



Zbornik sudske prakse

PRESUDA SUDA (peto vijeće)

26. rujna 2018.*

„Zahtjev za prethodnu odluku – Direktive 2006/123/EZ, 2007/23/EZ i 2013/29/EU –
Stavljanje pirotehničkih sredstava na tržište – Slobodno kretanje pirotehničkih sredstava sukladnih
zahtjevima tih direktiva – Nacionalni propis koji predviđa ograničenje skladištenja i prodaje navedenih
sredstava – Kaznenopravne sankcije – Sustav dvostrukog odobrenja – Direktiva 98/34/EZ – Pojam
„tehnički propis”

U predmetu C-137/17,

povodom zahtjeva za prethodnu odluku na temelju članka 267. UFEU-a, koji je uputio rechtbank van
eerste aanleg te Antwerpen (Prvostupanjski sud u Antwerpenu, Belgija), odlukom od 17. svibnja 2016.,
koju je Sud zaprimio 20. ožujka 2017., u kaznenom postupku

Van Gennip BVBA,

Antonius Johannes Maria ten Velde,

Original BVBA,

Antonius Cornelius Ignatius Maria van der Schoot,

SUD (peto vijeće),

u sastavu: J. L. da Cruz Vilaça, predsjednik vijeća, E. Levits, A. Borg Barthet, M. Berger (izvjestiteljica) i
F. Biltgen, suci,

nezavisni odvjetnik: Y. Bot,

tajnik: R. Šereš, administratorica,

uzimajući u obzir pisani postupak i nakon rasprave održane 21. veljače 2018.,

uzimajući u obzir očitovanja koja su podnijeli:

- za Van Gennip BVBA i Original BVBA, B. Deltour, *advocaat*,
- za Antoniusa Johannes Mariju ten Veldea i Antoniusa Corneliusa Ignatiusa Mariju van der
Schoota, J. Surmont, *advocaat*,
- za belgijsku vladu, P. Cottin i C. Pochet, u svojstvu agenata, uz asistenciju J.-F. de Bocka i
J. Moensa, *advocaten*,

* Jezik postupka: nizozemski

- za vladu Helenske Republike, T. Papadopoulou, M. Vergou i K. Georgiadis, u svojstvu agenata,
 - za poljsku vladu, B. Majczyna, u svojstvu agenta,
 - za Europsku komisiju, E. Manhaeve i K. Mifsud-Bonnici, u svojstvu agenata,
- saslušavši mišljenje nezavisnog odvjetnika na raspravi održanoj 19. travnja 2018.,
donosi sljedeću

Presudu

- 1 Zahtjev za prethodnu odluku odnosi se na tumačenje članka 34. do 36. UFEU-a, članka 10. Direktive 2006/123/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 12. prosinca 2006. o uslugama na unutarnjem tržištu (SL 2006., L 376, str. 36.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 13., svezak 47., str. 160.), članka 6. stavaka 1. i 2. Direktive 2007/23/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 23. svibnja 2007. o stavljanju na tržište pirotehničkih sredstava (SL 2007., L 154, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 13., svezak 52., str. 143.) te članka 4. stavaka 1. i 2. i članka 45. Direktive 2013/29/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 12. lipnja 2013. o usklađivanju zakonodavstava država članica u odnosu na stavljanje na raspolaganje pirotehničkih sredstava na tržište (SL 2013., L 178, str. 27.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 13., svezak 66., str. 177).
- 2 Taj je zahtjev podnesen u okviru kaznenog postupka protiv dviju pravnih osoba, odnosno društava Van Gennip BVBA i Original BVBA, kao i protiv dviju fizičkih osoba, odnosno Antoniusa Johannes Marije ten Veldea i Antoniusa Corneliusa Ignatiusa Marije van der Schoota, zbog toga što su povrijedili nacionalni propis, osobito o skladištenju i prodaji pirotehničkih sredstava.

