



Sbírka soudních rozhodnutí

ROZSUDEK SOUDNÍHO DVORA (pátého senátu)

26. září 2018 *

„Řízení o předběžné otázce – Směrnice 2006/123/ES, 2007/23/ES a 2013/29/ES –
Uvádění pyrotechnických výrobků na trh – Volný pohyb pyrotechnických výrobků splňujících
požadavky těchto směrnic – Vnitrostátní právní úprava, která stanoví omezení skladování a prodeje
uvedených výrobků – Trestní sankce – Režim dvojího povolení – Směrnice 98/34/ES – Pojem
,technický předpis‘ “

Ve věci C-137/17,

jejímž předmětem je žádost o rozhodnutí o předběžné otázce na základě článku 267 SFEU, podaná
rozhodnutím rechtbank van eerste aanleg te Antwerpen (soud prvního stupně v Antverpách, Belgie)
ze dne 17. května 2016, došlým Soudnímu dvoru dne 20. března 2017, v trestním řízení proti

Van Gennip BVBA,

Antoniovi Johannes Maria ten Velde,

Original BVBA,

Antoniovi Cornelius Ignatius Maria van der Schoot,

SOUDNÍ DVŮR (pátý senát),

ve složení J. L. da Cruz Vilaça, předseda senátu, E. Levits, A. Borg Barthet, M. Berger (zpravodajka),
a F. Biltgen, soudci,

generální advokát: Y. Bot,

vedoucí soudní kanceláře: R. Šereš, rada,

s přihlédnutím k písemné části řízení a po jednání konaném dne 21. února 2018,

s ohledem na vyjádření předložená:

- za Van Gennip BVBA a Original BVBA B. Deltourem, advocaat,
- za Antonia Johannes Maria ten Velde a Antonia Cornelius Ignatius Maria van der Schoot
J. Surmontem, advocaat,
- za belgickou vládu P. Cottinem a C. Pochet, jako zmocněnci, ve spolupráci s J.-F. de Bockem
a J. Moensem, advocaten,

* Jednací jazyk: nizozemština.

- za řeckou vládu T. Papadopoulou, M. Vergou a K. Georgiadisem, jako zmocněnci,
- za polskou vládu B. Majczynou, jako zmocněncem,
- za Evropskou komisi E. Manhaevem a K. Mifsud-Bonnicim, jako zmocněnci,

po vyslechnutí stanoviska generálního advokáta na jednání konaném dne 19. dubna 2018,

vydává tento

Rozsudek

- 1 Žádost o rozhodnutí o předběžné otázce se týká výkladu článků 34 až 36 SFEU, článku 10 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2006/123/ES ze dne 12. prosince 2006 o službách na vnitřním trhu (Úř. věst. 2006, L 376, s. 36), čl. 6 odst. 1 a 2 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2007/23/ES ze dne 23. května 2007 o uvádění pyrotechnických výrobků na trh (Úř. věst. 2007, L 154, s. 1), jakož i čl. 4 odst. 1 a 2 a článku 45 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2013/29/EU ze dne 12. června 2013 o harmonizaci právních předpisů členských států týkajících se dodávání pyrotechnických výrobků na trh (Úř. věst. 2013, L 178, s. 27).
- 2 Tato žádost byla podána v rámci trestního řízení zahájeného proti dvěma právníkům osobám, a to společně Van Gennip BVBA a Original BVBA, jakož i proti dvěma fyzickým osobám, a to Antoniovì Johannes Maria ten Velde a Antoniovì Cornelius Ignatius Maria van der Schoot, pro porušení vnitrostátní právní úpravy týkající se mimo jiné skladování a prodeje pyrotechnických výrobků ze strany těchto osob.

Právní rámec

Unijní právo

Směrnice 98/34/ES

- 3 Článek 1 směrnice Evropského parlamentu a Rady 98/34/ES ze dne 22. června 1998 o postupu při poskytování informací v oblasti norem a technických předpisů a předpisů pro služby informační společnosti (Úř. věst. 1998, L 204, s. 37; Zvl. vyd. 13/20, s. 337), ve znění směrnice Evropského parlamentu a Rady 98/48/ES ze dne 20. července 1998 (Úř. věst. 1998, L 217, s. 18), stanoví:

„Pro účely této směrnice se rozumí:

- 1) ‚výrobkem‘ každý průmyslově vyrobený výrobek a každý zemědělský produkt včetně produktů rybolovu;
- 2) ‚službou‘ jakákoli služba informační společnosti, tj. každá služba poskytovaná zpravidla za úplatu, na dálku, elektronicky a na individuální žádost příjemce služeb.

[...]

- 3) „technickou specifikací“ specifikace obsažená v dokumentu, který stanoví požadované charakteristiky výrobku, jako jsou úroveň jakosti, ukazatele vlastností, bezpečnost nebo rozměry, včetně požadavků na výrobek, jako jsou obchodní název, terminologie, symboly, zkoušení a zkušební metody, balení, označování výrobků nebo jejich opatřování štítkem se jmenovitými údaji a postupy posuzování shody.

[...]

- 4) „jiným požadavkem“ požadavek jiný než technická specifikace kladený na výrobek zejména z důvodu ochrany spotřebitelů nebo životního prostředí, který má vliv na jeho spotřební cyklus po jeho uvedení na trh, jako jsou podmínky použití, recyklace, opětovného používání nebo zneškodňování, pokud tyto podmínky mohou významně ovlivnit složení nebo charakter výrobku nebo jeho uvedení na trh;
- 5) „předpisem pro služby“ požadavek obecného charakteru týkající se přístupu ke službám a jejich poskytování ve smyslu bodu 2, zejména ustanovení týkající se poskytovatele služeb, služeb samotných a příjemce služeb, s výjimkou předpisů, které se nezaměřují specificky na služby definované ve výše uvedeném bodu.

[...]

- 11) „technickým předpisem“; technické specifikace a jiné požadavky nebo předpisy pro služby včetně příslušných správních předpisů, jejichž dodržování je při uvedení na trh, při poskytování služby, při usazování poskytovatele služeb nebo při používání v členském státě nebo na jeho větší části závazné *de iure* nebo *de facto*, jakož i právní a správní předpisy členských států zakazující výrobu, dovoz, prodej nebo používání určitého výrobku nebo zakazující poskytování nebo využívání určité služby nebo usazování poskytovatele služeb s výjimkou předpisů stanovených v článku 10.

[...]

Tato směrnice se nevztahuje na opatření, která členské státy považují podle Smlouvy za nezbytná pro ochranu osob, zejména pracovníků, při používání výrobků, pokud tato opatření nemají na výrobky vliv.“

- 4 Článek 8 odst. 1 této směrnice uvádí:

„S výhradou článku 10, členské státy sdělí neprodleně Komisi každý návrh technického předpisu s výjimkou případu, kdy takový předpis pouze přejímá úplné znění mezinárodní nebo evropské normy a kdy postačí informace o dotyčné normě; členské státy současně Komisi sdělí důvody, pro které je nezbytné takový technický předpis přijmout, pokud již nebyly uvedeny v samotném návrhu.

[...]“

Směrnice 2006/123

- 5 Bod 76 odůvodnění směrnice 2006/123 zní takto:

„Tato směrnice se netýká použití článků [34 až 36 SFEU] týkajících se volného pohybu zboží. Omezení zakázaná na základě ustanovení o volném pohybu služeb zahrnují požadavky vztahující se na přístup k činnostem poskytování služeb nebo jejich výkon a nikoli požadavky vztahující[cí] se na zboží samotné.“

6 Článek 1 odst. 5 této směrnice stanoví:

„Touto směrnicí nejsou dotčeny trestněprávní předpisy členských států. Členské státy však nesmějí omezovat volný pohyb služeb uplatňováním trestněprávních předpisů, které výslovně upravují přístup k činnosti poskytování služeb nebo její výkon nebo se přístupu k této činnosti nebo jejího výkonu konkrétně dotýkají, a obcházet tak pravidla stanovená v této směrnici.“

7 Článek 2 uvedené směrnice stanoví:

„1. Tato směrnice se vztahuje na služby poskytované poskytovateli usazenými v některém členském státě.

