



Kohtulahendite kogumik

EUROOPA KOHTU OTSUS (viies koda)

26. september 2018*

Eelotsusetaotlus – Direktiivid 2006/123/EÜ, 2007/23/EÜ ja 2013/29/EL – Pürotehniliste toodete turuleviimine – Nimetatud direktiivide nõuetele vastavate pürotehniliste toodete vaba liikumine – Liikmesriigi õigusnormid, mis näevad ette kõnealuste toodete ladustamise ja müügi piirangud – Kriminaalkaristused – Kahe loa süsteem – Direktiiv 98/34/EÜ – Mõiste „tehnilised eeskirjad“

Kohtuasjas C-137/17,

mille ese on ELTL artikli 267 alusel rechtbank van eerste aanleg te Antwerpeni (Antwerpeni esimese astme kohus, Belgia) 17. mai 2016. aasta otsusega esitatud eelotsusetaotlus, mis saabus Euroopa Kohtusse 20. märtsil 2017, kriminaalasjas järgmiste isikute suhtes:

Van Gennip BVBA,

Antonius Johannes Maria ten Velde,

Original BVBA,

Antonius Cornelius Ignatius Maria van der Schoot,

EUROOPA KOHUS (viies koda),

koosseisus: koja president J. L. da Cruz Vilaça, kohtunikud E. Levits, A. Borg Barthet, M. Berger (ettekandja) ja F. Biltgen,

kohtujurist: Y. Bot,

kohtusekretär: ametnik R. Şereş,

arvestades kirjalikus menetluses ja 21. veebruari 2018. aasta kohtuistungil esitatut,

arvestades seisukohti, mille esitasid:

- Van Gennip BVBA ja Original BVBA, esindaja: *advocaat* B. Deltour,
- Antonius Johannes Maria ten Velde ja Antonius Cornelius Ignatius Maria van der Schoot, esindaja: *advocaat* J. Surmont,
- Belgia valitsus, esindajad: P. Cottin ja C. Pochet, keda abistasid *advocaat* J.-F. de Bock ja *advocaat* J. Moens,
- Kreeka valitsus, esindajad: T. Papadopoulou, M. Vergou ja K. Georgiadis,

* Kohtumenetluse keel: hollandi.

– Poola valitsus, esindaja: B. Majczyna,
– Euroopa Komisjon, esindajad: E. Manhaeve ja K. Mifsud-Bonnici,
olles 19. aprilli 2018. aasta kohtuistungil ära kuulanud kohtujuristi ettepaneku,
on teinud järgmise

otsuse

- 1 Eelotsusetaotlus puudutab seda, kuidas tõlgendada ELTL artikleid 34–36, Euroopa Parlamendi ja nõukogu 12. detsembri 2006. aasta direktiivi 2006/123/EÜ teenuste kohta siseturul (ELT 2006, L 376, lk 36) artiklit 10, Euroopa Parlamendi ja nõukogu 23. mai 2007. aasta direktiivi 2007/23/EÜ pürotehniliste toodete turule laskmise kohta (ELT 2007, L 154, lk 1) artikli 6 lõikeid 1 ja 2 ning Euroopa Parlamendi ja nõukogu 12. juuni 2013. aasta direktiivi 2013/29/EL pürotehniliste toodete turul kättesaadavaks tegemist käsitlevate liikmesriikide õigusaktide ühtlustamise kohta (ELT 2013, L 178, lk 27) artikli 4 lõikeid 1 ja 2 ning artiklit 45.
- 2 Taotlus on esitatud kahe juriidilise isiku – Van Gennip BVBA ja Original BVBA – ning kahe füüsilise isiku – Antonius Johannes Maria ten Velde ja Antonius Cornelius Ignatius Maria van der Schoot – suhtes algatatud kriminaalmenetluses seoses sellega, et nimetatud isikud on rikkunud riigisiseseid õigusnorme, mis käsitlevad muu hulgas pürotehniliste toodete ladustamist ja müüki.

Õiguslik raamistik

Liidu õigus

Direktiiv 98/34/EÜ

- 3 Euroopa Parlamendi ja nõukogu 22. juuni 1998. aasta direktiivi 98/34/EÜ, millega nähakse ette tehnilistest standarditest ja eeskirjadest ning infoühiskonna teenuste eeskirjadest teatamise kord (EÜT 1998, L 204, lk 37; ELT eriväljaanne 13/20, lk 337), muudetud Euroopa Parlamendi ja nõukogu 20. juuli 1998. aasta direktiiviga 98/48/EÜ (EÜT 1998, L 217, lk 18; ELT eriväljaanne 13/21, lk 1), artikkel 1 sätestab:

„Käesolevas direktiivis kasutatakse järgmisi mõisteid:

- 1) toode – iga tööstuslikult valmistatud toode ja põllumajandustoode, ka kalatoode;
- 2) teenus – infoühiskonna iga teenus ehk kõik vahemaa tagant elektroonilisel teel ja teenusesaaja isikliku taotluse alusel ning tavaliselt tasu eest osutatavad teenused.

[...]

- 3) tehniline spetsifikatsioon – dokumendis sisalduv spetsifikatsioon, millega nähakse ette toote nõutavad omadused, nagu kvaliteet, kasutusotstarve, ohutus või mõõtmed, sealhulgas nõuded toote müüginimetuse, terminite, tunnuste, kontrollimise ja kontrollimeetodite, pakendamise, märgistamise või etikettimise ning vastavushindamismenetluse kohta.

[...]

- 4) muud nõuded – nõuded, mis ei ole tehniline spetsifikatsioon ja mis esitatakse tootele eelkõige tarbijate või keskkonna kaitsmise eesmärgil ning mis mõjutavad tema elutsüklit pärast turuleviimist, nagu kasutamise, ringlussevõtu, taaskasutamise või kõrvaldamise tingimused, kui need võivad oluliselt mõjutada toote koostist, olemust või turustamist;
- 5) teenuseid puudutav eeskiri – üldist laadi nõuded, mis puudutavad teenuste pakkumisele juurdepääsu ja nende pakkumist punkti 2 tähenduses, eelkõige aga teenusepakkujat, teenuseid ja teenuste tarbijat puudutavad sätted, välja arvatud sätted, mis ei puuduta otseselt nimetatud punktis määratletud teenuseid.

[...]

- 11) tehnilised eeskirjad – tehnilised spetsifikatsioonid ja muud nõuded või teenuseid puudutavad eeskirjad, sealhulgas vastavad haldusnormid, mille järgimine turustamisel, teenuste pakkumisel, teenusepakkuja asutamisel või teenuste kasutamisel liikmesriigis või selle põhiosas on *de jure* või *de facto* kohustuslik, samuti liikmesriikide õigus- ja haldusnormid, mis keelavad toote valmistamise, impordi, turustamise, kasutamise või keelavad teenuste pakkumise või kasutamise või teenusepakkuja asutamise, välja arvatud need normid, mis on sätestatud artiklis 10.

[...]

Käesolevat direktiivi ei kohaldata nende meetmete suhtes, mida liikmesriigid peavad asutamislepingu alusel vajalikuks isikute, eelkõige töötajate kaitse tagamiseks toodete kasutamisel, eeldades, et need meetmed ei avalda mõju toodetele.“

- 4 Direktiivi artikli 8 lõike 1 kohaselt:

„Piiramata artikli 10 kohaldamist, edastavad liikmesriigid viivitamata komisjonile kõik tehniliste eeskirjade eelnõud, välja arvatud siis, kui tegemist on rahvusvahelise või Euroopa standardi täieliku teksti ülevõtmisega, mille puhul piisab teatest vastava standardi kohta. Nad teatavad komisjonile ka põhjused, miks selliste tehniliste eeskirjade jõustamine oli vajalik, kui neid põhjusi ei ole eelnõus juba selgitatud.

[...]“

Direktiiv 2006/123

- 5 Direktiivi 2006/123 põhjendus 76 on sõnastatud järgmiselt:

„Käesolev direktiiv ei puuduta kaupade vaba liikumist käsitlevate [ELTL artiklite 34–36] kohaldamist. Teenuste osutamise vabaduse sätest tulenevalt keelatud piirangud hõlmavad nõudeid, mida kohaldatakse teenustevaldkonnas tegevuse alustamise või tegutsemise suhtes, mitte nõudeid, mida kohaldatakse kaupade kui niisuguste suhtes.“

- 6 Direktiivi artikli 1 lõikes 5 on sätestatud:

„Käesolev direktiiv ei mõjuta liikmesriikide kriminaalõiguse eeskirju. Siiski ei või liikmesriigid piirata teenuste osutamise vabadust kriminaalõiguse neid sätteid kohaldades, mis konkreetselt mõjutavad teenuste osutamise valdkonnale juurdepääsu või selles valdkonnas tegutsemist, hoidudes kõrvale käesoleva direktiiviga kehtestatud eeskirjadest.“

7 Direktiivi artikli 2 kohaselt:

„1. Käesolevat direktiivi kohaldatakse liikmesriikides asutatud teenuseosutajate poolt osutatavate teenuste suhtes.

