Сборник съдебна практика

ЗАКЛЮЧЕНИЕ НА ГЕНЕРАЛНИЯ АДВОКАТ
Т. ĆАРЕТА
представено на 1 декември 2022 година [1]

Дело C-626/21

Funke Sp. z o.o.
встъпила страна:
Landespolizeidirektion Wien

(Преюдициално запитване от Verwaltungsgerichtshof (Върховен административен съд, Австрия)

„Преюдициално запитване — Сближаване на законодателствата — Директива 2001/95/ЕО — Обща безопасност на продуктите — Система на Европейския съюз за бърз обмен на информация (RAPEX) за опасни нехранителни продукти — Решение за изпълнение (ЕС) 2019/417 — Насоки за RAPEX — Регламент (ЕО) № 765/2008 — Надзор на пазара — Директива 2013/29/ЕС — Пускане на пазара на пиротехнически изделия — Право на икономически оператор за допълване на нотификация в системата RAPEX — Член 34 ДФЕС — Свободно движение на стоки — Мярка с равностоен на количествено ограничение ефект“

I. Въведение

1. Движението на стоки, улеснено от вътрешния пазар, означава, че опасните продукти могат лесно да стигнат до потребителите в много държави членки. За да реагира на подобни ситуации, Европейският съюз е създал системата RAPEX [2] — своята версия на „три кълба дим, изпратени с димни сигнали“ [3].

2. Накратко, в рамките на системата RAPEX държава членка, която открие, че на нейния пазар е пуснат опасен продукт, нотифицира другите държави членки чрез Европейската комисия. Настоящото дело се отнася до тази система, и по-конкретно до правата на икономическите оператори да се намесят в тази система, ако стоките, с които търгуват, са били предмет на такава нотификация.

[1] Език на оригиналния текст: английски.

[2] RAPEX е абревиатура, обозначаваща Системата на Европейския съюз за бърз обмен на информация. Нейните характеристики ще бъдат обяснени по-подробно по-долу (вж. т. 24—37 от настоящото заключение).

[3] Индианците са използвали димни сигнали за предаване на информация на големи разстояния. Три кълба дим означавали, че има някаква опасност, която застрашава изпратилия сигнала.

3. Стоките, които се разглеждат в настоящото дело, са пиротехнически батерии, т.е. шумни фойерверки, внесени в Европейския съюз от Китай чрез Funke z.o.o., жалбоподателя в главното производство. Те са продавани чрез различни дистрибутори в няколко държави членки, включително в Австрия.

II. Фактите по главното производство, преюдициалните въпроси и производството пред Съда

4. Настоящото дело е образувано по преюдициално запитване, отправено от Verwaltungsgerichtshof (Върховен административен съд, Австрия).

5. Според преюдициалното запитване при извършване на надзор на пазара по отношение на дистрибутор на пиротехнически изделия в съответствие с приложимото австрийско право [4] Landespolizeidirektion Wien (Дирекция на полицията на провинция Виена, Австрия, наричана по-нататък „LPD“) установява, че някои видове фойерверки, които се съхраняват от този дистрибутор, не са безопасни за потребителите. С административно решение LPD налага на дистрибутора забрана за продажба на тези изделия и разпорежда тяхното изземване (наричани по-нататък „административните мерки, наложени на дистрибутора“).

6. Впоследствие LPD, като компетентен орган за надзор на пазара в Австрия за този вид стоки, започва процедура за нотифициране чрез RAPEX. Чрез националното звено за контакт по системата RAPEX LPD подава три отделни нотификации (наричани по-нататък „нотификациите по RAPEX“). След проверка Комисията препраща тези нотификации на държавите членки.

7. Funke Sp. z o.o. (наричано по-нататък „Funke“) — дружество, установено в Полша, е вносител на фойерверките, за които се отнасят нотификациите по RAPEX.

8. Funke счита, че тези нотификации, предадени чрез RAPEX, не описват правилно продуктите, които са предмет на административните мерки, наложени на дистрибутора. Поради това с писмо от 30 април 2020 г. Funke подава искане до LPD нотификациите по RAPEX да бъдат допълнени, като се добавят партидните номера на съответните продукти. Както е обяснено по време на заседанието пред Съда, по този начин то всъщност е поискало да бъде посочена годината на производство (2017 г.) на въпросните фойерверки [5]. Освен това Funke иска да получи достъп до преписката на процедурата за нотифициране чрез RAPEX, и по-специално до класификацията на риска на изделията, обхванати от тези нотификации.

9. На 29 юни 2020 г. LPD отхвърля исканията на Funke като недопустими на основание, че Funke не се счита за страна в производството. Funke подава жалба.

[4] Bundesgesetz, mit dem polizeiliche Bestimmungen betreffend pyrotechnische Gegenstände und Sätze sowie das Böllerschießen erlassen werden (Федерален закон за въвеждане на полицейски разпоредби относно пиротехническите изделия и вещества и стрелбата с оръдие (Pyrotechnikgesetz 2010 — PyroTG 2010“).

[5] В писменото си становище Funke допълнително твърди, че в рамките на задължението си да попълни полето за описание на продукта и опаковката, LPD е трябвало да включи в нотификациите по RAPEX и външната опаковка на Peng 1 и Peng 2, отнасяща се до продуктите, и че LPD не е отчела факта, че точното наименование на продукта или типа продукт е „генератор на звукови тонове“.

10. Както е посочено в акта за преюдициално запитване, Verwaltungsgericht Wien (Административен съд Виена, Австрия) отхвърля исканията на Funke. Според този съд нотификациите в RAPEX не представляват административни решения, а реални действия (обикновени административни действия). Съгласно австрийското право само лицата, които твърдят, че правата им са били нарушени от решение на административен орган, могат да подадат жалба до административния съд на основание незаконосъобразност. Този съд обаче счита, че австрийската правна система не предвижда право на икономически оператори като Funke да предявяват искания за допълване на нотификацията по RAPEX или достъп до преписката. Този съд също така счита, че в съответното право на Съюза нищо не дава основание да се приеме, че Funke би имало право на искане или на статут на страна в процедурата за нотифициране чрез RAPEX.

11. Жалбата, подадена от Funke срещу това решение пред Verfassungsgerichtshof (Конституционен съд, Австрия), е препратена на Verwaltungsgerichtshof (Върховен административен съд, Австрия), който е запитващата юрисдикция по настоящото дело.

12. Запитващата юрисдикция иска да се установи дали от съответното право на Съюза относно RAPEX пряко произтичат право на икономическия оператор да направи искане за допълване на нотификация в RAPEX, както и достатъчна съдебна защита на икономическия оператор срещу вреди, произтичащи от нотификацията по RAPEX. Този съд обяснява, че според него икономическият оператор няма право да иска допълване на нотификация в RAPEX, която счита за непълна, като процедурата за нотифициране чрез RAPEX се провежда изключително между Комисията и органите на държавите членки, без да се предоставят собствени права на икономическите оператори.

13. Ако все пак такова право съществува, запитващата юрисдикция иска да се установи кой орган е отговорен да се произнесе по искането на икономическия оператор за допълване на нотификацията по RAPEX. Тя счита, че едни разпоредби на правото на Съюза предполагат, че органът на държавата членка е компетентен да се произнесе по такива искания (предвид факта, че този орган носи отговорност за предоставената информация), докато други предполагат, че Комисията има съответната компетентност (предвид факта, че Комисията проверява правилността и пълнотата на нотификациите по RAPEX).

14. Освен това запитващата юрисдикция поставя въпроса дали административните мерки, наложени на дистрибутора (а не на Funke като вносител), следва да се считат за начален момент на процедурата за нотифициране чрез RAPEX. Ако двете процедури се разглеждат като едно цяло, според нея по отношение на дистрибутора може да се признае право на обжалване на нотификацията. За нея това все пак няма да предостави никакво право на вносител като Funke, който не е адресат на първоначалното административно решение. Запитващата юрисдикция иска да се установи дали такава съдебна защита е достатъчна съгласно правото на Съюза.

