



Zbiór Orzeczeń

OPINIA RZECZNIK GENERALNEJ
TAMARY ČAPETY
przedstawiona w dniu 1 grudnia 2022 r.¹

Sprawa C-626/21

Funke sp. z o.o.
przy udziale:
Landespolizeidirektion Wien

[wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym złożony przez Verwaltungsgerichtshof (trybunał administracyjny, Austria)]

Odesłanie prejudycjalne – Zbliżanie ustawodawstw – Dyrektywa 2001/95/WE – Ogólne bezpieczeństwo produktów – Unijny system wczesnego ostrzegania o niebezpiecznych produktach nieżywnościowych (RAPEX) – Decyzja wykonawcza (UE) 2019/417 – Wytuczne RAPEX – Rozporządzenie (WE) nr 765/2008 – Nadzór rynku – Dyrektywa 2013/29/UE – Wprowadzenie do obrotu wyrobów pirotechnicznych – Prawo podmiotu gospodarczego do uzupełnienia zgłoszenia w systemie RAPEX – Artykuł 34 TFUE – Swobodny przepływ towarów – Środek o skutku równoważnym z ograniczeniem ilościowym

I. Wprowadzenie

1. Obrót towarami usprawniony dzięki rynkowi wewnętrznemu oznacza, że produkty niebezpieczne mogą w łatwy sposób docierać do konsumentów w wielu państwach członkowskich. Aby reagować na takie sytuacje, Unia Europejska ustanowiła system RAPEX² – własną wersję „trzech obłoków dymu w sygnałach dymnych”³.

2. Mówiąc krótko, w ramach systemu RAPEX państwo członkowskie, które stwierdza, że na jego rynku wprowadzono do obrotu produkt niebezpieczny, zawiadamia o tym pozostałe państwa członkowskie za pośrednictwem Komisji Europejskiej. Niniejsza sprawa dotyczy tego systemu, a konkretnie praw podmiotów gospodarczych do podejmowania interwencji w ramach tego systemu, w sytuacji gdy towary, którymi handlują, stają się przedmiotem takiego zgłoszenia.

¹ Język oryginału: angielski.

² RAPEX oznacza Rapid Exchange of Information System (system szybkiej wymiany informacji). Zostanie on opisany szczegółowo w dalszej części niniejszej opinii (zob. pkt 24–37).

³ Rdzenni Amerykanie używali sygnałów dymnych, by przekazywać sobie informacje na duże odległości. Trzy obłoki oznaczały, że nadawcy znaku groziło jakieś niebezpieczeństwo.

3. Towarami, których dotyczy niniejsza sprawa, są petardy, to znaczy powodujące hałas hukowe wyroby pirotechniczne przywożone z Chin do Unii Europejskiej przez Funke sp. z o.o., stroną skarżącą w postępowaniu głównym. Były one sprzedawane przez różne kanały dystrybucji w kilku państwach członkowskich, w tym w Austrii.

II. Okoliczności faktyczne w postępowaniu głównym, pytania prejudycjalne i postępowanie przed Trybunałem

4. Niniejsza sprawa wywodzi się z wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym złożonego przez Verwaltungsgerichtshof (trybunał administracyjny, Austria).

5. Jak wynika z postanowienia odsyłającego, w ramach nadzoru rynku przez Landespolizeidirektion Wien (okręgową dyrekcję policji w Wiedniu, Austria, zwaną dalej „LPD”) prowadzonego na podstawie obowiązujących przepisów austriackich⁴ u dystrybutora wyrobów pirotechnicznych stwierdzono, że niektóre magazynowane przez tego dystrybutora wyroby pirotechniczne nie są bezpieczne w obsłudze dla użytkownika. LPD w drodze decyzji administracyjnej nałożyło na dystrybutora zakaz sprzedaży tych artykułów i nakazało wycofanie ich z obrotu (zwane dalej „środkami administracyjnymi zastosowanymi wobec dystrybutora”).

6. W konsekwencji LPD jako organ właściwy odpowiedzialny za nadzór rynku w Austrii w odniesieniu do tego rodzaju towarów wszczęło procedurę zgłoszeniową w systemie RAPEX. LPD za pośrednictwem krajowego punktu kontaktowego RAPEX dokonało trzech odrębnych zgłoszeń (zwanymi dalej „zgłoszeniami w systemie RAPEX”). Komisja po dokonaniu weryfikacji przekazała te zgłoszenia państwom członkowskim.

7. Funke sp. z o.o. (zwane dalej „Funke”), spółka z siedzibą w Polsce, jest importerem wyrobów pirotechnicznych, których dotyczyły zgłoszenia w systemie RAPEX.

8. Funke uważało, że zgłoszenia przekazane za pośrednictwem systemu RAPEX nie opisują w sposób właściwy produktów będących przedmiotem środków administracyjnych zastosowanych wobec dystrybutora. W związku z powyższym Funke zwróciło się pismem z dnia 30 kwietnia 2020 r. do LPD z wnioskiem o uzupełnienie zgłoszenia w systemie RAPEX poprzez dodanie numerów seryjnych produktów, których dotyczyły zgłoszenia. Jak wyjaśniono podczas rozprawy przed Trybunałem, wnioskowało ono de facto o wskazanie roku produkcji odnośnych wyrobów pirotechnicznych (2017)⁵. Funke zwróciło się ponadto o dostęp do akt procedury zgłoszeniowej RAPEX, a w szczególności do klasyfikacji ryzyka powodowanego przez produkty objęte zgłoszeniami.

9. W dniu 29 czerwca 2020 r. LPD odrzuciło wniosek Funke jako niedopuszczalny, powołując się na fakt, iż Funke nie jest uznawane za stronę postępowania. Funke odwołało się od tej decyzji.

10. Jak wyjaśniono w postanowieniu odsyłającym, Verwaltungsgericht Wien (sąd administracyjny w Wiedniu, Austria) oddalił skargę Funke. Zdaniem tego sądu zgłoszenia w systemie RAPEX nie są decyzjami administracyjnymi, ale czynnościami materialnymi (zwykłymi działaniami

⁴ Bundesgesetz, mit dem polizeiliche Bestimmungen betreffend pyrotechnische Gegenstände und Sätze sowie das Böllerschießen erlassen werden [ustawa federalna ustanawiająca przepisy policyjne dotyczące wyrobów i materiałów pirotechnicznych oraz strzelania z petard (Pyrotechnikgesetz 2010 – PyroTG 2010)].

⁵ W swoich uwagach na piśmie Funke podnosiło dodatkowo, że LPD w ramach obowiązku wypełnienia pola opisu produktu i opakowania w zgłoszeniach w systemie RAPEX powinno było uwzględnić również opakowanie zewnętrzne Peng 1 i Peng 2 dotyczące produktów, jak również że LPD ignorowało fakt, iż dokładne oznaczenie produktu lub rodzaju produktu to „generator tonowy”.

administracyjnymi). Zgodnie z prawem austriackim skargę do sądów administracyjnych z powołaniem się na nielegalność decyzji organu administracyjnego mogą wnieść wyłącznie osoby zarzucające, że decyzja organu administracyjnego spowodowała naruszenie ich praw. Sąd ów uznał jednak, że w austriackim systemie prawnym podmioty gospodarcze, takie jak Funke, nie mogą wnioskować o uzupełnienie zgłoszenia w systemie RAPEX ani o dostęp do akt. Sąd ten uznał również, że w obowiązujących przepisach prawa Unii nie ma nic, co sugerowałoby, że Funke ma takie prawa lub że przysługuje mu status strony w procedurze zgłoszeniowej RAPEX.

11. Skargę wniesioną przez Funke na ten wyrok do Verfassungsgerichtshof (trybunału konstytucyjnego, Austria) przekazano do Verwaltungsgerichtshof (trybunału administracyjnego), będącego sądem odsyłającym w niniejszej sprawie.

12. Sąd odsyłający zwraca się z pytaniem, czy odpowiednie przepisy prawa Unii dotyczące systemu RAPEX przewidują bezpośrednio prawo podmiotu gospodarczego do złożenia wniosku o uzupełnienie zgłoszenia w systemie RAPEX oraz prawo do odpowiedniej ochrony sądowej przed niekorzystnymi skutkami wynikającymi ze zgłoszenia w systemie RAPEX. Sąd wyjaśnia, że w jego ocenie podmiotowi gospodarczemu nie przysługuje prawo do złożenia wniosku o uzupełnienie niekompletnego w jego opinii zgłoszenia w systemie RAPEX, a procedura zgłoszeniowa RAPEX jest prowadzona wyłącznie między Komisją i organami państw członkowskich, zaś podmiotom gospodarczym nie przysługują w tym względzie żadne własne prawa.

13. Gdyby takie prawo jednak przysługiwało, sąd odsyłający pragnie ustalić, który organ odpowiada za ustosunkowanie się do wniosku podmiotu gospodarczego o uzupełnienie zgłoszenia w systemie RAPEX. Uważa, że niektóre przepisy prawa Unii wskazują na organ państwa członkowskiego jako podmiot właściwy do rozpoznania takich wniosków (zważywszy, że organ ten odpowiada za przekazane informacje), natomiast inne przemawiają za uznaniem Komisji za właściwą w tym zakresie (jako że to Komisja weryfikuje poprawność i kompletność zgłoszeń w systemie RAPEX).

14. Sąd odsyłający zastanawia się ponadto, czy środki administracyjne zastosowane wobec dystrybutora (a nie Funke jako importera) powinny być postrzegane jako punkt uruchomienia procedury zgłoszeniowej RAPEX. Jeżeli te dwie procedury są postrzegane jako jedna, można uznać, że istnieje prawo do podjęcia działań w związku ze zgłoszeniem przysługujące dystrybutorowi. W dalszym ciągu nie oznaczałoby to jednak, że jakiegokolwiek prawo przysługuje importerowi takiemu jak Funke, który nie był adresatem pierwotnej decyzji administracyjnej. Sąd odsyłający zwraca się z pytaniem, czy taka ochrona sądowa jest ochroną wystarczającą w świetle prawa Unii.

