 3 zile). A se vedea Liniile directoare RAPEX, partea III, apendicele 5 din anexă.

48 A se vedea Liniile directoare RAPEX, partea II, punctul 3.4.3.2 din anexă.

49 A se vedea Liniile directoare RAPEX, partea II, punctul 3.4.5.1 din anexă. Există excepții de la cerința de informare generală, iar statele membre care emit notificări pot formula cereri de tratament confidențial al notificărilor: a se vedea Liniile directoare RAPEX, partea II, punctele 3.4.5.2-3.4.5.5 din anexă.

50 A se vedea Liniile directoare RAPEX, partea II, punctul 3.2.4 din anexă.

51 A se vedea Directiva privind siguranța generală a produselor, punctul 6 din anexa II; Liniile directoare RAPEX, partea II, punctul 4.1 din anexă.

52 A se vedea Liniile directoare RAPEX, partea II, punctele 3.4.6.1 și 3.4.6.2 din anexă.

53 A se vedea Liniile directoare RAPEX, partea II, punctul 4.2 din anexă. Notificările subsecvente fac obiectul unei proceduri similare cu cea a notificărilor inițiale RAPEX. De exemplu, notificarea subsecventă este creată de autoritatea națională relevantă, punctul de contact național RAPEX verifică și validează notificarea subsecventă înainte de a o transmite Comisiei, iar Comisia verifică toate notificările subsecvente pentru a se asigura că acestea sunt corecte și complete înainte de a le transmite statelor membre. A se vedea Liniile directoare RAPEX, partea II, punctele 4.2.4 și 4.4 din anexă.

evident că aceasta este în mare măsură o verificare formală și că nu înlocuiește responsabilitatea principală a statului membru care emite notificarea de a asigura caracterul complet al unei notificări RAPEX [54].

41. Statul membru care emite notificarea rămâne responsabil pentru datele notificate atât timp cât notificarea RAPEX referitoare la anumite produse rămâne prezentă în sistem și trebuie să informeze Comisia cu privire la orice evoluții care necesită modificări ale unei notificări RAPEX [55]. În plus, întrucât statul membru care emite notificarea își asumă întreaga responsabilitate pentru informațiile transmise prin RAPEX, orice retragere permanentă sau temporară a unei notificări RAPEX poate avea loc numai la cererea statului respectiv [56].

42. Toate acestea indică faptul că legiuitorul Uniunii a intenționat să atribuie statului membru care emite notificarea responsabilitatea principală pentru exactitatea informațiilor notificate prin RAPEX, inclusiv pentru caracterul complet al informațiilor referitoare la produsul în cauză. Prin urmare, propunem ca acesta să fie răspunsul Curții la a doua și la a treia întrebare preliminară.

C. Dreptul de a solicita completarea unei notificări RAPEX în temeiul dreptului Uniunii relevant pentru RAPEX

43. Dacă statul membru care emite notificarea este responsabil pentru exactitatea informațiilor notificate, se pune întrebarea dacă, în cadrul procedurii de notificare RAPEX, operatorii economici interesați beneficiază de dreptul de a solicita autorităților competente ale statului membru completarea unei notificări RAPEX.

44. Potrivit argumentelor prezentate de Funke, un astfel de drept poate fi dedus din dreptul Uniunii relevant pentru RAPEX. Guvernul austriac și Comisia nu sunt de acord.

45. Este cert că nu există dispoziții ale dreptului Uniunii referitoare la RAPEX care să prevadă în mod expres un astfel de drept.

46. În opinia noastră, un astfel de drept de participare la procedura de notificare RAPEX, care ar permite unui operator economic să solicite completarea unei notificări RAPEX, nu poate fi dedus din dreptul Uniunii relevant pentru RAPEX, inclusiv din dispozițiile pe care instanța de trimitere le menționează în întrebările sale.