15. При тези обстоятелства Verwaltungsgerichtshof (Върховен административен съд) решава да спре главното производство и да отправи към Съда следните преюдициални въпроси:

„Трябва ли

— Директива 2001/95/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 3 декември 2001 година относно общата безопасност на продуктите (ОВ L 11, 2002 г., стр. 4; Специално издание

на български език, 2007 г., глава 15, том 8, стр. 52), в изменената с Регламент (ЕО) № 765/2008 [на Европейския парламент и на Съвета от 9 юли 2008 г. (ОВ L 218, 2008 г., стр. 30)] и с Регламент (ЕО) № 596/2009 [на Европейския парламент и на Съвета от 18 юни 2009 г. (ОВ L 188, 2009 г., стр. 14)] редакция, и по-специално член 12 от нея и приложение II към нея,

— Регламент (ЕО) № 765/2008 на Европейския парламент и на Съвета от 9 юли 2008 година за определяне на изискванията за акредитация и надзор на пазара във връзка с предлагането на пазара на продукти и за отмяна на Регламент (ЕИО) № 339/93 [(ОВ L 218, 2008 г., стр. 30)], и по-специално членове 20 и 22 от него, както и

— Решение за изпълнение (ЕС) 2019/417 на Комисията от 8 ноември 2018 година за въвеждане на насоки за управлението на системата на Европейския съюз за бърз обмен на информация „RAPEX“, създадена съгласно член 12 от Директива 2001/95/ЕО относно общата безопасност на продуктите, и нейната система за нотифициране [(ОВ L 73, 2019 г., стр. 121)], да се тълкуват в смисъл, че

1. от тези разпоредби пряко произтича правото на икономическия оператор да иска допълване на нотификация в RAPEX;

2. компетентна за вземането на решение по такова искане е [Комисията],

   или

3. компетентен за вземането на решение по такова искане е органът на съответната държава членка;

   (При утвърдителен отговор на третия въпрос)

4. (националната) съдебна защита срещу такова решение е достатъчна, когато не се предоставя на всички, а само на засегнатия от (задължителната) мярка икономически оператор срещу предприетата от органа (задължителна) мярка?“.

16. Funke, австрийското правителство и Комисията представят писмени становища пред Съд. На 21 септември 2022 г. е проведено съдебно заседание, на което тези страни представят устни становища.

III. Приложимо право

17. Запитващата юрисдикция иска тълкуване на следните актове от правото на Съюза, свързани с RAPEX, които ще наричам общо „правото на Съюза, свързано с RAPEX“:

Директива 2001/95/ЕО (наричана по-нататък „Директивата относно общата безопасност на продуктите“) [6];

[6] Съществува законодателно предложение за замяна на тази директива. Вж. допълнително бележка под линия 18 към настоящото заключение.

Регламент № 765/2008 (наричан по-нататък „Регламентът за надзор на пазара“)[7]; и

Решение за изпълнение 2019/417 (наричано по-нататък „Насоките за RAPEX“)[8].

18. Тези разпоредби са приложими към разглежданите в настоящото дело фойерверки по силата на Директива 2013/29/ЕС за пиротехническите изделия (наричана по-нататък „Директивата за пиротехническите изделия“)[9].

19. Както ще покаже моят анализ, разпоредбите на Договора, свързани със свободното движение на стоки, също са от значение за настоящото дело.

IV. Анализ

20. Въпросите, поставени по настоящото дело, произтичат от особеностите на австрийското административно право. Както е обяснено от австрийското правителство по време на заседанието, счита се, че по искането на дадено лице към административен орган е налице произнасяне с „административен акт“, ако лицето е имало право по отношение на този орган. В такъв случай това лице има и право да подаде жалба пред административен съд срещу решението, с което административният орган се е произнесъл по неговото искане. Ако пък лицето не е имало такова право, произнасянето на административния орган не се счита за административен акт и не подлежи на съдебен контрол.

21. Ето защо с първия въпрос запитващата юрисдикция по същество иска да се установи дали съгласно приложимото право на Съюза икономически оператор като Funke има право да поиска допълване на нотификацията по RAPEX като страна в тази процедура. С втория и третия въпрос запитващата юрисдикция иска да установи дали органът, който отговаря за точността на информацията, е органът на държавата членка, или Комисията. Ако се установи, че икономическият оператор има право да поиска от органа на държавата членка допълване на нотификацията по RAPEX, тогава отказът на LPD да разгледа искането на Funke за допълване на нотификациите по RAPEX подлежи на съдебен контрол от австрийските административни съдилища.

22. Четвъртият преюдициален въпрос е по-неясен. Като се има предвид, че процедурата за нотифициране чрез RAPEX в настоящия случай е била задействана от административните мерки, наложени на дистрибутора, запитващата юрисдикция, изглежда, счита, че правото да се поиска допълване на нотификацията по RAPEX може да е налице за дистрибутора, но не и за Funke. Тя обаче иска да се установи дали подобна съдебна защита би била достатъчна съгласно правото на Съюза, или достъпът до съдилищата следва да бъде предоставен и на други заинтересовани икономически оператори, включително на вносителите. За да отговоря на този въпрос по начин, който може да бъде полезен за

[7] Този регламент е съществено изменен с Регламент (ЕС) 2019/1020 на Европейския парламент и на Съвета от 20 юни 2019 година относно надзора на пазара и съответствието на продуктите и за изменение на Директива 2004/42/ЕО и регламенти (ЕО) № 765/2008 и (ЕС) № 305/2011 (ОВ L 169, 2019 г., стр. 1). Вж. и бележка под линия 19 към настоящото заключение.

[8] Вж. и бележка под линия 20 към настоящото заключение.

[9] Директива на Европейския парламент и на Съвета от 12 юни 2013 година за хармонизиране на законодателствата на държавите членки за предоставяне на пазара на пиротехнически изделия (преработен текст) (ОВ L 178, 2013 г., стр. 27).

запитващата юрисдикция[10], ще го разгледам като имащ за цел да се установи дали правото на Съюза изисква от държавите членки да предоставят достъп до съд на заинтересованите икономически оператори като Funke срещу нотификация по RAPEX[11].

23. Съдът за първи път е сезиран с искане за тълкуване на разпоредбите от правото на Съюза относно RAPEX. Ето защо първо ще представя някои предварителни бележки за системата RAPEX и функционирането на нейната процедура за нотифициране (А). След това ще отговоря на втория и третия преюдициален въпрос, като обясня, че правото на Съюза, свързано с RAPEX, възлага на органа на държавата членка отговорността за гарантиране на точността на информацията в нотификациите по RAPEX (Б). Същото това законодателство обаче не предвижда икономическите оператори като страни в процедурата за нотифициране чрез RAPEX. Поради това според мен правото на икономически оператор да поиска допълване на нотификация по RAPEX няма как да се основава на правото на Съюза, свързано с RAPEX (В). Това не означава, че в положение като това по настоящото дело икономическият оператор е оставен съгласно правото на Съюза без никакви правни средства за защита срещу дадена непълна нотификация. Ще посоча, че от гледна точка на икономическия оператор непълната нотификация по RAPEX може да представлява пречка за търговията на вътрешния пазар. Ето защо правото да се иска допълване на нотификация по RAPEX може да се изведе от разпоредбите на Договора относно свободното движение на стоки (Г). Накрая ще разгледам последиците, които произтичат от този извод за запитващата юрисдикция (Д).

А. RAPEX и процедурата за нотифициране

24. Най-общо казано, RAPEX, както подсказва наименованието ѝ, е система, създадена от правото на Съюза за бърз обмен на информация между държавите членки[12] и Комисията относно опасни нехранителни продукти[13]. Тя е създадена с поредица от решения на

[10] По време на заседанието бе обсъдено евентуалното значение на член 18 от Директивата относно общата безопасност на продуктите и член 21 от Регламента за надзор на пазара, които се отнасят до държавните мерки, ограничаващи пускането на продукти на пазара. Във връзка с такива мерки цитираните разпоредби предвиждат право на изслушване и подходящи правни средства за защита. Въпреки това австрийското правителство обясни по време на заседанието, че съгласно австрийското законодателство дистрибуторът, засегнат от такива мерки, няма да има никакви права по отношение на нотификациите по RAPEX. Следователно, дори и да е възможно разширително тълкуване на член 18 от Директивата относно общата безопасност на продуктите и член 21 от Регламента за надзор на пазара, което би позволило включването на вносител, който не е адресат на мерките, това не би било от значение за въпроса по настоящото дело, а именно дали вносител като Funke има някакви права срещу нотификацията по RAPEX.