2. Tato směrnice se nevztahuje na tyto činnosti:

- a) služby obecného zájmu nehopodářské povahy;
- b) finanční služby [...]
- c) služby a sítě elektronických komunikací a s nimi spojená zařízení a služby, pokud jde o záležitosti, na něž se vztahují směrnice 2002/19/ES, 2002/20/ES, 2002/21/ES, 2002/22/ES a 2002/58/ES;
- d) služby v oblasti dopravy [...]
- e) služby agentur na zprostředkování dočasné práce;
- f) zdravotní služby [...]
- g) audiovizuální služby [...]
- h) hazardní hry, které vyžadují peněžité vklady [...]
- i) činnosti spojené s výkonem veřejné moci podle článku [51 SFEU];
- j) sociální služby v oblasti sociálního bydlení, péče o děti a podpory rodin a osob, které se trvale nebo dočasně nacházejí ve stavu nouze, poskytované státem, státem pověřenými poskytovateli nebo státem uznávanými charitativními organizacemi;
- k) soukromé bezpečnostní služby;
- l) služby poskytované notáři a soudními vykonavateli, kteří jsou jmenováni úředním aktem vlády.

3. Tato směrnice se nevztahuje na oblast daní.“

8 Podle definice v čl. 4 odst. 1 směrnice 2006/123 se „službou“ rozumí „jakákoli samostatná výdělečná činnost poskytovaná zpravidla za úplatu ve smyslu [článku 57 SFEU]“.

9 Kapitola III této směrnice, nadepsaná „Svoboda usazování pro poskytovatele“, obsahuje v oddíle I, nadepsaném „Povolení“, mimo jiné článek 10, který pod nadpisem „Podmínky pro udělení povolení“ stanoví:

„1. Povolovací režimy jsou založeny na kritériích, která vylučují, aby příslušné orgány vykonávaly svoji diskreční pravomoc svévolným způsobem.

2. Kritéria uvedená v odstavci 1 musí být:

- a) nediskriminační;
- b) opodstatněná naléhavým důvodem obecného zájmu;
- c) přiměřená danému cíli obecného zájmu;
- d) jasná a jednoznačná;
- e) objektivní;
- f) předem zveřejněná;
- g) průhledná a přístupná.

[...]

7. Tento článek nezpochybňuje rozdělení pravomocí orgánů členských států, které povolení udělují, na místní nebo regionální úrovni.“

Směrnice 2007/23

10 Body 2, 4, 10, 11, 13, 16 a 22 odůvodnění směrnice 2007/23 uvádějí:

„(2) Tyto právní a správní předpisy, které mohou představovat překážky obchodu v rámci Společenství, by měly být harmonizovány, aby se zaručil volný pohyb pyrotechnických výrobků na vnitřním trhu a zároveň aby byla zajištěna vysoká úroveň ochrany lidského zdraví a bezpečnosti a ochrana spotřebitelů a profesionálních koncových uživatelů.

[...]

(4) Směrnice Rady 96/82/ES ze dne 9. prosince 1996 o kontrole nebezpečí závažných havárií s přítomností nebezpečných látek [(Úř. věst. 1997, L 10, s. 13; Zvl. vyd. 05/02, s. 410)] stanoví bezpečnostní požadavky na zařízení, ve kterých se nacházejí výbušné látky včetně pyrotechnických látek.

[...]

(10) Používání pyrotechnických výrobků, a zejména zábavní pyrotechniky, podléhá v jednotlivých členských státech značně rozdílným kulturním zvykům a tradicím. Proto je nezbytné, aby členské státy měly možnost přijmout vnitrostátní opatření k omezení používání nebo prodeje některých kategorií zábavní pyrotechniky široké veřejnosti z důvodu ochrany veřejného pořádku nebo bezpečnosti.

(11) U pyrotechnických výrobků je vhodné za účelem ochrany spotřebitelů a předcházení nehodám stanovit základní požadavky na bezpečnost.

[...]

(13) Jsou-li splněny základní požadavky na bezpečnost, neměly by mít členské státy možnost zakazovat, omezovat nebo bránit volnému pohybu pyrotechnických výrobků. Tato směrnice by se měla použít, aniž by byly dotčeny vnitrostátní právní předpisy o udělování licencí výrobcům, distributorům a dovozcům členskými státy.

[...]

(16) V souladu s „Novým přístupem k technické harmonizaci a normalizaci“ by se u pyrotechnických výrobků vyrobených v souladu s harmonizovanými normami mělo využívat toho, že se u nich předpokládá shoda se základními požadavky na bezpečnost uvedenými v této směrnici.

[...]

(22) Členské státy by měly stanovit pravidla pro sankce ukládané v případě porušení ustanovení vnitrostátního práva přijatých na základě této směrnice a zajistit jejich provádění. Tyto sankce by měly být účinné, přiměřené a odrazující.“

11 Článek 1 této směrnice stanoví:

„1. Tato směrnice stanoví pravidla určená k dosažení volného pohybu pyrotechnických výrobků na vnitřním trhu při současném zajištění vysoké úrovně ochrany lidského zdraví, veřejného zabezpečení a ochrany a bezpečnosti spotřebitelů, a to s ohledem na příslušná hlediska týkající se ochrany životního prostředí.

2. Tato směrnice stanoví základní požadavky na bezpečnost, které musí pyrotechnické výrobky s ohledem na uvedení na trh splňovat.

[...]“

12 Článek 2 uvedené směrnice stanoví:

„Pro účely této směrnice se rozumí:

1) „pyrotechnickým výrobkem“ jakýkoli výrobek obsahující výbušné látky nebo výbušnou směs látek určený k produkci tepla, světla, zvuku, plynu, kouře, nebo kombinace těchto efektů pomocí samoudržujících se exotermických chemických reakcí;

[...]

8) „distributorem“ fyzická nebo právnická osoba v dodavatelském řetězci, která v rámci své podnikatelské činnosti dává pyrotechnický výrobek k dispozici na trh;

[...]“

13 Článek 6 směrnice 2007/23, nadepsaný „Volný pohyb“, uvádí:

„1. Členské státy nesmějí zakazovat, omezovat nebo bránit uvádění na trh těch pyrotechnických výrobků, které splňují požadavky této směrnice.

2. Tato směrnice nevylučuje přijetí opatření členskými státy s cílem zakázat nebo omezit držení a používání zábavní pyrotechniky kategorií 2 a 3, divadelních pyrotechnických výrobků a ostatních pyrotechnických výrobků nebo jejich prodej široké veřejnosti, která jsou odůvodněna veřejným pořádkem, veřejnou bezpečností nebo zabezpečením nebo ochranou životního prostředí.

[...]“

- 14 Článek 14 odst. 1 této směrnice stanoví:

„Členské státy přijmou veškerá vhodná opatření k zajištění toho, aby pyrotechnické výrobky mohly být uváděny na trh pouze tehdy, pokud – jsou-li řádně skladovány a použity k určenému účelu – neohrožují zdraví a bezpečnost osob.“

- 15 Článek 20 první pododstavec uvedené směrnice stanoví:

„Členské státy stanoví pravidla pro sankce za porušení vnitrostátních právních předpisů přijatých podle této směrnice a zajistí jejich provádění. Stanovené sankce musí být účinné, přiměřené a odrazující.“

Směrnice 2013/29

- 16 Článek 4 směrnice 2013/29, nadepsaný „Volný pohyb“, uvádí:

„1. Členské státy nesmějí zakazovat, omezovat nebo bránit dodávání na trh těch pyrotechnických výrobků, které splňují požadavky této směrnice.

2. Tato směrnice nevylučuje přijetí opatření členskými státy s cílem zakázat nebo omezit držení a používání zábavní pyrotechniky kategorií F2 a F3, divadelních pyrotechnických výrobků a ostatních pyrotechnických výrobků nebo jejich prodej široké veřejnosti, která jsou odůvodněna veřejným pořádkem, veřejnou bezpečností a ochranou zdraví a bezpečnosti spotřebitele nebo ochranou životního prostředí.