2. Käesolevat direktiivi ei kohaldata järgmiste tegevusalade suhtes:

- a) mittemajanduslikel kaalutlustel osutatavad üldhuviteenused;
- b) finantsteenused [...];
- c) elektroonilised sideteenused ja -võrgud ning nendega seotud vahendid ja teenused küsimuste puhul, mis on reguleeritud direktiividega 2002/19/EÜ, 2002/20/EÜ, 2002/21/EÜ, 2002/22/EÜ ja 2002/58/EÜ;
- d) transpordi valdkonna teenused [...];
- e) ajutist tööd vahendavate tööbüroode teenused;
- f) tervishoiuteenused [...];
- g) audiovisuaalteenused [...];
- h) hasartmängudega seotud tegevused, sealhulgas rahalise panusega õnnemängud [...];
- i) [ELTL artiklis 51] sätestatud avaliku võimu teostamisega seotud tegevused;
- j) sotsiaalteenused, mis on seotud sotsiaalkorterite, lastehoolduse ning püsivalt või ajutiselt puudustkannatavate perede ja isikute toetamisega ning mida osutavad riik või riigi volitatud teenuseosutajad või riigi tunnustatud heategevusorganisatsioonid;
- k) eraturvateenused;
- l) valitsuse otsusega ametisse nimetatud notarite ja kohtutäiturite osutatavad teenused.

3. Käesolevat direktiivi ei kohaldata maksustamisvaldkonna suhtes.“

8 Direktiivi 2006/123 artikli 4 lõikes 1 on teenuse mõiste määratletud kui „[ELTL] artiklis [57] osutatud mis tahes iseseisev majandustegevus, mida tavaliselt osutatakse tasu eest“.

9 Direktiivi III peatüki „Teenuseosutajate asutamisvabadus“ I jaos „Autoriseerimine“ sisalduv artikkel 10 „Autoriseeringu andmise tingimused“ näeb ette:

„1. Autoriseerimisskeemid põhinevad kriteeriumidel, mis välistavad pädevate asutuste hindamisõiguse meelevaldse kasutamise.

2. Lõikes 1 osutatud kriteeriumid peavad olema:

- a) mittediskrimineerivad;
- b) põhjendatud olulise avaliku huviga seotud põhjusega;
- c) proportsionaalsed selle avaliku huvi eesmärgiga;

- d) selged ja ühemõttelised;
- e) objektiivsed;
- f) eelnevalt avalikustatud;
- g) läbipaistvad ja kättesaadavad.

[...]

7. Käesolev artikkel ei mõjuta selliseid autoriseeringuid andvate liikmesriikide asutuste pädevuse jaotust kohalikul või piirkondlikul tasandil.“

Direktiiv 2007/23

10 Direktiivi 2007/23 põhjendustes 2, 4, 10, 11, 13, 16 ja 22 on märgitud:

„(2) Kuna need õigus- ja haldusnormid võivad ühenduses tekitada kaubandustõkkeid, tuleb need ühtlustada, et kindlustada pürotehniliste toodete vaba liikumine siseturul ning tagada samal ajal inimeste tervise kaitse ning ohutuse ja tarbijate ning professionaalsete lõppkasutajate kaitse ohutuse kõrge tase.

[...]

(4) Nõukogu 9. detsembri 1996. aasta direktiivis 96/82/EÜ (ohtlike ainetega seotud suurõnnetuste ohu ohjeldamise kohta) [(EÜT 1997, L 10, lk 13; ELT eriväljaanne 05/02, lk 410)] on kehtestatud ohutusnõuded rajatistele, kus hoitakse lõhkeaineid, sealhulgas pürotehnilisi aineid.

[...]

(10) Pürotehniliste toodete ning eriti ilutulestike kasutamise tavad ja traditsioonid on asjaomastes liikmesriikides väga erinevad. Seepärast tuleb elanikkonna turvalisuse ja ohutuse huvides lubada liikmesriikidel võtta siseriiklikke meetmeid teatavat liiki ilutulestike kasutatavuse või elanikkonnale müümise piiramiseks.

(11) On asjakohane kehtestada pürotehnilistele toodetele olulised ohutusnõuded, et kaitsta tarbijaid ja hoida ära õnnetusjuhtumeid.

[...]

(13) Liikmesriikidel ei tohiks olla võimalik keelata, piirata või takistada pürotehniliste toodete vaba liikumist juhul, kui olulised ohutusnõuded on täidetud. Käesoleva direktiivi kohaldamine ei tohiks piirata riigisiseseid õigusakte, mis käsitlevad tootjate, levitajate ja importijate litsentsimist liikmesriikide poolt.

[...]

(16) Vastavalt tehnilise ühtlustamise ja standardimise uuele lähenemisviisile tuleks harmoneeritud standarditega kooskõlas toodetud pürotehniliste toodete suhtes kohaldada vastavuseeldust käesolevas direktiivis sätestatud olulistele ohutusnõuetele.

[...]

(22) Liikmesriigid peaksid sätestama eeskirjad kooskõlas käesoleva direktiiviga vastu võetud siseriiklike õigusnormide rikkumise korral kohaldatavate karistuste kohta ning tagama nende eeskirjade rakendamise. Nimetatud karistused peaksid olema tõhusad, proportsionaalsed ja hoiatavad.“

11 Direktiivi artikkel 1 sätestab:

„1. Käesolevas direktiivis kehtestatakse eeskirjad, mille eesmärk on saavutada pürotehniliste toodete vaba liikumine siseturul, tagades samal ajal kõrgetasemelise inimeste tervise kaitse, avaliku julgeoleku ning tarbijate kaitse ja ohutuse ning võttes arvesse asjakohaseid keskkonnakaitsega seotud aspekte.

2. Käesolevas direktiivis kehtestatakse olulised ohutusnõuded, millele pürotehnilised tooted peavad turule laskmiseks vastama.

[...]“

12 Direktiivi artikkel 2 näeb ette:

„Käesolevas direktiivis kasutatakse järgmisi mõisteid:

1) „pürotehniline toode“ – toode, mis sisaldab lõhkeainet või lõhkeainete segu, mis on mõeldud kuumuse, valguse, heli, gaasi või suitsu või nende nähtuste kombinatsiooni tekitamiseks iseeneslikult kulgeva eksotermilise keemilise reaktsiooni abil;

[...]

8) „edasimüüja“ – füüsiline või juriidiline isik tarneahelas, kes laseb oma äritegevuse käigus turule pürotehnilise toote;

[...]“.

13 Direktiivi 2007/23 artikkel 6 „Vaba liikumine“ sätestab:

„1. Liikmesriigid ei keela, piira ega takista käesoleva direktiivi nõuetele vastavate pürotehniliste toodete turule laskmist.

2. Käesoleva direktiivi sätted ei välista meetmeid, mida liikmesriigid võtavad selleks, et keelata või piirata 2. ja 3. kategooria ilutulestiku, teatri pürotehniliste toodete ja muude pürotehniliste toodete omamist, kasutamist ja/või laiemale avalikkusele müümist avaliku korra, julgeoleku või ohutuse või keskkonnakaitse huvides.

[...]“

14 Direktiivi artikli 14 lõige 1 näeb ette:

„Liikmesriigid võtavad asjakohaseid meetmeid tagamaks, et pürotehnilisi tooteid võiks turule lasta üksnes siis, kui need nõuetekohase säilitamise ning eesmärgipärase kasutamise korral ei ohusta inimeste tervist ja ohutust.“

15 Direktiivi artikli 20 esimeses lõigus on sätestatud:

„Liikmesriigid sätestavad eeskirjad käesoleva direktiivi kohaselt võetud siseriiklike õigusaktide rikkumise korral kohaldatavate karistuste kohta ning tagavad nende eeskirjade rakendamise. Ettenähtud karistused peavad olema tõhusad, proportsionaalsed ja hoiatavad.“

Direktiiv 2013/29

- 16 Direktiivi 2013/29 artikkel 4 „Vaba liikumine“ sätestab:

„1. Liikmesriigid ei keela, piira ega takista käesoleva direktiivi nõuetele vastavate pürotehniliste toodete turul kättesaadavaks tegemist.

2. Käesolev direktiiv ei välista meetmeid, mida liikmesriigid võtavad selleks, et keelata või piirata F2- ja F3-kategooria ilutulestike, teatri pürotehniliste toodete ja muude pürotehniliste toodete omamist, kasutamist ja/või laiemale avalikkusele müümist avaliku korra, julgeoleku, tervise ja ohutuse või keskkonnakaitse huvides.

[...]“

- 17 Direktiivi artiklis 45 on sätestatud:

„Liikmesriigid sätestavad eeskirjad käesoleva direktiivi kohaselt võetud riigisiseste õigusaktide ettevõtjate poolse rikkumise korral kohaldatavate karistuste kohta ning võtavad kõik vajalikud meetmed, et tagada nende jõustamine. Kõnealused normid võivad hõlmata kriminaalkaristusi raskete rikkumiste eest.

