Rättsfallssamlingen

DOMSTOLENS DOM (andra avdelningen)

den 15 september 2022 *

”Begäran om förhandsavgörande – Tillnärmning av lagstiftning – Kosmetiska produkter – Förordning (EG) nr 1223/2009 – Artikel 27 – Skyddsklausul – Artikel 27.1 – Tillämpningsområde – Nationella provisoriska skyddsåtgärder – Generell åtgärd – Tillämpning på en kategori av kosmetiska produkter som innehåller samma ämne – Individuell åtgärd – Tillämpning på en bestämd kosmetisk produkt – Nationell provisorisk åtgärd enligt vilken märkningen på en kategori av produkter som lämnas kvar och som innehåller phenoxyethanol ska innehålla vissa uppgifter”

I mål C-4/21,

angående en begäran om förhandsavgörande enligt artikel 267 FEUF, framställd av Conseil d’État (Frankrike) genom beslut av den 23 december 2020, som inkom till domstolen den 4 januari 2021, i målet

Fédération des entreprises de la beauté

mot

Agence nationale de sécurité du médicale et des produits de santé (ANSM),

meddelar

DOMSTOLEN (andra avdelningen)

sammansatt av avdelningsordföranden A. Prechal samt domarna J. Passer, F. Biltgen, N. Wahl (referent) och M.L. Arastey Sahún,

generaladvokat: M. Campos Sánchez-Bordona,

justitiesekreterare: handläggaren M. Krausenböck,

efter det skriftliga förfarandet och förhandlingen den 20 januari 2022,

med beaktande av de yttranden som avgetts av:

– Fédération des entreprises de la beauté, genom A. Bost och M. Ragot, avocats,

– Frankrikes regering, genom G. Bain och T. Stéhelin, båda i egenskap av ombud,

* Rättegångsspråk: franska.

– Greklands regering, genom V. Karra, I. Kotsoni och O. Patsopoulou, samtliga i egenskap av ombud,

– Europeiska kommissionen, genom E. Sanfrutos Cano och F. Thiran, båda i egenskap av ombud,

och efter att den 24 mars 2022 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

Dom

1 Begäran om förhandsavgörande avser tolkningen av artikel 27 i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1223/2009 av den 30 november 2009 om kosmetiska produkter (EUT L 342, 2009, s. 59).

2 Begäran har framställts i ett mål mellan Fédération des entreprises de la beauté (sammanslutning för skönhetsföretag) (nedan kallad FEBEA) och Agence nationale de sécurité du médicament et des produits de santé (nationell myndighet för läkemedelssäkerhet och hälsoprodukts säkerhet) (ANSM). Målet rör en talan om ogiltigförklaring av den sistnämndas beslut enligt vilket märkningen på en kategori av produkter som lämnas kvar och som innehåller phenoxyethanol ska innehålla vissa uppgifter.

Tillämpliga bestämmelser

3 Skälen 3, 4, 16, 17 och 58 i förordning nr 1223/2009 har följande lydelse:

”(3) Syftet med denna förordning är att förenkla förfarandena och få en enhetlig terminologi för att minska den administrativa bördan och oklarheter. Förordningen stärker dessutom vissa delar av lagstiftningen om kosmetika, t.ex. i fråga om kontroll på marknaden för att säkerställa en hög skyddsnivå för människors hälsa.

(4) Denna förordning innebär en fullständig harmonisering av reglerna i [Europeiska] gemenskapen för att uppnå en inre marknad för kosmetiska produkter samtidigt som en hög skyddsnivå för människors hälsa säkerställs.

…

(16) För att säkerställa att kosmetiska produkter som släpps ut på marknaden är säkra bör de tillverkas enligt god tillverkningssed.

(17) För att marknadsövervakningen ska vara effektiv bör ett dokument med produktinformation finnas lätt åtkomligt, på en enda adress i gemenskapen, för den behöriga myndigheten i den medlemsstat där dokumentet förvaras.

…

(58) Det bör införas ett förfarande i fråga om skyddsåtgärder för att hantera kosmetiska produkter som trots att de motsvarar kraven i denna förordning kan utgöra en fara för människors hälsa.”

4 I artikel 1 i denna förordning föreskrivs följande:

”Genom denna förordning fastställs bestämmelser för alla kosmetiska produkter som tillhandahålls på marknaden, för att säkerställa den inre marknadens funktion och en hög skyddsnivå för människors hälsa.”

5 Artikel 2.1 a–c i nämnda förordning innehåller följande definitioner:

”a) *kosmetisk produkt*: ämnen eller blandningar som är avsedda att appliceras på människokroppens yttre delar (överhud, hår och hårbotten, naglar, läppar och yttre könsorgan) eller på tänder och slemhinnor i munhålan i uteslutande eller huvudsakligt syfte att rengöra eller parfymera dem eller förändra deras utseende, skydda dem, bibehålla dem i gott skick eller korrigera kroppslukt,

b) *ämne*: ett kemiskt grundämne och föreningar av detta grundämne i naturlig eller tillverkad form, inklusive eventuella tillsatser som är nödvändiga för att bevara dess stabilitet och sådana föroreningar som härrör från tillverkningsprocessen, men exklusive eventuella lösningsmedel som kan avskiljas utan att det påverkar ämnets stabilitet eller ändrar dess sammansättning,

c) *blandning*: en blandning eller lösning som består av två eller fler ämnen.”

6 Artikel 4 i samma förordning, med rubriken ”Ansvarig person”, har följande lydelse:

”1. Endast kosmetiska produkter för vilka en juridisk eller fysisk person utsetts till ansvarig person inom gemenskapen ska släppas ut på marknaden.

2. För varje kosmetisk produkt som släpps ut på marknaden ska den ansvariga personen se till att de skyldigheter som fastställs i denna förordning uppfylls.

…”

7 I artikel 5 i förordning nr 1223/2009, med rubriken ”Den ansvariga personens skyldigheter”, föreskrivs följande:

”1. Den ansvariga personen ska säkerställa efterlevnaden av artiklarna 3, 8, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19.1, 19.2, 19.5, 20, 21, 23 och 24.

2. Ansvariga personer som anser eller har skäl att tro att en kosmetisk produkt som de har släppt ut på marknaden inte överensstämmer med denna förordning ska omedelbart vidta de korrigerande åtgärder som krävs för att få produkten att överensstämma med kraven, dra tillbaka produkten från marknaden eller återkalla den, beroende på vad som är lämpligt.

Om den kosmetiska produkten utgör en risk för människors hälsa ska ansvariga personer dessutom omedelbart underrätta de behöriga nationella myndigheterna i de medlemsstater där de har tillhandahållit produkten och i den medlemsstat där produktinformationsdokumentet finns lätt åtkomligt, och lämna detaljerade uppgifter om i synnerhet den bristande överensstämmelsen och de korrigerande åtgärder som vidtagits.