[...]“

- 17 Článek 45 této směrnice stanoví:

„Členské státy stanoví sankce za porušení vnitrostátních právních předpisů přijatých podle této směrnice ze strany hospodářských subjektů a přijmou veškerá nezbytná opatření k zajištění jejich uplatňování. Takto stanovené sankce mohou zahrnovat trestněprávní sankce za závažná porušení.

Stanovené sankce musí být účinné, přiměřené a odrazující.“

- 18 Článek 48 první pododstavec uvedené směrnice stanoví:

„Směrnice 2007/23[...] ve znění aktů uvedených v příloze IV části A se zrušuje s účinkem od 1. července 2015, aniž jsou dotčeny povinnosti členských států týkající se lhůt pro provedení směrnice ve vnitrostátním právu a dat použitelnosti uvedených v příloze IV části B.“

- 19 Článek 49 první pododstavec směrnice 2013/29 uvádí:

„Tato směrnice vstupuje v platnost v den následující po vyhlášení v *Úředním věstníku Evropské unie*.“

Belgické právo

- 20 Článek 5 wet betreffende ontplofbare en voor de deflagratie vatbare stoffen en mengsels en de daarmee geladen tuigen (zákon o výbušných a zápalných látkách a směsích a jimi plněných zařízeních) ze dne 28. května 1956 (*Belgisch Staatsblad* ze dne 9. června 1956, s. 3990), ve znění použitelném na spor v původním řízení (dále jen „zákon ze dne 28. května 1956“), stanoví:

„Porušení ustanovení přijatých podle článku 1 se trestá odnětím svobody v trvání od patnácti dnů do dvou let a pokutou ve výši sto až tisíc franků anebo pouze jedním z těchto trestů.“

- 21 Článek 200 koninklijk besluit houdende algemeen reglement betreffende het fabriceren, opslaan, onder zich houden, verkopen, vervoeren en gebruiken van springstoffen (královská vyhláška, kterou se stanoví obecná pravidla pro výrobu, skladování, držení, prodej, přepravu a používání výbušnin) ze dne 23. září 1958 (*Belgisch Staatsblad*, ze dne 22. prosince 1958, s. 9075), ve znění použitelném na spor v původním řízení (dále jen „královská vyhláška ze dne 23. září 1958“), stanoví:

„Žádnou výbušninu nelze uchovávat v množstvích přesahujících množství, jež může každá osoba držet podle článku 265, jinak než v prodejnách či skladech s řádným povolením.“

- 22 Článek 257 této královské vyhlášky stanoví:

„Prodej jakékoli výbušniny ve větším množství, než které může každá osoba držet a jež jsou uvedena v článku 265, lze uskutečnit pouze tehdy, jsou-li splněny následující podmínky:

- 1) kupující je držitelem povolení k přepravě podle článku 72;
- 2) kupující je držitelem povolení ke skladování nebo k dočasnému držení těchto výrobků;
- 3) kupující prokáže, že vykonává profesní činnost v odvětví výbušnin jako výrobce, prodejce nebo uživatel výbušnin.

Podmínka uvedená v bodě 2 se použije pouze tehdy, pokud je koupené zboží určeno ke skladování či dočasnému držení na belgickém území.

Prodávající ověří a uchovává veškeré dokumenty, jež kupující předloží k prokázání splnění povinností podle prvního pododstavce. Tyto dokumenty musí být uchovávány v prostorách, v nichž se prodej uskutečňuje, pro potřeby využití ze strany zaměstnanců Direction générale Qualité et Sécurité du Service public fédéral Économie, P. M. E., Classes moyennes et Énergie (generální ředitelství pro kvalitu a bezpečnost veřejné federální služby pro hospodářství, malé a střední podniky, střední společenské třídy a energii) a policejních a soudních orgánů.“

- 23 Podle článku 260 uvedené královské vyhlášky:

„Maloobchodníci musí mít vždy povolení ke skladování; jiné výbušniny, než jsou výbušniny uvedené v článku 261, nemohou držet ani prodávat, a to ani v minimálním množství.

Jejich sklady musí být zařízeny a udržovány tak, jak je stanoveno v článku 251.“

- 24 Článek 261 královské vyhlášky ze dne 23. září 1958 stanoví:

„Povaha a množství výbušnin, které mohou maloobchodníci uchovávat, se stanoví v každém jednotlivém případě v povolovacím rozhodnutí podle úrovně bezpečnosti každého skladu.

Tyto výrobky nelze držet ve větším množství, než je dále stanoveno:

[...]

- 2) zábavní a signalizační pyrotechnika v rozsahu do padesáti kilogramů v ní obsažené pyrotechnické slože;

[...]“

- 25 Článek 265 této královské vyhlášky stanoví:

„Povolení se nevyžaduje pro držení:

[...]

- 7) zábavní a signalizační pyrotechniky v rozsahu do [jednoho] kilogramu v ní obsažené pyrotechnické slože.“

- 26 Článek 300 uvedené královské vyhlášky stanoví:

„Za porušení ustanovení této vyhlášky, s výjimkou článku 295, a vyhlášek přijatých k provádění těchto ustanovení, jakož i ustanovení povolovacích rozhodnutí se ukládají tresty podle zákona ze dne 28. května 1956.“

Spor v původním řízení a předběžné otázky

- 27 Original, společnost se sídlem v Olen (Belgie), se zabývá dovozem, velkoobchodem a distribucí pyrotechnických výrobků. K tomuto účelu má dvě prodejní místa v obci Baarle-Hertog (Belgie), která se zčásti nachází v provincii Severní Brabantsko (Nizozemsko) a jejíž část je obklopena obcí Baarle-Nassau (Nizozemsko). Tato prodejní místa provozuje společnost Van Gennip, jejíž sídlo se nachází v Baarle-Hertog. Atonius ten Velde a Antonius van der Schoot, oba nizozemští státní příslušníci, jsou odpovědní za uvedené prodejny.
- 28 Atonius ten Velde a Antonius van der Schoot, jakož i společnosti Van Gennip a Original jsou na základě královské vyhlášky ze dne 23. září 1958 a zákona ze dne 28. května 1956 trestně stíháni za to, že zaprvé skladovali pyrotechnické výrobky, u nichž hmotnost pyrotechnické slože překročila maximální hmotnost uvedenou v povoleních, jež jim vydaly belgické orgány, zadruhé skladovali pyrotechnické výrobky v nepovolených skladovacích prostorách a zatřetí prodávali pyrotechnické výrobky osobám, které nemají odpovídající povolení.
- 29 Z předkládacího rozhodnutí vyplývá, že A. ten Velde a A. van der Schoot se domnívají, že trestnost protiprávních jednání, jak je stanovena belgickými právními předpisy, je v rozporu s článkem 45 směrnice 2013/29, podle které lze trestní sankce použít pouze v případě závažných porušení. Žádný ze skutků, které jsou jim vytýkány, přitom nezakládá porušení takové povahy. Openbaar ministerie (státní zastupitelství, Belgie) naproti tomu tvrdí, že tato směrnice ponechává členským státům možnost stanovit správní nebo trestní sankce, nebo oba tyto druhy sankcí současně.
- 30 Dále se obžalovaní a státní zastupitelství neshodují v tom, zda je povinnost mít současně jak federální povolení v oblasti výbušnin, tak regionální environmentální povolení v souladu se směrnicemi 2007/23 a 2013/29 a se směrnicí 2006/123.

