Rättsfallssamlingen

FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT
TAMARA ĆAPETA
föredraget den 1 december 2022 [1]

Mål C-626/21

Funke Sp. z o.o.
ytterligare deltagare i rättegången:
Landespolizeidirektion Wien

(begäran om förhandsavgörande från Verwaltungsgerichtshof (Högsta förvaltningsdomstolen, Österrike))

”Begäran om förhandsavgörande – Tillnärmning av lagstiftning – Direktiv 2001/95/EG – Allmän produktsäkerhet – Europeiska unionens system för snabbt informationsutbyte (Rapex) för farliga produkter som inte är livsmedel – Kommissionens genomförandebeslut (EU) 2019/417 – Rapexriktlinjer – Förordning (EG) nr 765/2008 – Marknadskontroll – Direktiv 2013/29/EU – Utsläppande på marknaden av pyrotekniska artiklar – Rätt för en ekonomisk aktör att fylla i en Rapexunderrättelse – Artikel 34 FEUF – Fri rörlighet för varor – Åtgärd med verkan motsvarande en kvantitativ restriktion”

I. Inledning

1. Den rörlighet för varor som den inre marknaden möjliggör innebär att osäkra produkter lätt kan nå konsumenterna i flera olika medlemsstater. Som en reaktion på sådana situationer införde Europeiska unionen Rapexsystemet [2] – som är dess version av ”tre rökpuffar”. [3]

2. I korthet innebär Rapexsystemet att en medlemsstat som upptäcker att en farlig produkt har släppts ut på marknaden i den staten underrättar andra medlemsstater om det via Europeiska kommissionen. Förevarande mål handlar om det systemet och närmare bestämt ekonomiska aktörers rätt att ingripa i systemet om de varor som de handlar med har blivit föremål för en sådan underrättelse.

3. De varor som är aktuella i förevarande mål är smällare, det vill säga ljudalstrande produkter, som importerats till EU från Kina av Funke sp. z o.o. (nedan kallat Funke), som är klagande i det nationella målet. De har därefter sålts via återförsäljare i flera olika medlemsstater, däribland Österrike.

[1] Originalspråk: engelska.

[2] Rapex står för European Union Rapid Exchange of Information System. Dess kännetecken kommer att redovisas närmare nedan (se punkterna 24–37 i detta förslag till avgörande).

[3] Den amerikanska ursprungsbefolkningen brukade använda sig av röksignaler för att förmedla information över långa avstånd. Tre rökpuffar betydde att den som skickade signalen var utsatt för fara.

II. Bakgrund till det nationella målet, tolkningsfrågorna och förfarandet vid EU-domstolen

4. Förevarande mål har föranletts av en begäran om förhandsavgörande från Verwaltungsgerichtshof (Högsta förvaltningsdomstolen, Österrike).

5. Enligt beslutet att begära förhandsavgörande konstaterade Landespolizeidirektion Wien (den regionala polismyndigheten i Wien) (nedan kallad LPD) i samband med en marknadskontroll som genomfördes hos en återförsäljare av pyrotekniska artiklar i enlighet med den tillämpliga österrikiska lagen,[4] att vissa smällare som fanns i lager hos denna återförsäljare inte var säkra för användaren. Genom ett förvaltningsbeslut förbjöd LPD den berörda återförsäljaren att sälja smällarna och det begärdes att artiklarna skulle återkallas (nedan kallade de administrativa åtgärder som riktades mot återförsäljaren).

6. Därefter inledde LPD i egenskap av marknadskontrollmyndighet i Österrike ett underrättelseförfarande genom Rapex. Genom den nationella Rapexkontaktpunkten skickade LPD tre separata underrättelser (nedan kallade Rapexunderrättelserna). Efter granskning vidarebefordrade kommissionen de underrättelserna till medlemsstaterna.

7. Funke är ett bolag med säte i Polen som importerar de smällare som Rapexunderrättelserna avser.

8. Funke ansåg att de underrättelser som hade vidarebefordrats genom Rapex inte korrekt beskrev de produkter som blev föremål för de administrativa åtgärder som riktades mot återförsäljaren. Genom en skrivelse av den 30 april 2020 lämnade Funke en begäran till LPD om komplettering av Rapexunderrättelserna genom tillägg av satsnumren på produkterna i fråga. Vid förhandlingen i domstolen förklarades det att begäran i själva verket avsåg att smällarnas tillverkningsår (2017) skulle anges.[5] Funke begärde även tillgång till handlingarna i underrättelseförfarandet genom Rapex, särskilt till riskklassificeringen av de produkter som omfattades av Rapexunderrättelserna.

9. Den 29 juni 2020 avvisade LPD Funkes begäran på grund av att Funke inte ansågs vara part i förfarandet. Funke överklagade det beslutet.

10. Som framgår av beslutet att begära förhandsavgörande ogillade Verwaltungsgericht Wien (Förvaltningsdomstolen i Wien, Österrike) Funkes överklagande. Verwaltungsgericht Wien fann att underrättelser i Rapex inte är förvaltningsbeslut utan konkreta handlingar (ren administrativ verksamhet). Enligt österrikisk lag kan endast den som gör gällande att hans eller hennes rättigheter har kränkts genom ett beslut av en förvaltningsmyndighet överklaga beslutet till förvaltningsdomstol på grundval av rättsstridighet. Verwaltungsgericht Wien fann emellertid att det i den österrikiska rättsordningen inte föreskrivs någon rätt för ekonomiska aktörer som Funke att begära komplettering av en Rapexunderrättelse eller tillgång till handlingar. Verwaltungsgericht Wien fann även att det inte fanns någonting i de relevanta unionsbestämmelserna som tydde på att Funke skulle ha sådana rättigheter eller att bolaget skulle ha ställning som part i underrättelseförfarandet genom Rapex.

[4] Bundesgesetz, mit dem polizeiliche Bestimmungen betreffend pyrotechnische Gegenstände und Sätze sowie das Böllerschießen erlassen werden (den federala lagen genom vilken ordningsbestämmelser avseende pyrotekniska artiklar och sprängsatser samt skjutning med salutkanoner utfärdas (Pyrotechnikgesetz 2010 –PyroTG 2010)).

[5] I sitt skriftliga yttrande gjorde Funke vidare gällande att LPD, som en del av dess skyldighet att fylla i fältet för produktbeskrivning och förpackning, borde ha inkluderat den yttre förpackningen för Peng 1 och Peng 2 rörande produkterna i Rapexunderrättelserna, och att LPD hade bortsett från att den exakta beteckningen för produkten eller produkttypen var ”tongenerator”.

11. Funkes överklagande av den domen till Verfassungsgerichtshof (Författningsdomstolen, Österrike) hänsköts till Verwaltungsgerichtshof (Högsta förvaltningsdomstolen), som är den hänskjutande domstolen i förevarande mål.

12. Den hänskjutande domstolen frågar om de unionsbestämmelser som är relevanta för Rapex direkt ger en ekonomisk aktör rätt att begära komplettering av en Rapexunderrättelse och rätt till tillräckligt domstolsskydd mot negativa följder av en Rapexunderrättelse. Den hänskjutande domstolen anser att en ekonomisk aktör inte har rätt att begära en komplettering av vad denne anser vara en ofullständig Rapexunderrättelse, utan att underrättelseförfarandet genom Rapex uteslutande genomförs mellan kommissionen och myndigheterna i medlemsstaterna och att de ekonomiska aktörerna inte har några egna rättigheter i det avseendet.

13. Om det trots detta finns en sådan rätt vill den hänskjutande domstolen veta vilken myndighet som har ansvar för att svara på en ekonomisk aktörs begäran om komplettering av en Rapexunderrättelse. Den menar att vissa unionsbestämmelser pekar ut medlemsstatens myndighet som behörig att besluta om en sådan begäran (under förutsättning att den myndigheten har ansvar för den information som lämnas), medan andra bestämmelser talar för att det är kommissionen som är behörig (eftersom kommissionen undersöker om Rapexunderrättelserna är korrekta och fullständiga)

14. Den hänskjutande domstolen undrar vidare huruvida de administrativa åtgärder som riktades mot återförsäljaren (och inte mot Funke som importör) ska betraktas som startpunkten för underrättelseförfarandet genom Rapex. Om de två förfarandena betraktas som ett enda, kan en rätt att vidta åtgärder mot underrättelsen tillerkännas återförsäljaren. Det skulle däremot inte ge en importör som Funke någon rätt, eftersom det ursprungliga förvaltningsbeslutet inte riktade sig till denne. Den hänskjutande domstolen undrar om domstolsskyddet är tillräckligt enligt unionsrätten.