[11] Съгласно постоянната съдебна практика в рамките на въведеното с член 267 ДФЕС производство за сътрудничество между националните юрисдикции и Съда задачата на последния е да даде на националния съд полезен отговор, който да му позволи да реши спора, с който е сезиран. С оглед на това при необходимост Съдът може да преформулира въпросите, които са му зададени. Освен това може да се наложи Съдът да вземе предвид норми от правото на Съюза, които националният съд не е посочил във въпросите си. Вж. например решения от 15 юли 2021 г., Ministrstvo za obrambo (C-742/19, EU:C:2021:597, т. 31), и от 24 февруари 2022 г., Eulex Kosovo (C-283/20, EU:C:2022:126, т. 33).

[12] RAPEX включва и държавите — страни по Споразумението за Европейското икономическо пространство (Исландия, Лихтенщайн и Норвегия). Освен това достъпът до RAPEX е отворен за трети държави и международни организации съгласно съответните международни споразумения, сключени с Европейския съюз. Вж. член 12, параграф 4 от Директивата относно общата безопасност на продуктите.

[13] Вж. в това отношение решение от 26 януари 2017 г., GGP Italy/Комисия (T-474/15, EU:T:2017:36, т. 12).

Съвета, приети през 80-те години на миналия век[14]. След това тази система е включена в Директива 92/59/ЕО относно общата безопасност на продуктите[15], която е предшественик на Директивата относно общата безопасност на продуктите.

25. С годините броят на нотификациите, изпратени чрез RAPEX, прогресивно нараства[16]. През 2021 г. чрез системата RAPEX са разпространени 2 142 нотификации и 4 965 известия за последващи действия[17].

26. Както бе споменато, правото на Съюза, свързано с RAPEX, понастоящем включва Директивата относно общата безопасност на продуктите[18], Регламента за надзор на пазара[19] и Насоките за RAPEX[20]. Всички тези актове се основават на член 114 ДФЕС.

27. RAPEX е насочена основно към обмен на информация между държавите членки и Комисията в ситуации, които изискват бърза намеса на пазара по отношение на даден (нехранителен) продукт[21]. Нейната цел е да предотврати инциденти, като предупреждава правоприлагащите органи в други държави членки за потенциално опасни продукти[22]. RAPEX играе важна роля в областта на безопасността на продуктите, и по-специално предотвратява и ограничава доставките на опасни продукти, които представляват

[14] Вж. Решение 84/133/ЕИО на Съвета от 2 март 1984 година относно въвеждане на система на Общността за бърз обмен на информация за опасностите, произтичащи от употребата на потребителски продукти (ОВ L 70, 1984 г., стр. 16, и поправка в ОВ L 96, 1984 г., стр. 44), Решение 89/45/ЕИО на Съвета от 21 декември 1988 година относно система на Общността за бърз обмен на информация за опасностите, произтичащи от употребата на потребителски продукти (ОВ L 17, 1989 г., стр. 51), Решение 90/352/ЕИО на Съвета от 29 юни 1990 година за изменение на Решение 89/45/ЕИО относно система на Общността за бърз обмен на информация за опасностите, произтичащи от употребата на потребителски продукти (ОВ L 173, 1990 г., стр. 49). Вж. и например *Falke*, J. The Community System for the Rapid Exchange of Information on Dangers Arising from the Use of Consumer Products. — In: Micklitz, H.-W. Roethe, T. and Weatherill, S. (ed.), Federalism and Responsibility: A Study on Product Safety Law and Practice in the European Community, Graham & Trotman, London, 1994, 215—232; *Howells*, G. et Wilhelmsson, T. EC Consumer Law. Ashgate, Oxford, 1997, 75—79.

[15] Директива на Съвета от 29 юни 1992 година относно общата безопасност на продуктите (ОВ L 228, 1992 г., стр. 24). Вж. по-специално петнадесето съображение, член 8 и приложението към нея (озаглавено „Подробни процедури за прилагане на системата на Общността за бърз обмен на информация, предвидена в член 8“).

[16] Вж. Европейска комисия, Доклад на Комисията до Европейския парламент и до Съвета относно прилагането на Директива 2001/95/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 3 декември 2001 г. относно общата безопасност на продуктите (COM(2021) 342 final), 30 юни 2021 г., точки 2.4 и 3.

[17] Вж. Европейска комисия, Safety Gate 2021 results: Modelling cooperation for health and safety of consumers in the European Union 2022 г., достъпно на адрес: https://ec.europa.eu/safety-gate/, стр. 9 и 13.

[18] Има законодателно предложение за замяна на Директивата относно общата безопасност на продуктите: вж. Европейска комисия, Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета относно общата безопасност на продуктите, за изменение на Регламент (ЕС) № 1025/2012 на Европейския парламент и на Съвета и за отмяна на Директива 87/357/ЕИО на Съвета и Директива 2001/95 на Европейския парламент и на Съвета, COM(2021) 346 final, 30 юни 2021 г. Това предложение ще промени наименованието на RAPEX на Safety Gate (вж. предложеното съображение 50), но ще запази същите характеристики на RAPEX (вж. обяснителния меморандум, точка 5, стр. 16).

[19] Регламентът за надзор на пазара е съществено изменен с Регламент 2019/1020, който е част от „Пакета за стоките“ на Комисията (Съобщение на Комисията, Пакетът за стоките: COM(2017) 787 final, 19 декември 2017 г.). По-специално Регламент 2019/1020 заменя членове 15—29 от Регламента за надзор на пазара (вж. съображение 7 и член 39, параграф 1, точка 4 от него). Съгласно член 44 от Регламент 2019/1020 обаче той се прилага от 16 юли 2021 г. Следователно, както посочва австрийското правителство, той не е приложим ratione temporis към настоящото дело. Във всеки случай, както посочват австрийското правителство и Комисията по време на заседанието, той не внася съществени промени за целите на настоящото дело.

[20] Тези насоки са третите подобни насоки, издадени от Комисията, след, първо, Решение на Комисията от 29 април 2004 година за установяване на насоки за управление на Общностната система за бързо информиране (RAPEX) и за нотификациите, които се представят съгласно член 11 от Директива 2001/95 (ОВ L 151, 2004 г., стр. 83; Специално издание на български език, 2007 г., глава 15, том 11, стр. 197), и второ, Решение 2010/15/ЕС на Комисията от 16 декември 2009 година за определяне на насоки за управление на системата на Общността за бърз обмен на информация RAPEX, създадена съгласно член 12, и на процедурата по нотификация, установена съгласно член 11 от Директива 2001/95 (Директива относно общата безопасност на продуктите) (ОВ L 22, 2010 г., стр. 1). Съгласно съображение 28 от Директивата относно общата безопасност на продуктите тези насоки нямат задължителен характер.

[21] Вж. в тази насока Директивата относно общата безопасност на продуктите, съображение 27, и приложение, част II, точка 2, Регламента за надзор на пазара, съображение 30, Насоките за RAPEX, приложение, част II, точка 3.5.1, буква а).

[22] Вж. Howells et Wilhelmsson, цитирано в бележка под линия 14 към настоящото заключение, стр. 78.

сериозен риск за здравето и безопасността на потребителите, като по този начин спомага за правилното функциониране на вътрешния пазар и за високото ниво на защита на потребителите [23].

28. Самата система RAPEX се състои от няколко елемента, включително правната рамка, която регулира функционирането на системата (т.е. Директивата относно общата безопасност на продуктите и Насоките за RAPEX), онлайн приложението RAPEX, което позволява на държавите членки и Комисията да обменят бързо информация, националните звена за контакт на RAPEX, които отговарят за функционирането на RAPEX в държавите членки, и уебсайта на RAPEX [24], на който се поместват за широката общественост резюмета на нотификациите по RAPEX и седмични актуализации [25].

