Sbírka soudních rozhodnutí

STANOVISKO GENERÁLNÍ ADVOKÁTKY
TAMARY ĆAPETA
přednesené dne 1. prosince 2022 [1]

Věc C-626/21

Funke Sp. z o.o.
za účasti:
Landespolizeidirektion Wien

[žádost o rozhodnutí o předběžné otázce podaná Verwaltungsgerichtshof (Správní soudní dvůr, Rakousko)]

„Žádost o rozhodnutí o předběžné otázce – Sbližování právních předpisů – Směrnice 2001/95/ES – Obecná bezpečnost výrobků – Systém Evropské unie pro rychlou výměnu informací (RAPEX) pro nebezpečné nepotravinářské výrobky – Prováděcí rozhodnutí (EU) 2019/417 – Pokyny k systému RAPEX – Nařízení (ES) č. 765/2008 – dozor nad trhem – Směrnice 2013/29/EU – Uvádění pyrotechnických výrobků na trh – Právo hospodářského subjektu doplnit oznámení v systému RAPEX – Článek 34 SFEU – Volný pohyb zboží – Opatření mající stejný účinek jako množstevní omezení“

I. Úvod

1. Důsledkem vnitřním trhem usnadněného oběhu zboží je, že nebezpečné výrobky se mohou snadno dostat ke spotřebitelům ve více členských státech. Aby bylo možné na takové situace reagovat, zavedla Evropská unie systém RAPEX [2] – svoji verzi „tří obláčků vysílaných kouřovými signály“ [3].

2. Stručně řečeno, v rámci systému RAPEX členský stát, který zjistí, že na jeho trh byl uveden nebezpečný výrobek, informuje prostřednictvím Evropské komise ostatní členské státy. Projednávaná věc se týká tohoto systému a konkrétněji práv hospodářských subjektů zasahovat do tohoto systému, pokud zboží, se kterým obchodují, je předmětem takového oznámení.

3. Výrobky dotčené v projednávané věci jsou dělobuchy, konkrétně petardy způsobující hluk, dovezené do Evropské unie z Číny společností Funke Sp. z o.o., navrhovatelkou v původním řízení. Byly prodávány prostřednictvím různých distributorů v několika členských státech, včetně Rakouska.

[1] – Původní jazyk: angličtina.

[2] – RAPEX je zkratka pro European Union Rapid Exchange of Information System (systém Evropské unie pro rychlou výměnu informací). Jeho vlastnosti budou podrobněji vysvětleny níže (viz body 24 až 37 tohoto stanoviska).

[3] – Domorodí Američané používali kouřové signály k přenosu informací na velké vzdálenosti. Tři obláčky znamenaly existenci nějakého nebezpečí ohrožujícího odesílatele signálu.

II. Skutkový stav v původním řízení, předběžné otázky a řízení před Soudním dvorem

4. Projednávaná věc je založena na žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce podané Verwaltungsgerichtshof (Správní soudní dvůr, Rakousko).

5. Podle předkládacího rozhodnutí Landespolizeidirektion Wien (Krajské policejní ředitelství, Vídeň, Rakousko, dále jen „LPD“) při provádění dozoru nad trhem ve vztahu k distributorovi pyrotechnických výrobků v souladu s platným rakouským právem [4] zjistilo, že některé druhy petard skladované tímto distributorem nebyly pro uživatele bezpečné. Správním rozhodnutím LPD uložilo distributorovi zákaz prodeje těchto výrobků a nařídilo jejich stažení z trhu (dále jen „správní opatření určená distributorovi“).

6. Následně LPD jako příslušný orgán dozoru nad trhem v Rakousku pro tento druh zboží zahájilo postup oznamování v systému RAPEX. Prostřednictvím vnitrostátního kontaktního místa RAPEX podalo LPD tři samostatná oznámení (dále jen „oznámení v systému RAPEX“). Po ověření předala Komise tato oznámení členským státům.

7. Společnost Funke Sp. z o.o. (dále jen „Funke“), se sídlem v Polsku, je dovozcem petard dotčených oznámeními v systému RAPEX.

8. Společnost Funke měla za to, že tato oznámení předaná prostřednictvím systému RAPEX řádně nepopisovala výrobky, na které se vztahovala správní opatření určená distributorovi. Dopisem ze dne 30. dubna 2020 proto Funke zaslala LPD žádosti, aby byla oznámení v systému RAPEX doplněna o čísla šarží dotčených výrobků. Jak bylo vysvětleno na jednání před Soudním dvorem, tímto ve skutečnosti požadovala, aby byl uveden rok výroby (2017) dotčených petard [5]. Společnost Funke dále požádala o přístup ke spisům postupu oznamování v systému RAPEX, zejména ke klasifikaci rizik produktů, na něž se tato oznámení vztahují.

9. Dne 29. června 2020 LPD zamítlo žádosti společnosti Funke jako nepřípustné s odůvodněním, že společnost Funke nebyla považována za účastníka řízení. Společnost Funke podala odvolání.

10. Jak je uvedeno v předkládacím rozhodnutí, Verwaltungsgericht Wien (správní soud ve Vídni, Rakousko) nároky společnosti Funke zamítl. Podle soudu nejsou oznámení v systému RAPEX správními rozhodnutími, ale reálnými akty (prosté správní úkony). Podle rakouského práva mohou stížnost proti rozhodnutí správního orgánu pro nezákonnost podat ke správnímu soudu pouze osoby, které tvrdí, že rozhodnutí porušuje jejich práva. Soud se však domníval, že v rakouském právním řádu nebylo hospodářským subjektům, jako je společnost Funke, přiznáno právo požádat o doplnění oznámení v systému RAPEX nebo o přístup ke spisům. Tento soud měl rovněž za to, že relevantní unijní právní úprava neobsahuje žádná ustanovení, na jejichž základě by bylo možné se domnívat, že společnost Funke má v postupu oznamování v systému RAPEX taková práva nebo že jí v postupu oznamování v systému RAPEX náleží postavení účastníka řízení.

11. Odvolání, které společnost Funke proti tomuto rozsudku podala k Verfassungsgerichtshof (Ústavní soud, Rakousko) bylo postoupeno Verwaltungsgerichtshof (Nejvyšší správní soud), který je v projednávané věci předkládajícím soudem.

[4] – Bundesgesetz, mit dem polizeiliche Bestimmungen betreffend pyrotechnische Gegenstände und Sätze sowie das Böllerschießen erlassen werden [spolkový zákon o policejních ustanoveních týkajících se pyrotechnických předmětů a sad a používání petard (Pyrotechnikgesetz 2010, dále jen „PyroTG 2010“)].

[5] – Společnost Funke ve svém písemném vyjádření dále uvedla, že LPD by v rámci své povinnosti vyplnit popis produktu a pole balení mělo rovněž zahrnout do oznámení v systému RAPEX vnější obal Peng 1 a Peng 2 týkající se produktů a že LPD nebralo v úvahu skutečnost, že přesné označení výrobku nebo typu výrobku bylo „tónový generátor“.

12. Předkládající soud se táže, zda příslušná unijní právní úprava týkající se systému RAPEX přímo zakládá právo hospodářského subjektu požadovat doplnění oznámení v systému RAPEX a přiměřenou soudní ochranu proti nepříznivým účinkům vyplývajícím z oznámení v systému RAPEX. Soud objasňuje, že podle jeho názoru hospodářský subjekt nemá právo požadovat doplnění toho, co považuje za neúplné oznámení v systému RAPEX, ale že postup oznamování v systému RAPEX probíhá výhradně mezi Komisí a orgány členských států, aniž mají hospodářské subjekty v tomto ohledu vlastní práva.

13. Pokud by však takové právo existovalo, předkládající soud si přeje zjistit, který orgán je odpovědný za odpověď na žádost hospodářského subjektu o doplnění oznámení v systému RAPEX. Domnívá se, že některá ustanovení unijního práva poukazují na to, že k rozhodování o takových žádostech je příslušný orgán členského státu (vzhledem k tomu, že tento orgán nese odpovědnost za poskytnuté informace), zatímco jiná hovoří ve prospěch příslušnosti Komise (vzhledem k tomu, že Komise ověřuje, zda jsou oznámení v systému RAPEX správná a úplná).

14. Předkládající soud si dále klade otázku, zda by správní opatření určená distributorovi (a nikoli společnosti Funke jako dovozci) měla být považována za výchozí bod postupu oznamování v systému RAPEX. Pokud jsou tyto dva postupy považovány za jeden, může být právo distributora napadnout oznámení uznáno. Dovozci, jako je společnost Funke, který nebyl adresátem původního správního rozhodnutí, by to stále žádné právo nepřiznávalo. Předkládající soud si klade otázku, zda taková soudní ochrana je podle unijního práva dostatečná.