15. W tych okolicznościach Verwaltungsgerichtshof (trybunał administracyjny) postanowił zawiesić postępowanie główne i zwrócić się do Trybunału z następującymi pytaniami prejudycjalnymi:

„Czy

- dyrektywę 2001/95/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 3 grudnia 2001 r. w sprawie ogólnego bezpieczeństwa produktów [(Dz.U. 2002, L 11, s. 4, w brzmieniu zmienionym przez rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 765/2008 z dnia 9 lipca 2008 r. (Dz.U. 2008, L 218, s. 30)] i rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE)

nr 596/2009 z dnia 18 czerwca 2009 r. (Dz.U. 2009, L 188, s. 14)], w szczególności jej art. 12 i załącznik II,

- rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 765/2008 z dnia 9 lipca 2008 r. ustanawiające wymagania w zakresie akredytacji i nadzoru rynku odnoszące się do warunków wprowadzania produktów do obrotu i uchylające rozporządzenie Rady (EWG) nr 339/93 [(Dz.U. 2008, L 218, s. 30)], w szczególności jego art. 20 i 22, oraz
- decyzję wykonawczą Komisji (UE) 2019/417 z dnia 8 listopada 2018 r. ustanawiającą wytyczne dotyczące zarządzania unijnym systemem szybkiej informacji »RAPEX« utworzonym na mocy art. 12 dyrektywy 2001/95/WE w sprawie ogólnego bezpieczeństwa produktów oraz funkcjonującym w jego ramach systemem zgłoszeń [(Dz.U. 2019, L 73, s. 121)], należy interpretować w ten sposób, że

1) bezpośrednio z tych przepisów wynika prawo podmiotu gospodarczego do uzupełnienia zgłoszenia w systemie RAPEX?

2) do wydania decyzji w przedmiocie takiego wniosku jest właściwa Komisja Europejska (zwana dalej »Komisją«)?

czy też

3) do wydania decyzji w przedmiocie takiego wniosku jest właściwy organ danego państwa członkowskiego?

(W przypadku odpowiedzi twierdzącej na pytanie trzecie)

4) (krajowa) ochrona sądowa przed taką decyzją jest wystarczająca, jeżeli zostaje przyznana nie każdemu, lecz jedynie podmiotowi gospodarczemu, którego dotyczy (obowiązkowy) środek, przed (obowiązkowym) środkiem podjętym przez organ?”.

16. Uwagi na piśmie złożyły do Trybunału Funke, rząd austriacki i Komisja. W dniu 21 września 2022 r. odbyła się rozprawa, na której wszystkie wspomniane strony przedstawiły swoje stanowiska ustnie.

III. Prawo właściwe

17. Sąd odsyłający dąży do uzyskania wykładni następujących aktów prawa Unii dotyczących systemu RAPEX, które łącznie będą dalej określać mianem „prawa Unii istotnego dla systemu RAPEX”:

dyrektywa 2001/95 w sprawie ogólnego bezpieczeństwa produktów (zwana dalej „dyrektywą w sprawie ogólnego bezpieczeństwa produktów”)⁶;

⁶ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 3 grudnia 2001 r. (Dz.U. 2002, L 11, s. 4), zmieniona rozporządzeniem (WE) nr 765/2008 (Dz.U. 2008, L 218, s. 30) oraz rozporządzeniem (WE) nr 596/2009 (Dz.U. 2009, L 188, s. 14). Istnieje wniosek ustawodawczy, który ma doprowadzić do zastąpienia tej dyrektywy. Zobacz przypis 18 do niniejszej opinii.

rozporządzenie nr 765/2008 ustanawiające wymagania w zakresie akredytacji i nadzoru rynku odnoszące się do warunków wprowadzania produktów do obrotu (zwane dalej „rozporządzeniem w sprawie nadzoru rynku”)⁷; oraz

decyzja wykonawcza Komisji 2019/417 ustanawiająca wytyczne dotyczące zarządzania unijnym systemem szybkiej informacji „RAPEX” (zwana dalej „wytycznymi RAPEX”)⁸.

18. Przepisy te miały zastosowanie do petard, których dotyczy niniejsza sprawa, na mocy dyrektywy 2013/29/UE w sprawie wyrobów pirotechnicznych⁹.

19. Jak wykażę w analizie, w niniejszej sprawie istotne są również postanowienia traktatu dotyczące swobodnego przepływu towarów.

IV. Analiza

20. Pytania prejudycjalne w niniejszej sprawie wynikają ze specyfiki austriackiego prawa administracyjnego. Jak wyjaśnił podczas rozprawy rząd austriacki, odpowiedź na wniosek skierowany przez osobę do organu administracyjnego uznaje się za „akt administracyjny”, o ile danej osobie przysługuje prawo wystąpienia do takiego organu. W takiej sytuacji dana osoba ma również prawo wnieść skargę do sądu administracyjnego przeciwko decyzji, którą organ administracyjny wydał w odpowiedzi na jej wniosek. Jeżeli z kolei danej osobie takie prawo nie przysługuje, odpowiedź organu nie jest uważana za akt administracyjny i nie podlega kontroli sądu.

21. Z tego względu w pytaniu pierwszym sąd odsyłający zasadniczo dąży do ustalenia, czy w świetle obowiązującego prawa Unii podmiot gospodarczy, taki jak Funke, ma prawo do złożenia wniosku o uzupełnienie zgłoszenia w systemie RAPEX jako strona tej procedury. W pytaniach drugim i trzecim sąd odsyłający zwraca się z pytaniem, czy organem odpowiedzialnym za dokładność informacji jest organ państwa członkowskiego, czy Komisja. Jeżeli okaże się, że podmiot gospodarczy ma prawo zwrócić się do organu państwa członkowskiego o uzupełnienie zgłoszenia w systemie RAPEX, wówczas odmowa przez LPD rozpatrzenia wniosku Funke o uzupełnienie zgłoszeń RAPEX podlega kontroli austriackich sądów administracyjnych.

22. Czwarte pytanie prejudycjalne jest mniej jasne. Ponieważ procedura zgłoszeniowa RAPEX w niniejszej sprawie została uruchomiona wskutek środków administracyjnych zastosowanych wobec dystrybutora, sąd odsyłający zdaje się uznawać, że prawo do złożenia wniosku o uzupełnienie zgłoszenia w systemie RAPEX może przysługiwać dystrybutorowi, ale nie Funke. Sąd zastanawia się jednak, czy taka ochrona sądowa byłaby wystarczająca w świetle prawa Unii i czy dostęp do wymiaru sprawiedliwości powinny mieć także inne zainteresowane podmioty gospodarcze, w tym importerzy. Aby odpowiedzieć na to pytanie w sposób, który może być

⁷ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 9 lipca 2008 r. (Dz.U. 2008, L 218, s. 30). Rozporządzenie to zostało w istotnym zakresie zmienione przez rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/1020 z dnia 20 czerwca 2019 r. w sprawie nadzoru rynku i zgodności produktów oraz zmieniające dyrektywę 2004/42/WE oraz rozporządzenia (WE) nr 765/2008 i (UE) nr 305/2011 (Dz.U. 2019, L 169, s. 1). Zobacz przypis 19 do niniejszej opinii.

⁸ Zobacz przypis 20 do niniejszej opinii.

⁹ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 12 czerwca 2013 r. w sprawie harmonizacji ustawodawstw państw członkowskich odnoszących się do udostępniania na rynku wyrobów pirotechnicznych (wersja przekształcona) (Dz.U. 2013, L 178, s. 27).

przydatny dla sądu odsyłającego¹⁰, potraktuję to pytanie jako pytanie o to, czy prawo Unii wymaga zapewnienia zainteresowanym podmiotom gospodarczym takim jak Funke dostępu do wymiaru sprawiedliwości w związku ze zgłoszeniem w systemie RAPEX¹¹.

23. To pierwsza sytuacja, w której Trybunał poproszono o wykładnię przepisów prawa Unii dotyczących systemu RAPEX. Z tego względu na początku przedstawię pewne uwagi wstępne dotyczące systemu RAPEX oraz sposobu funkcjonowania procedury zgłoszeń (A). Następnie ustosunkuję się do pytań drugiego i trzeciego i wyjaśnię, że w świetle prawa Unii istotnego dla systemu RAPEX odpowiedzialność za dokładność informacji zawartych w zgłoszeniach w systemie RAPEX spoczywa na organie państwa członkowskiego (B). Te same przepisy nie przewidują jednak, aby podmioty gospodarcze miały status strony w procedurze zgłoszeniowej RAPEX. Z tego względu w mojej ocenie prawa podmiotu gospodarczego do złożenia wniosku o uzupełnienie zgłoszenia w systemie RAPEX nie można wywodzić z prawa Unii istotnego dla systemu RAPEX (C). Nie oznacza to jednak, że podmiot gospodarczy w sytuacji takiej jak zaistniała w niniejszej sprawie pozostawia się w świetle prawa Unii bez żadnych środków prawnych umożliwiających reakcję na niekompletne zgłoszenie. Zamierzam dowodzić, że niekompletne zgłoszenie w systemie RAPEX z perspektywy podmiotu gospodarczego może stanowić przeszkodę w handlu na rynku wewnętrznym. Z tego względu prawo do złożenia wniosku o uzupełnienie zgłoszenia w systemie RAPEX może być wywodzone z postanowień traktatu dotyczących swobodnego przepływu towarów (D). Na zakończenie poruszę kwestię konsekwencji płynących z takiego rozstrzygnięcia dla sądu odsyłającego (E).

A. System RAPEX i procedura zgłoszeniowa

24. Mówiąc ogólnie, RAPEX, jak sugeruje sama nazwa, oznacza, że system ustanowiony prawem Unii służy szybkiej wymianie informacji na temat niebezpiecznych produktów niezwywnościowych odbywającej się między państwami członkowskimi¹² a Komisją¹³. Wywodzi się on z szeregu decyzji

¹⁰ Podczas rozprawy dyskutowano o ewentualnym znaczeniu art. 18 dyrektywy w sprawie ogólnego bezpieczeństwa produktów oraz art. 21 rozporządzenia w sprawie nadzoru rynku, które to artykuły dotyczą stosowanych przez państwo środków ograniczających wprowadzanie produktów do obrotu. W związku z takimi środkami wspomniane przepisy przewidują prawo do bycia wysłuchanym oraz stosowne środki odwoławcze. Rząd austriacki wyjaśnił jednak podczas rozprawy, że w świetle prawa austriackiego dystrybutorowi, wobec którego zastosowano takie środki, nie będą przysługiwać żadne prawa w związku ze zgłoszeniami w systemie RAPEX. Z tego względu, nawet gdyby szeroka wykładnia art. 18 dyrektywy w sprawie ogólnego bezpieczeństwa produktów i art. 21 rozporządzenia w sprawie nadzoru rynku była możliwa i pozwalała na uwzględnienie importera niebędącego adresatem środków, nie miałyby to znaczenia dla pytania postawionego w niniejszej sprawie, a mianowicie: czy importerowi takiemu jak Funke przysługują jakiegokolwiek prawa w związku ze zgłoszeniem w systemie RAPEX?

