Oikeustapauskokoelma

JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
TAMARA ĆAPETA
1 päivänä joulukuuta 2022 [1]

Asia C-626/21

Funke Sp. z o.o.
muu osapuoli:
Landespolizeidirektion Wien

(Ennakkoratkaisupyyntö – Verwaltungsgerichtshof (ylin hallintotuomioistuin, Itävalta))

Ennakkoratkaisupyyntö – Jäsenvaltioiden lainsäädännön lähentäminen – Direktiivi 2001/95/EY – Yleinen tuoteturvallisuus – Tuoteturvallisuutta koskeva Euroopan unionin nopea tiedonvaihtojärjestelmä (RAPEX) – Täytäntöönpanopäätös (EU) 2019/417 – RAPEX-ohjeet – Asetus (EY) N:o 765/2008 – Markkinavalvonta – Direktiivi 2013/29/EU – Pyroteknisten tuotteiden markkinoille saattaminen – Talouden toimijan oikeus täydentää RAPEX-ilmoitusta – SEUT 34 artikla – Tavaroiden vapaa liikkuvuus – Määrällistä rajoitusta vaikutukseltaan vastaava toimenpide

I Johdanto

1. Tavaroiden liikkuvuus, jota sisämarkkinat edistävät, merkitsee sitä, että vaaralliset tuotteet voivat helposti päätyä kuluttajille useissa jäsenvaltioissa. Tällaisiin tilanteisiin reagoimiseksi Euroopan unioni on perustanut RAPEX-järjestelmän [2] – oman versionsa savumerkein lähetetystä kolmesta savupilvestä. [3]

2. Tiivistäen voidaan todeta, että RAPEX-järjestelmässä jäsenvaltio, jossa havaitaan, että vaarallinen tuote on saatettu siellä markkinoille, ilmoittaa tästä muille jäsenvaltioille Euroopan komission välityksellä. Käsiteltävässä asiassa on kyse tästä järjestelmästä ja erityisesti talouden toimijoiden oikeudesta puuttua tämän järjestelmän toimintaan, jos tavaroista, joilla ne käyvät kauppaa, on tehty tällainen ilmoitus.

3. Käsiteltävässä asiassa kyseessä olevat tavarat ovat paukkuja eli kovaäänisiä ilotulitteita, joita pääasian valittajana oleva Funke Sp. z o.o. tuo Euroopan unioniin Kiinasta. Niitä myydään eri jälleenmyyjien välityksellä useassa jäsenvaltiossa, muun muassa Itävallassa.

[1] Alkuperäinen kieli: englanti.

[2] RAPEX tarkoittaa Euroopan unionin nopeaa tietojenvaihtojärjestelmää. Sen piirteet selvitetään yksityiskohtaisesti jäljempänä (ks. tämän ratkaisuehdotuksen 24–37 kohta).

[3] Amerikan alkuperäisasukkaat käyttivät savumerkkejä pitkän matkan tiedonvälitykseen. Kolme savupilveä merkitsi, että jokin vaara uhkasi merkin lähettäjää.

II Pääasia, ennakkoratkaisukysymykset ja asian käsittely unionin tuomioistuimessa

4. Käsiteltävä asia on tullut esiin Verwaltungsgerichtshofin (ylin hallintotuomioistuin, Itävalta) esittämän ennakkoratkaisupyynnön johdosta.

5. Ennakkoratkaisupyynnön mukaan Landespolizeidirektion Wienin (Wienin osavaltion poliisiviranomainen, Itävalta; jäljempänä LPD) sovellettavan Itävallan lain [4] nojalla pyroteknisten tuotteiden jälleenmyyjän luona suorittamien markkinavalvontatoimien yhteydessä kävi ilmi, että tietynlaiset kyseisen jälleenmyyjän varastossa säilyttämät paukkuammukset eivät olleet käyttäjän kannalta turvallisia. LPD kielsi hallinnollisella päätöksellä kyseistä jälleenmyyjää myymästä näitä tuotteita ja määräsi ne vedettäviksi markkinoilta (jäljempänä jälleenmyyjälle osoitetut hallinnolliset toimenpiteet).

6. LPD, joka on tällaisten tavaroiden osalta toimivaltainen markkinavalvontaviranomainen Itävallassa, aloitti tämän jälkeen RAPEX-ilmoitusmenettelyn. Kansallisen RAPEX-yhteyspisteen kautta LPD teki kolme erillistä ilmoitusta (jäljempänä RAPEX-ilmoitukset). Tarkistuksen jälkeen komissio toimitti nämä ilmoitukset jäsenvaltioille.

7. Funke Sp. z o.o. (jäljempänä Funke), joka on Puolaan sijoittautunut yhtiö, tuo maahan ilotulitteita, joita RAPEX-ilmoitukset koskevat.

8. Funke katsoi, että näissä ilmoituksissa, sellaisina kuin ne olivat RAPEXin kautta toimitettuina, ei asianmukaisesti kuvattu tuotteita, jotka olivat jälleenmyyjälle osoitettujen hallinnollisten toimenpiteiden kohteena. Funke esitti 30.4.2020 päivätyllä kirjeellä LPD:lle hakemuksen, joka koski RAPEX-ilmoitusten täydentämistä siten, että niihin lisätään kyseisten tuotteiden eränumerot. Kuten unionin tuomioistuimen istunnossa selvitettiin, tällä se itse asiassa pyysi kyseisten ilotulitteiden tuotantovuoden (2017) ilmoittamista. [5] Funke pyysi lisäksi, että sille annetaan oikeus tutustua RAPEX-ilmoitusmenettelyn asiakirja-aineistoon ja erityisesti näiden ilmoitusten kattamien tuotteiden riskiluokitteluun.

9. LPD jätti 29.6.2020 Funken hakemukset tutkimatta sillä perusteella, ettei Funke ollut menettelyn osapuolena. Funke teki tästä valituksen.

10. Kuten ennakkoratkaisupyynnössä todetaan, Verwaltungsgericht Wien (Wienin hallintotuomioistuin, Itävalta) hylkäsi Funken vaatimukset. Tämän tuomioistuimen mukaan RAPEX-ilmoituksia ei pidetä hallinnollisina päätöksinä vaan käytännön toimina (tosiasiallisina hallintotoimina). Itävallan oikeuden mukaan vain se, joka väittää, että hänen oikeuksiaan on loukattu hallintoviranomaisen päätöksellä, voi valittaa hallintotuomioistuimeen päätöksen lainvastaisuuden vuoksi. Tämä tuomioistuin kuitenkin katsoi, että Itävallan oikeusjärjestyksessä Funken kaltaisille talouden toimijoille ei ole annettu oikeutta hakea RAPEX-ilmoituksen täydentämistä tai tutustua asiakirja-aineistoon. Tämä tuomioistuin totesi, että myöskään merkityksellisen unionin oikeuden perusteella ei voitu päätellä, että Funkella olisi tällaisia oikeuksia tai että sillä olisi asianosaisasema RAPEX-ilmoitusmenettelyssä.

[4] Pyroteknisiä tuotteita ja räjähteitä sekä paukkupanoksia koskevista poliisiviranomaisten säännöistä annettu liittovaltion laki (Bundesgesetz, mit dem polizeiliche Bestimmungen betreffend pyrotechnische Gegenstände und Sätze sowie das Böllerschießen erlassen werden (Pyrotechnikgesetz 2010 – PyroTG 2010)).

[5] Funke väitti lisäksi kirjallisissa huomautuksissaan, että LPD:n olisi myös pitänyt velvollisuutensa nojalla, joka koskee tuotteen ja pakkauksen kuvausta koskevan kentän täydentämistä, sisällyttää RAPEX-ilmoituksiin Peng 1 ja Peng 2 -nimisten tuotteiden osalta tuotteiden pakkauksen ulkoasu ja ettei LPD ollut ottanut huomioon sitä, että tuotteen tai tuotetyypin tarkka nimitys oli paukkupommi (Schallerzeuger).

11. Funken tästä tuomiosta Verfassungsgerichtshofissa (perustuslakituomioistuin, Itävalta) tekemä valitus siirrettiin Verwaltungsgerichtshofiin, joka on esittänyt ennakkoratkaisupyynnön käsiteltävässä asiassa.

12. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee, seuraako RAPEXia koskevasta unionin oikeudesta suoraan, että talouden toimijalla on oikeus hakea RAPEX-ilmoituksen täydentämistä ja oikeus riittävään oikeussuojaan RAPEX-ilmoituksesta johtuvien kielteisten vaikutusten varalta. Tämä tuomioistuin toteaa, että sen mielestä talouden toimijalla ei ole oikeutta hakea epätäydellisenä pitämänsä RAPEX-ilmoituksen täydentämistä vaan RAPEX-ilmoitusmenettely käydään yksinomaan komission ja jäsenvaltioiden viranomaisten välillä ilman, että talouden toimijoille annetaan sen yhteydessä omia oikeuksia.

13. Jos tällainen oikeus kuitenkin olisi olemassa, ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee, mikä viranomainen on vastuussa vastaamisesta talouden toimijan hakemukseen, joka koskee RAPEX-ilmoituksen täydentämistä. Se katsoo, että tietyt unionin oikeuden säännökset tukevat sitä, että jäsenvaltion viranomaisella on toimivalta ratkaista tällainen hakemus (koska tämä viranomainen on vastuussa annetuista tiedoista), kun taas toiset säännökset puoltavat komission toimivaltaa (koska komissio tarkistaa, ovatko RAPEX-ilmoitukset asianmukaisia ja täydellisiä).

14. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin pohtii lisäksi, onko jälleenmyyjälle (eikä Funkelle maahantuojana) osoitettuja hallinnollisia toimenpiteitä pidettävä lähtökohtana RAPEX-ilmoitusmenettelyssä. Jos näitä kahta menettelyä pidetään yhtenä menettelynä, jälleenmyyjälle voitaisiin antaa oikeus ryhtyä toimiin ilmoituksen johdosta. Tämä ei edelleenkään merkitsisi oikeuksien myöntämistä Funken kaltaiselle maahantuojalle, jolle alkuperäistä hallinnollista päätöstä ei ole osoitettu. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee, onko tällainen oikeussuoja unionin oikeuden mukaan riittävä.