Pravni okvir

Pravo Unije

Direktiva 98/34/EZ

- 3 Članak 1. Direktive 98/34/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 22. lipnja 1998. o utvrđivanju postupka osiguravanja informacija u području tehničkih normi i propisa (SL 1998., L 204, str. 37.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 13., svezak 42., str. 58.), kako je izmijenjena Direktivom 98/48/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 20. srpnja 1998. (SL 1998., L 217, str. 18.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 13., svezak 55., str. 11.), predviđa:

„Za potrebe ove Direktive primjenjuju se sljedeće definicije:

1. ‚proizvod‘, svaki industrijski i poljoprivredni proizvod, uključujući ribarske proizvode;
2. ‚usluga‘, svaka usluga informacijskog društva, to jest svaka usluga koja se obično pruža uz naknadu, na daljinu, elektroničkim sredstvima te na osobni zahtjev primatelja usluga.

[...]

3. ‚tehnička specifikacija‘, specifikacija sadržana u dokumentu kojim se utvrđuju svojstva koja mora imati određeni proizvod, kao što su razine kakvoće, radne značajke, sigurnost ili dimenzije, uključujući zahtjeve koji se odnose na naziv pod kojim se proizvod prodaje, terminologiju, simbole, ispitivanje i metode ispitivanja, pakiranje, obilježavanje i označivanje te postupke ocjene sukladnosti proizvoda.

[...]

4. ‚ostali zahtjevi‘, zahtjev za proizvod različit od tehničke specifikacije koji utječe na životni ciklus proizvoda nakon njegova stavljanja na tržište, a posebno je uveden radi zaštite potrošača odnosno okoliša, kao što su uvjeti uporabe, recikliranja, ponovne uporabe i odlaganja, ako ti uvjeti mogu značajno utjecati na sastav ili prirodu proizvoda, odnosno njegovu prodaju;

5. ‚propis o uslugama‘, zahtjev opće naravi koji se odnosi na uspostavljanje i obavljanje uslužnih djelatnosti u okviru značenja iz točke 2., posebno odredbi koje se odnose na pružatelja usluga, usluge i primatelja usluga, isključujući sva pravila koja nisu izričito usmjerena na usluge definirane u toj točki.

[...]

11. ‚tehnički propis‘, tehničke specifikacije i ostali zahtjevi ili propisi koji se odnose na usluge, uključujući odgovarajuće administrativne odredbe pridržavanje kojih je obavezno, *de jure* ili *de facto*, kada je riječ o stavljanju na tržište, pružanju neke usluge, poslovnom nastanu nekog operatera usluga ili korištenju u nekoj državi članici ili najvećem dijelu iste, kao i zakonima i drugim propisima država članica, osim onih navedenih u članku 10. koji zabranjuju proizvodnju, uvoz, marketing ili korištenje nekog proizvoda ili zabranjuju pružanje ili korištenje neke usluge ili poslovni nastan kao operatera usluga.

[...]

Ova se Direktiva ne primjenjuje na mjere koje države članice uvode na temelju Ugovora radi zaštite osoba, posebno radnika, prilikom uporabe proizvoda, ako te mjere ne utječu na proizvode.”

4 Članak 8. stavak 1. te direktive određuje:

„Pridržavajući se članka 10., države članice Komisiji bez odlaganja dostavljaju sve nacрте tehničkih propisa, osim ako se njima u cijelosti prenosi tekst međunarodne ili europske norme, u kom su slučaju dovoljne informacije o toj normi. One Komisiji istodobno dostavljaju obrazloženje u kojemu navode razloge za donošenje tehničkog propisa, ako to već nije pojašnjeno u nacrtu.

[...]”

Direktiva 2006/123

5 Uvodna izjava 76. Direktive 2006/123 glasi:

„Ova se Direktiva ne odnosi na provedbu članaka [34. do 36. UFEU-a] o slobodnom kretanju robe. Ograničenja koja su zabranjena sukladno odredbi o slobodi pružanja usluga obuhvaćaju zahtjeve koji se primjenjuju na pristup uslužnim djelatnostima ili njihovo izvođenje, a ne one koji se primjenjuju na robe kao takve.”