¹¹ Należy mieć na uwadze, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem w ramach ustanowionej w art. 267 TFUE procedury współpracy między sądami krajowymi a Trybunałem do tego ostatniego należy udzielenie sądowi krajowemu użytecznej odpowiedzi, która umożliwi mu rozstrzygnięcie zawisłego przed tym sądem sporu. W tym celu Trybunał może nie tylko przeformułować pytanie, które zostało mu zadane, ale również rozważyć przepisy prawa Unii, na które sąd krajowy nie powołał się w swoich pytaniach. Zobacz na przykład wyroki: z dnia 15 lipca 2021 r., Ministrstvo za obrambo (C-742/19, EU:C:2021:597, pkt 31); z dnia 24 lutego 2022 r., Eulex Kosovo (C-283/20, EU:C:2022:126, pkt 33).

¹² System RAPEX obejmuje również państwa będące stronami Porozumienia o Europejskim Obszarze Gospodarczym (Islandię, Liechtenstein i Norwegię). Dodatkowo dostęp do systemu RAPEX jest otwarty dla państw trzecich i organizacji międzynarodowych na podstawie obowiązujących umów międzynarodowych zawieranych z Unią Europejską. Zobacz dyrektywa w sprawie ogólnego bezpieczeństwa produktów, art. 12 ust. 4.

¹³ Zobacz w tym względzie wyrok z dnia 26 stycznia 2017 r., GGP Italy/Komisja (T-474/15, EU:T:2017:36, pkt 12).

Rady przyjętych począwszy od lat osiemdziesiątych¹⁴. System został następnie włączony do dyrektywy 92/59/WE w sprawie ogólnego bezpieczeństwa produktów¹⁵, będącej aktem poprzedzającym dyrektywę w sprawie ogólnego bezpieczeństwa produktów.

25. Liczba zgłoszeń dokonywanych za pośrednictwem systemu RAPEX rosła stopniowo w biegu lat¹⁶. W 2021 r. za pośrednictwem systemu RAPEX dokonano 2142 zgłoszeń oraz wystosowano 4965 zgłoszeń uzupełniających¹⁷.

26. Jak już wspomniano, prawo Unii istotne dla systemu RAPEX obejmuje obecnie dyrektywę w sprawie ogólnego bezpieczeństwa produktów¹⁸, rozporządzenie w sprawie nadzoru rynku¹⁹ oraz wytyczne RAPEX²⁰. Podstawą wszystkich tych aktów jest art. 114 TFUE.

27. System RAPEX służy zasadniczo wymianie informacji między państwami członkowskimi a Komisją w sytuacjach wymagających szybkiej interwencji na rynku dotyczącej produktu (nieżywnościowego)²¹. Jego celem jest zapobieganie wypadkom poprzez ostrzeżenie organów ścigania w innych państwach członkowskich o potencjalnie niebezpiecznych produktach²². RAPEX odgrywa istotną rolę w dziedzinie bezpieczeństwa produktów, a w szczególności

¹⁴ Zobacz decyzja Rady 84/133/EWG z dnia 2 marca 1984 r. wprowadzająca system wspólnotowy na potrzeby szybkiej wymiany informacji o zagrożeniach wynikających z korzystania z produktów przeznaczonych dla konsumentów (Dz.U. 1984, L 70, s. 16; sprostowanie Dz.U. 1984, L 96, s. 44); decyzja Rady 89/45/EWG z dnia 21 grudnia 1988 r. w sprawie wspólnotowego systemu szybkiej wymiany informacji o zagrożeniach wynikających z korzystania z produktów przeznaczonych dla konsumentów (Dz.U. 1989, L 17, s. 51); decyzja Rady 90/352/EWG z dnia 29 czerwca 1990 r. zmieniająca decyzję 89/45/EWG w sprawie wspólnotowego systemu szybkiej wymiany informacji o zagrożeniach wynikających z korzystania z produktów przeznaczonych dla konsumentów (Dz.U. 1990, L 173, s. 49). Zobacz ponadto na przykład: J. Falke, *The Community System for the Rapid Exchange of Information on Dangers Arising from the Use of Consumer Products*, w: H.W. Micklitz, T. Roethe i S. Weatherill (red.), *Federalism and Responsibility: A Study on Product Safety Law and Practice in the European Community*, London, Graham & Trotman 1994, s. 215–232; G. Howells i T. Wilhelmsson, *EC Consumer Law*, Oxford, Ashgate 1997, s. 75–79.

¹⁵ Zobacz dyrektywa Rady z dnia 29 czerwca 1992 r. (Dz.U. 1992, L 228, s. 24). Zobacz w szczególności motyw piętnasty, art. 8 i załącznik do tej dyrektywy („Szczegółowe procedury stosowania wspólnotowego systemu szybkiej informacji przewidzianego w art. 8”).

¹⁶ Zobacz Komisja Europejska, Sprawozdanie Komisji dla Parlamentu Europejskiego i Rady z wykonania dyrektywy 2001/95/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 3 grudnia 2001 r. w sprawie ogólnego bezpieczeństwa produktów [COM(2021) 342 final z dnia 30 czerwca 2021 r.], pkt 2.4, 3.

¹⁷ Zobacz Komisja Europejska, *Safety Gate 2021 results: Modelling cooperation for health and safety of consumers in the European Union, 2022*, dostęp: <https://ec.europa.eu/safety-gate/>, s. 9, 13.

¹⁸ Istnieje wniosek ustawodawczy, który ma prowadzić do zastąpienia dyrektywy w sprawie ogólnego bezpieczeństwa produktów: zob. Komisja Europejska, Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie ogólnego bezpieczeństwa produktów, zmieniającego rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1025/2012 oraz uchylającego dyrektywę Rady 87/357/EWG i dyrektywę 2001/95 Parlamentu Europejskiego i Rady [COM(2021) 346 final z dnia 30 czerwca 2021 r.]. Chociaż zgodnie z wnioskiem nazwa systemu miałaby zostać zmieniona z RAPEX na Safety Gate (zob. motyw 50 wniosku), charakterystyka systemu RAPEX zostałaby zachowana (zob. Uzasadnienie, pkt 5, s. 16).

¹⁹ Rozporządzenie w sprawie nadzoru rynku zmieniono w znaczącym stopniu rozporządzeniem 2019/1020, które jest częścią „pakietu towarowego” {Komunikat Komisji, Pakiet towarowy: Wzmocnienie zaufania do jednolitego rynku [COM(2017) 787 final z dnia 19 grudnia 2017 r.]}. W szczególności rozporządzenie 2019/1020 zastępuje art. 15–29 rozporządzenia w sprawie nadzoru rynku (zob. motyw 7 i art. 39 ust. 1 i 4). Zgodnie z art. 44 rozporządzenia 2019/1020 ma ono zastosowanie od dnia 16 lipca 2021 r. Jak wskazuje zatem rząd austriacki, nie ma zastosowania *ratione temporis* do niniejszej sprawy. Jak w każdym razie wskazały podczas rozprawy rząd austriacki i Komisja, nie wpływa to w znaczącym stopniu na niniejszą sprawę.

²⁰ Wytyczne te są trzecim zestawem wytycznych opublikowanych przez Komisję; pierwszym była decyzja Komisji 2004/418/WE z dnia 29 kwietnia 2004 r. ustanawiająca wytyczne dotyczące zarządzania Wspólnotowym Systemem Szybkiego Informowania (RAPEX) oraz zgłoszeń składanych zgodnie z art. 11 dyrektywy 2001/95 (Dz.U. 2004, L 151, s. 83); drugim zaś decyzja Komisji 2010/15/UE z dnia 16 grudnia 2009 r. ustanawiająca wytyczne dotyczące zarządzania wspólnotowym systemem szybkiej informacji RAPEX utworzonym na mocy art. 12 oraz procedurą zgłoszeniową ustanowioną na mocy art. 11 dyrektywy 2001/95/WE (dyrektyw[y] w sprawie ogólnego bezpieczeństwa produktów) (Dz.U. 2010, L 22, s. 1). Zgodnie z motywem 28 dyrektywy w sprawie ogólnego bezpieczeństwa produktów wytyczne te nie są wiążące.

²¹ Zobacz w tym względzie dyrektywa w sprawie ogólnego bezpieczeństwa produktów, motyw 27 i załącznik, część II, pkt 2; rozporządzenie w sprawie nadzoru rynku, motyw 30; wytyczne RAPEX, załącznik, część II, pkt 3.5.1 lit. a).

²² Zobacz G. Howells i T. Wilhelmsson, *op.cit.* (przypis 14), s. 78.

zapobiega dostępności produktów stwarzających poważne zagrożenie dla zdrowia i bezpieczeństwa oraz ogranicza taką dostępność, pomagając w ten sposób zapewnić właściwe funkcjonowanie rynku wewnętrznego oraz wysoki poziom ochrony konsumentów²³.

28. Sam system RAPEX obejmuje kilka elementów, w tym ramy prawne regulujące sposób funkcjonowania systemu (a więc dyrektywę w sprawie ogólnego bezpieczeństwa produktów oraz wytyczne RAPEX), internetową aplikację RAPEX, która pozwala państwom członkowskim i Komisji wymieniać się szybko informacjami; krajowe punkty kontaktowe RAPEX odpowiedzialne za funkcjonowanie RAPEX w państwach członkowskich; oraz stronę internetową RAPEX²⁴, która zawiera podsumowania zawiadomień RAPEX oraz tygodniowe aktualizacje przeznaczone dla ogólnego grona odbiorców²⁵.

29. Funkcjonowanie systemu RAPEX obejmuje trzy etapy²⁶. Pierwszym etapem jest etap zgłoszenia, w ramach którego właściwe organy państwa członkowskiego tworzą zgłoszenie, a następnie jest ono przekazywane za pośrednictwem punktu kontaktowego RAPEX do Komisji. Drugim etapem jest etap zatwierdzenia i przekazywanie, w ramach którego Komisja weryfikuje wszystkie zgłoszenia w celu zapewnienia ich prawidłowości i kompletności, a następnie przesyła je państwom członkowskim oraz publikuje na stronie internetowej RAPEX. Trzecim etapem jest etap działań następczych, kiedy to państwa członkowskie po otrzymaniu zgłoszenia w systemie RAPEX analizują przekazane informacje i podejmują odpowiednie działania, o których również zawiadamiają Komisję²⁷.