29. RAPEX функционира на следните три етапа [26]. Първо, това е етапът на нотифициране, при който компетентните органи на дадена държава членка създават нотификация, която след това се предава на Комисията чрез националното звено за контакт на RAPEX. Второ, има етап на одобряване и разпространение, при който Комисията проверява всички нотификации, за да се увери, че са правилни и пълни, и след това ги изпраща на държавите членки и ги публикува на уебсайта на RAPEX. На трето място е етапът на последващите действия, при който държавите членки, след като получат нотификация по RAPEX, разглеждат предоставената информация и предприемат подходящи действия, за които уведомяват и Комисията [27].

30. Съгласно член 12 от Директивата относно общата безопасност на продуктите и член 22 от Регламента за надзор на пазара държавите членки са длъжни да изпратят на Комисията нотификация по системата RAPEX, когато са изпълнени следните четири условия [28]. Първо, *продуктът* попада в обхвата на Директивата относно общата безопасност на продуктите или на Регламента за надзор на пазара. Второ, за продукта са *предприети мерки*, които предотвратяват, ограничават или налагат специални условия за възможното му предлагане на пазара или употреба, които могат да бъдат предприети или по инициатива на икономически оператор (доброволни мерки), или по нареждане на компетентните органи на държавата членка (задължителни мерки), както е в настоящия случай [29]. Трето, продуктът представлява *сериозен риск* за здравето и безопасността на потребителите или,

[23] Вж. Директивата относно общата безопасност на продуктите, съображение 4; Насоки RAPEX, съображения 12 и 13; приложение, част II, точка 1.1.

[24] Този уебсайт, озаглавен Safety Gate — системата на ЕС за бързо предупреждение за опасни нехранителни продукти, е достъпен на адрес https://ec.europa.eu/safety-gate/.

[25] Вж. Насоките за RAPEX, приложение, част II, точка 1.2.

[26] Вж. например Известие на Комисията — „Синьо ръководство“ за прилагането на правилата на ЕС относно продуктите — 2022 г. (ОВ C 247, 2022 г., стр. 1), точка 7.6.4.

[27] Вж. Насоките за RAPEX, приложение, част II, точки 3.4 и 4.

[28] Следователно нотификациите по RAPEX са задължителни съгласно правото на Съюза в случаите на „нотификации по член 12“ и „нотификации по член 22“. Настоящото дело се отнася до такава задължителна нотификация (въз основа на член 22 от Регламента за надзор на пазара). Съществуват и други видове нотификации (вж. Насоките за RAPEX, приложение, част II, точка 3.1), които не са предмет на разглеждане в настоящото дело.

[29] Вж. Директивата относно общата безопасност на продуктите, член 12, параграфи 1 и 2; Насоки RAPEX, приложение, част I, точка 4.1.

в случая на Регламента за надзор на пазара, за други съответни обществени интереси. Четвърто, сериозният риск надхвърля територията на нотифициращата държава членка и следователно има *трансграничнu последици*[30].

31. По-конкретно, което е и от значение за целите на настоящото дело, възможно е да се разграничат няколко аспекта по отношение на процедурата за нотифициране чрез RAPEX. Първо, когато в контекста на надзора на пазара компетентните органи на дадена държава членка установят продукт, който представлява сериозен риск, изискващ бърза намеса, такъв продукт трябва да бъде иззет или изтеглен или неговото предоставяне на пазара трябва да бъде забранено[31].

32. Второ, когато дадена държава членка предприеме или възнамерява да предприеме такава мярка, тя трябва да прецени дали причините, които са я наложили, или последиците от мярката надхвърлят нейната територия[32]. Държавата членка трябва също така да прецени дали продуктът представлява сериозен риск, което означава, че преди държавата членка да реши да подаде нотификация по RAPEX, тя трябва да извърши оценка на риска[33].

33. Трето, ако са изпълнени условията за нотифициране чрез RAPEX, от държавата членка се изисква да изпрати „незабавно“ нотификация до Комисията[34]. Нотифициращата държава членка предоставя всички налични данни, включително по-специално информация, която позволява идентифицирането на продукта[35]. Нотификацията по RAPEX, създадена от съответните органи на държавата членка[36], се подава чрез стандартен формуляр за нотификация, както е посочено в Насоките за RAPEX[37]. От всяка държава членка се изисква да създаде единно звено за контакт на RAPEX, което да управлява RAPEX на национално равнище[38]. Националното звено за контакт на RAPEX проверява и потвърждава пълнотата на информацията, получена от компетентните органи, преди да изпрати нотификацията по RAPEX на Комисията[39].

[30] Вж. Директивата относно общата безопасност на продуктите, член 12, параграфи 1 и 2 и приложение II, точка 2; Насоки RAPEX, приложение, част I, точки 3—6; част II, точка 2.1. Когато тези условия са изпълнени и са налице допълнителни сериозни обстоятелства (например продуктът поражда животозастрашаващ риск), нотификацията се класифицира като такава, изискваща спешни действия, като в този случай сроковете са още по-кратки: вж. насоките на RAPEX, приложение, част II, точка 3.1.1.

[31] Вж. Регламента за надзор на пазара, член 20.

[32] Вж. Директивата относно общата безопасност на продуктите, член 12; Регламента за надзор на пазара, член 22; вж. също Насоките RAPEX, приложение, част I, точка 6.1, в която се посочва, че „националните органи се насърчават да тълкуват критерия за трансграничните последици в достатъчно широк смисъл“.

[33] Вж. Директивата относно общата безопасност на продуктите, член 12; Регламента за надзор на пазара, член 22; вж. и Насоките RAPEX, приложение, част I, точки 5.1 и 5.3, в които се посочва, че в част III, допълнение 6 е изложен метод за оценка на риска, който може да се използва от държавите членки в това отношение, и че има специален инструмент (Насоки за оценка на риска или „RAG“), който улеснява оценките на риска, както и точка 5.4 от тях, в която се посочва, че оценката на риска се извършва или проверява от съответния орган на държавата членка, който по-специално е предприел необходимите мерки.

[34] Вж. Директивата относно общата безопасност на продуктите, член 12, параграф 1; Регламента за надзор на пазара, член 22, параграф 1. Държавите членки трябва да изпратят нотификация по системата RAPEX в срок от 10 дни след приемането на съответните мерки (а за спешни нотификации — в срок от 3 дни) и трябва да потвърдят мерките в срок от 45 дни след подаването на нотификацията, ако нотификацията е изпратена, преди да се вземе решение за приемане на мерки. Вж. Директивата относно общата безопасност на продуктите, приложение II, точка 4; Насоките на RAPEX, приложение, част III, допълнение 4.

[35] Вж. Директивата относно общата безопасност на продуктите, приложение II, точка 3; Насоките на RAPEX, приложение, част II, точка 3.2.1.

[36] Вж. Насоките за RAPEX, приложение, част II, точки 3.4.1 и 3.4.1.1.

[37] Вж. Директивата относно общата безопасност на продуктите, приложение II, точка 3; Насоки RAPEX, приложение, част III, допълнение 1.

[38] Вж. Насоките за RAPEX, приложение, част II, точка 5.1.

[39] Вж. Насоките за RAPEX, приложение, част II, точки 3.4.2 и 5.1.2, буква д).

34. В тази насока нотификациите по RAPEX трябва да съдържат няколко вида данни, включително информация, която позволява идентифицирането на нотифицирания продукт. Идеята за това е, че: „Подробното и точно идентифициране на продукта е ключов елемент за надзора на пазара и правоприлагането, тъй като то позволява на националните органи да идентифицират нотифицирания продукт, да го разграничат от други продукти от същия или подобен вид или категория, които са налични на пазара, да го открият на пазара и да предприемат или договорят подходящи мерки“ [40]. За тази цел, както е подчертано в Насоките за RAPEX, нотификациите следва да са възможно най-пълни и всички полета на формуляра за нотификация следва да са попълнени с необходимите данни. Когато тези данни не са налични към момента на подаване на нотификацията, това следва да бъде ясно посочено и обяснено, а след като информацията стане налична, нотифициращата държава членка трябва да актуализира нотификацията [41]. Съгласно формуляра за нотификация, посочен в Насоките за RAPEX, определена информация относно продукта — включително вид/номер на модела, партиден номер/баркод и описание на продукта и опаковката — е определена като задължителни полета, което означава, че по принцип те трябва да бъдат попълнени [42].