15. Tässä tilanteessa Verwaltungsgerichtshof päätti lykätä asian käsittelyä ja esittää unionin tuomioistuimelle seuraavat ennakkoratkaisukysymykset:

”Onko

– yleisestä tuoteturvallisuudesta 3.12.2001 annettua Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviä 2001/95/EY [(EYVL L 11, 15.1.2002, s. 4)], sellaisena kuin se on muutettuna [9.7.2008 annetulla Euroopan parlamentin ja neuvoston] asetuksella (EY) N:o 765/2008 [(EUVL L 218, 13.8.2008, s. 30)] ja [18.6.2009 annetulla Euroopan parlamentin ja neuvoston] asetuksella (EY) N:o 596/2009 [(EUVL L 188, 18.7.2009, s. 14)], erityisesti sen 12 artiklaa ja liitettä II,

– tuotteiden kaupan pitämiseen liittyvää akkreditointia ja markkinavalvontaa koskevista vaatimuksista ja neuvoston asetuksen (ETY) N:o 339/93 kumoamisesta 9.7.2008 annettua Euroopan parlamentin ja neuvoston asetusta (EY) N:o 765/2008 [(EYVL L 218, 13.8.2008, s. 30)], erityisesti sen 20 ja 22 artiklaa, sekä

– yleisestä tuoteturvallisuudesta annetun direktiivin 2001/95/EY 12 artiklan nojalla perustetun Euroopan unionin nopean tietojenvaihtojärjestelmän (RAPEX) ja siihen liittyvän ilmoitusjärjestelmän hallinnointia koskevista ohjeista 8.11.2018 annettua komission täytäntöönpanopäätöstä (EU) 2019/417 [(EUVL L 73, 15.3.2019, s. 121)] tulkittava siten, että

1) näistä säännöksistä seuraa suoraan, että talouden toimijalla on oikeus täydentää RAPEX-ilmoitusta?

2) [komissio] on toimivaltainen ratkaisemaan tällaisen hakemuksen?

vai

3) kyseisen jäsenvaltion viranomainen on toimivaltainen ratkaisemaan tällaisen hakemuksen?

(Mikäli kysymykseen 3 vastataan myöntävästi:)

4) oikeussuoja (kansallisessa) tuomioistuimessa tällaista päätöstä vastaan on riittävä, jos sitä ei myönnetä kaikille vaan ainoastaan sille talouden toimijalle, jota (pakollinen) toimenpide koskee, viranomaisen suorittamaa (pakollista) toimenpidettä vastaan?"

16. Funke, Itävallan hallitus ja komissio esittivät kirjallisia huomautuksia unionin tuomioistuimessa. Samat osapuolet esittivät suulliset lausumansa 21.9.2022 pidetyssä istunnossa.

III Merkitykselliset oikeussäännöt

17. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin on pyytänyt tulkitsemaan seuraavia unionin oikeuden RAPEXia koskevia säädöksiä, joihin viittaan jäljempänä yhdessä nimityksellä "RAPEXia koskeva unionin oikeus":

direktiivi 2001/95 (yleinen tuoteturvallisuusdirektiivi) [6]

asetus N:o 765/2008 (markkinavalvonta-asetus) [7] ja

täytäntöönpanopäätös 2019/417 (RAPEX-ohjeet). [8]

18. Näitä säännöksiä sovelletaan käsiteltävässä asiassa kyseessä oleviin ilotulitteisiin pyroteknisistä tuotteista annetun direktiivin 2013/29/EU nojalla. [9]

19. Kuten arvioinnistani ilmenee, tavaroiden vapaata liikkuvuutta koskevat perussopimuksen määräykset ovat myös merkityksellisiä käsiteltävässä asiassa.

IV Arviointi

20. Käsiteltävässä asiassa esitetyt ennakkoratkaisukysymykset liittyvät Itävallan hallinto-oikeuden erityispiirteisiin. Kuten Itävallan hallitus on todennut istunnossa, henkilön hallintoviranomaiselle esittämään hakemukseen katsotaan vastatun "hallintotoimella", jos tällä henkilöllä oli jokin oikeus tätä viranomaista kohtaan. Tällaisessa tilanteessa kyseisellä henkilöllä on myös oikeus nostaa

6 Tämän direktiivin korvaamisesta on tehty lainsäädäntöehdotus. Ks. jäljempänä tämän ratkaisuehdotuksen alaviite 18.

7 Tätä asetusta on merkittävästi muutettu markkinavalvonnasta ja tuotteiden vaatimustenmukaisuudesta sekä direktiivin 2004/42/EY ja asetusten (EY) N:o 765/2008 ja (EU) N:o 305/2011 muuttamisesta 20.6.2019 annetulla Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksella (EU) 2019/1020 (EUVL 2019, L 169, s. 1). Ks. jäljempänä tämän ratkaisuehdotuksen alaviite 19.

8 Ks. jäljempänä tämän ratkaisuehdotuksen alaviite 20.

9 Pyroteknisten tuotteiden asettamista saataville markkinoilla koskevan jäsenvaltioiden lainsäädännön yhdenmukaistamisesta 12.6.2013 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2013/29/EU (EUVL 2013, L 178, s. 27).

kanne hallintotuomioistuimessa tästä päätöksestä, jolla hallintoviranomainen on vastannut sen hakemukseen. Jos henkilöllä ei sitä vastoin ollut tällaista oikeutta, hallintoviranomaisen vastausta ei pidetä hallintotoimena eikä sitä voida saattaa tuomioistuimen käsiteltäväksi.

21. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin pyrkii näin ollen varmistamaan ensimmäisellä ennakkoratkaisukysymyksellään lähinnä, onko Funken kaltaisella talouden toimijalla sovellettavan unionin oikeuden mukaan oikeus hakea RAPEX-ilmoituksen täydentämistä tämän menettelyn osapuolena. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee toisella ja kolmannella kysymyksellään, onko tietojen täsmällisyydestä vastuussa olevana viranomaisena jäsenvaltion viranomainen vai komissio. Jos katsotaan, että talouden toimijalla on oikeus pyytää jäsenvaltion viranomaiselta RAPEX-ilmoituksen täydentämistä, silloin se, että LPD kieltäytyi käsittelemästä Funken hakemusta, joka koski RAPEX-ilmoituksen täydentämistä, voidaan saattaa Itävallan hallintotuomioistuinten käsiteltäväksi.

22. Neljäs ennakkoratkaisukysymys ei ole yhtä selkeä. Ottaen huomioon, että RAPEX-ilmoitusmenettely alkoi käsiteltävässä asiassa jälleenmyyjälle osoitetuilla hallinnollisilla toimilla, ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin vaikuttaisi katsovan, että jälleenmyyjällä voisi olla oikeus hakea RAPEX-ilmoituksen täydentämistä mutta ei Funkella. Se kuitenkin pohtii, onko tällainen oikeussuoja unionin oikeuden mukaan riittävä vai olisiko muille talouden toimijoille, joita asia koskee, kuten maahantuojille, annettava oikeus saattaa asia tuomioistuimen käsiteltäväksi. Jotta tähän kysymykseen voidaan vastata tavalla, josta on hyötyä ennakkoratkaisua pyytäneelle tuomioistuimelle,[10] tarkastelen tätä kysymystä siten, että sillä tiedustellaan, edellytetäänkö unionin oikeudessa, että jäsenvaltiot antavat Funken kaltaisille talouden toimijoille, joita asia koskee, oikeuden saattaa RAPEX-ilmoitus tuomioistuimen käsiteltäväksi.[11]

23. Unionin tuomioistuinta pyydetään nyt ensimmäistä kertaa tulkitsemaan RAPEXia koskevan unionin oikeuden säännöksiä. Esitän näin ollen ensiksi joitakin alustavia huomautuksia RAPEXista ja siitä, miten sen ilmoitusmenettely toimii (A). Vastaan seuraavaksi toiseen ja kolmanteen ennakkoratkaisukysymykseen selvittämällä, että RAPEXia koskevan unionin oikeuden mukaan vastuu RAPEX-ilmoituksen tietojen täsmällisyydestä kuuluu jäsenvaltion viranomaiselle (B). Tämän saman lainsäädännön mukaan talouden toimijoita ei kuitenkaan pidetä RAPEX-ilmoitusmenettelyn osapuolina. Talouden toimijan oikeus pyytää RAPEX-ilmoituksen täydentämistä ei näin ollen voi mielestäni perustua RAPEXia koskevaan unionin oikeuteen (C). Tämä ei tarkoita sitä, että toimija jäisi käsiteltävän asian kaltaisessa tilanteessa unionin oikeuden mukaan täysin vaille oikeussuojakeinoja epätäydellisen ilmoituksen osalta. Väitän, että epätäydellinen RAPEX-ilmoitus voi talouden toimijan näkökulmasta muodostaa kaupan esteen sisämarkkinoilla. Tästä syystä oikeus hakea RAPEX-ilmoituksen täydentämistä voidaan johtaa

[10] Istunnossa keskusteltiin yleisen tuoteturvallisuusdirektiivin 18 artiklan ja markkinavalvonta-asetuksen 21 artiklan, jotka molemmat koskevat valtion toimenpiteitä, joilla rajoitetaan tuotteiden markkinoille saattamista, mahdollisesta merkityksestä. Mainituissa säännöksissä säädetään tällaisten toimenpiteiden osalta oikeudesta tulla kuulluksi ja asianmukaisista oikeussuojakeinoista. Itävallan hallitus kuitenkin totesi istunnossa, että Itävallan oikeuden mukaan jälleenmyyjällä, jota tällaiset toimenpiteet koskevat, ei ole mitään oikeuksia RAPEX-ilmoitusten osalta. Vaikka yleisen tuoteturvallisuusdirektiiviin 18 artiklaa ja markkinavalvonta-asetuksen 21 artiklaa olisi mahdollista tulkita laajasti, mikä mahdollistaisi sen, että maahantuojan, jolle toimenpiteitä ei ole osoitettu, voitaisiin katsoa kuuluvan niiden alaan, tällä ei kuitenkaan olisi merkitystä käsiteltävässä asiassa esitetyn kysymyksen osalta, joka koskee sitä, onko Funken kaltaisella maahantuojalla mitään oikeuksia RAPEX-ilmoituksen osalta.

[11] Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan on muistettava, että kansallisten tuomioistuinten ja unionin tuomioistuimen välille SEUT 267 artiklalla luodussa yhteistyömenettelyssä unionin tuomioistuimen tehtävänä on antaa kansalliselle tuomioistuimelle hyödyllinen vastaus, jonka perusteella kansallinen tuomioistuin voi ratkaista siinä vireillä olevan asian. Unionin tuomioistuimen on tätä varten tarvittaessa muotoiltava sille esitetyt kysymykset uudelleen mutta myös otettava huomioon sellaisia unionin oikeussääntöjä, joihin kansallinen tuomioistuin ei ole ennakkoratkaisukysymyksessään viitannut. Ks. esim. tuomio 15.7.2021, Ministrstvo za obrambo (C-742/19, EU:C:2021:597, 31 kohta) ja tuomio 24.2.2022, Eulex Kosovo (C-283/20, EU:C:2022:126, 33 kohta).

eräistä tavaroiden vapaata liikkuvuutta koskevista perussopimuksen määräyksistä (D). Tarkastelen lopuksi, mitä seurauksia tästä päätelmästä on ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen kannalta (E).