3. De ansvariga personerna ska på begäran samarbeta med de behöriga myndigheterna när det gäller de åtgärder som vidtas för att undanröja riskerna med de kosmetiska produkter som de tillhandahållit på marknaden. Framför allt ska de ansvariga personerna på motiverad begäran av en behörig nationell myndighet ge den all information och dokumentation som behövs för att visa att specifika produktaspekter överensstämmer med kraven, på ett språk som lätt kan förstås av den myndigheten.”

8 Artikel 6 i denna förordning innehåller bestämmelser om distributörernas skyldigheter.

9 Artikel 8 i nämnda förordning innehåller bestämmelser om god tillverkningssed.

10 Artikel 9 i samma förordning, med rubriken ”Fri rörlighet”, har följande lydelse:

”Medlemsstaterna får inte, av skäl som sammanhänger med kraven i denna förordning, vägra, förbjuda eller begränsa att kosmetiska produkter som motsvarar kraven i denna förordning tillhandahålls på marknaden.”

11 I artikel 11 i nämnda förordning, med rubriken ”Produktinformationsdokument”, föreskrivs följande i punkterna 1–3:

”1. När en kosmetisk produkt släpps ut på marknaden ska den ansvariga personen förvara produktinformationsdokumentet om denna. Produktinformationsdokumentet ska förvaras under en period på tio år efter det datum då det senaste tillverkningspartiet av den kosmetiska produkten släpptes ut på marknaden.

2. Produktinformationsdokumentet ska innehålla följande uppgifter som vid behov ska uppdateras:

a) En beskrivning av den kosmetiska produkten så att det tydligt framgår att produktinformationsdokumentet hänför sig till produkten.

b) Den säkerhetsrapport om den kosmetiska produkten som avses i artikel 10.1.

c) En beskrivning av tillverkningsmetoden och en försäkran om att den överensstämmer med sådan god tillverkningssed som avses i artikel 8.

d) Bevisning för den effekt som den kosmetiska produkten uppges ha, om detta är motiverat med hänsyn till arten eller effekten av den kosmetiska produkten.

e) Uppgifter om eventuella djurförsök som utförts av tillverkaren, dennes representanter eller leverantörer, i samband med utveckling eller säkerhetsbedömning av den kosmetiska produkten eller dess beståndsdelar, inklusive eventuella djurförsök som gjorts för att följa tredjeländers lagstiftning eller bestämmelser.

3. Den ansvariga personen ska göra produktinformationsdokumentet lätt åtkomligt på sin adress, som anges i märkningen, i elektroniskt eller annat format för den behöriga myndigheten i den medlemsstat där informationen förvaras.

Produktinformationsdokumentet ska finnas tillgängligt på ett språk som lätt kan förstås av de behöriga myndigheterna i medlemsstaten.”

12 I artikel 13 i förordning nr 1223/2009, med rubriken ”Anmälan”, föreskrivs följande i punkterna 1–5 och 7:

”1. Innan den kosmetiska produkten släpps ut på marknaden ska den ansvariga personen på elektronisk väg lämna följande information till [Europeiska] kommissionen:

a) Kategorin av kosmetiska produkter och produktens namn, så att en specifik identifikation möjliggörs.

b) Namn på och adress till den ansvariga person där produktinformationsdokumentet finns lätt åtkomligt.

c) Ursprungsland i händelse av import.

d) Den medlemsstat där den kosmetiska produkten ska släppas ut på marknaden.

e) Kontaktuppgifter till en fysisk person som går att kontakta vid behov.

f) Förekomst av ämnen i form av nanomaterial samt
   i) deras identifiering, inbegripet det kemiska namnet (IUPAC) och andra deskriptorer som anges i punkt 2 i inledningen till bilagorna II-VI till denna förordning,
   ii) de rimligen förutsebara exponeringsförhållandena.

g) Namnet på och CAS- (Chemicals Abstracts Service) eller EG-numret för ämnen som klassificeras som cancerframkallande, mutagena eller reproduktionstoxiska (CMR) i kategori 1A eller 1B enligt bilaga VI del 3 till [Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1272/2008 av den 16 december 2008 om klassificering, märkning och förpackning av ämnen och blandningar, ändring och upphävande av direktiven 67/548/EEG och 1999/45/EG samt ändring av förordning (EG) nr 1907/2006 (EUT L 353, 2008, s. 1)],

h) En ramformulering som vid problem möjliggör snabb och adekvat medicinsk behandling.

Punkt 1 ska också gälla kosmetiska produkter som anmälts enligt [rådets direktiv 76/768/EEG av den 27 juli 1976 om tillnärmning av medlemsstaternas lagstiftning om kosmetiska produkter (EGT L 262, 1976, s. 169)].

2. När den kosmetiska produkten släpps ut på marknaden ska den ansvariga personen till kommissionen anmäla originalmärkningen och, om texten är rimligen läsbar, ett fotografi av förpackningen.

3. Från och med den 11 juli 2013 ska en distributör som i en medlemsstat tillhandahåller en kosmetisk produkt som redan släppts ut på marknaden i en annan medlemsstat och som på eget initiativ översätter någon del av märkningen på den produkten i syfte att efterleva den nationella lagstiftningen lämna följande information till kommissionen på elektronisk väg:

a) Kategorin av kosmetisk produkt, produktens namn i den medlemsstat varifrån partiet avsänts och dess namn i den medlemsstat där den tillhandahålls på marknaden, så att en specifik identifikation möjliggörs.

b) Den medlemsstat där den kosmetiska produkten tillhandahålls på marknaden.

c) Distributörens namn och adress.

d) Namn på och adress till den ansvariga person där produktinformationsdokumentet finns lätt åtkomligt.

4. Om en kosmetisk produkt har släppts ut på marknaden före den 11 juli 2013, men inte släpps ut på marknaden efter detta datum, och en distributör introducerar den produkten på marknaden i en medlemsstat efter det datumet, ska distributören informera den ansvariga personen om följande:

a) Kategorin av kosmetisk produkt, produktens namn i den medlemsstat varifrån partiet avsänts och dess namn i den medlemsstat där den tillhandahålls på marknaden, så att en specifik identifikation möjliggörs.

b) Den medlemsstat där den kosmetiska produkten tillhandahålls på marknaden.

c) Distributörens namn och adress.

På grundval av denna information ska den ansvariga personen på elektronisk väg lämna den information som avses i punkt 1 i denna artikel till kommissionen, om anmälningar i enlighet med artikel 7.3 och artikel 7a.4 i direktiv 76/768/EEG inte har gjorts i den medlemsstat där den kosmetiska produkten tillhandahålls på marknaden.