35. Съгласно Директивата относно общата безопасност на продуктите отговорността за предоставената информация се носи от нотифициращата държава членка [43]. Поради тази причина в Насоките за RAPEX се изисква „нотифициращата държава членка и компетентният национален орган [да] гарантират точността на всички данни, предоставяни чрез приложението RAPEX, така че да се избегне евентуално объркване с подобни продукти от същата категория или вид, които се предлагат на пазара в ЕС“ [44].

36. Четвърто, в процедурата за нотификация по RAPEX Комисията по същество е „централно звено“ [45] или „разпространител на съобщения“ [46] между държавите членки. Тя трябва „във възможно най-кратък срок“ да провери всички нотификации по RAPEX, за да се увери, че те са правилни и пълни, преди да ги предаде на другите държави членки [47]. Колкото до пълнотата, особено внимание се отдава на частите от нотификацията по RAPEX, които касаят идентификацията на продукта [48]. Комисията също така публикува обобщения на нотификациите по RAPEX на уебсайта на RAPEX, за да информира обществеността за продукти, които представляват сериозен риск [49]. В Насоките за RAPEX обаче се посочва, че никое действие, предприемано от Комисията, като одобряване и разпространение на нотификациите по RAPEX и публикуването им на уебсайта на RAPEX, не предполага поемане на отговорност за предаваната информация — отговорността продължава да се носи от нотифициращата държава членка [50].

[40] Насоки за RAPEX, приложение, част II, точка 3.2.1, буква а).

[41] Вж. Насоките за RAPEX, приложение, част II, точка 3.2.2.

[42] Вж. Насоките за RAPEX, приложение, част III, допълнение 1.

[43] Вж. Директивата относно общата безопасност на продуктите, приложение II, точка 10.

[44] Насоки за RAPEX, приложение, част II, точка 3.2.4.

[45] Falke. J., цитирано в бележка под линия 14 към настоящото заключение, стр. 220.

[46] Howells et Wilhelmsson, цитирано в бележка под линия 14 към настоящото заключение, стр. 79.

[47] Директивата относно общата безопасност на продуктите, приложение II, точка 5; Насоки RAPEX, приложение, част II, точка 3.4.3. По принцип от Комисията се изисква да одобрява и разпространява всички нотификации по RAPEX в рамките на 5 дни след получаването им (а за тези, които изискват спешни действия — в рамките на 3 дни). Вж. Насоките за RAPEX, приложение, част III, допълнение 5.

[48] Вж. Насоките за RAPEX, приложение, част II, точка 3.4.3.2.

[49] Вж. Насоките за RAPEX, приложение, част II, точка 3.4.5.1. Съществуват изключения от общото оповестяване и нотифициращите държави членки могат да поискат поверителност на нотификациите: вж. насоките за RAPEX, приложение, част II, точки 3.4.5.2—3.4.5.5.

[50] Вж. Насоките за RAPEX, приложение, част II, точка 3.2.4.

37. И накрая, при получаване на нотификация по RAPEX другите държави членки трябва да осигурят подходящи последващи действия[51]. Те трябва да разгледат информацията, предоставена в нотификацията по RAPEX, и да предприемат подходящи действия, за да установят дали продуктът е бил пуснат на пазара на тяхна територия, да преценят какви превантивни или ограничителни мерки следва да бъдат предприети, да проведат допълнителна оценка на риска и изпитване, ако е необходимо, и да съберат всякаква допълнителна информация, която би могла да е от полза на другите държави членки (например информация за каналите за разпространение на продукта)[52]. След това държавите членки уведомяват Комисията за своите констатации и действия, произтичащи от тези дейности, под формата на нотификации за последващи действия[53].

38. Въпросите, поставени по настоящото дело, ще бъдат разгледани в тази светлина.

Б. Отговорност за точността на информацията в нотификациите по RAPEX

39. Съгласно правото на Съюза, свързано с RAPEX, нотифициращата държава членка носи отговорност за информацията, предоставена в нотификацията по RAPEX, и гарантира нейната точност (вж. т. 33—36 от настоящото заключение).

40. Същевременно точка 5 от приложение II към Директивата относно общата безопасност на продуктите възлага известна отговорност на Комисията, като я задължава да проверява „във възможно най-кратък срок“ всички нотификации по RAPEX, за да гарантира, че те са правилни и пълни (вж. т. 36 от настоящото заключение). Въпреки това, както посочват австрийското правителство и Комисията, очевидно е, че това е, общо взето, формална проверка и че тя не замества основната отговорност на нотифициращата държава членка за осигуряване на пълнотата на нотификацията по RAPEX[54].

41. Нотифициращата държава членка остава отговорна за нотифицираните данни, докато нотификацията по RAPEX, свързана с определени продукти, продължава да съществува в системата, и трябва да информира Комисията за всяко развитие, което налага промени в

[51] Вж. Директивата относно общата безопасност на продуктите, приложение II, точка 6; Насоките RAPEX, приложение, част II, точка 4.1.

[52] Вж. Насоките за RAPEX, приложение, част II, точки 3.4.6.1 и 3.4.6.2.

[53] Вж. Насоките за RAPEX, приложение, част II, точка 4.2. Последващите нотификации са предмет на процедура, подобна на тази за първоначалните нотификации по RAPEX. Например нотификацията за последващи действия се създава от съответния национален орган, националното звено за контакт по системата RAPEX проверява и одобрява нотификацията за последващи действия, преди да я изпрати на Комисията, а Комисията проверява всички уведомления за последващи действия, за да гарантира, че те са правилни и пълни, преди да ги изпрати на държавите членки. Вж. Насоките за RAPEX, приложение, част II, точки 4.2.4 и 4.4.

[54] Изглежда, че съдебната практика донякъде подкрепя това становище. Вж. в тази насока решение от 4 юли 1989 г., Francesconi и др./Комисия (326/86 и 66/88, EU:C:1989:282, по-специално т. 10—12 и 23), и заключението на генералния адвокат Lenz по съединени дела Francesconi и др./Комисия (326/86 и 66/88, EU:C:1989:211, т. 7, 21, 22 и 25). В това решение Съдът отхвърля иск за обезщетение за вреди, основан на твърдяна небрежност от страна на Комисията, която не е предоставила информация за фалшифицирано вино, посочвайки, че държавите членки са тези, които съгласно ранното законодателство на Съюза, въвеждащо RAPEX (вж. бележка под линия 14 към настоящото заключение), могат да решат да предприемат спешни мерки за предотвратяване на пускането на пазара на даден продукт поради сериозния и непосредствен риск, който този продукт представлява за здравето или безопасността на потребителите, и че Комисията предава тази информация. Съществуват и дела, свързани с искове за обезщетение срещу Съюза във връзка с подобна система на Съюза за бързо предупреждение за храни и фуражи (RASFF), което в този контекст потвърждава, че отговорността за точността на предоставената информация е на държавите членки, а не на Комисията. Вж. в тази насока решения от 10 март 2004 г., Malagutti-Vezinhet/Комисия (T-177/02, EU:T:2004:72, т. 43—67, и по-специално т. 51 и 52, с което се отхвърля иск, предявен от ищец, чиито продукти са били предмет на погрешна нотификация), и от 29 октомври 2009 г., Bowland Dairy Products/Комисия (T-212/06, EU:T:2009:419, т. 34—36, и по-специално т. 40 и 41, с което се отхвърля иск, основан на твърдян отказ на Комисията да разпространи допълнителна нотификация).

нотификацията по RAPEX [55]. Освен това, тъй като нотифициращата държава членка носи пълна отговорност за информацията, предавана чрез RAPEX, всяко постоянно или временно оттегляне на нотификацията в RAPEX може да стане само по искане на тази държава [56].

42. Всичко това показва, че законодателят на Съюза е възнамерявал да възложи основната отговорност за точността на информацията, нотифицирана чрез RAPEX, включително отговорността за пълнотата на информацията за съответния продукт, на нотифициращата държава членка. Ето защо предлагам на Съда да отговори в този смисъл на втория и третия преюдициален въпрос.

B. Правото да се поиска допълване на нотификация по RAPEX съгласно правото на Съюза, свързано с RAPEX

43. Ако нотифициращата държава членка носи отговорност за точността на нотифицираната информация, възниква въпросът дали като част от процедурата за нотифициране чрез RAPEX заинтересованите икономически оператори се ползват от правото да поискат от компетентните органи на държавата членка да допълнят нотификацията по RAPEX.