A RAPEX ja ilmoitusmenettely

24. Laajasti katsottuna RAPEX on, kuten sen nimestä ilmenee, unionin oikeuden mukaisesti perustettu jäsenvaltioiden [12] ja komission välinen nopea tietojenvaihtojärjestelmä, joka koskee muita vaarallisia tuotteita kuin elintarvikkeita. [13] Sen alkuperä on useissa 1980-luvulta alkaen tehdyissä neuvoston päätöksissä. [14] Tämä järjestelmä otettiin sittemmin yleisestä tuoteturvallisuudesta annettuun direktiiviin 92/59/EY, [15] joka edelsi yleistä tuoteturvallisuusdirektiiviä.

25. RAPEXin kautta lähetettyjen ilmoitusten määrä on jatkuvasti kasvanut vuosien mittaan. [16] Vuonna 2021 RAPEXin kautta tehtiin 2142 ilmoitusta ja 4965 jatkoilmoitusta. [17]

26. Kuten on todettu, RAPEXia koskevaan unionin oikeuteen kuuluvat nykyään yleinen tuoteturvallisuusdirektiivi, [18] markkinavalvonta-asetus [19] ja RAPEX-ohjeet. [20] Kaikkien näiden toimien perustana on SEUT 114 artikla.

12 RAPEX kattaa myös Euroopan talousalueesta tehdyn sopimuksen osapuolina olevat valtiot (Islanti, Liechtenstein ja Norja). RAPEX on lisäksi annettu myös kolmansien maiden ja kansainvälisten järjestöjen käyttöön Euroopan unionin kanssa tehtyjen asiaa koskevien kansainvälisten sopimusten mukaisesti. Ks. yleisen tuoteturvallisuusdirektiivin 12 artiklan 4 kohta.

13 Ks. tältä osin tuomio 26.1.2017, GGP Italy v. komissio (T-474/15, EU:T:2017:36, 12 kohta).

14 Ks. yhteisön järjestelmästä tietojen vaihtamiseksi nopeasti kulutustavaroiden käytöstä johtuvista vaaroista 2.3.1984 annettu neuvoston päätös 84/133/ETY (EYVL 1984, L 70, s. 15; oikaisu EYVL 1984, L 96, s. 44); yhteisön järjestelmästä tietojen vaihtamiseksi nopeasti kulutustavaroiden käytöstä johtuvista vaaroista 21.12.1988 annettu neuvoston päätös 89/45/ETY (EYVL 1989, L 17, s. 51) ja yhteisön järjestelmästä tietojen vaihtamiseksi nopeasti kulutustavaroiden käytöstä johtuvista vaaroista annetun neuvoston päätöksen 89/45/ETY muuttamisesta 29.6.1990 annettu neuvoston päätös 90/352/ETY (EYVL 1990, L 173, s. 49). Ks. lisäksi esim. Falke, J., ”The Community System for the Rapid Exchange of Information on Dangers Arising from the Use of Consumer Products” teoksessa Micklitz, H.-W., Roethe, T. ja Weatherill, S. (toim.), *Federalism and Responsibility: A Study on Product Safety Law and Practice in the European Community*, Graham & Trotman, Lontoo, 1994, s. 215-232 ja Howells, G. ja Wilhelmsson, T., *EC Consumer Law*, Ashgate, Oxford, 1997, s. 75-79.

15 Yleisestä tuoteturvallisuudesta 29.6.1992 annettu neuvoston direktiivi 92/59/EY (EYVL 1992, L 228, p. 24). Ks. erityisesti johdanto-osan 15. perustelukappale, 8 artikla ja liite (8 artiklassa säädettyä yhteisön nopeaa tietojenvaihtojärjestelmää koskevat yksityiskohtaiset menettelysäännöt).

16 Ks. Euroopan komissio, kertomus Euroopan parlamentille ja neuvostolle yleisestä tuoteturvallisuudesta 3 päivänä joulukuuta 2001 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2001/95/EY täytäntöönpanosta, COM(2021) 342 final, 30.6.2021, 2.4 ja 3 kohta.

17 Ks. Euroopan komissio, Safety Gate 2021 results: Modelling cooperation for health and safety of consumers in the European Union, 2022, saatavilla osoitteessa: https://ec.europa.eu/safety-gate/, s. 9 ja 13.

18 Yleisen tuoteturvallisuusdirektiivin korvaamisesta on tehty lainsäädäntöehdotus: ks. Euroopan komissio, ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi yleisestä tuoteturvallisuudesta, Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) N:o 1025/2012 muuttamisesta sekä neuvoston direktiivin 87/357/ETY ja Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2001/95/EY kumoamisesta (COM(2021) 346 final), 30.6.2021. Vaikka tässä ehdotuksessa RAPEXin nimi muutettaisiin Safety Gateksi (ks. ehdotuksen johdanto-osan 50 perustelukappale), sillä olisi edelleen samat piirteet kuin RAPEXilla (ks. perustelujen 5 kohta, s. 16).

19 Markkinavalvonta-asetusta on olennaisesti muutettu asetuksella 2019/1020, joka on osa komission tavaramarkkinoiden säädöspakettia (komission tiedonanto, tavaramarkkinoiden säädöspaketti: lujitetaan luottamusta sisämarkkinoihin, (COM(2017) 787 final), 19.12.2017). Asetuksella 2019/1020 korvataan erityisesti markkinavalvonta-asetuksen 15-29 artikla (ks. sen johdanto-osan seitsemäs perustelukappale ja 39 artiklan 1 kohdan 4 alakohta). Asetuksen 2019/1020 44 artiklan mukaan sitä sovelletaan kuitenkin 16.7.2021 lähtien. Kuten Itävallan hallitus on todennut, se ei näin ollen ole ajallisesti sovellettavissa käsiteltävässä asiassa. Kuten Itävallan hallitus ja komissio ovat todenneet istunnossa, siinä ei kuitenkaan tehdä käsiteltävän asian kannalta olennaisia muutoksia.

20 Nämä ohjeet ovat komission kolmannet tällaiset ohjeet ensinnäkin yhteisön nopean tietojenvaihtojärjestelmän (RAPEX) hallinnointia ja direktiivin 2001/95/EY 11 artiklan mukaisesti tehtäviä ilmoituksia koskevista ohjeista 29.4.2004 annetun komission päätöksen 2004/418/EY (EYVL 2004, L 151, s. 83) ja toiseksi direktiivin 2001/95 (yleisestä tuoteturvallisuudesta annettu direktiivi) 12 artiklan nojalla perustetun yhteisön nopean tietojenvaihtojärjestelmän (RAPEX) ja 11 artiklan nojalla perustetun ilmoitusmenettelyn hallinnointia koskevista ohjeista 16.12.2009 annetun komission päätöksen 2010/15/EU (EUVL 2010, L 22, s. 1) antamisen jälkeen. Tällaiset ohjeet eivät ole yleisen tuoteturvallisuusdirektiivin johdanto-osan 28 perustelukappaleen mukaan sitovia.

27. RAPEXin päätavoitteena on nopea tietojenvaihto jäsenvaltioiden ja komission välillä tilanteissa, jotka edellyttävät (muun kuin elintarvikkeena pidettävän) tuotteen osalta nopeaa toimintaa markkinoilla.[21] Sen tarkoituksena on estää onnettomuudet varoittamalla muiden jäsenvaltioiden täytäntöönpanoviranomaisia mahdollisesti vaarallisista tuotteista.[22] RAPEXilla on merkittävä tehtävä tuoteturvallisuuden alalla ja sillä erityisesti estetään ja rajoitetaan vakavan vaaran kuluttajien terveydelle ja turvallisuudelle aiheuttavien vaarallisten tuotteiden tarjontaa ja sitä kautta edesautetaan sisämarkkinoiden moitteetonta toimintaa ja korkeatasoista kuluttajansuojaa.[23]

28. RAPEX muodostuu useista osista, joihin kuuluvat oikeussäännöt, joissa säädetään järjestelmän toiminnasta (eli yleinen tuoteturvallisuusdirektiivi ja RAPEX-ohjeet), sähköinen RAPEX-sovellus, jonka avulla jäsenvaltiot ja komissio voivat vaihtaa tietoja nopeasti, kansalliset RAPEX-yhteyspisteet, jotka ovat vastuussa RAPEXin toiminnasta jäsenvaltioissa, ja RAPEX-verkkosivusto,[24] jossa esitetään tiivistelmät RAPEX-ilmoituksista ja viikottaiset päivitykset yleisölle.[25]

29. RAPEXin toiminnassa on seuraavat kolme vaihetta.[26] Ensinnäkin ilmoitusvaiheessa jäsenvaltion toimivaltaiset viranomaiset tekevät ilmoituksen, jonka kansallinen RAPEX-yhteyspiste toimittaa komissiolle. Toiseksi tarkistus- ja jakamisvaiheessa komissio tarkistaa kaikki ilmoitukset varmistaakseen, että ne ovat asianmukaisia ja täydellisiä, ja toimittaa ne sitten jäsenvaltioille sekä julkaisee ne lisäksi RAPEX-verkkosivuilla. Kolmanneksi jatkotoimien vaiheessa jäsenvaltiot RAPEX-ilmoituksen saatuaan tutkivat toimitetut tiedot ja ryhtyvät asianmukaisiin toimiin, joista ne myös ilmoittavat komissiolle.[27]

30. Yleisen tuoteturvallisuusdirektiivin 12 artiklan ja markkinavalvonta-asetuksen 22 artiklan mukaan jäsenvaltioiden on lähetettävä RAPEX-ilmoitus komissiolle, kun seuraavat neljä edellytystä täyttyvät.[28] Ensinnäkin *tuote* kuuluu yleisen tuoteturvallisuusdirektiivin tai markkinavalvonta-asetuksen soveltamisalaan. Toiseksi tuotteeseen *kohdistuu toimenpiteitä*, joiden tarkoituksena on estää tai rajoittaa tuotteen kaupan pitämistä tai mahdollista käyttöä taikka asettaa näille erityisehtoja ja jotka voidaan toteuttaa joko talouden toimijan aloitteesta (vapaaehtoiset toimenpiteet) tai jäsenvaltion viranomaisen määräyksestä (pakolliset toimenpiteet), kuten käsiteltävässä asiassa.[29] Kolmanneksi tuote aiheuttaa *vakavaa vaaraa*

[21] Ks. tältä osin yleisen tuoteturvallisuusdirektiivin johdanto-osan 27 perustelukappale ja liitteessä II oleva 2 kohta, markkinavalvonta-asetuksen johdanto-osan 30 perustelukappale ja RAPEX-ohjeiden liitteessä olevan II osan 3.5.1.a kohta.

