Jurisprudentie

CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL
T. ĆAPETA
van 1 december 2022[1]

Zaak C-626/21

Funke Sp. z o.o.
in tegenwoordigheid van:
Landespolizeidirektion Wien

[verzoek van het Verwaltungsgerichtshof (hoogste bestuursrechter, Oostenrijk) om een prejudiciële beslissing]

„Prejudiciële verwijzing – Onderlinge aanpassing van de wetgevingen – Richtlijn 2001/95/EG – Algemene productveiligheid – Europees systeem voor snelle uitwisseling van gegevens (Rapex) over gevaarlijke non-foodproducten – Uitvoeringsbesluit (EU) 2019/417 – Rapex-richtsnoeren – Verordening (EG) nr. 765/2008 – Markttoezicht – Richtlijn 2013/29/EU – In de handel brengen van pyrotechnische artikelen – Recht van een marktdeelnemer op aanvulling van een Rapex-kennisgeving – Artikel 34 VWEU – Vrij verkeer van goederen – Maatregel van gelijke werking als een kwantitatieve beperking”

I. Inleiding

1. Dankzij het door de interne markt vergemakkelijkte goederenverkeer kunnen ook onveilige producten de consument in meerdere lidstaten gemakkelijk bereikenOm op dergelijke situaties te reageren, heeft de Europese Unie het Rapex-systeem[2] in het leven geroepen – haar eigen versie van „een rooksignaal van drie wolkjes”[3].

2. Samengevat werkt het Rapex-systeem aldus dat een lidstaat die heeft ontdekt dat op zijn grondgebied een gevaarlijk product in de handel is gebracht, de andere lidstaten daarvan via de Europese Commissie in kennis stelt. De onderhavige zaak heeft betrekking op dit systeem en meer in het bijzonder op de rechten van marktdeelnemers om in dit systeem in te grijpen indien met betrekking tot de producten waarmee zij handelen een dergelijke kennisgeving is gedaan.

3. In casu gaat het om voetzoekers, dat wil zeggen knalvuurwerk, die door Funke Sp. z o.o., verzoekster in het hoofdgeding, vanuit China in de Europese Unie zijn ingevoerd. Zij zijn via verschillende handelaren in verschillende lidstaten, waaronder Oostenrijk, verkocht.

[1] Oorspronkelijke taal: Engels.

[2] Rapex staat voor „Rapid Exchange of Information System” – het EU-systeem voor snelle uitwisseling van gegevens. De kenmerken ervan worden hieronder nader toegelicht (zie punten 24-37 van deze conclusie).

[3] De inheemse Amerikanen gebruikten rooksignalen om informatie over grote afstanden door te geven. Drie wolkjes betekende dat de afzender van het signaal door een vorm van gevaar werd bedreigd.

II. Feiten van het hoofdgeding, prejudiciële vragen en procedure voor het Hof

4. De onderhavige zaak betreft een verzoek om een prejudiciële beslissing van het Verwaltungsgerichtshof (hoogste bestuursrechter, Oostenrijk).

5. In de verwijzingsbeslissing is vermeld dat de Landespolizeidirektion Wien (regionaal directoraat van de politie van Wenen, Oostenrijk; hierna: „LPD") bij de uitoefening van het markttoezicht krachtens de toepasselijke Oostenrijkse wetgeving[4] bij een handelaar in pyrotechnische artikelen heeft vastgesteld dat deze bepaalde soorten voetzoekers in voorraad had die voor gebruikers niet veilig waren. De LPD heeft bij administratief besluit een verkoopverbod van deze artikelen opgelegd aan de handelaar en hem verplicht om deze artikelen terug te roepen van de markt (hierna: „maatregelen van de autoriteiten tegen de handelaar").

6. Vervolgens heeft de LPD, die in Oostenrijk de bevoegde markttoezichtautoriteit voor dit soort producten is, een Rapex-kennisgevingsprocedure ingeleid. Via het nationale Rapex-contactpunt heeft de LPD drie afzonderlijke kennisgevingen (hierna: „Rapex-kennisgevingen") ingediend. De Commissie heeft deze kennisgevingen, na ze te hebben gecontroleerd, doorgestuurd naar de lidstaten.

7. Funke Sp. z o.o. (hierna: „Funke"), een in Polen gevestigde vennootschap, is de importeur van de voetzoekers waarop de Rapex-kennisgevingen betrekking hebben.

8. Volgens Funke waren de producten waarop de maatregelen van de autoriteiten tegen de handelaar betrekking hadden in deze via Rapex doorgegeven kennisgevingen niet naar behoren omschreven. Bij brief van 30 april 2020 heeft Funke derhalve bij de LPD verzoeken ingediend tot aanvulling van de Rapex-kennisgevingen met de partijnummers van de betrokken producten. Zoals ter terechtzitting voor het Hof is uiteengezet, heeft zij daarmee in feite verzocht om vermelding van het productiejaar (2017) van de betrokken voetzoekers.[5] Daarnaast heeft Funke verzocht om inzage in het dossier van de Rapex-kennisgevingsprocedure, met name met betrekking tot de risicobeoordeling van de producten waarop deze kennisgevingen betrekking hebben.

9. Op 29 juni 2020 heeft de LPD de verzoeken van Funke niet-ontvankelijk verklaard op grond dat Funke niet als partij bij de procedure werd beschouwd. Funke ging in hoger beroep.

10. Zoals in de verwijzingsbeslissing is uiteengezet, heeft het Verwaltungsgericht Wien (bestuursrechter in eerste aanleg Wenen, Oostenrijk) de verzoeken van Funke afgewezen. Volgens deze rechterlijke instantie zijn Rapex-kennisgevingen geen besluiten, maar feitelijke handelingen (eenvoudig handelen van een bestuursorgaan). Naar Oostenrijks recht kan tegen een besluit van een bestuursorgaan uitsluitend beroep wegens onrechtmatigheid bij de bestuursrechter worden ingesteld door een persoon die stelt dat door dit besluit inbreuk op zijn rechten is gemaakt. Deze rechterlijke instantie heeft vastgesteld dat marktdeelnemers als Funke in de Oostenrijkse rechtsorde geen recht hebben om een verzoek tot aanvulling van een Rapex-kennisgeving of tot inzage in het dossier in te dienen. Voorts heeft deze rechterlijke

[4] Bundesgesetz, mit dem polizeiliche Bestimmungen betreffend pyrotechnische Gegenstände und Sätze sowie das Böllerschießen erlassen werden [federale wet tot vaststelling van politievoorschriften betreffende pyrotechnische artikelen en sassen, alsmede knalvuurwerk (Pyrotechnikgesetz 2010 – PyroTG 2010)].

[5] In haar schriftelijke opmerkingen heeft Funke tevens betoogd dat de LPD, in het kader van haar verplichting om in de Rapex-kennisgevingen de beschrijving van het product en de verpakking op te nemen, met betrekking tot de producten ook de buitenverpakking van Peng 1 en Peng 2 in aanmerking had moeten nemen, en dat de LPD geen acht had geslagen op het feit dat de exacte aanduiding van het product of de productsoort „knalvuurwerk" was.

instantie vastgesteld dat het toepasselijke Unierecht geen aanknopingspunten biedt voor de aanname dat Funke deze rechten heeft of dat haar in de Rapex-kennisgevingsprocedure de hoedanigheid van partij kan worden toegekend.

11. Het door Funke tegen dit arrest ingestelde hoger beroep bij het Verfassungsgerichtshof (grondwettelijk hof, Oostenrijk) is overgedragen aan het Verwaltungsgerichtshof, de verwijzende rechter in de onderhavige zaak.

12. De verwijzende rechter vraagt zich af of een marktdeelnemer rechtstreeks aan het toepasselijke Unierecht het recht kan ontlenen om een verzoek tot aanvulling van een Rapex-kennisgeving in te dienen, en of de marktdeelnemer afdoende rechterlijke bescherming geniet tegen de belemmeringen die voortvloeien uit een Rapex-kennisgeving. Deze rechter preciseert dat een marktdeelnemer volgens hem geen recht heeft om een verzoek in te dienen tot aanvulling van een naar diens mening onvolledige Rapex-kennisgeving, maar dat de Rapex-kennisgevingsprocedure uitsluitend tussen de Commissie en de autoriteiten van de lidstaten wordt gevoerd, zonder dat daarbij aan de marktdeelnemers eigen rechten worden toegekend.

13. In het geval dat een dergelijk recht toch bestaat, wenst de verwijzende rechter te vernemen welke autoriteit verantwoordelijk is voor het beantwoorden van het verzoek van een marktdeelnemer tot aanvulling van een Rapex-kennisgeving. Volgens hem wijzen sommige Unierechtelijke bepalingen erop dat de autoriteit van de lidstaat bevoegd is om over een dergelijk verzoek te beslissen (aangezien die autoriteit verantwoordelijk is voor de verstrekte informatie), terwijl andere bepalingen ervoor pleiten dat de Commissie bevoegd is (aangezien de Commissie controleert of Rapex-kennisgevingen juist en volledig zijn).

14. De verwijzende rechter vraagt zich af of de maatregelen van de autoriteiten tegen de handelaar (en niet tegen Funke als importeur) moeten worden beschouwd als uitgangspunt voor de Rapex-kennisgevingsprocedure. Indien deze twee procedures als één procedure worden gezien, kan aan de handelaar wellicht het recht worden toegekend om tegen de kennisgeving op te komen, maar een importeur als Funke zou nog steeds geen rechten hebben, omdat het oorspronkelijke besluit niet tegen haar is gericht. De verwijzende rechter wenst te vernemen of een dergelijke rechterlijke bescherming in het licht van het Unierecht volstaat.