5. Kommissionen ska utan dröjsmål göra den information som avses i punkt 1 a–g och i punkterna 2 och 3 elektroniskt tillgänglig för alla behöriga myndigheter.

Behöriga myndigheter får endast använda informationen för marknadsövervakning, marknadsanalys, utvärdering och konsumentinformation inom ramen för artiklarna 25, 26 och 27.

…

7. Om informationen i punkterna 1, 3 och 4 ändras ska den ansvariga personen eller distributören utan dröjsmål göra en uppdatering.”

13 Artikel 14 i denna förordning har rubriken ”Begränsningar för ämnen som förtecknas i bilagorna”. I punkt 1 i den artikeln föreskrivs följande:

”1. Utan att detta påverkar tillämpningen av artikel 3 får kosmetiska produkter inte innehålla

förbjudna ämnen

– förbjudna ämnen som upptas i bilaga II,

ämnen som omfattas av begränsningar

– ämnen som omfattas av begränsningar och som inte används i enlighet med begränsningarna i bilaga III,

färgämnen:

andra färgämnen än de som förtecknas i bilaga IV och färgämnen som förtecknas i den bilagan men som inte används i enlighet med villkoren i den, med undantag för de hårfärgningsmedel som avses i punkt 2,

utan att det påverkar tillämpningen av leden b, d i och e i, ämnen som förtecknas i bilaga IV men som inte är avsedda att användas som färgämnen och inte används i enlighet med villkoren i den bilagan,

konserveringsmedel:

andra konserveringsmedel än de som förtecknas i bilaga V och konserveringsmedel som förtecknas i den bilagan men som inte används i enlighet med villkoren i den bilagan,

utan att det påverkar tillämpningen av leden b, c i och e i, ämnen som förtecknas i bilaga V men som inte är avsedda att användas som konserveringsmedel och inte används i enlighet med villkoren i den bilagan,

UV-filter:

andra UV-filter än de som förtecknas i bilaga VI och UV-filter som förtecknas i den bilagan men som inte används i enlighet med villkoren i den bilagan,

utan att det påverkar tillämpningen av leden b, c i och d i, ämnen som förtecknas i bilaga VI men som inte är avsedda att användas som UV-filter och inte används i enlighet med villkoren i den bilagan.”

14 I artikel 22 i nämnda förordning, med rubriken ”Kontroll på marknaden”, föreskrivs följande i första stycket:

”Medlemsstaterna ska övervaka att denna förordning efterlevs genom kontroll av de kosmetiska produkter som tillhandahålls på marknaden. De ska utföra adekvata kontroller av kosmetiska produkter och ekonomiska aktörer i lämplig omfattning, med hjälp av produktinformationsdokumentet och, vid behov, av fysiska undersökningar och laboratorieundersökningar på grundval av lämpliga prover.”

15 Artikel 24 i samma förordning, med rubriken ”Information om ämnen”, har följande lydelse:

”Vid allvarliga tvivel om att ett ämne som ingår i kosmetiska produkter är säkert får den behöriga myndigheten i en medlemsstat där en produkt innehållande ett sådant ämne tillhandahålls på marknaden rikta en motiverad begäran till den ansvariga personen om att få en förteckning över alla kosmetiska produkter denne är ansvarig för och som innehåller detta ämne. Ämnets koncentration i den kosmetiska produkten ska framgå av förteckningen.

De behöriga myndigheterna får använda den information som avses i denna artikel för övervakning av marknaden, marknadsanalys, utvärdering och konsumentinformation i enlighet med artiklarna 25, 26 och 27.”

16 Artikel 25 i förordning nr 1223/2009, med rubriken ”Bristande efterlevnad från den ansvariga personens sida”, har följande lydelse:

”1. Utan att det påverkar tillämpningen av punkt 4 ska de behöriga myndigheterna kräva att den ansvariga personen vidtar alla lämpliga åtgärder, inklusive korrigerande åtgärder för att bringa produkten i överensstämmelse med kraven, tillbakadragande från marknaden eller återkallelse inom en uttryckligt angiven tidsfrist i förhållande till riskens art, om något av följande inte efterlevs:

Den goda tillverkningssed som avses i artikel 8.

Den säkerhetsbedömning som avses i artikel 10.

De krav på produktinformationsdokument som avses i artikel 11.

De bestämmelser om provtagning och analys som avses i artikel 12.

Det krav på anmälan som avses i artiklarna 13 och 16.

De restriktioner för ämnen som avses i artiklarna 14, 15 och 17.

De krav avseende djurförsök som avses i artikel 18.

De krav på märkning som avses i artikel 19.1, 19[.]2,19[.]5 och 19.6.

De krav rörande produktspecifika påståenden som avses i artikel 20.

Allmänhetens tillgång till information som avses i artikel 21.

Den underrättelse om allvarliga oönskade effekter som avses i artikel 23.

De informationskrav avseende ämnen som avses i artikel 24.

…

3. Den ansvariga personen ska se till att de åtgärder som avses i punkt 1 vidtas för alla berörda produkter som tillhandahålls på marknaden i hela gemenskapen.

…”

17 I artikel 26 i denna förordning, som har rubriken ”Bristande efterlevnad från distributörernas sida”, föreskrivs följande:

”De behöriga myndigheterna ska kräva att distributörerna vidtar alla lämpliga åtgärder, inklusive korrigerande åtgärder för att bringa produkten i överensstämmelse med kraven, tillbakadragande från marknaden eller återkallelse inom en rimlig tidsfrist i förhållande till riskens art, om skyldigheterna i artikel 6 inte efterlevs.”

18 I artikel 27 i nämnda förordning, med rubriken ”Skyddsklausul”, föreskrivs följande:

”1. Om en behörig myndighet, beträffande produkter som uppfyller de krav som anges i artikel 25.1, konstaterar, eller har skälig anledning att misstänka, att en kosmetisk produkt eller produkter som tillhandahålls på marknaden utgör eller kan utgöra en allvarlig risk för människors hälsa, ska myndigheten vidta alla lämpliga provisoriska åtgärder för att se till att produkten eller produkterna i fråga dras tillbaka eller återkallas eller för att begränsa tillhandahållandet av dem på annat sätt.

2. Den behöriga myndigheten ska omedelbart underrätta kommissionen och övriga medlemsstaters behöriga myndigheter om de åtgärder som har vidtagits och om underlaget för dessa åtgärder. Vid tillämpning av första stycket ska man använda det system för informationsutbyte som föreskrivs i artikel 12.1 i [Europaparlamentets och rådets direktiv 2001/95/EG av den 3 december 2001 om allmän produktsäkerhet (EGT L 11, 2002, s. 4)].

Artikel 12.2, 12.3 och 12.4 i direktiv 2001/95/EG ska tillämpas.