[22] Ks. Howells ja Wilhelmsson, mainittu tämän ratkaisuehdotuksen alaviitteessä 14, s. 78.

[23] Ks. yleisen tuoteturvallisuusdirektiivin johdanto-osan neljäs perustelukappale, RAPEX-ohjeiden johdanto-osan 12 ja 13 perustelukappale ja liitteessä olevan II osan 1.1 kohta.

[24] Tämä verkkosivusto, jonka otsikkona on Safety Gate: tuoteturvallisuutta koskeva EU:n nopea tiedonvaihtojärjestelmä, on saatavilla osoitteesta: https://ec.europa.eu/safety-gate/.

[25] Ks. RAPEX-ohjeiden liitteessä olevan II osan 1.2 kohta.

[26] Ks. esim. komission tiedonanto, Sininen opas – EU:n tuotesääntöjen täytäntöönpano-opas 2022 (EUVL 2022, C 247, s. 1), 7.6.4 kohta.

[27] Ks. RAPEX-ohjeiden liitteessä olevan II osan 3.4 ja 4 kohta.

[28] RAPEX-ilmoitukset ovat näin ollen pakollisia unionin oikeuden nojalla, kun kyse on ”12 artiklan mukaisista ilmoituksista” ja ”22 artiklan mukaisista ilmoituksista”. Käsiteltävässä asiassa on kysymys tällaisesta (markkinavalvonta-asetuksen 22 artiklan mukaisesta) pakollisesta ilmoituksesta. On olemassa myös muunlaisia ilmoituksia, joista ei ole kyse käsiteltävässä asiassa (ks. RAPEX-ohjeiden liitteessä olevan II osan 3.1 kohta).

[29] Ks. yleisen tuoteturvallisuusdirektiivin 12 artiklan 1 ja 2 kohta sekä RAPEX-ohjeiden liitteessä olevan I osan 4.1 kohta.

kuluttajien terveydelle tai turvallisuudelle taikka markkinavalvonta-asetuksen osalta muille merkityksellisille yleisille eduille. Neljänneksi vakava vaara ylittää ilmoittavan jäsenvaltion alueen rajat ja sillä on näin ollen *rajatylittäviä vaikutuksia*.[30]

31. Käsiteltävän asian kannalta on merkityksellistä etenkin, että RAPEX-ilmoitusmenettelystä voidaan erottaa useita piirteitä. Ensinnäkin, kun jäsenvaltion toimivaltainen viranomainen markkinavalvonnan yhteydessä havaitsee nopeita toimenpiteitä edellyttävän vakavan riskin aiheuttavan tuotteen, tällaisen tuotteen osalta on järjestettävä palauttamismenettely, se on poistettava markkinoilta tai se on kiellettävä markkinoilla.[31]

32. Toiseksi, kun jäsenvaltio toteuttaa tai aikoo toteuttaa tällaisen toimenpiteen, sen on arvioitava, ulottuvatko toimenpiteen taustalla olevat syyt tai toimenpiteet vaikutukset sen alueen ulkopuolelle.[32] Jäsenvaltion on myös arvioitava, aiheutuuko tuotteesta vakavaa vaaraa, mikä merkitsee, että ennen kuin jäsenvaltio päättää lähettää RAPEX-ilmoituksen, sen on suoritettava riskinarviointi.[33]

33. Kolmanneksi, jos RAPEX-ilmoitukselle asetetut edellytykset täyttyvät, jäsenvaltion on ”välittömästi” lähetettävä ilmoitus komissiolle.[34] Ilmoittava jäsenvaltio toimittaa kaikki käytettävissä olevat tiedot, mukaan lukien erityisesti tuotteen tunnistamiseen tarvittavat tiedot.[35] RAPEX-ilmoitus, jonka jäsenvaltion asianomainen viranomainen on tehnyt,[36] toimitetaan yhtenäisellä ilmoituslomakkeella RAPEX-ohjeiden mukaisesti.[37] Jokaisen jäsenvaltion on perustettava yksi keskitetty RAPEX-yhteyspiste hoitamaan RAPEXia kansallisella tasolla.[38] Kansallinen RAPEX-yhteyspiste tarkistaa ja validoi toimivaltaisilta viranomaisilta saatujen tietojen täydellisyyden ennen RAPEX-ilmoituksen välittämistä komissiolle.[39]

34. RAPEX-ilmoitusten tulisi tältä osin sisältää monentyyppisiä tietoja, kuten tiedot, joiden avulla ilmoitettu tuote voidaan tunnistaa. Taustalla oleva ajatus on, että ”yksityiskohtaisilla ja täsmällisillä tuotteen tunnistetiedoilla on keskeinen merkitys markkinavalvonnassa ja täytäntöönpanossa, koska niiden avulla kansalliset viranomaiset voivat tunnistaa ilmoitetun tuotteen, erottaa sen muista samanlaisista tai samantyyppisistä tai samaan ryhmään kuuluvista tuotteista, joita on saatavilla markkinoilla, ja löytää kyseisen tuotteen markkinoilta ja toteuttaa

30 Ks. yleisen tuoteturvallisuusdirektiivin 12 artiklan 1 ja 2 kohta ja liitteessä II oleva 2 kohta sekä RAPEX-ohjeiden liitteessä olevan I osan 3–6 kohta ja II osan 2.1 kohta. Kun nämä edellytykset täyttyvät ja on lisäksi kyse vakavista olosuhteista (esim. tuote aiheuttaa hengenvaarallisen vaaran), ilmoitus luokitellaan kiireellisiä toimia edellyttäväksi ja siihen sovelletaan lyhyempiä määräaikoja: ks. RAPEX-ohjeiden liitteessä olevan II osan 3.1.1 kohta.

31 Ks. markkinavalvonta-asetuksen 20 artikla.

32 Ks. yleisen tuoteturvallisuusdirektiivin 12 artikla ja markkinavalvonta-asetuksen 22 artikla; ks. myös RAPEX-ohjeiden liitteessä olevan I osan 6.1 kohta, jossa todetaan, että ”kansallisia viranomaisia kannustetaan tulkitsemaan rajatylittäviä vaikutuksia koskevaa kriteeriä melko laajassa merkityksessä”.

33 Ks. yleisen tuoteturvallisuusdirektiivin 12 artikla ja markkinavalvonta-asetuksen 22 artikla; ks. myös RAPEX-ohjeiden liitteessä olevan I osan 5.1 ja 5.3 kohta, joissa todetaan, että III osan lisäyksessä 6 vahvistetaan riskinarviointimenetelmä, jota jäsenvaltioiden viranomaiset voivat käyttää tältä osin, ja että riskin arvioinnin helpottamiseksi on saatavilla erityistyökalu (RAG (Risk Assessment Guidelines) eli riskinarviointiohjeet), sekä 5.4 kohta, jossa todetaan, että riskinarvioinnin suorittaa tai tarkastaa asianomainen jäsenvaltion viranomainen, joka muun muassa toteutti asianmukaiset toimenpiteet.

34 Ks. yleisen tuoteturvallisuusdirektiivin 12 artiklan 1 kohta ja markkinavalvonta-asetuksen 22 artiklan 1 kohta. Jäsenvaltion on lähetettävä RAPEX-ilmoitus 10 päivän kuluessa siitä, kun asianomaiset toimenpiteet on toteutettu (ja kiireelliset ilmoitukset 3 päivän kuluessa), ja niiden on vahvistettava toimenpiteet, jos ilmoitus lähetettiin ennen toimenpiteistä päättämistä, 45 päivän kuluessa ilmoituksen toimittamisesta. Ks. yleisen tuoteturvallisuusdirektiivin liitteessä II oleva 4 kohta ja RAPEX-ohjeiden liitteessä olevan III osan lisäys 4.

35 Ks. yleisen tuoteturvallisuusdirektiivin liitteessä II oleva 3 kohta ja RAPEX-ohjeiden liitteessä olevan II osan 3.2.1 kohta.

36 Ks. RAPEX-ohjeiden liitteessä olevan II osan 3.4.1 ja 3.4.1.1 kohta.

37 Ks. yleisen tuoteturvallisuusdirektiivin liitteessä II oleva 3 kohta ja RAPEX-ohjeiden liitteessä olevan III osan lisäys 1.

38 Ks. RAPEX-ohjeiden liitteessä olevan II osan 5.1 kohta.

39 Ks. RAPEX-ohjeiden liitteessä olevan II osan 3.4.2 ja 5.1.2.e kohta.

asianmukaisia toimenpiteitä tai sopia niistä”.[40] Kuten RAPEX-ohjeissa korostetaan, ilmoitusten olisi tämän vuoksi oltava mahdollisimman täydellisiä ja kaikki ilmoituslomakkeen kentät olisi täydennettävä vaadituilla tiedoilla. Jos näitä tietoja ei ole saatavilla ilmoituksen toimitusajankohtana, tämä on mainittava ja selitettävä selvästi, ja kun puuttuvat tiedot tulevat saataville, ilmoittavan jäsenvaltion on ajantasaistettava ilmoituksensa.[41] RAPEX-ohjeissa olevan ilmoituksen mallin mukaan tietyt tuotetiedot – kuten tyyppi/mallinumero, eränumero/viivakoodi ja tuotteen ja sen pakkauksen kuvaus – ovat pakollisia tietoja, mikä tarkoittaa, että ne on lähtökohtaisesti täytettävä lomakkeeseen.[42]

35. Yleisen tuoteturvallisuusdirektiivin mukaan ilmoituksen tehnyt jäsenvaltio vastaa tiedoista.[43] Tästä syystä RAPEX-ohjeissa edellytetään, että ”ilmoittavan jäsenvaltion ja vastuullisen kansallisen viranomaisen on varmistettava, että kaikki RAPEX-sovelluksen kautta toimitetut tiedot ovat täsmälliset, jotta vältetään sekaannus EU:n markkinoilla saatavilla olevien samaan ryhmään tai tyyppiin kuuluvien samanlaisten tuotteiden kanssa”.[44]