15. Tegen deze achtergrond heeft het Verwaltungsgerichtshof de behandeling van de zaak geschorst en het Hof verzocht om een prejudiciële beslissing over de volgende vragen:

„Dienen

– richtlijn 2001/95/EG van het Europees Parlement en de Raad van 3 december 2001 inzake algemene productveiligheid [(PB 2002, L 11, blz. 4)], in de versie zoals gewijzigd bij verordening (EG) nr. 765/2008 [van het Europees Parlement en de Raad van 9 juli 2008 (PB 2008, L 218, blz. 30)] en bij verordening (EG) nr. 596/2009 [van het Europees Parlement en de Raad van 18 juni 2009 (PB 2009, L 188, blz. 14)], met name artikel 12 en bijlage II,

– verordening (EG) nr. 765/2008 van het Europees Parlement en de Raad van 9 juli 2008 tot vaststelling van de eisen inzake accreditatie en markttoezicht betreffende het verhandelen van producten en tot intrekking van verordening (EEG) nr. 339/93 [(PB 2008, L 218, blz. 30)], met name de artikelen 20 en 22, alsmede

– uitvoeringsbesluit (EU) 2019/417 van de Commissie van 8 november 2018 tot vaststelling van richtsnoeren voor het beheer van het systeem van de Europese Unie voor snelle uitwisseling van informatie (Rapex) uit hoofde van artikel 12 van [richtlijn 2001/95] inzake algemene productveiligheid en het bijbehorende kennisgevingssysteem [(PB 2019, L 73, blz. 121)] aldus te worden uitgelegd dat

1) het recht van een marktdeelnemer op aanvulling van een Rapex-kennisgeving rechtstreeks uit deze voorschriften voortvloeit;

2) de [Commissie] bevoegd is om op een dergelijk verzoek te beslissen;

dan wel

3) de autoriteit van de betrokken lidstaat bevoegd is om op een dergelijk verzoek te beslissen;

(en indien de derde vraag bevestigend wordt beantwoord:)

4) de (nationale) rechterlijke bescherming tegen een dergelijke beslissing toereikend is, wanneer deze niet aan eenieder wordt geboden, maar uitsluitend aan de door de (verplichte) maatregel geraakte marktdeelnemer tegen de door de autoriteit vastgestelde (verplichte) maatregel?"

16. Funke, de Oostenrijkse regering en de Commissie hebben bij het Hof schriftelijke opmerkingen ingediend. Op 21 september 2022 heeft een terechtzitting plaatsgevonden waarbij deze partijen pleidooi hebben gehouden.

III. Toepasselijke bepalingen

17. De verwijzende rechter heeft verzocht om uitlegging van de volgende Unierechtelijke handelingen met betrekking tot Rapex (hierna: „Unierecht met betrekking tot Rapex):

Richtlijn 2001/95 (hierna: „algemene productveiligheidsrichtlijn")[6];

Verordening nr. 765/2008 (hierna: „markttoezichtrichtlijn")[7], en

Uitvoeringsbesluit 2019/417 (hierna: „Rapex-richtsnoeren")[8].

18. Deze bepalingen zijn op de in casu aan de orde zijnde voetzoekers van toepassing krachtens richtlijn 2013/29/EU betreffende pyrotechnische artikelen[9].

19. Zoals uit mijn analyse zal blijken, zijn ook de Verdragsbepalingen inzake het vrije verkeer van goederen in casu relevant.

6 Er is een wetgevingsvoorstel tot vervanging van deze richtlijn. Zie voetnoot 18 hieronder.

7 Deze verordening is wezenlijk gewijzigd bij verordening (EU) 2019/1020 van het Europees Parlement en de Raad van 20 juni 2019 betreffende markttoezicht en conformiteit van producten en tot wijziging van richtlijn 2004/42/EG en de verordeningen (EG) nr. 765/2008 en (EU) nr. 305/2011 (PB 2019, L 169, blz. 1). Zie voetnoot 19 hieronder.

8 Zie ook voetnoot 20 hieronder.

9 Richtlijn van het Europees Parlement en de Raad van 12 juni 2013 betreffende de harmonisatie van de wetgevingen van de lidstaten inzake het op de markt aanbieden van pyrotechnische artikelen (PB 2013, L 178, blz. 27).

IV. Analyse

20. De prejudiciële vragen vloeien voort uit de bijzonderheden van het Oostenrijkse bestuursrecht. Zoals de Oostenrijkse regering ter terechtzitting heeft uiteengezet, wordt het verzoek van een persoon aan een bestuursorgaan geacht met een „administratieve handeling" te zijn beantwoord indien de betrokkene ten opzichte van dat orgaan een bepaald recht had. Is dit het geval, dan heeft deze persoon ook het recht om bij een bestuursrechter beroep in te stellen tegen een besluit waarbij de overheidsinstantie op zijn verzoek heeft geantwoord. Indien de persoon daarentegen geen dergelijk recht had, wordt het antwoord van het bestuursorgaan niet als een administratieve handeling beschouwd en is het niet vatbaar voor toetsing door een rechter.

21. Bijgevolg wenst de verwijzende rechter met de eerste vraag in wezen te vernemen of een marktdeelnemer als Funke krachtens het toepasselijke Unierecht het recht heeft om als partij bij die procedure een verzoek tot aanvulling van een Rapex-kennisgeving in te dienen. Met de tweede en de derde vraag wenst de verwijzende rechter te vernemen of de autoriteit van de lidstaat dan wel de Commissie verantwoordelijk is voor de juistheid van de informatie. Indien wordt vastgesteld dat een marktdeelnemer het recht heeft om de autoriteit van de lidstaat te verzoeken om aanvulling van een Rapex-kennisgeving, dan is de weigering van de LPD om het verzoek van Funke tot aanvulling van de Rapex-kennisgevingen in aanmerking te nemen, vatbaar voor toetsing door de Oostenrijkse bestuursrechters.

22. De vierde prejudiciële vraag is minder duidelijk. Aangezien de Rapex-kennisgevingsprocedure in casu in gang is gezet door de maatregelen van de autoriteiten tegen de handelaar, lijkt de verwijzende rechter van oordeel te zijn dat de handelaar het recht zou kunnen hebben om een verzoek in te dienen tot aanvulling van een Rapex-kennisgeving, maar Funke niet. Hij vraagt zich echter af of deze rechterlijke bescherming in het licht van het Unierecht volstaat, dan wel of andere belanghebbende marktdeelnemers, waaronder importeurs, toegang tot de rechter moeten krijgen. Om de verwijzende rechter een mogelijk nuttig antwoord op deze vraag te geven [10], zal ik in deze conclusie aannemen dat gevraagd is of het Unierecht de lidstaten verplicht om belanghebbende marktdeelnemers als Funke met betrekking tot een Rapex-kennisgeving een recht op toegang tot de rechter te verlenen. [11]

23. Het is voor het eerst dat het Hof wordt verzocht om uitlegging van de Unierechtelijke bepalingen inzake Rapex. Ik zal daarom eerst enkele inleidende opmerkingen maken over Rapex en de werking van de kennisgevingsprocedure ervan (A). Vervolgens zal ik op de tweede en de derde prejudiciële vraag antwoorden dat krachtens het voor Rapex relevante Unierecht de autoriteit van de lidstaat verantwoordelijk is voor de juistheid van de informatie in Rapex-kennisgevingen (B). Diezelfde wetgeving ziet marktdeelnemers echter niet als partijen bij

[10] Ter terechtzitting is gesproken over de mogelijke relevantie van artikel 18 van de algemene productveiligheidsrichtlijn en artikel 21 van de markttoezichtverordening, die beide betrekking hebben op overheidsmaatregelen die het op de markt brengen van producten beperken. Met betrekking tot dergelijke maatregelen voorzien de gegeven bepalingen in het recht om te worden gehoord en in passende rechtsmiddelen. De Oostenrijkse regering heeft ter terechtzitting evenwel uiteengezet dat de door dergelijke maatregelen geraakte handelaar naar Oostenrijks recht geen enkel recht heeft met betrekking tot Rapex-kennisgevingen. Gesteld al dat een ruime uitlegging van artikel 18 van de algemene productveiligheidsrichtlijn en van artikel 21 van de markttoezichtverordening mogelijk is, en dat die artikelen op grond van deze uitlegging ook van toepassing kunnen zijn op een importeur tot wie de maatregelen niet zijn gericht, dan is dit niet relevant voor de in casu aan de orde zijnde vraag of een importeur als Funke rechten heeft met betrekking tot een Rapex-kennisgeving.

[11] Volgens vaste rechtspraak moet in herinnering worden gebracht dat het in het kader van de bij artikel 267 VWEU ingestelde procedure van samenwerking tussen de nationale rechterlijke instanties en het Hof van Justitie aan het Hof staat om de verwijzende rechter een nuttig antwoord te geven aan de hand waarvan hij het bij hem aanhangige geding kan beslechten. Daartoe dient het Hof in voorkomend geval niet alleen de voorgelegde vragen te herformuleren, maar ook bepalingen van het Unierecht in aanmerking te nemen waarvan de nationale rechter in de formulering van zijn vraag geen melding heeft gemaakt. Zie bijvoorbeeld arresten van 15 juli 2021, Ministrstvo za obrambo (C-742/19, EU:C:2021:597, punt 31), en 24 februari 2022, Eulex Kosovo (C-283/20, EU:C:2022:126, punt 33).

de Rapex-kennisgevingsprocedure. Mijns inziens kan het recht van een marktdeelnemer om een verzoek tot aanvulling van een Rapex-kennisgeving in te dienen dan ook niet worden gebaseerd op het Unierecht met betrekking tot Rapex (C). Dit betekent niet dat de marktdeelnemer in een situatie als in casu naar Unierecht geen rechtsmiddelen kan aanwenden tegen een onvolledige kennisgeving. Ik zal betogen dat een onvolledige Rapex-kennisgeving voor een marktdeelnemer een belemmering van het handelsverkeer binnen de interne markt kan zijn. Om die reden kan het recht om een verzoek tot aanvulling van een Rapex-kennisgeving in te dienen worden ontleend aan de Verdragsbepalingen inzake het vrije verkeer van goederen (D). Ten slotte zal ik ingaan op de gevolgen van een dergelijke conclusie voor de verwijzende rechter (E).