3. Kommissionen ska snarast möjligt avgöra om de provisoriska åtgärder som avses i punkt 1 är motiverade eller inte. För detta ändamål ska den i möjligaste mån samråda med de berörda parterna, medlemsstaterna och [Vetenskapliga kommittén för konsumentsäkerhet (SCCS)].

4. Om de provisoriska åtgärderna är motiverade ska artikel 31.1 tillämpas.

5. Om de provisoriska åtgärderna inte är motiverade ska kommissionen underrätta medlemsstaterna om detta och den berörda behöriga myndigheten ska upphäva åtgärderna.”

19 I artikel 28 i förordning nr 1223/2009, med rubriken ”God förvaltningssed”, föreskrivs följande:

”1. För alla beslut som fattas enligt artiklarna 25 och 27 ska det anges exakt vad besluten grundas på. Den behöriga myndigheten ska utan dröjsmål underrätta den ansvariga personen om beslutet och dennes möjligheter till prövning enligt den berörda medlemsstatens lagstiftning och inom vilken tid sådan prövning ska begäras.

2. Utom i de fall då det krävs omedelbara åtgärder vid allvarlig risk för människors hälsa ska den ansvariga personen ges tillfälle att lägga fram sina synpunkter innan något beslut fattas.

3. I tillämpliga fall ska de bestämmelser som anges i punkterna 1 och 2 gälla för distributören avseende beslut som fattas enligt artiklarna 26 och 27.”

20 Artiklarna 29 och 30 i denna förordning utgör förordningens kapitel IX om administrativt samarbete och inrättar ett samarbete mellan medlemsstaternas behöriga myndigheter samt med kommissionen respektive ett samarbete om kontrollen av produktinformationsdokumentet.

21 I artikel 31.1 och 31.2 i nämnda förordning, med rubriken ”Ändring av bilagorna”, föreskrivs följande:

”1. Om användningen av ämnen i kosmetiska produkter medför en risk för människors hälsa som kräver åtgärder på gemenskapsnivå får kommissionen efter samråd med SCCS ändra bilagorna II–VI i enlighet med detta.

Dessa åtgärder, som avser att ändra icke väsentliga delar av denna förordning, ska antas i enlighet med det föreskrivande förfarande med kontroll som avses i artikel 32.3.

Om det finns tvingande, brådskande skäl får kommissionen använda det skyndsamma förfarande som avses i artikel 32.4.

2. Kommissionen får efter samråd med SCCS ändra bilagorna III–VI och VIII i syfte att anpassa dem till tekniska och vetenskapliga framsteg.

Dessa åtgärder, som avser att ändra icke väsentliga delar av denna förordning, ska antas i enlighet med det föreskrivande förfarande med kontroll som avses i artikel 32.3.”

22 Phenoxyethanol klassificeras i punkt 29 i bilaga V till förordning nr 1223/2009, som innehåller en förteckning över konserveringsmedel som är tillåtna i kosmetiska produkter och föreskriver att koncentrationen av detta ämne i kosmetiska produkter som är färdiga att användas är begränsad till 1 procent av sammansättningen.

Målet vid den nationella domstolen och tolkningsfrågorna

23 Genom beslut av den 13 mars 2019 fastställde generaldirektören för ANSM, i syfte att tillämpa skyddsklausulen i artikel 27 i förordning nr 1223/2009, särskilda villkor för användning av kosmetiska produkter som lämnas kvar och som innehåller phenoxyethanol, bland annat med stöd av en riskbedömning som myndigheten tidigare hade gjort (nedan kallat beslutet av den 13 mars 2019). I beslutet föreskrevs att det, som en säkerhetsåtgärd, skulle anges i märkningen på dessa produkter som släpps ut på den franska marknaden att de inte får användas på stjärten på barn som är tre år eller yngre, oavsett koncentrationen av phenoxyethanol, senast nio månader från publiceringen av detta beslut på myndighetens webbplats. Deodoranter, hårstylingprodukter och makeup omfattades inte av detta krav.

24 Efter det att detta beslut hade meddelats kommissionen påtalade chefen för enheten ”Teknik för konsumenter, miljö och hälsa” vid generaldirektoratet för inre marknaden, industri, entreprenörskap samt små och medelstora företag, genom en skrivelse av den 27 november 2019 (nedan kallad skrivelsen av den 27 november 2019), för ANSM:s generaldirektör att åtgärden i beslutet av den 13 mars 2019 var en åtgärd med allmän giltighet som var tillämplig på en kategori av kosmetiska produkter som innehöll ett visst ämne och att den följaktligen inte kunde anses utgöra tillämpning av den ”skyddsklausul” som föreskrivs i artikel 27 i förordning nr 1223/2009. Genom skrivelse av den 6 december 2019 svarade generaldirektören för ANSM att han, som en säkerhetsåtgärd, avsåg att hålla fast vid sitt beslut av den 13 mars 2019, i avvaktan på det beslut som kommissionen skulle fatta i enlighet med artikel 27.3.

25 FEBEA, som är klagande i det nationella målet, vände sig till den hänskjutande domstolen och yrkade att beslutet av den 13 mars 2019 skulle upphävas. FEBEA gjorde bland annat gällande att detta beslut strider mot förordning nr 1223/2009, eftersom det, utan att villkoren för tillämpning av skyddsklausulen i artikel 27 i denna förordning är uppfyllda, föreskriver en märkningsskyldighet som inte föreskrivs i förordningen och som således strider mot principen om fri rörlighet för kosmetiska produkter i artikel 9 i samma förordning.

26 Den hänskjutande domstolen har påpekat att märkningsskyldigheten enligt beslutet av den 13 mars 2019 begränsar tillhandahållandet på marknaden av kosmetiska produkter som lämnas kvar och som innehåller phenoxyethanol vilka uppfyller kraven i förordning nr 1223/2009. Eftersom en sådan begränsning strider mot artikel 9 i förordningen anser den hänskjutande domstolen att den endast kan grundas på artikel 27 i förordningen.

27 Den hänskjutande domstolen vill för övrigt få klarhet i huruvida skrivelsen av den 27 november 2019 utgör en förberedande rättsakt inför det beslut genom vilket kommissionen ska avgöra huruvida en provisorisk åtgärd är motiverad eller inte enligt artikel 27.3 i förordning nr 1223/2009. Om så är fallet vill den hänskjutande domstolen få klarhet i huruvida den nationella domstolen, i avvaktan på kommissionens beslut, kan pröva lagenligheten av en provisorisk åtgärd och, om så är fallet, huruvida det enligt artikel 27.1 i denna förordning är tillåtet att vidta provisoriska åtgärder som är tillämpliga på en kategori av produkter som innehåller samma ämne. Om skrivelsen av den 27 november 2019 ska kvalificeras som ett ”slutgiltigt beslut” av kommissionen, vill den hänskjutande domstolen få klarhet i huruvida, och i så fall under vilka omständigheter, giltigheten av ett sådant beslut kan bestridas vid den nationella domstolen.