15. Mot denna bakgrund har Verwaltungsgerichtshof (Högsta förvaltningsdomstolen) beslutat att vilandeförklara målet och ställa följande tolkningsfrågor till EU-domstolen:

”Ska

— Europaparlamentets och rådets direktiv 2001/95/EG av den 3 december 2001 om allmän produktsäkerhet (EGT L 11, 2002, s. 4, i dess lydelse enligt [Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 765/2008 av den 9 juli (EUT L 218, 2008, s. 30)] och [Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 596/2009 av den 18 juni 2009 (EUT L 188, 2009, s. 14)], särskilt artikel 12 i direktivet och bilaga II till detsamma,

— Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 765/2008 av den 9 juli 2008 om krav för ackreditering och marknadskontroll i samband med saluföring av produkter och upphävande av rådets förordning (EEG) nr 339/93 [(EUT L 218, 2008, s. 30)], särskilt artiklarna 20 och 22 däri, samt

— kommissionens genomförandebeslut (EU) 2019/417 av den 8 november 2018 om fastställande av riktlinjer för förvaltningen av Europeiska unionens system för snabbt informationsutbyte (Rapex) upprättade enligt artikel 12 i direktiv 2001/95/EG om allmän produktsäkerhet och dess underrättelsesystem [(EUT L 73, 2019, s. 121)] tolkas på så sätt

1. att en ekonomisk aktörs rätt att komplettera en Rapexunderrättelse följer direkt av dessa bestämmelser?

2. att kommissionen är behörig att besluta om en sådan begäran?

   eller

3. att myndigheten i respektive medlemsstat är behörig att besluta om en sådan begäran?

   (Om fråga 3 besvaras jakande)

4. att det (nationella) domstolsskyddet mot ett sådant beslut är tillräckligt, om det inte beviljas varje ekonomisk aktör i fråga om den (obligatoriska) åtgärd som myndigheten har vidtagit, utan endast den ekonomiska aktör som berörs av den (obligatoriska) åtgärden?"

16. Skriftliga yttranden har ingivits till domstolen av Funke, den österrikiska regeringen och kommissionen. En förhandling hölls den 21 september 2022, där parterna yttrade sig muntligen.

III. Tillämpliga bestämmelser

17. Den hänskjutande domstolen har efterfrågat en tolkning av följande unionsrättsakter rörande Rapex, vilka jag tillsammans nedan kallar "de unionsbestämmelser som är relevanta för Rapex":

Direktiv 2001/95/EG om allmän produktsäkerhet (nedan kallat direktivet om allmän produktsäkerhet). [6]

Förordning (EG) nr 765/2008 om krav för ackreditering och marknadskontroll i samband med saluföring av produkter (nedan kallad förordningen om marknadskontroll). [7]

Kommissionens genomförandebeslut (EU) 2019/417 om fastställande av riktlinjer för Rapex (nedan kallade Rapexriktlinjerna). [8]

18. De bestämmelserna har gjorts tillämpliga på sådana smällare som är aktuella i förevarande mål genom direktiv 2013/29/EU om pyrotekniska artiklar (nedan kallat direktivet om pyroteknik). [9]

19. Som framgår av min bedömning är bestämmelserna om fri rörlighet för varor i fördraget också relevanta i förevarande mål.

[6] Det finns ett lagstiftningsförslag om att ersätta det direktivet. Se även fotnot 18 i detta förslag till avgörande.

[7] Den förordningen har till stora delar ändrats genom Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2019/1020 av den 20 juni 2019 om marknadskontroll och överensstämmelse för produkter och om ändring av direktiv 2004/42/EG och förordningarna (EG) nr 765/2008 och (EU) nr 305/2011 (EUT L 169, 2019, s.1). Se även fotnot 19 i detta förslag till avgörande.

[8] Se vidare fotnot 20 nedan,

[9] Europaparlamentets och rådets direktiv 2013/29/EU av den 12 juni 2013 om harmonisering av medlemsstaternas lagstiftning om tillhandahållande på marknaden av pyrotekniska artiklar (EUT L 178, 2013, s. 27).

IV. Bedömning

20. De frågor som har hänskjutits i förevarande mål bygger på vissa särdrag i den österrikiska förvaltningsrätten. Såsom den österrikiska regeringen förklarade vid förhandlingen, anses en persons begäran till en förvaltningsmyndighet besvaras med ett ”förvaltningsbeslut” om personen i fråga hade en rättighet i förhållande till den myndigheten. I det fallet har personen även rätt att väcka talan vid en förvaltningsdomstol mot ett beslut genom vilket förvaltningsmyndigheten besvarade hans eller hennes begäran. Om personen däremot inte hade någon sådan rättighet, anses svaret från förvaltningsmyndigheten inte vara ett förvaltningsbeslut och det kan då inte överprövas av en domstol.

21. Genom sin första fråga vill den hänskjutande domstolen därför få klarlagt huruvida en ekonomisk aktör som Funke enligt tillämpliga unionsbestämmelser har rätt att begära en komplettering av en Rapexunderrättelse som en part i det förfarandet. Genom den andra och den tredje frågan vill den hänskjutande domstolen få reda på huruvida det är myndigheten i medlemsstaten eller kommission som ansvarar för att informationen är korrekt. Om det visar sig att en ekonomisk aktör har rätt att vända sig till myndigheten i medlemsstaten och begära komplettering av Rapexunderrättelsen, kan LPD:s vägran att pröva Funkes begäran om komplettering av Rapexunderrättelserna överprövas av de österrikiska förvaltningsdomstolarna.

22. Den fjärde tolkningsfrågan är mindre tydlig. Mot bakgrund av att underrättelseförfarandet genom Rapex i förevarande mål föranleddes av de administrativa åtgärder som riktades mot återförsäljaren, tycks den hänskjutande domstolen anse att en rätt att begära komplettering av en Rapexunderrättelse kan finnas för återförsäljaren men inte för Funke. Den undrar emellertid om ett sådant domstolsskydd är tillräckligt enligt unionsrätten eller om även andra berörda ekonomiska aktörer, däribland importörer, ska ges tillgång till domstolsprövning. För att kunna besvara frågan på ett sätt som är användbart för den hänskjutande domstolen,[10] kommer jag att uppfatta den så att den hänskjutande domstolen vill veta om unionsrätten kräver att medlemsstaterna ger ekonomiska aktörer som Funke tillgång till domstolsprövning av en Rapexunderrättelse.[11]

23. Det här är första gången som EU-domstolen ombeds att tolka bestämmelserna i unionsrätten rörande Rapex. Jag ska därför först göra några inledande anmärkningar om Rapex och hur dess underrättelseförfarande fungerar (A). Jag ska därefter besvara den andra och den tredje frågan som ställts genom att förklara att de unionsbestämmelser som är relevanta för Rapex lägger ansvaret för att informationen i Rapexunderrättelser är korrekt på myndigheten i medlemsstaten (B). Enligt dessa unionsbestämmelser betraktas emellertid inte ekonomiska aktörer som parter i underrättelseförfarandet genom Rapex. Jag anser därför att rätten för en ekonomisk aktör att begära komplettering av en Rapexunderrättelse, inte kan grundas på de unionsbestämmelser som

[10] Vid förhandlingen diskuterades det huruvida artikel 18 i direktivet om allmän produktsäkerhet och artikel 21 i förordningen om marknadskontroll, vilka båda rör statliga åtgärder som begränsar utsläppandet på marknaden av produkter, var relevanta. Med avseende på sådana åtgärder föreskrivs det i de ovannämnda bestämmelserna en rätt att höras samt lämpliga rättsmedel. Den österrikiska regeringen förklarade emellertid vid förhandlingen att en återförsäljare som blir föremål för sådana åtgärder enligt österrikisk lag inte har några rättigheter när det gäller Rapexunderrättelser. Även om det skulle vara möjligt att göra en vid tolkning av artikel 18 i direktivet om allmän produktsäkerhet och artikel 21 i förordningen om marknadskontroll, så att en importör som inte varit föremål för åtgärderna kan inkluderas, skulle det därför inte vara relevant för den här aktuella frågan, nämligen huruvida en importör som Funke har några rättigheter i förhållande till en Rapexunderrättelse.

[11] Det ska enligt fast rättspraxis erinras om att det, inom ramen för det genom artikel 267 FEUF inrättade samarbetet mellan de nationella domstolarna och EU-domstolen, ankommer på EU-domstolen att ge den nationella domstolen ett användbart svar, så att den kan avgöra det mål som är anhängigt vid den. I detta syfte kan EU-domstolen behöva omformulera de frågor som hänskjutits. EU-domstolen kan dessutom behöva ta hänsyn till unionsbestämmelser som den nationella domstolen inte har hänvisat till i sin fråga. Se, exempelvis, dom av den 15 juli 2021, Ministrstvo za obrambo (C-742/19, EU:C:2021:597, punkt 31), och dom av den 24 februari 2022, Eulex Kosovo (C-283/20, EU:C:2022:126, punkt 33).