15. Za těchto podmínek se Verwaltungsgerichtshof (Nejvyšší správní soud) rozhodl přerušit hlavní řízení a položit Soudnímu dvoru následující předběžné otázky:

„Musí být

— směrnice Evropského parlamentu a Rady 2001/95/ES ze dne 3. prosince 2001 o obecné bezpečnosti výrobků [Úř. věst. 2002, L 11, s. 4 (Zvl. vyd. 15/06, s. 447)], ve znění pozměněném nařízením [Evropského parlamentu a Rady] (ES) č. 765/2008 [ze dne 9. července 2008] (Úř. věst. 2008, L 218, s. 30), a nařízením [Evropského parlamentu a Rady] (ES) č. 596/2009 [ze dne 18. června 2008] (Úř. věst. 2009, L 188, s. 14), zejména její článek 12 a příloha II,

— nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 765/2008 ze dne 9. července 2008, kterým se stanoví požadavky na akreditaci a dozor nad trhem týkající se uvádění výrobků na trh a kterým se zrušuje nařízení (EHS) č. 339/93 (Úř. věst. 2008, L 218, s. 30), zejména jeho články 20 a 22, jakož i

— prováděcí rozhodnutí Komise (EU) 2019/417 ze dne 8. listopadu 2018, kterým se stanoví pokyny pro řízení systému Evropské unie pro rychlou výměnu informací „RAPEX“ zřízeného podle článku 12 směrnice 2001/95/ES o obecné bezpečnosti výrobků a jeho systému oznamování (Úř. věst. 2019, L 73, s. 121), vykládány v tom smyslu, že

(1) z těchto ustanovení přímo vyplývá právo hospodářského subjektu na doplnění oznámení do systému RAPEX?

(2) pro rozhodnutí o takovéto žádosti je příslušná Komise?

nebo že

(3) pro rozhodnutí o takovéto žádosti je příslušný orgán dotčeného členského státu?

(V případě kladné odpovědi na třetí otázku)

(4) postačuje (vnitrostátní) soudní ochrana proti takovému rozhodnutí, jestliže není proti (povinnému) opatření přijatému daným orgánem poskytována každému hospodářskému subjektu, nýbrž pouze tomu, který je tímto (povinným) opatřením dotčen?“

16. Společnost Funke, rakouská vláda a Evropská komise předložili Soudnímu dvoru písemná vyjádření. Dne 21. září 2022 se konalo jednání, na němž tito účastníci řízení přednesli své řeči.

III. Relevantní právní předpisy

17. Předkládající soud žádá o výklad následujících unijních právních aktů týkajících se systému RAPEX, které budu společně označovat jako „unijní právní předpisy týkající se systému RAPEX“:

směrnice 2001/95 (dále jen „směrnice o obecné bezpečnosti výrobků“) [6];

nařízení č. 765/2008 (dále jen „nařízení o dozoru nad trhem“) [7]; a

prováděcí rozhodnutí 2019/417 (dále jen „pokyny k systému RAPEX“) [8].

18. Tato ustanovení byla na petardy dotčené v projednávané věci použitelná na základě směrnice 2013/29/EU o pyrotechnických výrobcích [9].

19. Ustanovení Smlouvy týkající se volného pohybu zboží jsou v projednávané věci rovněž relevantním, jak ukáže moje analýza.

IV. Analýza

20. Otázky položené v projednávané věci vycházejí ze zvláštností rakouského správního práva. Jak na jednání vysvětlila rakouská vláda, má se za to, že žádost osoby zaslaná správnímu orgánu má být vyřízena „správním aktem“, pokud tato osoba měla ve vztahu k tomuto orgánu právo. V takovém případě má tato osoba rovněž právo podat proti rozhodnutí, kterým správní orgán odpověděl na její žádost, žalobu ke správnímu soudu. Naopak, pokud osoba takové právo neměla, odpověď správního orgánu není považována za správní akt a není přezkoumatelná soudem.

21. Podstatou první otázky předkládajícího soudu tedy v zásadě je, zda hospodářský subjekt, jako je společnost Funke, má podle použitelného unijního práva právo požadovat doplnění oznámení v systému RAPEX jako účastník daného řízení. Podstatou druhé a třetí otázky předkládajícího soudu je, zda orgánem odpovědným za správnost informací je orgán členského státu nebo Komise. V případě, že se zjistí, že hospodářský subjekt má právo požádat orgán členského státu

6 – Existuje legislativní návrh, který má tuto směrnici nahradit. Viz dále poznámka pod čarou 18 tohoto stanoviska.

7 – Toto nařízení bylo podstatným způsobem změněno nařízením Evropského parlamentu a Rady (EU) 2019/1020 ze dne 20. června 2019 o dozoru nad trhem a souladu výrobků s předpisy a o změně směrnice 2004/42/ES a nařízení (ES) č. 765/2008 a (EU) č. 305/2011 (Úř. věst. 2019, L 169, s. 1). Viz dále poznámka pod čarou 19 tohoto stanoviska.

8 – Viz níže poznámka pod čarou č. 20 tohoto stanoviska.

9 – Směrnice Evropského parlamentu a Rady ze dne 12. června 2013 o harmonizaci právních předpisů členských států týkajících se dodávání pyrotechnických výrobků na trh (Úř. věst. 2013, L 178, s. 27).

o doplnění oznámení v systému RAPEX, pak je odmítnutí zvážení žádosti společnosti Funke o doplnění oznámení v systému RAPEX ze strany LPD přezkoumatelné rakouskými správními soudy.

22. Čtvrtá předběžná otázka je méně jasná. Vzhledem k tomu, že postup oznamování v systému RAPEX byl v projednávané věci zahájen správními opatřeními určenými distributorovi, předkládající soud má zřejmě za to, že právo požadovat doplnění oznámení v systému RAPEX může mít distributor, nikoli však společnost Funke. Klade si však otázku, zda by taková soudní ochrana byla podle unijního práva dostatečná, nebo zda by měl být přístup k soudu poskytnut i dalším zainteresovaným hospodářským subjektům, včetně dovozců. Abych na tuto otázku odpověděl způsobem pro předkládající soud užitečným [10], budu vycházet z toho, že podstatou této otázky je, zda unijní právo vyžaduje, aby členské státy poskytly přístup k soudům zainteresovaným hospodářským subjektům, jako je společnost Funke, za účelem napadení oznámení v systému RAPEX [11].

23. Toto je první případ, kdy byl Soudní dvůr požádán o výklad ustanovení unijního práva týkajících se systému RAPEX. Nejprve proto učiním několik předběžných poznámek k systému RAPEX a k tomu, jak funguje postup oznamování v systému RAPEX (A). Poté poskytnu odpovědi na druhou a třetí položenou otázku tím, že vysvětlím, že unijní právní předpisy týkající se systému RAPEX kladou odpovědnost za přesnost informací v oznámeních v systému RAPEX na orgán členského státu (B). Tytéž právní předpisy však s hospodářskými subjekty jako s účastníky postupu oznamování v systému RAPEX nepočítají. Proto podle mého názoru právo hospodářského subjektu požádat o doplnění oznámení v systému RAPEX nemůže být založeno na unijních právních předpisech týkajících se systému RAPEX (C). To neznamená, že by hospodářský subjekt v situaci, jako je situace v projednávané věci, zůstal podle unijního práva proti neúplnému oznámení bez jakýchkoli opravných prostředků. Tvrdím, že neúplné oznámení v systému RAPEX může z pohledu hospodářského subjektu představovat překážku obchodu na vnitřním trhu. Z tohoto důvodu může být právo požadovat doplnění oznámení v systému RAPEX odvozeno z ustanovení Smlouvy týkajících se volného pohybu zboží (D). Nakonec se budu zabývat důsledky, které z takového závěru plynou pro předkládající soud (E).

[10] – Na jednání byla diskutována možná relevance článku 18 směrnice o obecné bezpečnosti výrobků a článku 21 nařízení o dozoru nad trhem, které se oba týkají státních opatření omezujících uvádění výrobků na trh. V souvislosti s takovými opatřeními uvedená ustanovení předpokládají právo být vyslechnut a vhodné opravné prostředky. Rakouská vláda však na jednání vysvětlila, že podle rakouského práva by distributor dotčený takovými opatřeními neměl ve vztahu k oznámení v systému RAPEX žádné právo. Proto i kdyby bylo možné uplatnit široký výklad článku 18 směrnice o obecné bezpečnosti výrobků a článku 21 nařízení o dozoru nad trhem a pokud by takový výklad umožnil zahrnutí dovozce, který nebyl adresátem opatření, nebylo by to relevantní pro otázku v tomto případě, tedy zda dovozce, jako je společnost Funke, má proti oznámení v systému RAPEX nějaká práva.