[54] Jurisprudența pare să susțină această poziție. A se vedea în această privință Hotărârea din 4 iulie 1989, Francesconi și alții/Comisia (326/86 și 66/88, EU:C:1989:282, în special punctele 10-12 și 23), precum și Concluziile avocatului general Lenz prezentate în cauzele conexe Francesconi și alții/Comisia (326/86 și 66/88, EU:C:1989:211, punctele 7, 21, 22 și 25). În această hotărâre, Curtea a respins o acțiune în despăgubire întemeiată pe pretinsa neglijență a Comisiei prin faptul că nu a divulgat informații privind vinul contrafăcut, arătând că statele membre sunt cele care, în temeiul legislației timpurii a Uniunii Europene care a introdus RAPEX (a se vedea nota de subsol 14 din prezentele concluzii), pot decide să ia măsuri urgente pentru a împiedica comercializarea unui produs în virtutea riscului grav și imediat pe care acest produs îl prezintă pentru sănătatea sau pentru siguranța consumatorilor și că rolul Comisiei este de a transmite astfel de informații. Au existat de asemenea cauze care au implicat acțiuni în despăgubire împotriva Uniunii privind un sistem rapid de alertă similar al Uniunii pentru produsele alimentare și hrana pentru animale (SARA), ceea ce, în acest context, confirmă că revine statelor membre responsabilitatea pentru exactitatea informațiilor furnizate, iar nu Comisiei. A se vedea în această privință Hotărârea din 10 martie 2004, Malagutti-Vezinhet/Comisia (T-177/02, EU:T:2004:72, punctele 43-67, în special punctele 51 și 52) (respingerea acțiunii introduse de un reclamant ale cărui produse au făcut obiectul unei notificări eronate), și Hotărârea din 29 octombrie 2009, Bowland Dairy Products/Comisia (T-212/06, EU:T:2009:419, punctele 34-46, în special punctele 40 și 41) (de respingere a acțiunii întemeiate pe pretinsul refuz al Comisiei de difuzare a unei notificări suplimentare).

[55] A se vedea partea II punctul 3.2.3 din anexa la Liniile directoare RAPEX.

[56] A se vedea partea II punctele 3.4.7.1.2 și 3.4.7.2.2 din anexa la Liniile directoare RAPEX.

47. Din dreptul Uniunii relevant pentru RAPEX reiese că, astfel cum au arătat guvernul austriac și Comisia, procedura de notificare RAPEX este concepută ca o procedură la care participă autoritățile competente ale statelor membre și Comisia. Directiva privind siguranța generală a produselor (la articolul 12) și Regulamentul privind supravegherea pieței (la articolul 22) stabilesc obligația statelor membre de a notifica imediat Comisia prin RAPEX atunci când adoptă sau decid să adopte măsuri voluntare sau obligatorii care împiedică, restricționează sau impun condiții referitoare la comercializarea produselor care prezintă un risc grav (a se vedea punctele 30 și 33 din prezentele concluzii).

48. Este posibil ca informațiile privind produsele care prezintă un risc să poată fi transmise de către operatorii economici prin intermediul unui instrument specific (portalul de alertă privind siguranța produselor destinat întreprinderilor) de pe site-ul internet al RAPEX. Cu toate acestea, evaluările riscurilor efectuate de operatorii economici nu sunt obligatorii pentru autoritățile naționale, care sunt responsabile de efectuarea propriei evaluări a riscurilor și, prin urmare, pot ajunge la o concluzie diferită [57]. În acest sens, Liniile directoare RAPEX indică în mod clar că operatorii economici nu sunt direct implicați în transmiterea notificărilor RAPEX [58], chiar dacă pot fi implicați indirect într-o anumită măsură. Operatorii economici au obligația de a informa imediat autoritatea competentă din toate statele membre pe ale căror piețe este pus la dispoziție produsul dacă descoperă că acesta prezintă un risc. Cu toate acestea, notificarea prin RAPEX a unor astfel de informații, care declanșează obligația tuturor statelor membre de a reacționa, face obiectul unui schimb între statele membre și Comisie.

49. În consecință, considerăm că dispozițiile dreptului Uniunii relevante pentru RAPEX, cuprinse fie în Directiva privind siguranța generală a produselor, fie în Regulamentul privind supravegherea pieței, fie în Liniile directoare RAPEX (sau în alte acte [59]), nu au fost concepute cu scopul ca operatorii economici să fie considerați ca fiind părți care beneficiază de anumite drepturi în cadrul procedurii de notificare RAPEX.