- 31 A konečně A. van der Schoot má za to, že vnitrostátní právní úprava, která zakazuje prodej výbušnin obsahujících více než 1 kilogram (kg) pyrotechnické složky soukromým osobám, které nemají odpovídající povolení, je v rozporu se směrnicemi 2007/23 a 2013/29.
- 32 Za těchto podmínek se rechtbank van eerste aanleg te Antwerpen (soud prvního stupně v Antverpách, Belgie) rozhodl přerušit řízení a položit Soudnímu dvoru následující předběžné otázky:
- „1) Je třeba za ‚závažná porušení‘ ve smyslu článku 45 směrnice 2013/29 považovat následující porušení belgických právních předpisů o pyrotechnických výrobcích:
- a) prodej pyrotechnických výrobků v rozsahu 2,666 kg pyrotechnické složky, který představuje porušení čl. 265 bodu 7 a článku 257 [královské vyhlášky ze dne 23. září 1958], jež zakazuj[í] prodej pyrotechnických výrobků [obsahujících více než] 1 kg [pyrotechnické složky], pokud spotřebitel není držitelem jemu osobně vydaného správního povolení k držení pyrotechnických výrobků [obsahujících větší než takové množství];
 - b) překročení stanovených limitů pro uchovávání a nerespektování míst určených k uchovávání uvedených ve federálním povolení pro zábavní pyrotechniku, ačkoli již bylo vydáno regionální environmentální povolení pro uskladnění skutečně dotčených větších množství na příslušných místech;
 - c) zcela přechodné skladování velmi malých množství pyrotechnických výrobků na různých místech, pro něž nebyla vydána konkrétní povolení pro skladování, v objektu maloobchodní prodejny s pyrotechnickými výrobky, pro kterou bylo vystaveno jak federální povolení pro zábavní pyrotechniku, tak regionální environmentální povolení?
- 2) Brání zásada volného pohybu pyrotechnických výrobků ve smyslu čl. 6 odst. 1 směrnice 2007/23 (nyní čl. 4 odst. 1 směrnice 2013/29), případně ve spojení s článkem 10 směrnice [2006/123], takové vnitrostátní právní úpravě, která místa pro skladování pyrotechnických výrobků, jež jsou v souladu se směrnicí [2007/23], podrobuje v souvislosti s maloobchodem dvojímu požadavku, jímž je na jedné straně povolení vydané podle právních předpisů o výrobě, skladování, držení, prodeji, přepravě a používání výbušnin, a na straně druhé povolení vydané podle právních předpisů o environmentálních povoleních pro rušivá zařízení, ačkoli oba systémy povolení sledují v podstatě též cíl (předcházení bezpečnostním rizikům), a jeden z těchto dvou systémů povolení (v projednávaném případě systém týkající se výbušnin) stanoví (velmi) nízký maximální limit pro skladování zábavní pyrotechniky (v rozsahu 50 kg [pyrotechnické složky], tj. aktivní látky)?
- 3) Brání zásada volného pohybu pyrotechnických výrobků ve smyslu čl. 4 odst. [2] směrnice 2013/29 a čl. 6 odst. 2 směrnice 2007/23 (případně ve spojení s články 34 až 36 SFEU) ve spojení se zásadou proporcionality vnitrostátní právní úpravě zakazující spotřebitelům držení nebo používání zábavní pyrotechniky (zábavní pyrotechnika kategorií 2 a 3 ve smyslu směrnice [2007/23]), která obsahuje více než 1 kg pyrotechnické složky, a její prodej spotřebitelům?“

K předběžným otázkám

Úvodní poznámky

- 33 Je třeba uvést, že A. ten Velde a A. van der Schoot v písemném vyjádření uvedli, že taková vnitrostátní právní úprava, o jakou se jedná v původním řízení, která zakazuje spotřebitelům držení nebo používání zábavní pyrotechniky, která obsahuje více než 1 kg pyrotechnické složky, a její prodej spotřebitelům, představuje technický předpis, a konkrétně „jiný požadavek“ ve smyslu čl. 1 bodu 4 směrnice 98/34. Podle nich je tato právní úprava vzhledem k tomu, že ji Belgické království neoznámilo Komisi, protiprávní a nepoužitelná.

- 34 Na jednání před Soudním dvorem belgická vláda uvedla, že uvedená právní úprava představuje opatření nezbytné „pro ochranu osob, zejména pracovníků, při používání výrobků“, ve smyslu čl. 1 posledního pododstavce směrnice 98/34, a že se tedy tato směrnice v původním řízení nepoužije.
- 35 V tomto ohledu na jedné straně ze spisu předloženého Soudnímu dvoru vyplývá, že i když vnitrostátní právní úprava dotčená v původním řízení skutečně usiluje o ochranu veřejné bezpečnosti, netýká se používání pyrotechnických výrobků, ale jejich prodeje. Tato právní úprava tedy nespadá do působnosti čl. 1 posledního pododstavce směrnice 98/34.
- 36 Na druhé straně je třeba určit, zda vnitrostátní právní úprava dotčená v původním řízení představuje „technický předpis“ ve smyslu čl. 1 bodu 11 směrnice 98/34 a zda jako taková podléhá povinnosti oznámení Komisi podle čl. 8 odst. 1 této směrnice.
- 37 V této souvislosti je třeba připomenout, že pojem „technický předpis“ zahrnuje čtyři skupiny opatření, a sice zaprvé „technickou specifikaci“ ve smyslu čl. 1 bodu 3 směrnice 98/34, zadruhé „jiný požadavek“, jak je definován v čl. 1 bodu 4 této směrnice, zatřetí „předpis pro služby“ uvedený v čl. 1 bodě 5 dané směrnice a začtvrté „právní a správní předpisy členských států zakazující výrobu, dovoz, prodej nebo používání určitého výrobku nebo zakazující poskytování nebo využívání určité služby nebo usazování poskytovatele služeb“ ve smyslu čl. 1 bodu 11 téže směrnice (viz rozsudek ze dne 13. října 2016, M. a S., C-303/15, EU:C:2016:771, bod 18 a citovaná judikatura).
- 38 Zaprvé, pokud jde o pojem „technická specifikace“, je třeba připomenout, že ta předpokládá, že vnitrostátní opatření se vztahuje nezbytně na výrobek nebo jeho obal jako takové, a stanoví tudíž některou z požadovaných charakteristik výrobku, jako je velikost, obchodní označení, opatření štítkem nebo označení (rozsudek ze dne 10. července 2014, Ivansson a další, C-307/13, EU:C:2014:2058, bod 19 a citovaná judikatura). Jak však uvedl generální advokát v bodě 74 svého stanoviska, belgická právní úprava se nevztahuje na pyrotechnické výrobky nebo jejich obal jako takové, takže tato právní úprava nestanovuje některou z požadovaných charakteristik těchto výrobků. Uvedená právní úprava tedy nepředstavuje „technickou specifikaci“ ve smyslu čl. 1 bodu 3 směrnice 98/34.
- 39 Zadruhé, pokud jde o kategorii „jiné požadavky“, je třeba konstatovat, že vnitrostátní opatření musí k tomu, aby mohlo být kvalifikováno jako „jiný požadavek“ ve smyslu čl. 1 bodu 4 směrnice 98/34, být „podmínkou“, která může významně ovlivnit složení dotčeného výrobku, jeho charakter nebo jeho uvedení na trh (rozsudek ze dne 13. října 2016, M. a S., C-303/15, EU:C:2016:771, bod 20 a citovaná judikatura).
- 40 V tomto ohledu je třeba uvést, jak učinil generální advokát v bodě 76 svého stanoviska, že belgická právní úprava podmiňuje prodej pyrotechnických výrobků, které obsahují více než 1 kg pyrotechnické složky, tím, že kupující obdrží povolení. Požadované povolení tedy představuje podmínku stanovenou nikoliv vůči předmětnému výrobku, nýbrž vůči potenciálním kupujícím a nepřímo i vůči hospodářským subjektům prodávajícím pyrotechnické výrobky (v tomto smyslu viz rozsudky ze dne 21. dubna 2005, Lindberg, C-267/03, EU:C:2005:246, bod 87, a ze dne 13. října 2016, M. a S., C-303/15, EU:C:2016:771, bod 29).
- 41 Z toho vyplývá, že právní úpravu dotčenou v původním řízení nelze považovat za „jiný požadavek“ ve smyslu čl. 1 bodu 4 směrnice 98/34.
- 42 Pokud jde o zatřetí o kategorii „předpisy pro služby“, je třeba připomenout, že podle čl. 1 bodu 5 směrnice 98/34, je takovým předpisem jakýkoliv požadavek obecného charakteru týkající se přístupu ke službám uvedeným v čl. 1 bodě 2 téže směrnice, k nimž patří „jakákoli služba informační společnosti, tj. každá služba poskytovaná zpravidla za úplatu, na dálku, elektronicky a na individuální žádost příjemce služeb“ (rozsudek ze dne 4. února 2016, Ince, C-336/14, EU:C:2016:72, bod 74).