[11] – Podle ustálené judikatury je třeba mít na paměti, že v rámci postupu spolupráce mezi vnitrostátními soudy a Soudním dvorem zavedeného článkem 267 SFEU přísluší Soudnímu dvoru poskytnout vnitrostátnímu soudu užitečnou odpověď, která mu umožní rozhodnout spor, jenž mu byl předložen. Z tohoto hlediska Soudnímu dvoru přísluší případně nejen přeformulovat otázky, jež jsou mu položeny, ale může kromě toho také zohlednit i normy unijního práva, na které vnitrostátní soud v uvedených otázkách neodkázal. Viz například rozsudky ze dne 15. února 2021, Ministrstvo za obrambo (C-742/19, EU:C:2021:597, bod 31), a ze dne 24. prosince 2022, Eulex Kosovo (C-283/20, EU:C:2022:126, bod 33).

A. Systém RAPEX a postup oznamování

24. Obecně řečeno, systém RAPEX, jak již název napovídá, je systém zřízený unijními právními předpisy pro rychlou výměnu informací mezi členskými státy [12] a Komisí o nebezpečných nepotravinářských výrobcích [13]. Původ systému je v řadě rozhodnutí Rady přijatých od 80. let 20. století [14]. Tento systém byl poté začleněn do směrnice 92/59/ES o obecné bezpečnosti výrobků [15], která byla předchůdcem směrnice o obecné bezpečnosti výrobků.

25. Počet oznámení zaslaných prostřednictvím systému RAPEX se v průběhu let postupně zvyšoval [16]. V roce 2021 bylo prostřednictvím systému RAPEX rozesláno 2 142 oznámení a 4 965 následných oznámení [17].

26. Jak již bylo zmíněno, unijní právní předpisy týkající se systému RAPEX v současnosti zahrnují směrnici o obecné bezpečnosti výrobků [18], nařízení o dozoru nad trhem [19] a pokyny k systému RAPEX [20]. Všechny tyto akty jsou založeny na článku 114 SFEU.

27. Systém RAPEX je zaměřen v podstatě na výměnu informací mezi členskými státy a Komisí v situacích, které vyžadují rychlý zásah na trhu s (nepotravinářským) výrobkem [21]. Jeho účelem je předcházet nehodám tím, že výkonným orgánům v jiných členských státech poskytuje varování

[12] – RAPEX rovněž zahrnuje státy, které jsou stranami Dohody o Evropském hospodářském prostoru (Island, Lichtenštejnsko a Norsko). Přístup k systému RAPEX je navíc v souladu s příslušnými mezinárodními dohodami uzavřenými s Evropskou unií otevřen třetím zemím a mezinárodním organizacím. Viz čl. 12 odst. 4 směrnice o obecné bezpečnosti výrobků.

[13] – Viz v tomto ohledu rozsudek ze dne 26. ledna 2017, GGP Italy v. Komise (T-474/15, EU:T:2017:36, bod 12).

[14] – Viz rozhodnutí Rady 84/133/EHS ze dne 2. března 1984, kterým se zavádí systém Společenství pro rychlou výměnu informací o nebezpečích vyplývajících z používání spotřebního zboží (Úř. věst. 1984, L 70, s. 16; oprava Úř. věst. 1984, L 96, s. 44); rozhodnutí Rady 89/445/EHS ze dne 21. prosince 1988 o systému Společenství pro rychlou výměnu informací o nebezpečích plynoucích z používání spotřebního zboží (Úř. věst. 1989, L 17, s. 51); rozhodnutí Rady 90/352/EHS ze dne 29. června 1990, kterým se mění rozhodnutí 89/45/EHS o systému Společenství pro rychlou výměnu informací o nebezpečích plynoucích z používání spotřebního zboží (Úř. věst. 1990, L 173, s. 49). Viz dále například Falke, J., „The Community System for the Rapid Exchange of Information on Dangers Arising from the Use of Consumer Products" v Micklitz, H.-W. Roethe, T. a Weatherill, S. (eds), *Federalism and Responsibility: A Study on Product Safety Law and Practice in the European Community*, Graham & Trotman, London, 1994, s. 215-232; Howells, G. and Wilhelmsson, T., *EC Consumer Law*, Ashgate, Oxford, 1997, s. 75-79.

[15] – Viz směrnice Rady ze dne 29. června 1992 o obecné bezpečnosti výrobků (Úř. věst. 1992, L 228, s. 24). Viz zejména patnáctý bod odůvodnění; článek 8 a příloha této směrnice („Podrobné postupy pro uplatňování systému Společenství pro rychlou výměnu informací podle článku 8").

[16] – Viz Evropská komise, Zpráva Evropské Komise Evropskému parlamentu a Radě o provádění směrnice Evropského parlamentu a Rady 2001/95/ES ze dne 3. prosince 2001 o obecné bezpečnosti výrobků, [COM(2021) 342 final] 30. června 2021, body 2.4 a 3.

[17] – Viz Evropská komise, Safety Gate 2021 results: Modelling cooperation for health and safety of consumers in the European Union, 2022, dostupné na: https://ec.europa.eu/safety-gate/, s. 9 a 13.

[18] – Existuje legislativní návrh na nahrazení směrnice o obecné bezpečnosti výrobků: viz Evropská komise, návrh nařízení Evropského parlamentu a Rady o obecné bezpečnosti výrobků, o změně nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1025/2012 a o zrušení směrnice Rady 87/357/EHS a směrnice Evropského parlamentu a Rady 2001/95, [COM(2021) 346 final], 30. června 2021. Ačkoliv by tento návrh změnil název systému RAPEX na Safety Gate (viz navrhovaný bod odůvodnění 50), vlastnosti systému RAPEX by zachoval (viz důvodová zpráva, bod 5, s. 16).

[19] – Nařízení o dozoru nad trhem bylo podstatně změněno nařízením 2019/1020, které je součástí „balíčku týkajícího se zboží" Komise (sdělení Komise, Balíček týkající se zboží: Posilování důvěry v jednotný trh, COM(2017) 787 final, 19. prosince 2017). Nařízení 2019/1020 zejména nahrazuje články 15 až 29 nařízení o dozoru nad trhem (viz bod 7 odůvodnění a čl. 39 odst. 1 bod 4 uvedeného nařízení). Podle článku 44 nařízení 2019/1020 se však nařízení uplatní od 16. července 2021. Proto, jak uvedla rakouská vláda, není *ratione temporis* na projednávaný případ použitelné. V každém případě, jak uvedla na jednání rakouská vláda a Komise, pro účely projednávané věci návrh nezavádí žádné podstatné změny.

[20] – Tyto pokyny jsou třetími takovými pokyny vydanými Komisí v návaznosti zaprvé na rozhodnutí Komise 2004/418/ES ze dne 29. dubna 2004, kterým se stanoví pokyny pro řízení systému Společenství pro rychlou výměnu informací (RAPEX) a pro oznámení předkládaná v souladu s článkem 11 směrnice 2001/95 (Úř. věst. 2004, L 151, s. 83; Zvl. vyd. 15/08, s. 386); a zadruhé rozhodnutí Komise 2010/15/EU ze dne 16. prosince 2009, kterým se stanoví pokyny pro řízení systému Společenství pro rychlou výměnu informací RAPEX zřízeného podle článku 12 a pro postup oznamování stanovený podle článku 11 směrnice 2001/95 (směrnice o obecné bezpečnosti výrobků) (Úř. věst. 2010, L 22, s. 1). Tyto pokyny jsou podle bodu 28 odůvodnění směrnice o obecné bezpečnosti výrobků nezávazné.

[21] – Viz v tomto ohledu směrnice o obecné bezpečnosti výrobků, bod 27 odůvodnění a příloha, část II, bod 2; nařízení o dozoru nad trhem, bod 30 odůvodnění; pokyny k systému RAPEX, příloha, část II, bod 3.5.1 písm. a).

před potenciálně nebezpečnými výrobky [22]. Systém RAPEX hraje důležitou roli v oblasti bezpečnosti výrobků a zejména zabraňuje a omezuje dodávky nebezpečných výrobků, které představují vážné riziko pro zdraví a bezpečnost spotřebitelů, a pomáhá tak zajistit řádné fungování vnitřního trhu a vysokou úroveň ochrany spotřebitele [23].

28. Samotný systém RAPEX se skládá z několika prvků, včetně právního rámce, který upravuje fungování systému (tj. směrnice o obecné bezpečnosti výrobků a pokyny k systému RAPEX); online aplikace systému RAPEX, jež umožňuje členským státům a Komisi rychlou výměnu informací; vnitrostátních kontaktních míst systému RAPEX odpovědných za provoz systému RAPEX v členských státech; a webových stránek systému RAPEX [24], které poskytují souhrny oznámení v systému RAPEX a týdenní přehledy pro širokou veřejnost [25].