50. Observăm că, astfel cum s-a arătat în literatura de specialitate, există într-adevăr sisteme de schimb de informații ale Uniunii în care reglementarea relevantă acordă în mod expres persoanelor în cauză dreptul de a solicita rectificarea informațiilor [60]. Cu toate acestea, considerăm că RAPEX nu este în prezent unul dintre aceste sisteme.

51. Prin urmare, pentru a răspunde la prima întrebare preliminară, considerăm că dreptul unui operator economic de a solicita autorităților competente ale statelor membre completarea unei notificări RAPEX nu poate fi dedus din dreptul Uniunii relevant pentru RAPEX.

[57] A se vedea Liniile directoare RAPEX, partea II, punctul 3.3.1 din anexă.

[58] A se vedea Liniile directoare RAPEX, partea II, punctul 3.3.1 din anexă.

[59] Trebuie remarcat faptul că această concluzie nu s-ar schimba ca urmare a propunerii legislative de înlocuire a Directivei privind siguranța generală a produselor sau a modificărilor aduse Regulamentului privind supravegherea pieței prin Regulamentul 2019/1020: a se vedea notele de subsol 18 și 19 din prezentele concluzii.

[60] A se vedea în această privință Eliantonio, M., „Information Exchange in European Administrative Law: A Threat to Effective Judicial Protection?”, *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, vol. 23, 2016, p. 531, și ediția specială a *European Public Law*, vol. 20, 2014, p. 65. Autorii menționează, de exemplu, articolul 43 din Regulamentul (CE) nr. 1987/2006 al Parlamentului European și al Consiliului din 20 decembrie 2006 privind instituirea, funcționarea și utilizarea Sistemului de informații Schengen din a doua generație (SIS II) (JO 2006, L 381, p. 4, Ediție specială, 19/vol. 9, p. 76) și articolul 59 din Decizia 2007/533/JAI a Consiliului din 12 iunie 2007 privind înființarea, funcționarea și utilizarea Sistemului de informații Schengen de a doua generație (SIS II) (JO 2007, L 205, p. 63), care prevăd ambele că „orice persoană poate introduce o acțiune la instanțele judecătorești sau la autoritatea competentă conform legislației naționale a oricărui stat membru pentru accesarea, rectificarea, eliminarea sau obținerea de informații sau pentru obținerea de compensații în legătură cu o alertă care o privește”. A se vedea de asemenea Research Network on EU Administrative Law (ReNEUAL) Model Rules on EU Administrative Procedure, Article VI-19 „Obligations to update, correct or delete data”, 2014, disponibile la adresa http://reneual.eu.

52. Acestea fiind spuse, considerăm că operatorii economici care sunt afectați în mod negativ de o notificare RAPEX incompletă nu sunt lăsați fără protecție juridică în cadrul ordinii juridice a Uniunii. Dreptul lor de a solicita completarea unei notificări RAPEX decurge din dispozițiile tratatului care interzic statelor membre să impună obstacole disproporționate în calea comerțului.

D. Dreptul de a solicita completarea unei notificări RAPEX întemeiat pe tratate

1. Notificarea RAPEX incompletă ca obstacol în calea comerțului

53. În opinia noastră, o notificare RAPEX incompletă ar putea, din punctul de vedere al unui operator economic precum Funke, să reprezinte o măsură cu efect echivalent unei restricții cantitative (denumită în continuare „măsură cu efect echivalent”) dacă nu permite acestui operator ca produsele sigure comercializate de operatorul respectiv să fie introduse pe piețele altor state membre.

54. Libera circulație a mărfurilor între statele membre este un principiu fundamental al Tratatului FUE, care se exprimă printre altele prin interzicerea restricțiilor cantitative la import (și la export) între statele membre, prevăzută la articolul 34 TFUE (și la articolul 35 TFUE), precum și a oricărei măsuri cu efect echivalent [61].

55. Potrivit unei jurisprudențe constante, articolele 34 și 35 TFUE au efect direct, în sensul că conferă operatorilor economici drepturi care pot fi invocate în justiție în raport cu statele membre [62].