28 Under dessa omständigheter beslutade Conseil d’État (Högsta förvaltningsdomstolen, Frankrike) att vilandeförklara målet och ställa följande tolkningsfrågor till EU-domstolen:

”1) Ska skrivelsen av den 27 november 2019 från chefen för enheten ’Teknik för konsumenter, miljö och hälsa’ vid kommissionens generaldirektorat för inre marknaden, industri, entreprenörskap samt små och medelstora företag anses utgöra en förberedande rättsakt inför det beslut genom vilket [kommissionen] avgör huruvida en provisorisk åtgärd som vidtagits av en medlemsstat är motiverad eller inte på grundval av artikel 27.3 i [förordning nr 1223/2009], med beaktande av skrivelsens lydelse och att det saknas belägg för att den tjänsteman som undertecknade skrivelsen hade fullmakt att fatta beslut i kommissionens namn, eller ska skrivelsens anses utgöra ett sådant beslut genom vilket [kommissionen] slutgiltigt tar ställning?

2) För det fall skrivelsen av den 27 november 2019 ska anses utgöra en förberedande rättsakt inför det beslut genom vilket [kommissionen] avgör huruvida en provisorisk åtgärd som vidtagits av en medlemsstat är motiverad eller inte på grundval av artikel 27.3 i [förordning nr 1223/2009], kan den nationella domstolen då, när den har att ta ställning till lagenligheten av en provisorisk åtgärd som en nationell myndighet vidtagit med stöd av punkt 1 i samma artikel, i avvaktan på att [kommissionen] fattar sitt beslut, fastställa huruvida nämnda provisoriska åtgärd är förenlig med denna artikel och, om så är fallet, i vilken utsträckning och på vilka punkter, eller är den nationella domstolen, så länge kommissionen inte har förklarat att åtgärden inte är motiverad, skyldig att betrakta åtgärden som förenlig med denna artikel?

3) Om föregående fråga besvaras jakande, ska då artikel 27 i [förordning nr 1223/2009] tolkas så, att det är tillåtet att vidta provisoriska åtgärder för en kategori av produkter som innehåller samma ämne?

4) För det fall skrivelsen av den 27 november 2019 ska anses utgöra ett beslut genom vilket [kommissionen] slutgiltigt tar ställning till den provisoriska åtgärden i fråga, kan giltigheten av detta beslut bestridas vid nationell domstol, även om beslutet inte har varit föremål för en talan om ogiltigförklaring med stöd av artikel 263 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, med beaktande av den omständigheten att skrivelsens lydelse gav anledning att

tro att det endast rörde sig om en förberedande rättsakt och att [ANSM], som var mottagare av skrivelsen, hade besvarat skrivelsen genom att förklara att den var oenig och att den höll fast vid sin provisoriska åtgärd fram till dess att [kommissionen] slutgiltigt hade uttalat sig, utan att kommissionen därefter uttalade sig på nytt?

5) Om föregående fråga besvaras jakande, har då skrivelsen av den 27 november 2019 undertecknats av en tjänsteman som har fullmakt att fatta beslut i kommissionens namn och är den giltig i den mån den grundar sig på att skyddsmekanismen i denna artikel ’avser individuella åtgärder avseende kosmetiska produkter som tillhandahålls på marknaden och inte åtgärder med allmän giltighet som är tillämpliga på en kategori av produkter som innehåller ett visst ämne’, med beaktande av den tolkning som artikel 27 i [förordning nr 1223/2009], jämförd artikel 31 i samma förordning, ska ges?

6) För det fall föregående fråga besvaras jakande, eller om skrivelsen av den 27 november 2019 inte längre kan bestridas i förevarande mål, ska då den provisoriska åtgärd som vidtagits med stöd av artikel 27 i [förordning nr 1223/2009] anses strida mot denna förordning redan från början eller först från det att nämnda skrivelse delgavs [ANSM], eller från utgången av en rimlig tidsfrist vilken började löpa vid nämnda delgivning, avsedd att möjliggöra dess upphävande, med beaktande också av att det är oklart vilken betydelse skrivelsen har och att kommissionen inte svarade ANSM som uppgett att den avsåg att, ’såsom en säkerhetsåtgärd, hålla fast vid sitt beslut av den 13 mars 2019, i avvaktan på det beslut som kommissionen skulle fatta i enlighet med artikel 27 i [förordning nr 1223/2009]’”?

Prövning av tolkningsfrågorna

Den tredje frågan

29 Den hänskjutande domstolen har ställt den tredje frågan, som ska prövas först, för att få klarhet i huruvida artikel 27.1 i förordning nr 1223/2009 ska tolkas så, att den behöriga myndigheten i en medlemsstat får besluta om generella provisoriska åtgärder som är tillämpliga på en kategori av produkter som innehåller samma ämne.

30 Det ska inledningsvis påpekas att begreppet kosmetisk produkt definieras i artikel 2.1 a i förordning nr 1223/2009 som ”ämnen eller blandningar som är avsedda att appliceras på människokroppens yttre delar (överhud, hår och hårbotten, naglar, läppar och yttre könsorgan) eller på tänder och slemhinnor i munhålan i uteslutande eller huvudsakligt syfte att rengöra eller parfymera dem eller förändra deras utseende, skydda dem, bibehålla dem i gott skick eller korrigera kroppslukt”.

31 I ingressen till bilagorna II–VI till denna förordning görs det dessutom, för det första, åtskillnad mellan produkter som sköljs av och produkter som lämnas kvar. För det andra identifieras och definieras åtta användningsområden för kosmetiska produkter, nämligen hårprodukter, hudprodukter, läpprodukter, ansiktsprodukter, nagelprodukter, munprodukter, produkter som används på slemhinnor och ögonprodukter.

32 Domstolen konstaterar sålunda att en kosmetisk produkt inte låter sig sammanfattas som de ämnen som den består av, utan, utöver dessa ämnen, kännetecknas av den kategori av kosmetiska produkter som den tillhör och av dess avsedda användning.

33 Det ska även understrykas att det framgår av en samlad läsning av bestämmelserna i förordning nr 1223/2009, särskilt artikel 1, jämförda med skälen 3 och 4 i förordningen, att förordningen syftar till att fullständigt harmonisera de regler som är i kraft i Europeiska unionen för att upprätta en inre marknad för kosmetiska produkter, samtidigt som en hög skyddsnivå för människors hälsa säkerställs (dom av den 17 december 2020, A.M. (Märkning av kosmetiska produkter), C-667/19, EU:C:2020:1039, punkt 27).