29. Systém RAPEX funguje v následujících třech fázích [26]. Zaprvé existuje fáze oznamování, ve které příslušné orgány členského státu vytvářejí oznámení, jež je poté prostřednictvím vnitrostátního kontaktního místa RAPEX předáno Komisi. Zadruhé je zde fáze ověřování a distribuce, ve které Komise kontroluje všechna oznámení, aby zajistila jejich správnost a úplnost, a poté je předá členským státům a také je zveřejní na internetových stránkách systému RAPEX. Zatřetí následuje fáze, v níž členské státy po obdržení oznámení v systému RAPEX prozkoumají poskytnuté informace a přijmou vhodná opatření, o nichž rovněž informují Komisi [27].

30. Podle článku 12 směrnice o obecné bezpečnosti výrobků a článku 22 nařízení o dozoru nad trhem jsou členské státy povinny zaslat Komisi oznámení RAPEX, pokud jsou splněny následující čtyři podmínky [28]. Zaprvé *výrobek* spadá do působnosti směrnice o obecné bezpečnosti výrobků nebo nařízení o dozoru nad trhem. Zadruhé výrobek *podléhá opatřením*, která zamezují, omezují nebo podrobují zvláštním podmínkám jeho případné uvádění na trh nebo použití, jež mohou být přijata buď z podnětu hospodářského subjektu (dobrovolná opatření) nebo, jako v projednávané věci, nařízená příslušnými orgány členského státu (povinná opatření) [29]. Zatřetí výrobek představuje *vážné riziko* pro zdraví a bezpečnost spotřebitelů nebo v případě výrobků, na které se vztahuje nařízení o dozoru nad trhem, také pro jiné relevantní veřejné zájmy. Začtvrté vážné riziko přesahuje území oznamujícího členského státu a má tedy *přeshraniční účinky* [30].

[22] – Viz Howells a Wilhelmsson, uvedeno v poznámce pod čarou 14 tohoto stanoviska, s. 78.

[23] – Viz směrnice o obecné bezpečnosti výrobků, bod 4 odůvodnění; pokyny k systému RAPEX, body 12 a 13 odůvodnění; příloha, část II, bod 1.1.

[24] – Tato webová stránka s názvem Safety Gate: evropský systém včasného varování o nebezpečných nepotravinářských výrobcích je k dispozici na adrese https://ec.europa.eu/safety-gate/.

[25] – Viz pokyny k systému RAPEX, příloha, část II, bod 1.2.

[26] – Viz například sdělení Komise „Modrá příručka“ k provádění pravidel EU pro výrobky 2022 (Úř. věst. 2022, C 247, s. 1), bod 7.6.4.

[27] – Viz pokyny k systému RAPEX, příloha, část II, body 3.4 a 4.

[28] – Oznámení v systému RAPEX jsou proto podle unijního práva v případě „oznámení podle článku 12“ a „oznámení podle článku 22“ povinná. Tento případ se týká takového povinného oznámení (na základě článku 22 nařízení o dozoru nad trhem). Existují další typy oznámení (viz pokyny k systému RAPEX, příloha, část II, bod 3.1), o které se v tomto případě nejedná.

[29] – Viz směrnice o obecné bezpečnosti výrobků, článek 12(1) a (2); pokyny k systému RAPEX, příloha, část I, bod 4.1.

[30] – Viz směrnice o obecné bezpečnosti výrobků, článek 12(1) a (2) a příloha II, bod 2; pokyny k systému RAPEX, příloha, část I, body 3 až6; část II, bod 2.1. Jsou-li tyto podmínky splněny a existují-li další závažné okolnosti (například produkt představuje život ohrožující riziko), je oznámení klasifikováno jako oznámení vyžadující okamžitou akci, tedy s ještě kratšími lhůtami: viz pokyny k systému RAPEX, příloha, část II, bod 3.1.1.

31. Konkrétně je pro účely projednávané věci možné, pokud jde o postup oznamování v systému RAPEX, rozlišit několik aspektů. Zaprvé, když jsou příslušné orgány členského státu v rámci dozoru nad trhem konfrontovány s výrobkem, který představuje vážné riziko vyžadující rychlý zásah, musí být takový výrobek stažen z oběhu nebo z trhu nebo musí být zakázáno jeho dodávání na trh [31].

32. Zadruhé, pokud členský stát takové opatření přijme nebo se chystá přijmout, musí posoudit, zda důvody, které vedly k přijetí opatření, nebo účinky opatření přesahují jeho území [32]. Členský stát musí rovněž posoudit, zda výrobek představuje vážné riziko, což znamená, že předtím, než se členský stát rozhodne učinit oznámení v systému RAPEX, musí provést posouzení rizik [33].

33. Zatřetí, pokud byly splněny podmínky pro oznámení v systému RAPEX, je členský stát povinen „neprodleně“, respektive „okamžitě“, zaslat oznámení Komisi [34]. Oznamující členský stát poskytne všechny dostupné podrobné informace, včetně zejména informací umožňujících identifikaci výrobku [35]. Oznámení v systému RAPEX vytvořené příslušnými orgány členského státu [36] se podává prostřednictvím standardního oznamovacího formuláře stanoveného v pokynech k systému RAPEX [37]. Každý členský stát je povinen zřídit jednotné kontaktní místo RAPEX s cílem provozovat systém RAPEX na vnitrostátní úrovni [38]. Vnitrostátní kontaktní místo systému RAPEX, před předáním oznámení v systému RAPEX Komisi, zkontroluje a ověří úplnost informací obdržených od příslušných orgánů [39].

34. V tomto ohledu mají oznámení v systému RAPEX obsahovat několik typů údajů, včetně informací umožňujících oznámený výrobek identifikovat. Myšlenka je taková, že „[p]odrobná a přesná identifikace výrobku je klíčovým prvkem dozoru nad trhem a vynucování, neboť umožňuje vnitrostátním orgánům identifikovat oznámený výrobek, odlišit ho od dalších výrobků stejného nebo podobného typu nebo kategorie, které jsou dostupné na trhu, a nalézt ho na trhu a přijmout nebo schválit vhodná opatření“ [40]. Za tímto účelem, jak je zdůrazněno v pokynech k systému RAPEX, by oznámení měla být co nejúplnější a ve všech kolonkách formuláře pro oznámení by měly být vyplněny požadované údaje. Pokud tyto údaje nejsou v době předložení oznámení k dispozici, mělo by to být jasně uvedeno a vysvětleno, a jakmile budou informace k dispozici, oznamující členský stát musí oznámení aktualizovat [41]. Podle vzoru formuláře pro

[31] – Viz nařízení o dozoru nad trhem, článek 20.

[32] – Viz směrnice o obecné bezpečnosti výrobků, článek 12; nařízení o dozoru nad trhem, článek 22; viz také pokyny k systému RAPEX, příloha, část I, bod 6.1, kde se uvádí, že „se vnitrostátním orgánům doporučuje, aby si kritérium přeshraničních účinků vykládaly poměrně široce“.

[33] – Viz směrnice o obecné bezpečnosti výrobků, článek 12; nařízení o dozoru nad trhem, článek 22; viz také pokyny k systému RAPEX, příloha, část I, body 5.1 a 5.3, kde je uvedeno, že část III dodatek 6 stanoví metodu posuzování rizika, kterou mohou členské státy v tomto ohledu použít, a pro usnadnění hodnocení rizik je k dispozici zvláštní nástroj (Pokyny pro posuzování rizik nebo „RAG“) a rovněž bod 5.4 uvedených pokynů, jenž uvádí, že posouzení rizik provádí nebo kontroluje příslušný orgán členského státu, který mimo jiné přijal příslušná opatření.

[34] – Viz směrnice o obecné bezpečnosti výrobků, článek 12(1); nařízení o dozoru nad trhem, čl. 22 odst. 1. Členské státy musí zaslat oznámení v systému RAPEX do 10 dnů od přijetí příslušných opatření (a v případě oznámení vyžadujících okamžitou akci do tří dnů) a musí opatření do 45 dnů od zaslání oznámení potvrdit, pokud bylo oznámení zasláno před rozhodnutím o přijetí opatření. Viz směrnice o obecné bezpečnosti výrobků, příloha II, bod 4; pokyny k systému RAPEX, příloha, část III, dodatek 4.

[35] – Viz směrnice o obecné bezpečnosti výrobků, příloha II, bod 3; pokyny k systému RAPEX, příloha, část II, bod 3.2.1.

[36] – Viz pokyny k systému RAPEX, příloha, část II, body 3.4.1 a 3.4.1.1.

[37] – Viz směrnice o obecné bezpečnosti výrobků, příloha II, bod 3; pokyny k systému RAPEX, příloha, část III, dodatek 1.

[38] – Viz pokyny k systému RAPEX, příloha, část II, bod 5.1.

[39] – Viz pokyny k systému RAPEX, příloha, část II, body 3.4.2 a 5.1.2 písm. e).

[40] – Pokyny k systému RAPEX, příloha, část II, bod 3.2.1 písm. a).