56. Prin urmare, în cazul în care o notificare RAPEX incompletă poate fi calificată drept o măsură cu efect echivalent, un operator economic, precum Funke, s-ar putea întemeia în mod direct pe tratate pentru a-și valorifica dreptul de a solicita în instanță ca o astfel de măsură să nu fie aplicată în ceea ce privește produsele pe care la comercializează. O notificare RAPEX incompletă poate înceta să mai fie o măsură cu efect echivalent în urma completării sale. În consecință, dreptul unui operator economic de a solicita completarea unei notificări RAPEX poate decurge direct din tratate.

57. La întrebarea adresată cu privire la acest aspect în ședință, guvernul austriac și Comisia au opinat că o notificare RAPEX nu poate fi calificată drept măsură cu efect echivalent. Funke a susținut contrariul, susținând că tocmai notificările RAPEX au condus la încălcarea directă a dreptului său ca operator economic de a-și vinde produsele pe piețele altor state membre. În această privință, Funke a explicat că nu poate vinde produsele care au făcut în mod nejustificat obiectul notificărilor RAPEX și că, prin publicarea acestora pe site-ul internet al RAPEX, consumatorii sunt influențați să nu cumpere aceste produse.

[61] A se vedea de exemplu Hotărârea din 1 iulie 2014, Ålands Vindkraft (C-573/12, EU:C:2014:2037, punctul 65), și Hotărârea din 18 iunie 2019, Austria/Germania (C-591/17, EU:C:2019:504, punctul 119).

[62] A se vedea, în ceea ce privește articolul 34 TFUE, Hotărârea din 22 martie 1977, Iannelli & Volpi (74/76, EU:C:1977:51, punctul 13), și Hotărârea din 29 noiembrie 1978, Redmond (83/78, EU:C:1978:214, punctele 66 și 67). Această din urmă hotărâre confirmă de asemenea efectul direct al articolului 35 TFUE. În această privință, a se vedea de asemenea Hotărârea din 3 martie 2011, Kakavetsos-Fragkopoulos (C-161/09, EU:C:2011:110, punctul 22).

58. Trebuie amintit că, începând cu Hotărârea Dassonville [63], potrivit unei jurisprudențe constante, interzicerea măsurilor cu efect echivalent vizează orice măsură a statelor membre care este de natură să constituie, în mod direct sau indirect, efectiv sau potențial, un obstacol în calea comerțului în interiorul Uniunii.

59. În consecință, trebuie considerate măsuri cu efect echivalent în sensul articolului 34 TFUE nu numai măsurile adoptate de un stat membru care au ca obiect sau ca efect aplicarea unui tratament mai puțin favorabil produselor care provin din alte state membre, ci și orice altă măsură care împiedică accesul pe piața unui stat membru al produselor originare din alte state membre [64].

60. O notificare RAPEX incompletă poate împiedica comerțul cu produse sigure care fac în mod nejustificat obiectul acesteia. Tocmai acesta este motivul pentru care dreptul relevant al Uniunii impune ca datele notificate să fie cât mai exacte și mai complete posibil (a se vedea punctele 33 și 34 din prezentele concluzii). Această obligație impusă autorităților naționale permite autorităților naționale din alte state membre, precum și operatorilor economici și consumatorilor să identifice produsul considerat ca prezentând un risc și să îl distingă de alte produse similare de pe piață, astfel încât să fie evitate obstacolele în calea comerțului cu produse sigure.

61. Aplicată în speță, simpla posibilitate ca, din cauza unei notificări incomplete transmise de autoritățile austriece prin RAPEX, un operator economic dintr-un alt stat membru să fie descurajat să importe sau să comercializeze produsele incluse în mod eronat în notificările RAPEX constituie, în opinia noastră, o restricție privind libera circulație a mărfurilor pentru un operator economic precum Funke [65].

62. Este adevărat că o notificare RAPEX nu este o măsură care în mod obișnuit face obiectul cauzelor referitoare la articolul 34 TFUE. De obicei, Curtea se pronunță asupra măsurilor luate de statul membru importator. Având în vedere situația de fapt din prezenta cauză, o astfel de măsură ar fi adoptată, de exemplu, de autoritățile germane, care, la primirea notificărilor RAPEX, ar interzice vânzarea tuturor pocnitorilor importate de Funke pe piața germană. Astfel, Funke a precizat că autoritățile germane au luat anumite măsuri, fără să explice în detaliu.