Ettenähtud karistused peavad olema tõhusad, proportsionaalsed ja hoiatavad.“

- 18 Direktiivi artikli 48 esimene lõik sätestab:

„Direktiiv 2007/23[...], mida on muudetud IV lisa A osas loetletud õigusaktidega, tunnistatakse kehtetuks alates 1. juulist 2015, ilma et see piiraks liikmesriike nende kohustuste täitmisel, mis on seotud riigisisese õiguse ülevõtmise tähtaegadega ning IV lisa B osas esitatud direktiivi kohaldamise kuupäevadega.“

- 19 Direktiivi 2013/29 artikli 49 esimese lõigu kohaselt:

„Käesolev direktiiv jõustub järgmisel päeval pärast selle avaldamist *Euroopa Liidu Teatajas*.“

Belgia õigus

- 20 28. mai 1956. aasta seaduse plahvatus- ja süttimisohtlike ainete ja nende segude ning nendega laetud esemete kohta (wet betreffende ontplofbare en voor de deflagratie vatbare stoffen en mengsels en de daarmee geladen tuigen; *Belgisch Staatsblad*, 9.6.1956, lk 3990) artikli 5 põhikohtuasjas kohaldatavas redaktsioonis (edaspidi „28. mai 1956. aasta seadus“) on sätestatud:

„Artikli 1 alusel kehtestatud õigusnormide rikkumiste eest karistatakse vangistusega kahest nädalast kuni kahe aastani ja saja kuni tuhande frangi suuruse rahalise karistusega või ainult ühega nendest karistustest.“

- 21 23. septembri 1958. aasta kuningliku määruse, millega kehtestatakse lõhkematerjalide valmistamise, ladustamise, omandamise, võõrandamise, veo ja kasutamise üldine kord (koninklijk besluit houdende algemeen reglement betreffende het fabriceren, opslaan, onder zich houden, verkopen, vervoeren en gebruiken van springstoffen; *Belgisch Staatsblad*, 22.12.1958, lk 9075), artikli 200 põhikohtuasjas kohaldatavas redaktsioonis (edaspidi „23. septembri 1958. aasta kuninglik määrus“) on ette nähtud:

„Ühtki lõhkeainet ei tohi säilitada kogustes, mis ületavad koguseid, mis igal isikul võib olla artikli 265 kohaselt, [välja arvatud] kauplustes ja ladudes, millel on vastav luba.“

22 Kuningliku määruse artiklis 257 on sätestatud:

„Ükskõik missugust lõhkeainet võib kogustes, mis ületavad artiklis 265 näidatud kogused, mis võivad olla igal eraõiguslikul isikul, müüa ainult järgmistel tingimustel:

1° ostjal on veoluba, mida on peetud silmas artiklis 72;

2° ostjal on luba neid tooteid ajutiselt ladustada või omada;

3° ostja tõendab, et ta tegeleb lõhkeainete sektoris kutsealase tegevusega lõhkeainete tootja, müüja või kasutajana.

Punktis 2 sätestatud tingimust kohaldatakse ainult siis, kui ostetud kaubad on mõeldud ajutiseks ladustamiseks või omamiseks Belgia territooriumil.

Müüja kontrollib ja arhiveerib kõik dokumendid, mille ostjad on üle andnud, et tõendada, et nad on täitnud esimeses lõigus nimetatud kohustused. Neid dokumente hoitakse vähemalt kolm aastat juhuks, kui Direction générale Qualité et Sécurité du Service public fédéral Économie, PME, Classes moyennes et Énergie (föderaalne majandus-, väikeste ja keskmiste ettevõtjate, keskklasside ja energeetikaameti kvaliteedi ja ohutuse peadirektoraat) või politsei ja kriminaalpolitsei töötajad peaksid soovima neid näha, ning seda kohas, kus müük toimub.“

23 Kuningliku määruse artikkel 260 sätestab:

„Müügikohtade pidajatel peab alati olema ladustamisluba; nad ei tohi omada ega müüa ükskõik kui väikeses koguses muid lõhkeaineid peale nende, mis on nimetatud artiklis 261.

Nende laod peavad paiknema ja neid tuleb pidada nii, nagu on näidatud artiklis 251.“

24 23. septembri 1958. aasta kuningliku määruse artiklis 261 on sätestatud:

„Nende lõhkeainete laad ja kogused, mida müügikohtade pidajad säilitada tohivad, määratakse kindlaks loakäskkirjaga igal üksikul juhul eraldi, võttes arvesse iga lao ohutuse taset.

Neid tooteid ei tohi omada suuremates kogustes kui järgnevad:

[...]

2° ilutulestiku- ja signalisatsioonitooteid pürotehniliste ainete sisaldusega kuni 50 kilogrammi;

[...]“.

25 Kuningliku määruse artiklis 265 on märgitud:

„Luba ei ole vaja järgmiste toodete omamiseks:

[...]

7° ilutulestiku- ja signalisatsioonitooteid pürotehniliste ainete sisaldusega kuni [üks] kilogramm.“

26 Kuningliku määruse artikkel 300 näeb ette:

„Käesoleva määruse sätete – välja arvatud artikli 295 –, nende alusel antud määruste ja loakäskkirjade sätete rikkumise eest karistatakse 28. mai 1956. aasta seaduses ette nähtud karistustega.“

Põhikohtuasi ja eelotsuse küsimused

- 27 Äriühing Original, mille asukoht on Olen (Belgia), tegeleb pürotehniliste toodete importimise, hulgi- ja edasimüügiga. Tal on selleks kaks müügikohta Baerle-Ducis (Belgia) – kommunis, mis asub osaliselt Põhja-Brabanti provintsis (Madalmaad) ja mida osaliselt ümbritseb Baarle-Nassau kommun (Madalmaad). Neid müügikohti peab äriühing Van Gennip, mille asukoht on Baerle-Duc. Müügikohtade eest vastutavad kaks Madalmaade kodanikku A. J. M. ten Velde ja A. C. I. M. van der Schoot.
- 28 A. J. M. ten Velde ja A. C. I. M. van der Schoot ning Van Gennip ja Original võeti 23. septembri 1958. aasta kuningliku määruse ja 28. mai 1956. aasta seaduse alusel kriminaalvastutusele selle eest, et nad esiteks ladustasid pürotehnilisi tooteid, mille pürotehniliste ainete sisaldus ületas maksimaalse massi, mis oli näidatud lubadel, mille Belgia ametiasutused olid neile väljastanud, teiseks, et nad ladustasid pürotehnilisi tooteid mittelubatud kohtades, ja kolmandaks, et nad müüsid pürotehnilisi tooteid isikutele, kellel ei olnud vastavat luba.
- 29 Eelotsusetaotlusest ilmneb, et A. J. M. ten Velde ja A. C. I. M. van der Schoot leiavad, et niisugune kuriteokoosseis, nagu on nähtud ette Belgia õigusaktides, on vastuolus direktiivi 2013/29 artikliga 45, mille kohaselt määratakse kriminaalkaristus ainult raskete rikkumiste eest. Ent ükski tegu, mille toimepanemises neid süüdistatakse, ei kujuta endast sellist rikkumist. Openbaar ministerie (Belgia prokuratuur) leiab seevastu, et asjaomane direktiiv jätab liikmesriikidele võimaluse kohaldada kas halduskaristusi või kriminaalkaristusi või neid karistusi omavahel kombineerida.
- 30 Seejärel on süüdistatavad ja prokuratuur eriarvamusel küsimuses, kas kohustus, mille kohaselt peab isikul korraga olema föderaalne lõhkeaineluba ning piirkondlik keskkonnaluba, on direktiividega 2007/23, 2013/29 ja 2006/123 kooskõlas.
- 31 Lisaks on A. C. I. M. van der Schoot seisukohal, et riigisisised õigusnormid, mis keelavad üle ühe kilogrammise (kg) pürotehniliste ainete sisaldusega lõhkeainete müügi eraõiguslikele isikutele, kellel ei ole vastavat luba, on direktiividega 2007/23 ja 2013/29 vastuolus.
- 32 Nendel asjaoludel otsustas rechtbank van eerste aanleg te Antwerpen (Antwerpeni esimese astme kohus, Belgia) menetluse peatada ja esitada Euroopa Kohtule järgmised eelotsuse küsimused:
- „1. Kas järgnevalt loetletud pürotehnilisi tooteid käsitlevate Belgia õigusnormide rikkumised on „rasked rikkumised“ [direktiivi 2013/29] artikli 45 tähenduses:
- a) selliste pürotehniliste toodete müümine, mis sisaldasid pürotehnilisi aineid koguses 2,666 kg ja millega rikuti [23. septembri 1958. aasta kuningliku määruse] artikli 265 punkti 7 ja artiklit 257, mille kohaselt on keelatud müüa pürotehnilisi tooteid, mille pürotehniliste ainete [sisaldus] ületab 1 kg, kui tarbijal puudub konkreetset talle halduskorras antud luba omandada sellest suuremat kogust pürotehnilisi tooteid;
 - b) kindlaksmääratud [kogusliste] piirmäärade ja föderaalne ilutulestikuloaga ette nähtud hoidmise kohtade eiramine, kuigi oli juba antud regionaalne keskkonnaluba vastavates kohtades suuremate koguste ladustamiseks, mida seal ka tegelikult hoiti;
 - c) pürotehniliste toodete väga väikeste koguste ajutiselt hoidmine kohtades, millele ei ole antud vastavat luba, pürotehniliste toodetega tegeleva sellise jaemüügi ettevõtte territooriumil, kellel on nii föderaalne lõhkeaineluba kui ka regionaalne keskkonnaluba ilutulestikutoodete hoidmiseks?
2. Kas pürotehniliste toodete vaba liikumise põhimõttega [direktiivi 2007/23] artikli 6 lõike 1 tähenduses (nüüd [direktiivi 2013/29] artikli 4 lõige 1), vajaduse korral koostoimes [direktiivi 2006/123] artikliga 10, on vastuolus sellised riigisisised õigusnormid, mis näevad seoses jaekaubandusega ette, et [direktiiviga 2007/23] kooskõlas olevate pürotehniliste toodete hoidmise kohtadele tuleb saada kaks luba, ühelt poolt lõhkematerjalide valmistamist, hoidmist, omandamist,