44. Според изтъкнатите от Funke доводи такова право може да се изведе от правото на Съюза, свързано с RAPEX. Австрийското правителство и Комисията не са съгласни с това.

45. Безспорно е, че в правото на Съюза, свързано с RAPEX, няма разпоредби, които изрично да предвиждат такова право.

46. Според мен такова право на участие в процедурата за нотифициране чрез RAPEX, което би позволило на икономическия оператор да поиска допълване на нотификацията по RAPEX, не може да бъде изведено от правото на Съюза, свързано с RAPEX, включително от разпоредбите, които запитващата юрисдикция споменава в своите въпроси.

47. Както посочват австрийското правителство и Комисията, от правото на Съюза, свързано с RAPEX, е видно, че процедурата за нотифициране чрез RAPEX е замислена като процедура, в която участват компетентните органи на държавите членки и Комисията. Директивата относно общата безопасност на продуктите (съгласно член 12 от нея) и Регламентът за надзор на пазара (съгласно член 22 от него) задължават държавата членка незабавно да уведоми Комисията чрез RAPEX, когато приеме или реши да приеме доброволни или задължителни мерки, които предотвратяват, ограничават или налагат условия за предлагането на пазара на продукти, които представляват сериозен риск (вж. т. 30 и 33 от настоящото заключение).

48. Възможно е икономическите оператори да подават информация за продукти, които представляват риск, чрез специален инструмент (Product Safety Business Alert Gateway) на уебсайта на RAPEX. Оценките на риска, извършени от икономическите оператори, обаче не са задължителни за националните органи, които отговарят за извършването на собствена оценка на риска и следователно могат да стигнат до различен извод [57]. В това

[55] Вж. Насоките за RAPEX, приложение, част II, точка 3.2.3.

[56] Вж. Насоките за RAPEX, приложение, част II, точки 3.4.7.1.2 и 3.4.7.2.2.

[57] Вж. Насоките за RAPEX, приложение, част II, точка 3.3.1.

отношение в Насоките за RAPEX ясно се посочва, че икономическите оператори не участват пряко в подаването на нотификации по RAPEX [58], дори и да участват непряко в някаква степен. Икономическите оператори са длъжни незабавно да уведомят компетентния орган във всички държави членки, на чиито пазари се предлага продуктът, ако открият, че той представлява риск. Нотификацията за такава информация в системата RAPEX, която поражда задължението за реакция на всички държави членки, обаче се обменя между държавите членки и Комисията.

49. Ето защо ми се струва, че правото на Съюза, свързано с RAPEX, независимо дали се съдържа в Директивата относно общата безопасност на продуктите, в Регламента за надзор на пазара или в Насоките за RAPEX (или другаде [59]), не е създадено с цел икономическите оператори да бъдат третирани като страни, които се ползват с определени права в процедурата за нотифициране чрез RAPEX.

50. Следва да се отбележи, че както се посочва в научната литература, в Съюза всъщност съществуват системи за обмен на информация, в които съответното законодателство изрично предоставя на засегнатите лица правото да поискат коригиране на информацията [60]. Въпреки това ми се струва, че понастоящем RAPEX не е една от тях.

51. Ето защо, в отговор на първия преюдициален въпрос, според мен от правото на Съюза, свързано с RAPEX, не може да бъде изведено право на икономическия оператор да поиска от компетентните органи на държавата членка да допълнят нотификация по RAPEX.

52. Считам обаче, че икономическите оператори, засегнати от непълна нотификация по RAPEX, не са оставени без правна защита в рамките на правния ред на Съюза. Тяхното право да поискат допълване на нотификация по RAPEX произтича от разпоредбите на Договора, които забраняват на държавите членки да налагат непропорционални пречки пред търговията.

[58] Вж. Насоките за RAPEX, приложение, част II, точка 3.3.1.

[59] Следва да се отбележи, че нито законодателното предложение за замяна на Директивата, относно общата безопасност на продуктите, нито промените в Регламента за надзор на пазара, направени с Регламент 2019/1020, ще променят този извод: вж. бележки под линия 18 и 19 към настоящото заключение.

[60] Вж. в тази насока *Eliantonio*, M. Information Exchange in European Administrative Law: A Threat to Effective Judicial Protection? — Maastricht Journal of European and Comparative Law, vol. 23, 2016, p. 531; and Special issue of European Public Law, vol. 20, 2014, p. 65. Те споменават например Регламент (ЕО) № 1987/2006 на Европейския парламент и на Съвета от 20 декември 2006 година за създаването, функционирането и използването на Шенгенска информационна система от второ поколение (ШИС II) (ОВ L 381, 2006 г., стр. 4; Специално издание на български език, 2007 г., глава 19, том 9, стр. 76), член 43; и Решение 2007/533/ПВР на Съвета от 12 юни 2007 година относно създаването, функционирането и използването на Шенгенска информационна система от второ поколение (ШИС II) (ОВ L 205, 2007 г., стр. 63), член 59, които предвиждат, че „всяко лице може да подаде иск пред съдилищата или органа, компетентен съгласно законодателството на всяка държава членка, за достъп, поправяне, заличаване или получаване на информация или за получаване на обезщетение във връзка с отнасящ се до него сигнал“. Вж. и Research Network on EU Administrative Law (ReNEUAL) Model Rules on EU Administrative Procedure, Article VI-19 ‘Obligations to update, correct or delete data’, 2014, достъпни на адрес http://reneual.eu.

Г. Правото да се поиска допълване на нотификация в RAPEX въз основа на Договорите

1. Непълната нотификация в RAPEX като пречка пред търговията

53. За мен от гледна точка на икономически оператор като Funke една непълна нотификация по RAPEX може да представлява мярка с равностоен ефект на количествено ограничение (наричана по-нататък „мярка с равностоен ефект“), ако е пречка за възможността за този оператор да пуска на пазарите на други държави членки безопасни продукти, с които той търгува.

54. Свободното движение на стоки между държавите членки е основен принцип на Договора за функционирането на ЕС, който по-специално е изразен в предвидената в член 34 (и член 35) ДФЕС забрана за количествени ограничения върху вноса (и износа) между държавите членки и всички мерки с равностоен ефект [61].

55. Съгласно установената съдебна практика членове 34 и 35 ДФЕС имат директен ефект, в смисъл че предоставят на икономическите оператори права, подлежащи на съдебна защита, по отношение на държавите членки [62].

56. Следователно, ако една непълна нотификация по RAPEX може да се квалифицира като мярка с равностоен ефект, икономически оператор като Funke би имал право, подлежащо на съдебна защита, пряко от Договорите, за да поиска тази мярка да не се прилага по отношение на неговата търговска дейност. Непълната нотификация по RAPEX може да престане да бъде мярка с равностоен ефект, като бъде допълнена. Следователно икономическият оператор би могъл да извлече правото да поиска допълване на нотификацията по RAPEX директно от Договорите.

57. Запитани по този въпрос по време на заседанието, австрийското правителство и Комисията изразиха мнение, че нотификацията по RAPEX не може да бъде квалифицирана като мярка с равностоен ефект. Funke е на противоположното мнение, като заявява, че именно нотификациите по RAPEX са довели до пряко накърняване на правото му като икономически оператор да продава продуктите си на пазарите на други държави членки. В това отношение Funke обяснява, че не може да продава продуктите, които са били неправилно засегнати от нотификациите на RAPEX, и че поради публикуването на уебсайта на RAPEX върху потребителите е оказано влияние да не купуват тези продукти.

58. Уместно е да се припомни, че от решение Dassonville насам [63] е установена съдебна практика, че забраната на мерките с равностоен ефект се отнася до всички мерки на държавите членки, които могат пряко или непряко, действително или потенциално да възпрепятстват търговията в рамките на Съюза.

[61] Вж. например решения от 1 юли 2014 г., Ålands Vindkraft (C-573/12, EU:C:2014:2037, т. 65), и от 18 юни 2019 г., Австрия/Германия (C-591/17, EU:C:2019:504, т. 119).