63. În opinia noastră, chiar și în lipsa oricărei măsuri luate de autoritățile germane (precum în exemplul de mai sus), operatorii economici relevanți din Germania (de exemplu distribuitorii cu care Funke întreținea relații comerciale) ar putea decide să nu importe produsele în Germania doar ca urmare a notificărilor RAPEX emise de autoritățile austriece. De asemenea, având în vedere că notificările RAPEX sunt publicate pe site-ul internet al RAPEX, o serie de consumatori ar putea decide să nu cumpere produse importate de Funke și distribuite pe piețele din diferite state membre, ceea ce, la rândul său, ar putea duce la reducerea importurilor.

64. Cu toate acestea, guvernul austriac și Comisia consideră că simpla posibilitate ca importurile să fie afectate ca urmare a unei notificări RAPEX incomplete este prea îndepărtată pentru a permite calificarea sa drept măsură cu efect echivalent.

[63] A se vedea Hotărârea din 11 iulie 1974 (8/74, EU:C:1974:82, punctul 5). A se vedea de asemenea de exemplu Hotărârea din 10 februarie 2009, Comisia/Italia (C-110/05, EU:C:2009:66, punctul 33), și Hotărârea din 15 iulie 2021, DocMorris (C-190/20, EU:C:2021:609, punctul 34).

[64] A se vedea de exemplu Hotărârea din 10 februarie 2009, Comisia/Italia (C-110/05, EU:C:2009:66, punctul 37), și Hotărârea din 18 iunie 2019, Austria/Germania (C-591/17, EU:C:2019:504, punctul 121).

[65] A se vedea de exemplu Hotărârea din 20 septembrie 2007, Comisia/Țările de Jos (C-297/05, EU:C:2007:531, punctul 53), și Hotărârea din 12 iulie 2012, Fra.bo (C-171/11, EU:C:2012:453, punctul 22).

65. În această privință, dorim să reamintim jurisprudența constantă potrivit căreia simpla posibilitate ca un număr mai mic de produse să fie vândute ca urmare a unei măsuri (sau a unei acțiuni) a statului este suficientă pentru a califica această măsură drept măsură cu efect echivalent. Pentru a da un exemplu clasic, în Hotărârea Comisia/Irlanda (campania „Buy Irish”)[66], Curtea a statuat că o campanie de marketing sponsorizată de guvernul irlandez prin care cetățenii irlandezi au fost încurajați să cumpere mărfuri irlandeze a împiedicat libera circulație a mărfurilor, întrucât, prin influențarea comportamentului comercianților și al consumatorilor din acest stat membru, efectul potențial al campaniei asupra importurilor a fost comparabil cu cel care rezultă din măsurile cu caracter obligatoriu. În plus, în Hotărârea AGM-COS.MET[67], declarațiile unui funcționar care pot fi atribuite unui stat membru, în sensul că anumite produse erau periculoase și contrare cerințelor normelor de armonizare ale Uniunii aplicabile, au fost considerate ca fiind de natură să restricționeze, cel puțin indirect și în mod potențial, introducerea pe piață a produselor și, prin urmare, au fost considerate că reprezintă un obstacol în calea comerțului în sensul articolului 34 TFUE.

66. Rezultă că o notificare RAPEX incompletă ar putea fi calificată drept măsură cu efect echivalent.

2. Protecție jurisdicțională efectivă împotriva pretinselor măsuri cu efect echivalent

67. Nu toate restricțiile în calea comerțului sunt interzise. Acestea sunt permise în cazul în care există un obiectiv legitim care justifică restricția, iar măsura nu este disproporționată în raport cu un astfel de obiectiv.