är relevanta för Rapex (C). Det innebär emellertid inte att den ekonomiska aktören, i en situation som den i förevarande mål, enligt unionsrätten inte har tillgång till några rättsmedel mot en ofullständig underrättelse. Jag kommer att hävda att en ofullständig Rapexunderrättelse kan utgöra ett hinder för handeln på den inre marknaden, ur en ekonomisk aktörs synvinkel. Av det skälet kan rätten att begära komplettering av en Rapexunderrättelse härledas från de bestämmelser i fördraget som rör fri rörlighet för varor (D). Avslutningsvis ska jag ta upp konsekvenserna för den hänskjutande domstolen av en sådan slutsats (E).

A. Rapex och underrättelseförfarandet

24. I korthet är Rapex, som namnet antyder, ett system som inrättats genom unionsrätten för ett snabbt utbyte av information mellan medlemsstaterna [12] och kommissionen rörande farliga produkter som inte är livsmedel. [13] Det hade sitt ursprung i ett antal beslut som rådet hade fattat med början på 1980-talet. [14] Systemet fördes sedan in i direktiv 92/59/EG om allmän produktsäkerhet, [15] som var föregångaren till direktivet om allmän produktsäkerhet.

25. Antalet underrättelser som skickats via Rapex har successivt ökat genom åren. [16] År 2021 skickades 2 142 underrättelser och 4 965 uppföljande meddelanden genom Rapex. [17]

[12] I Rapex ingår även de stater som är parter i avtalet om Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (Island, Liechtenstein och Norge). Dessutom har tredjeländer och internationella organisationer tillgång till Rapex, enligt de relevanta internationella avtal som de har ingått med EU. Se direktivet om allmän produktsäkerhet, artikel 12.4.

[13] Se, för ett liknande resonemang, dom av den 26 januari 2017, GGP Italy/kommissionen (T-474/15, EU:C:2017:36, punkt 12).

[14] Se rådets beslut 84/133/EEG av den 2 mars 1984 om införande av ett gemenskapssystem för snabbt informationsutbyte om faror som härrör från användning av konsumentprodukter (EGT L 70, 1984, s. 16, och rättelse i EGT L 96, 1984, s. 44), rådets beslut 89/45/EEG av den 21 december 1988 om ett gemenskapssystem för snabbt informationsutbyte om faror som härrör från användning av konsumentprodukter (EGT L 17, 1989, s. 51), och rådets beslut 90/352/EEG av den 29 juni 1990 om ändring av beslut 89/45/EEG om ett gemenskapssystem för snabbt informationsutbyte om faror som härrör från användning av konsumentprodukter (EGT L 173, 1990, s. 49). Se även, exempelvis, Falke, J., ”The Community System for the Rapid Exchange of Information on Dangers Arising from the Use of Consumer Products” i Micklitz, H.-W. Roethe, T. och Weatherill, S. (red.), *Federalism and Responsibility: A Study on Product Safety Law and Practice in the European Community*, Graham & Trotman, London, 1994, s. 215–232; Howells, G. och Wilhelmsson, T., *EC Consumer Law*, Ashgate, Oxford, 1997, s. 75–79.

[15] Se rådets direktiv 92/59/EG av den 29 juni 1992 om allmän produktsäkerhet (EGT L 228, 1992, s. 24; svensk specialutgåva, område 15, volym 11, s. 169), särskilt femtonde skälet, artikel 8 och bilagan (”Detaljerade förfaranden för tillämpningen av det gemenskapssystem för snabbt informationsutbyte som avses i artikel 8”).

[16] Se Europeiska kommissionen, Kommissionens rapport till Europaparlamentet och rådet om genomförandet av Europaparlamentets och rådets direktiv 2001/95/EG av den 3 december 2001 om allmän produktsäkerhet, (COM(2021) 342 final), 30 juni 2021, punkterna 2.4 och 3.

[17] Se Europeiska kommissionen, Safety Gate 2021 results: Modelling cooperation for health and safety of consumers in the European Union, 2022, som finns på: https://ec.europa.eu/safety-gate/, s. 9 och 13.

26. Som nämnts innefattar de unionsbestämmelser som är relevanta för Rapex direktivet om allmän produktsäkerhet,[18] förordningen om marknadskontroll[19] och Rapexriktlinjerna.[20] Alla de rättsakterna bygger på artikel 114 FEUF.

27. Rapex syftar i huvudsak till utbyte av information mellan medlemsstaterna och kommissionen i situationer som kräver ett snabbt ingripande på marknaden för en produkt (som inte är ett livsmedel).[21] Syftet är att förebygga olyckor genom att varna verkställande myndigheter i andra medlemsstater för potentiellt farliga produkter.[22] Rapex har en viktig funktion inom produktsäkerhetsområdet, bland annat för att förhindra och begränsa tillhandahållandet av farliga produkter som medför en allvarlig risk för konsumenternas hälsa och säkerhet. På så sätt bidrar det till att säkerställa att den inre marknaden fungerar väl och en hög konsumentskyddsnivå.[23]

28. Själva Rapex består av olika komponenter, bland annat lagar och föreskrifter som reglerar hur systemet ska fungera (det vill säga direktivet om allmän produktsäkerhet och Rapexriktlinjerna), Rapexapplikationen, som gör det möjligt för medlemsstaterna och kommissionen att snabbt utbyta information via en webbaserad plattform, Nätverket för Rapexkontaktpunkter, som består av en kontaktpunkt i varje medlemsstat som ansvarar för hanteringen av Rapex, och Rapexwebbplatsen,[24] som tillhandahåller sammanfattningar av Rapexunderrättelser samt veckovisa uppdateringar till allmänheten.[25]

29. Rapex fungerar i följande tre steg.[26] I det första steget skapar de behöriga myndigheterna i en medlemsstat en underrättelse, som sedan skickas till kommissionen via den nationella Rapexkontaktpunkten. I det andra steget sker en validering och vidarebefordran, då kommissionen granskar alla underrättelser för att se till att de är korrekta och fullständiga innan de sänds vidare till medlemsstaterna och offentliggörs på Rapexwebbplatsen. I det tredje steget

[18] Det finns ett lagstiftningsförslag om att ersätta direktivet om allmän produktsäkerhet: se Europeiska kommissionen, Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om allmän produktsäkerhet, ändring av Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1025/2012 och om upphävande av rådets direktiv 87/357/EEG och Europaparlamentets och rådets direktiv 2001/95/EG (COM(2021) 346 final) 30 juni 2021. Även om det förslaget innebär att Rapex skulle byta namn till Safety Gate (se förslag till skäl 50), skulle det ha kvar samma egenskaper som Rapex (se Motivering, punkt 5, s. 16).

[19] Förordningen om marknadskontroll har till stora delar ändrats genom förordning 2019/1020, som ingår i kommissionens ”varupaket” (Meddelande från kommissionen, Varupaketet: stärkt förtroende för den inre marknaden, COM(2017) 787 final, 19 december 2017). Bland annat ersätter förordning 2019/1020 artiklarna 15–29 i förordningen om marknadskontroll (se skäl 7 och artikel 39.1.4 i den förordningen). Enligt artikel 44 i förordning nr 2019/1020 är den emellertid tillämplig från och med den 16 juli 2021. Såsom den österrikiska regeringen har påpekat är den därför av tidsmässiga skäl (*ratione temporis*) inte tillämplig i förevarande mål. Under alla förhållanden medför den inte några väsentliga förändringar som har betydelse för förevarande mål, vilket den österrikiska regeringen och kommissionen påpekade vid förhandlingen.

[20] Detta är de tredje riktlinjerna av det slaget som kommissionen utfärdar, efter först kommissionens beslut 2004/418/EG av den 29 april 2004 om fastställande av riktlinjer för förvaltningen av gemenskapens system för snabbt informationsutbyte (RAPEX) och för underrättelser som läggs fram i enlighet med artikel 11 i direktiv 2001/95/EG (EUT L 151, 2004, s. 83), och därefter kommissionens beslut 2010/15/EU av den 16 december 2009 om riktlinjer för hanteringen av gemenskapens system för snabbt informationsutbyte (Rapex) enligt artikel 12 i direktiv 2001/95/EG (direktivet om allmän produktsäkerhet) och av underrättelseförfarandet enligt artikel 11 i samma direktiv (EUT L 22, 2010, s. 1). Enligt skäl 28 i direktivet om allmän produktsäkerhet är dessa riktlinjer inte bindande.

[21] Se, för ett liknande resonemang, direktivet om allmän produktsäkerhet, skäl 27 och bilagan, del II, punkt 2, förordningen om marknadskontroll, skäl 30, och Rapexriktlinjerna, bilagan, del II, punkt 3.5.1 a.

[22] Se Howells och Wilhelmsson, som det hänvisas till i fotnot 14 ovan, s. 78.