[62] Вж. във връзка с член 34 ДФЕС решения от 22 март 1977 г., Iannelli & Volpi (74/76, EU:C:1977:51, т. 13), и от 29 ноември 1978 г., Redmond (83/78, EU:C:1978:214, т. 66 и 67). Последното решение потвърждава и директния ефект на член 35 ДФЕС. В тази насока вж. и решение от 3 март 2011 г., Kakavetsos-Fragkopoulos (C-161/09, EU:C:2011:110, т. 22).

[63] Вж. решение от 11 юли 1974 г., Dassonville (8/74, EU:C:1974:82, т. 5). Вж. и например решения от 10 февруари 2009 г., Комисия/Италия (C-110/05, EU:C:2009:66, т. 33), и от 15 юли 2021 г., DocMorris (C-190/20, EU:C:2021:609, т. 34).

59. Ето защо като мярка с равностоен ефект по смисъла на член 34 от ДФЕС трябва да се разглеждат не само мерките, приети от дадена държава членка, чийто предмет или последица е по-неблагоприятното третиране на стоките с произход от други държави членки, но и всяка друга мярка, която възпрепятства достъпа до пазара на държава членка на стоки с произход от други държави членки [64].

60. Непълната нотификация по RAPEX може да възпрепятства търговията с безопасни продукти, които са неправилно обхванати от нея. Именно затова съответното законодателство на Съюза изисква данните, за които се подава нотификация, да бъдат възможно най-точни и пълни (вж. т. 33 и 34 от настоящото заключение). Това задължение, възложено на националните органи, дава възможност на органите на други държави членки, както и на икономическите оператори и потребителите да идентифицират продукта, за който се счита, че представлява риск, и да го разграничат от други подобни продукти на пазара, така че да се избегнат пречките пред търговията с безопасни продукти.

61. Отнесено към настоящата хипотеза, сама по себе си възможността поради непълна нотификация, изпратена от австрийските власти чрез RAPEX, икономически оператор в друга държава членка да бъде възпрепятстван да внася или предлага на пазара продукти, погрешно включени в нотификациите по RAPEX, за мен представлява ограничение на свободното движение на стоки за икономически оператор като Funke [65].

62. Вярно е, че нотификацията по RAPEX не е мярка, която обикновено се разглежда в делата по член 34 ДФЕС. Обикновено Съдът се сблъсква с мерки, предприети от държавата членка вносител. С оглед на фактите по настоящото дело такава мярка би била предприета например от германските органи, които, след като получат нотификациите по RAPEX, биха забранили продажбата на всички фойерверки, внесени от Funke на германския пазар. Всъщност Funke посочва, че германските органи са предприели някои мерки, без да дава повече информация.

63. По мое мнение, дори и без изобщо да е предприета мярка от германските органи (както в горния пример), съответните икономически оператори в Германия (например дистрибуторите, с които Funke е имало търговски отношения) биха могли да решат да не внасят продуктите на Funke в Германия просто поради нотификациите по RAPEX, издадени от австрийските органи. По същия начин, като се има предвид, че нотификациите по RAPEX са публично достъпни на уебсайта на RAPEX, редица потребители могат да решат да не купуват продукти, внесени от Funke и разпространявани на пазарите на различни държави членки, което от своя страна може да доведе до намаляване на вноса.

64. Австрийското правителство и Комисията обаче смятат, че наличието просто на възможност вносът да бъде засегнат поради непълна нотификация по RAPEX е твърде отдалечена, за да може тя да бъде квалифицирана като мярка с равностоен ефект.

65. В тази насока искам да припомня установената съдебна практика, че наличието просто на възможност по-малък брой продукти да бъдат продадени вследствие на държавна мярка (или действие) е достатъчна, за да се определи тя като мярка с равностоен ефект. Като

[64] Вж. например решения от 10 февруари 2009 г., Комисия/Италия (C-110/05, EU:C:2009:66, т. 37), и от 18 юни 2019 г., Австрия/Германия (C-591/17, EU:C:2019:504, т. 121).

[65] Вж. например решения от 20 септември 2007 г., Комисия/Нидерландия (C-297/05, EU:C:2007:531, т. 53), и от 12 юли 2012 г., Fra.bo (C-171/11, EU:C:2012:453, т. 22).

класически пример може да се вземе решение Комисия/Ирландия (кампания „Купувайте ирландското“)[66], в което Съдът постановява, че маркетингова кампания, спонсорирана от ирландското правителство, която насърчава гражданите на страната да купуват ирландски стоки, възпрепятства свободното движение на стоки, тъй като, оказвайки влияние върху поведението на дистрибуторите и потребителите в тази държава членка, потенциалното въздействие на кампанията върху вноса е сходно с това, произтичащо от мерки със задължителен характер. Освен това в решение AGM-COS.MET[67] приписани на държава членка изявления на длъжностно лице, че определени продукти са опасни и противоречат на изискванията на приложимото законодателство на Съюза за хармонизация, са счетени за годни да възпрепятстват, най-малкото непряко и потенциално, пускането на пазара на продуктите и следователно за представляващи пречка пред търговията по смисъла на член 34 ДФЕС.

66. От това следва, че непълната нотификация по RAPEX може да се квалифицира като мярка с равностоен ефект.

2. Ефективната съдебна защита срещу предполагаеми мерки с равностоен ефект

67. Не всички пречки пред търговията са забранени. Те са разрешени, ако има законна цел, която оправдава пречката, и мярката не е непропорционална по отношение на тази цел.

68. Въпреки че защитата на здравето и безопасността на потребителите със сигурност е законна цел, която оправдава нотификациите по RAPEX, тя не оправдава непременно непълните нотификации. Докато една точна нотификация по RAPEX предотвратява увреждането на здравето и безопасността на потребителите, неточната нотификация по RAPEX може да попречи на пускането на пазара на продукти, които не представляват сериозен риск. Ето защо според мен непълната нотификация по RAPEX може да представлява забранена мярка с равностоен ефект, ако налага непропорционална пречка пред търговията с безопасни продукти, които са погрешно включени в нея.

69. Предвид тази възможност на икономическия оператор трябва да бъде предоставен достъп до съд, който има правомощия да провери дали непълната нотификация по RAPEX е оправдана.

70. В заседанието представителят на австрийското звено за контакт на RAPEX обяснява, че годината на производство, която според Funke липсва в нотификациите по RAPEX, не може да бъде открита върху въпросните продукти. Следователно тя не можела да бъде посочена в тези нотификации. Освен това той твърди, че тази информация е без значение за оценката на нивото на риска, който представляват въпросните фойерверки. Дефектът на продукта (в случая твърде къс предпазител) според него е показател за неподходящ контрол в страната на производство, което прави тези продукти опасни като цяло, без оглед на годината на производство.

71. Това може и да е така. Подобни въпроси обаче трябва да бъдат оценявани и решавани от съответните юрисдикции в държавите членки, включително задължително от съд, който има право на съдебен контрол върху решенията на националните административни

[66] Вж. решение от 24 ноември 1982 г. (249/81, EU:C:1982:402, и по-специално т. 27—30).

[67] Вж. решение от 17 април 2007 г. (C-470/03, EU:C:2007:213, и по-специално т. 56—60 и 65).

органи. Не може да се предполага, както твърди Комисията, че държавите членки винаги предават само точна и пълна информация и че това се гарантира от системата, създадена в рамките на RAPEX.

72. Достъпът до съд с достатъчно правомощия да се произнася по твърдени нарушения на правата на икономическите оператори, основани на правото на Съюза, е изискване, произтичащо от принципа на ефективна съдебна защита, залегнал понастоящем в член 47 от Хартата на основните права на Европейския съюз (наричана по-нататък „Хартата“). Той е в основата на принципа на правовата държава, както този принцип се разбира в правния ред на Съюза.

73. Комисията обаче твърди, че действие по съдебен ред, което позволява на икономическия оператор да поиска допълване на непълна нотификация по RAPEX, не е необходимо, за да се изпълни изискването за ефективна съдебна защита. Според Комисията е достатъчно икономическият оператор, на когото е причинена вреда от неправилна нотификация по RAPEX, да може да предяви иск за обезщетение срещу нотифициращата държава членка.

74. Не съм съгласна. В този случай искът за обезщетение за вреди не ми се струва ефективно правно средство за защита по смисъла на член 47 от Хартата [68].