68. Deși protecția sănătății și siguranței consumatorilor este cu siguranță un obiectiv legitim care justifică notificările RAPEX, aceasta nu le justifică în mod necesar pe cele incomplete. În timp ce o notificare RAPEX exactă previne afectarea sănătății și siguranței consumatorilor, o notificare RAPEX inexactă ar putea împiedica introducerea pe piață a produselor care nu prezintă un risc grav. Prin urmare, în opinia noastră, o notificare RAPEX incompletă poate reprezenta o măsură interzisă cu efect echivalent dacă restricționează în mod disproporționat comercializarea unor produse sigure care, în mod eronat, sunt incluse în notificarea respectivă.

69. Având în vedere această posibilitate, unui operator economic trebuie să i se acorde acces la o instanță care are competența de a verifica dacă se justifică emiterea unei notificări RAPEX incomplete.

70. Reprezentantul punctului de contact RAPEX austriac a explicat în ședință că anul de producție care, potrivit Funke, lipsește din notificările RAPEX nu a putut fi găsit pe produsele în cauză. Prin urmare, acesta nu putea fi indicat în aceste notificări. În plus, reprezentantul a susținut că această informație nu este relevantă pentru aprecierea nivelului de risc prezentat de pocnitorile în discuție. Defectul produsului (în speță, o siguranță prea scurtă) indică, în opinia sa, o monitorizare neadecvată în țara de producție, ceea ce face ca astfel de produse să fie în general periculoase, indiferent de anul de producție.

71. Este foarte posibil ca acest lucru să fie adevărat. Cu toate acestea, aceste tipuri de aspecte trebuie evaluate și soluționate de forurile competente din statele membre, inclusiv, în mod necesar, de o instanță cu competența de a exercita un control jurisdicțional al deciziilor

[66] A se vedea Hotărârea din 24 noiembrie 1982 (249/81, EU:C:1982:402, în special punctele 27-30).

[67] A se vedea Hotărârea din 17 aprilie 2007 (C-470/03, EU:C:2007:213, în special punctele 56-60 și 65).

autorităților administrative naționale. Nu se poate prezuma, astfel cum susține Comisia, că statele membre transmit întotdeauna doar informații exacte și complete și că sistemul instituit în cadrul RAPEX garantează acest lucru.

72. Accesul la o instanță care dispune de competențe suficiente pentru a se pronunța cu privire la pretinsele încălcări ale drepturilor operatorilor economici întemeiate pe dreptul Uniunii este o cerință care decurge din principiul protecției jurisdicționale efective, consacrat în prezent la articolul 47 din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene (denumită în continuare „carta"). Acesta se află în centrul statului de drept, astfel cum este înțeles în ordinea juridică a Uniunii.

73. Cu toate acestea, Comisia susține că, pentru a îndeplini cerința unei protecții jurisdicționale efective, nu este necesară o acțiune care permite unui operator economic să solicite completarea unei notificări RAPEX incomplete. În opinia Comisiei, este suficient ca operatorul prejudiciat de o notificare RAPEX incorectă să poată introduce o acțiune în despăgubire împotriva statului membru care a emis notificarea.

74. Nu împărtășim această opinie. Considerăm că, în această situație, o acțiune în despăgubire nu este o cale de atac efectivă în sensul articolului 47 din cartă [68].

75. În primul rând, după cum a subliniat Funke, instanța va pronunța probabil hotărârea ani mai târziu. O hotărâre de acordare a unor despăgubiri nu ar avea, mai ales, niciun impact direct și specific asupra notificării RAPEX eronate în cauză. Cu alte cuvinte, nu ar elimina obstacolul nejustificat din calea comerțului. Între timp, operatorul economic ar fi putut să își piardă afacerea. În plus, întrucât o astfel de acțiune în despăgubire ar fi întemeiată pe pretinsa încălcare de către un stat membru a dreptului Uniunii (principiul răspunderii statului), aceasta ar implica îndeplinirea unor condiții stricte (și anume existența unei încălcări suficient de grave a unei norme de drept al Uniunii care conferă drepturi particularilor și o legătură de cauzalitate directă cu prejudiciul suferit [69]), ceea ce ar părea, de fapt, să readucă în discuție problema drepturilor conferite.

76. Având în vedere că accesul direct la o instanță pentru a ataca o măsură impusă de un stat membru, despre care se pretinde că reprezintă un obstacol nejustificat în calea comerțului, este obligatoriu în temeiul dreptului Uniunii, o acțiune în despăgubire nu poate fi considerată un substitut eficient în această privință.