- 43 V projednávané věci je třeba konstatovat, jak uvedl generální advokát v bodě 73 svého stanoviska, že právní úprava dotčená v původním řízení se netýká služeb informační společnosti ve smyslu čl. 1 bodu 2 směrnice 98/34. Tato právní úprava tedy nemůže spadat do kategorie „předpisů pro služby“ informační společnosti ve smyslu čl. 1 bodu 5 této směrnice.
- 44 Začtvrté, pokud jde o kategorii zákazů uvedených v čl. 1 bodu 11 směrnice 98/34, postačí konstatovat, že právní úprava dotčená v původním řízení nemůže spadat ani do této kategorie, protože, jak uvedl generální advokát v bodě 78 svého stanoviska, tato právní úprava nezakazuje uvádět na trh pyrotechnické výrobky, které obsahují více než 1 kg pyrotechnické složky, ale podmiňuje toto uvádění na trh tím, že kupující je držitelem povolení.
- 45 S ohledem na všechny výše uvedené úvahy je třeba konstatovat, že právní úprava dotčená v původním řízení nespadá pod pojem „technický předpis“ ve smyslu směrnice 98/34, který podléhá oznamovací povinnosti podle čl. 8 odst. 1 této směrnice, v důsledku jejíhož porušení se takový předpis neuplatní.

K třetí otázce

- 46 Podstatou třetí otázky předkládajícího soudu, kterou je třeba zkoumat na prvním místě, je, zda zásada volného pohybu pyrotechnických výrobků, jak je stanovena zejména v čl. 6 odst. 2 směrnice 2007/23 a v čl. 4 odst. 2 směrnice 2013/29, případně ve spojení s články 34 až 36 SFEU, ve spojení se zásadou proporcionality musí být vykládána v tom smyslu, že brání takové vnitrostátní právní úpravě, jako je úprava dotčená v původním řízení, která zakazuje spotřebitelům držení nebo používání zábavní pyrotechniky, která obsahuje více než 1 kg pyrotechnické složky, a prodej této pyrotechniky spotřebitelům.
- 47 Za účelem odpovědi na tuto otázku je třeba nejprve zdůraznit, že z předkládacího rozhodnutí vyplývá, že A. van der Schoot je stíhán za to, že prodal zábavní pyrotechniku patřící do kategorie 2 a 3 ve smyslu směrnice 2007/23, která obsahovala více než 1 kg pyrotechnické složky, soukromé osobě, která nemá povolení nezbytné k tomuto účelu. Vzhledem k tomu, že se tak stalo dne 23. prosince 2012, a tudíž v době před přijetím a vstupem v platnost směrnice 2013/29, jak vyplývá z jejích článků 48 a 49, je na původní řízení použitelná *ratione temporis* směrnice 2007/23.
- 48 Dále je třeba připomenout, že podle bodů 2 odůvodnění směrnice 2007/23 a jejího čl. 1 odst. 1 je jejím hlavním cílem odstranit překážky obchodu v rámci Společenství, které vyplývají z rozdílných právních a správních předpisů členských států, které upravují uvádění pyrotechnických výrobků, jež definuje, na trh, a tudíž zaručit volný pohyb uvedených výrobků na vnitřním trhu a zároveň zajistit vysokou úroveň ochrany lidského zdraví a bezpečnosti, jakož i vysokou úroveň ochrany a bezpečnosti spotřebitelů a profesionálních koncových uživatelů (rozsudek ze dne 27. října 2016, Komise v. Německo, C-220/15, EU:C:2016:815, bod 40)
- 49 V souvislosti s volným pohybem pyrotechnických výrobků čl. 6 odst. 1 směrnice 2007/23 stanoví, že členské státy nesmějí zakazovat, omezovat nebo bránit prodeji pyrotechnických výrobků v celé Evropské unii, ledaže by opatření, která přijmou, spadala pod výjimky stanovené v čl. 6 odst. 2 uvedené směrnice nebo pod dozor nad trhem stanovený v čl. 14 odst. 6 téže směrnice (rozsudek ze dne 27. října 2016, Komise v. Německo, C-220/15, EU:C:2016:815, bod 43).
- 50 Vzhledem k tomu, že se třetí otázka týká výkladu jak článků 34 až 36 SFEU, tak čl. 6 odst. 2 směrnice 2007/23, je třeba konstatovat, že posledně uvedené ustanovení umožňuje členským státům přijmout vnitrostátní opatření k omezení používání nebo prodeje některých kategorií zábavní pyrotechniky z důvodů veřejného pořádku, veřejné bezpečnosti nebo zabezpečení nebo ochrany životního prostředí. Jak plyne z bodu 10 odůvodnění této směrnice, možnost, kterou tak mají členské státy, je důsledkem toho, že používání pyrotechnických výrobků, a zejména zábavní pyrotechniky, podléhá v jednotlivých členských státech značně rozdílným kulturním zvykům a tradicím.

- 51 Vzhledem k tomu, že otázka omezení používání a prodeje některých kategorií zábavní pyrotechniky tak spadá do působnosti směrnice 2007/23, a zejména jejího čl. 6 odst. 2, není namístě přistoupit k výkladu článků 34 až 36 SFEU.
- 52 Konečně, je nesporné, že taková vnitrostátní právní úprava, jako je úprava dotčená v původním řízení, jež zakazuje prodej zábavní pyrotechniky, která obsahuje více než 1 kg pyrotechnické složky, spotřebitelům, jež nemají povolení vyžadované za tímto účelem, omezuje volný pohyb této pyrotechniky. Jak přitom bylo upřesněno v bodě 49 tohoto rozsudku, podle čl. 6 odst. 1 směrnice 2007/23 je omezení volného pohybu pyrotechnických výrobků splňujících požadavky stanovené touto směrnicí, v zásadě zakázáno.
- 53 Takové omezení však může být, jak bylo připomenuto v bodě 50 tohoto rozsudku, na základě čl. 6 odst. 2 této směrnice odůvodněno veřejným pořádkem, bezpečností nebo zabezpečením nebo ochranou životního prostředí.
- 54 V tomto ohledu belgická vláda na jednání uvedla, že cílem vnitrostátní právní úpravy dotčené v původním řízení je chránit veřejný pořádek a veřejnou bezpečnost a tuto úpravu nelze považovat za zjevně nepřiměřenou.
- 55 Pokud jde o zásadu proporcionality – i když ověřit, v rámci celkového posouzení všech relevantních právních a skutkových okolností, zda je tato vnitrostátní právní úprava způsobilá zajistit dosažení sledovaných cílů a nejde nad rámec toho, co je k jejich dosažení nezbytné, musí s konečnou platností předkládající soud – Soudní dvůr, který má vnitrostátnímu soudu podat užitečnou odpověď, má nicméně pravomoc poskytnout tomuto soudu na základě spisu, který má k dispozici, jakož i na základě písemných a ústních vyjádření, která mu byla předložena, vodítka, jež vnitrostátnímu soudu umožní rozhodnout v konkrétním sporu, jenž projednává.
- 56 Zaprvé, pokud jde o způsobilost vnitrostátních právních předpisů chránit veřejný pořádek a veřejnou bezpečnost, je třeba připomenout, že členské státy mají možnost v souladu se svými vnitrostátními potřebami, které se mohou v jednotlivých členských státech a v různých obdobích lišit, určit požadavky veřejného pořádku a veřejné bezpečnosti. Pouze členské státy tedy mají pravomoc zajistit dodržování veřejného pořádku a ochranu vnitřní bezpečnosti a disponují prostorem pro uvážení, aby, podle konkrétních společenských okolností a významu, který připisují legitimnímu cíli podle práva Unie, stanovily opatření, kterými je možné dosáhnout konkrétních výsledků (v tomto smyslu viz rozsudky ze dne 15. června 1999, Heinonen, C-394/97, EU:C:1999:308, bod 43; ze dne 14. března 2000, Église de scientologie, C-54/99, EU:C:2000:124, bod 17, a ze dne 10. července 2008, Jipa, C-33/07, EU:C:2008:396, bod 23).
- 57 V tomto ohledu je třeba dodat, že podle ustálené judikatury Soudního dvora představuje uplatnění výhrady veřejného pořádku a veřejné bezpečnosti odchylku od základní zásady volného pohybu zboží, která musí být vykládána restriktivně a jejíž rozsah nemohou členské státy určovat jednostranně bez kontroly unijních orgánů (obdobně viz rozsudky ze dne 31. ledna 2006, Komise v. Španělsko, C-503/03, EU:C:2006:74, bod 45; ze dne 19. června 2008, Komise v. Lucembursko, C-319/06, EU:C:2008:350, bod 30, jakož i ze dne 13. července 2017, E, C-193/16, EU:C:2017:542, bod 18 a citovaná judikatura).
- 58 Soudní dvůr tak upřesnil, že pojem „veřejný pořádek“ předpokládá v každém případě kromě narušení společenského pořádku, které představují všechna porušení práva, existenci skutečného, aktuálního a dostatečně závažného ohrožení některého základního zájmu společnosti (obdobně viz rozsudky ze dne 31. ledna 2006, Komise v. Španělsko, C-503/03, EU:C:2006:74, bod 46; ze dne 19. června 2008, Komise v. Lucembursko, C-319/06, EU:C:2008:350, bod 50, a ze dne 17. listopadu 2011, Aladžov, C-434/10, EU:C:2011:750, bod 35).