võõrandamist, vedu ja kasutamist käsitleva korra alusel ning teiselt poolt häiriva mõjuga rajatistele keskkonnavalatse loa andmist käsitleva korra alusel, kuigi mõlema autoriseerimisskeemi eesmärk on sisuliselt üks ja seesama (ohutusriskide ennetamine) ja üks neist kahest autoriseerimisskeemist (käsioleval juhul lõhkematerjalidega seotud süsteem) näeb ette ülempiiri (väga) väikese koguse ilutulestikutootede (50 kg pürotehniliste ainete [see tähendab aktiivse aine]) ladustamiseks?

3. Kas pürotehniliste toodete vaba liikumise põhimõttega [direktiivi 2013/29] artikli 4 lõike [2] ja [direktiivi 2007/23] artikli 6 lõike 2 tähenduses (vajaduse korral koostoimes [ELTL] artiklitega 34–36) koostoimes proportsionaalsuse põhimõttega on vastuolus sellised riigisisised õigusnormid, mis keelavad tarbijatel omandada või kasutada ning müüa tarbijatele ilutulestikutooted (2. ja 3. kategooria ilutulestikutooted [direktiivi 2007/23] tähenduses), mis sisaldavad üle 1 kg pürotehnilisi aineid?“

Eelotsuse küsimuste analüüs

Sissejuhatavad märkused

- 33 Olgu märgitud, et A. J. M. ten Velde ja A. C. I. M. van der Schoot väitsid kirjalikes seisukohtades, et põhikohtuasjas kõne all olevad riigisisised õigusnormid, mis keelavad tarbijatel omandada või kasutada ning müüa tarbijatele ilutulestikutooted, mille pürotehniliste ainete sisaldus on üle 1 kg, kujutavad endast tehnilisi eeskirju ning täpsemalt „muid nõudeid“ direktiivi 98/34 artikli 1 punkti 4 tähenduses. Nad leiavad, et kuna Belgia Kuningriik ei andnud neid õigusnorme komisjonile teada, on need õigusvastased ja mittekohaldatavad.
- 34 Belgia valitsus väitis Euroopa Kohtu istungil, et see meede on vajalik, et „tagada inimeste ja eelkõige töötajate kaitse, kui nad kasutavad tooteid“ direktiivi 98/34 artikli 1 viimase lõigu tähenduses, ning et see direktiiv ei ole seetõttu põhikohtuasjas kohaldatav.
- 35 Sellega seoses ilmneb ühelt poolt Euroopa Kohtule esitatud toimikust, et ehkki põhikohtuasjas kõne all olevate riigisiseste õigusnormide eesmärk on tõepoolest avaliku julgeoleku kaitsmine, ei puuduta need õigusnormid siiski mitte pürotehniliste toodete kasutamist, vaid nende müüki. Järelikult ei kuulu need õigusnormid direktiivi 98/34 artikli 1 viimase lõigu kohaldamisalasse.
- 36 Teiselt poolt tuleb teha kindlaks, kas põhikohtuasjas kõne all olevad õigusnormid kujutavad endast „tehnilisi eeskirjasi“ direktiivi 98/34 artikli 1 punkti 11 tähenduses ning kas nende õigusnormide suhtes kehtib kõnealuse direktiivi artikli 8 lõikest 1 tulenev kohustus komisjonile teatada.
- 37 Sellega seoses on oluline meenutada, et mõiste „tehnilised eeskirjad“ hõlmab nelja liiki meetmeid: esiteks „tehniline spetsifikatsioon“ direktiivi 98/34 artikli 1 punkti 3 tähenduses, teiseks „muud nõuded“, mis on määratletud sama direktiivi artikli 1 punktis 4, kolmandaks „teenuseid puudutav eeskiri“ nimetatud direktiivi artikli 1 punkti 5 tähenduses ja neljandaks „liikmesriikide õigus- ja haldusnormid, mis keelavad toote valmistamise, impordi, turustamise, kasutamise või keelavad teenuste pakkumise või kasutamise või teenusepakkuja asutamise“ sama direktiivi artikli 1 punkti 11 tähenduses (13. oktoobri 2016. aasta kohtuotsus M. ja S., C-303/15, EU:C:2016:771, punkt 18 ja seal viidatud kohtupraktika).
- 38 Esiteks tuleb mõiste „tehniline spetsifikatsioon“ kohta meenutada, et selle mõiste kohaselt peab riigisisene meede tingimata viitama tootele või selle pakendile kui sellisele ning määratlema seega toote ühe nõutava omaduse, näiteks mõõtmed, müüginimetus, etiketid või märgistus (10. juuli 2014. aasta kohtuotsus Ivansson jt, C-307/13, EU:C:2014:2058, punkt 19 ja seal viidatud kohtupraktika). Nagu kohtujurist oma ettepaneku punktis 74 märkis, ei viidata Belgia õigusnormides

pürotehnilistele toodetele või nende pakendile kui niisugusele, mistõttu ei ole nende õigusnormidega määratud kindlaks nende toodete nõutav omadus. Seega ei kujuta asjaomased õigusnormid endast „tehnilist spetsifikatsiooni“ direktiivi 98/34 artikli 1 punkti 3 tähenduses.

- 39 Teiseks tuleb „muude nõuete“ kategooria kohta sedastada, et riigisisene meede peab selleks, et seda saaks pidada direktiivi 98/34 artikli 1 punkti 4 mõttes „muuks nõudeks“, kujutama endast „tingimust“, mis võib oluliselt mõjutada asjaomase toote koostist, olemust või turustamist (13. oktoobri 2016. aasta kohtuotsus M. ja S., C-303/15, EU:C:2016:771, punkt 20 ja seal viidatud kohtupraktika).
- 40 Sellega seoses tuleb märkida, et nagu märkis ka kohtujurist oma ettepaneku punktis 76, peab Belgia õigusnormide kohaselt selliste pürotehniliste toodete müügiks, mille pürotehniliste ainete sisaldus on suurem kui 1 kg, ostja saama loa. Seega ei kujuta nõutud luba endast asjaomase toote suhtes kehtestatud tingimust, vaid potentsiaalsete ostjate ja kaudselt ka pürotehnilisi tooteid müüvate ettevõtjate suhtes kehtestatud tingimust (vt selle kohta 21. aprilli 2005. aasta kohtuotsus Lindberg, C-267/03, EU:C:2005:246, punkt 87, ning 13. oktoobri 2016. aasta kohtuotsus, M. ja S., C-303/15, EU:C:2016:771, punkt 29).
- 41 Järelikult ei saa põhikohtuasjas kõne all olevaid õigusnorme pidada „muuks nõudeks“ direktiivi 98/34 artikli 1 punkti 4 tähenduses.
- 42 Kolmandaks tuleb „teenuseid puudutava eeskirja“ kategooria kohta meenutada, et direktiivi 98/34 artikli 1 punkti 5 kohaselt on niisuguseks eeskirjaks üldist laadi nõuded, mis puudutavad teenuste pakkumisele juurdepääsu ning teenuste pakkumist kõnealuse direktiivi artikli 1 punkti 2 tähenduses, milles teenuste all mõistetakse „infoühiskonna iga teenust ehk kõiki vahemaa tagant elektroonilisel teel ja teenusesaaja isikliku taotluse alusel ning tavaliselt tasu eest osutatavaid teenuseid“ (4. veebruari 2016. aasta kohtuotsus Ince, C-336/14, EU:C:2016:72, punkt 74).
- 43 Käesolevas asjas tuleb tõdeda, et nagu kohtujurist oma ettepaneku punktis 73 märkis, ei puuduta põhikohtuasjas kõne all olevad õigusnormid infoühiskonna teenuseid direktiivi 98/34 artikli 1 punkti 2 tähenduses. Järelikult ei saa asjaomased õigusnormid kuuluda infoühiskonna „teenuseid puudutavate eeskirjade“ kategooriasse selle direktiivi artikli 1 punkti 5 tähenduses.
- 44 Neljandaks tuleb direktiivi 98/34 artikli 1 punktis 11 nimetatud keeldude kategooria kohta meenutada vaid seda, et põhikohtuasjas kõne all olevad õigusnormid ei saa kuuluda ka sellesse kategooriasse, kuna – nagu kohtujurist oma ettepaneku punktis 78 märkis – nende õigusnormidega ei ole keelatud turustada pürotehnilisi tooteid, mille pürotehniliste ainete sisaldus on üle 1 kg, vaid nende õigusnormidega on turustamiseks kehtestatud tingimus, et ostjal oleks luba.
- 45 Kõiki eeltoodud kaalutlusi arvestades tuleb asuda seisukohale, et põhikohtuasjas kõne all olevad õigusnormid ei kuulu direktiivi 98/34 tähenduses mõiste „tehnilised eeskirjad“ alla, mille suhtes kehtib sama direktiivi artikli 8 lõike 1 kohaselt teatamise kohustus, mille eiramise tulemusel ei saa seda eeskirja kohaldada.