36. Neljänneksi RAPEX-ilmoitusmenettelyssä komissio on lähinnä ”keskus”[45] tai ”viestien jakelija”[46] jäsenvaltioiden välillä. Sen on tarkistettava ”mahdollisimman nopeasti” kaikki RAPEX-ilmoitukset, jotta varmistetaan, että ne ovat asianmukaisia ja täydellisiä, ennen niiden välittämistä muille jäsenvaltioille.[47] Täydellisyyden osalta erityistä huomiota kiinnitetään RAPEX-ilmoituksen niihin osiin, jotka koskevat tuotteen tunnistamista.[48] Komissio myös julkaisee tiivistelmiä RAPEX-ilmoituksista RAPEX-verkkosivuilla ilmoittaakseen yleisölle tuotteista, joista aiheutuu vakavaa vaaraa.[49] RAPEX-ohjeissa kuitenkin todetaan, että komission toteuttamat toimet, kuten RAPEX-ilmoitusten validoiminen ja jakaminen ja niiden julkaiseminen RAPEX-verkkosivuilla, eivät merkitse vastuun ottamista välitetyistä tiedoista, vaan se jää ilmoittavalle jäsenvaltiolle.[50]

37. Lopuksi muiden jäsenvaltioiden on varmistettava asianmukaisten jatkotoimien toteuttaminen RAPEX-ilmoituksen saatuaan.[51] Niiden on tutkittava RAPEX-ilmoituksessa esitetyt tiedot ja ryhdyttävä asianmukaisiin toimiin selvittääkseen, onko tuotetta pidetty kaupan sen alueella, arvioidakseen, mitä estäviä tai rajoittavia toimenpiteitä olisi toteutettava, suorittaakseen tarvittaessa ylimääräisen riskinarvioinnin ja testauksen sekä kerätäkseen mahdolliset lisätiedot,

40 RAPEX-ohjeiden liitteessä olevan II osan 3.2.1.a kohta.

41 Ks. RAPEX-ohjeiden liitteessä olevan II osan 3.2.2 kohta.

42 Ks. RAPEX-ohjeiden liitteessä olevan III osan lisäys 1.

43 Ks. yleisen tuoteturvallisuusdirektiivin liitteessä II oleva 10 kohta.

44 RAPEX-ohjeiden liitteessä olevan II osan 3.2.4 kohta.

45 Falke, mainittu tämän ratkaisuehdotuksen alaviitteessä 14, s. 220.

46 Howells ja Wilhelmsson, mainittu tämän ratkaisuehdotuksen alaviitteessä 14, s. 79.

47 Yleisen tuoteturvallisuusdirektiivin liitteessä II oleva 5 kohta ja RAPEX-ohjeiden liitteessä olevan II osan 3.4.3 kohta. Komission on lähtökohtaisesti validoitava ja jaettava kaikki RAPEX-ilmoitukset viiden päivän kuluessa ilmoituksen vastaanottamisesta (ja kiireellisiä toimia edellyttävien ilmoitusten osalta kolmessa päivässä). Ks. RAPEX-ohjeiden liitteessä olevan III osan lisäys 5.

48 Ks. RAPEX-ohjeiden liitteessä olevan II osan 3.4.3.2 kohta.

49 Ks. RAPEX-ohjeiden liitteessä olevan II osan 3.4.5.1 kohta. Yleisen julkistamisen osalta on poikkeuksia ja ilmoittavat jäsenvaltiot voivat pyytää ilmoituksen salassapitoa: ks. RAPEX-ohjeiden liitteessä olevan II osan 3.4.5.2-3.4.5.5 kohta.

50 Ks. RAPEX-ohjeiden liitteessä olevan II osan 3.2.4 kohta.

51 Ks. yleisen tuoteturvallisuusdirektiivin liitteessä II oleva 6 kohta ja RAPEX-ohjeiden liitteessä olevan II osan 4.1 kohta.

joilla voi olla merkitystä muille jäsenvaltioille (esim. tiedot ilmoitetun tuotteen jakelukanavista).[52] Jäsenvaltiot ilmoittavat sitten komissiolle näiden jatkotoimien tulokset ja niistä seuraavat toimenpiteet jatkoilmoitusten muodossa.[53]

38. Käsiteltävässä asiassa esitettyjä ennakkoratkaisukysymyksiä on tutkittava tästä näkökulmasta.

B Vastuu RAPEX-ilmoitusten tietojen täsmällisyydestä

39. RAPEXia koskevan unionin oikeuden mukaan ilmoittava jäsenvaltio on vastuussa RAPEX-ilmoituksessa annetuista tiedoista ja sen on varmistettava niiden täsmällisyys (ks. tämän ratkaisuehdotuksen 33–36 kohta).

40. Samalla yleisen tuoteturvallisuusdirektiivin liitteessä II olevassa 5 kohdassa asetetaan osittain vastuuta myös komissiolle ja vaaditaan, että sen on tarkistettava ”mahdollisimman nopeasti” kaikki RAPEX-ilmoitukset, jotta varmistetaan, että ne ovat asianmukaisia ja täydellisiä (ks. tämän ratkaisuehdotuksen 36 kohta). Kuten Itävallan hallitus ja komissio ovat todenneet, on ilmeistä, että kysymys on kuitenkin suurimmaksi osaksi muodollisesta tarkistuksesta ja ettei se korvaa ilmoittavan jäsenvaltion ensisijaista vastuuta RAPEX-ilmoituksen täydellisyyden varmistamisessa.[54]

41. Ilmoituksen tehnyt jäsenvaltio vastaa ilmoitetuista tiedoista niin kauan kuin tiettyjä tuotteita koskeva RAPEX-ilmoitus on järjestelmässä ja sen on tiedotettava komissiolle sellaisista tapahtumista, jotka edellyttävät muutoksia RAPEX-ilmoitukseen.[55] Koska ilmoittavalla jäsenvaltiolla on täysi vastuu RAPEXin kautta välitetyistä tiedoista, RAPEX-ilmoitus voidaan poistaa pysyvästi tai väliaikaisesti ainoastaan kyseisen jäsenvaltion pyynnöstä.[56]

42. Edellä esitetyn perusteella unionin lainsäätäjä on tarkoittanut asettaa ilmoittavan jäsenvaltion ensisijaisesti vastuuseen RAPEXin kautta ilmoitettujen tietojen täsmällisyydestä ja myös kyseistä tuotetta koskevien tietojen täydellisyydestä. Ehdotan näin ollen, että unionin tuomioistuin vastaa näin toiseen ja kolmanteen ennakkoratkaisukysymykseen.

[52] Ks. RAPEX-ohjeiden liitteessä olevan II osan 3.4.6.1 ja 3.4.6.2 kohta.

[53] Ks. RAPEX-ohjeiden liitteessä olevan II osan 4.2 kohta. Jatkoilmoituksia koskee samankaltainen menettely kuin alkuperäisiä RAPEX-ilmoituksia. Jatkoilmoituksen esimerkiksi tekee toimivaltainen kansallinen viranomainen, kansallinen RAPEX-yhteyspiste tarkistaa ja validoi jatkoilmoituksen ennen sen toimittamista komissiolle ja komissio tarkistaa kaikki jatkoilmoitukset varmistaakseen, että ne ovat asianmukaisia ja täydellisiä ennen niiden jakamista jäsenvaltioille. Ks. RAPEX-ohjeiden liitteessä olevan II osan 4.2.4 ja 4.4 kohta.

[54] Oikeuskäytännöstä näyttäisi löytyvän jossain määrin tukea tälle kannalle. Ks. tältä osin tuomio 4.7.1989, Francesconi ym. v. komissio (326/86 ja 66/88, EU:C:1989:282, erityisesti 10-12 ja 23 kohta) ja julkisasiamies Lenzin ratkaisuehdotus yhdistetyissä asioissa Francesconi ym. v. komissio (326/86 ja 66/88, EU:C:1989:211, 7, 21, 22 ja 25 kohta). Tässä tuomiossa yhteisöjen tuomioistuin hylkäsi vahingonkorvauskanteen, joka perustui komission väitettyyn laiminlyöntiin julkistaa laimennettua viiniä koskevia tietoja, ja totesi, että jäsenvaltiot voivat aikaisemman RAPEXin käyttöön ottamista koskevan unioin lainsäädännön (ks. tämän ratkaisuehdotuksen alaviite 14) nojalla päättää toteuttaa kiireellisiä toimia estääkseen tuotteen markkinoinnin sellaisen vakavan ja välittömän vaaran vuoksi, joka tästä tuotteesta aiheutuu kuluttajien terveydelle tai turvallisuudelle, ja että komissio jakaa tällaiset tiedot. On myös ollut tapauksia, joissa oli kyse Euroopan unionia vastaan nostetuista vahingonkorvauskanteista ja jotka koskivat samankaltaista unionin elintarvikkeita ja rehuja koskevaa nopeaa hälytysjärjestelmää (RASFF) ja joissa on tässä yhteydessä todettu, että jäsenvaltiot ovat vastuussa annettujen tietojen täsmällisyydestä komission sijasta. Ks. tältä osin tuomio 10.3.2004, Malagutti-Vezinhet v. komissio (T-177/02, EU:T:2004:72, 43–67 kohta ja erityisesti 51 ja 52 kohta) (jossa hylättiin kantajan, jonka tuotteista oli tehty virheellinen ilmoitus, nostama kanne) ja tuomio 29.10.2009, Bowland Dairy Products v. komissio (T-212/06, EU:T:2009:419, 34–46 kohta, erityisesti 40 ja 41 kohta) (jossa hylättiin kanne, joka perustui siihen, että komission väitettiin kieltäytyneen antamasta lisäilmoitusta).

[55] Ks. RAPEX-ohjeiden liitteessä olevan II osan 3.2.3 kohta.

[56] Ks. RAPEX-ohjeiden liitteessä olevan II osan 3.4.7.1.2 ja 3.4.7.2.2 kohta.

C Oikeus hakea RAPEX-ilmoituksen täydentämistä RAPEXia koskevan unionin oikeuden nojalla

43. Jos ilmoittava jäsenvaltio on vastuussa ilmoitettujen tietojen täsmällisyydestä, esiin tulee kysymys siitä, onko talouden toimijoilla, joita asia koskee, oikeus hakea RAPEX-ilmoitusmenettelyssä jäsenvaltion toimivaltaisilta viranomaisilta RAPEX-ilmoituksen täydentämistä.

44. Funken esittämien väitteiden mukaan tällainen oikeus voidaan johtaa RAPEXia koskevasta unionin oikeudesta. Itävallan hallitus ja komissio ovat eri mieltä.