A. Rapex en de kennisgevingsprocedure

24. In algemene zin is Rapex, zoals de naam impliceert, een Unierechtelijk vastgesteld systeem voor snelle uitwisseling van gegevens tussen de lidstaten [12] en de Commissie over gevaarlijke non-foodproducten. [13] Het vindt zijn oorsprong in een reeks vanaf de jaren tachtig vastgestelde besluiten van de Raad. [14] Dat systeem is vervolgens opgenomen in richtlijn 92/59/EEG inzake algemene productveiligheid [15], de voorloper van de algemene productveiligheidsrichtlijn.

25. Het aantal kennisgevingen via Rapex is in de loop der jaren geleidelijk gestegen. [16] In 2021 zijn via Rapex 2 142 kennisgevingen en 4 965 vervolgkennisgevingen verspreid. [17]

[12] Ook de staten die partij zijn bij de Overeenkomst betreffende de Europese Economische Ruimte (IJsland, Liechtenstein en Noorwegen) nemen deel aan Rapex. Bovendien is Rapex opengesteld voor derde landen en internationale organisaties, uit hoofde van de desbetreffende internationale overeenkomsten die zij met de Europese Unie hebben gesloten. Zie artikel 12, lid 4, van de algemene productveiligheidsrichtlijn.

[13] Zie dienaangaande arrest van 26 januari 2017, GGP Italy/Commissie (T-474/15, EU:T:2017:36, punt 12).

[14] Zie beschikking 84/133/EEG van de Raad van 2 maart 1984 tot invoering van een communautair systeem voor snelle uitwisseling van gegevens over gevaren bij het gebruik van verbruiks- en gebruiksartikelen (PB 1984, L 70, blz. 16; rectificatie PB 1984, L 96, blz. 44); beschikking 89/45/EEG van de Raad van 21 december 1988 betreffende een communautair systeem voor snelle uitwisseling van gegevens over gevaren bij het gebruik van verbruiks- en gebruiksartikelen (PB 1989, L 17, blz. 51); beschikking 90/352/EEG van de Raad van 29 juni 1990 tot wijziging van beschikking 89/45/EEG betreffende een communautair systeem voor snelle uitwisseling van gegevens over gevaren bij het gebruik van verbruiks- en gebruiksartikelen (PB 1990, L 173, blz. 49). Zie verder bijvoorbeeld Falke, J., „The Community System for the Rapid Exchange of Information on Dangers Arising from the Use of Consumer Products", in Micklitz, H.-W., Roethe, T., en Weatherill, S. (red.), *Federalism and Responsibility: A Study on Product Safety Law and Practice in the European Community*, Graham & Trotman, Londen, 1994, blz. 215-232; Howells, G., en Wilhelmsson, T., *EC Consumer Law*, Ashgate, Oxford, 1997, blz. 75-79.

[15] Richtlijn van de Raad van 29 juni 1992 inzake algemene productveiligheid (PB 1992, L 228, blz. 24). Zie met name overweging 15, artikel 8 en de bijlage („Nadere procedures ter uitvoering van het communautair systeem voor snelle uitwisseling van gegevens als bedoeld in artikel 8").

[16] Zie verslag van de Europese Commissie aan het Europees Parlement en de Raad over de uitvoering van richtlijn 2001/95 van het Europees Parlement en de Raad van 3 december 2001 inzake algemene productveiligheid, COM(2021) 342 final, 30 juni 2021, punten 2.4 en 3.

[17] Zie Europese Commissie, *Safety Gate 2021 results*: *Modelling cooperation for health and safety of consumers in the European Union, 2022*, beschikbaar op: https://ec.europa.eu/safety-gate/, blz. 9 en 13.

26. Zoals gezegd omvat het Unierecht met betrekking tot Rapex momenteel de algemene productveiligheidsrichtlijn [18], de markttoezichtverordening [19] en de Rapex-richtsnoeren. [20] Al deze handelingen zijn gebaseerd op artikel 114 VWEU.

27. Rapex is in wezen bedoeld voor de uitwisseling van informatie tussen de lidstaten en de Commissie in situaties waarin met betrekking tot een (non-food)product snel op de markt moet worden ingegrepen. [21] Het doel ervan is ongevallen te voorkomen door de handhavingsautoriteiten in andere lidstaten te waarschuwen voor potentieel gevaarlijke producten. [22] Rapex speelt een belangrijke rol op het gebied van productveiligheid en met name bij het voorkomen en beperken van de levering van producten die een ernstig risico voor de gezondheid en de veiligheid van consumenten inhouden, waarmee het bijdraagt aan een goede werking van de interne markt en een hoog niveau van consumentenbescherming. [23]

28. Rapex zelf bestaat uit meerdere onderdelen, waaronder het wettelijke kader dat regelt hoe het systeem functioneert (dat wil zeggen de algemene productveiligheidsrichtlijn en de Rapex-richtsnoeren), de Rapex-onlinetoepassing waarmee de lidstaten en de Commissie snel informatie kunnen uitwisselen, de nationale Rapex-contactpunten die verantwoordelijk zijn voor het gebruik van Rapex in de lidstaten, en de Rapex-website [24], die het grote publiek samenvattingen van de Rapex-kennisgevingen en wekelijkse updates geeft. [25]

29. Een Rapex-procedure bestaat uit de volgende drie fasen. [26] Eerst is er de kennisgevingsfase, waarin de bevoegde autoriteiten van een lidstaat een kennisgeving opstellen, die vervolgens via het nationale Rapex-contactpunt naar de Commissie wordt doorgestuurd. Hierop volgt de validatie- en verspreidingsfase, waarin de Commissie alle kennisgevingen op juistheid en volledigheid controleert en ze vervolgens naar de lidstaten doorstuurt en op de Rapex-website

[18] Er is een wetgevingsvoorstel tot vervanging van de algemene productveiligheidsrichtlijn: zie het voorstel van de Europese Commissie voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad inzake algemene productveiligheid, tot wijziging van verordening (EU) nr. 1025/2012 van het Europees Parlement en de Raad en tot intrekking van richtlijn 87/357/EEG van de Raad en richtlijn 2001/95 van het Europees Parlement en de Raad, COM(2021) 346 final, 30 juni 2021. Dit voorstel houdt in dat de naam Rapex wordt gewijzigd in Safety Gate (zie voorgestelde overweging 50), maar dat de kenmerken van Rapex behouden blijven (zie toelichting, punt 5, blz. 16).

[19] De markttoezichtverordening is wezenlijk gewijzigd bij verordening 2019/1020, die deel uitmaakt van het „goederenpakket" van de Commissie [mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad en het Europees Economisch en Sociaal Comité – Het goederenpakket: Het vertrouwen in de eengemaakte markt versterken [COM(2017) 787 final, 19 december 2017]. In het bijzonder zijn bij verordening 2019/1020 de artikelen 15 tot en met 29 van de markttoezichtverordening vervangen (zie overweging 7 en artikel 39, lid 1, punt 4, ervan). Volgens artikel 44 ervan is verordening 2019/1020 evenwel met ingang van 16 juli 2021 van toepassing. Zoals door de Oostenrijkse regering is aangegeven, is zij derhalve ratione temporis niet van toepassing op de onderhavige zaak. Zoals de Oostenrijkse regering en de Commissie ter terechtzitting hebben opgemerkt, zijn de wijzigingen met het oog op de onderhavige zaak niet wezenlijk.

[20] Hiermee heeft de Commissie voor de derde maal dergelijke richtsnoeren vastgesteld, na, als eerste, beschikking 2004/418/EG van de Commissie van 29 april 2004 tot vaststelling van richtsnoeren voor het beheer van het communautaire systeem voor snelle uitwisseling van informatie (Rapex) en voor kennisgevingen overeenkomstig artikel 11 van richtlijn 2001/95 van het Europees Parlement en de Raad (PB 2004 L 151, blz. 83), en, als tweede, besluit 2010/15/EU van de Commissie van 16 december 2009 tot vaststelling van richtsnoeren voor het beheer van het communautaire systeem voor snelle uitwisseling van informatie (Rapex) uit hoofde van artikel 12 en van de kennisgevingsprocedure uit hoofde van artikel 11 van richtlijn 2001/95 (richtlijn inzake algemene productveiligheid) (PB 2010, L 22, blz. 1). Deze richtsnoeren zijn volgens overweging 28 van de algemene productveiligheidsrichtlijn niet bindend.

[21] Zie in die zin overweging 27 van en deel II, punt 2, van de bijlage bij de algemene productveiligheidsrichtlijn; overweging 30 van de markttoezichtverordening; bijlage, deel II, punt 3.5.1, onder a), bij de Rapex-richtsnoeren.

[22] Zie Howells en Wilhelmsson, aangehaald in voetnoot 14 van deze conclusie, blz. 78.

[23] Zie overweging 4 van de algemene productveiligheidsrichtlijn; overwegingen 12 en 13 van en bijlage, deel II, punt 1.1, bij de Rapex-richtsnoeren.

[24] Deze website heeft de titel „Safety Gate: het EU-systeem voor snelle waarschuwingen voor gevaarlijke non-foodproducten", en is beschikbaar op: https://ec.europa.eu/safety-gate/.