[23] Se direktivet om allmän produktsäkerhet, skäl 4, samt Rapexriktlinjerna, skälen 12 och 13, och bilagan, del II punkt 1.1.

[24] Denna webbplats, som heter Safety Gate: EU:s system för varningar om farliga konsumentprodukter, finns på https://ec.europa.eu/safety-gate/.

[25] Se Rapexriktlinjerna, bilagan, del II, punkt 1.2.

[26] Se, exempelvis, Meddelande från kommissionen, 2022 års blåbok om genomförandet av EU:s produktbestämmelser (EUT 247, 2022, s. 1), punkt 7.6.4.

görs en uppföljning där medlemsstaterna när de tar emot Rapexunderrättelsen granskar den information som tillhandahållits och vidtar lämpliga åtgärder, som de också underrättar kommissionen om. [27]

30. Enligt artikel 12 i direktivet om allmän produktsäkerhet och artikel 22 i förordningen om marknadskontroll, är medlemsstaterna skyldiga att skicka en Rapexunderrättelse till kommissionen när följande fyra villkor är uppfyllda. [28] För det första, att *produkten* omfattas av tillämpningsområdet för direktivet om allmän produktsäkerhet eller för förordningen om marknadskontroll. För det andra, att produkten är *föremål för åtgärder* för att hindra, inskränka eller knyta speciella villkor till den eventuella saluföringen eller användningen av den, vilka får vidtas antingen på initiativ av en ekonomisk aktör (frivilliga åtgärder) eller genom beslut av de behöriga myndigheterna i medlemsstaten (obligatoriska åtgärder), vilket är fallet i förevarande mål. [29] För det tredje, att produkten medför *en allvarlig risk* för konsumenternas hälsa och säkerhet, eller, när det gäller förordningen om marknadskontroll, andra allmänna intressen som har betydelse. För det fjärde, att den allvarliga risken går utöver den underrättande medlemsstatens territorium och därför har *gränsöverskridande verkningar*. [30]

31. Närmare bestämt är det, såvitt är av betydelse i förevarande mål, möjligt att urskilja flera olika delar när det gäller underrättelseförfarandet genom Rapex. För det första: när de behöriga myndigheterna i en medlemsstat, i samband med marknadskontroll, får kännedom om en produkt som utgör en allvarlig risk och som kräver snabbt ingripande, ska den produkten återkallas, dras tillbaka eller förbjudas på marknaden. [31]

32. För det andra: när en medlemsstat vidtar en sådan åtgärd eller avser att göra det, ska den bedöma om de skäl som föranledde åtgärden eller dess effekter har verkningar som sträcker sig bortom dess territorium. [32] Medlemsstaten ska även bedöma om produkten medför en allvarlig risk, vilket innebär att den måste göra en riskbedömning innan den beslutar att lämna in en Rapexunderrättelse. [33]

27 Se Rapexriktlinjerna, bilagan, del II, punkterna 3.4 och 4.

28 Rapexunderrättelser är därför obligatoriska enligt unionsrätten när det gäller ”underrättelser enligt artikel 12” och ”underrättelser enligt artikel 22”. Förevarande mål handlar om en sådan obligatorisk underrättelse (enligt artikel 22 i förordningen om marknadskontroll). Det finns andra typer av underrättelser (se Rapexriktlinjerna, bilagan, del II, punkt 3.1), som inte är aktuella i förevarande mål.

29 Se direktivet om allmän produktsäkerhet, artikel 12.1 och 12.2, och Rapexriktlinjerna, bilagan, del I, punkt 4.1.

30 Se direktivet om allmän produktsäkerhet, artikel 12.1 och 12.2 samt bilaga II, punkt 2, och Rapexriktlinjerna, bilagan, del I, punkterna 3–6, och del II, punkt 2.1. När de villkoren är uppfyllda och det föreligger ytterligare allvarliga omständigheter (till exempel att produkten medför en livshotande risk), ska underrättelsen klassificeras som en underrättelse som kräver nödåtgärder, och då gäller ännu snävare tidsgränser: se Rapexriktlinjerna, bilagan, del II, punkt 3.1.1.

31 Se förordningen om marknadskontroll, artikel 20.

32 Se direktivet om allmän produktsäkerhet, artikel 12, och förordningen om marknadskontroll, artikel 22. Se även Rapexriktlinjerna, bilagan, del I, punkt 6.1, där det anges att ”de nationella myndigheterna [uppmanas] att tolka kriteriet gränsöverskridande verkningar i relativt vid bemärkelse”.

33 Se direktivet om allmän produktsäkerhet, artikel 12, och förordningen om marknadskontroll, artikel 22. Se även Rapexriktlinjerna, bilagan, del I, punkterna 5.1 och 5.3, där det anges att i tillägg 6 i del III anges en metod för riskbedömning som medlemsstaterna kan tillämpa i detta sammanhang, och att det finns ett särskilt verktyg (Riktlinjer för riskbedömning) för att underlätta riskbedömningar. Se även punkt 5.4, där det anges att riskbedömningen alltid ska göras eller kontrolleras av den myndighet i en medlemsstat som bland annat vidtog lämpliga åtgärder.

33. För det tredje: om villkoren för en Rapexunderrättelse är uppfyllda, ska en medlemsstat ”omedelbart” underrätta kommissionen om detta.[34] Medlemsstater som lämnar en underrättelse ska lämna all tillgänglig information, bland annat information för att identifiera produkten.[35] En Rapexunderrättelse, som utarbetas av de relevanta myndigheterna i medlemsstaten,[36] ska sändas in med hjälp av ett standardformulär, i enlighet med Rapexriktlinjerna.[37] Varje medlemsstat ska inrätta en enda Rapexkontaktpunkt som ska sköta Rapex på nationell nivå.[38] Den nationella Rapexkontaktpunkten kontrollerar och validerar att den information som den fått från de behöriga myndigheterna är fullständig, innan den översänder en Rapexunderrättelse till kommissionen.[39]

34. Rapexunderrättelser förväntas innehålla olika typer av uppgifter, däribland information som gör det möjligt att identifiera den anmälda produkten. Bakom detta ligger följande tanke: ”En detaljerad och korrekt produktidentifikation är av stor betydelse för övervakningen och tillsynen av marknaden, eftersom de nationella myndigheterna då kan identifiera den anmälda produkten, särskilja den från andra produkter av samma eller liknande typ eller kategori som finns på marknaden, hitta den på marknaden samt vidta eller komma överens om lämpliga åtgärder.”[40] Det betonas därför i Rapexriktlinjerna att underrättelserna bör vara så fullständiga som möjligt och att alla fält i formuläret ska fyllas i med de uppgifter som krävs. Om de uppgifter som krävs inte finns tillgängliga vid tidpunkten när en underrättelse överlämnas, ska det tydligt anges och förklaras på formuläret. När de uppgifter som saknas blir tillgängliga ska den underrättande medlemsstaten uppdatera sin underrättelse.[41] Enligt det underrättelseformulär som beskrivs i Rapexriktlinjerna, betecknas viss information om produkten – däribland typ/modellnummer, partinummer/streckkod samt beskrivning av produkten och förpackningen – som obligatoriska fält, vilket innebär att de i princip måste fyllas i.[42]

35. Enligt direktivet om allmän produktsäkerhet ansvarar den underrättande medlemsstaten för de lämnade uppgifterna.[43] Därför ska enligt Rapexriktlinjerna ”den underrättande medlemsstaten … tillsammans med den ansvariga nationella myndigheten se till att alla uppgifter som tillhandahålls via Rapexapplikationen är korrekta för att undvika sammanblandning med liknande produkter av samma kategori eller typ som finns på EU:s marknad”.[44]

36. För det fjärde: i underrättelseförfarandet genom Rapex är kommissionen i huvudsak det ”centrala navet”[45] eller en ”vidarebefordrare av meddelanden”[46] mellan medlemsstaterna. Den ska ”snarast möjligt” granska alla underrättelser som tas emot via Rapexapplikationen innan de sänds

[34] Se direktivet om allmän produktsäkerhet, artikel 12.1, och förordningen om marknadskontroll, artikel 22.1. Medlemsstaterna måste sända en Rapexunderrättelse inom tio dagar efter att lämpliga åtgärder har vidtagits (och för underrättelser som kräver nödåtgärder, inom tre dagar, och de måste bekräfta åtgärder inom 45 dagar efter att de lämnat in underrättelsen om underrättelsen sändes innan de beslutade att vidta åtgärder. Se direktivet om allmän produktsäkerhet, bilaga II, punkt 4, och Rapexriktlinjerna, bilagan, del III, tillägg 4.

[35] Se direktivet om allmän produktsäkerhet, bilaga II, punkt 3, och Rapexriktlinjerna, bilagan, del II, punkt 3.2.1.