[41] – Viz pokyny k systému RAPEX, příloha, část II, bod 3.2.2.

oznámení stanoveného v pokynech RAPEX jsou určité informace týkající se výrobku – včetně typu/čísla modelu, čísla výrobní série/čárového kódu a popisu výrobku a obalu – označeny jako povinné kolonky, což v zásadě znamená, že musí být vyplněny [42].

35. Podle směrnice o obecné bezpečnosti výrobků nese odpovědnost za poskytnuté informace oznamující členský stát [43]. Z tohoto důvodu pokyny k systému RAPEX vyžadují, aby „[o]znamující členský stát a odpovědný vnitrostátní orgán zajist[ily], že veškeré údaje poskytované prostřednictvím aplikace RAPEX jsou přesné, aby se zamezilo jakékoliv záměně s podobnými výrobky stejné kategorie nebo typu, které jsou dostupné na trhu EU“ [44].

36. Začtvrté v postupu oznamování v systému RAPEX je Komise v podstatě „ústředním centrem“ [45] nebo „distributorem zpráv“ [46] mezi členskými státy. Musí „v nejkratší možné době “ ověřit všechna oznámení v systému RAPEX, aby zajistila jejich správnost a úplnost, než je předá ostatním členským státům [47]. Pokud jde o úplnost, zvláštní pozornost je věnována částem oznámení v systému RAPEX, které se týkají identifikace produktu [48]. Komise rovněž zveřejňuje souhrny oznámení v systému RAPEX na internetových stránkách systému RAPEX s cílem informovat veřejnost o výrobcích představujících vážná rizika [49]. Pokyny k systému RAPEX však uvádějí, že žádné kroky podniknuté Komisí, jako je zkoumání oznámení, jejich potvrzování a šíření prostřednictvím aplikace RAPEX a zveřejňování na internetové stránce systému RAPEX, neznamenají převzetí odpovědnosti za předávané informace, kterou nadále nese oznamující členský stát [50].

37. Po obdržení oznámení v systému RAPEX musí ostatní členské státy zajistit vhodná následná opatření [51]. Mají prozkoumat informace poskytnuté v oznámení v systému RAPEX a provést příslušné akce, aby zjistily, zda byl výrobek uveden na jeho území, posoudily, jaká preventivní nebo omezovací opatření je třeba přijmout, provedly další posouzení rizik a testování oznámeného výrobku, je-li to nutné, a shromáždily doplňující informace, které by mohly být důležité pro ostatní členské státy (např. informace o distribučních kanálech výrobku) [52]. Členské státy poté oznámí Komisi svá zjištění a opatření vyplývající z těchto činností ve formě následných oznámení [53].

38. V tomto světle budou otázky položené v projednávané věci přezkoumány.

[42] – Viz pokyny k systému RAPEX, příloha, část III, dodatek 1.

[43] – Viz směrnice o obecné bezpečnosti výrobků, příloha II, bod 10.

[44] – Pokyny k systému RAPEX, příloha, část II, bod 3.2.4.

[45] – Falke, uvedený v poznámce pod čarou 14 tohoto stanoviska, s. 220.

[46] – Howells a Wilhelmsson, uvedení v poznámce pod čarou 14 tohoto stanoviska, s. 79.

[47] – Směrnice o obecné bezpečnosti výrobků, příloha II, bod 5; pokyny k systému RAPEX, příloha, část II, bod 3.4.3. Komise je v zásadě povinna potvrdit a distribuovat všechna oznámení v systému RAPEX do 5 dnů od obdržení (a v případě oznámení vyžadujících okamžitou akci do 3 dnů). Viz pokyny k systému RAPEX, příloha, část III, dodatek 5.

[48] – Viz pokyny k systému RAPEX, příloha, část II, bod 3.4.3.2.

[49] – Viz pokyny k systému RAPEX, příloha, část II, bod 3.4.5.1. Existují výjimky z obecné povinnosti poskytovat a oznamující členské státy mohou požadovat zachování důvěrnosti oznámení: viz pokyny k systému RAPEX, příloha, část II, body 3.4.5.2 až 3.4.5.5.

[50] – Viz pokyny k systému RAPEX, příloha, část II, bod 3.2.4.

[51] – Viz směrnice o obecné bezpečnosti výrobků, příloha II, bod 6; pokyny k systému RAPEX, příloha, část II, bod 4.1.

[52] – Viz pokyny k systému RAPEX, příloha, část II, bod 3.4.6.1 a 3.4.6.2.

[53] – Viz pokyny k systému RAPEX, příloha, část II, bod 4.2. Následná oznámení podléhají postupu podobnému jako původní oznámení v systému RAPEX. Následné oznámení například vytvoří příslušný vnitrostátní orgán, vnitrostátní kontaktní místo RAPEX následné oznámení před jeho předáním Komisi zkontroluje a ověří a Komise ověří všechna následná oznámení, aby zajistila jejich správnost a úplnost, než je předá ostatním členským státům. Viz pokyny k systému RAPEX, příloha, část II, body 4.2.4 a 4.4.

B. Odpovědnost za správnost informací v oznámeních v systému RAPEX

39. Podle unijních právních předpisů týkajících se systému RAPEX je oznamující členský stát odpovědný za informace uvedené v oznámení v systému RAPEX a zajišťuje jejich přesnost (viz body 33 až 36 tohoto stanoviska).

40. Bod 5 přílohy II směrnice o obecné bezpečnosti výrobků zároveň ukládá Komisi určitou odpovědnost za to, aby „v nejkratší možné době“ ověřila všechna oznámení v systému RAPEX, aby zajistila jejich správnost a úplnost (viz bod 36 tohoto stanoviska). Jak však uvedla rakouská vláda a Komise, je zřejmé, že se jedná vesměs o formální kontrolu a že nenahrazuje primární odpovědnost oznamujícího členského státu za zajištění úplnosti oznámení v systému RAPEX [54].

41. Oznamující členský stát zůstává odpovědný za oznámené údaje, dokud oznámení v systému RAPEX týkající se určitých výrobků zůstává v systému, a musí informovat Komisi o jakémkoli vývoji, který vyžaduje změny v oznámení v systému RAPEX [55]. Kromě toho platí, že jelikož oznamující členský stát přebírá plnou odpovědnost za informace předávané prostřednictvím systému RAPEX, může k trvalému nebo dočasnému stažení oznámení v systému RAPEX dojít pouze na žádost tohoto státu [56].

42. To vše naznačuje, že unijní normotvůrce měl v úmyslu přenést primární odpovědnost za přesnost informací oznámených prostřednictvím systému RAPEX, včetně odpovědnosti za úplnost informací o dotčeném výrobku, na oznamující členský stát. Proto navrhuji, aby Soudní dvůr na druhou a třetí otázku odpověděl tímto způsobem.

C. Právo požadovat doplnění oznámení v systému RAPEX podle unijních právních předpisů týkajících se systému RAPEX

43. Pokud je oznamující členský stát odpovědný za přesnost oznámených informací, vyvstává otázka, zda mají zainteresované hospodářské subjekty v rámci postupu oznamování v systému RAPEX právo požadovat od příslušných orgánů členského státu doplnění oznámení v systému RAPEX.

44. Podle argumentů předložených společností Funke lze takové právo odvodit z unijních právních předpisů týkajících se systému RAPEX. Rakouská vláda a Komise nesouhlasí.

45. Je nesporné, že neexistují žádná ustanovení unijních právních předpisů týkajících se systému RAPEX, která by takové právo výslovně stanovila.

[54] – Zdá se, že judikatura tento postoj do jisté míry podporuje. Viz v tomto ohledu rozsudek ze dne 4. července 1989, Francesconi a další v. Komise (326/86 a 66/88, EU:C:1989:282, zejména body 10 až 12 a 23), a stanovisko generálního advokáta Lenze ve spojených věcech Francesconi a další v. Komise (326/86 a 66/88, nezveřejněno, EU:C:1989:211, body 7, 21, 22 a 25). V tomto rozsudku Soudní dvůr zamítl žalobu na náhradu škody založenou na údajném opomenutí Komise spočívající v tom, že nezveřejnila informace o falšovaném víně, a uvedl, že jsou to členské státy, kdo podle dřívějších unijních právních předpisů zavádějících systém RAPEX (viz poznámka pod čarou 14 tohoto stanoviska) může rozhodnout o přijetí neodkladných kroků k zabránění uvedení výrobku na trh z důvodu vážného a bezprostředního rizika, které tento výrobek představuje pro zdraví nebo bezpečnost spotřebitelů, a že Komise tyto informace předává. Vyskytly se rovněž případy žalob o náhradu škody proti Evropské unii týkající se podobného unijního systému včasné výměny informací pro potraviny a krmiva (RASFF), které v této souvislosti potvrzují odpovědnost členských států, nikoliv Komise, za přesnost poskytovaných informací. Viz v tomto ohledu rozsudky ze dne 10. března 2004, Malagutti-Vezinhet v. Komise (T-177/02, EU:T:2004:72, body 43 až 67, zejména body 51 a 52) (zamítající žalobu podanou žalobkyní jejíž výrobky byly předmětem chybného oznámení), a ze dne 29. října 2009, Bowland Dairy Products v. Komise (T-212/06, EU:T:2009:419, body 34 až 46, zejména body 40 a 41) (zamítající žalobu založenou na údajném odmítnutí ze strany Komise rozeslat dodatečné oznámení).