75. Първо, както посочва Funke, решението на съда вероятно ще бъде взето години по-късно. По-важното е, че решението за присъждане на обезщетение за вреди не би имало пряко и конкретно въздействие върху въпросната погрешна нотификация по RAPEX. С други думи, то не би премахнало необоснованата пречка пред търговията. Възможно е междувременно даден икономически оператор да е загубил своята дейност. Освен това, тъй като подобен иск за обезщетение за вреди се основава на твърдяно нарушение на правото на Съюза от страна на държава членка (принципът на отговорността на държавата), той би изисквал изпълнението на строги условия (а именно наличието на достатъчно съществено нарушение на правна норма на Съюза, която предоставя права на частноправните субекти, и пряка причинно-следствена връзка с претърпените вреди [69]), което всъщност изглежда връща в начална точка въпроса за предоставените права.

76. Като се има предвид, че правото на Съюза предвижда пряк достъп до съд срещу наложена от държава членка мярка, за която се твърди, че представлява необоснована пречка пред търговията, искът за обезщетение за вреди не може да се разглежда като ефективен заместител в това отношение.

[68] Вж. в тази насока заключението на генерален адвокат Kokott по съединени дела État luxembourgeois (Правна защита срещу искане за информация в данъчната област) (C-245/19 и C-246/19, EU:C:2020:516, т. 102), която счита, че инцидентният способ за защита в рамките на последващо производство, образувано по иск за обезщетение за причинени от държавата вреди, не представлява ефективно правно средство за защита по смисъла на член 47 от Хартата, тъй като този правен способ, който впрочем е обвързан с допълнителни условия, не може да предотврати нарушение на основните права, а най-много може да доведе до обезщетение на претърпените вреди, а тази субсидиарна отговорност сама по себе си не представлява ефективно правно средство за защита. Вярно е, че в решението си Съдът е приел, че в конкретния случай възможността определен правен субект да предприеме действия по съдебен ред, за да бъде установено нарушението на правата, които са му гарантирани от правото на Съюза, и да бъдат поправени вредите, които му е нанесло това нарушение, осигурява ефективна съдебна защита на този правен субект. Вж. решение от 6 октомври 2020 г., État luxembourgeois (Правна защита срещу искане за информация в данъчната област) (C-245/19 и C-246/19, EU:C:2020:795, т. 101). Считам обаче, че в настоящия случай такова правно средство за защита не е ефективно.

[69] Вж. например решения от 5 март 1996 г., Brasserie du pêcheur и Factortame (C-46/93 и C-48/93, EU:C:1996:79, т. 51), и от 28 юни 2022 г., Комисия/Испания (Нарушение на правото на Съюза от законодателя) (C-278/20, EU:C:2022:503, т. 31).

77. Накрая, противно на доводите, изтъкнати от австрийското правителство, признаването на правото на икономически оператор да поиска допълване на нотификация по RAPEX според мен не противоречи на целта на RAPEX да осигури бърз обмен на информация между държавите членки и Комисията относно опасни нехранителни продукти.

78. Решението, което предлагам, не дава възможност на икономическия оператор да участва в процедурата за нотифициране чрез RAPEX като страна или да предотврати нотифицирането, като поиска неговото допълване. То само признава правото, което съществува за всички икономически оператори въз основа на Договорите, а именно държавите членки да не налагат необосновани ограничения върху търговските им дейности. Това задължение е конкретизирано от законодателството, свързано с RAPEX, чрез изискването изпратената чрез системата информация да бъде възможно най-точна и пълна. Вземането под внимание на оплакване на икономически оператор за непълнотата на изпратената информация може да доведе до решение на компетентните органи да допълнят нотификацията или до отказ да го направят, който трябва да има разумно обяснение. Решението за допълване на нотификацията остава прерогатив на органите на държавата членка.

79. Изискването към органите да вземат предвид и да отговорят на искането на икономическия оператор за допълване на нотификацията не може да се разглежда като несъвместимо с това, което е било предвидено с изграждането на RAPEX. Напротив, струва ми се, че признаването на правото на икономическите оператори да поискат (post festum) допълване на нотификацията по RAPEX може да повиши ефективността на тази система. Това би допринесло да се гарантира, че правилните продукти са идентифицирани и могат да бъдат проследени във всички държави членки, които след това могат да предприемат подходящи действия.

80. Ето защо по изложените по-горе съображения считам, че правото на икономическия оператор да поиска допълване на нотификацията по RAPEX може да бъде изведено от разпоредбите на Договора, които забраняват на държавите членки да налагат необосновани пречки пред търговията. На икономическия оператор, чието искане за допълване е било отхвърлено от компетентния орган, трябва да бъде предоставен достъп до съд, за да обжалва този отказ и да твърди, че непълната нотификация представлява необоснована пречка пред търговията. Най-ефикасният начин за премахване на такава пречка е да се допълни нотификацията.

Д. Последици

81. Остава да се провери при обстоятелствата по настоящото дело какви са последиците за запитващата юрисдикция от признаването на правото на икономическия оператор да поиска допълване на нотификацията по RAPEX въз основа на правото на Съюза.

82. Според постоянната практика на Съда принципът за съответстващо тълкуване изисква националните юрисдикции да използват всички свои правомощия, като вземат предвид вътрешното право в неговата цялост и като приложат признатите от последното методи за тълкуване, за да гарантират пълната ефективност на правото на Съюза и да стигнат до разрешение, което съответства на преследваната от него цел[70].

[70] Вж. например решения от 24 януари 2012 г., Dominguez (C-282/10, EU:C:2012:33, т. 27), и от 13 юли 2016 г., Pöpperl (C-187/15, EU:C:2016:550, т. 43).

83. В това отношение австрийското правителство посочва, че съгласно австрийското административно-процесуално право, когато дадено лице има право, въз основа на пряко приложима разпоредба на правото на Съюза, да поиска от административен орган да предприеме определено действие, съответният орган е длъжен, ако не удовлетвори това искане, да приеме решение в тази насока. Изглежда, че признаването на правото на икономически оператор да поиска допълване на нотификацията по RAPEX въз основа на Договорите би променило оценката на възможните правни средства за защита в австрийското административно-процесуално право. Следователно отказът на компетентния орган да вземе предвид искането на Funke би могъл да се квалифицира като административен акт, което на свой ред би позволило съдебния му контрол съгласно австрийското право.

84. При тези обстоятелства мисля, че е възможно тълкуване в съответствие с изискванията на правото на Съюза. При разпределението на задачите между националните юрисдикции и Съда в рамките на преюдициалното производство обаче това следва да се провери от запитващата юрисдикция.

V. Заключение

85. С оглед на гореизложените съображения предлагам на Съда да отговори на въпросите, поставени от Verwaltungsgerichtshof (Върховен административен съд, Австрия), както следва:

„Директива 2001/95/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 3 декември 2001 година относно общата безопасност на продуктите, и по-специално член 12 и приложение II към нея, Регламент (ЕО) № 765/2008 на Европейския парламент и на Съвета от 9 юли 2008 година за определяне на изискванията за акредитация и надзор на пазара във връзка с предлагането на пазара на продукти и за отмяна на Регламент (ЕИО) № 339/93, и по-специално членове 20 и 22 от него, и Решение за изпълнение (ЕС) 2019/417 на Комисията от 8 ноември 2018 година за въвеждане на насоки за управлението на системата на Европейския съюз за бърз обмен на информация „RAPEX“, създадена съгласно член 12 от Директива 2001/95/ЕО относно общата безопасност на продуктите, и нейната система за нотифициране,

трябва да се тълкуват в смисъл, че:

основната отговорност за точността на информацията, предадена в рамките на процедурата за нотифициране чрез RAPEX, е на нотифициращата държава членка, но правото на икономическия оператор да поиска допълване на нотификацията по RAPEX не произтича пряко от тези разпоредби.

Такова право обаче може да бъде изведено от забраната на мерки с равностоен на количествено ограничение ефект, залегнала в член 34 ДФЕС.

Държавите членки са длъжни да осигурят съдебна защита на всички икономически оператори, които твърдят, че дадена непълна нотификация по RAPEX представлява за тях неоправдана пречка пред търговията“.