Kolmas küsimus

- 46 Kolmandas eelotsuse küsimuses, mida tuleb kõigepealt käsitleda, palub eelotsusetaotluse esitanud kohus sisuliselt selgitada, kas pürotehniliste toodete vaba liikumise põhimõtet, nagu on muu hulgas sätestatud direktiivi 2007/23 artikli 6 lõikes 2 ja direktiivi 2013/29 artikli 4 lõikes 2 (vajaduse korral koostoimes ELTL artiklitega 34–36), koosmõjus proportsionaalsuse põhimõttega tuleb tõlgendada nii, et sellega on vastuolus sellised riigisisised õigusnormid, nagu on kõne all põhikohtuasjas ja mis keelavad tarbijatel omandada või kasutada ning müüa tarbijatele ilutulestikutooteid, mille pürotehniliste ainete sisaldus on üle 1 kg.

- 47 Sellele küsimusele vastamiseks peab kõigepealt rõhutama, et eelotsusetaotlusest ilmneb, et A. C. I. M. van der Schoot võeti kriminaalvastutusele selle eest, et ta müüs direktiivis 2007/23 sätestatud 2. ja 3. kategooria ilutulestikutooteid, mille pürotehniliste ainete sisaldus on üle 1 kg, eraõiguslikule isikule, kellel ei olnud selleks vajalikku luba. Kuna need asjaolud leidsid aset 23. detsembril 2012 ja seega – nagu tuleneb direktiivi 2013/29 artiklitest 48 ja 49 – enne selle direktiivi vastuvõtmist ja jõustumist, on põhikohtuasjas *ratione temporis* kohaldatav direktiiv 2007/23.
- 48 Seejärel tuleb meenutada, et vastavalt direktiivi 2007/23 põhjendusele 2 ja artikli 1 lõikele 1 on selle direktiivi põhieesmärk ennetada ühendusesiseseid kaubandustõkkeid, mis tulenevad erinevustest liikmesriikide seadustes, määrustes ja haldusaktides, mis reguleerivad pürotehniliste toodete turule laskmist, ning sel teel luua eeldused nende toodete vabale liikumisele siseturul, tagades samal ajal inimeste tervise ja avaliku julgeoleku kõrgetasemelise kaitse ning tarbijate ja professionaalsete kasutajate kõrgetasemelise kaitse ja ohutuse (27. oktoobri 2016. aasta kohtuotsus komisjon vs. Saksamaa, C-220/15, EU:C:2016:815, punkt 40).
- 49 Pürotehniliste toodete vaba liikumise kohta on direktiivi 2007/23 artikli 6 lõikes 1 sätestatud, et liikmesriigid ei või keelata, piirata ega takistada pürotehniliste toodete müüki kogu Euroopa Liidus, välja arvatud juhul, kui nende võetavad meetmed ei kuulu selle direktiivi artikli 6 lõikes 2 ette nähtud erandite või artikli 14 lõikes 6 ette nähtud turujärelevalve alla (27. oktoobri 2016. aasta kohtuotsus komisjon vs. Saksamaa, C-220/15, EU:C:2016:815, punkt 43).
- 50 Kuna kolmas küsimus puudutab nii ELTL artiklite 34–36 kui ka direktiivi 2007/23 artikli 6 lõike 2 tõlgendamist, tuleb käesolevas asjas tõdeda, et viimati nimetatud säte lubab liikmesriikidel kehtestada riigisisised meetmed, et piirata teatud kategooria ilutulestikutoodete kasutamist või elanikkonnale müümist avaliku korra, julgeoleku või ohutuse või keskkonnakaitse huvides. Selline liikmesriikidele antud võimalus tuleneb asjaolust, nagu nähtub selle direktiivi põhjendusest 10, et pürotehniliste toodete ning eriti ilutulestikutoodete kasutamise tavad ja traditsioonid on liikmesriikides väga erinevad.
- 51 Seega, kuna teatud kategooria ilutulestikutoodete kasutamise ja müümise piiramise küsimus kuulub direktiivi 2007/23, eelkõige selle artikli 6 lõike 2 kohaldamisalasse, ei ole ELTL artikleid 34–36 vaja tõlgendada.
- 52 Lisaks puudub vaidlus selle üle, et sellised riigisisised õigusnormid, nagu on kõne all põhikohtuasjas ja mis keelavad müüa üle 1 kg pürotehniliste ainete sisaldusega ilutulestikutooteid tarbijatele, kellel ei ole selleks nõutud luba, piirab nende toodete vaba liikumist. Nagu käesoleva kohtuotsuse punktis 49 täpsustati, on direktiivi 2007/23 nõuetele vastavate pürotehniliste toodete vaba liikumise piiramine selle direktiivi artikli 6 lõike 1 alusel põhimõtteliselt keelatud.
- 53 Kuid nagu käesoleva kohtuotsuse punktis 50 meenutati, võib niisugune piirang olla kõnealuse direktiivi artikli 6 lõike 2 alusel avaliku korra, julgeoleku või ohutuse või keskkonnakaitse huvides siiski põhjendatud.
- 54 Belgia valitsus väitis sellega seoses kohtuistungil, et põhikohtuasjas kõne all olevate õigusnormide eesmärk on kaitsta avaliku korda ja julgeolekut ning neid ei saa pidada ilmselgelt ebaproportsionaalseteks.
- 55 Kuigi proportsionaalsuse põhimõttega seonduvalt on lõppastmes eelotsusetaotluse esitanud kohtu ülesanne kõikide asjasse puutuvate õiguslike ja faktiliste asjaolude igakülgse hindamise raames kontrollida, kas asjaomased riigisisised õigusnormid on taotletavate eesmärkide saavutamiseks sobivad ega lähe kaugemale sellest, mis on nende saavutamiseks vajalik, on Euroopa Kohus, kes peab andma sellele kohtule tarviliku vastuse, siiski pädev andma tema käsutuses olevat toimikut ning Euroopa Kohtule esitatud kirjalikke ja suulisi seisukohti arvestades juhiseid, mis võivad aidata liikmesriigi kohtul tema menetluses olevat asja lahendada.