6 Članak 1. stavak 5. te direktive navodi:

„Ova Direktiva ne utječe na propise iz kaznenog prava država članica. Države članice, međutim, ne smiju ograničiti slobodu pružanja usluga primjenom odredbi kaznenog zakona koje izričito uređuju ili utječu na pristup ili izvođenje uslužne djelatnosti izbjegavajući propise predviđene u ovoj Direktivi.”

7 U skladu s člankom 2. navedene direktive:

„1. Ova se Direktiva primjenjuje na usluge koje dostavljaju pružatelji s poslovnim nastanom u državi članici.

2. Ova se Direktiva ne primjenjuje na sljedeće djelatnosti:

- (a) negospodarske usluge od općeg interesa;
- (b) financijske usluge [...]
- (c) elektroničke komunikacijske usluge i mreže te povezane resurse i usluge, vezano uz pitanja obuhvaćena direktivama 2002/19/EZ, 2002/20/EZ, 2002/21/EZ, 2002/22/EZ i 2002/58/EZ;
- (d) usluge na području prijevoza [...]
- (e) usluge agencija za privremeno zapošljavanje;
- (f) zdravstvene usluge [...]
- (g) audiovizualne usluge [...]
- (h) kockanje koje uključuje stavljanje novčanog pologa u igrama na sreću [...]
- (i) djelatnosti povezane s izvršavanjem službenih ovlasti, kako je određeno u članku [51. UFEU-a];
- (j) socijalne usluge u području stanovanja, dječje skrbi te potpore obiteljima i osobama koje trebaju trajnu ili privremenu pomoć, koje osigurava država, od nje ovlašteni pružatelji ili dobrotvorne organizacije koje je država priznala kao takve;
- (k) usluge privatnog osiguranja;
- (l) usluge javnih bilježnika i ovrhovoditelja, koji su imenovani službenim vladinim aktom.

3. Ova se Direktiva ne primjenjuje na područje oporezivanja.”

8 Člankom 4. točkom 1. Direktive 2006/123 „usluga” je definirana kao „svaka samostalna gospodarska djelatnost koja se obično obavlja za naknadu, kako je spomenuto u [članku 57. UFEU-a]”.

9 Poglavlje III. te direktive, naslovljeno „Sloboda poslovnog nastana za pružatelje usluga”, u odjeljku I., pod naslovom „Ovlaštenja”, sadržava, među ostalim, članak 10., koji pod naslovom „Uvjeti za dodjelu ovlaštenja” predviđa:

„1. Sustavi ovlašćivanja temelje se na kriterijima koji sprečavaju nadležna tijela da samovoljno izvršavaju svoje ovlasti ocjenjivanja.

2. Kriteriji iz stavka 1. su:

- (a) nediskriminirajući;
- (b) opravdani prevladavajućim razlogom vezanim uz javni interes;
- (c) proporcionalni odgovarajućem cilju od javnog interesa;
- (d) jasni i nedvoznačni;
- (e) objektivni;
- (f) prethodno objavljeni;
- (g) transparentni i pristupačni.

[...]

7. Ovaj članak ne dovodi u pitanje raspodjelu nadležnosti, na lokalnoj ili regionalnoj razini, tijela država članica za dodjelu ovlaštenja.”

Direktiva 2007/23

10 U uvodnim izjavama 2., 4., 10., 11., 13., 16. i 22. Direktive 2007/23 navodi se:

„(2) Ovi zakoni i drugi propisi mogu lako prouzročiti zapreke trgovini unutar Zajednice i zato se moraju uskladiti kako bi zajamčili slobodno kretanje pirotehničkih sredstava na unutarnjem tržištu kao i visoku razinu zaštite ljudskog zdravlja i sigurnosti i zaštitu potrošača i stručnih krajnjih korisnika.

[...]

(4) Direktiva Vijeća 96/82/EZ od 9. prosinca 1996. o kontroli opasnosti od teških nesreća koje uključuju opasne tvari [(SL 1997., L 10, str. 13.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 5., svezak 4., str. 195.)] utvrđuje sigurnosne zahtjeve za ona mjesta u kojima postoje eksplozivi, uključujući pirotehničke tvari.

[...]