[36] Se Rapexriktlinjerna, bilagan, del II, punkterna 3.4.1 och 3.4.1.1.

[37] Se direktivet om allmän produktsäkerhet, bilaga II, punkt 3, och Rapexriktlinjerna, bilagan, del III, tillägg 1.

[38] Se Rapexriktlinjerna, bilagan, del II, punkt 5.1.

[39] Se Rapexriktlinjerna, bilagan, del II, punkterna 3.4.2 och 5.1.2 e.

[40] Rapexriktlinjerna, bilagan, del II, punkt 3.2.1 a.

[41] Se Rapexriktlinjerna, bilagan, del II, punkt 3.2.2.

[42] Se Rapexriktlinjerna, bilagan, del III, tillägg 1.

[43] Se direktivet om allmän produktsäkerhet, bilaga II, punkt 10.

[44] Rapexriktlinjerna, bilagan, del II, punkt 3.2.4.

[45] Falke, som det hänvisas till i fotnot 14 i detta förslag till avgörande, s. 220.

[46] Howells och Wilhelmsson, som det hänvisas till i fotnot 14 i detta förslag till avgörande, s. 79.

vidare till medlemsstaterna för att se till att de är korrekta och fullständiga.[47] Vad beträffar fullständigheten ska särskild vikt läggas vid de delar av en underrättelse som rör produktidentifikation.[48] Kommissionen offentliggör översikter över Rapexunderrättelser på Rapexwebbplatsen för att informera allmänheten om produkter som medför en risk.[49] Det anges emellertid i Rapexriktlinjerna att de åtgärder som kommissionen vidtar, t.ex. granskning, validering och vidarebefordran av underrättelser via Rapexapplikationen och offentliggörande av underrättelserna på Rapexwebbplatsen, inte innebär att kommissionen tar ansvar för de uppgifter som lämnats. Detta ansvar ligger fortfarande hos den underrättande medlemsstaten.[50]

37. Avslutningsvis ska de andra medlemsstaterna som tar emot en Rapexunderrättelse säkerställa lämplig uppföljning.[51] De ska granska informationen i underrättelsen och vidta lämpliga åtgärder för att fastställa om den anmälda produkten har saluförts på dess territorium, bedöma vilka förhindrande eller begränsande åtgärder som bör vidtas, vid behov utföra en kompletterande riskbedömning och provning av produkten och samla in kompletterande upplysningar som kan vara av betydelse för övriga medlemsstater (till exempel information om distributionskanaler för produkten).[52] Medlemsstaterna meddelar sedan kommissionen om eventuella resultat och åtgärder efter deras uppföljning i form av uppföljningsunderrättelser.[53]

38. Det är mot bakgrund av detta som de frågor som har hänskjutits i förevarande mål ska bedömas.

B. Ansvaret för att information i Rapexunderrättelser är korrekt

39. Enligt de unionsbestämmelser som är relevanta för Rapex ansvarar den underrättande medlemsstaten för den information som lämnas i en Rapexunderrättelse och ser till att den är korrekt (se punkterna 33–36 i detta förslag till avgörande).

40. Samtidigt lägger punkt 5 i bilaga II till direktivet om allmän produktsäkerhet visst ansvar på kommissionen, vilken ”snarast möjligt” ska kontrollera alla Rapexunderrättelser för att försäkra sig om att de är korrekta och fullständiga (se punkt 36 i detta förslag till avgörande). Såsom den

47 Direktivet om allmän produktsäkerhet, bilaga II, punkt 5, och Rapexriktlinjerna, bilagan, del II, punkt 3.4.3. Kommissionen ska i princip validera och vidarebefordra alla Rapexunderrättelser inom fem dagar från det att den mottagit dem (och inom tre dagar för de underrättelser som kräver nödåtgärder). Se Rapexriktlinjerna, bilagan, del III, tillägg 5.

48 Se Rapexriktlinjerna, bilagan, del II, punkt 3.4.3.2.

49 Se Rapexriktlinjerna, bilagan, del II, punkt 3.4.5.1. Det finns undantag från regeln om allmänt offentliggörande och en underrättande medlemsstat får begära sekretess för en underrättelse.

50 Se Rapexriktlinjerna, bilagan, del II, punkt 3.2.4.

51 Se direktivet om allmän produktsäkerhet, bilaga II, punkt 6, och Rapexriktlinjerna, bilagan, del II, punkt 4.1.

52 Se Rapexriktlinjerna, bilagan, del II, punkt 3.4.6.1 och 3.4.6.2.

53 Se Rapexriktlinjerna, bilagan, del II, punkt 4.2. Uppföljningsunderrättelserna omfattas av ett förfarande som liknar det för de ursprungliga Rapexunderrättelserna. Till exempel skapas en följningsunderrättelse av den berörda nationella myndigheten, Rapexkontaktpunkten kontrollerar och validerar den innan den sänds vidare till kommissionen och kommissionen kontrollerar alla uppföljningsunderrättelser för att säkerställa att de är korrekta och fullständiga innan de vidarebefordras till medlemsstaterna. Se Rapexriktlinjerna, bilagan, del II, punkterna 4.2.4 och 4.4.

österrikiska regeringen och kommissionen har påpekat är det uppenbart att detta i stort sett rör sig om en formell kontroll som inte ersätter den underrättande medlemsstatens primära ansvar att se till att Rapexunderrättelsen är fullständig. [54]

41. Den underrättande medlemsstaten har ansvar för uppgifterna så länge Rapexunderrättelsen rörande vissa produkter finns kvar i systemet och den måste informera kommissionen om alla förändringar som kräver ändringar av en Rapexunderrättelse. [55] Kommissionen får definitivt eller tillfälligt dra tillbaka underrättelser från Rapex bara på begäran av den underrättande medlemsstaten, eftersom den medlemsstaten tar fullt ansvar för den information som sänds genom systemet. [56]

42. Allt detta visar att unionslagstiftaren avsåg att lägga det primära ansvaret på den underrättande medlemsstaten för att den information som lämnas via Rapex är korrekt. Detta innefattar ansvaret för att informationen om den berörda produkten är fullständig. Jag föreslår följaktligen att domstolen ska besvara den andra och den tredje frågan på det sättet.

C. Rätten att begära komplettering av en Rapexunderrättelse enligt de unionsbestämmelser som är relevanta för Rapex

43. Om den underrättande medlemsstaten har ansvaret för att den anmälda informationen är korrekt, uppkommer frågan huruvida de berörda ekonomiska aktörerna, som en del av underrättelseförfarandet genom Rapex, har rätt att begära att de behöriga myndigheterna i medlemsstaten ska komplettera Rapexunderrättelsen.

44. Enligt de argument som Funke har anfört kan en sådan rätt härledas från de unionsbestämmelser som är relevanta för Rapex. Den österrikiska regeringen och kommissionen instämmer inte i detta.

45. Det är ostridigt att det inte finns några unionsbestämmelser rörande Rapex som uttryckligen föreskriver en sådan rätt.

46. Jag anser inte att en sådan rätt att delta i underrättelseförfarandet genom Rapex, vilket skulle göra det möjligt för en ekonomisk aktör att begära komplettering av en Rapexunderrättelse, kan härledas från de unionsbestämmelser som är relevanta för Rapex, däribland de bestämmelser som den hänskjutande domstolen nämner i sina frågor.

[54] Rättspraxis förefaller ge stöd för denna ståndpunkt. Se, för ett liknande resonemang, dom av den 4 juli 1989, Francesconi m.fl./kommissionen (326/86 och 66/88, EU:C:1989:282, särskilt punkterna 10–12 och 23), och generaladvokaten Lenz förslag till avgörande i de förenade målen Francesconi m.fl./kommissionen (326/86 och 66/88, ej publicerad, EU:C:1989:211, punkterna 7, 21, 22 och 25). I den domen ogillade domstolen en skadeståndstalan som byggde på kommissionens påstådda underlåtenhet att offentliggöra information om uppblandat vin. Domstolen fann där ett det är medlemsstaten som enligt de tidiga unionsbestämmelser genom vilka Rapex infördes (se fotnot 14 i detta förslag till avgörande), får besluta att vidta skyndsamma åtgärder för att förhindra att en produkt marknadsförs på grund av den allvarliga och akuta fara som den produkten medför för konsumenternas hälsa eller säkerhet, och att kommissionen vidarebefordrar denna information. Det har även funnits mål där skadeståndstalan har väckts mot EU rörande ett liknande EU-system för snabb varning för livsmedel och foder (RASFF), vilka, i det sammanhanget, bekräftar att det är medlemsstaterna som har ansvar för att den information som lämnats är korrekt, och inte kommissionen. Se, för ett liknade resonemang, dom av den 10 mars 2004, Malagutti-Vezinhet/kommissionen (T-177/02, EU:T:2004:72, punkterna 43–67, särskilt punkterna 51 och 52) (där en talan ogillades som hade väckts av en sökande vars produkter hade blivit föremål för en felaktig underrättelse), och dom av den 29 oktober 2009, Bowland Dairy Products/kommissionen (T-212/06, EU:T:2009:419, punkterna 34–46, särskilt punkterna 40 och 41) (där en talan ogillades som byggde på kommissionens påstådda vägran att vidarebefordra en kompletterande underrättelse).