[55] – Viz pokyny k systému RAPEX, příloha, část II, bod 3.2.3.

[56] – Viz pokyny k systému RAPEX, příloha část II, body 3.4.7.1.2 a 3.4.7.2.2.

46. Podle mého názoru takové právo účasti na postupu oznamování v systému RAPEX, které by hospodářskému subjektu umožnilo požádat o doplnění oznámení v systému RAPEX, nelze z unijních právních předpisů týkajících se systému RAPEX odvodit, a to ani z ustanovení, která ve svých otázkách uvádí předkládající soud.

47. Z unijních právních předpisů týkajících se systému RAPEX vyplývá, že, jak uvádí rakouská vláda a Komise, postup oznamování v systému RAPEX je koncipován jako postup zahrnující příslušné orgány členských států a Komisi. Směrnice o obecné bezpečnosti výrobků (podle článku 12) a nařízení o dozoru nad trhem (podle článku 22) zavazují členský stát, aby prostřednictvím systému RAPEX neprodleně informoval Komisi, pokud přijme nebo se rozhodne přijmout dobrovolná nebo povinná opatření, která zamezují, omezují nebo ukládají podmínky pro uvádění na trh výrobků, které představují vážné riziko (viz body 30 a 33 tohoto stanoviska).

48. Informace o výrobcích představujících riziko mohou hospodářské subjekty předávat prostřednictvím zvláštního nástroje (brány pro varování ze strany podniků ohledně bezpečnosti výrobků) na internetové stránce RAPEX. Nicméně posouzení rizik provedená hospodářskými subjekty nejsou pro vnitrostátní orgány, které jsou odpovědné za provedené vlastního posouzení rizik, závazná[57]. V tomto ohledu pokyny k systému RAPEX jasně uvádějí, že hospodářské subjekty nejsou přímo zapojeny do podávání oznámení v aplikaci RAPEX[58], i když mohou být do určité míry zapojeny nepřímo. Hospodářské subjekty mají povinnost ihned informovat příslušný orgán ve všech členských státech, kde je výrobek uveden na trh, pokud zjistí, že představuje riziko. Oznámení těchto informací v systému RAPEX, které iniciuje povinnost všech členských států reagovat, je však předáváno mezi členskými státy a Komisi.

49. Proto mám za to, že unijní právní předpisy týkající se systému RAPEX, ať už jde o směrnici o obecné bezpečnosti výrobků, nařízení o dozoru nad trhem nebo pokyny k systému RAPEX (nebo jiné[59]), nebyly navrženy s cílem zacházet s hospodářskými subjekty jako se stranami požívajícími v rámci postupu oznamování v systému RAPEX určitých práv.

50. Podotýkám, že jak je uvedeno v odborné literatuře, unijní systémy pro výměnu informací, v nichž příslušné právní předpisy dotčeným osobám právo požádat o opravu informací výslovně přiznávají, skutečně existují[60]. Přesto mám za to, že systém RAPEX mezi ně v současnosti nepatří.

51. Abych odpověděl na první položenou otázku, domnívám se, že právo hospodářského subjektu požádat příslušné orgány členského státu o doplnění oznámení v systému RAPEX nelze z unijních právních předpisů týkajících se systému RAPEX odvodit.

[57] – Viz pokyny k systému RAPEX, příloha, část II, bod 3.3.1.

[58] – Viz pokyny k systému RAPEX, příloha, část II, bod 3.3.1.

[59] – Stojí za zmínku, že tento závěr by se v důsledku legislativního návrhu na nahrazení směrnice o obecné bezpečnosti výrobků nebo změn nařízení o dozoru nad trhem provedených nařízením 2019/1020 nezměnil: viz poznámky pod čarou 18 a 19 k tomuto stanovisku.

[60] – Viz v tomto ohledu Eliantonio, M., „Information Exchange in European Administrative Law: A Threat to Effective Judicial Protection?“, *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, Vol. 23, 2016, s. 531; a zvláštní vydání *European Public Law*, Vol. 20, 2014, s. 65. Zmiňují například nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1987/2006 ze dne 20. prosince 2006 o zřízení, provozu a využívání Schengenského informačního systému druhé generace (SIS II) (Úř. věst. 2006, L 381, s. 4), článek 43; a rozhodnutí Rady 2007/533/SVV ze dne 12. června 2007 o zřízení, provozu a využívání Schengenského informačního systému druhé generace (SIS II) (Úř. věst. 2007, L 205, s. 63), článek 59, který stanoví: „Každý má právo podat žalobu u soudu nebo orgánu příslušného podle vnitrostátních právních předpisů kteréhokoliv členského státu, zejména ve věci přístupu, opravy, výmazu či poskytnutí informace nebo odškodnění v souvislosti se záznamem, který se ho týká.“ Viz také Research Network on EU Administrative Law (ReNEUAL), Vzorová pravidla správního řízení EU, článek VI-19 „Povinnost aktualizovat, opravovat nebo mazat údaje“, 2014, dostupná na http://reneual.eu.

52. Přes výše uvedené se však nedomnívám, že by hospodářské subjekty, které jsou nepříznivě ovlivněny neúplným oznámením v systému RAPEX, zůstaly v unijním právním řádu bez právní ochrany. Jejich právo požadovat doplnění oznámení v systému RAPEX vyplývá z ustanovení Smlouvy, která členským státům zakazují klást nepřiměřené překážky obchodu.

D. Právo požadovat doplnění oznámení v systému RAPEX na základě Smluv

1. Neúplné oznámení v systému RAPEX jako překážka obchodu

53. Podle mého názoru by neúplné oznámení v systému RAPEX mohlo z pohledu hospodářského subjektu, jako je společnost Funke, představovat opatření s účinkem rovnocenným množstevnímu omezení (dále jen „opatření s rovnocenným účinkem“), pokud brání tomuto hospodářskému subjektu, aby mohl uvést výrobky, se kterými tento subjekt obchoduje, na trhy jiných členských států.

54. Volný pohyb zboží mezi členskými státy je základní zásadou Smlouvy o FEU, která je mimo jiné vyjádřena v zákazu množstevních omezení dovozu (a vývozu) mezi členskými státy a všech opatření s rovnocenným účinkem v článku 34 (a článku 35) SFEU [61].

55. Podle ustálené judikatury mají články 34 a 35 SFEU přímý účinek v tom smyslu, že udělují hospodářským subjektům ve vztahu k členským státům vymahatelná práva [62].

56. Pokud lze tedy neúplné oznámení v systému RAPEX charakterizovat jako opatření s rovnocenným účinkem, hospodářskému subjektu, jako je společnost Funke, by přímo ze Smluv vyplývalo žalovatelné právo požadovat, aby se takové opatření ve vztahu k jeho obchodu nepoužilo. Neúplné oznámení v systému RAPEX může přestat být opatřením s rovnocenným účinkem tím, že bude doplněno. Proto by hospodářský subjekt mohl odvozovat právo požádat o doplnění oznámení v systému RAPEX přímo ze Smluv.

57. Na jednání rakouská vláda a Komise na dotaz ohledně tohoto bodu uvedly, že oznámení v systému RAPEX nelze kvalifikovat jako opatření s rovnocenným účinkem. Společnost Funke zastávala opačný názor a tvrdila, že to byla právě oznámení v systému RAPEX, která vedla k přímému porušení jejího práva jako hospodářského subjektu prodávat své výrobky na trzích jiných členských států. V tomto ohledu společnost Funke uvedla, že nemůže prodávat výrobky, které byly neoprávněně dotčeny oznámeními v systému RAPEX, a že zveřejněním na internetové stránce systému RAPEX jsou spotřebitelé ovlivněni, aby tyto výrobky nekupovali.

58. Je třeba připomenout, že je ustálenou judikaturou od věci Dassonville [63], že zákaz opatření s rovnocenným účinkem se vztahuje na každé opatření členských států, které může přímo, nebo nepřímo, skutečně, nebo potenciálně narušit obchod uvnitř Unie.

[61] – V tomto smyslu viz rozsudky ze dne 1. června 2014, Ålands Vindkraft (C-573/12, EU:C:2014:2037, bod 65), a ze dne 18. června 2019, Rakousko v. Německo (C-591/17, EU:C:2019:504, bod 119).