77. În sfârșit, contrar celor susținute de guvernul austriac, recunoașterea dreptului unui operator economic de a solicita completarea unei notificări RAPEX nu este, în opinia noastră, contrară obiectivului urmărit de RAPEX de a asigura un schimb rapid de informații între statele membre și Comisie cu privire la produsele nealimentare periculoase.

[68] A se vedea în această privință Concluziile avocatei generale Kokott prezentate în cauzele conexate în care s-a pronunțat Hotărârea État luxembourgeois (Dreptul de a introduce o acțiune împotriva unei cereri de informații în materie fiscală) (C-245/19 și C-246/19, EU:C:2020:516, punctul 102), care a considerat că o cale de atac incidentă în cadrul unui proceduri ulterioare de angajare a răspunderii statului nu este o cale de atac efectivă în sensul articolului 47 din cartă, având în vedere că o astfel de cale de atac, care este, în plus, legată de alte condiții, nu poate să împiedice o încălcare a drepturilor reclamanților în cauză, ci cel mult să repare un prejudiciu suferit și că doar posibilitățile secundare de reparare a prejudiciului nu constituie o cale de atac efectivă. Desigur, în hotărârea sa, Curtea a constatat că, în speță, posibilitatea unui justițiabil de a exercita o acțiune în justiție în vederea constatării încălcării drepturilor care îi sunt garantate de dreptul Uniunii și a obținerii reparării prejudiciului pe care i l-a cauzat această încălcare îndeplinea cerința unei protecții jurisdicționale efective. A se vedea Hotărârea din 6 octombrie 2020, État luxembourgeois (Dreptul de a introduce o acțiune împotriva unei cereri de informații în materie fiscală) (C-245/19 și C-246/19, EU:C:2020:795, punctul 101). Cu toate acestea, considerăm că, în speță, o astfel de cale de atac nu este efectivă.

[69] A se vedea de exemplu Hotărârea din 5 martie 1996, Brasserie du pêcheur și Factortame (C-46/93 și C-48/93, EU:C:1996:79, punctul 51), și Hotărârea din 28 iunie 2022, Comisia/Spania (Încălcarea dreptului Uniunii de către legiuitor) (C-278/20, EU:C:2022:503, punctul 31).

78. Soluția pe care o propunem nu oferă unui operator economic posibilitatea de a participa la procedura de notificare RAPEX în calitate de parte sau de a împiedica emiterea notificării prin solicitarea de completare a acesteia. Aceasta nu face decât să recunoască dreptul care există pentru toți operatorii economici în temeiul tratatelor ca statele membre să nu impună restricții nejustificate asupra activităților lor comerciale. Această obligație este concretizată de legislația referitoare la RAPEX prin cerința ca informațiile transmise prin intermediul sistemului să fie cât mai exacte și mai complete posibil. Luarea în considerare a unei plângeri a unui operator economic cu privire la caracterul incomplet al informațiilor trimise poate duce la o decizie a autorităților competente de a completa notificarea sau la refuzul lor de a face acest lucru, care trebuie să aibă o explicație rațională. Decizia de a completa notificarea rămâne o prerogativă a autorităților statelor membre.

79. Faptul că autorităților li se cere să ia în considerare solicitarea unui operator economic de completare a notificării și să ofere un răspuns la această solicitare nu poate fi considerat incompatibil cu scopul avut în vedere la adoptarea RAPEX. Dimpotrivă, considerăm că recunoașterea dreptului operatorilor economici (*post festum*) de a solicita completarea unei notificări RAPEX este de natură să sporească eficacitatea acestui sistem. Aceasta ar contribui la asigurarea faptului că produsele corecte sunt identificate și pot fi urmărite în toate statele membre, care ulterior pot lua măsurile adecvate.