30. Zgodnie z art. 12 dyrektywy w sprawie ogólnego bezpieczeństwa produktów i art. 22 rozporządzenia w sprawie nadzoru rynku państwa członkowskie są zobowiązane skierować do Komisji zgłoszenie w systemie RAPEX, gdy spełnione są cztery podane niżej warunki²⁸. Po pierwsze, *produkt* wchodzi w zakres stosowania dyrektywy w sprawie ogólnego bezpieczeństwa produktów lub rozporządzenia w sprawie nadzoru rynku. Po drugie, produkt *podlega środkom* mającym na celu zapobieżenie, ograniczenie czy nałożenie szczególnych warunków w odniesieniu do ewentualnej dystrybucji lub stosowania, które to środki mogą być stosowane z inicjatywy podmiotu gospodarczego (środki dobrowolne) lub nałożone przez właściwe organy państwa członkowskiego (środki przymusowe), tak jak miało to miejsce w niniejszej sprawie²⁹. Po trzecie, produkt stwarza *poważne zagrożenie* dla zdrowia i bezpieczeństwa konsumentów lub – w przypadku rozporządzenia w sprawie nadzoru rynku – dla innych istotnych interesów publicznych. Po czwarte, poważne zagrożenie wykracza poza terytorium zgłaszającego państwa członkowskiego, a zatem ma *skutki transgraniczne*³⁰.

²³ Zobacz dyrektywa w sprawie ogólnego bezpieczeństwa produktów, motyw 4; wytyczne RAPEX, motywy 12, 13, załącznik, część II, pkt 1.1.

²⁴ Strona internetowa zatytułowana „Safety Gate: unijny system wczesnego ostrzegania o niebezpiecznych produktach nieżywnościowych” jest dostępna pod adresem: <https://ec.europa.eu/safety-gate/>.

²⁵ Zobacz wytyczne RAPEX, załącznik, część II, pkt 1.2.

²⁶ Zobacz przykładowo Zawiadomienie Komisji, Niebieski przewodnik – wdrażanie unijnych przepisów dotyczących produktów 2022 (Dz.U. 2022, C 247, s. 1), pkt 7.6.4.

²⁷ Zobacz wytyczne RAPEX, załącznik, część II, pkt 3.4, 4.

²⁸ Zgłoszenia w systemie RAPEX są zatem obowiązkowe w świetle prawa Unii w przypadku „zgłoszeń na podstawie art. 12” i „zgłoszeń na podstawie art. 22”. Niniejsza sprawa dotyczy tego rodzaju obowiązkowego zgłoszenia (na podstawie art. 22 rozporządzenia w sprawie nadzoru rynku). Istnieją również inne rodzaje zgłoszeń (zob. wytyczne RAPEX, załącznik, część II, pkt 3.1), które nie stanowią przedmiotu sporu w niniejszej sprawie.

²⁹ Zobacz dyrektywa w sprawie ogólnego bezpieczeństwa produktów, art. 12 ust. 1, 2; wytyczne RAPEX, załącznik, część I, pkt 4.1.

³⁰ Zobacz dyrektywa w sprawie ogólnego bezpieczeństwa produktów, art. 12 ust. 1, 2, załącznik II, pkt 2; wytyczne RAPEX, załącznik, część I, pkt 3–6, część II, pkt 2.1. Jeżeli powyższe warunki zostaną spełnione i zachodzą dodatkowe poważne przesłanki (przykładowo produkt stwarza zagrożenie dla życia), zgłoszenie klasyfikuje się jako wymagające działań nadzwyczajnych, a więc obowiązują w odniesieniu do niego krótsze terminy: zob. wytyczne RAPEX, załącznik, część II, pkt 3.1.1.

31. Mówiąc konkretniej, dla potrzeb niniejszej sprawy można wyróżnić kilka aspektów procedury zgłoszeniowej RAPEX. Po pierwsze, gdy właściwe organy państwa członkowskiego w kontekście nadzoru rynku natrafią na produkt stwarzający poważne zagrożenie, który wymaga szybkiej interwencji, taki produkt należy wycofać z rynku lub odzyskać go od konsumentów, lub zabronić udostępniania go na rynku³¹.

32. Po drugie, jeżeli państwo członkowskie zastosuje taki środek lub zamierza go zastosować, musi ocenić, czy podstawy, które doprowadziły do zastosowania środka, lub skutki tego środka będą wykraczać poza terytorium krajowe³². Państwo członkowskie musi również ocenić, czy produkt stwarza poważne zagrożenie, co oznacza, że państwo członkowskie, zanim zdecyduje się dokonać zgłoszenia w systemie RAPEX, musi przeprowadzić ocenę ryzyka³³.

33. Po trzecie, jeżeli spełnione zostały przesłanki uzasadniające dokonanie zgłoszenia w systemie RAPEX, państwo członkowskie ma obowiązek „niezwłocznie” zgłosić to Komisji³⁴. Państwo członkowskie dokonujące zgłoszenia przekazuje wszystkie dostępne informacje szczegółowe, w tym w szczególności informacje umożliwiające identyfikację produktu³⁵. Zgłoszenie w systemie RAPEX utworzone przez właściwe organy państwa członkowskiego³⁶ jest dokonywane za pośrednictwem standardowego formularza zgłoszeniowego zawartego w wytycznych RAPEX³⁷. Każde państwo członkowskie ma obowiązek ustanowić jeden punkt kontaktowy RAPEX do obsługi aplikacji RAPEX na szczeblu krajowym³⁸. Krajowy punkt kontaktowy RAPEX weryfikuje i zatwierdza kompletność informacji otrzymanych od właściwych organów przed przekazaniem Komisji zgłoszenia w systemie RAPEX³⁹.

34. Zgłoszenia w systemie RAPEX mają w tym względzie zawierać kilka rodzajów danych, w tym informacje umożliwiające identyfikację zgłaszanego produktu. Stoi za tym następujący tok rozumowania: „[s]zczegółowa i trafna identyfikacja produktu jest podstawowym elementem nadzoru rynku i działań egzekwujących, ponieważ pozwala organom krajowym na zidentyfikowanie zgłaszanego produktu, odróżnienie go od innych produktów tego samego lub podobnego rodzaju lub tej samej lub podobnej kategorii, które są dostępne na rynku, a także na wykrycie produktu na rynku i podjęcie lub uzgodnienie właściwych środków”⁴⁰. W tym celu, jak podkreślono w wytycznych RAPEX, zgłoszenia powinny być możliwie kompletne, a wszystkie pola formularza zgłoszeniowego powinny być uzupełnione wymaganymi danymi. W przypadku gdy dane nie są dostępne w momencie składania zgłoszenia, należy wyraźnie zaznaczyć ten fakt

³¹ Rozporządzenie w sprawie nadzoru rynku, art. 20.

³² Zobacz dyrektywa w sprawie ogólnego bezpieczeństwa produktów, art. 12; rozporządzenie w sprawie nadzoru rynku, art. 22; zob. również wytyczne RAPEX, załącznik, część I, pkt 6.1, wskazujący, że „zachęca się organy krajowe do szerokiego interpretowania kryterium skutków transgranicznych”.

³³ Zobacz dyrektywa w sprawie ogólnego bezpieczeństwa produktów, art. 12; rozporządzenie w sprawie nadzoru rynku, art. 22; zob. również wytyczne RAPEX, załącznik, część I, pkt 5.1, 5.3, wskazujące, że w dodatku 6 do wytycznych zamieszczonym w części III określono metodę oceny ryzyka, która może posłużyć w tym względzie, oraz że istnieje specjalne narzędzie umożliwiające przeprowadzenie oceny ryzyka (wytyczne dotyczące oceny ryzyka, „RAG”), oraz pkt 5.4, wskazujący, że oceny ryzyka zawsze dokonuje właściwy organ państwa członkowskiego, który między innymi zastosował odpowiednie środki.

³⁴ Zobacz dyrektywa w sprawie ogólnego bezpieczeństwa produktów, art. 12 ust. 1; rozporządzenie w sprawie nadzoru rynku, art. 22 ust. 1. Państwa członkowskie muszą przesłać zgłoszenie w systemie RAPEX w terminie dziesięciu dni od wprowadzenia odpowiednich środków (a w przypadku zgłoszeń wymagających działań nadzwyczajnych w terminie trzech dni) i mają obowiązek potwierdzić środki w terminie 45 dni od przesłania zgłoszenia, jeżeli zgłoszenia dokonano przed wydaniem decyzji o zastosowaniu środków. Zobacz dyrektywa w sprawie ogólnego bezpieczeństwa produktów, załącznik II, pkt 4; wytyczne RAPEX, załącznik, część III, dodatek 4.

³⁵ Zobacz dyrektywa w sprawie ogólnego bezpieczeństwa produktów, załącznik II, pkt 3; wytyczne RAPEX, załącznik, część II, pkt 3.2.1.

³⁶ Zobacz wytyczne RAPEX, załącznik, część II, pkt 3.4.1, 3.4.1.1.

³⁷ Dyrektywa w sprawie ogólnego bezpieczeństwa produktów, załącznik II, pkt 3; wytyczne RAPEX, załącznik, część III, dodatek 1.

³⁸ Zobacz wytyczne RAPEX, załącznik, część II, pkt 5.1.

³⁹ Zobacz wytyczne RAPEX, załącznik, część II, pkt 3.4.2, pkt 5.1.2 lit. e).

⁴⁰ Zobacz wytyczne RAPEX, załącznik, część II, pkt 3.2.1 lit. a).

w formularzu wraz z wyjaśnieniami w tej kwestii, a gdy informacje staną się dostępne, zgłaszające państwo członkowskie ma obowiązek zaktualizować zgłoszenie⁴¹. Zgodnie z szablonem zgłoszenia zawartym w wytycznych RAPEX pewne informacje dotyczące produktu, w tym rodzaj/numer modelu, numer serii/kod kreskowy oraz opis produktu i opakowania, są określone jako pola obowiązkowe, co oznacza, że co do zasady muszą zostać uzupełnione⁴².

35. Zgodnie z dyrektywą w sprawie ogólnego bezpieczeństwa produktów odpowiedzialność za udzielaną informację spoczywa na zgłaszającym państwie członkowskim⁴³. Z tego względu wytyczne RAPEX przewidują, że „[z]głaszające państwo członkowskie i właściwy organ krajowy zapewniają poprawność wszystkich danych dostarczonych za pośrednictwem aplikacji RAPEX, aby umożliwić odróżnienie zgłaszanego produktu od podobnych produktów tej samej kategorii lub tego samego rodzaju, które są dostępne na rynku unijnym”⁴⁴.