- 59 V projednávané věci je třeba konstatovat, jak uvedl generální advokát v bodě 88 svého stanoviska, že pyrotechnické výrobky jsou z podstaty věci nebezpečné výrobky, které mohou, zejména v případě výrobků, jež obsahují více než 1 kg pyrotechnické složky, ohrožovat bezpečnost osob. Rovněž správně uvedl, že tyto výrobky mohou kvůli své povaze a okolnostem, za nichž jsou použity, narušovat veřejný pořádek.
- 60 Skutečnost, že prodej pyrotechnických výrobků, které obsahují více než 1 kg pyrotechnické složky, soukromým osobám je podmíněn tím, že tyto osoby získají povolení, tedy může zabránit narušení veřejného pořádku a veřejné bezpečnosti, jelikož tato vnitrostátní právní úprava umožňuje kontrolovat a případně omezit množství pyrotechnické složky, kterou má v držení jedna osoba. Uvedená právní úprava se tedy zdá být vhodná k ochraně veřejného pořádku a veřejné bezpečnosti.
- 61 Zadruhé, co se týče otázky, zda vnitrostátní právní úprava nepřekračuje meze toho, co je nezbytné pro ochranu sledovaných cílů, je třeba připomenout, že čl. 6 odst. 2 směrnice 2007/23 přiznává členským státům široký prostor pro uvážení, pokud jde o opatření, která mohou přijmout za účelem zajištění pořádku, veřejné bezpečnosti nebo zabezpečení nebo ochrany životního prostředí. Mezi tato opatření, která se mohou týkat jak držení, tak používání a prodeje určitých pyrotechnických výrobků, patří zákazy i omezení.
- 62 V projednávaném případě ze spisu, který má Soudní dvůr k dispozici, vyplývá, že vnitrostátní právní úprava dotčená v původním řízení nestanoví absolutní zákaz prodeje pyrotechnických výrobků, ale pouze jej podmiňuje tím, že spotřebitel má při nákupu zábavní a signalizační pyrotechniky, která obsahuje více než 1 kg pyrotechnické složky, předem vydané povolení.
- 63 Z toho vyplývá, že tato vnitrostátní právní úprava omezuje prodej určitých pyrotechnických výrobků spotřebiteli.
- 64 Kromě toho, jak uvedl generální advokát v bodě 97 svého stanoviska, méně omezující opatření, jako je registrace po koupi výrobků, jež obsahují určitou hmotnost pyrotechnické složky, se nezdají být natolik účinná pro ochranu základních zájmů, kterých se dovolává belgická vláda. Takováto formalita sice umožňuje určit množství pyrotechnické složky získané spotřebitelem, ale neumožňuje ovlivnit množství, které může získat, a tudíž ani bojovat stejně efektivně proti porušování dotčených základních zájmů. Nezdá se tedy, že by vnitrostátní právní úprava dotčená v původním řízení šla nad rámec toho, co je nezbytné pro ochranu veřejného pořádku a veřejné bezpečnosti.
- 65 S ohledem na všechny výše uvedené úvahy je třeba na třetí otázku odpovědět, že zásada volného pohybu pyrotechnických výrobků, jak je stanovena zejména v čl. 6 odst. 2 směrnice 2007/23, musí být vykládána v tom smyslu, že nebrání takové vnitrostátní právní úpravě, jako je úprava dotčená v původním řízení, jež zakazuje spotřebitelům držení nebo používání zábavní pyrotechniky, která obsahuje více než 1 kg pyrotechnické složky, a prodej této pyrotechniky spotřebitelům, pokud je tato právní úprava způsobilá zajistit veřejný pořádek a veřejnou bezpečnost a nejde nad rámec toho, co je nezbytné pro ochranu těchto základních zájmů, což musí ověřit předkládající soud.

K druhé otázce

- 66 Podstatou druhé otázky předkládajícího soudu je, zda zásada volného pohybu pyrotechnických výrobků, jak je stanovena v čl. 6 odst. 1 směrnice 2007/23, případně ve spojení s článkem 10 směrnice 2006/123, musí být vykládána v tom smyslu, že brání takové vnitrostátní právní úpravě, jako je úprava dotčená v původním řízení, která podmiňuje skladování pyrotechnických výrobků, jež jsou v souladu se směrnicí 2007/23 a jsou určeny k maloobchodnímu prodeji, získáním dvojího povolení, a to federálního povolení pro výbušniny a regionálního environmentálního povolení, ačkoli oba tyto povolení sledují tentýž cíl, v tomto případě předcházení bezpečnostním rizikům, a první z těchto režimů stanoví velmi nízký maximální limit pro skladování zábavní pyrotechniky.