[25] Zie bijlage, deel II, punt 1.2, bij de Rapex-richtsnoeren.

[26] Zie bijvoorbeeld mededeling van de Commissie – De Blauwe Gids van 2022: richtlijnen voor de uitvoering van de productvoorschriften van de EU (PB 2022, C 247, blz. 1), punt 7.6.4.

publiceert. Als derde is er de follow-upfase, waarin de lidstaten na ontvangst van een Rapex-kennisgeving de informatie in de kennisgeving analyseren en passende maatregelen nemen, en tevens de Commissie daarvan op de hoogte brengen. [27]

30. Volgens artikel 12 van de algemene productveiligheidsrichtlijn en artikel 22 van de markttoezichtverordening zijn de lidstaten verplicht om een Rapex-kennisgeving naar de Commissie te sturen als aan de volgende vier voorwaarden is voldaan. [28] Ten eerste: *het product* valt binnen de werkingssfeer van de algemene productveiligheidsrichtlijn of de markttoezichtverordening. Ten tweede: het product *is onderworpen aan maatregelen*, ofwel op initiatief van een marktdeelnemer (vrijwillige maatregelen), ofwel, zoals in casu, op bevel van de bevoegde autoriteiten van de lidstaat (verplichte maatregelen), die het in de handel brengen of het gebruik van het product voorkomen, beperken of onderwerpen aan specifieke voorwaarden. [29] Ten derde: het product houdt een *ernstig risico* in voor de gezondheid en de veiligheid van de consument, of, in het geval van de markttoezichtverordening, voor andere relevante openbare belangen. Ten vierde: het ernstige risico reikt verder dan het grondgebied van de kennisgevende lidstaat en heeft aldus *grensoverschrijdende gevolgen*. [30]

31. Meer bepaald kunnen – en dit is relevant voor de onderhavige zaak – met betrekking tot de Rapex-kennisgevingsprocedure verschillende aspecten worden onderscheiden. In de eerste plaats geldt dat wanneer de bevoegde autoriteiten van een lidstaat in het kader van het markttoezicht worden geconfronteerd met een product dat een ernstig risico vertoont en snel ingrijpen vereist, dit product moet worden teruggeroepen, uit de handel moet worden genomen of het aanbieden ervan op de markt moet worden verboden. [31]

32. In de tweede plaats moet een lidstaat wanneer hij een dergelijke maatregel neemt of voornemens is te nemen, beoordelen of de redenen voor de maatregel of de gevolgen van de maatregel verder reiken dan zijn grondgebied. [32] De lidstaat dient tevens te beoordelen of het product een ernstig risico inhoudt, hetgeen betekent dat de lidstaat, alvorens te beslissen of hij een Rapex-kennisgeving indient, een risicobeoordeling moet uitvoeren. [33]

27 Zie bijlage, deel II, punten 3.4 en 4, bij de Rapex-richtsnoeren.

28 Rapex-kennisgevingen zijn derhalve krachtens Unierecht verplicht als het om „artikel 12-kennisgevingen" en „artikel 22-kennisgevingen" gaat. De onderhavige zaak betreft een dergelijke verplichte kennisgeving (op grond van artikel 22 van de markttoezichtverordening). Er zijn andere soorten kennisgevingen (zie bijlage, deel II, punt 3.1, bij de Rapex-richtsnoeren), die in casu niet aan de orde zijn.

29 Zie artikel 12, leden 1 en 2, van de algemene productveiligheidsrichtlijnbijlage, deel I, punt 4.1, bij de Rapex-richtsnoeren.

30 Zie artikel 12, leden 1 en 2, van en bijlage II, punt 2, bij de algemene productveiligheidsrichtlijn; bijlage, deel I, punten 3-6 en deel II, punt 2.1, bij de Rapex-richtsnoeren. In het geval dat aan deze voorwaarden is voldaan en er sprake is van bijkomende ernstige omstandigheden (bv. wanneer het product een levensbedreigend risico inhoudt), wordt de kennisgeving aangemerkt als een kennisgeving die een noodmaatregel vereist, waarvoor bijgevolg nog kortere termijnen gelden: zie bijlage, deel II, punt 3.1.1, bij de Rapex-richtsnoeren.

31 Zie artikel 20 van de markttoezichtverordening.

32 Zie artikel 12 van de algemene productveiligheidsrichtlijn; artikel 22 van de markttoezichtverordening; zie ook bijlage, deel I, punt 6.1, bij de Rapex-richtsnoeren, volgens hetwelk „nationale autoriteiten [wordt] gevraagd het criterium van grensoverschrijdende gevolgen ruim te interpreteren".

33 Zie artikel 12 van de algemene productveiligheidsrichtlijn; artikel 22 van de markttoezichtverordening; zie ook bijlage, deel I, punten 5.1 en 5.3, bij de Rapex-richtsnoeren volgens welke in deel III, aanhangsel 6, van deze richtsnoeren een risicobeoordelingsmethode staat beschreven die de lidstaten hiertoe kunnen gebruiken, en er een specifiek instrument (Risk Assessment Guidelines – risicobeoordelingsrichtsnoeren, of RAG) beschikbaar is om het uitvoeren van risicobeoordelingen te vergemakkelijken. Zie ook punt 5.4, waarin staat dat de risicobeoordeling wordt uitgevoerd of gecontroleerd door de bevoegde autoriteit van de lidstaat die onder meer de passende maatregelen nam.

33. In de derde plaats is een lidstaat in het geval dat aan de voorwaarden voor een Rapex-kennisgeving is voldaan, verplicht om „onverwijld" een kennisgeving naar de Commissie te sturen.[34] De kennisgevende lidstaat verstrekt alle beschikbare gegevens, waaronder met name informatie aan de hand waarvan het product kan worden geïdentificeerd.[35] Een door de bevoegde autoriteiten van de lidstaat aangemaakte[36] Rapex-kennisgeving wordt ingediend met behulp van een standaard kennisgevingsformulier, dat in de Rapex-richtsnoeren is opgenomen.[37] Elke lidstaat is verplicht om één Rapex-contactpunt in te stellen om Rapex op nationaal niveau te beheren.[38] Het nationale Rapex-contactpunt controleert en valideert de volledigheid van de informatie die het van de bevoegde autoriteiten ontvangt alvorens een Rapex-kennisgeving naar de Commissie door te sturen.[39]

34. Rapex-kennisgevingen worden wat dit betreft geacht verschillende soorten gegevens te bevatten, waaronder informatie aan de hand waarvan het product waarvan kennisgeving is gedaan, kan worden geïdentificeerd. Het idee hierachter is dat „gedetailleerde en accurate productidentificatie […] een belangrijk element voor markttoezicht en handhaving [is] omdat op die manier nationale autoriteiten het product in kwestie kunnen identificeren en onderscheiden van andere producten van eenzelfde type of gelijkende soort of categorie die op de markt beschikbaar zijn, en vervolgens het product op de markt kunnen zoeken en gepaste maatregelen kunnen nemen of overeenkomen".[40] In de Rapex-richtsnoeren wordt benadrukt dat te dien einde kennisgevingen zo volledig mogelijk moeten zijn en dat in alle velden van de kennisgevingstemplate de vereiste gegevens moeten worden ingevuld. Indien de gegevens tijdens de indiening van een kennisgeving niet beschikbaar zijn, moet dit duidelijk op het formulier worden vermeld en verklaard, en de kennisgevende lidstaat dient de kennisgeving bij te werken zodra de informatie beschikbaar is.[41] Op het kennisgevingsformulier dat in de Rapex-richtsnoeren is opgenomen, zijn voor bepaalde informatie over het product – onder meer type/nummer van het model, partijnummer/barcode en beschrijving van het product en de verpakking – „verplichte velden" opgenomen, hetgeen betekent dat deze velden in beginsel moeten worden ingevuld.[42]

35. Volgens de algemene productveiligheidsrichtlijn is de kennisgevende lidstaat verantwoordelijk voor de verstrekte informatie.[43] Om die reden schrijven de Rapex-richtsnoeren voor dat „de kennisgevende lidstaat en de verantwoordelijke nationale autoriteit […] ervoor [moeten zorgen] dat alle gegevens die via de Rapex-toepassing worden verstrekt, accuraat zijn zodat er geen verwarring kan ontstaan met soortgelijke producten van dezelfde categorie of soort die op de EU-markt verkrijgbaar zijn."[44]

[34] Zie artikel 12, lid 1, van de algemene productveiligheidsrichtlijn en artikel 22, lid 1, van de markttoezichtverordening. De lidstaten moeten een Rapex-kennisgeving versturen binnen 10 dagen na het nemen van de passende maatregelen (en binnen drie dagen als het gaat om een kennisgeving die een noodmaatregel vereist), en indien de kennisgeving vóór de beslissing tot het nemen van maatregelen werd verstuurd, moeten zij de maatregelen binnen 45 dagen na indiening van de kennisgeving bevestigen. Zie bijlage II, punt 4, bij de algemene productveiligheidsrichtlijn; bijlage, deel III, aanhangsel 4, bij de Rapex-richtsnoeren.

[35] Zie bijlage II, punt 3, bij de algemene productveiligheidsrichtlijn; bijlage, deel II, punt 3.2.1, bij de Rapex-richtsnoeren.

[36] Zie bijlage, deel II, punten 3.4.1 en 3.4.1.1, bij de Rapex-richtsnoeren.

[37] Zie bijlage II, punt 3, bij de algemene productveiligheidsrichtlijn; bijlage, deel III, aanhangsel 1, bij de Rapex-richtsnoeren.

[38] Zie bijlage, deel II, punt 5.1, bij de Rapex-richtsnoeren.

[39] Zie bijlage, deel II, punt 3.4.2 en punt 5.1.2, onder e), bij de Rapex-richtsnoeren.