36. Po czwarte, Komisja w procedurze zgłoszeniowej RAPEX pełni zasadniczo funkcję „centralnego ośrodka dystrybucji”⁴⁵ czy też „dystrybutora komunikatów”⁴⁶ między państwami członkowskimi. „Możliwie jak najszybciej” weryfikuje ona zgłoszenia w systemie RAPEX, aby zapewnić ich poprawność i kompletność przed przesłaniem do pozostałych państw członkowskich⁴⁷. Co się tyczy kompletności, szczególną uwagę zwraca się na części zgłoszenia w systemie RAPEX dotyczące identyfikacji produktu⁴⁸. Komisja publikuje również streszczenia zgłoszeń dokonanych w systemie RAPEX na stronie internetowej RAPEX w celu poinformowania opinii publicznej o produktach stwarzających zagrożenie⁴⁹. Z wytycznych RAPEX wynika jednak, że działania podejmowane przez Komisję, takie jak zatwierdzanie zgłoszeń w systemie RAPEX, ich przekazywanie i publikowanie na stronie internetowej RAPEX, nie wiążą się z domniemaniem jej odpowiedzialności za przekazywane informacje, ponieważ odpowiedzialność taka spoczywa na zgłaszającym państwie członkowskim⁵⁰.

37. Wreszcie, po otrzymaniu zgłoszenia w systemie RAPEX pozostałe państwa członkowskie muszą zapewnić odpowiednie działania następcze⁵¹. Analizują informacje zawarte w zgłoszeniu w systemie RAPEX i podejmują odpowiednie działania w celu ustalenia, czy dany produkt został wprowadzony do obrotu na ich terytorium, oceniają, jakie środki zapobiegawcze lub ograniczające należy zastosować, przeprowadzają dodatkową ocenę ryzyka, w razie konieczności zaś kontrolę, a także gromadzą dodatkowe informacje, które mogą być istotne dla innych państw

⁴¹ Zobacz wytyczne RAPEX, załącznik, część II, pkt 3.2.2.

⁴² Zobacz wytyczne RAPEX, załącznik, część III, dodatek 1.

⁴³ Zobacz dyrektywa w sprawie ogólnego bezpieczeństwa produktów, załącznik II, pkt 10.

⁴⁴ Zobacz wytyczne RAPEX, załącznik, część II, pkt 3.2.4.

⁴⁵ J. Falke, op.cit. (przypis 14), s. 220.

⁴⁶ G. Howells i T. Wilhelmsson, op.cit. (przypis 14), s. 79.

⁴⁷ Dyrektywa w sprawie ogólnego bezpieczeństwa produktów, załącznik II, pkt 5; wytyczne RAPEX, załącznik, część II, pkt 3.4.3. Komisja co do zasady ma obowiązek zatwierdzać i przekazywać wszystkie zgłoszenia w systemie RAPEX w terminie pięciu dni od ich otrzymania (i w terminie trzech dni w przypadku zgłoszeń wymagających działań nadzwyczajnych). Zobacz wytyczne RAPEX, załącznik, część III, dodatek 5.

⁴⁸ Zobacz wytyczne RAPEX, załącznik, część II, pkt 3.4.3.2.

⁴⁹ Zobacz wytyczne RAPEX, załącznik, część II, pkt 3.4.5.1. Istnieją wyjątki od ogólnego ujawniania informacji, a zgłaszające państwo członkowskie może zażądać poufności zgłoszeń: zob. wytyczne RAPEX, załącznik, część II, pkt 3.4.5.2–3.4.5.5.

⁵⁰ Zobacz wytyczne RAPEX, załącznik, część II, pkt 3.2.4.

⁵¹ Zobacz dyrektywa w sprawie ogólnego bezpieczeństwa produktów, załącznik II, pkt 6; wytyczne RAPEX, załącznik, część II, pkt 4.1.

członkowskich (np. informacje o kanałach dystrybucji produktu)⁵². Państwa członkowskie zawiadamiają następnie Komisję o swoich ustaleniach i działaniach wynikających z tych kroków w formie zgłoszeń uzupełniających⁵³.

38. W powyższym kontekście należy rozpatrywać pytania prejudycjalne skierowane w niniejszej sprawie.

B. Odpowiedzialność za dokładność informacji w zgłoszeniach w systemie RAPEX

39. Zgodnie z prawem Unii istotnym dla systemu RAPEX za informacje przekazane w zgłoszeniu w systemie RAPEX odpowiada zgłaszające państwa członkowskie, które zapewnia też ich dokładność (zob. pkt 33–36 niniejszej opinii).

40. Jednocześnie pkt 5 załącznika II dyrektywy w sprawie ogólnego bezpieczeństwa produktów nakłada również na Komisję pewną odpowiedzialność za weryfikację „możliwie jak najszybciej” wszystkich zgłoszeń w systemie RAPEX w celu zapewnienia ich poprawności i kompletności (zob. pkt 36 niniejszej opinii). Jak zauważyły jednak rząd austriacki i Komisja, w oczywisty sposób jest to zasadniczo formalna weryfikacja, która nie zastępuje spoczywającej przede wszystkim na zgłaszającym państwie członkowskim odpowiedzialności za zapewnienie kompletności zgłoszenia w systemie RAPEX⁵⁴.

41. Zgłaszające państwo członkowskie pozostaje odpowiedzialne za zgłaszane dane tak długo, jak długo zgłoszenia w systemie RAPEX dotyczące określonych produktów pozostają obecne w systemie, i musi poinformować Komisję o wszelkich nowych sytuacjach, które wymagają modyfikacji zgłoszenia w systemie RAPEX⁵⁵. Co więcej, zgłaszające państwo członkowskie ponosi pełną odpowiedzialność za informacje przekazywane za pośrednictwem systemu RAPEX, a wszelkie trwałe lub tymczasowe wycofanie zgłoszenia w systemie RAPEX może nastąpić jedynie na wniosek tego państwa⁵⁶.

⁵² Zobacz wytyczne RAPEX, załącznik, część II, pkt 3.4.6.1, 3.4.6.2.

⁵³ Zobacz wytyczne RAPEX, załącznik, część II, pkt 4.2. Zgłoszenia uzupełniające podlegają podobnej procedurze jak pierwotne zgłoszenia RAPEX. Przykładowo właściwy organ krajowy tworzy zgłoszenie uzupełniające, krajowy punkt kontaktowy RAPEX weryfikuje i zatwierdza zgłoszenia uzupełniające przed przekazaniem ich Komisji, a Komisja weryfikuje wszystkie zgłoszenia uzupełniające, aby zapewnić ich poprawność i kompletność przed przekazaniem państwom członkowskim. Zobacz wytyczne RAPEX, załącznik, część II, pkt 4.2.4, 4.4.

⁵⁴ Stanowisko to zdaje się znajdować pewne potwierdzenie w orzecznictwie. Zobacz w tym względzie wyrok z dnia 4 lipca 1989 r., *Francesconi i in./Komisja* (326/86 i 66/88, EU:C:1989:282, w szczególności pkt 10–12, 23); a także opinia rzecznika generalnego C. Lenza w sprawach połączonych *Francesconi i in./Komisja* (326/86 i 66/88, niepublikowana, EU:C:1989:211, pkt 7, 21, 22, 25). W przytoczonym wyroku Trybunał oddalił skargę o odszkodowanie wniesioną na podstawie zarzutu zaniedbania Komisji podlegającego na nieujawnieniu informacji o podrabianym winie, wskazując, że to państwa członkowskie ma podstawie wczesnych przepisów Unii wprowadzających system RAPEX (zob. przypis 14 do niniejszej opinii) mogą zdecydować o podjęciu pilnych działań w celu zapobieżenia wprowadzeniu produktu do obrotu z powodu poważnego i bezpośredniego zagrożenia, które stwarza on dla zdrowia i bezpieczeństwa konsumentów, a Komisja przekazuje takie informacje. Zdarzały się również sprawy dotyczące powództwa odszkodowawczego przeciwko Unii związane z podobnym systemem wczesnego ostrzegania o niebezpiecznej żywności i paszach (RASFF), potwierdzające w tym kontekście, że za dokładność przekazywanych informacji odpowiedzialność ponoszą państwa członkowskie, a nie Komisja. Zobacz w tym względzie wyroki: z dnia 10 marca 2004 r., *Malagutti-Vezinhet/Komisja* (T-177/02, EU:T:2004:72, pkt 43–67, w szczególności 51, 52) (oddalenie skargi strony skarżącej, której produktów dotyczyło błędne zgłoszenie); z dnia 29 października 2009 r., *Bowland Dairy Products/Komisja* (T-212/06, EU:T:2009:419, pkt 34–46, w szczególności pkt 40, 41) (oddalenie skargi wniesionej na podstawie zarzucanej odmowy rozesłania zgłoszenia uzupełniającego przez Komisję).

⁵⁵ Zobacz wytyczne RAPEX, załącznik, część II, pkt 3.2.3.

⁵⁶ Zobacz wytyczne RAPEX, załącznik, część II, pkt 3.4.7.1.2, 3.4.7.2.2.

42. Wszystko to wskazuje, że prawodawca Unii zamierzał uczynić odpowiedzialnym za dokładność informacji przekazywanych za pośrednictwem systemu RAPEX, w tym za kompletność informacji dotyczących danego produktu, przede wszystkim zgłaszające państwo członkowskie. W związku z tym proponuję, aby Trybunał na pytania drugie i trzecie odpowiedział w ten sposób.

C. Prawo do złożenia wniosku o uzupełnienie zgłoszenia w systemie RAPEX w świetle prawa Unii istotnego dla systemu RAPEX

43. Jeżeli za dokładność zgłaszanych informacji odpowiada zgłaszające państwo członkowskie, powstaje pytanie, czy zainteresowanym podmiotom gospodarczym w ramach procedury zgłoszeniowej RAPEX przysługuje prawo do zgłoszenia wniosku do właściwego organu krajowego o uzupełnienie zgłoszenia w systemie RAPEX.

44. Zgodnie z argumentacją przedstawioną przez Funke prawo takie można wywodzić z prawa Unii istotnego dla systemu RAPEX. Rząd austriacki i Komisja nie podzielają tego stanowiska.

45. Nie budzi sporu fakt, że nie istnieją przepisy prawa Unii istotnego dla RAPEX, które wprost przewidywałyby takie prawo.