- 56 Mis puudutab esiteks riigisiseste õigusnormide sobivust avaliku korra ja julgeoleku kaitsmiseks, siis tuleb meenutada, et liikmesriikidel on vabadus määrata avaliku korra või julgeoleku nõuded kindlaks lähtuvalt oma riigisisestest vajadustest, mis võivad varieeruda nii liikmesriigiti kui ka sõltuvalt ajajärgust. Seega on üksnes liikmesriigid pädevad tagama avaliku korra säilitamist ja sisejulgeoleku kaitsmist oma territooriumil ning neil on lähtudes ühiskondliku olukorra eripärast ja tähtsusest, mille nad omistavad liidu õiguse kohaselt õiguspärasele eesmärgile, kaalutlusõigus otsustada meetmete üle, millega võidakse saavutada konkreetseid tulemusi (vt selle kohta 15. juuni 1999. aasta kohtuotsus Heinonen, C-394/97, EU:C:1999:308, punkt 43; 14. märtsi 2000. aasta kohtuotsus Église de scientologie, C-54/99, EU:C:2000:124, punkt 17, ja 10. juuli 2008. aasta kohtuotsus Jipa, C-33/07, EU:C:2008:396, punkt 23).
- 57 Sellega seoses tuleb lisada, et Euroopa Kohtu väljakujunenud praktika järgi kujutab avaliku korra ja julgeolekuga seotud nõudele tuginemine endast kaupade vaba liikumise aluspõhimõttest tehtavat erandit, mida tuleb tõlgendada kitsalt ja mille ulatust ei tohi liikmesriigid ilma liidu institutsioonide kontrollita ühepoolset määrata (vt analoogia alusel 31. jaanuari 2006. aasta kohtuotsus komisjon vs. Hispaania, C-503/03, EU:C:2006:74, punkti 45; 19. juuni 2008. aasta kohtuotsus komisjon vs. Luksemburg, C-319/06, EU:C:2008:350, punkt 30, ning 13. juuli 2017. aasta kohtuotsus E, C-193/16, EU:C:2017:542, punkt 18 ja seal viidatud kohtupraktika).
- 58 Euroopa Kohus on täpsustanud, et avaliku korra mõiste eeldab igal juhul lisaks ühiskondliku korra häirimisele, mida põhjustab mis tahes seadusrikkumine, ka seda, et esineb tõeline, vahetu ja piisavalt tõsine oht, mis kahjustab mõnd ühiskonna põhihuvi (vt analoogia alusel 31. jaanuari 2006. aasta kohtuotsus komisjon vs. Hispaania, C-503/03, EU:C:2006:74, punkt 46; 19. juuni 2008. aasta kohtuotsus komisjon vs. Luxembourg, C-319/06, EU:C:2008:350, punkt 50, ja 17. novembri 2011. aasta kohtuotsus Aladzhev, C-434/10, EU:C:2011:750, punkt 35).
- 59 Käesolevas asjas tuleb tõdeda, et nagu märkis kohtujurist oma ettepaneku punktis 88, on pürotehnilised tooted oma olemuselt ohtlikud, mis võivad eelkõige toodete puhul, mis sisaldavad üle 1 kg pürotehnilisi aineid, kujutada endast ohtu isikute turvalisusele. Ta märkis samuti õigesti, et need tooted võivad oma olemuselt ja olenevalt asjaoludest, mil neid kasutatakse, häirida avalikku korda.
- 60 Seega nõue, et üle 1 kg pürotehnilisi aineid sisaldavate pürotehniliste toodete müümiseks eraõiguslikele isikule peab sellel isikul olema luba, võib ära hoida rünnakud avaliku korra ja julgeoleku vastu, kuna asjaomased riigisisised õigusnormid võimaldavad kontrollida ning vajaduse korral piirata pürotehniliste ainete kogust, mis on isiku käsutuses. Seetõttu näib, et asjaomased riigisisised õigusnormid on avaliku korra ja julgeoleku kaitsmiseks sobivad.
- 61 Mis puudutab teiseks küsimust, kas riigisisised õigusnormid lähevad kaugemale sellest, mis on taotletud eesmärkide saavutamiseks vajalik, tuleb meenutada, et direktiivi 2007/23 artikli 6 lõige 2 annab liikmesriikidele nende meetmete puhul, mis nad võivad võtta avaliku korra, julgeoleku, ohutuse või keskkonnakaitse tagamiseks, ulatusliku kaalutlusruumi. Nende meetmete hulgas, mis võivad puudutada nii teatavate pürotehniliste toodete omamist kui ka kasutamist ja müüki, on nii keelumetmed kui ka piiravad meetmed.
- 62 Käesoleval juhul ilmneb Euroopa Kohtu käsutuses olevast toimikust, et põhikohtuasjas kõne all olevad riigisisised õigusnormid ei näe ette pürotehniliste toodete absoluutset müügikeeldu, vaid müügi suhtes on kehtestatud üksnes tingimus, et tarbijal peab olema nende ilutulestiku- ja signalisatsioonitoodete ostmiseks, mille pürotehniliste ainete sisaldus on üle 1 kg, eelnev luba.
- 63 Järelikult piiravad asjaomased riigisisised õigusnormid teatavate pürotehniliste toodete müümist tarbijatele.

- 64 Pealegi, nagu kohtujurist oma ettepaneku punktis 97 märkis, ei näi vähem piiravad meetmed – näiteks teatavat kogust pürotehnilisi aineid sisaldavate toodete ostujärgne registreerimine – olevat Belgia valitsuse viidatud põhihuvide kaitsmiseks sama tõhusad. Niisugune nõue võimaldab küll teha kindlaks pürotehniliste ainete koguse, mille tarbija omandas, kuid sellega ei saa mõjutada ostetavat kogust ega seega võidelda tõhusalt asjasse puutuvate põhihuvide rikkumiste vastu. Järelikult ei tundu, et asjaomased riigisisesed õigusnormid läheksid kaugemale sellest, mis on avaliku korra ja julgeoleku kaitsmiseks vajalik.
- 65 Kõiki eeltoodud kaalutlusi arvestades tuleb kolmandale küsimusele vastata, et pürotehniliste toodete vaba liikumise põhimõtet, nagu on muu hulgas sätestatud direktiivi 2007/23 artikli 6 lõikes 2, tuleb tõlgendada nii, et sellega ei ole vastuolus sellised riigisisesed õigusnormid, nagu on kõne all põhikohtuasjas ja mis keelavad tarbijatel omandada või kasutada ning müüa tarbijatele ilutulestikutooteid, mille pürotehniliste ainete sisaldus on üle 1 kg, juhul kui need õigusnormid on avaliku korra ja julgeoleku tagamiseks sobivad ega lähe kaugemale sellest, mis on põhihuvide kaitsmiseks vajalik – asjaolu, mida peab kontrollima eelotsusetaotluse esitanud kohus.

Teine küsimus

- 66 Teises eelotsuse küsimuses palub eelotsusetaotluse esitanud kohus selgitada, kas pürotehniliste toodete vaba liikumise põhimõtet, mis on sätestatud direktiivi 2007/23 artikli 6 lõikes 1 ja mida tuleb vajaduse korral tõlgendada koos direktiivi 2006/123 artikliga 10, tuleb tõlgendada nii, et sellega on vastuolus sellised riigisisesed õigusnormid, nagu on kõne all põhikohtuasjas ja mille kohaselt peab direktiivi 2007/23 nõuetele vastavate pürotehniliste toodete ladustamiseks seoses jaemüügiga olema kaks luba, nimelt föderaalne lõhkeaineluba ja regionaalne keskkonnaluba, kuigi neil kahel loasüsteemil on sama eesmärk, milleks on praegusel juhul ohutusriskide ennetamine, ja esimene neist loasüsteemidest näeb ilutulestikutoodete ladustamiseks ette väga madala ülempiiri.
- 67 Eelotsusetaotluse esitanud kohtule tarviliku vastuse andmiseks tuleb esiteks täpsustada, et sellised riigisisesed õigusnormid, nagu on kõne all põhikohtuasjas, ei kuulu direktiivi 2007/23 *ratione materiae* kohaldamisalasse.
- 68 Nimelt, nagu kohtujurist oma ettepaneku punktis 47 märkis, tuleneb kõnealuse direktiivi põhjendusest 4 ja artikli 14 lõikest 1, et ladustamine kuulub selle direktiivi kohaldamisalasse ainult niivõrd, kuivõrd asjasse puutuvate pürotehniliste toodete ladustamistingimused ei tohi rikkuda nende toodete vastavust kõnealuses direktiivis sätestatud peamistele ohutusnõuetele.
- 69 Sellised riigisisesed õigusnormid, nagu on kõne all põhikohtuasjas ja mille kohaselt peab direktiivi 2007/23 nõuetele vastavate pürotehniliste toodete ladustamiseks seoses jaemüügiga olema kaks luba, ei saa mõjutada nende toodete vastavust seesugustele nõuetele.
- 70 Teiseks on oluline tuvastada, kas põhikohtuasjas kõne all olevad riigisisesed õigusnormid kuuluvad direktiivi 2006/123 *ratione materiae* kohaldamisalasse.
- 71 Siinkohal olgu meenutatud, et direktiivi 2006/123 kohaldatakse vastavalt selle artikli 2 lõikele 1 liikmesriikides asutatud teenuseosutajate poolt osutatavate teenuste suhtes, välja arvatud tegevusalad ja valdkonnad, mis on nimetatud direktiivi artikli 2 lõigetes 2 ja 3.
- 72 Vaidlus puudub selle üle, et põhikohtuasjas kõne all olevad riigisisesed õigusnormid ei puuduta direktiivi 2006/123 artikli 2 lõikes 2 märgitud tegevusalasid ega ole seotud maksustamisvaldkonnaga.