[55] Se Rapexriktlinjerna, bilagan, del II, punkt 3.2.3.

[56] Se Rapexriktlinjerna, bilagan, del II, punkterna 3.4.7.1.2 och 3.4.7.2.2.

47. Till att börja med visar de unionsbestämmelser som är relevanta för Rapex, vilket den österrikiska regeringen och kommissionen har påpekat, att underrättelseförfarandet genom Rapex är utformat så att det inbegriper de behöriga myndigheterna i medlemsstaterna och kommissionen. Enligt direktivet om allmän produktsäkerhet (artikel 12) och förordningen om marknadskontroll (artikel 22) är en medlemsstat skyldig att omedelbart underrätta kommissionen genom Rapex om den vidtar eller beslutar om frivilliga eller obligatoriska åtgärder för att hindra, inskränka eller knyta speciella villkor till saluföringen av produkter som medför en allvarlig risk (se punkterna 30 och 33 i detta förslag till avgörande).

48. Det är möjligt för ekonomiska aktörer att lämna information om produkter som medför en risk med hjälp av ett särskilt verktyg (Product Safety Business Alert Gateway) på Rapexwebbplatsen. Den riskbedömning som ekonomiska aktörer gör är dock inte bindande för de nationella myndigheterna, vilka är skyldiga att göra en egen riskbedömning som kan innebära att de kommer fram till en annan slutsats.[57] I det avseendet visar Rapexriktlinjerna tydligt att ekonomiska aktörer inte deltar direkt i inlämnandet av Rapexunderrättelser,[58] även om de i viss mån kan delta indirekt. Om en produkt utgör en risk ska de ekonomiska aktörerna omedelbart informera de behöriga myndigheterna i alla medlemsstater där produkten ställts till förfogande. Likväl utväxlas Rapexunderrättelsen med sådan information mellan medlemsstaterna och kommissionen och ger upphov till en skyldighet för alla medlemsstater att reagera.

49. Följaktligen tycks det som att de unionsbestämmelser som är relevanta för Rapex, oavsett om det rör sig om direktivet om allmän produktsäkerhet, förordningen om marknadskontroll eller Rapexriktlinjerna (eller andra bestämmelser[59]), inte har utformats så att de ekonomiska aktörerna ska behandlas som parter som åtnjuter vissa rättigheter inom ramen för underrättelseförfarandet genom Rapex.

50. Såsom påpekas i doktrinen, konstaterar jag att det finns EU-system för informationsutbyte där den relevanta lagstiftningen uttryckligen tillerkänner de berörda personerna en rätt att begära rättelse av information.[60] Jag anser emellertid inte att Rapex i nuläget är ett sådant system.

51. Som svar på den första tolkningsfrågan anser jag därför att rätten för en ekonomisk aktör att begära att de behöriga myndigheterna i medlemsstaten ska komplettera en Rapexunderrättelse, inte kan härledas från de unionsbestämmelser som är relevanta för Rapex.

52. Trots det anser jag att ekonomiska aktörer som påverkas negativt av en ofullständig Rapexunderrättelse inte berövas allt rättsligt skydd inom EU:s rättsordning. Deras rätt att begära komplettering av en Rapexunderrättelse bygger på fördragsbestämmelser som förbjuder medlemsstaterna att införa oproportionerliga handelshinder.

[57] Se Rapexriktlinjerna, bilagan, del II, punkt 3.3.1.

[58] Se Rapexriktlinjerna, bilagan, del II, punkt 3.3.1.

[59] Det bör påpekas att detta förslag till avgörande inte påverkas av lagstiftningsförslaget om att ersätta direktivet om allmän produktsäkerhet eller de ändringar som gjorts av förordningen om marknadskontroll genom förordning 2019/1020: se fotnoterna 18 och 19 i detta förslag till avgörande.

[60] Se, för ett liknande resonemang, 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, och specialutgåvan av *European Public Law*, Vol. 20, 2014, s. 65. Där nämns exempelvis artikel 43 i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1987/2006 av den 20 december 2006 om inrättande, drift och användning av andra generationen av Schengens informationssystem (SIS II) (EUT L 381, 2006, s. 4) och artikel 59 i rådets beslut 2007/533/RIF av den 12 juni 2007 om inrättande, drift och användning av andra generationen av Schengens informationssystem (SIS II) (EUT L 205, 2007, s. 63), där i båda artiklarna följande föreskrivs: ”Varje person skall kunna få sin sak prövad i domstol eller vid den enligt nationell lag i varje medlemsstat behöriga myndigheten, för att få tillgång till, rätta, radera eller erhålla information eller få gottgörelse i samband med en registrering som berör honom.” Se även Research Network on EU Administrative Law (ReNEUAL) Model Rules on EU Administrative Procedure, Article VI-19 ”Obligations to update, correct or delete data”, 2014, som finns på http://reneual.eu.

D. Rätten att begära komplettering av en Rapexunderrättelse på grundval av fördragen

1. Ofullständig Rapexunderrättelse som handelshinder

53. Jag anser att en ofullständig Rapexunderrättelse för en ekonomisk aktör som Funke utgör en åtgärd med verkan motsvarande en kvantitativ restriktion (åtgärd med motsvarande verkan) om den förhindrar den aktören att släppa ut säkra produkter som denne handlar med på marknaden i andra medlemsstater.

54. Den fria rörligheten för varor mellan medlemsstaterna är en grundläggande princip i fördraget, vilken bland annat kommer till uttryck i det förbud mot kvantitativa importrestriktioner (och exportrestriktioner) samt åtgärder med motsvarande verkan som stadgas i artikel 34 (och artikel 35) FEUF. [61]

55. Det följer av fast rättspraxis att artiklarna 34 och 35 FEUF har direkt effekt och ger upphov till rättigheter för ekonomiska aktörer i förhållande till medlemsstater. [62]

56. Om en ofullständig Rapexunderrättelse kan betecknas som en åtgärd med motsvarande verkan, skulle därför en ekonomisk aktör som Funke direkt från fördragen kunna härleda en rätt att begära att denna åtgärd inte ska tillämpas på dess handel. En ofullständig Rapexunderrättelse kan upphöra att vara en åtgärd med motsvarande verkan genom att den kompletteras. Följaktligen skulle en ekonomisk aktör kunna härleda rätten att begära komplettering av en Rapexunderrättelse direkt från fördragen.

57. När de tillfrågades om detta vid förhandlingen förklarade den österrikiska regeringen och kommissionen att de ansåg att en Rapexunderrättelse inte kan betecknas som en åtgärd med motsvarande verkan. Funke var av motsatt uppfattning och gjorde gällande att det just var Rapexunderrättelserna som medförde en direkt inskränkning av dess rätt som ekonomisk aktör att sälja sina produkter på marknaden i andra medlemsstater. Funke förklarade att företaget inte kan sälja produkter som felaktigt har tagits upp i Rapexunderrättelserna och att konsumenterna påverkas att inte köpa de produkterna genom publiceringen på Rapexwebbplatsen.

58. Det bör erinras om att det ända sedan domen Dassonville [63] följer av fast rättspraxis att förbudet mot åtgärder med motsvarande verkan omfattar alla åtgärder antagna av medlemsstater som kan utgöra ett hinder, direkt eller indirekt, faktiskt eller potentiellt, för handeln inom gemenskapen.

[61] Se, exempelvis, dom av den 1 juli 2014, Ålands Vindkraft (C-573/12, EU:C:2014:2037, punkt 65), och dom av den 18 juni 2019, Österrike/Tyskland (C-591/17, EU:C:2019:504, punkt 119).

[62] Se, med avseende på artikel 34 FEUF, dom av den 22 mars 1977, Iannelli & Volpi (74/76, EU:C:1977:51, punkt 13), och dom av den 29 november 1978, Redmond (83/78, EU:C:1978:214, punkterna 66 och 67). Den sistnämnda domen bekräftar också att artikel 35 FEUF har direkt effekt. För ett liknande resonemang, se även dom av den 3 mars 2011, Kakavetsos-Fragkopoulos (C-161/09, EU:C:2011:110, punkt 22).

[63] Se dom av den 11 juli 1974, Dassonville (8/74, EU:C:1974:82, punkt 5). Se även, exempelvis, dom av den 10 februari 2009, kommissionen/Italien (C-110/05, EU:C:2009:66, punkt 33), och dom av den 15 juli 2021, DocMorris (C-190/20, EU:C:2021:609, punkt 34).