46. W mojej ocenie tego rodzaju prawa do uczestnictwa w procedurze zgłoszeniowej RAPEX, które umożliwiałyby podmiotowi gospodarczemu złożenie wniosku o uzupełnienie zgłoszenia w systemie RAPEX, nie można wywodzić z prawa Unii istotnego dla systemu RAPEX, w tym z przepisów przytoczonych w odesłaniu prejudycjalnym przez sąd odsyłający.

47. Po pierwsze, z prawa Unii istotnego dla systemu RAPEX jasno wynika, na co wskazują rząd austriacki i Komisja, że procedura zgłoszeniowa RAPEX jest pomyślana jako procedura, w której uczestniczą właściwe organy państw członkowskich i Komisja. Dyrektywa w sprawie ogólnego bezpieczeństwa produktów (w art. 12) oraz rozporządzenie w sprawie nadzoru rynku (w art. 22) zobowiązują państwo członkowskie do niezwłocznego zawiadomienia Komisji za pośrednictwem systemu RAPEX, gdy postanawia ono zastosować dobrowolne bądź przymusowe środki mające na celu zapobieżenie lub ograniczenie wprowadzenia produktów do obrotu na jego terytorium ze względu na poważne zagrożenie czy też nałożenie warunków w odniesieniu do takiego wprowadzenia (zob. pkt 30, 33 niniejszej opinii).

48. Istnieje możliwość, by informacje dotyczące produktów stwarzających zagrożenie były przekazywane przez podmioty gospodarcze za pośrednictwem specjalnego narzędzia („Product Safety Business Alert Gateway”) na stronie internetowej RAPEX. Oceny ryzyka przeprowadzone przez podmioty gospodarcze nie są jednak wiążące dla organów krajowych, które są odpowiedzialne za przeprowadzenie własnej oceny ryzyka, w związku z czym mogą dojść do odmiennego wniosku⁵⁷. W tym względzie z wytycznych RAPEX jasno wynika, że podmioty gospodarcze nie są bezpośrednio zaangażowane w przesyłanie zgłoszeń w systemie RAPEX⁵⁸, nawet jeżeli mogą być w pewnym stopniu zaangażowane pośrednio. Podmioty gospodarcze mają obowiązek niezwłocznie poinformować właściwe organy we wszystkich państwach członkowskich, w których produkt został udostępniony, jeżeli stwierdzą, że stwarza on

⁵⁷ Zobacz wytyczne RAPEX, załącznik, część II, pkt 3.3.1.

⁵⁸ Zobacz wytyczne RAPEX, załącznik, część II, pkt 3.3.1.

zagrożenie. Zgłoszenie takiej informacji w systemie RAPEX, które pociąga za sobą obowiązek reakcji wszystkich państw członkowskich, stanowi mimo wszystko przedmiot wymiany informacji, która odbywa się między państwami członkowskimi a Komisją.

49. W rezultacie odnoszę wrażenie, że prawa Unii istotnego dla systemu RAPEX, czy to w postaci dyrektywy w sprawie ogólnego bezpieczeństwa produktów, czy rozporządzenia w sprawie nadzoru rynku, czy wreszcie wytycznych RAPEX (lub innych aktów⁵⁹), nie sformułowano z myślą o traktowaniu podmiotów gospodarczych jako strony, której w ramach procedury zgłoszeniowej RAPEX przysługują określone prawa.

50. Pragnę zauważyć, że – jak odnotowano w doktrynie – unijne systemy wymiany informacji, w przypadku których odpowiednie przepisy wprost przewidują prawo zainteresowanych osób do ubiegania się o skorygowanie informacji, rzeczywiście istnieją⁶⁰. Niemniej jednak wygląda na to, że system RAPEX nie jest obecnie jednym z nich.

51. Z tego względu, odpowiadając na pierwsze przedłożone pytanie, uważam, że prawo podmiotu gospodarczego do złożenia wniosku do właściwych organów państwa członkowskiego o uzupełnienie zgłoszenia w systemie RAPEX nie może być wywiedzione z prawa Unii istotnego dla systemu RAPEX.

52. Niezależnie od powyższego jestem zdania, że podmioty gospodarcze, na które niekompletne zgłoszenie w systemie RAPEX ma niekorzystny wpływ, nie pozostają w ramach porządku prawnego Unii bez ochrony prawnej. Ich prawo do złożenia wniosku o uzupełnienie zgłoszenia w systemie RAPEX wynika z postanowień traktatu zabraniających państwu członkowskim nakładania nieproporcjonalnych środków powodujących przeszkody w handlu.

D. Prawo do złożenia wniosku o uzupełnienie zgłoszenia w systemie RAPEX na podstawie traktatów

1. Niekompletne zgłoszenie w systemie RAPEX jako przeszkoda w handlu

53. W mojej ocenie niekompletne zgłoszenie w systemie RAPEX z perspektywy podmiotu gospodarczego takiego jak Funke może stanowić środek o skutku równoważnym z ograniczeniami ilościowymi (zwany dalej „środkiem o skutku równoważnym”), jeżeli ogranicza on temu podmiotowi możliwość wprowadzenia do obrotu w innych państwach członkowskich bezpiecznych produktów, którymi ów podmiot handluje.

⁵⁹ Warto zauważyć, że twierdzenie to nie zostaje podważone w świetle wniosku ustawodawczego, który ma doprowadzić do zastąpienia dyrektywy w sprawie ogólnego bezpieczeństwa produktów lub wprowadzenia zmian w rozporządzeniu w sprawie nadzoru rynku w drodze rozporządzenia 2019/1020; zob. przypisy 18, 19 do niniejszej opinii.

⁶⁰ Zobacz w tym względzie M. Eliantonio, *Information Exchange in European Administrative Law: A Threat to Effective Judicial Protection?*, *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, Vol. 23, 2016, s. 531; oraz wydanie specjalne *European Public Law*, Vol. 20, 2014, s. 65. Wspomniano między innymi o art. 43 rozporządzenia (WE) nr 1987/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 20 grudnia 2006 r. w sprawie utworzenia, funkcjonowania i użytkowania Systemu Informacyjnego Schengen drugiej generacji (SIS II) (Dz.U. 2006, L 381, s. 4) oraz art. 59 decyzji Rady 2007/533/WSiSW z dnia 12 czerwca 2007 r. w sprawie utworzenia, funkcjonowania i użytkowania Systemu Informacyjnego Schengen drugiej generacji (SIS II) (Dz.U. 2007, L 205, s. 63); oba one stanowią, że „każdy może wystąpić do sądów lub organów właściwych na mocy prawa krajowego któregośkolwiek z państw członkowskich z wnioskiem o dostęp do informacji, skorygowanie, usunięcie lub uzyskanie informacji lub o odszkodowanie w związku z dotyczącym go wpisem”. Zobacz również Research Network on EU Administrative Law (ReNEUAL) Model Rules on EU Administrative Procedure, art. VI-19 „Obligations to update, correct or delete data”, 2014, dostęp: <http://renewal.eu>.

54. Swobodny przepływ towarów między państwami członkowskimi stanowi podstawową zasadę TFUE, znajdującą swój wyraz w ustanowionym w art. 34 (i 35) TFUE zakazie ograniczeń iloŝciowych w przywozie (i wywozie) między państwami członkowskimi oraz wszelkich ŝrodków o skutku im równoważnym⁶¹.

55. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem artykuły 34 i 35 TFUE mają skutek bezpoŝredni w tym sensie, że nadaj podmiotom gospodarczym prawa, których moŝna dochodzić względem państw członkowskich na drodze sdowej⁶².

56. Zatem jeŝeli niekompletne zgłoszenie w systemie RAPEX moŝna uznać za ŝrodek o skutku równoważnym, wówczas podmiot gospodarczy taki jak Funke, aby zwrócić się o zaprzestanie stosowania ŝrodka w odniesieniu do jego działałnoŝci handlowej, wywodziłby swoje prawo, którego moŝe dochodzić przed sądem, bezpoŝrednio z traktatów. Moŝliwe, że niekompletne zgłoszenie w systemie RAPEX przestanie być postrzegane jako ŝrodek o skutku równoważnym, gdy zostanie uzupełnione. W rezultacie podmiot gospodarczy mógłby wywodzić prawo do złoŝenia wniosku o uzupełnienie zgłoszenia w systemie RAPEX bezpoŝrednio z traktatów.

57. Rząd austriacki i Komisja, odnosząc się do tej kwestii podczas rozprawy, stanęły na stanowisku, że zgłoszenia w systemie RAPEX nie moŝna postrzegać jako ŝrodka o skutku równoważnym. Funke zajął stanowisko przeciwne i utrzymywało, że to wlaŝnie zgłoszenia w systemie RAPEX doprowadziły do bezpoŝredniego naruszenia przysługującego mu jako podmiotowi gospodarczemu prawa do sprzedaŝy produktów na rynkach pozostałych państw członkowskich. Funke wyjaŝniło w tym względzie, że nie moŝe prowadzić sprzedaŝy produktów nienaleŝycie uwzględnionych w zgłoszeniach RAPEX, a publikacja na stronie internetowej RAPEX wpływa na konsumentów w taki sposób, że zniechęca ich do zakupu tych produktów.

58. Naleŝy przypomnieć, że od czasu wyroku Dassonville⁶³ z utrwalonego orzecznictwa wynika, iż zakaz ŝrodków o skutku równoważnym obejmuje wszelkie ŝrodki państw członkowskich mogące bezpoŝrednio lub poŝrednio, rzeczywiŝcie lub potencjalnie, utrudnić przywóz pomiędy państwami członkowskimi.

59. W rezultacie nie tylko ŝrodek przyjęty przez państwo członkowskie, którego celem lub skutkiem jest mniej korzystne traktowanie towarów pochodzących z innych państw członkowskich, ale równieŝ kaŝdy inny ŝrodek stanowiący przeszkodę w dostępie do rynku jednego z państw członkowskich towarów pochodzących z innych państw członkowskich naleŝy uznać za ŝrodek o skutku równoważnym w rozumieniu art. 34 TFUE⁶⁴.

60. Niekompletne zgłoszenie w systemie RAPEX moŝe utrudniać obrót bezpiecznymi produktami, które w sposób nieuzasadniony zostały ujęte w zgłoszeniu. To z tego względu istotne przepisy prawa Unii wymagają, aby zgłaszane dane były moŝliwie dokłaadne i kompletne (zob. pkt 33, 34 niniejszej opinii). Taki obowiązek spoczywający na organach krajowych

⁶¹ Zobacz na przykd wyroki: z dnia 1 lipca 2014 r., Ålands Vindkraft (C-573/12, EU:C:2014:2037, pkt 65); z dnia 18 czerwca 2019 r., Austria/Niemcy (C-591/17, EU:C:2019:504, pkt 119).