[62] – Viz v souvislosti s článkem 34 SFEU rozsudky ze dne 22. března 1977, Iannelli & Volpi (74/76, EU:C:1977:51, bod 13), a ze dne 29. listopadu 1978, Redmond (83/78, EU:C:1978:214, body 66 a 67). Posledně uvedený rozsudek rovněž potvrzuje přímý účinek článku 35 SFEU. V tomto ohledu viz také rozsudek ze dne 3. března 2011, Kakavetsos-Fragkopoulos (C-161/09, EU:C:2011:110, bod 22).

[63] – Viz rozsudek ze dne 11. července 1974 (8/74, EU:C:1974:82, bod 5). Viz rovněž například rozsudky ze dne 10. února 2009, Komise v. Itálie (C-110/05, EU:C:2009:66, bod 33), a ze dne 15. července 2021, DocMorris (C-190/20, EU:C:2021:609, bod 34).

59. Proto nejen opatření přijatá členským státem, jejichž cílem nebo důsledkem je méně příznivé zacházení s výrobky pocházejícími z jiných členských států, ale také jakákoli jiná opatření, která brání přístupu výrobků pocházejících z jednoho členského státu na trh jiného členského státu, je třeba považovat za opatření s rovnocenným účinkem ve smyslu článku 34 SFEU [64].

60. Neúplné oznámení v systému RAPEX může bránit obchodu s bezpečnými produkty, na které se toto oznámení neoprávněně vztahuje. Právě proto příslušné unijní právní předpisy vyžadují, aby oznamované údaje byly co nejpřesnější a nejúplnější (viz body 33 a 34 tohoto stanoviska). Tato povinnost uložená vnitrostátním orgánům má umožnit orgánům jiných členských států, jakož i hospodářským subjektům a spotřebitelům, identifikovat výrobek, který je považován za nebezpečný, a odlišit jej od jiných podobných výrobků na trhu, aby se zabránilo překážkám obchodu s bezpečnými výrobky.

61. Pokud toto uplatníme na projednávanou věc, pouhá možnost, že by v důsledku neúplného oznámení zaslaného rakouskými orgány prostřednictvím systému RAPEX mohl být hospodářský subjekt v jiném členském státě odrazen od dovozu nebo uvádění na trh výrobků, které byly omylem uvedeny v oznámeních v systému RAPEX, podle mého názoru pro hospodářský subjekt, jakým je společnost Funke, představuje omezení volného pohybu zboží [65].

62. Je pravda, že oznámení v systému RAPEX není opatřením, o které se v případech týkajících se článku 34 SFEU obvykle jedná. Soudní dvůr se obvykle zabývá opatřeními přijatými dovážejícím členským státem. S ohledem na okolnosti projednávané věci by takové opatření bylo například opatření přijaté německými orgány, které by po obdržení oznámení v systému RAPEX zakázalo prodej všech petard dovezených společností Funke na německý trh. Společnost Funke totiž uvedla, že německé orgány přijaly některá opatření, aniž vysvětlily podrobnosti.

63. Podle mého názoru by se i bez jakýchkoli opatření přijatých německými orgány (jako ve výše uvedeném příkladu) mohly příslušné hospodářské subjekty v Německu (například distributoři, s nimiž měla společnost Funke obchodní vztahy) rozhodnout její výrobky do Německa nedovážet jednoduše kvůli oznámením v systému RAPEX vydanými rakouskými orgány. Vzhledem k tomu, že oznámení v systému RAPEX jsou veřejně dostupná na internetových stránkách systému RAPEX, podobně platí, že řada spotřebitelů se může rozhodnout nekupovat výrobky dovážené společností Funke a distribuované na trhy různých členských států, což by mohlo následně vést ke snížení dovozu.

64. Rakouská vláda a Komise se však domnívají, že pouhá možnost, že by dovoz mohl být ovlivněn neúplným oznámením v systému RAPEX, je příliš vzdálená, aby bylo možné ji kvalifikovat jako opatření s rovnocenným účinkem.

65. V tomto ohledu bych rád připomněl ustálenou judikaturu, podle níž pouhá možnost, že se v důsledku státního opatření (nebo akce) prodá menší počet výrobků, stačí k tomu, aby takové opatření bylo kvalifikováno jako opatření s rovnocenným účinkem. Klasickým příkladem je věc Komise v. Irsko (kampaň „Buy Irish“) [66], v níž Soudní dvůr rozhodl, že marketingová kampaň sponzorovaná irskou vládou vybízející její občany ke koupi irského zboží bránila volnému pohybu zboží, protože ovlivňováním chování obchodníků a spotřebitelů v tomto členském státě byl

[64] – Viz například rozsudky ze dne 10. února 2009, Komise v. Itálie (C-110/05, EU:C:2009:66, bod 37), a ze dne 18. června 2019, Rakousko v. Německo (C-591/17, EU:C:2019:504, bod 121).

[65] – Viz například rozsudky ze dne 20. září 2007, Komise v. Nizozemí (C-297/05, EU:C:2007:531, bod 53), a ze dne 12. července 2012, Fra.bo (C-171/11, EU:C:2012:453, bod 22).

[66] – Rozsudek ze dne 24. listopadu 1982 (249/81, EU:C:1982:402, zejména body 27 až 30).

potenciální účinek kampaně na dovoz srovnatelný s dopadem vyplývajícím z opatření závazné povahy. Kromě toho ve věci AGM-COS.MET [67] výroky úředníka přičitatelné členskému státu týkající se toho, že určité výrobky jsou nebezpečné a jsou v rozporu s požadavky platné unijní harmonizační legislativy, byly shledány za schopné omezit, přinejmenším nepřímo a potenciálně, uvádění výrobků na trh, a byly tedy pro účely článku 34 SFEU považovány za překážku obchodu.

66. Z toho vyplývá, že neúplné oznámení v systému RAPEX může být kvalifikováno jako opatření s rovnocenným účinkem.

2. Účinná soudní ochrana proti údajným opatřením s rovnocenným účinkem

67. Ne všechna omezení obchodu jsou zakázána. Jsou povolena, pokud existuje legitimní cíl, který omezení ospravedlňuje, a opatření není ve vztahu k takovému cíli nepřiměřené.

68. I když je ochrana zdraví a bezpečnosti spotřebitelů jistě legitimním cílem, jenž ospravedlňuje oznámení v systému RAPEX, nemusí nutně odůvodňovat neúplná oznámení. Zatímco přesné oznámení v systému RAPEX brání poškození zdraví a bezpečnosti spotřebitelů, nepřesné oznámení v systému RAPEX by mohlo bránit uvádění na trh výrobků, které nepředstavují vážné riziko. Podle mého názoru proto může neúplné oznámení v systému RAPEX představovat zakázané opatření s rovnocenným účinkem, pokud představuje nepřiměřenou překážku obchodu s bezpečnými výrobky, které jsou chybně zahrnuty do oznámení.

69. Vzhledem k této možnosti musí mít hospodářský subjekt přístup k soudu s pravomocí ověřit, zda je neúplné oznámení v systému RAPEX odůvodněné.

70. Zástupce rakouského kontaktního místa RAPEX na jednání vysvětlil, že rok výroby, který podle společnosti Funke v oznámeních RAPEX chybí, nelze na dotčených výrobcích nalézt. V těchto oznámeních tedy nemohla být uvedena. Kromě toho uvedl, že takové informace jsou pro posouzení úrovně rizika, které dotčené petardy představují, irelevantní. Vada výrobku (v daném případě příliš krátká zápalná šňůra) je podle něj indikátorem nedostatečného monitorování v zemi výroby, díky čemuž jsou takové výrobky obecně nebezpečné, bez ohledu na rok výroby.

71. To může být pravda. Tyto druhy otázek však musí posoudit a rozhodnout příslušná fóra v členských státech, a to nezbytně včetně soudu s pravomocí soudního přezkumu rozhodnutí vnitrostátních správních orgánů. Nelze předpokládat, jak uvádí Komise, že členské státy vždy předávají pouze přesné a úplné informace a že systém zavedený v rámci systému RAPEX to zaručuje.

72. Přístup k soudu s dostatečnými pravomocemi k rozhodování o údajném porušení práv hospodářských subjektů vyplývajících z práva EU je požadavkem, který vyplývá ze zásady účinné soudní ochrany, dnes zakotvené v článku 47 Listiny základních práv Evropské unie (dále jen „Listina“). Je jádrem právního státu, jak je chápán v unijním právním řádu.

73. Komise však tvrdí, že žaloba umožňující hospodářskému subjektu požádat o doplnění neúplného oznámení v systému RAPEX není ke splnění požadavku na účinnou soudní ochranu nezbytná. Podle názoru Komise postačí, že subjekt poškozený nesprávným oznámením v systému RAPEX může podat žalobu o náhradu škody proti oznamujícímu členskému státu.

[67] – Rozsudek ze dne 17. dubna 2007 (C-470/03, EU:C:2007:213, zejména body 56 až 60 a 65).