- 67 Za účelem poskytnutí užitečné odpovědi předkládajícímu soudu je třeba zaprvé upřesnit, že taková vnitrostátní právní úprava, jako je úprava dotčená v původním řízení, nespadá do věcné působnosti směrnice 2007/23.
- 68 Jak uvedl generální advokát v bodě 47 svého stanoviska, z bodu 4 odůvodnění této směrnice a z jejího čl. 14 odst. 1 totiž vyplývá, že skladování spadá do oblasti působnosti této směrnice pouze v tom rozsahu, že podmínky, za kterých jsou pyrotechnické výrobky skladovány, nesmí ohrozit jejich soulad se základními bezpečnostními požadavky stanovenými v uvedené směrnici.
- 69 Taková vnitrostátní právní úprava, jako je úprava dotčená v původním řízení, která podmiňuje skladování pyrotechnických výrobků, jež jsou v souladu se směrnicí 2007/23 a jsou určeny k maloobchodnímu prodeji, získáním dvojího povolení, přitom nemůže mít vliv na soulad těchto výrobků s takovými požadavky.
- 70 Zadruhé je třeba určit, zda vnitrostátní právní úprava dotčená v původním řízení spadá do věcné působnosti směrnice 2006/123.
- 71 V tomto ohledu je třeba připomenout, že směrnice 2006/123 se podle jejího čl. 2 odst. 1 vztahuje na služby poskytované poskytovateli usazenými v některém členském státě, s výjimkou činností a oblastí uvedených v čl. 2 odst. 2 a 3.
- 72 Je přitom nesporné, že vnitrostátní právní úprava dotčená v původním řízení se netýká žádné činnosti uvedené v čl. 2 odst. 2 směrnice 2006/123 a nespadá do oblasti daní.
- 73 Kromě toho podle čl. 4 odst. 1 této směrnice se pro její účely „službou“ rozumí jakákoli samostatná výdělečná činnost poskytovaná zpravidla za úplatu ve smyslu článku 57 SFEU. Bod 76 odůvodnění uvedené směrnice nadto upřesňuje, že omezení zakázaná na základě ustanovení o volném pohybu služeb zahrnují požadavky vztahující se na přístup k činnostem poskytování služeb nebo jejich výkon, a nikoli požadavky vztahující se na zboží samotné.
- 74 Jak uvedl generální advokát v bodě 49 svého stanoviska, třebaže se vnitrostátní právní úprava formálně vztahuje na skladování pyrotechnických výrobků, a nikoli na přístup k činnosti maloobchodního prodeje těchto výrobků nebo její výkon, skladování pyrotechnických výrobků určených k prodeji je pro takové „maloobchodníky“, o jaké se jedná v původním řízení, nezbytným předpokladem této maloobchodní činnosti.
- 75 Jak uvedl generální advokát v bodě 50 svého stanoviska, tato vnitrostátní právní úprava se totiž zaprvé týká „maloobchodníků“, a tudíž i skladování za účelem prodeje. Zadruhé skutečnost, že v rámci maloobchodního prodeje je držení zábavní pyrotechniky, která obsahuje pyrotechnickou složku překračující určité množství, podmíněno povolením, má nepochybně vliv jak na přístup k této činnosti, tak na její výkon.
- 76 Soudní dvůr kromě toho již upřesnil, že činnost maloobchodního prodeje výrobků představuje „službu“ ve smyslu čl. 4 odst. 1 směrnice 2006/123 (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 30. ledna 2018, X a Visser, C-360/15 a C-31/16, EU:C:2018:44, body 91 a 97).
- 77 Za těchto podmínek je třeba mít za to, že vnitrostátní právní úprava dotčená v původním řízení, která podmiňuje skladování pyrotechnických výrobků určených k maloobchodnímu prodeji získáním dvojího povolení, spadá do působnosti směrnice 2006/123.
- 78 Vzhledem k tomu, že ve věci v původním řízení má předkládající soud pochybnosti o slučitelnosti uvedené právní úpravy s článkem 10 směrnice 2006/123 v rozsahu, v němž podmiňuje skladování pyrotechnických výrobků, které jsou v souladu se směrnicí 2007/23 a jsou určeny k maloobchodnímu prodeji, dvojímu povolení, je třeba zaprvé upřesnit, jak uvedl generální advokát v bodě 59 svého

stanoviska, že povinnost mít zároveň jak federální, tak regionální povolení, nemůže být sama o sobě důvodem neslučitelnosti se směrnicí 2006/123, neboť podle čl. 10 odst. 7 této směrnice nemůže tento článek zpochybnit „rozdělení pravomocí orgánů členských států, které povolení udělují, na místní nebo regionální úrovni“.

- 79 Zadruhé je třeba určit, zda podmínky udělení v rámci těchto dvou povolovacích režimů splňují zvláštní povinnosti stanovené v čl. 10 odst. 2 směrnice 2006/123.
- 80 Podle tohoto ustanovení musí být podmínky pro udělení povolení nediskriminační, opodstatněné naléhavým důvodem obecného zájmu a přiměřené tomuto cíli, což znamená, že musí být způsobilé zaručit uskutečnění uvedeného cíle a nepřekračovat rámec toho, co je nezbytné pro jeho dosažení (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 1. října 2015, *Trijber a Harmsen*, C-340/14 a C-341/14, EU:C:2015:641, bod 70). Kromě toho toto ustanovení vyžaduje, aby tyto podmínky pro udělení byly jasné a jednoznačné, objektivní, průhledné a přístupné a předem zveřejněné.
- 81 Z ustálené judikatury vyplývá, že je na vnitrostátním soudu, který je jediný příslušný k posouzení skutkového stavu v jím projednávaném sporu, aby s konečnou platností určil, zda opatření splňuje požadavky uvedené v bodě 80 tohoto rozsudku. Soudní dvůr, který má tomuto soudu podat užitečnou odpověď, má však pravomoc poskytnout mu na základě spisu vztahujícího se k věci v původním řízení, jakož i na základě písemných a ústních vyjádření, která byla Soudnímu dvoru předložena, vodítka, jež mu umožní rozhodnout (viz rozsudky ze dne 1. října 2015, *Trijber a Harmsen*, C-340/14 a C-341/14, EU:C:2015:641, bod 55; ze dne 15. října 2015, *Grupo Itevelesa a další*, C-168/14, EU:C:2015:685, bod 77, jakož i ze dne 30. ledna 2018, *X a Visser*, C-360/15 a C-31/16, EU:C:2018:44, bod 56 a citovaná judikatura).
- 82 V projednávané věci zaprvé z informací, které má Soudní dvůr k dispozici, vyplývá, že podmínky udělení povolení podle obou povolovacích režimů jsou odůvodněny naléhavými důvody obecného zájmu, a sice ochranou veřejné bezpečnosti a veřejného zdraví v případě federálního povolení a ochranou životního prostředí v případě regionálního povolení.
- 83 Jak uvedla belgická vláda na jednání, druhá otázka tedy v tom, že podle ní oba povolovací režimy dotčené v původním řízení sledují tentýž cíl, vychází z nesprávného předpokladu.
- 84 Zadruhé je nesporné, že podmínky udělení podle těchto povolovacích režimů byly vzhledem ke zveřejňování federálních a regionálních právních předpisů předem zveřejněny, a jsou tedy transparentní a dostupné.
- 85 Zatřetí nelze platně tvrdit, že tyto podmínky nesplňují kritérium jasnosti a jednoznačnosti, uvedené v čl. 10 odst. 2 písm. d) směrnice 2006/123, z toho důvodu, že se oba povolovací režimy překrývají. Toto kritérium totiž předně odkazuje na nutnost, aby podmínky udělení byly pro všechny snadno srozumitelné a jejich znění nebylo nijak nejednoznačné. Dále, jak již bylo upřesněno v bodě 82 tohoto rozsudku, oba tyto povolovací režimy mají chránit různé veřejné zájmy. Konečně, na jednání belgická vláda uvedla, že získání každého z těchto povolení je vázáno na odlišné konkrétní podmínky.
- 86 S výhradou ověření, které musí provést předkládající soud, se tedy podmínky obou režimů dotčených v původním řízení pro udělení povolení jeví jako jasné a jednoznačné.
- 87 Začtvrté spis předložený Soudnímu dvoru neumožňuje posoudit, zda podmínky povolovacích režimů dotčených v původním řízení pro udělení povolení jsou nediskriminační, přiměřené a objektivní. Přísluší tedy předkládajícímu soudu, aby to ověřil. V rámci přezkumu přiměřenosti stanovených podmínek by měl předkládající soud zejména ověřit, zda horní hranice 50 kg pyrotechnické složky, kterou stanoví federální povolovací režim, představuje strop, který je způsobilý zaručit uskutečnění sledovaného cíle a nepřekračuje meze toho, co je nezbytné k jeho dosažení.

- 88 S ohledem na všechny výše uvedené úvahy je třeba na druhou otázku odpovědět tak, že článek 10 směrnice 2006/123 musí být vykládán v tom smyslu, že nebrání takové vnitrostátní právní úpravě, jako je úprava dotčená v původním řízení, která podmiňuje skladování pyrotechnických výrobků, jež jsou v souladu se směrnicí 2007/23 a jsou určeny k maloobchodnímu prodeji, získáním dvojího povolení, a to federálního povolení pro výbušniny a regionálního environmentálního povolení, pokud jsou splněny všechny podmínky uvedené v čl. 10 odst. 2 této směrnice, což musí ověřit předkládající soud.