- 73 Lisaks on kõnealuse direktiivi artikli 4 punkti 1 kohaselt „teenus“ selle direktiivi tähenduses ELTL artiklis 57 osutatud mis tahes iseseisev majandustegevus, mida tavaliselt osutatakse tasu eest. Direktiivi põhjenduses 76 on veel täpsustatud, et piirangud, mis on teenuste osutamise vabaduse sätte alusel keelatud, hõlmavad nõudeid, mida kohaldatakse teenuste osutamise valdkonnale juurdepääsu ja selles valdkonnas tegutsemise suhtes, mitte nõudeid, mida kohaldatakse kaupade kui niisuguste suhtes.
- 74 Nagu kohtujurist oma ettepaneku punktis 49 märkis, kuigi riigisisesed õigusnormid puudutavad formaalselt pürotehniliste toodete ladustamist, mitte aga juurdepääsu nende toodete jaekaubanduse tegevusele või sellega tegelemist, on müügiks mõeldud pürotehniliste toodete ladustamine sellistele „müügikohtade pidajatele“ nagu põhikohtuasjas jaemüügitegevuse hädavajalik eeltingimus.
- 75 Nimelt, nagu kohtujurist oma ettepaneku punktis 50 märkis, puudutavad esiteks asjaomased riigisisesed õigusnormid „müügikohtade pidajaid“ ja seega ladustamist müügiks. Teiseks, kui jaemüügitegevuse raames on vaja luba selliste ilutulestikutoodete omamiseks, mille pürotehniliste ainete sisaldus on teatavast kogusest suurem, on sel teatud mõju nii juurdepääsule sellele tegevusalale kui ka tegevusalal tegutsemisele.
- 76 Peale selle on Euroopa Kohus varem täpsustanud, et kaupade jaekaubandus on käsitatav „teenusena“ direktiivi 2006/123 artikli 4 punkti 1 tähenduses (vt selle kohta 30. jaanuari 2018. aasta kohtuotsus X ja Visser, C-360/15 ja C-31/16, EU:C:2018:44, punktid 91 ja 97).
- 77 Neil asjaoludel tuleb asuda seisukohale, et põhikohtuasjas kõne all olevad riigisisesed õigusnormid, mille kohaselt peab pürotehniliste toodete ladustamiseks seoses jaemüügiga olema kaks luba, kuuluvad direktiivi 2006/123 kohaldamisalasse.
- 78 Kuna eelotsusetaotluse esitanud kohus kahtleb, kas asjaomased õigusnormid on kooskõlas direktiivi 2006/123 artikliga 10 osas, milles direktiivi 2007/23 nõuetele vastavate pürotehniliste toodete ladustamiseks seoses jaemüügiga on vaja omada kahte luba, tuleb esiteks täpsustada, et nagu kohtujurist oma ettepaneku punktis 59 märkis, ei saa kohustus omada korraga föderaalset luba ja regionaalset luba olla iseenesest põhjus, mille tõttu on see kohustus direktiiviga 2006/123 vastuolus, sest selle direktiivi artikli 10 lõike 7 kohaselt ei saa see artikkel mõjutada „selliseid autoriseeringuid andvate liikmesriikide asutuste pädevuse jaotust kohalikul või piirkondlikul tasandil“.
- 79 Teiseks on vaja tuvastada, kas neis kahes loasüsteemis ette nähtud loa andmise tingimused vastavad direktiivi 2006/123 artikli 10 lõikes 2 kehtestatud konkreetsetele kohustustele.
- 80 Selle sätte kohaselt peavad loa andmise tingimused olema mittediskrimineerivad, põhjendatud olulise avaliku huviga seotud põhjusega ja olema selle eesmärgiga proportsionaalsed, mis tähendab, et nad peavad olema nimetatud eesmärgi saavutamiseks sobivad ega tohi minna kaugemale sellest, mis on eesmärgi saavutamiseks vajalik (vt 1. oktoobri 2015. aasta kohtuotsus Trijber ja Harmsen, C-340/14 ja C-341/14, EU:C:2015:641, punkt 70). Lisaks on selles sättes nõutud, et loa andmise tingimused oleksid selged ja ühemõttelised, objektiivsed, läbipaistvad, kättesaadavad ning eelnevalt avalikustatud.
- 81 Vastavalt väljakujunenud kohtupraktikale peab lõppastmes liikmesriigi kohus, kes on ainsana pädev hindama tema menetluses oleva põhikohtuasja asjaolusid, kindlaks tegema, kas meede vastab käesoleva kohtuotsuse punktis 80 esitatud nõuetele. Euroopa Kohus, kelle ülesanne on anda liikmesriigi kohtule tarvilik vastus, on siiski pädev andma põhikohtuasja toimiku ning Euroopa Kohtule esitatud kirjalike ja suuliste seisukohtade alusel juhiseid, mis võimaldavad liikmesriigi kohtul asja lahendada (vt 1. oktoobri 2015. aasta kohtuotsus Trijber ja Harmsen, C-340/14 ja C-341/14, EU:C:2015:641, punkt 55; 15. oktoobri 2015. aasta kohtuotsus Grupo Itevelesa jt, C-168/14, EU:C:2015:685, punkt 77, ning 30. jaanuari 2018. aasta kohtuotsus X ja Visser, C-360/15 ja C-31/16, EU:C:2018:44, punkt 56 ja seal viidatud kohtupraktika).

- 82 Käesolevas asjas ilmneb esiteks Euroopa Kohtu käsutuses olevast teabest, et kahes asjaomases loasüsteemis ette nähtud loa andmise tingimused on põhjendatud olulise avaliku huviga seotud põhjustega, milleks on avaliku julgeoleku ja rahvatervise kaitse föderaalse loa puhul ja keskkonnakaitse regionaalse loa puhul.
- 83 Seega, nagu Belgia valitsus kohtuistungil väitis, tugineb teine küsimus ekslikul eeldusel osas, milles märgitakse, et neil kahel loasüsteemil on sama eesmärk.
- 84 Teiseks on selge, et kuna föderaalsed ja regionaalsed õigusaktid avaldatakse, on nendes loasüsteemides ette nähtud loa andmise tingimused eelnevalt avalikustatud ning seega läbipaistvad ja kättesaadavad.
- 85 Kolmandaks ei ole põhjendatud väide, et need tingimused ei vasta direktiivi 2006/123 artikli 10 lõike 2 punktis d sätestatud selguse ja ühemõttelisusega seotud kriteeriumile põhjusel, et need kaks loasüsteemi dubleerivad teineteist. Nimelt viitab see kriteerium vajadusele muuta loa andmise tingimused kõigile kergesti mõistetavaks, vältides igasugust ebamäärasust nende sõnastuses. Nagu käesoleva kohtuotsuse punktis 82 täpsustati, on nende kahe loasüsteemi eesmärk kaitsta erinevaid avalikke huve. Belgia valitsus märkis kohtuistungil, et kummagi loa saamiseks tuleb täita erinevad konkreetsed tingimused.
- 86 Seega näib, et põhikohtuasjas kõne all olevates loasüsteemides ette nähtud loa andmise tingimused on selged ja ühemõttelised, kui eelotsusetaotluse esitanud kohtu kontrolli tulemusena ei ilmne vastupidist.
- 87 Neljandaks ei ole Euroopa Kohtule esitatud toimiku alusel võimalik hinnata, kas põhikohtuasjas kõne all olevates loasüsteemides ette nähtud loa andmise tingimused on mittediskrimineerivad, proportsionaalsed ja objektiivsed. Seega peab seda kontrollima eelotsusetaotluse esitanud kohus. Kehtestatud tingimuste proportsionaalsuse kontrollimisel tuleb eelotsusetaotluse esitanud kohtul eelkõige kindlaks teha, kas pürotehniliste ainete koguse ülempiir 50 kg, mis on föderaalses loasüsteemis ette nähtud, on taotletud eesmärgi saavutamiseks sobiv ülempiir ega lähe kaugemale sellest, mis on eesmärgi saavutamiseks vajalik.
- 88 Kõiki eeltoodud kaalutlusi arvestades tuleb teisele küsimusele vastata, et direktiivi 2006/123 artiklit 10 tuleb tõlgendada nii, et sellega ei ole vastuolus sellised riigisisesed õigusnormid, nagu on kõne all põhikohtuasjas ja mille kohaselt peab direktiivi 2007/23 nõuetele vastavate pürotehniliste toodete ladustamiseks seoses jaemüügiga olema kaks luba, nimelt föderaalne lõhkeaineluba ja regionaalne keskkonnaluba, juhul kui kõik selle direktiivi artikli 10 lõikes 2 kehtestatud tingimused on täidetud – asjaolu, mida peab kontrollima eelotsusetaotluse esitanud kohus.

Esimene küsimus

- 89 Esimeses küsimuses, mida tuleb viimasena käsitleda, palub eelotsusetaotluse esitanud kohus sisuliselt selgitada, kas rikkumised, mille eest on põhikohtuasja süüdistatavad kriminaalvastutusele võetud, kujutavad endast „raskeid rikkumisi“ direktiivi 2013/29 artikli 45 tähenduses, mistõttu võib viimastele määrata kriminaalkaristused.
- 90 Euroopa Kohtule esitatud toimikust nähtub, et teod, mille eest on põhikohtuasja süüdistatavad kriminaalvastutusele võetud, pandi toime ajavahemikul 22. novembrist 2010 kuni 27. jaanuarini 2013. Kuna need teod pandi toime enne direktiivi 2013/29 jõustumist, ei ole see direktiiv põhikohtuasjas *ratione temporis* kohaldatav. Seega kuuluvad need teod direktiivi 2007/23 kohaldamisalasse.