74. S tím nesouhlasím. Žaloba na náhradu škody se mi v této situaci nejeví jako účinný prostředek nápravy ve smyslu čl. 47 Listiny [68].

75. Zaprvé, jak zdůraznila společnost Funke, soudní rozhodnutí bude pravděpodobně přijato po letech. Rozhodnutí o přiznání náhrady škody by navíc nemělo žádný přímý a konkrétní dopad na dotčené chybné oznámení v systému RAPEX. Jinými slovy, neodstranilo by neodůvodněnou překážku obchodu. Hospodářský subjekt by mezitím mohl ztratit svůj podnik. Navíc, jelikož by taková žaloba na náhradu škody byla založena na údajném porušení unijního práva členským státem (zásada odpovědnosti státu), vyžadovala by splnění přísných podmínek (zejména existenci dostatečně závažného porušení pravidla unijního práva, které přiznává práva jednotlivcům, a přímou příčinnou souvislost s utrpěnou škodou [69]), což by ve skutečnosti otázku přiznaných práv zřejmě vrátilo zpět.

76. Vzhledem k tomu, že unijní právo nařizuje proti opatření, jež údajně představuje neodůvodněnou překážku obchodu uloženou členským státem, přímý přístup k soudu, nelze žalobu o náhradu škody v tomto ohledu považovat za účinnou náhradu.

77. Konečně, na rozdíl od argumentů předložených rakouskou vládou, uznání práva hospodářského subjektu požádat o doplnění oznámení v systému RAPEX podle mého názoru není v rozporu s cílem systému RAPEX zajistit rychlou výměnu informací týkajících se nebezpečných nepotravinářských výrobků mezi členskými státy a Komisí.

78. Řešení, které navrhuji, nepřiznává hospodářskému subjektu možnost zúčastnit se jako strana postupu oznamování v systému RAPEX a zabránit oznámení tím, že požádá o jeho doplnění. Pouze uznává právo, které existuje pro všechny hospodářské subjekty na základě Smluv, aby členské státy neukládaly jejich obchodním činnostem neodůvodněná omezení. Tato povinnost je v právních předpisech týkajících se systému RAPEX konkrétně vyjádřena v požadavku, aby informace zasílané prostřednictvím systému byly co nejpřesnější a nejúplnější. Zohlednění stížnosti hospodářského subjektu týkající se neúplnosti zaslaných informací může vést k rozhodnutí příslušných orgánů dané oznámení doplnit nebo k jejich odmítnutí tak učinit, což musí mít racionální vysvětlení. Rozhodnutí o doplnění oznámení zůstává výsadou orgánů členského státu.

79. Požadavek, aby orgány vzaly v úvahu žádost hospodářského subjektu o doplnění oznámení a odpověděly na ni, nelze považovat za neslučitelný s tím, k čemu byl systém RAPEX zamýšlen. Naopak mám za to, že uznání práva hospodářských subjektů (*post festum*) požadovat doplnění oznámení v systému RAPEX pravděpodobně zvýší účinnost tohoto systému. Přispělo by to k zajištění toho, aby byly ve všech členských státech identifikovány a vysledovány správné výrobky a členské státy následně mohly přijmout vhodná opatření.

[68] – Viz v tomto ohledu stanovisko generální advokátky Kokott ve spojených věcech État luxembourgeois (Právo podat žalobu proti žádosti o informace v daňových záležitostech) (C-245/19 a C-246/19, EU:C:2020:516, bod 102), která měla za to, že incidenční opravný prostředek v rámci pozdějšího řízení o odpovědnosti státu není účinnou právní ochranou ve smyslu článku 47 Listiny, neboť tento opravný prostředek, jenž je navíc vázán na další podmínky, nemůže zamezit porušení základních práv, nýbrž nanejvýš vyrovnat utrpěnou škodu, a že sekundární možnosti náhrady škody sami o sobě nepředstavují účinnou právní ochranu. Je pravda, že Soudní dvůr ve svém rozsudku konstatoval, že v tomto konkrétním případě možnost jednotlivce podat žalobu s cílem dosáhnout zjištění, že práva zaručená tomuto jednotlivci unijním právem byla porušena, a získat náhradu za utrpěnou újmu splnila požadavek účinné soudní ochrany. Viz rozsudek ze dne 6. října 2020, État luxembourgeois (Právo podat žalobu proti žádosti o informace v daňových záležitostech) (C-245/19 a C-246/19, EU:C:2020:795, bod 101). Domnívám se však, že v projednávaném případě není takový opravný prostředek účinný.

[69] – Viz například rozsudky ze dne 5. března 1996, Brasserie du pêcheur a Factortame (C-46/93 a C-48/93, EU:C:1996:79, bod 51), a ze dne 28. června 2022, Komise v. Španělsko (porušení práva EU zákonodárcem) (C-278/20, EU:C:2022:503, bod 31).

80. Na základě výše uvedených důvodů se proto domnívám, že právo hospodářského subjektu požádat o doplnění oznámení v systému RAPEX lze odvodit z ustanovení Smlouvy, která zakazují členským státům ukládat neodůvodněné překážky obchodu. Hospodářskému subjektu, jehož žádost o doplnění byla příslušným orgánem zamítnuta, musí být umožněn přístup k soudu, aby mohl toto odmítnutí napadnout a tvrdit, že neúplné oznámení představuje neodůvodněnou překážkou obchodu. Nejúčinnějším způsobem, jak takovou překážku odstranit, je doplnění oznámení.

E. Důsledky

81. Zbývá vyřešit, jaké jsou pro předkládající soud za okolností projednávaného případu důsledky uznání práva hospodářského subjektu požádat o doplnění oznámení v systému RAPEX na základě unijního práva.

82. Jak Soudní dvůr opakovaně uvedl, zásada konformního výkladu vyžaduje, aby vnitrostátní soudy učinily vše, co spadá do jejich pravomoci, s tím, že vezmou v úvahu veškeré vnitrostátní právo a použijí metody výkladu jím uznané, aby zajistily plnou účinnost unijního práva a došly k výsledku, který by byl v souladu s cílem sledovaným tímto právem [70].

83. V tomto ohledu rakouská vláda uvedla, že podle rakouského správního práva procesního, pokud má osoba na základě přímo použitelného ustanovení unijního práva právo požádat správní orgán o přijetí určitého postupu, dotčený orgán je povinen, pokud dotčené žádosti nevyhoví, v tomto ohledu přijmout rozhodnutí. Z toho patrně vyplývá, že uznání práva hospodářského subjektu požádat o doplnění oznámení v systému RAPEX na základě Smluv by změnilo hodnocení dostupných opravných prostředků v rakouském správním právu procesním. Odmítnutí příslušného orgánu vzít v úvahu žádost společnosti Funke by tedy mohlo být kvalifikováno jako správní akt, což by umožnilo jeho soudní přezkum podle rakouského práva.

84. Za těchto okolností se mi výklad v souladu s požadavky unijního práva jeví jako možný. V rámci rozdělení úkolů mezi vnitrostátní soudy a Soudní dvůr v řízení o předběžné otázce však toto ověření přísluší předkládajícímu soudu.

V. Závěry

85. S ohledem na výše uvedené navrhuji, aby Soudní dvůr odpověděl na předběžné otázky položené Verwaltungsgerichtshof (Správní soudní dvůr, Rakousko) takto:

„Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2001/95/ES ze dne 3. prosince 2001 o obecné bezpečnosti výrobků, zejména článek 12 a příloha II, nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 765/2008 ze dne 9. července 2008, kterým se stanoví požadavky na akreditaci a dozor nad trhem týkající se uvádění výrobků na trh, zejména články 20 a 22, a prováděcí rozhodnutí Komise (EU) 2019/417 ze dne 8. listopadu 2018, kterým se stanoví pokyny pro řízení systému Evropské unie pro rychlou výměnu informací „RAPEX“ zřízeného podle článku 12 směrnice 2001/95/ES o obecné bezpečnosti výrobků a jeho systému oznamování

musí být vykládána v tom smyslu, že

[70] – Viz například rozsudky ze dne 24. ledna 2012, Dominguez (C-282/10, EU:C:2012:33, bod 27), a ze dne 13. července 2016, Pöpperl (C-187/15, EU:C:2016:550, bod 43).

že primární odpovědnost za přesnost informací předávaných prostřednictvím postupu oznamování v systému RAPEX nese oznamující členský stát, ale právo hospodářského subjektu požadovat doplnění oznámení v systému RAPEX z těchto ustanovení přímo nevyplývá.

Takové právo však lze odvodit ze zákazu opatření s účinkem rovnocenným množstevnímu omezení podle článku 34 SFEU.

Členské státy mají povinnost poskytnout soudní ochranu všem hospodářským subjektům, které tvrdí, že neúplné oznámení v systému RAPEX pro ně představuje neodůvodněnou překážku obchodu.“