34 Unionslagstiftaren har därför i förordning nr 1223/2009 infört krav avseende bland annat kosmetiska produkters säkerhet för människors hälsa, vilka sådana produkter ska uppfylla. Detta innebär att medlemsstaterna enligt artikel 9 i förordningen inte, av skäl som sammanhänger med kraven i denna förordning, får vägra, förbjuda eller begränsa att kosmetiska produkter som motsvarar kraven i denna förordning tillhandahålls på marknaden.

35 Unionslagstiftaren har sålunda genom de krav som anges i förordning nr 1223/2009, utan att införa ett system med förhandstillstånd för kosmetiska produkter, jämkat samman målet om fri rörlighet för kosmetiska produkter med målet att skydda människors hälsa.

36 Det ska särskilt noteras att för att säkerställa denna höga skyddsnivå ska alla kosmetiska produkter som släpps ut på marknaden i unionen vara säkra för människors hälsa, deras säkerhet ska bedömas på grundval av relevant information och en säkerhetsrapport ska upprättas som bifogas informationsdokumentet om den kosmetiska produkten (dom av den 12 april 2018, Fédération des entreprises de la beauté, C-13/17, EU:C:2018:246, punkt 24 och där angiven rättspraxis).

37 För att en kosmetisk produkt ska få släppas ut på marknaden och för dess fria rörlighet på denna marknad krävs således att nämnda produkts säkerhet för människors hälsa har bedömts enligt de förfaranden som specifikt anges i förordning nr 1223/2009 (dom av den 12 april 2018, Fédération des entreprises de la beauté, C-13/17, EU:C:2018:246, punkt 25)

38 Till dessa krav hör bland annat iakttagande av god tillverkningssed enligt artikel 8 i förordningen samt iakttagande av de begränsningar och förbud avseende kosmetiska produkters sammansättning som anges i artikel 14 i förordningen.

39 Det framgår nämligen av nämnda artikel 14 dels att kosmetiska produkter inte får innehålla de förbjudna ämnen som upptas i bilaga II till nämnda förordning eller andra färgämnen, konserveringsmedel och UV-filter än de som förtecknas i bilagorna IV, V respektive VI till samma förordning, dels att dessa produkter inte får innehålla ämnen, färgämnen eller konserveringsmedel som är föremål för begränsningar vilka inte används i enlighet med villkoren i bilagorna III–VI till förordning nr 1223/2009.

40 För att upprätta förteckningarna i dessa bilagor och anpassa dem till den tekniska och vetenskapliga utvecklingen i samband med ikraftträdandet och sedan tillämpningen av direktiv 76/768 och därefter av förordning nr 1223/2009, är ämnena föremål för utvärdering.

41 För att säkerställa att kraven i förordning nr 1223/2009 uppfylls, bland annat med avseende på skyddet för människors hälsa, har unionslagstiftaren dels inrättat mekanismer för säkerhetsbedömning av kosmetiska produkter som tillhandahålls på marknaden, dels infört två mekanismer som gör det möjligt för medlemsstaterna att besluta om åtgärder om kosmetiska produkter utgör en risk.

42 Enligt artiklarna 4 och 5 i förordningen ska således, för att bland annat kraven på säkerhetsbedömning av kosmetiska produkter ska iakttas, en ansvarig person, som ansvarar för att de tillämpliga kraven i förordningen uppfylls, utses för varje kosmetisk produkt som tillhandahålls på marknaden.

43 Enligt artiklarna 25 och 26 i nämnda förordning får medlemsstaterna dessutom kräva att den ansvariga personen respektive distributörerna vidtar alla lämpliga åtgärder, inklusive korrigerande åtgärder för att bringa produkten i överensstämmelse med kraven, tillbakadragande från marknaden eller återkallelse inom en rimlig tidsfrist i förhållande till riskens art, om den ansvariga personen inte efterlever kraven i förordningen eller distributörerna inte efterlever sina skyldigheter.

44 I artikel 27.1 i förordning nr 1223/2009, vilken den hänskjutande domstolen har begärt tolkning av, föreskrivs att medlemsstaterna när de, beträffande produkter som uppfyller de krav som anges i artikel 25.1 i denna förordning, konstaterar, eller har skälig anledning att misstänka, att en kosmetisk produkt eller produkter som tillhandahålls på marknaden utgör eller kan utgöra en allvarlig risk för människors hälsa, ska vidta alla lämpliga provisoriska åtgärder för att se till att produkten eller produkterna i fråga dras tillbaka eller återkallas eller för att begränsa tillhandahållandet av dem på annat sätt.

45 FEBEA och kommissionen har hävdat att denna bestämmelse endast tillåter att individuella provisoriska åtgärder vidtas avseende en konkret produkt som tillhandahålls på marknaden. Den franska regeringen och den grekiska regeringen anser däremot, med stöd av bland annat det samband mellan kosmetiska produkter och ämnen som fastställs i förordning nr 1223/2009 och förordningens mål att skydda människors hälsa, att nämnda bestämmelse ska tolkas så, att det är tillåtet att vidta generella provisoriska åtgärder som är tillämpliga på en kategori av produkter som innehåller samma ämne.

46 Artikel 27.1 i nämnda förordning kan emellertid inte tolkas så, att den ger medlemsstaterna rätt att besluta om generella provisoriska åtgärder som inte är tillämpliga på en eller flera individuellt identifierade kosmetiska produkter, utan på en kategori av produkter som innehåller samma ämne.

47 Vid tolkningen av en unionsbestämmelse vars ordalydelse inte uttryckligen hänvisar till nationell rätt ska enligt domstolens fasta praxis inte bara dess lydelse beaktas, utan också sammanhanget och de mål som eftersträvas med de föreskrifter som bestämmelsen ingår i (se, för ett liknande resonemang, dom av den 17 december 2020, A.M. (Märkning av kosmetiska produkter), C-667/19, EU:C:2020:1039, punkt 22 och där angiven rättspraxis).

48 För det första, vad gäller ordalydelsen i artikel 27.1 i samma förordning, kan det konstateras att denna artikel endast avser kosmetiska produkter och inte de ämnen som de består av.

49 Det är riktigt, såsom den franska regeringen har gjort gällande, att det i artikel 2.1 a i förordning nr 1223/2009, genom att begreppet ”kosmetisk produkt” definieras som ”ämnen eller blandningar som är avsedda att appliceras på människokroppens yttre delar”, skapas ett samband mellan begreppet ”kosmetisk produkt” och begreppet ”ämne”.

50 Såsom redan har konstaterats i punkterna 30–32 i förevarande dom ska emellertid en kosmetisk produkt, med hänsyn till det system som införts genom förordningen, identifieras med sitt namn och kännetecknas inte bara av de ämnen som den består av, utan även av den kategori av kosmetiska produkter som den tillhör och av dess avsedda användning.