59. Således ska inte bara åtgärder som vidtas av en medlemsstat och som syftar eller leder till att varor från andra medlemsstater behandlas mindre förmånligt, utan även varje annan åtgärd som hindrar tillträdet till marknaden för varor med ursprung i andra medlemsstater, betraktas som åtgärder med motsvarande verkan i den mening som avses i artikel 34 FEUF. [64]

60. En ofullständig Rapexunderrättelse kan hindra handeln med säkra produkter som felaktigt omfattas av den. Det är just därför som det i de unionsbestämmelser som är relevanta för Rapex betonas att uppgifterna ska vara så korrekta och fullständiga som möjligt (se punkterna 33 och 34 i detta förslag till avgörande). Syftet med den skyldighet som åläggs nationella myndigheter är att göra det möjligt för nationella myndigheter i andra medlemsstater, och för ekonomiska aktörer och konsumenter, att identifiera den produkt som anses medföra risk och skilja den från andra liknande produkter på marknaden, för att undvika hinder för handel med säkra produkter.

61. Vad beträffar den här aktuella situationen anser jag att enbart den omständigheten att en ekonomisk aktör i en annan medlemsstat kan avskräckas från att föra in eller saluföra de produkter som felaktigt har tagits med i Rapexunderrättelserna, utgör ett hinder mot den fria rörligheten för varor för en ekonomisk aktör som Funke. [65]

62. Rapexunderrättelser är visserligen inte en åtgärd som normalt berörs i mål rörande artikel 34 FEUF. Vanligtvis har domstolen att ta ställning till åtgärder som vidtagits av importmedlemsstaten. Mot bakgrund av de faktiska omständigheterna i förevarande mål, skulle det kunna röra sig om en åtgärd som vidtagits av exempelvis de tyska myndigheterna, som när de tar emot Rapexunderrättelserna förbjuder försäljningen av alla smällare som Funke fört in på den tyska marknaden. Funke uppgav av de tyska myndigheterna vidtog vissa åtgärder, men lämnade inga detaljer.

63. Jag anser att även om de tyska myndigheterna inte har vidtagit någon åtgärd (som i exemplet ovan), kan de berörda ekonomiska aktörerna i Tyskland (exempelvis de återförsäljare som Funke hade affärsförbindelser med) komma att besluta sig för att inte importera dess produkter till Tyskland, enbart på grund av den Rapexunderrättelse som utfärdats av de österrikiska myndigheterna. Mot bakgrund av att Rapexunderrättelserna finns allmänt tillgängliga på Rapexwebbplatsen, kan dessutom ett antal konsumenter komma att besluta sig för att inte köpa de produkter som Funke har importerat och sålt vidare på marknaden i olika medlemsstater, vilket i sin tur kan leda till minskad import.

64. Den österrikiska regeringen och kommissionen anser emellertid att enbart den möjligheten att importen kan komma att påverkas av en ofullständig Rapexunderrättelse inte räcker för att den ska betecknas som en åtgärd med motsvarande verkan.

65. Jag vill i det här sammanhanget erinra om att det följer av fast rättspraxis att enbart den möjligheten att färre varor säljs till följd av en statlig åtgärd (eller handling) räcker för att den ska betecknas som en åtgärd med motsvarande verkan. För att ta ett klassiskt exempel fann domstolen i målet kommissionen/Irland [66] (kampanjen Buy Irish) att en marknadsföringskampanj som fått stöd av den irländska regeringen och som uppmuntrade dess medborgare att köpa irländska varor utgjorde ett hinder för den fria rörligheten för varor, eftersom kampanjens möjliga

[64] Se, exempelvis, dom av den 10 februari 2009, kommissionen/Italien (C-110/05, EU:C:2009:66, punkt 37), och dom av den 18 juni 2019, Österrike/Tyskland (C-591/17, EU:C:2019:504, punkt 121).

[65] Se, exempelvis, dom av den 20 september 2007, kommissionen/Nederländerna (C-297/05, EU:C:2007:531, punkt 53), och dom av den 12 juli 2012, Fra.bo (C-171/11, EU:C:2012:453, punkt 22).

[66] Se dom av den 24 november 1982 (249/81, EU:C:1982:402, särskilt punkterna 27–30).

verkningar på importen motsvarade verkningarna av åtgärder av bindande karaktär, genom att den påverkade irländska näringsidkares och konsumenters handlande. Vidare fann domstolen i målet AGM-COS.MET [67] att uttalanden av en statstjänsteman som kunde tillskrivas en medlemsstat, om att vissa produkter var farliga och inte uppfyllde kraven i unionens tillämpliga harmoniseringslagstiftning, ansågs kunna hindra, åtminstone indirekt och potentiellt, att produkterna släpptes ut på marknaden och därmed utgjorde ett handelshinder i den mening som avses i artikel 34 FEUF.

66. Härav kan slutsatsen dras att en ofullständig Rapexunderrättelse kan betecknas som en åtgärd med motsvarande verkan.

2. Effektivt domstolsskydd mot påstådda åtgärder med motsvarande verkan

67. Alla handelshinder är inte förbjudna. De är tillåtna om det finns ett berättigat syfte som motiverar hindret och åtgärden inte är oproportionerlig i förhållande till detta syfte.

68. Även om skyddet för konsumenternas hälsa och säkerhet utan tvekan är ett berättigat syfte som motiverar Rapexunderrättelser, är det inte säkert att de motiverar ofullständiga sådana. Samtidigt som en korrekt Rapexunderrättelse kan förebygga risker för konsumenternas hälsa och säkerhet, kan en felaktig Rapexunderrättelse hindra att produkter som inte medför någon allvarlig risk släpps ut på marknaden. Jag anser därför att en ofullständig Rapexunderrättelse kan utgöra en förbjuden åtgärd med motsvarande verkan om den medför ett oproportionerligt hinder för handel med säkra produkter som den felaktigt omfattar.

69. Mot bakgrund av detta måste en ekonomisk aktör ges tillgång till en domstol som är behörig att pröva huruvida en ofullständig Rapexunderrättelse är motiverad.

70. Företrädaren för Österrikes Rapexkontaktpunkt förklarade vid förhandlingen att det tillverkningsår som enligt Funke saknas i Rapexunderrättelserna inte kunde hittas på produkterna i fråga. Det kunde därför inte anges i de underrättelserna. Vidare gjorde företrädaren gällande att sådan information saknar betydelse för bedömningen av hur stor risk de ljudalstrande produkterna i fråga medför. Den brist som produkten är behäftad med (i förevarande mål att ett tändrör var för kort), är enligt företrädaren ett tecken på otillräckliga kontroller i tillverkningslandet, vilket innebär att sådana produkter överlag är farliga, oavsett vilket år de har tillverkats.

71. Det är mycket möjligt att så är fallet. Den här typen av frågor behöver emellertid prövas och avgöras i lämpliga forum i medlemsstaterna, vilket bland annat måste innefatta en domstol med behörighet att överpröva beslut av nationella förvaltningsmyndigheter. Det kan inte presumeras, vilket kommissionen har hävdat, att medlemsstaterna alltid bara vidarebefordrar korrekt och fullständig information och att det system som införts genom Rapex garanterar det.

72. Tillgång till en domstol med tillräcklig behörighet för att pröva påstådda åsidosättanden av ekonomiska aktörers rättigheter som bygger på unionsrätten är ett krav som följer av principen om ett effektivt domstolsskydd, vilken numera stadfästs i artikel 47 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (nedan kallad stadgan). Den utgör kärnan i rättsstatsprincipen, som den förstås i unionens rättsordning.

[67] Se dom av den 17 april 2007 (C-470/03, EU:C:2007:213, särskilt punkterna 56–60 och 65).

73. Kommissionen hävdar emellertid att ett rättsmedel som gör det möjligt för en ekonomisk aktör att begära komplettering av en ofullständig Rapexunderrättelse, inte är nödvändigt för att uppfylla kravet på ett effektivt domstolsskydd. Det räcker enligt kommissionen att den aktör som lidit skada av en felaktig Rapexunderrättelse kan väcka talan om skadestånd mot den underrättande medlemsstaten.

74. Jag håller inte med om det. Jag anser inte att en skadeståndstalan är ett effektivt rättsmedel i den mening som avses i artikel 47 i stadgan i den här situationen. [68]

75. Till att börja med är det, såsom Funke har påpekat, troligt att domstolens avgörande skulle dröja i flera år. Än viktigare är att en skadeståndsdom inte skulle få någon direkt och specifik inverkan på den felaktiga Rapexunderrättelsen i fråga. Den skulle med andra ord inte undanröja det omotiverade handelshindret. En ekonomisk aktör kan under tiden ha förlorat sin verksamhet. Vidare förhåller det sig så att eftersom en sådan skadeståndstalan skulle bygga på en medlemsstats påstådda överträdelse av unionsrätten (principen om statens skadeståndsansvar), skulle den kräva att strikta villkor var uppfyllda (nämligen att det har skett en tillräckligt klar överträdelse av en unionsbestämmelse som ger enskilda rättigheter och att det finns ett direkt orsakssamband mellan överträdelsen och den skada som de drabbade personerna har lidit [69]). Frågan om tillerkända rättigheter tycks då ha gått varvet runt.