(10) Uporaba pirotehničkih sredstava, posebno za vatromete, podložna je izrazito različitim kulturnim običajima i tradicijama u pojedinim državama članicama. Zato je potrebno omogućiti državama članicama poduzimanje nacionalnih mjera kojima bi se ograničila uporaba ili prodaja određenih kategorija pirotehničkih sredstava za vatromete u široj javnosti zbog javne zaštite ili sigurnosti.

(11) Potrebno je utvrditi temeljne sigurnosne zahtjeve za pirotehnička sredstva kako bi se zaštitilo potrošače i spriječilo nesreće.

[...]

(13) Države članice ne mogu zabraniti, ograničiti ili spriječiti slobodno kretanje pirotehničkih sredstava ako su udovoljeni svi temeljni sigurnosni zahtjevi. Ova se Direktiva primjenjuje ne dovodeći u pitanje nacionalno zakonodavstvo o izdavanju dozvola proizvođačima, distributerima i uvoznicima u državama članicama.

[...]

- (16) U skladu s „Novim pristupom tehničkom usklađivanju i normizaciji”, pirotehničkim sredstvima koja su proizvedena u skladu s usklađenim normama koristi pretpostavka o usklađenosti s temeljnim sigurnosnim zahtjevima koji su utvrđeni u ovoj Direktivi.

[...]

- (22) Države članice trebaju utvrditi pravila o kaznama za kršenje odredbi nacionalnog zakonodavstva koje su usvojene na temelju ove Direktive i osigurati da se ova pravila primjenjuju. Predviđene kazne moraju biti učinkovite, razmjerne i uvjerljive.”

11 Članak 1. te direktive određuje:

„1. Ovom se Direktivom utvrđuju pravila kojima je cilj postići slobodno kretanje pirotehničkih sredstava na unutarnjem tržištu, jamčeći istodobno visoku razinu zaštite ljudskog zdravlja i javne sigurnosti i zaštitu i sigurnost potrošača, uzimajući u obzir odgovarajuće aspekte u odnosu na zaštitu okoliša.

2. Ovom se Direktivom utvrđuju temeljni sigurnosni zahtjevi koje pirotehnička sredstva moraju ispuniti u pogledu njihovog stavljanja na tržište.

[...]”

12 U članku 2. navedene direktive predviđeno je:

„Za potrebe ove Direktive:

1. ‚Pirotehničko sredstvo’ znači svako sredstvo koje sadrži eksplozivne tvari ili eksplozivnu mješavinu tvari namijenjenih za stvaranje vrućine, svjetla, zvuka, plina ili dima ili kombinaciju takvih učinaka kroz samostojne egzotermičke kemijske reakcije.

[...]

8. ‚Distributer’ znači svaka fizička ili pravna osoba u opskrbnom lancu koja pirotehničko sredstvo stavlja na raspolaganje na tržište tijekom svog poslovanja.

[...]”

13 Članak 6. Direktive 2007/23, naslovljen „Slobodno kretanje”, određuje:

„1. Države članice ne zabranjuju, ograničavaju niti sprečavaju stavljanje pirotehničkih sredstava na tržište koj[a] udovoljavaju zahtjevima ove Direktive.

2. Odredbe ove Direktive ne isključuju mjere koje poduzima država članica kako bi zabranila ili ograničila posjedovanje, uporabu i/ili prodaju široj javnosti pirotehničkih sredstava za vatromete II. i III. razreda, pirotehničkih sredstava za primjenu u kazalištima i ostalih pirotehničkih sredstava, koje su opravdane zbog javnog reda, sigurnosti ili zaštite okoliša.

[...]”

14 Članak 14. stavak 1. te direktive određuje:

„Države članice poduzimaju sve odgovarajuće mjere kojima jamče da se pirotehnička sredstva mogu staviti na tržište jedino ako ne ugrožavaju zdravlje i sigurnost osoba i ako se pravilno pohranjuju i koriste za predviđenu namjenu.”