[40] Bijlage, deel II, punt 3.2.1, onder a), bij de Rapex-richtsnoeren.

[41] Zie bijlage, deel II, punt 3.2.2, bij de Rapex-richtsnoeren.

[42] Zie bijlage, deel III, aanhangsel 1, bij de Rapex-richtsnoeren.

[43] Zie bijlage II, punt 10, bij de algemene productveiligheidsrichtlijn.

[44] Bijlage, deel II, punt 3.2.4, bij de Rapex-richtsnoeren.

36. In de vierde plaats is de Commissie in de Rapex-kennisgevingsprocedure in wezen het „centrale knooppunt” [45] of de „verspreider van berichten” [46] tussen de lidstaten. Zij moet alle Rapex-kennisgevingen „zo spoedig mogelijk” op juistheid en volledigheid controleren alvorens ze naar de andere lidstaten door te sturen. [47] Wat betreft de volledigheid wordt bijzondere aandacht besteed aan de onderdelen van de Rapex-kennisgeving over productidentificatie. [48] De Commissie publiceert ook samenvattingen van Rapex-kennisgevingen op de Rapex-website, om het publiek op de hoogte te brengen van producten die een ernstig risico inhouden. [49] De Commissie neemt echter niet de verantwoordelijkheid voor de toegezonden informatie op zich als zij acties uitvoert zoals het valideren en verspreiden van Rapex-kennisgevingen en het publiceren van de kennisgevingen op de Rapex-website; de kennisgevende lidstaat blijft verantwoordelijk. [50]

37. Ten slotte moeten de andere lidstaten na ontvangst van een Rapex-kennisgeving voor de correcte follow-up zorgen. [51] Zij dienen de informatie in de Rapex-kennisgeving te analyseren en passende maatregelen te nemen om vast te stellen of het product op hun grondgebied in de handel is gebracht, na te gaan welke preventieve of beperkende maatregelen moeten worden genomen, indien nodig aanvullende risicobeoordelingen en tests uit te voeren, en aanvullende informatie te verzamelen die relevant kan zijn voor andere lidstaten (bv. informatie over distributiekanalen van het product). [52] De lidstaten delen de Commissie vervolgens in de vorm van vervolgkennisgevingen mee welke resultaten en maatregelen uit deze activiteiten zijn voortgevloeid. [53]

38. De in de onderhavige zaak gestelde prejudiciële vragen dienen tegen deze achtergrond te worden onderzocht.

B. Verantwoordelijkheid voor de juistheid van de informatie in Rapex-kennisgevingen

39. Krachtens het Unierecht met betrekking tot Rapex is de kennisgevende lidstaat verantwoordelijk voor de in een Rapex-kennisgeving verstrekte informatie en dient hij ervoor te zorgen dat deze informatie juist is (zie punten 33-36 van deze conclusie).

40. Tegelijkertijd legt punt 5 van bijlage II bij de algemene productveiligheidsrichtlijn een zekere verantwoordelijkheid bij de Commissie door haar te verplichten alle Rapex-kennisgevingen „zo spoedig mogelijk” te controleren op juistheid en volledigheid (zie punt 36 van deze conclusie). Zoals de Oostenrijkse regering en de Commissie hebben aangegeven, is het echter duidelijk dat

45 Falke, aangehaald in voetnoot 14 van deze conclusie, blz. 220.

46 Howells en Wilhelmsson, aangehaald in voetnoot 14 van deze conclusie, blz. 79.

47 Bijlage II, punt 5, bij de algemene productveiligheidsrichtlijn; bijlage, deel II, punt 3.4.3, bij de Rapex-richtsnoeren. De Commissie is in beginsel verplicht om alle Rapex-kennisgevingen binnen vijf dagen na ontvangst te valideren en te verspreiden (en binnen drie dagen als het gaat om een kennisgeving die een noodmaatregel vereist). Zie bijlage, deel III, aanhangsel 5, bij de Rapex-richtsnoeren.

48 Zie bijlage, deel II, punt 3.4.3.2, bij de Rapex-richtsnoeren.

49 Zie bijlage, deel II, punt 3.4.5.1, bij de Rapex-richtsnoeren. Er zijn uitzonderingen op de algemene regel dat informatie bekend wordt gemaakt en kennisgevende lidstaten mogen verzoeken om vertrouwelijkheid van een kennisgeving: zie bijlage, deel II, punten 3.4.5.2-3.4.5.5, bij de Rapex-richtsnoeren.

50 Zie bijlage, deel II, punt 3.2.4, bij de Rapex-richtsnoeren.

51 Zie bijlage II, punt 6, bij de algemene productveiligheidsrichtlijn; bijlage, deel II, punt 4.1, bij de Rapex-richtsnoeren.

52 Zie bijlage, deel II, punten 3.4.6.1 en 3.4.6.2, bij de Rapex-richtsnoeren.

53 Zie bijlage, deel II, punt 4.2, bij de Rapex-richtsnoeren. Voor vervolgkennisgevingen geldt een soortgelijke procedure als voor de oorspronkelijke Rapex-kennisgevingen. Zo wordt de vervolgkennisgeving aangemaakt door de bevoegde nationale autoriteit, controleert en valideert het nationale Rapex-contactpunt de vervolgkennisgeving alvorens deze door te sturen naar de Commissie, en controleert de Commissie alle vervolgkennisgevingen op juistheid en volledigheid alvorens ze naar de lidstaten door te sturen. Zie bijlage, deel II, punten 4.2.4 en 4.4, bij de Rapex-richtsnoeren.

het hier voornamelijk om een formele controle gaat en dat deze niet in de plaats komt van de primaire verantwoordelijkheid van de kennisgevende lidstaat om ervoor te zorgen dat een Rapex-kennisgeving volledig is. [54]

41. Zolang de Rapex-kennisgeving met betrekking tot bepaalde producten in het systeem aanwezig is, blijft de kennisgevende lidstaat verantwoordelijk voor de gegevens waarvan kennisgeving is gedaan en dient hij de Commissie te informeren over alle ontwikkelingen waardoor wijzigingen nodig zijn aan een Rapex-kennisgeving. [55] Bovendien mogen Rapex-kennisgevingen alleen op verzoek van de kennisgevende lidstaat definitief of tijdelijk worden geschrapt, aangezien deze lidstaat volledig verantwoordelijk is voor de via Rapex verzonden informatie. [56]

42. Dit alles wijst erop dat de Uniewetgever de primaire verantwoordelijkheid voor de juistheid van de informatie waarvan via Rapex kennisgeving is gedaan, met inbegrip van de verantwoordelijkheid voor de volledigheid van de informatie over het betrokken product, bij de kennisgevende lidstaat heeft willen leggen. Ik geef het Hof derhalve in overweging de tweede en de derde prejudiciële vraag in deze zin te beantwoorden.

C. Recht om een verzoek tot aanvulling van een Rapex-kennisgeving in te dienen op grond van het Unierecht met betrekking tot Rapex

43. Indien de kennisgevende lidstaat verantwoordelijk is voor de juistheid van de informatie waarvan kennisgeving is gedaan, rijst de vraag of de belanghebbende marktdeelnemers in het kader van de Rapex-kennisgevingsprocedure het recht hebben om bij de bevoegde autoriteiten van de lidstaat een verzoek in te dienen tot aanvulling van een Rapex-kennisgeving.

44. Volgens de door Funke aangevoerde argumenten kan een dergelijk recht uit het Unierecht met betrekking tot Rapex worden afgeleid. De Oostenrijkse regering en de Commissie zijn het hier niet mee eens.

45. Vast staat dat geen enkele bepaling van Unierecht met betrekking tot Rapex uitdrukkelijk in een dergelijk recht voorziet.

[54] Deze opvatting lijkt in de rechtspraak enige steun te vinden. Zie dienaangaande arrest van 4 juli 1989, Francesconi e.a./Commissie (326/86 en 66/88, EU:C:1989:282, met name punten 10-12 en punt 23), en conclusie van advocaat-generaal Lenz in gevoegde zaken Francesconi e.a./Commissie (326/86 en 66/88, EU:C:1989:211, punten 7, 21, 22 en 25). Bij dat arrest heeft het Hof een beroep verworpen dat strekte tot vergoeding van de schade wegens beweerde nalatigheid van de Commissie, die zou hebben verzuimd informatie te verspreiden over vervalste wijn, waarbij het Hof heeft aangegeven dat het de lidstaten zijn die, volgens de eerste Uniewetgeving waarbij Rapex is ingevoerd (zie voetnoot 14 van deze conclusie), eventueel spoedmaatregelen moeten treffen om het in de handel brengen van een product te voorkomen wegens een ernstig en onmiddellijk gevaar dat dit voor de gezondheid en veiligheid van de consument kan opleveren, en dat de Commissie deze informatie doorgeeft. Er zijn ook zaken geweest waarin schadevorderingen tegen de Europese Unie zijn ingesteld in verband met een soortgelijk Europees systeem voor snelle waarschuwingen over levensmiddelen en diervoeders (RASFF), en waarin in die context is bevestigd dat de lidstaten verantwoordelijk zijn voor de juistheid van de verstrekte informatie, en niet de Commissie. Zie in dat verband arresten van 10 maart 2004, Malagutti-Vezinhet/Commissie (T-177/02, EU:T:2004:72, punten 43-67, met name punten 51 en 52) (waarin een beroep werd verworpen van een verzoekster over wier producten een onjuiste kennisgeving was verspreid), en 29 oktober 2009, Bowland Dairy Products/Commissie (T-212/06, EU:T:2009:419, punten 34-46, met name punten 40 en 41) (waarin een beroep werd verworpen betreffende de beweerde weigering van de Commissie om een aanvullende kennisgeving te verspreiden).