76. Eftersom unionsrätten föreskriver direkt tillgång till domstolsprövning av en åtgärd som påstås utgöra ett omotiverat handelshinder som en medlemsstat har infört, kan en skadeståndstalan inte betraktas som ett effektivt substitut i det hänseendet.

77. Avslutningsvis anser jag, i motsats till den österrikiska regeringens argument, att erkännandet av en rätt för en ekonomisk aktör att begära komplettering av en Rapexunderrättelse inte strider mot syftet med Rapex att möjliggöra ett snabbt utbyte av information mellan medlemsstaterna och kommissionen om farliga produkter som inte är livsmedel.

78. Den lösning som jag föreslår ger inte en ekonomisk aktör möjlighet att delta i underrättelseförfarandet genom Rapex som en part eller att förhindra underrättelsen genom att begära att den ska kompletteras. Den erkänner bara den rätt som alla ekonomiska aktörer har enligt fördragen, nämligen att medlemsstaterna inte får införa omotiverade hinder för deras handelsverksamhet. I lagstiftningen rörande Rapex tar sig den skyldigheten konkret uttryck i kravet att den information som skickas genom systemet är så korrekt och fullständig som möjligt. Ett klagomål från en ekonomisk aktör om att informationen är ofullständig kan leda till att de behöriga myndigheterna beslutar att underrättelsen ska kompletteras, eller att den inte ska det. I det sistnämnda fallet krävs det en rationell förklaring till det. Det är fortfarande upp till medlemsstaternas myndigheter att fatta beslut om komplettering av en underrättelse.

[68] Se, för ett liknande resonemang, generaladvokaten Kokotts förslag till avgörande i de förenade målen État luxembourgeois (Rättsmedel mot begäran om upplysningar på skatterättens område) (C-245/19 och C-246/19, EU:C:2020:516, punkt 102). Hon ansåg att ett indirekt rättsmedel som kan göras gällande inom ramen för ett förfarande som avser en skadeståndstalan mot staten inte är ett effektivt rättsmedel i den mening som avses i artikel 47 i stadgan. Detta rättsmedel, som dessutom är beroende av att ytterligare villkor är uppfyllda, kan inte förhindra ett åsidosättande av de grundläggande rättigheterna för de berörda sökandena utan i bästa fall kompensera en skada som redan uppkommit. Enbart en sekundär möjlighet att väcka en skadeståndstalan räcker dock inte för att villkoret om ett effektivt rättsmedel ska vara uppfyllt. Domstolen fann visserligen i sin dom att i just det målet innebar en enskild persons möjlighet att väcka talan vid domstol för att få fastställt att rättigheter som skyddas av unionsrätten har överträtts och att få ersättning för den skada som överträdelsen har orsakat vederbörande att ett effektivt domstolsskydd för den enskilde säkerställdes. Se dom av den 6 oktober 2020, État luxembourgeois (Rättsmedel mot begäran om upplysningar på skatterättens område) (C-245/19 och C-246/19, EU:C:2020:795, punkt 101). Jag anser emellertid att ett sådant rättsmedel inte är effektivt i förevarande mål.

[69] Se, exempelvis, dom av den 5 mars 1996, Brasserie du pêcheur och Factortame (C-46/93 och C-48/93, EU:C:1996:79, punkt 51), och dom av den 28 juni 2022, kommissionen/Spanien (Överträdelse av unionsrätten från lagstiftarens sida) (C-278/20, EU:C:2022:503, punkt 31).

79. Att begära att myndigheterna ska beakta och svara på en begäran från en ekonomisk aktör om att komplettera underrättelsen kan inte anses vara oförenligt med Rapex syfte. Tvärtom anser jag att om ekonomiska aktörer ges rätt (*post festum*) att begära komplettering av en Rapexunderrättelse, är det troligt att det ökar systemets effektivitet. Det kan bidra till att säkerställa att rätt produkter identifieras och kan spåras i alla medlemsstater, som därefter kan vidta lämpliga åtgärder.

80. Därför anser jag av ovan beskrivna skäl att rätten för en ekonomisk aktör att begära komplettering av en Rapexunderrättelse kan härledas från de bestämmelser i fördraget som förbjuder medlemsstaterna att införa omotiverade handelshinder. En ekonomisk aktör vars begäran om komplettering har avslagits av den behöriga myndigheten, måste ges möjlighet att vända sig till en domstol för att angripa detta avslag och hävda att den ofullständiga underrättelsen utgör ett omotiverat handelshinder. Det effektivaste sättet att undanröja ett sådant hinder är att komplettera underrättelsen.

E. Konsekvenser

81. Det återstår att bedöma vad ett erkännande av rätten för en ekonomisk aktör att begära komplettering av en Rapexunderrättelse på grundval av unionsrätten får för konsekvenser för den hänskjutande domstolen under de omständigheter som är aktuella i förevarande mål.

82. Enligt EU-domstolens fasta praxis innebär principen om unionsrättskonform tolkning att de nationella domstolarna ska göra allt som ligger inom deras behörighet, med hänsyn till den nationella rätten i sin helhet och med tillämpning av de tolkningsmetoder som är erkända i nationell rätt, för att säkerställa att unionsrätten ges full verkan och för att uppnå ett resultat som är förenligt med unionsrättens syfte.[70]

83. Beträffande detta uppgav den österrikiska regeringen att det följer av den österrikiska förvaltningsprocessrätten att när en person på grundval av en direkt tillämplig unionsbestämmelse har rätt att begära att en förvaltningsmyndighet ska vidta en viss åtgärd, är myndigheten i fråga skyldig att fatta ett beslut om det om den inte bifaller begäran. Följden tycks bli att erkännandet av en rätt för en ekonomisk aktör att begära komplettering av en Rapexunderrättelse, på grundval av fördragen, leder till en annan bedömning av möjliga rättsmedel i den österrikiska förvaltningsprocessrätten. Den behöriga myndighetens vägran att beakta Funkes begäran skulle därför kunna betecknas som ett förvaltningsbeslut, vilket i sin tur skulle möjliggöra en domstolsprövning enligt österrikisk rätt.

84. Under sådana omständigheter anser jag att det är möjligt att göra en tolkning som är förenlig med unionsrättens krav. Mot bakgrund av fördelningen av uppgifter mellan de nationella domstolarna och EU-domstolen i mål om förhandsavgörande, ankommer det emellertid på den hänskjutande domstolen att pröva detta.

[70] Se, exempelvis, dom av den 24 januari 2012, Dominguez (C-282/10, EU:C:2012:33, punkt 27), och dom av den 13 juli 2016, Pöpperl (C-187/15, EU:C:2016:550, punkt 43).

V. Förslag till avgörande

85. På grund av vad som anförts i det föregående föreslår jag att domstolen svarar på följande sätt på de frågor som ställts av Verwaltungsgerichtshof (Högsta förvaltningsdomstolen, Österrike):

Europaparlamentets och rådets direktiv 2001/95/EG av den 3 december 2001 om allmän produktsäkerhet, särskilt artikel 12 och bilaga II, Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 765/2008 av den 9 juli 2008 om krav för ackreditering och marknadskontroll i samband med saluföring av produkter och upphävande av förordning (EEG) nr 339/93, särskilt artiklarna 20 och 22, och kommissionens genomförandebeslut (EU) 2019/417 av den 8 november 2018 om fastställande av riktlinjer för förvaltningen av Europeiska unionens system för snabbt informationsutbyte (Rapex) upprättade enligt artikel 12 i direktiv 2001/95/EG om allmän produktsäkerhet och dess underrättelsesystem

ska tolkas så, att

det primära ansvaret för att information som vidarebefordras genom underrättelseförfarandet genom Rapex är korrekt ligger på den underrättande medlemsstaten, men att rätten för en ekonomisk aktör att begära komplettering av en Rapexunderrättelse inte uppkommer direkt på grund av de bestämmelserna.

En sådan rätt kan emellertid härledas från förbudet mot åtgärder med verkan motsvarande en kvantitativ restriktion som föreskrivs i artikel 34 FEUF.

Medlemsstaterna är skyldiga att tillhandahålla domstolsskydd för alla ekonomiska aktörer som hävdar att en ofullständig Rapexunderrättelse innebär ett omotiverat handelshinder för dem.