15 U skladu s člankom 20. prvim stavkom navedene direktive:

„Države članice utvrđuju pravila o kaznama koje se primjenjuju za kršenje odredbi nacionalnog zakona koji je donesen u skladu s ovom Direktivom i jamče njihovu primjenu. Predviđene kazne su učinkovite, razmjerne i uvjerljive.”

Direktiva 2013/29

16 Članak 4. Direktive 2013/29, naslovljen „Slobodno kretanje”, glasi:

„1. Države članice ne zabranjuju, ne ograničavaju niti ne sprečavaju stavljanje na raspolaganje na tržište pirotehničkih sredstava koja udovoljavaju zahtjevima iz ove Direktive.

2. Odredbe ove Direktive ne isključuju mjere koje poduzima država članica kako bi zabranila ili ograničila posjedovanje, uporabu i/ili prodaju široj javnosti pirotehničkih sredstava za vatromete razreda F2 i F3, pirotehničkih sredstava za primjenu u kazalištima i ostalih pirotehničkih sredstava, koje su opravdane zbog javnog reda i sigurnosti, zdravlja i sigurnosti ljudi ili zaštite okoliša.

[...]”

17 Članak 45. te direktive propisuje:

„Države članice utvrđuju pravila o kaznama koje se primjenjuju u slučajevima kad gospodarski subjekti krše odredbe nacionalnog prava koje su donesene u skladu s ovom Direktivom i poduzimaju sve potrebne mjere kako bi se osigurala njihova provedba. Takva pravila mogu u težim slučajevima kršenja uključivati kaznenopravne sankcije.

Predviđene kazne su učinkovite, razmjerne i odvraćajuće.”

18 Članak 48. stavak 1. navedene direktive glasi:

„Direktiva 2007/23/EZ, kako je izmijenjena aktom navedenim u Prilogu IV. dijelu A., stavlja se izvan snage s učinkom od 1. srpnja 2015., ne dovodeći u pitanje obveze država članica koje se odnose na rokove za prenošenje u nacionalno zakonodavstvo i datume primjene Direktive iz Priloga IV. dijela B.”

19 Na temelju članka 49. stavka 1. Direktive 2013/29:

„Ova Direktiva stupa na snagu sljedećeg dana od dana objave u *Službenom listu Europske unije*.”

Belgijsko pravo

- 20 Članak 5. wet betreffende ontplofbare en voor de deflagratie vatbare stoffen en mengsels en de daarmee geladen tuigen (Zakon o eksplozivnim ili zapaljivim tvarima i smjesama i o napravama koje ih sadržavaju) od 28. svibnja 1956. (*Belgisch Staatsblad* od 9. lipnja 1956., str. 3990.) u verziji primjenjivoj u glavnom postupku (u daljnjem tekstu: Zakon od 28. svibnja 1956.) propisuje:

„Povrede odredbi donesenih na temelju članka 1. kažnjavaju se kaznom zatvora od petnaest dana do dvije godine i novčanom kaznom od sto franaka do tisuću franaka ili samo jednom od tih kazni.”

- 21 Članak 200. koninklijk besluit houdende algemeen reglement betreffende het fabriceren, opslaan, onder zich houden, verkopen, vervoeren en gebruiken van springstoffen (Kraljevska uredba o uvođenju općih pravila o proizvodnji, skladištenju, posjedovanju, prodaji, prijevozu i upotrebi eksploziva) od 23. rujna 1958. (*Belgisch Staatsblad* od 22. prosinca 1958., str. 9075.), u verziji primjenjivoj na glavni postupak (u daljnjem tekstu: Kraljevska uredba od 23. rujna 1958.), propisuje:

„Svaki se eksploziv, u količinama većima od onih koje svatko može posjedovati na temelju članka 265., mora skladištiti u propisno ovlaštenim trgovinama ili mjestima pohrane.”

- 22 Članak 257. te kraljevske uredbe propisuje:

„Prodaja eksploziva, u količinama većima od onih koje pojedinac može posjedovati i koje su navedene u članku 265., može se ostvariti samo ako su ispunjeni sljedeći uvjeti:

1. kupac posjeduje odobrenje za prijevoz kako je predviđeno člankom 72.;
2. kupac posjeduje odobrenje za skladištenje ili privremeno posjedovanje tih proizvoda;
3. kupac ima dokaz da se bavi profesionalnom djelatnošću u području eksploziva, kao što su proizvodnja, preprodaja ili upotreba eksploziva.