45. On kiistatonta, että RAPEXia koskevassa unionin oikeudessa ei nimenomaisesti säädetä tällaisesta oikeudesta.

46. Tällaista oikeutta osallistua RAPEX-ilmoitusmenettelyyn, jonka nojalla talouden toimija voisi hakea RAPEX-ilmoituksen täydentämistä, ei voida mielestäni johtaa RAPEXia koskevasta unionin oikeudesta eikä myöskään säännöksistä, joihin ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin viittaa kysymyksissään.

47. RAPEXia koskevasta unionin oikeudesta ilmenee, kuten Itävallan hallitus ja komissio ovat todenneet, että RAPEX-ilmoitusmenettely on tarkoitettu menettelyksi, johon osallistuvat jäsenvaltion toimivaltaiset viranomaiset ja komissio. Yleisen tuoteturvallisuusdirektiivin (12 artiklan) ja markkinavalvonta-asetuksen (22 artiklan) mukaan jäsenvaltion on välittömästi ilmoitettava komissiolle RAPEXia käyttäen, jos se toteuttaa tai päättää toteuttaa vapaaehtoisia tai pakollisia toimenpiteitä, joiden tarkoituksena on estää tai rajoittaa tuotteen kaupan pitämistä tai asettaa näille erityisehtoja sen vuoksi, että kyseinen tuote aiheuttaa vakavaa vaaraa (ks. tämän ratkaisuehdotuksen 30 ja 33 kohta).

48. On mahdollista, että talouden toimijat voivat toimittaa tiedot vaaraa aiheuttavista tuotteista erityistyökalua käyttäen (Product Safety Business Alert Gateway -järjestelmä) RAPEX-verkkosivustolla. Talouden toimijoiden toteuttamat riskinarvioinnit eivät kuitenkaan ole sitovia jäsenvaltion viranomaisille, joiden tulee suorittaa oma riskinarviointinsa ja jotka voivat siten tehdä erilaisen päätelmän.[57] RAPEX-ohjeissa todetaan tältä osin selvästi, että talouden toimijat eivät osallistu suoraan RAPEX-ilmoitusten toimittamiseen,[58] vaikka ne voivat osallistua siihen jossain määrin välillisesti. Talouden toimijat ovat kuitenkin velvollisia ilmoittamaan välittömästi toimivaltaisille viranomaisille kaikissa jäsenvaltioissa, joissa tuote on asetettu saataville, jos ne havaitsevat, että siitä aiheutuu vaaraa. Tällaisia tietoja koskevat RAPEX-ilmoitukset, joista seuraa kaikille jäsenvaltioille velvollisuus reagoida, vaihdetaan kuitenkin jäsenvaltioiden ja komission välillä.

49. Mielestäni RAPEXia koskevaa unionin oikeutta, olipa kyseessä yleinen tuoteturvallisuusdirektiivi, markkinavalvonta-asetus tai RAPEX-ohjeet (tai muu säädös[59]), ei ole näin ollen suunniteltu siten, että talouden toimijoita pyrittäisiin kohtelemaan osapuolina, joilla on tiettyjä oikeuksia RAPEX-ilmoitusmenettelyssä.

[57] Ks. RAPEX-ohjeiden liitteessä olevan II osan 3.3.1 kohta.

[58] Ks. RAPEX-ohjeiden liitteessä olevan II osan 3.3.1 kohta.

[59] On huomattava, että tuoteturvallisuusdirektiivin korvaamista koskeva lainsäädäntöehdotus tai markkinavalvonta-asetukseen asetuksella 2019/1020 tehdyt muutokset eivät muuttaisi tätä päätelmää: ks. tämän ratkaisuehdotuksen alaviite 18 ja 19.

50. Huomautan, että kuten oikeuskirjallisuudessa on todettu, on todellakin olemassa unionin tiedonvaihtojärjestelmiä, joita koskevassa lainsäädännössä nimenomaisesti annetaan asianomaisille henkilöille oikeus pyytää tietojen oikaisemista.[60] Mielestäni RAPEX ei kuitenkaan tällä hetkellä kuulu niihin.

51. Katson näin ollen, että ensimmäiseen ennakkoratkaisukysymykseen on vastattava, että talouden toimijan oikeutta hakea jäsenvaltion toimivaltaisilta viranomaisilta RAPEX-ilmoituksen täydentämistä ei voida johtaa RAPEXia koskevasta unionin oikeudesta.

52. Olen kuitenkin sitä mieltä, että talouden toimijat, joihin epätäydellisellä RAPEX-ilmoituksella on kielteisiä vaikutuksia, eivät jää vaille oikeussuojaa unionin oikeusjärjestyksessä. Niiden oikeus hakea RAPEX-ilmoituksen täydentämistä voidaan johtaa perussopimuksen määräyksistä, joissa kielletään jäsenvaltioita asettamasta kohtuuttomia kaupan esteitä.

D Oikeus hakea RAPEX-ilmoituksen täydentämistä perussopimusten nojalla

1. Epätäydellinen RAPEX-ilmoitus kaupan esteenä

53. Mielestäni epätäydellinen RAPEX-ilmoitus voisi Funken kaltaisen talouden toimijan näkökulmasta merkitä määrällisiä rajoituksia vaikutukseltaan vastaavaa toimenpidettä (jäljempänä vaikutukseltaan vastaava toimenpide), jos se rajoittaa tämän toimijan mahdollisuuksia saattaa turvallisia tuotteita, joilla se käy kauppaa, muiden jäsenvaltioiden markkinoille.

54. Tavaroiden vapaa liikkuvuus jäsenvaltioiden välillä on EUT-sopimuksen perusperiaate, joka ilmenee muun muassa SEUT 34 artiklan (ja SEUT 35 artiklan) jäsenvaltioiden välisiä tuonnin (ja viennin) määrällisiä rajoituksia ja kaikkia vaikutukseltaan vastaavia toimenpiteitä koskevasta kiellosta.[61]

55. Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan SEUT 34 ja SEUT 35 artiklalla on välitön oikeusvaikutus siten, että niissä myönnetään talouden toimijoille suhteessa jäsenvaltioihin oikeuksia, joihin ne voivat vedota tuomioistuimessa.[62]

56. Jos epätäydellistä RAPEX-ilmoitusta voidaan pitää vaikutukseltaan vastaavana toimenpiteenä, Funken kaltainen talouden toimija voisi näin ollen johtaa suoraan perussopimuksista oikeuden, johon se voi vedota tuomioistuimessa, pyytää, että tällaista toimenpidettä ei sovelleta sen

[60] Ks. tältä osin Eliantonio, M., ”Information Exchange in European Administrative Law: A Threat to Effective Judicial Protection?”, *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, nro 23, 2016, s. 531 ja *European Public Law*, erityisnumero, nro 20, 2014, s. 65. Niissä viitataan esimerkiksi toisen sukupolven Schengenin tietojärjestelmän (SIS II) perustamisesta, toiminnasta ja käytöstä 20.12.2006 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 1987/2006 (EUVL 2006, L 381, s. 4) 43 artiklaan ja toisen sukupolven Schengenin tietojärjestelmän (SIS II) perustamisesta, toiminnasta ja käytöstä 12.6.2007 tehdyn neuvoston päätöksen 2007/533/JHA (EUVL 2007, L 205, s. 63) 59 artiklaan, joissa säädetään, että ”kuka tahansa voi saattaa jäsenvaltion kansallisen lainsäädännön mukaan toimivaltaisen tuomioistuimen tai viranomaisen ratkaistavaksi vaatimuksen tietoihin pääsemiseksi, niiden oikaisemiseksi, poistamiseksi tai tiedoksisaamiseksi tai vahingonkorvauksen saamiseksi itseään koskevan kuulutuksen osalta”. Ks. myös Research Network on EU Administrative Law (ReNEUAL) Model Rules on EU Administrative Procedure, VI-19 artikla, ”Obligations to update, correct or delete data”, 2014, saatavilla osoitteessa http://reneual.eu.

[61] Ks. esim. tuomio 1.7.2014, Ålands Vindkraft (C-573/12, EU:C:2014:2037, 65 kohta) ja tuomio 18.6.2019, Itävalta v. Saksa (C-591/17, EU:C:2019:504, 119 kohta).

[62] Ks. SEUT 34 artiklan osalta tuomio 22.3.1977, Iannelli & Volpi (74/76, EU:C:1977:51, 13 kohta) ja tuomio 29.11.1978, Redmond (83/78, EU:C:1978:214, 66 ja 67 kohta). Jälkimmäisessä tuomiossa vahvistetaan myös SEUT 35 artiklan välitön oikeusvaikutus. Ks. tältä osin myös tuomio 3.3.2011, Kakavetsos-Fragkopoulos (C-161/09, EU:C:2011:110, 22 kohta).

liiketoimintaan. Epätäydellinen RAPEX-ilmoitus voi lakata olemasta vaikutuksiltaan vastaava toimenpide, jos sitä täydennetään. Talouden toimija voisi näin ollen johtaa oikeuden pyytää RAPEX-ilmoituksen täydentämistä suoraan perussopimuksista.

57. Itävallan hallitus ja komissio katsoivat, kun tätä asiaa tiedusteltiin niiltä istunnossa, ettei RAPEX-ilmoitusta voida pitää vaikutuksiltaan vastaavana toimenpiteenä. Funke väitti sen sijaan, että juuri RAPEX-ilmoituksilla heikennettiin suoraan sen oikeutta talouden toimijana myydä tuotteitaan muiden jäsenvaltioiden markkinoilla. Funke selitti tältä osin, ettei se voi myydä tuotteita, joista on tehty aiheettomia RAPEX-ilmoituksia, ja että tietojen julkaiseminen RAPEX-verkkosivustolla vaikutti kuluttajiin siten, etteivät he ostaneet näitä tuotteita.

58. On muistettava, että vakiintuneessa oikeuskäytännössä on katsottu tuomiosta Dassonville [63] lähtien, että määrällisiä rajoituksia vaikutukseltaan vastaavia toimenpiteitä koskeva kielto koskee kaikkia jäsenvaltioiden toimenpiteitä, jotka voivat tosiasiallisesti tai mahdollisesti rajoittaa unionin sisäistä kauppaa suoraan tai välillisesti.