51 För det andra stöder det sammanhang som artikel 27.1 i förordning nr 1223/2009 ingår i tolkningen av denna bestämmelse enligt vilken den inte tillåter medlemsstaternas behöriga myndigheter att besluta om generella provisoriska åtgärder som är tillämpliga på en kategori av produkter som innehåller samma ämne.

52 Till att börja med ska omfattningen av den möjlighet som de behöriga myndigheterna i medlemsstaterna har att besluta om provisoriska skyddsåtgärder enligt nämnda bestämmelse fastställas mot bakgrund av det system för reglering av användningen av ämnen i kosmetiska produkter som införts genom artiklarna 14 och 31 i förordningen.

53 Genom att förbjuda användningen av vissa ämnen och detaljreglera användningen av ämnen som är tillåtna enligt bilagorna till förordning nr 1223/2009, genom att ange vilken typ av produkter eller vilka delar av kroppen som ämnet är avsett för och den högsta tillåtna koncentrationen av ämnet i beredningar som är färdiga att användas, har unionslagstiftaren fullständigt harmoniserat användningen av ämnen i kosmetiska produkter på unionsnivå. Genom att upprätta bilagorna till denna förordning har unionslagstiftaren även begränsat räckvidden av artikel 27.1 i samma förordning. En ”allvarlig risk för människors hälsa”, i den mening som avses i denna bestämmelse, berör nämligen, på grund av de förbud och begränsningar som fastställs i bilagorna II–VI till nämnda förordning, endast vissa kosmetiska produkter som innehåller ett ämne med en viss koncentration och som är avsedda för viss användning eller en viss del av kroppen och, i förekommande fall, en bestämd och identifierad konsumentgrupp.

54 Denna tolkning påverkas inte av den omständigheten att artikel 31.1 i förordning nr 1223/2009, enligt artikel 27.4 i förordning nr 1223/2009, ska tillämpas om de provisoriska åtgärderna är motiverade, vilket innebär att kommissionen, efter samråd med CSSC, kan ändra bilagorna II–VI till nämnda förordning i enlighet med detta.

55 Denna mekanism återspeglar nämligen den åtskillnad som görs i förordning nr 1223/2009 mellan regleringen av marknaden för kosmetiska produkter och övervakningen av denna marknad.

56 Det framgår av kapitel VII i förordningen att det ankommer på medlemsstaterna att övervaka marknaden för kosmetiska produkter. Medlemsstaterna är enligt artikel 22 i förordningen skyldiga att utföra kontroller av kosmetiska produkter som tillhandahålls på marknaden och, i enlighet med artiklarna 23 och 24 i samma förordning, samla in information om sådana produkter.

57 Dessa kontroller och denna information kan, såsom framgår av artikel 23.5 och artikel 24 andra stycket i förordning nr 1223/2009, bland annat användas för övervakning av marknaden i enlighet med artiklarna 25–27 i förordningen.

58 Följaktligen utgör möjligheten för medlemsstaternas behöriga myndigheter att besluta om provisoriska skyddsåtgärder, enligt artikel 27.1 i nämnda förordning, ett instrument för övervakning av marknaden för kosmetiska produkter.

59 Harmoniseringen av de bestämmelser om användning av ämnen i kosmetiska produkter som fastställs i bilagorna II–VI till förordning nr 1223/2009 omfattas däremot av den reglering av marknaden som kommissionen ansvarar för.

60 Det samband som fastställs i artikel 27.4 i förordning nr 1223/2009 mellan kosmetiska produkter och ämnen avspeglar således den omständigheten att den potentiella fara som ett ämne utgör i allmänhet upptäcks av medlemsstaterna tack vare övervakningen av kosmetiska produkter och att den avhjälps på unionsnivå genom en ändring av den relevanta bilagan till denna förordning.

61 Av detta följer att även om de behöriga myndigheterna i medlemsstaterna, inom ramen för sitt uppdrag att övervaka marknaden, med stöd av artikel 27.1 i förordning nr 1223/2009 kan vidta individuella provisoriska åtgärder avseende en eller flera konkreta produkter som tillhandahålls på marknaden, har de inte behörighet att ensidigt ifrågasätta den fullständiga harmonisering som föreskrivs i denna förordning genom att, såsom i förevarande fall, avråda från viss användning av ett ämne eller genom att, även tillfälligt, förbjuda användningen av ett ämne som är tillåtet enligt förordningen.

62 För det andra får tolkningen av artikel 27.1 i förordning nr 1223/2009 inte påverka konsekvensen i det system som föreskrivs i denna förordning.

63 Det ska i detta hänseende erinras om att enligt artikel 28.1 i nämnda förordning ska den behöriga myndigheten utan dröjsmål underrätta den ansvariga personen om alla beslut som fattas enligt artiklarna 25 och 27 i förordningen. Enligt artikel 4 i förordning nr 1223/2009 ansvarar dessutom en ansvarig person för en kosmetisk produkt och inte för ett ämne.

64 Det vore inkonsekvent att, med hänsyn till intresset av en skyndsam handläggning, tillåta att de behöriga myndigheterna i medlemsstaterna beslutar om generella provisoriska åtgärder som är tillämpliga på en kategori av kosmetiska produkter som innehåller samma ämne och samtidigt tvinga dem att anmäla dem till den person som är ansvarig för den kosmetiska produkten.

65 För det tredje skulle en tolkning av artikel 27.1 i förordning nr 1223/2009 som innebär att de behöriga myndigheterna i medlemsstaterna har rätt att besluta om generella provisoriska åtgärder som är tillämpliga på en kategori av produkter som innehåller samma ämne äventyra förordningens mål som är en fungerande inre marknad.

66 Domstolen erinrar om att nämnda förordning syftar till fullständig harmonisering av de regler som är i kraft i unionen för att uppnå en inre marknad för kosmetiska produkter samtidigt som en hög skyddsnivå för människors hälsa säkerställs.

67 Såsom framgår av punkterna 30–44 i förevarande dom säkerställs iakttagandet och sammanjämkandet av dessa två mål genom de krav, bland annat i fråga om säkerhet och sammansättning, som kosmetiska produkter ska uppfylla.

68 Genom att upprätta förteckningar över ämnen vars användning i kosmetiska produkter är förbjuden och genom att reglera användningen av vissa ämnen i sådana produkter, syftar förordning nr 1223/2009 således till att på unionsnivå säkerställa att kosmetiska produkter som överensstämmer med förordning nr 1223/2009 och tillhandahålls på marknaden inte består av ämnen vilka har visat sig vara farliga, och säkerställer således en hög skyddsnivå för människors hälsa.