⁶² Zobacz w związku z art. 34 TFUE wyroki: z dnia 22 marca 1977 r., Iannelli & Volpi (74/76, EU:C:1977:51, pkt 13); z dnia 29 listopada 1978 r., Redmond (83/78, EU:C:1978:214, pkt 66, 67). W drugim z tych wyroków potwierdzono równieŝ skutek bezpoŝredni art. 35 TFUE. Zobacz w tym względzie równieŝ wyrok z dnia 3 marca 2011 r., Kakavetsos-Fragkopoulou (C-161/09, EU:C:2011:110, pkt 22).

⁶³ Zobacz wyrok z dnia 11 lipca 1974 r. (8/74, EU:C:1974:82, pkt 5). Zobacz na przykd wyroki: z dnia 10 lutego 2009 r., Komisja/Włochy (C-110/05, EU:C:2009:66, pkt 33); z dnia 15 lipca 2021 r., DocMorris (C-190/20, EU:C:2021:609, pkt 34).

⁶⁴ Zobacz na przykd wyroki: z dnia 10 lutego 2009 r., Komisja/Włochy (C-110/05, EU:C:2009:66, pkt 37); z dnia 18 czerwca 2019 r., Austria/Niemcy (C-591/17, EU:C:2019:504, pkt 121).

umożliwia organom innych państw członkowskich, a także podmiotom gospodarczym i konsumentom, zidentyfikowanie produktów, które uznaje się za stanowiące zagrożenie, oraz pozwala na odróżnienie ich od podobnych produktów na rynku, aby uniknąć przeszkód w obrocie bezpiecznymi produktami.

61. W kontekście sytuacji rozpatrywanej w niniejszej sprawie sama możliwość, że ze względu na niekompletne zgłoszenie przekazane przez organy austriackie za pośrednictwem systemu RAPEX podmiot gospodarczy w innym państwie członkowskim może być zniechęcony do przywozu produktu lub obrotu produktem omyłkowo uwzględnionym w zgłoszeniach w systemie RAPEX, stanowi w moim przekonaniu dla takiego podmiotu gospodarczego jak Funke ograniczenie swobodnego przepływu towarów⁶⁵.

62. Prawdą jest, że zgłoszenie w systemie RAPEX nie jest środkiem będącym zazwyczaj przedmiotem sporu w sprawach dotyczących art. 34 TFUE. Zazwyczaj Trybunał ma do czynienia ze środkami wprowadzanymi przez państwo członkowskie przywozu. W świetle okoliczności faktycznych niniejszej sprawy takim środkiem byłby przykładowo środek wprowadzony przez organy niemieckie, które po otrzymaniu zgłoszenia w systemie RAPEX zakazałyby sprzedaży wszystkich wyrobów pirotechnicznych przywożonych przez Funke na rynku niemieckim. Rzeczywiście Funke wskazało, że organy niemieckie podjęły pewne działania, nie wyjaśniając jednak szczegółów.

63. W mojej ocenie nawet bez żadnego środka wprowadzonego przez organy niemieckie (jak w przytoczonym powyżej przykładzie) odpowiednie podmioty gospodarcze w Niemczech (np. dystrybutorzy, z którymi Funke utrzymywało relacje biznesowe) mogą zrezygnować z przywozu jego produktów do Niemiec po prostu z powodu zgłoszeń w systemie RAPEX dokonanych przez organy austriackie. Podobnie, jako że zgłoszenia w systemie RAPEX są ogólnodostępne na stronie internetowej RAPEX, szereg konsumentów może zrezygnować z zakupu produktów przywożonych przez Funke i dystrybuowanych na rynki innych państw członkowskich, a to z kolei mogłoby prowadzić do zmniejszenia wielkości przywozu.

64. Rząd austriacki i Komisja uważają jednak, że sama możliwość wpływu na przywóz z powodu niekompletnego zgłoszenia w systemie RAPEX jest zbyt niepewną przesłanką, by zakwalifikować to zgłoszenie jako środek o skutku równoważnym.

65. Pragnę w tym względzie przywołać utrwalone orzecznictwo, zgodnie z którym sama możliwość, że skutek środka zastosowanego przez państwo (lub podjętego przez nie działania) zmniejszy się liczba sprzedanych produktów, wystarcza, by uznać środek za środek o skutku równoważnym. Posługując się klasycznym przykładem: w wyroku Komisja/Irlandia (kampania „Buy Irish”)⁶⁶ Trybunał orzekł, że kampania reklamowa sponsorowana przez rząd irlandzki, w której zachęcano obywateli do nabywania produktów irlandzkich, stanowiła przeszkodę dla swobodnego przepływu towarów, ponieważ za sprawą wpływu na zachowanie handlarzy i konsumentów w danym państwie członkowskim potencjalny wpływ kampanii na przywóz był porównywalny z wpływem wynikającym ze środków o charakterze wiążącym. Dodatkowo w sprawie AGM-COS.MET⁶⁷ wypowiedzi urzędnika, które można było przypisać państwu członkowskiemu, a z których wynikało, że pewne produkty są niebezpieczne i niezgodne z unijną

⁶⁵ Zobacz na przykład wyroki: z dnia 20 września 2007 r., Komisja/Niderlandy (C-297/05, EU:C:2007:531, pkt 53); z dnia 12 lipca 2012 r., Fra.bo (C-171/11, EU:C:2012:453, pkt 22).

⁶⁶ Zobacz wyrok z dnia 24 listopada 1982 r. (249/81, EU:C:1982:402, w szczególności pkt 27–30).

⁶⁷ Zobacz wyrok z dnia 17 kwietnia 2007 r. (C-470/03, EU:C:2007:213, w szczególności pkt 56–60, 65).

normą zharmonizowaną, uznano za wypowiedzi, które mogą – przynajmniej pośrednio i potencjalnie – stanowić przeszkodę we wprowadzeniu produktów do obrotu, a zatem za stanowiące przeszkodę w handlu dla celów art. 34 TFUE.

66. Z powyższego wynika, że niekompletne zgłoszenie w systemie RAPEX można zakwalifikować jako środek o skutku równoważnym.

2. Skuteczna ochrona sądowa przed zarzucanymi środkami o skutku równoważnym

67. Nie wszystkie przeszkody są zakazane. Zezwala się na nie, jeżeli istnieje uzasadniony cel przeszkody, a środek nie jest nieproporcjonalny względem takiego celu.

68. Chociaż ochrona zdrowia i bezpieczeństwa konsumentów z całą pewnością jest uzasadnionym celem dokonywania zgłoszeń w systemie RAPEX, cel ten niekoniecznie uzasadnia zgłoszenia niekompletne. Prawidłowe zgłoszenie w systemie RAPEX zapobiega szkodzie dla zdrowia i bezpieczeństwa konsumentów, natomiast nieprawidłowe zgłoszenie w systemie RAPEX może utrudnić wprowadzenie do obrotu produktów, które nie stwarzają poważnego zagrożenia. W mojej ocenie zatem niekompletne zgłoszenie w systemie RAPEX może stanowić zakazany środek o skutku równoważnym, w sytuacji gdy tworzy ono nieproporcjonalną przeszkodę w handlu bezpiecznymi produktami błędnie ujętymi w zgłoszeniu.

69. Z uwagi na taką możliwość podmiot gospodarczy musi mieć możliwość skorzystania z dostępu do wymiaru sprawiedliwości dysponującego uprawnieniami umożliwiającymi zweryfikowanie, czy niekompletne zgłoszenie w systemie RAPEX jest uzasadnione.

70. Przedstawiciel austriackiego punktu kontaktowego RAPEX wyjaśnił podczas rozprawy, że roku produkcji, którego zdaniem Funke brakuje w zgłoszeniach w systemie RAPEX, nie można było znaleźć na produktach będących przedmiotem sporu. Z tego względu nie było możliwe wskazanie go w zgłoszeniach. Co więcej, twierdził, że taka informacja nie ma znaczenia dla oceny poziomu zagrożenia, jakie stwarzają sporne petardy. Wada produktu (w niniejszej sprawie – za krótki lont) wskazuje w jego ocenie na nieodpowiednie monitorowanie w kraju produkcji, co sprawia, że produkty te są ogólnie niebezpieczne, niezależnie od roku produkcji.

71. Może być to prawda. Tego rodzaju zagadnienia muszą być jednak przedmiotem oceny i decyzji na odpowiednich forach w państwach członkowskich, w tym koniecznie na forum sądu dysponującego uprawnieniem do przeprowadzenia kontroli sądowej decyzji wydanych przez krajowe organy administracyjne. Nie można założyć, jak twierdzi Komisja, że państwa członkowskie zawsze przekazują wyłącznie dokładne i kompletne informacje, a system ustanowiony w ramach mechanizmu RAPEX to gwarantuje.

72. Dostęp do wymiaru sprawiedliwości dysponującego odpowiednimi uprawnieniami, by orzekać w przedmiocie zarzucanych naruszeń praw przysługujących podmiotom gospodarczym w świetle prawa Unii, to wymóg, który wynika z zasady skutecznej ochrony sądowej przewidzianej obecnie w art. 47 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej (zwanej dalej „kartą”). Zasada ta stanowi trzon praworządności w rozumieniu przyjętym w porządku prawnym Unii.

73. Komisja uważa jednak, że postępowanie umożliwiające podmiotowi gospodarczemu złożenie wniosku o uzupełnienie niekompletnego zgłoszenia w systemie RAPEX nie jest konieczne, by uczynić zadość wymogowi skutecznej ochrony sądowej. W ocenie Komisji wystarczy, by podmiot ponoszący szkodę wskutek nieprawidłowego zgłoszenia w systemie RAPEX mógł wystąpić z roszczeniem odszkodowawczym przeciwko zgłaszającemu państwu członkowskiemu.

74. Nie podzielam tego stanowiska. Powództwo odszkodowawcze nie wydaje mi się w tej sytuacji skutecznym środkiem prawnym w rozumieniu art. 47 karty⁶⁸.