59. SEUT 34 artiklassa tarkoitettuina määrällisiä rajoituksia vaikutukseltaan vastaavina toimenpiteinä on näin ollen pidettävä paitsi sellaisia jäsenvaltion toteuttamia toimenpiteitä, joilla on tarkoituksena kohdella epäedullisemmin toisista jäsenvaltioista tuotavia tuotteita, ja toimenpiteitä, joilla on tällainen vaikutus, myös kaikkia muita toimenpiteitä, joilla vaikeutetaan yhdestä jäsenvaltiosta peräisin olevien tuotteiden pääsyä toisen jäsenvaltion markkinoille. [64]

60. Epätäydellinen RAPEX-ilmoitus voi vaikeuttaa kaupankäyntiä turvallisilla tuotteilla, jotka se perusteettomasti kattaa. Juuri tästä syystä asiaa koskevassa unionin lainsäädännössä edellytetään, että ilmoitettujen tietojen on oltava mahdollisimman täsmällisiä ja täydellisiä (ks. tämän ratkaisuehdotuksen 33 ja 34 kohta). Tämän kansallisille viranomaisille asetetun velvollisuuden tarkoituksena on mahdollistaa se, että toisten jäsenvaltioiden kansalliset viranomaiset sekä talouden toimijat ja kuluttajat voivat yksilöidä tuotteen, jonka katsotaan aiheuttavan vaaraa, ja erottaa sen muista markkinoilla olevista samankaltaisista tuotteista, jotta vältetään esteiden asettaminen turvallisten tuotteiden kaupalle.

61. Nyt käsiteltävässä tilanteessa jo pelkästään sitä mahdollisuutta, että toisen jäsenvaltion talouden toimija voidaan saada Itävallan viranomaisten RAPEXin kautta toimittaman epätäydellisen ilmoituksen vuoksi luopumaan tuomasta maahan tuotteita, jotka on virheellisesti sisällytetty RAPEX-ilmoitukseen, tai saattamasta niitä markkinoille, on mielestäni pidettävä Funken kaltaisen talouden toimijan kannalta tavaroiden vapaan liikkuvuuden rajoituksena. [65]

62. On totta, ettei RAPEX-ilmoitus ole sellainen toimenpide, josta on tavallisesti kysymys SEUT 34 artiklaa koskevissa asioissa. Unionin tuomioistuin on yleensä käsitellyt maahantuovan jäsenvaltion toteuttamia toimenpiteitä. Käsiteltävän asian olosuhteissa tällaisen toimenpiteen olisivat voineet toteuttaa esimerkiksi Saksan viranomaiset, jotka olisivat RAPEX-ilmoituksen saatuaan kieltäneet kaikkien Funken maahantuomien ilotulitteiden myynnin Saksan markkinoilla. Funke mainitsi Saksan viranomaisten ryhtyneen joihinkin toimenpiteisiin muttei selventänyt niitä.

[63] Ks. tuomio 11.7.1974 (8/74, EU:C:1974:82, 5 kohta). Ks. myös esim. tuomio 10.2.2009, komissio v. Italia (C-110/05, EU:C:2009:66, 33 kohta) ja tuomio 15.7.2021, DocMorris (C-190/20, EU:C:2021:609, 34 kohta).

[64] Ks. esim. tuomio 10.2.2009, komissio v. Italia (C-110/05, EU:C:2009:66, 37 kohta) ja tuomio 18.6.2019, Itävalta v. Saksa (C-591/17, EU:C:2019:504, 121 kohta).

[65] Ks. esim. tuomio 20.9.2007, komissio v. Alankomaat (C-297/05, EU:C:2007:531, 53 kohta) ja tuomio 12.7.2012, Fra.bo (C-171/11, EU:C:2012:453, 22 kohta).

63. Katson, että jopa ilman mitään Saksan viranomaisten (edellä olevan esimerkin mukaisesti) toteuttamaa toimenpidettä asianomaiset talouden toimijat Saksassa (esimerkiksi jälleenmyyjät, joiden kanssa Funke oli liikesuhteissa) voisivat päättää olla tuomatta Funken tuotteita Saksaan pelkästään Itävallan viranomaisten antamien RAPEX-ilmoitusten vuoksi. Koska RAPEX-ilmoitukset ovat julkisesti saatavilla RAPEX-verkkosivustolla, monet kuluttajat voivat myös päättää olla ostamatta Funken maahantuomia ja eri jäsenvaltioiden markkinoille jakelemia tuotteita, mikä voisi puolestaan johtaa maahantuonnin vähentymiseen.

64. Itävallan hallitus ja komissio katsovat kuitenkin, että pelkästään se mahdollisuus, että epätäydellinen RAPEX-ilmoitus saattaa vaikuttaa maahantuontiin, on liian kaukainen, jotta tätä ilmoitusta voitaisiin sen vuoksi pitää vaikutukseltaan vastaavana toimenpiteenä.

65. Muistutan tältä osin vakiintuneesta oikeuskäytännöstä, jonka mukaan jo pelkästään se mahdollisuus, että tuotteita myydään vähemmän valtion toimenpiteen (tai toiminnan) vuoksi, on riittävää, jotta sitä voidaan pitää vaikutukseltaan vastaavana toimenpiteenä. Klassisena esimerkkinä yhteisöjen tuomioistuin katsoi tuomiossa komissio v. Irlanti ("Osta irlantilaista" -kampanja),[66] että Irlannin hallituksen tukema mainoskampanja, jolla kannustettiin sen kansalaisia ostamaan irlantilaisia tavaroita, rajoitti tavaroiden vapaata liikkuvuutta, koska siksi, että kampanja oli omiaan vaikuttamaan kauppiaiden ja kuluttajien käyttäytymiseen kyseisen jäsenvaltion alueella, sen mahdollista vaikutusta tuonteihin voitiin verrata sitovista toimista aiheutuviin vaikutuksiin. Lisäksi tuomiossa AGM-COS.MET[67] valtion syyksi luettujen virkamiehen lausumien, joiden mukaan tietyt tuotteet olivat erittäin vaarallisia ja unionin sovellettavan yhdenmukaistamista koskevan lainsäädännön vaatimusten vastaisia, katsottiin olevan omiaan rajoittamaan ainakin välillisesti ja mahdollisesti kyseisten tuotteiden markkinoille saattamista, ja niitä pidettiin näin ollen SEUT 34 artiklassa tarkoitettuna kaupan rajoituksena.

66. Tästä seuraa, että epätäydellistä RAPEX-ilmoitusta voidaan pitää vaikutukseltaan vastaavana toimenpiteenä.

2. Tehokas oikeussuoja väitettyjä vaikutukseltaan vastaavia toimenpiteitä vastaan

67. Kaikkia kaupan esteitä ei ole kielletty. Ne ovat sallittuja, jos niitä voidaan perustella hyväksyttävällä tavoitteella ja jos toimenpiteet eivät ole suhteettomia tähän tavoitteeseen nähden.

68. Vaikka kuluttajien terveyden ja turvallisuuden suojeleminen on varmasti hyväksyttävä tavoite, jolla RAPEX-ilmoituksia voidaan perustella, sillä ei välttämättä voida perustella epätäydellisiä ilmoituksia. Vaikka täsmällisellä RAPEX-ilmoituksella estetään vahinkojen aiheutuminen kuluttajien terveydelle ja turvallisuudelle, epätäydellisellä RAPEX-ilmoituksella saatetaan rajoittaa tuotteiden, joista ei aiheudu vakavaa vaaraa, markkinoille saattamista. Epätäydellinen RAPEX-ilmoitus voi näin ollen mielestäni merkitä kiellettyä vaikutuksiltaan vastaavaa toimenpidettä, jos sillä asetetaan suhteettomia esteitä turvallisten tuotteiden, jotka on virheellisesti sisällytetty ilmoitukseen, kaupalle.

69. Tämän mahdollisuuden vuoksi talouden toimijan on voitava saattaa asiansa sellaisen tuomioistuimen käsiteltäväksi, jolla on toimivalta tarkistaa, onko epätäydellinen RAPEX-ilmoitus perusteltu.

66 Ks. tuomio 24.11.1982 (249/81, EU:C:1982:402, erityisesti 27–30 kohta).

67 Ks. tuomio 17.4.2007 (C-470/03, EU:C:2007:213, erityisesti 56-60 ja 65 kohta).

70. Itävallan RAPEX-yhteyspisteen edustaja selvitti istunnossa, että tuotantovuotta, joka Funken mukaan puuttui RAPEX-ilmoituksista, ei voitu löytää kyseisistä tuotteista. Sitä ei näin ollen voitu ilmoittaa näissä ilmoituksissa. Se väitti lisäksi, ettei tällaisilla tiedoilla ole merkitystä arvioitaessa kyseisten ilotulitteiden riskitasoa. Tuotteessa oleva virhe (käsiteltävässä asiassa liian lyhyt sytytyslanka) osoittaa sen mielestä, että valvonta on tuotantomaassa riittämätöntä, jolloin tällaiset tuotteet ovat yleisesti vaarallisia tuotantovuodesta riippumatta.

71. Asia voi hyvinkin olla näin. Tällaisia kysymyksiä on kuitenkin arvioitava ja niistä on päätettävä asianmukaisessa elimessä jäsenvaltioissa, ja tuomioistuimen on myös väistämättä voitava valvoa kansallisten hallintoviranomaisten päätösten laillisuutta. Ei voida olettaa, kuten komissio on väittänyt, että jäsenvaltiot toimittavat aina pelkästään täsmällisiä ja täydellisiä tietoja ja että RAPEXin kaltainen järjestelmä on tästä takeena.

72. Oikeus saattaa asia sellaisen tuomioistuimen, jolla on riittävä toimivalta antaa ratkaisu siitä, onko talouden toimijoiden unionin oikeuteen perustuvia oikeuksia väitetyllä tavalla loukattu, käsiteltäväksi seuraa tehokasta oikeussuojaa koskevasta periaatteesta, joka on nykyään vahvistettu Euroopan unionin perusoikeuskirjan (jäljempänä perusoikeuskirja) 47 artiklassa. Se on unionin oikeusjärjestyksen mukaisen oikeusvaltioperiaatteen ytimessä.

73. Komissio väittää kuitenkin, että se, että talouden toimijan sallitaan hakea epätäydellisen RAPEX-ilmoituksen täydentämistä, ei ole tarpeen tehokasta oikeussuojaa koskevan vaatimuksen täyttämiseksi. Komission mielestä on riittävää, että toimija, jolle on aiheutunut vahinkoa epätäydellisen RAPEX-ilmoituksen vuoksi, voi nostaa vahingonkorvauskanteen ilmoittavaa jäsenvaltiota vastaan.