[55] Zie bijlage, deel II, punt 3.2.3, bij de Rapex-richtsnoeren.

[56] Zie bijlage, deel II, punten 3.4.7.1.2 en 3.4.7.2.2, bij de Rapex-richtsnoeren.

46. Mijns inziens kan een dergelijk recht op deelname aan de Rapex-kennisgevingsprocedure, op grond waarvan een marktdeelnemer een verzoek zou kunnen indienen tot aanvulling van een Rapex-kennisgeving, niet aan het Unierecht met betrekking tot Rapex worden ontleend, ook niet aan de bepalingen die de verwijzende rechter in zijn vragen vermeldt.

47. Uit het Unierecht met betrekking tot Rapex blijkt dat, zoals de Oostenrijkse regering en de Commissie naar voren hebben gebracht, de Rapex-kennisgevingsprocedure is opgezet als een procedure tussen de bevoegde autoriteiten van de lidstaten en de Commissie. Krachtens de algemene productveiligheidsrichtlijn (artikel 12) en de markttoezichtverordening (artikel 22) moet een lidstaat de Commissie onverwijld door middel van Rapex in kennis stellen wanneer hij vrijwillige of verplichte maatregelen treft of besluit te treffen die het in de handel brengen van producten die een ernstig risico inhouden, beletten, beperken of aan bijzondere voorwaarden onderwerpen (zie punten 30 en 33 van deze conclusie).

48. Marktdeelnemers kunnen informatie over producten die een risico inhouden, toezenden via een specifieke tool (de Product Safety Business Alert Gateway) op de Rapex-website. Risicobeoordelingen van marktdeelnemers zijn echter niet bindend voor de nationale autoriteiten, die verantwoordelijk zijn voor het uitvoeren van hun eigen risicobeoordeling en dus tot een andere conclusie kunnen komen. [57] In dit verband geven de Rapex-richtsnoeren duidelijk aan dat marktdeelnemers niet rechtstreeks betrokken zijn bij de indiening van Rapex-kennisgevingen [58], ook al kunnen zij tot op zekere hoogte indirect betrokken zijn. Marktdeelnemers moeten, indien zij ontdekken dat een product een risico inhoudt, onverwijld de bevoegde autoriteiten van alle lidstaten waar het product werd aangeboden, op de hoogte brengen. De Rapex-kennisgeving van deze informatie, die voor alle lidstaten de verplichting tot reageren doet ontstaan, wordt evenwel uitgewisseld tussen de lidstaten en de Commissie.

49. Bijgevolg lijkt mij het Unierecht met betrekking tot Rapex – of het nu gaat om de algemene productveiligheidsrichtlijn, de markttoezichtverordening of de Rapex-richtsnoeren (of om andere handelingen [59]) – niet te zijn ontworpen om marktdeelnemers in het kader van de Rapex-kennisgevingsprocedure te behandelen als partijen met bepaalde rechten.

50. Ik herinner eraan dat er, zoals in de rechtsleer is opgemerkt, wel degelijk Europese systemen voor gegevensuitwisseling bestaan waarbij de relevante regelgeving uitdrukkelijk voorziet in een recht voor de belanghebbenden om een verzoek tot correctie van informatie in te dienen. [60] Mij lijkt echter dat dit momenteel niet voor Rapex geldt.

[57] Zie bijlage, deel II, punt 3.3.1, bij de Rapex-richtsnoeren.

[58] Zie bijlage, deel II, punt 3.3.1, bij de Rapex-richtsnoeren.

[59] Er zij op gewezen dat deze conclusie niet zou veranderen door het wetgevingsvoorstel ter vervanging van de algemene productveiligheidsrichtlijn of de bij verordening 2019/1020 vastgestelde wijzigingen van de markttoezichtverordening; zie voetnoten 18 en 19 van deze conclusie.

[60] Zie in dit verband Eliantonio, M., „Information Exchange in European Administrative Law: A Threat to Effective Judicial Protection?”, *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, deel 23, 2016, blz. 531, en speciale uitgave van *European Public Law*, deel 20, 2014, blz. 65. Daarin wordt bijvoorbeeld verwezen naar artikel 43 van verordening (EG) nr. 1987/2006 van het Europees Parlement en de Raad van 20 december 2006 betreffende de instelling, de werking en het gebruik van het Schengeninformatiesysteem van de tweede generatie (SIS II) (PB 2006, L 381, blz. 4), en artikel 59, en besluit 2007/533/JBZ van de Raad van 12 juni 2007 betreffende de instelling, de werking en het gebruik van het Schengeninformatiesysteem van de tweede generatie (SIS II) (PB 2007, L 205, blz. 63), die beide bepalen dat „eenieder […] het recht [heeft] bij de naar nationaal recht bevoegde rechter of instantie van elke lidstaat beroep in te stellen wegens een hem betreffende signalering, met het oog op verbetering, verwijdering, kennisneming of schadevergoeding”. Zie ook Research Network on EU Administrative Law (ReNEUAL), artikel VI-19, „Obligations to update, correct or delete data”, *Model Rules on EU Administrative Procedure*, 2014, beschikbaar op http://reneual.eu.

51. Derhalve luidt mijn antwoord op de eerste prejudiciële vraag dat ik van mening ben dat uit het Unierecht met betrekking tot Rapex niet kan worden afgeleid dat een marktdeelnemer het recht heeft om bij de bevoegde autoriteiten van de lidstaat een verzoek tot aanvulling van een Rapex-kennisgeving in te dienen.

52. Desondanks ben ik van mening dat marktdeelnemers voor wie een onvolledige Rapex-kennisgeving nadelige gevolgen heeft, binnen de rechtsorde van de Unie niet zonder rechtsbescherming zijn. Hun recht om een verzoek tot aanvulling van een Rapex-kennisgeving in te dienen vloeit voort uit de Verdragsbepalingen die de lidstaten verbieden onevenredige handelsbelemmeringen op te leggen.

D. Recht om een verzoek tot aanvulling van een Rapex-kennisgeving in te dienen op grond van de Verdragen

1. Onvolledige Rapex-kennisgeving als handelsbelemmering

53. Naar mijn mening kan een onvolledige Rapex-kennisgeving vanuit het gezichtspunt van een marktdeelnemer als Funke een maatregel van gelijke werking als een kwantitatieve beperking (hierna: „maatregel van gelijke werking") zijn indien deze kennisgeving deze marktdeelnemer in zijn mogelijkheden belemmert om veilige producten waarmee hij handelt, op de markten van andere lidstaten te brengen.

54. Het vrije verkeer van goederen tussen de lidstaten is een fundamenteel beginsel van het VWEU, dat onder meer tot uitdrukking komt in het verbod in artikel 34 (en artikel 35) VWEU op kwantitatieve invoerbeperkingen (en uitvoerbeperkingen) tussen de lidstaten en alle maatregelen van gelijke werking. [61]

55. Volgens vaste rechtspraak hebben de artikelen 34 en 35 VWEU rechtstreekse werking in die zin dat zij de marktdeelnemers rechten verlenen waarop deze zich in rechte jegens de lidstaten kunnen beroepen. [62]

56. Indien een onvolledige Rapex-kennisgeving als een maatregel van gelijke werking kan worden aangemerkt, zou een marktdeelnemer als Funke dus rechtstreeks aan de Verdragen een recht ontlenen waarop deze zich in rechte kan beroepen om te verzoeken dat deze maatregel niet wordt toegepast met betrekking tot zijn handelsactiviteiten. Wanneer een onvolledige Rapex-kennisgeving is aangevuld, is zij geen maatregel van gelijke werking meer. Bijgevolg zou een marktdeelnemer het recht om een verzoek tot aanvulling van een Rapex-kennisgeving in te dienen, rechtstreeks aan de Verdragen kunnen ontlenen.

57. In antwoord op een vraag hierover ter terechtzitting hebben de Oostenrijkse regering en de Commissie zich op het standpunt gesteld dat een Rapex-kennisgeving niet als een maatregel van gelijke werking kan worden aangemerkt. Funke heeft het tegenovergestelde standpunt verdedigd door te stellen dat juist de Rapex-kennisgeving rechtstreeks afbreuk heeft gedaan aan haar recht als marktdeelnemer om haar producten op de markten van andere lidstaten te verkopen. Funke

[61] Zie bijvoorbeeld arresten van 1 juli 2014, Ålands Vindkraft (C-573/12, EU:C:2014:2037, punt 65), en 18 juni 2019, Oostenrijk/Duitsland (C-591/17, EU:C:2019:504, punt 119).

[62] Zie met betrekking tot artikel 34 VWEU, arresten van 22 maart 1977, Iannelli & Volpi (74/76, EU:C:1977:51, punt 13), en 29 november 1978, Redmond (83/78, EU:C:1978:214, punten 66-67). Dit laatste arrest bevestigt ook de rechtstreekse werking van artikel 35 VWEU. Zie in dit opzicht ook arrest van 3 maart 2011, Kakavetsos-Fragkopoulos (C-161/09, EU:C:2011:110, punt 22).

heeft in dit verband uitgelegd dat zij de producten die nu ten onrechte onder de Rapex-kennisgevingen vallen, niet kan verkopen en dat consumenten door de publicatie op de Rapex-website worden ontmoedigd om deze producten te kopen.

58. Opgemerkt zij dat het sinds het arrest Dassonville [63] vaste rechtspraak is dat het verbod op maatregelen van gelijke werking ziet op elke maatregel van de lidstaten die de handel binnen de Unie al dan niet rechtstreeks, daadwerkelijk of potentieel, kan belemmeren.