- 91 Lisaks kujutavad kaks esimeses küsimuses nimetatud rikkumist endast rikkumisi seoses lubadega, mis väljastatakse Belgia õigusnormide alusel, mis näevad pürotehniliste toodete müügi eesmärgil ladustamiseks ette kahe loa süsteemi. Nagu käesoleva kohtuotsuse punktides 67 ja 77 täpsustati, ei kuulu need õigusnormid direktiivi 2007/23 *ratione materiae* kohaldamisalasse, vaid direktiivi 2006/123 *ratione materiae* kohaldamisalasse.
- 92 Käesoleval juhul kvalifitseeriti seega direktiivi 2007/23 nii esemelisse kui ka ajaliselt kohaldamisalasse kuuluvate riigisiseste õigusnormide alusel kuriteoks üksnes rikkumine, mis puudutab üle 1 kg pürotehniliste ainete sisaldusega pürotehniliste toodete müümist tarbijatele, ilma et neil oleks selleks vajalik luba.
- 93 Tuleb siiski meenutada, et isegi kui formaalselt on eelotsusetaotluse esitanud kohus oma küsimuses piirdunud ainult direktiivi 2013/29 artikli 45 tõlgenduse küsimisega, ei takista see asjaolu Euroopa Kohut esitamast liikmesriigi kohtule kõiki liidu õiguse tõlgendamise aspekte, mis võivad olla tarvilikud liikmesriigi kohtu menetluses oleva kohtuasja lahendamisel, olenemata sellest, kas see kohus neile oma küsimuses viitas või mitte (vt analoogia alusel 28. veebruari 2018. aasta kohtuotsus MA.T.I. SUD ja Duemme SGR, C-523/16 ja C-536/16, EU:C:2018:122, punkt 41 ja seal viidatud kohtupraktika).
- 94 Neil asjaoludel tuleb esimest küsimust mõista nii, et sellega tahetakse esiteks teada, kas direktiivi 2007/23 artiklit 20 tuleb tõlgendada nii, et see lubab liikmesriikidel kehtestada kriminaalkaristused, ja teiseks, kas direktiivi 2006/123 tuleb tõlgendada nii, et see lubab liikmesriikidel näha ette kriminaalkaristused selliste riigisiseste õigusnormide rikkumise eest, nagu on kõne all põhikohtuasjas ja mille kohaselt peab direktiivi 2007/23 nõuetele vastavate pürotehniliste toodete ladustamiseks seoses jaemüügiga olema kaks luba.
- 95 Mis puudutab kõigepealt direktiivi 2007/23 artikli 20 tõlgendamist, siis tuleb meenutada, et selles artiklis ei määrata kindlaks ei kuriteokoosseise ega kohaldatavaid karistusi, vaid märgitakse üksnes seda, et liikmesriikidel on kohustus niisugused karistused ette näha.
- 96 Nagu kohtujurist oma ettepaneku punktis 37 märkis, kuna kõnealuses artiklis ei ole täpsustatud, mis laadi karistusi võivad liikmesriigid kehtestada, vaid selles on üksnes sätestatud, et karistused peavad olema tõhusad, proportsionaalsed ja hoiatavad, tuleneb selle artikli sõnastusest, et liikmesriikidele jääb õigus määrata kindlaks kohaldatavate karistuste laad ja nad võivad seega kehtestada direktiivi 2007/23 kohaselt vastu võetud riigisiseste õigusnormide rikkumiste eest kriminaalkaristused, tingimusel et need karistused on tõhusad, proportsionaalsed ja hoiatavad.
- 97 Sellest järeldub esiteks, et direktiivi 2007/23 kohaldamisalasse kuuluvate riigisiseste õigusnormide rikkumise eest võidakse määrata kriminaalkaristused. Nagu käesoleva kohtuotsuse punktides 91 ja 92 täpsustati, kuulub direktiivi 2007/23 *ratione materiae* ja *ratione temporis* kohaldamisalasse üksnes pürotehniliste toodete müügi kuriteokoosseis, nagu on ette nähtud riigisisestes õigusnormides, samas kui kuriteokoosseisud, mis käsitlevad nende toodete müügi eesmärgil ladustamist, nagu kahe loa süsteemis on ette nähtud, on reguleeritud direktiiviga 2006/123.
- 98 Sellest järeldub teiseks, et ehkki direktiivi 2007/23 artikkel 20 ei näinud erinevalt direktiivi 2013/29 artiklist 45 sõnaselgelt ette, et liikmesriigid võivad kehtestada kriminaalkaristusi raskete rikkumiste eest, ei välistanud see säte sellist võimalust. Seega ei saa kõneolevat artiklit 45 pidada *lex mitior*'iks.
- 99 Meenutuseks, et liikmesriigi kohtu ülesanne on ka kontrollida, kas kohaldatavad sanktsioonid on tõhusad, proportsionaalsed ja hoiatavad. Karistuste proportsionaalsuse hindamisel peab liikmesriigi kohus võtma arvesse rikkumise raskust (vt analoogia alusel 9. veebruari 2012. aasta kohtuotsus Urbán, C-210/10, EU:C:2012:64, punktid 41 ja 44).

- 100 Mis puudutab seejärel direktiivi 2006/123 tõlgendamist, tuleb märkida, et direktiivi artikli 1 lõike 5 kohaselt ei mõjuta see direktiiv liikmesriikide kriminaalõigust, tingimusel et sellega ei hoiduta kõrvale kõnealuses direktiivis kehtestatud eeskirjadest.
- 101 Järelikult võivad liikmesriigid näha ette kriminaalkaristused selliste riigisiseste õigusnormide rikkumise eest, nagu on kõne all põhikohtuasjas ja mille kohaselt peab direktiivi 2007/23 nõuetele vastavate pürotehniliste toodete ladustamiseks seoses jaemüügiga olema kaks luba, tingimusel et riigisiseste kriminaalõigusnormidega ei hoiduta kõrvale direktiivi 2006/123 eeskirjadest.
- 102 Kõiki eeltoodud kaalutlusi arvestades tuleb esimesele küsimusele vastata, et direktiivi 2007/23 artiklit 20 ja direktiivi 2006/123 artikli 1 lõiget 5 tuleb tõlgendada nii, et liikmesriigid võivad kehtestada kriminaalkaristused tingimusel, et direktiivi 2007/23 puudutavas osas on need karistused tõhusad, proportsionaalsed ja hoiatavad ning direktiivi 2006/123 puudutavas osas ei hoiduta riigisiseste kriminaalõigusnormidega selle direktiivi eeskirjadest kõrvale.

Kohtukulud

- 103 Kuna põhikohtuasja poolte jaoks on käesolev menetlus eelotsusetaotluse esitanud kohtus pooleli oleva asja üks staadium, otsustab kohtukulude jaotuse liikmesriigi kohus. Euroopa Kohtule seisukohtade esitamiseга seotud kulusid, välja arvatud poolte kohtukulud, ei hüvitata.

Esitatud põhjendustest lähtudes Euroopa Kohus (viies koda) otsustab:

- 1. Pürotehniliste toodete vaba liikumise põhimõtet, nagu on muu hulgas sätestatud Euroopa Parlamendi ja nõukogu 23. mai 2007. aasta direktiivi 2007/23/EÜ pürotehniliste toodete turule laskmise kohta artikli 6 lõikes 2, tuleb tõlgendada nii, et sellega ei ole vastuolus sellised riigisisised õigusnormid, nagu on kõne all põhikohtuasjas ja mis keelavad tarbijatel omandada või kasutada ning müüa tarbijatele ilutulestikutooteid, mille pürotehniliste ainete sisaldus on üle 1 kg, juhul kui need õigusnormid on avaliku korra ja julgeoleku tagamiseks sobivad ega lähe kaugemale sellest, mis on põhihuvide kaitsmiseks vajalik – asjaolu, mida peab kontrollima eelotsusetaotluse esitanud kohus.**
- 2. Euroopa Parlamendi ja nõukogu 12. detsembri 2006. aasta direktiivi 2006/123/EÜ teenuste kohta siseturul artiklit 10 tuleb tõlgendada nii, et sellega ei ole vastuolus sellised riigisisised õigusnormid, nagu on kõne all põhikohtuasjas ja mille kohaselt peab direktiivi 2007/23 nõuetele vastavate pürotehniliste toodete ladustamiseks seoses jaemüügiga olema kaks luba, nimelt föderaalne lõhkeaineluba ja regionaalne keskkonnaluba, juhul kui kõik selle direktiivi artikli 10 lõikes 2 kehtestatud tingimused on täidetud – asjaolu, mida peab kontrollima eelotsusetaotluse esitanud kohus.**
- 3. Direktiivi 2007/23 artiklit 20 ja direktiivi 2006/123 artikli 1 lõiget 5 tuleb tõlgendada nii, et liikmesriigid võivad kehtestada kriminaalkaristused tingimusel, et direktiivi 2007/23 puudutavas osas on need karistused tõhusad, proportsionaalsed ja hoiatavad ning direktiivi 2006/123 puudutavas osas ei hoiduta riigisiseste kriminaalõigusnormidega selle direktiivi eeskirjadest kõrvale.**

Allkirjad