74. En ole samaa mieltä. Vahingonkorvauskanne ei mielestäni vaikuttaisi olevan perusoikeuskirjan 47 artiklassa tarkoitettu tehokas oikeussuojakeino tässä tilanteessa.[68]

75. Ensinnäkin tuomioistuimen ratkaisu todennäköisesti annettaisiin, kuten Funke huomauttaa, vuosien päästä. Vielä tärkeämpää on, että vahingonkorvauksesta annettavalla ratkaisulla ei olisi suoraa ja konkreettista vaikutusta kyseiseen virheelliseen RAPEX-ilmoitukseen. Sillä ei toisin sanoen poistettaisi perusteetonta kaupan estettä. Talouden toimija olisi tällä välin voinut menettää liiketoimintansa. Koska tällainen vahingonkorvauskanne perustuisi lisäksi siihen, että jäsenvaltio on väitetysti rikkonut unionin oikeutta (valtion korvausvastuuta koskeva periaate), tiukkojen edellytysten tulisi täyttyä (eli unionin oikeussäännön, jonka tarkoituksena on antaa oikeuksia yksityisille, riittävän ilmeinen rikkominen ja välitön syy-yhteys aiheutuneeseen vahinkoon[69]), mikä tosiasiassa näyttäisi johtavan siihen, että myönnettyjä oikeuksia koskevan kysymyksen osalta palataan takaisin lähtöpisteeseen.

[68] Ks. tältä osin julkisasiamies Kokottin ratkaisuehdotus yhdistetyissä asioissa Luxemburgin valtio (Tietopyyntöjä koskeva oikeussuoja verolainsäädännössä) (C-245/19 ja C-246/19, EU:C:2020:516, 102 kohta), jossa todettiin, että myöskään jäsenvaltion vahingonkorvausvastuuta koskevaan myöhempään menettelyyn liittyvä liitännäinen oikeussuojakeino ei ole perusoikeuskirjan 47 artiklassa tarkoitettu tehokas oikeussuojakeino, koska tällä oikeussuojakeinolla, jolle on lisäksi asetettu muita edellytyksiä, ei voida estää kyseisten kantajien perusoikeuksien loukkaamista vaan ainoastaan hyvittää aiheutunut vahinko ja koska pelkästään toissijaiset vahingonkorvausmahdollisuudet eivät ole tehokas oikeussuojakeino. On totta, että unionin tuomioistuin totesi tuomiossaan, että tässä erityistapauksessa tietyn yksityisen mahdollisuus nostaa kanne tuomioistuimessa saadakseen todetuksi, että hänelle unionin oikeudessa taattuja oikeuksia on loukattu, ja saada korvausta vahingosta, joka hänelle on aiheutunut kyseisestä loukkauksesta, takaa tälle tehokkaan oikeussuojan. Ks. tuomio 6.10.2020, Luxemburgin valtio (Tietopyyntöjä koskeva oikeussuoja verolainsäädännössä) (C-245/19 ja C-246/19, EU:C:2020:795, 101 kohta). Olen kuitenkin sitä mieltä, että käsiteltävässä asiassa tällainen oikeussuojakeino ei ole tehokas.

[69] Ks. esim. tuomio 5.3.1996, Brasserie du pêcheur ja Factortame (C-46/93 ja C-48/93, EU:C:1996:79, 51 kohta) ja tuomio 28.6.2022, komissio v. Espanja (Lainsäätäjän syyksi luettava unionin oikeuden rikkominen) (C-278/20, EU:C:2022:503, 31 kohta).

76. Koska unionin oikeuden mukaan on pakollista, että toimenpide, joka väitetysti merkitsee jäsenvaltion asettamaa perusteetonta kaupan estettä, voidaan riitauttaa suoraan tuomioistuimessa, tätä oikeutta ei voida korvata tehokkaasti vahingonkorvauskanteella.

77. Lopuksi, toisin kuin Itävallan hallitus väittää, se, että tunnustetaan talouden toimijan oikeus hakea RAPEX-ilmoituksen täydentämistä, ei mielestäni ole vastoin RAPEXin tavoitetta, joka koskee nopean tietojenvaihdon mahdollistamista muiden vaarallisten tuotteiden kuin elintarvikkeiden osalta jäsenvaltioiden ja komission välillä.

78. Ehdottamani ratkaisun mukaan talouden toimijalle ei anneta mahdollisuutta osallistua RAPEX-ilmoitusmenettelyyn osapuolena tai estää ilmoituksen tekemistä pyytämällä sen täydentämistä. Sillä ainoastaan tunnustetaan oikeus, joka kuuluu kaikille talouden toimijoille perussopimusten nojalla ja jonka mukaan jäsenvaltiot eivät saa asettaa perusteettomia rajoituksia niiden kaupankäynnille. Tämä velvollisuus on muotoiltu konkreettisesti RAPEXia koskevassa lainsäädännössä vaatimuksella, jonka mukaan järjestelmän kautta lähetettävien tietojen olisi oltava mahdollisimman täsmällisiä ja täydellisiä. Talouden toimijan valituksen, joka koskee lähetettyjen tietojen epätäydellisyyttä, käsittely voi johtaa toimivaltaisen viranomaisen päätökseen täydentää ilmoitusta tai siitä kieltäytymiseen, jolle on oltava järkevä selitys. Päätös täydentää ilmoitusta kuuluu edelleen jäsenvaltion viranomaisten toimivaltaan.

79. Sen, että viranomaisten on käsiteltävä talouden toimijan hakemus, joka koskee ilmoituksen täydentämistä, ja vastattava siihen, ei voida katsoa olevan ristiriidassa RAPEXin tavoitteiden kanssa. Talouden toimijoiden oikeuden, jonka nojalla ne voivat hakea (post festum) RAPEX-ilmoituksen täydentämistä, tunnustaminen näyttää mielestäni sitä vastoin edistävän tämän järjestelmän tehokkuutta. Sillä varmistettaisiin, että oikeat tuotteet tunnistetaan ja jäljitetään kaikissa jäsenvaltioissa, jotka voivat sen jälkeen ryhtyä asianmukaisiin toimiin.

80. Edellä esitettyjen syiden perusteella katson näin ollen, että talouden toimijan oikeus hakea RAPEX-ilmoituksen täydentämistä voidaan johtaa perussopimuksen määräyksistä, joissa kielletään jäsenvaltioita asettamasta perusteettomia kaupan esteitä. Talouden toimijan, jonka täydentämistä koskevan hakemuksen toimivaltainen viranomainen on hylännyt, on voitava riitauttaa tämä hylkääminen tuomioistuimessa ja väittää, että epätäydellinen ilmoitus on perusteeton kaupan este. Tehokkain tapa tällaisen esteen poistamiseen on ilmoituksen täydentäminen.

E Seuraukset

81. Jäljellä on kysymys siitä, mitä seurauksia on ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen kannalta käsiteltävän asian olosuhteissa sillä, että talouden toimijan oikeus hakea RAPEX-ilmoituksen täydentämistä tunnustetaan unionin oikeuden nojalla.

82. Kuten unionin tuomioistuin on jatkuvasti katsonut, yhdenmukaisen tulkinnan periaate edellyttää, että kansalliset tuomioistuimet tekevät toimivaltansa rajoissa kaiken mahdollisen ottamalla huomioon kansallisen oikeuden kokonaisuudessaan ja soveltamalla siinä hyväksyttyjä tulkintatapoja taatakseen unionin oikeuden täyden tehokkuuden ja päätyäkseen ratkaisuun, joka on sillä tavoitellun päämäärän mukainen.[70]

[70] Ks. esim. tuomio 24.1.2012, Dominguez (C-282/10, EU:C:2012:33, 27 kohta) ja tuomio 13.7.2016, Pöpperl (C-187/15, EU:C:2016:550, 43 kohta).

83. Itävallan hallitus totesi tältä osin, että kun henkilöllä on Itävallan hallintomenettelylain mukaan oikeus suoraan sovellettavan unionin oikeuden säännöksen tai määräyksen nojalla pyytää hallintoviranomaista toimimaan tietyllä tavalla, kyseisen viranomaisen on, jollei se hyväksy tätä pyyntöä, tehtävä tästä päätös. Tästä näyttäisi seuraavan, että sen tunnustaminen, että talouden toimijalla on perussopimuksiin perustuva oikeus hakea RAPEX-ilmoituksen täydentämistä, muuttaisi Itävallan hallintomenettelylain mukaisten mahdollisten oikeussuojakeinojen arviointia. Sitä, että toimivaltainen viranomainen kieltäytyi käsittelemästä Funken hakemusta, voitaisiin näin ollen pitää hallintotoimena, mikä puolestaan mahdollistaisi sen tuomioistuinvalvonnan Itävallan oikeuden nojalla.

84. Tässä tilanteessa unionin oikeuden vaatimusten mukainen tulkinta on mielestäni mahdollinen. Kansallisten tuomioistuinten ja unionin tuomioistuimen välisen ennakkoratkaisumenettelyssä noudatettavan tehtävänjaon mukaisesti tämän varmistaminen on kuitenkin ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen tehtävänä.

V Ratkaisuehdotus

85. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että unionin tuomioistuin vastaa Verwaltungsgerichtshofin esittämiin ennakkoratkaisukysymyksiin seuraavasti:

Yleisestä tuoteturvallisuudesta 3.12.2001 annettua Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviä 2001/95/EY, erityisesti sen 12 artiklaa ja liitettä II, tuotteiden kaupan pitämiseen liittyvää akkreditointia ja markkinavalvontaa koskevista vaatimuksista ja neuvoston asetuksen (ETY) N:o 339/93 kumoamisesta 9.7.2008 annettua Euroopan parlamentin ja neuvoston asetusta (EY) N:o 765/2008, erityisesti sen 20 ja 22 artiklaa, sekä yleisestä tuoteturvallisuudesta annetun direktiivin 2001/95/EY 12 artiklan nojalla perustetun Euroopan unionin nopean tietojenvaihtojärjestelmän (RAPEX) ja siihen liittyvän ilmoitusjärjestelmän hallinnointia koskevista ohjeista 8.11.2018 annettua komission täytäntöönpanopäätöstä (EU) 2019/417

on tulkittava siten, että ilmoittava jäsenvaltio on ensisijaisesti vastuussa RAPEX-ilmoitusmenettelyn kautta ilmoitettujen tietojen täsmällisyydestä mutta että talouden toimijan oikeutta hakea RAPEX-ilmoituksen täydentämistä ei voida suoraan johtaa näistä säännöksistä.

Tällainen oikeus voidaan kuitenkin johtaa SEUT 34 artiklassa vahvistetusta määrällisiä rajoituksia vaikutukseltaan vastaavien toimenpiteiden kiellosta.

Jäsenvaltioilla on velvollisuus antaa oikeussuojaa kaikille talouden toimijoille, jotka väittävät, että epätäydellinen RAPEX-ilmoitus merkitsee niiden osalta perusteetonta kaupan estettä.