59. Derhalve geldt dat niet alleen de maatregelen van een lidstaat die ertoe strekken of tot gevolg hebben dat uit andere lidstaten afkomstige producten minder gunstig worden behandeld, maar ook alle andere maatregelen die de toegang tot de markt van een lidstaat voor uit een andere lidstaat afkomstige producten belemmeren, moeten worden beschouwd als maatregelen van gelijke werking in de zin van artikel 34 VWEU. [64]

60. Een onvolledige Rapex-kennisgeving kan de handel belemmeren met veilige producten die er ten onrechte onder vallen. Juist daarom wordt in de toepasselijke Uniewetgeving vereist dat de gegevens waarvan kennisgeving wordt gedaan zo accuraat en volledig mogelijk moeten zijn (zie punten 33 en 34 van deze conclusie). Deze aan de nationale autoriteiten opgelegde verplichting stelt de autoriteiten van andere lidstaten alsmede marktdeelnemers en consumenten in staat het product dat wordt geacht een risico in te houden, te identificeren en te onderscheiden van andere soortgelijke producten op de markt, zodat de handel met veilige producten niet wordt belemmerd.

61. Voor de onderhavige situatie betekent dit mijns inziens dat de enkele mogelijkheid dat een onvolledige, door de Oostenrijkse autoriteiten via Rapex doorgegeven kennisgeving een marktdeelnemer in een andere lidstaat ontmoedigt om de producten te importeren of in de handel te brengen die ten onrechte onder die Rapex-kennisgeving vallen, voor een marktdeelnemer als Funke een belemmering van het vrije verkeer van goederen vormt. [65]

62. Het is juist dat het in zaken die betrekking hebben op artikel 34 VWEU doorgaans niet om een Rapex-kennisgeving gaat. Gewoonlijk wordt het Hof geconfronteerd met maatregelen van de lidstaat van invoer. In casu zou een dergelijke maatregel bijvoorbeeld kunnen worden genomen door de Duitse autoriteiten die, na ontvangst van de Rapex-kennisgevingen, de verkoop van alle door Funke geïmporteerde voetzoekers op de Duitse markt zouden kunnen verbieden. Funke heeft inderdaad, echter zonder in detail te treden, aangegeven dat de Duitse autoriteiten bepaalde maatregelen hebben genomen.

63. Naar mijn mening zouden de betrokken marktdeelnemers in Duitsland (bijvoorbeeld de handelaren waarmee Funke zakenrelaties onderhield) zelfs zonder dat de Duitse autoriteiten (zoals in het voorbeeld hierboven) maatregelen nemen, kunnen beslissen om haar producten niet in Duitsland in te voeren, louter wegens de Rapex-kennisgevingen van de Oostenrijkse autoriteiten. Evenzo zou, gezien het feit dat de Rapex-kennisgevingen op de Rapex-website voor

[63] Zie arrest van 11 juli 1974 (8/74, EU:C:1974:82, punt 5). Zie bijvoorbeeld ook arresten van 10 februari 2009, Commissie/Italië (C-110/05, EU:C:2009:66, punt 33), en 15 juli 2021, DocMorris (C-190/20, EU:C:2021:609, punt 34).

[64] Zie bijvoorbeeld arresten van 10 februari 2009, Commissie/Italië (C-110/05, EU:C:2009:66, punt 37), en 18 juni 2019, Oostenrijk/Duitsland (C-591/17, EU:C:2019:504, punt 121).

[65] Zie bijvoorbeeld arresten van 20 september 2007, Commissie/Nederland (C-297/05, EU:C:2007:531, punt 53), en 12 juli 2012, Fra.bo (C-171/11, EU:C:2012:453, punt 22).

het grote publiek beschikbaar zijn, een aantal consumenten kunnen beslissen om geen producten te kopen die door Funke op de markten van verschillende lidstaten zijn ingevoerd en in de handel zijn gebracht, wat op zijn beurt een daling van de invoer tot gevolg kan hebben.

64. De Oostenrijkse regering en de Commissie zijn evenwel van mening dat de enkele mogelijkheid dat de invoer wordt beïnvloed door een onvolledige Rapex-kennisgeving onvoldoende concreet is om deze als maatregel van gelijke werking te kunnen aanmerken.

65. Ik wil in dit verband herinneren aan de vaste rechtspraak volgens welke de loutere mogelijkheid dat als gevolg van een overheidsmaatregel (of actie) minder producten worden verkocht, volstaat om deze als een maatregel van gelijke werking aan te merken. Een klassiek voorbeeld is de zaak Commissie/Ierland („Buy Irish”-campagne)[66], waarin het Hof oordeelde dat een door de Ierse regering gesponsorde marketingcampagne, waarmee werd beoogd haar burgers ertoe aan te zetten om Ierse producten te kopen, het vrije verkeer van goederen belemmerde, omdat, gelet op de beïnvloeding van het gedrag van handelaren en verbruikers in die lidstaat, de potentiële gevolgen van de campagne voor de invoer vergelijkbaar waren met die van verbindende maatregelen. Bovendien is in de zaak AGM-COS.MET[67] geoordeeld dat uitspraken van een ambtenaar – die aan een lidstaat konden worden toegerekend – volgens welke bepaalde producten gevaarlijk waren en strijdig waren met de vereisten van de toepasselijke harmonisatiewetgeving van de Unie, het in de handel brengen van de producten op zijn minst indirect en potentieel belemmerden en aldus een handelsbelemmering vormden in de zin van artikel 34 VWEU.

66. Hieruit volgt dat een onvolledige Rapex-kennisgeving als een maatregel van gelijke werking kan worden aangemerkt.

2. Doeltreffende rechterlijke bescherming tegen gestelde maatregelen van gelijke werking

67. Niet alle handelsbelemmeringen zijn verboden. Zij zijn toegestaan indien er een legitiem doel is dat de belemmering rechtvaardigt en de maatregel in het licht van dat doel niet onevenredig is.

68. Hoewel de bescherming van de gezondheid en de veiligheid van consumenten zeker een legitiem doel is dat Rapex-kennisgevingen rechtvaardigt, rechtvaardigt het niet noodzakelijkerwijs onvolledige kennisgevingen. Een accurate Rapex-kennisgeving voorkomt schade aan de gezondheid en de veiligheid van consumenten, maar een inaccurate Rapex-kennisgeving kan een belemmering vormen voor het in de handel brengen van producten die geen ernstig risico inhouden. Naar mijn mening kan een onvolledige Rapex-kennisgeving derhalve een verboden maatregel van gelijke werking zijn indien zij de handel in veilige producten, die ten onrechte in de kennisgeving zijn opgenomen, op onevenredige wijze belemmert.

69. Omdat deze mogelijkheid bestaat, moet een marktdeelnemer toegang krijgen tot een rechter die bevoegd is om na te gaan of een onvolledige Rapex-kennisgeving gerechtvaardigd is.

70. De vertegenwoordiger van het Oostenrijkse Rapex-contactpunt heeft ter terechtzitting uiteengezet dat het productiejaar, dat volgens Funke in de Rapex-kennisgevingen ontbrak, niet op de betrokken producten te vinden was en dus niet in deze kennisgevingen kon worden

[66] Zie arrest van 24 november 1982 (249/81, EU:C:1982:402, met name punten 27-30).

[67] Zie arrest van 17 april 2007 (C-470/03, EU:C:2007:213, met name punten 56-60 en punt 65).

vermeld. Voorts heeft hij aangevoerd dat dergelijke informatie niet ter zake doet voor de beoordeling van het risiconiveau van de betrokken voetzoekers. Het gebrek van het product (in casu een te korte lont) duidt volgens hem op inaccuraat toezicht in het productieland, waardoor dergelijke producten in het algemeen gevaarlijk zijn, ongeacht het productiejaar.

71. Dit kan best zo zijn, maar het neemt niet weg dat de beoordeling van en beslissing over dergelijke kwesties bij de daartoe bevoegde fora in de lidstaten moeten liggen, waaronder noodzakelijkerwijs een rechter die bevoegd is tot rechterlijke toetsing van besluiten van nationale bestuursorganen. Zoals de Commissie betoogt, kan niet worden aangenomen dat de lidstaten altijd uitsluitend juiste en volledige informatie doorgeven en dat het systeem zoals dat in het kader van de Rapex is ingevoerd, dit garandeert.

72. De toegang tot een rechter met voldoende bevoegdheid om uitspraak te doen over vermeende schendingen van de rechten die marktdeelnemers op grond van het Unierecht hebben, is een vereiste dat voortvloeit uit het beginsel van doeltreffende rechterlijke bescherming, dat thans is verankerd in artikel 47 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (hierna: „Handvest"). Dit vormt in de rechtsorde van de Unie de kern van de rechtsstaat.

73. De Commissie betoogt echter dat een beroepsmogelijkheid die een marktdeelnemer in staat stelt een verzoek in te dienen tot aanvulling van een onvolledige Rapex-kennisgeving niet noodzakelijk is om aan het vereiste van doeltreffende rechterlijke bescherming te voldoen. Volgens de Commissie volstaat het dat de marktdeelnemer die door een onjuiste Rapex-kennisgeving schade heeft geleden, een schadevordering kan instellen tegen de kennisgevende lidstaat.