K první otázce

- 89 Podstatou první otázky předkládajícího soudu, kterou je třeba posoudit jako poslední, je, zda porušení právních předpisů, za která jsou obžalovaní v původním řízení stíháni, představují „závažná porušení“ ve smyslu článku 45 směrnice 2013/29, takže za ně lze uložit trestní sankce.
- 90 Ze spisu předloženého Soudnímu dvoru vyplývá, že skutky, pro které jsou obžalovaní v původním řízení stíháni, se odehrály v období od 22. listopadu 2010 do 27. ledna 2013. Vzhledem k tomu, že k těmto skutkům došlo před vstupem směrnice 2013/29 v platnost, není tato směrnice *ratione temporis* použitelná na spor v původním řízení. Uvedené skutky proto spadají do působnosti směrnice 2007/23.
- 91 Kromě toho dvě z porušení zmíněných v rámci této první otázky jsou porušení povolení vydaných na základě belgické právní úpravy, která stanoví systém dvojího povolení pro skladování pyrotechnických výrobků za účelem jejich prodeje. Jak bylo uvedeno v bodech 67 a 77 tohoto rozsudku, tato právní úprava nespadá do věcné působnosti směrnice 2007/23, nýbrž směrnice 2006/123.
- 92 V projednávaném případě tedy byla na základě vnitrostátních právních předpisů, které spadají jak do věcné, tak časové působnosti směrnice 2007/23, stanovena pouze trestnost protiprávního jednání spočívajícího v prodeji pyrotechnických výrobků, které obsahují více než 1 kg pyrotechnické složky, spotřebitelům bez k tomu nezbytného povolení.
- 93 Je však třeba připomenout, že i když předkládající soud po formální stránce omezil své otázky pouze na výklad článku 45 směrnice 2013/29, nebrání taková okolnost tomu, aby Soudní dvůr poskytl uvedenému soudu všechny prvky výkladu unijního práva, které mohou být užitečné pro rozhodnutí ve věci, která mu byla předložena, bez ohledu na to, zda je tento soud ve svých otázkách zmínil (obdobně viz rozsudek ze dne 28. února 2018, MA. T. I. SUD a Duemme SGR, C-523/16 a C-536/16, EU:C:2018:122, bod 41 a citovaná judikatura).
- 94 Za těchto podmínek je třeba chápat první otázku tak, že jejím cílem je zjistit, zda článek 20 směrnice 2007/23 musí být vykládán v tom smyslu, že umožňuje členským státům ukládat trestní sankce, a zda směrnice 2006/123 musí být vykládána v tom smyslu, že umožňuje členským státům stanovit trestní sankce v případě porušení takové vnitrostátní úpravy, jako je úprava dotčená v původním řízení, která podmiňuje skladování pyrotechnických výrobků, jež jsou v souladu se směrnicí 2007/23 a jsou určeny k maloobchodnímu prodeji, získáním dvojího povolení.
- 95 Zprv, pokud jde o výklad článku 20 směrnice 2007/23, je třeba připomenout, že tento článek neurčuje trestnost činu, ani použitelné sankce, ale pouze uvádí, že členské státy jsou povinny takové sankce stanovit.
- 96 Jak uvedl generální advokát v bodě 37 svého stanoviska, vzhledem k tomu, že tento článek neupřesňuje povahu sankcí, jež musí členské státy přijmout, ale stanoví, že tyto sankce musí být účinné, přiměřené a odrazující, ze znění tohoto článku vyplývá, že členské státy mají možnost určit povahu použitelných sankcí, a mohou tedy v případě porušení vnitrostátních ustanovení přijatých v souladu se směrnicí 2007/23 stanovit trestní sankce, pokud jsou účinné, přiměřené a odrazující.

- 97 Z toho plyne, že v případě porušení vnitrostátních ustanovení spadajících do působnosti směrnice 2007/23 lze uložit trestní sankce. Jak bylo upřesněno v bodech 91 a 92 tohoto rozsudku, do věcné a časové působnosti směrnice 2007/23 však spadá pouze trestnost prodeje pyrotechnických výrobků, jak ji stanoví vnitrostátní právní úprava, přičemž trestnost v souvislosti se skladováním těchto výrobků za účelem jejich prodeje, kterou stanoví systém dvojího povolení, se řídí směrnicí 2006/123.
- 98 Z toho vyplývá, že přestože článek 20 směrnice 2007/23 na rozdíl od článku 45 směrnice 2013/29 nestanovil výslovně, že členské státy mohou stanovit trestní sankce za závažná porušení právních předpisů, toto ustanovení takovou možnost nevylučovalo. Tento článek 45 tedy nelze považovat za *lex mitior*.
- 99 Je třeba připomenout, že vnitrostátnímu soudu přísluší rovněž ověřit, že použitelné sankce jsou účinné, přiměřené a odrazující. V rámci posouzení přiměřeného charakteru těchto sankcí musí vnitrostátní soud zohlednit závažnost protiprávního jednání (obdobně viz rozsudek ze dne 9. února 2012, Urbán, C-210/10, EU:C:2012:64, body 41 a 44)
- 100 Pokud jde zadruhé o výklad směrnice 2006/123, je třeba uvést, že podle čl. 1 odst. 5 této směrnice jí nejsou dotčeny trestněprávní předpisy členských států za předpokladu, že nevedou k obcházení pravidel stanovených v uvedené směrnici.
- 101 Členské státy tedy mohou stanovit trestní sankce v případě porušení takové vnitrostátní právní úpravy, jako je úprava dotčená v původním řízení, která podmiňuje skladování pyrotechnických výrobků, jež jsou v souladu se směrnicí 2007/23 a jsou určeny k maloobchodnímu prodeji, získáním dvojího povolení, za předpokladu, že vnitrostátní pravidla trestního práva nevedou k obcházení pravidel směrnice 2006/123.
- 102 S ohledem na všechny výše uvedené úvahy je třeba na první otázku odpovědět tak, že článek 20 směrnice 2007/23 a čl. 1 odst. 5 směrnice 2006/123 musí být vykládány v tom smyslu, že členské státy mohou stanovit trestní sankce za předpokladu, že pokud jde o směrnici 2007/23, jsou tyto sankce účinné, přiměřené a odrazující, a pokud jde o směrnici 2006/123, vnitrostátní pravidla trestního práva nevedou k obcházení pravidel této směrnice.

K nákladům řízení

- 103 Vzhledem k tomu, že řízení má, pokud jde o účastníky původního řízení, povahu incidenčního řízení ve vztahu ke sporu probíhajícímu před předkládajícím soudem, je k rozhodnutí o nákladech řízení příslušný uvedený soud. Výdaje vzniklé předložením jiných vyjádření Soudnímu dvoru než vyjádření uvedených účastníků řízení se nenahrazují.

Z těchto důvodů Soudní dvůr (pátý senát) rozhodl takto:

- 1) Zásada volného pohybu pyrotechnických výrobků, jak je stanovena zejména v čl. 6 odst. 2 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2007/23/ES ze dne 23. května 2007 o uvádění pyrotechnických výrobků na trh, musí být vykládána v tom smyslu, že nebrání takové vnitrostátní právní úpravě, jako je úprava dotčená v původním řízení, jež zakazuje spotřebitelům držení nebo používání zábavní pyrotechniky, která obsahuje více než 1 kilogram pyrotechnické složky, a prodej této pyrotechniky spotřebitelům, pokud je tato právní úprava způsobilá zajistit veřejný pořádek a veřejnou bezpečnost a nejde nad rámec toho, co je nezbytné pro ochranu těchto základních zájmů, což musí ověřit předkládající soud.

- 2) Článek 10 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2006/123/ES ze dne 12. prosince 2006 o službách na vnitřním trhu musí být vykládán v tom smyslu, že nebrání takové vnitrostátní právní úpravě, jako je úprava dotčená v původním řízení, která podmiňuje skladování pyrotechnických výrobků, jež jsou v souladu se směrnicí 2007/23 a jsou určeny k maloobchodnímu prodeji, získáním dvojího povolení, a to federálního povolení pro výbušniny a regionálního environmentálního povolení, pokud jsou splněny všechny podmínky uvedené v čl. 10 odst. 2 této směrnice, což musí ověřit předkládající soud.
- 3) Článek 20 směrnice 2007/23 a čl. 1 odst. 5 směrnice 2006/123 musí být vykládány v tom smyslu, že členské státy mohou stanovit trestní sankce za předpokladu, že pokud jde o směrnici 2007/23, jsou tyto sankce účinné, přiměřené a odrazující, a pokud jde o směrnici 2006/123, vnitrostátní pravidla trestního práva nevedou k obcházení pravidel této směrnice.

Podpisy.