80. Prin urmare, pe baza motivelor prezentate mai sus, considerăm că dreptul unui operator economic de a solicita completarea unei notificări RAPEX poate fi dedus din dispozițiile tratatelor care interzic statelor membre să impună obstacole nejustificate în calea comerțului. Unui operator economic a cărui cerere de completare a fost refuzată de autoritatea competentă trebuie să i se acorde acces la o instanță pentru a ataca refuzul respectiv și pentru a susține că notificarea incompletă constituie un obstacol nejustificat în calea comerțului. Cel mai eficient mod de a înlătura un astfel de obstacol constă în completarea notificării.

E. Consecințe

81. Rămâne problema care sunt pentru instanța de trimitere, în împrejurările din prezenta cauză, consecințele recunoașterii dreptului unui operator economic de a solicita completarea unei notificări RAPEX în temeiul dreptului Uniunii.

82. Potrivit unei jurisprudențe constante a Curții, principiul interpretării conforme impune ca instanțele naționale să facă tot ce ține de competența lor, luând în considerare dreptul intern în ansamblul său și aplicând metodele de interpretare recunoscute de acesta, în vederea garantării efectivității depline a dreptului Uniunii și în vederea identificării unei soluții conforme cu finalitatea urmărită de acesta [70].

83. În această privință, guvernul austriac a arătat că, potrivit dreptului procedural administrativ austriac, în cazul în care o persoană are dreptul, în temeiul unei dispoziții direct aplicabile a dreptului Uniunii, de a solicita unei autorități administrative să adopte un anumit curs de acțiune, autoritatea în cauză este obligată, în cazul în care nu admite această solicitare, să adopte o decizie în această privință. De aici ar părea să rezulte că recunoașterea unui drept al unui operator economic de a solicita completarea unei notificări RAPEX, întemeiat pe tratate, ar modifica aprecierea căilor de atac posibile în dreptul administrativ austriac. Prin urmare, refuzul

[70] A se vedea de exemplu Hotărârea din 24 ianuarie 2012, Dominguez (C-282/10, EU:C:2012:33, punctul 27), și Hotărârea din 13 iulie 2016, Pöpperl (C-187/15, EU:C:2016:550, punctul 43).

autorității competente de a lua în considerare cererea formulată de Funke ar putea fi calificat drept act administrativ, ceea ce, la rândul său, ar permite controlul jurisdicțional al acestuia în temeiul dreptului austriac.

84. În aceste condiții, considerăm că este posibilă o interpretare conformă cu cerințele dreptului Uniunii. Cu toate acestea, având în vedere repartizarea competențelor între instanțele naționale și Curte în cadrul procedurii preliminare, este de competența instanței de trimitere să verifice acest aspect.

V. Concluzie

85. Având în vedere considerațiile care precedă, propunem Curții să răspundă la întrebările preliminare adresate de Verwaltungsgerichtshof (Curtea Administrativă, Austria) după cum urmează:

Directiva 2001/95/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 3 decembrie 2001 privind siguranța generală a produselor, în special articolul 12 și anexa II, Regulamentul (CE) nr. 765/2008 al Parlamentului European și al Consiliului din 9 iulie 2008 de stabilire a cerințelor de acreditare și de supraveghere a pieței în ceea ce privește comercializarea produselor și de abrogare a Regulamentului (CEE) nr. 339/93, în special articolele 20 și 22, și Decizia de punere în aplicare (UE) 2019/417 a Comisiei din 8 noiembrie 2018 de stabilire a liniilor directoare pentru gestionarea Sistemului de informare rapidă al Uniunii Europene, „RAPEX”, înființat în temeiul articolului 12 din Directiva 2001/95/CE privind siguranța generală a produselor, precum și a sistemului său de notificare

trebuie interpretate în sensul că

responsabilitatea principală pentru exactitatea informațiilor transmise prin procedura de notificare RAPEX revine statului membru care emite notificarea, însă dreptul unui operator economic de a solicita completarea unei notificări RAPEX nu decurge în mod direct din aceste dispoziții.

Cu toate acestea, un astfel de drept poate fi dedus din interzicerea măsurilor cu efect echivalent unei restricții cantitative consacrată la articolul 34 TFUE.

Statele membre au obligația de a oferi protecție jurisdicțională tuturor operatorilor economici care susțin că o notificare RAPEX incompletă constituie pentru aceștia un obstacol nejustificat în calea comerțului.