74. Ik ben het hier niet mee eens. Een beroep tot schadevergoeding lijkt mij in deze situatie geen doeltreffende voorziening in rechte in de zin van artikel 47 van het Handvest.[68]

75. In de eerste plaats zou de beslissing van de rechter, zoals Funke opmerkt, waarschijnlijk jaren later komen. Bovendien zou een beslissing tot toekenning van schadevergoeding geen rechtstreekse en concrete gevolgen hebben voor de betrokken onjuiste Rapex-kennisgeving. Zij zou met andere woorden de ongerechtvaardigde handelsbelemmering niet wegnemen. Het bedrijf van de marktdeelnemer kan inmiddels over de kop zijn gegaan. Daarnaast zou voor het slagen van een dergelijk beroep tot schadevergoeding, aangezien het gebaseerd zou zijn op een beweerde schending van het Unierecht door een lidstaat (beginsel van staatsaansprakelijkheid), aan strenge voorwaarden moeten worden voldaan (namelijk het bestaan van een voldoende gekwalificeerde schending van een regel van Unierecht die ertoe strekt aan particulieren rechten toe te kennen en een rechtstreeks causaal verband met de geleden schade[69]), hetgeen ons in feite weer terug lijkt te brengen bij de vraag of er al dan niet rechten zijn toegekend.

[68] Zie in dat verband conclusie van advocaat-generaal Kokott in gevoegde zaken État luxembourgeois (Rechtsbescherming tegen een verzoek om inlichtingen in belastingzaken) (C-245/19 en C-246/19, EU:C:2020:516, punt 102), die van opvatting was dat een incidentele voorziening in rechte in het kader van een latere procedure tot aansprakelijkstelling van de staat geen doeltreffende voorziening in rechte in de zin van artikel 47 van het Handvest is, aangezien deze voorziening in rechte – die bovendien aan bijkomende voorwaarden gebonden is – een schending van de rechten van de betrokken verzoekers niet kan verhinderen, maar hooguit een geleden nadeel kan compenseren, en dat enkel secundaire mogelijkheden tot schadevergoeding geen doeltreffende voorziening in rechte vormen. Wel is het zo dat het Hof in zijn arrest heeft geoordeeld dat in dat specifieke geval de mogelijkheid voor een particulier om een procedure in te leiden om een schending van zijn door het Unierecht gewaarborgde rechten te laten vaststellen en vergoeding van de geleden schade te verkrijgen, voldeed aan het vereiste van doeltreffende rechterlijke bescherming. Zie arrest van 6 oktober 2020, État luxembourgeois (Rechtsbescherming tegen een verzoek om inlichtingen in belastingzaken) (C-245/19 en C-246/19, EU:C:2020:795, punt 101). Ik ben echter van mening dat een dergelijke voorziening in rechte in casu niet doeltreffend is.

[69] Zie bijvoorbeeld arresten van 5 maart 1996, Brasserie du pêcheur en Factortame (C-46/93 en C-48/93, EU:C:1996:79, punt 51), en 28 juni 2022, Commissie/Spanje (Schending van het Unierecht door de nationale wetgever) (C-278/20, EU:C:2022:503, punt 31).

76. Aangezien het Unierecht voorschrijft dat rechtstreekse toegang tot de rechter moet bestaan om op te komen tegen een door een lidstaat opgelegde maatregel die beweerdelijk een ongerechtvaardigde handelsbelemmering vormt, kan een beroep tot schadevergoeding in dit opzicht niet als een doeltreffende vervanging daarvan worden beschouwd.

77. Ten slotte is, anders dan de Oostenrijkse regering betoogt, de erkenning dat een marktdeelnemer het recht heeft op indiening van een verzoek tot aanvulling van een Rapex-kennisgeving mijns inziens niet in strijd met het met Rapex nagestreefde doel, zijnde een snelle uitwisseling van informatie tussen de lidstaten en de Commissie over gevaarlijke non-foodproducten.

78. De oplossing die ik voorstel, biedt een marktdeelnemer niet de mogelijkheid om als partij aan de Rapex-kennisgevingsprocedure deel te nemen en middels een verzoek tot aanvulling ervan de kennisgeving te verhinderen. Zij erkent slechts dat alle marktdeelnemers op grond van de Verdragen het recht hebben om door de lidstaten niet ten onrechte in hun handelsactiviteiten te worden beperkt. Deze verplichting wordt door de wetgeving inzake Rapex geconcretiseerd in de vorm van het vereiste dat de via het systeem verzonden gegevens zo accuraat en volledig mogelijk moeten zijn. Het in aanmerking nemen van een klacht van een marktdeelnemer over de onvolledigheid van de verzonden informatie, kan leiden tot een besluit van de bevoegde autoriteiten om de kennisgeving aan te vullen of om dit te weigeren, hetgeen een rationele verklaring vereist. De beslissing om de kennisgeving al dan niet aan te vullen blijft voorbehouden aan de autoriteiten van de lidstaat.

79. Van de autoriteiten te verlangen dat zij verzoeken van marktdeelnemers tot aanvulling van kennisgevingen in overweging nemen en beantwoorden, kan niet worden geacht strijdig te zijn met het met Rapex beoogde doel. Integendeel, mij lijkt dat de erkenning van een recht voor marktdeelnemers om (achteraf) een verzoek in te dienen tot aanvulling van een Rapex-kennisgeving de doeltreffendheid van dit systeem kan vergroten. Het zou ertoe bijdragen dat de juiste producten worden geïdentificeerd en dat deze in alle lidstaten kunnen worden getraceerd, zodat die lidstaten vervolgens passende maatregelen kunnen nemen.

80. Om de hierboven uiteengezette redenen ben ik dan ook van mening dat het recht van een marktdeelnemer om een verzoek tot aanvulling van een Rapex-kennisgeving in te dienen, kan worden afgeleid uit de Verdragsbepalingen die de lidstaten verbieden om de handel ten onrechte te belemmeren. Een marktdeelnemer wiens verzoek tot aanvulling door de bevoegde autoriteit is afgewezen, moet toegang krijgen tot de rechter om tegen deze afwijzing op te komen en aan te voeren dat de onvolledige kennisgeving een ongerechtvaardigde handelsbelemmering vormt. De efficiëntste manier om deze belemmering weg te nemen is het aanvullen van de kennisgeving.

E. Gevolgen

81. Rest nog te onderzoeken wat voor de verwijzende rechter in de omstandigheden van de onderhavige zaak de gevolgen zijn van de erkenning dat een marktdeelnemer op grond van het Unierecht het recht heeft om een verzoek tot aanvulling van een Rapex-kennisgeving in te dienen.

82. Het is vaste rechtspraak van het Hof dat het beginsel van Unierechtconforme uitlegging vereist dat de nationale rechter binnen zijn bevoegdheden, met inachtneming van het gehele interne recht en onder toepassing van de daarin erkende uitleggingsmethoden, al het mogelijke doet om de volle werking van het Unierecht te verzekeren en tot een oplossing te komen die in

overeenstemming is met de daarmee nagestreefde doelstelling.[70]

83. De Oostenrijkse regering heeft er in dit verband op gewezen dat wanneer een persoon op grond van een rechtstreeks toepasselijke Unierechtelijke bepaling het recht heeft om een bestuursorgaan te verzoeken een bepaalde gedragslijn te volgen, het betrokken orgaan krachtens het Oostenrijkse bestuursprocesrecht verplicht is om een besluit te nemen indien het dit verzoek niet inwilligt. Hieruit lijkt te volgen dat wanneer wordt erkend dat een marktdeelnemer op grond van de Verdragen een recht heeft om een verzoek tot aanvulling van een Rapex-kennisgeving in te dienen, de mogelijke beroepswegen naar Oostenrijks bestuursrecht anders zouden worden beoordeeld. De weigering van de bevoegde autoriteit om het verzoek van Funke in overweging te nemen kan derhalve worden aangemerkt als een administratieve handeling, zodat zij naar Oostenrijks recht in rechte kan worden getoetst.

84. Aldus lijkt mij een uitlegging mogelijk die strookt met de vereisten van het Unierecht. Gelet op de taakverdeling tussen de nationale rechterlijke instanties en het Hof van Justitie in het kader van de prejudiciële procedure staat het evenwel aan de verwijzende rechter om dit na te gaan.

V. Conclusie

85. Gelet op een en ander geef ik het Hof in overweging de prejudiciële vragen van het Verwaltungsgerichtshof (hoogste bestuursrechter, Oostenrijk) te beantwoorden als volgt:

„Richtlijn 2001/95/EG van het Europees Parlement en de Raad van 3 december 2001 inzake algemene productveiligheid, met name artikel 12 en bijlage II, verordening (EG) nr. 765/2008 van het Europees Parlement en de Raad van 9 juli 2008 tot vaststelling van de eisen inzake accreditatie en markttoezicht betreffende het verhandelen van producten en tot intrekking van verordening (EEG) nr. 339/93, met name de artikelen 20 en 22, en uitvoeringsbesluit (EU) 2019/417 van de Commissie van 8 november 2018 tot vaststelling van richtsnoeren voor het beheer van het systeem van de Europese Unie voor snelle uitwisseling van informatie (Rapex) uit hoofde van artikel 12 van richtlijn 2001/95 inzake algemene productveiligheid en het bijbehorende kennisgevingssysteem

moeten aldus worden uitgelegd dat

de primaire verantwoordelijkheid voor de juistheid van gegevens die via de Rapex-kennisgevingsprocedure worden doorgegeven bij de kennisgevende lidstaat ligt, maar het recht van een marktdeelnemer om een verzoek tot aanvulling van een Rapex-kennisgeving in te dienen niet rechtstreeks uit deze bepalingen voortvloeit;

een dergelijk recht niettemin kan worden afgeleid uit het in artikel 34 VWEU neergelegde verbod op maatregelen van gelijke werking als een kwantitatieve beperking, en

de lidstaten verplicht zijn om rechterlijke bescherming te bieden aan alle marktdeelnemers die stellen dat een onvolledige Rapex-kennisgeving voor hen een ongerechtvaardigde handelsbelemmering vormt.”

[70] Zie bijvoorbeeld arresten van 24 januari 2012, Dominguez (C-282/10, EU:C:2012:33, punt 27), en 13 juli 2016, Pöpperl (C-187/15, EU:C:2016:550, punt 43).