75. Po pierwsze, orzeczenie sądu, jak zauważyło Funke, prawdopodobnie zapadłoby po latach. Co ważniejsze, rozstrzygnięcie w przedmiocie odszkodowania nie miałyby bezpośredniego ani konkretnego wpływu na błędne zgłoszenie w systemie RAPEX. Innymi słowy, nie wyeliminowałyby nieuzasadnionej przeszkody w handlu. Podmiot gospodarczy mógłby w międzyczasie być zmuszony do zaprzestania działalności gospodarczej. Co więcej, ponieważ takie powództwo w przedmiocie odszkodowania opierałoby się na zarzucie naruszenia przez państwo członkowskie prawa Unii (zasada odpowiedzialności państwa), wiązałoby się ono z koniecznością spełnienia rygorystycznych przesłanek (mianowicie istnienia dostatecznie poważnego naruszenia zasady prawa Unii przyznającej osobom określone prawa, jak również bezpośredniego związku z poniesioną szkodą⁶⁹), co de facto prowadziłoby z powrotem do kwestii przysługujących praw.

76. Z uwagi na fakt, że możliwość bezpośredniego zaskarżenia przed sądem środka, który ma stanowić nieuzasadnioną przeszkodę w handlu nałożoną przez państwo członkowskie, jest wymagana prawem Unii, powództwa w przedmiocie odszkodowania nie można postrzegać w tym względzie jako skutecznego środka zastępczego.

77. Wreszcie, wbrew argumentom przedstawionym przez rząd austriacki uznanie prawa podmiotu gospodarczego do złożenia wniosku o uzupełnienia zgłoszenia w systemie RAPEX w moim przekonaniu nie stoi w sprzeczności z celem systemu RAPEX, jakim jest zapewnienie szybkiej wymiany informacji na temat niebezpiecznych produktów nieżywnościowych między państwami członkowskimi a Komisją.

78. Proponowane przeze mnie rozwiązanie nie umożliwia podmiotowi gospodarczemu uczestnictwa w procedurze zgłoszeniowej RAPEX w charakterze strony ani nie umożliwia wstrzymania zgłoszenia poprzez wniosek o jego uzupełnienie. Prowadzi ono jedynie do uznania prawa przysługującego wszystkim podmiotom gospodarczym na podstawie traktatów, z którego wynika, że państwa członkowskie nie mogą nakładać nieuzasadnionych ograniczeń na działalność handlową owych podmiotów. Obowiązek ten znajduje konkretne odzwierciedlenie w przepisach dotyczących systemu RAPEX w postaci wymogu, aby informacje przesyłane za pośrednictwem systemu były możliwie dokładne i kompletne. Rozpatrzenie skargi podmiotu

⁶⁸ Zobacz w tym względzie opinia rzecznik generalnej J. Kokott w sprawie *État luxembourgeois* (Ochrona prawna przed wnioskami o przekazanie informacji w prawie podatkowym) (C-245/19 i C-246/19, EU:C:2020:516, pkt 102), która uważa, że środek prawny w trybie incydentalnym w ramach późniejszego postępowania w przedmiocie odpowiedzialności państwa nie jest skutecznym środkiem prawnym w rozumieniu art. 47 karty, mając na uwadze, że taki środek prawny, który podlega również dalszym warunkom, nie może zapobiec naruszeniu praw danej strony skarżącej, lecz może co najwyżej zapewnić rekompensatę z tytułu poniesionej szkody, a tego rodzaju wtórne zadośćuczynienie nie stanowi skutecznego środka prawnego. Prawdą jest, że Trybunał uznał w swoim wyroku, że w tej konkretnej sprawie możliwość wszczęcia postępowania sądowego w celu doprowadzenia do stwierdzenia, że naruszono prawa zagwarantowane takiej osobie fizycznej w przepisach Unii oraz uzyskania naprawienia szkody czyniła zadość wymogowi skutecznej ochrony sądowej. Zobacz wyrok z dnia 6 października 2020 r., *État luxembourgeois* (Ochrona prawna przed wnioskami o przekazanie informacji w prawie podatkowym) (C-245/19 i C-246/19, EU:C:2020:795, pkt 101). Jestem jednak zdania, że w niniejszej sprawie taki środek prawny nie jest skuteczny.

⁶⁹ Zobacz przykładowo wyroki: z dnia 5 marca 1996 r., *Brasserie du pêcheur i Factortame* (C-46/93 i C-48/93, EU:C:1996:79, pkt 51); z dnia 28 czerwca 2022 r., *Komisja/Hiszpania* (Naruszenie prawa Unii przez ustawodawcę) (C-278/20, EU:C:2022:503, pkt 31).

gospodarczego dotyczącej niekompletności przesłanych informacji może skutkować decyzją właściwych organów o uzupełnieniu zgłoszenia lub odmowie uzupełnienia zgłoszenia, przy czym wówczas konieczne jest uzasadnienie. Decyzja o uzupełnieniu zgłoszenia pozostaje prerogatywą organów państwa członkowskiego.

79. Wymagania od organów rozpatrzenia wniosku podmiotu gospodarczego o uzupełnienie zgłoszenia i ustosunkowanie się do tego wniosku nie można postrzegać jako niespójnego z założeniami systemu RAPEX. Wręcz przeciwnie: odnoszę wrażenie, że uznanie prawa podmiotów gospodarczych do złożenia wniosku o uzupełnienie zgłoszenia w systemie RAPEX (post festum) prawdopodobnie zwiększy skuteczność tego systemu. Przyczyniłoby się to do zapewnienia identyfikacji prawidłowych produktów i możliwości ich monitorowania we wszystkich państwach członkowskich, które następnie mogłyby podjąć odpowiednie działanie.

80. Z przyczyn przedstawionych powyżej uważam zatem, że prawo podmiotu gospodarczego do złożenia wniosku o uzupełnienie zgłoszenia w systemie RAPEX można wywodzić z postanowień traktatu zakazujących państwom członkowskim nakładania środków stanowiących nieuzasadnioną przeszkodę w handlu. Podmiot gospodarczy, którego wniosek o uzupełnienie zgłoszenia został oddalony przez właściwy organ, musi mieć zagwarantowany dostęp do sądu, umożliwiając zaskarżenie takiej odmowy i dochodzenie roszczenia na podstawie twierdzenia, że niekompletne zgłoszenie stanowi nieuzasadnioną przeszkodę w handlu. Najskuteczniejszym sposobem na wyeliminowanie takiej przeszkody jest uzupełnienie zgłoszenia.

E. Konsekwencje

81. Pozostaje do rozważenia jeszcze kwestia konsekwencji, jakie w okolicznościach niniejszej sprawy wynikają dla sądu odsyłającego z uznania prawa podmiotu gospodarczego do złożenia wniosku o uzupełnienie zgłoszenia w systemie RAPEX na podstawie prawa Unii.

82. Jak Trybunał orzekał wielokrotnie, zasada wykładni zgodnej wymaga, aby sądy krajowe czyniły wszystko, co leży w zakresie ich kompetencji, uwzględniając wszystkie przepisy prawa krajowego i stosując uznane w porządku krajowym metody wykładni, by zapewnić pełną skuteczność prawa Unii i dokonać rozstrzygnięcia zgodnego z realizowanymi przez nie celami⁷⁰.

83. W tym względzie rząd austriacki wskazał, że zgodnie z austriackimi przepisami regulującymi postępowanie administracyjne, jeżeli osobie przysługuje wywodzące się z bezpośrednio obowiązujących przepisów Unii prawo zwrócenia się do organu administracyjnego o podjęcia określonego działania, wówczas organ ten ma obowiązek, jeżeli nie uwzględnia takiego wniosku, wydać decyzję w tej sprawie. Zdaje się wynikać z tego, że uznanie istnienia prawa podmiotu gospodarczego do złożenia wniosku o uzupełnienie zgłoszenia w systemie RAPEX jako prawa istniejącego na podstawie traktatów zmienia ocenę sytuacji w kwestii możliwych środków odwoławczych przewidzianych austriackimi przepisami regulującymi postępowanie administracyjne. Odmówienie przez właściwy organ uwzględnienia wniosku Funke można zatem uznać za akt administracyjny, który z kolei w świetle prawa austriackiego otwiera drogę do kontroli sądowej.

⁷⁰ Zobacz na przykład wyroki: z dnia 24 stycznia 2012 r., Dominguez (C-282/10, EU:C:2012:33, pkt 27); z dnia 13 lipca 2016 r., Pöpperl (C-187/15, EU:C:2016:550, pkt 43).

84. W tych okolicznościach możliwa wydaje mi się wykładnia spójna z wymogami prawa Unii. Niemniej jednak ze względu na podział zadań między sądy krajowe i Trybunał przewidziany w postępowaniu prejudycjalnym stwierdzenie tego należy do sądu odsyłającego.

V. Wnioski

85. W świetle powyższych rozważań proponuję Trybunałowi, by na pytania przedstwione przez Verwaltungsgerichtshof (trybunał administracyjny, Austria) odpowiedział następująco:

Dyrektywę 2001/95/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 3 grudnia 2001 r. w sprawie ogólnego bezpieczeństwa produktów, w szczególności art. 12 i załącznik II do tej dyrektywy, rozporządzenie (WE) nr 765/2008 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 9 lipca 2008 r. ustanawiające wymagania w zakresie akredytacji i nadzoru rynku odnoszące się do warunków wprowadzania produktów do obrotu i uchylające rozporządzenie (EWG) nr 339/93, w szczególności art. 20 i 22, a także decyzję wykonawczą Komisji (UE) 2019/417 z dnia 8 listopada 2018 r. ustanawiającą wytyczne dotyczące zarządzania unijnym systemem szybkiej informacji „RAPEX” utworzonym na mocy art. 12 dyrektywy 2001/95/WE w sprawie ogólnego bezpieczeństwa produktów oraz funkcjonującym w jego ramach systemem zgłoszeń

należy interpretować w ten sposób, że:

odpowiedzialność za dokładność informacji przesyłanych w ramach procedury zgłoszeniowej RAPEX spoczywa przede wszystkim na zgłaszającym państwie członkowskim, a prawo podmiotu gospodarczego do złożenia wniosku o uzupełnienie zgłoszenia w systemie RAPEX nie wynika bezpośrednio z tych przepisów.

Prawo takie można jednak wywodzić z zakazu środków o skutku równoważnym z ograniczeniami ilościowymi przewidzianego w art. 34 TFUE.

Państwa członkowskie mają obowiązek zapewnić ochronę sądową wszystkim podmiotom gospodarczym, które uważają, że niekompletne zgłoszenie w systemie RAPEX stanowi dla nich nieuzasadnioną przeszkodę w handlu.