69 Eftersom användningen av tillåtna ämnen i kosmetiska produkter är strängt reglerad i bilagorna till förordning nr 1223/2009, genom att det där anges vilken typ av produkter eller vilka delar av kroppen som ämnet är avsett för och den högsta tillåtna koncentrationen av ämnet i beredningar som är färdiga att användas, kan kosmetiska produkter som uppfyller kraven i artikel 25.1 i denna förordning dessutom endast utgöra en ”allvarlig risk för människors hälsa”, i den mening som avses i artikel 27.1 i nämnda förordning, under vissa begränsade omständigheter.

70 För att sammanjämka de två mål som eftersträvas med förordning nr 1223/2009 och med beaktande av de skyddsåtgärder som införts genom de förteckningar som upprättas i bilagorna II–VI till denna förordning, är räckvidden av artikel 27.1 i förordningen därför med nödvändighet begränsad, vilket innebär att denna förordning inte tillåter oproportionerliga, inte ens om de är tillfälliga, ingrepp i den fria rörligheten för kosmetiska produkter och därför endast kan avse konkreta individuellt identifierade kosmetiska produkter.

71 De praktiska svårigheter som den franska regeringen har åberopat påverkar inte denna tolkning av nämnda artikel 27.1.

72 För det första konstaterar domstolen att det saknas grund för denna regerings oro vad gäller det antal produkter som kan beröras av en provisorisk åtgärd som antas med stöd av artikel 27.1 i förordning nr 1223/2009. Såsom framgår av punkt 69 i förevarande dom berörs i princip endast ett mycket begränsat antal kosmetiska produkter, vilka ingår i en viss kategori av sådana produkter, som är avsedda för ett bestämt användningsområde och vissa delar av kroppen och som innehåller ett ämne med en viss högsta koncentration, av den allvarliga risken för människors hälsa som kan leda till att den behöriga myndigheten i en medlemsstat vidtar en provisorisk skyddsåtgärd med stöd av artikel 27.1 i denna förordning. Att tolka denna bestämmelse så, att den endast tillåter att individuella provisoriska åtgärder vidtas avseende en eller flera konkreta produkter som tillhandahålls på marknaden medför således inte att de nationella myndigheterna tvingas besluta om ett orimligt stort antal provisoriska åtgärder och medför inte någon administrativ överbelastning för dessa myndigheter eller för kommissionen.

73 För det andra, även om förordning nr 1223/2009 inte föreskriver någon mekanism för förhandstillstånd för utsläppande på marknaden av kosmetiska produkter, gör de mekanismer som föreskrivs i denna förordning det möjligt för medlemsstaternas behöriga myndigheter att snabbt identifiera produkter med samma användningsområde som innehåller ett visst ämne och att, i enlighet med artikel 27.1 i förordning nr 1223/2009, vidta lämpliga provisoriska åtgärder för att se till att produkten eller produkterna i fråga dras tillbaka eller återkallas eller för att begränsa tillhandahållandet av dem på annat sätt.

74 För det första införs genom förordning nr 1223/2009 nämligen mekanismer för centralisering och utbyte av information om kosmetiska produkter vilka, tack vare det administrativa samarbetet mellan medlemsstaternas behöriga myndigheter samt med kommissionen, säkerställer att denna information snabbt och enkelt är tillgänglig för de behöriga nationella myndigheterna.

75 Dessa myndigheter är sålunda, enligt artikel 30 i denna förordning, skyldiga att samarbeta för att säkerställa kontrollen av det informationsdokument som enligt artikel 11 i förordningen ska finnas för varje kosmetisk produkt som den ansvariga personen tillhandahåller på marknaden. Den information som avses i artikel 13 i förordning nr 1223/2009, vilken vidarebefordras till och centraliserats av kommissionen, ska dessutom, inom ramen för det samarbete som inrättats genom artikel 29 i förordningen, utbytas för att vid behov användas i syfte att övervaka marknaden inom ramen för artiklarna 25–27 i förordningen.

76 För det andra kan de behöriga myndigheterna i medlemsstaterna, i vilka en produkt som innehåller ett ämne släpps ut på marknaden, med stöd av artikel 24 i förordning nr 1223/2009 kräva att den ansvariga personen ska överlämna en förteckning över alla kosmetiska produkter denne är ansvarig för och som innehåller detta ämne.

77 Artikel 27.1 i förordning nr 1223/2009 ska följaktligen tolkas så, att den behöriga myndigheten i en medlemsstat inte får besluta om generella provisoriska åtgärder som är tillämpliga på en kategori av produkter som innehåller samma ämne.

Den första, den andra och den fjärde till den sjätte frågan

78 Den hänskjutande domstolen har ställt den första och den andra frågan för att få klarhet i hur skrivelsen av den 27 november 2019 ska kvalificeras och, för det fall den ska kvalificeras som en ”förberedande rättsakt” till det beslut genom vilket kommissionen fastställer huruvida en medlemsstats provisoriska åtgärd är motiverad eller inte med stöd av artikel 27.3 i förordning nr 1223/2009, i vilket fall kommissionen följaktligen inte har fattat något slutgiltigt beslut, hur den nationella domstolen ska pröva en sådan provisorisk åtgärd.

79 För det fall skrivelsen av den 27 november 2019 kvalificeras som ett ”beslut av kommissionen” enligt artikel 27.3 i förordning nr 1223/2009 har den hänskjutande domstolen ställt frågorna 4–6, i syfte att få klarhet i vilka villkor som ska vara uppfyllda för att ifrågasätta beslutets lagenlighet och vilka konsekvenser detta får för giltigheten av den nationella provisoriska åtgärden.

80 Dessa frågor grundar sig på antagandet att artikel 27 i förordning nr 1223/2009 är tillämplig i det nationella målet. Det följer emellertid av svaret på den tredje frågan att artikel 27.1 i förordning nr 1223/2009 inte ger den behöriga myndigheten i en medlemsstat rätt att besluta om generella provisoriska åtgärder som är tillämpliga på en kategori av produkter som innehåller samma ämne, vilket innebär att beslutet av den 13 mars 2019 inte omfattas av denna bestämmelse.

81 Av detta följer att det, med hänsyn till svaret på den tredje frågan, inte är nödvändigt att besvara den första, den andra och den fjärde till den sjätte frågan.

Rättegångskostnader

82 Eftersom förfarandet i förhållande till parterna i det nationella målet utgör ett led i beredningen av samma mål, ankommer det på den hänskjutande domstolen att besluta om rättegångskostnaderna. De kostnader för att avge yttrande till domstolen som andra än nämnda parter har haft är inte ersättningsgilla.

Mot denna bakgrund beslutar domstolen (andra avdelningen) följande:

Artikel 27.1 i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1223/2009 av den 30 november 2009 om kosmetiska produkter ska tolkas så, att den behöriga myndigheten i en medlemsstat inte får besluta om generella provisoriska åtgärder som är tillämpliga på en kategori av produkter som innehåller samma ämne.

Underskrifter