Uvjet naveden u točki 2. primjenjuje se isključivo ako je kupljena roba namijenjena skladištenju ili privremenom posjedovanju na belgijskom državnom području.

Prodavač provjerava i pohranjuje sve dokumente koje su kupci podnijeli kako bi dokazali da poštuju obveze iz prvog stavka. Ti će dokumenti u prostorijama u kojima se obavlja prodaja tijekom najviše tri godine biti dostupni službenicima Direction générale Qualité et Sécurité du Service public fédéral Économie, P. M. E., Classes moyennes et Énergie (Glavna uprava za kvalitetu i sigurnost Savezne javne službe za gospodarstvo, MSP-ove, samostalne djelatnosti i energiju) te policijskim i pravosudnim tijelima.”

- 23 U skladu s člankom 260. navedene kraljevske uredbe:

„Prodavači moraju uvijek biti nositelji odobrenja za skladištenje; mogu posjedovati ili prodavati tako male količine samo ako se radi o eksplozivima koji nisu navedeni u članku 261.

Njihovo skladištenje mora biti uređeno i održavano kako je navedeno u članku 251.”

- 24 U članku 261. Kraljevske uredbe od 23. rujna 1958. navodi se:

„Narav i količina eksploziva koje mogu skladištiti prodavači određuju se u svakom slučaju zasebno odlukom o ovlaštenju, ovisno o razini sigurnosti svakog skladišta.

Te proizvode nije moguće posjedovati u količinama većima od:

[...]

2. pirotehnička sredstva za prigodne vatromete i signalizaciju u količini od pedeset kilograma pirotehničkog sastava;

[...]”

25 Članak 265. te kraljevske uredbe propisuje:

„Odobrenje nije potrebno za posjedovanje:

[...]

7. količine pirotehničkih sredstva za prigodne vatromete i signalizaciju u količini od jednog kilograma pirotehničkog sastava;”

26 Članak 300. navedene kraljevske uredbe propisuje:

„Povrede odredbi ove uredbe, osim članka 295., i odluka donesenih na temelju tih odredbi, kao i odredbi odluka o odobrenju, kažnjavaju se kaznama na temelju Zakona od 28. svibnja 1956.”

Glavni postupak i prethodna pitanja

27 Original, društvo sa sjedištem u Olenu (Belgija), obavlja djelatnosti uvoza, trgovine na veliko i distribucije pirotehničkih sredstava. Radi toga ima dva prodajna mjesta u Baarle-Hertogu (Belgija), općini smještenoj djelomično u pokrajini Sjeverni Brabant (Nizozemska), a djelomično kao enklava u općini Baarle-Nassau (Nizozemska). Tim dvama prodajnim mjestima upravlja društvo Van Gennip, čije je sjedište u Baarle-Hertogu. A. ten Velde i A. van der Schoot, dvojica nizozemskih državljana, voditelji su navedenih prodajnih mjesta.

28 Protiv A. ten Veldea i A. van der Schoota te društava Van Gennip i Original pokrenut je kazneni postupak na temelju Kraljevske uredbe od 23. rujna 1958. i Zakona od 28. svibnja 1956. jer su, kao prvo, skladištili pirotehnička sredstva čija je težina u sastavu pirotehničkih sredstava prekoračila najveću težinu koja se nalazi na odobrenjima koja su im izdala belgijska tijela, kao drugo, skladištili pirotehnička sredstva na neovlaštenim mjestima i, kao treće, prodavali pirotehnička sredstva osobama koja nemaju odgovarajuće odobrenje.

29 Iz odluke kojom se upućuje prethodno pitanje najprije proizlazi da A. ten Velde i A. van der Schoot smatraju da je inkriminacija kršenja, kako je predviđena belgijskim zakonodavstvom, suprotna članku 45. Direktive 2013/29 jer taj članak primjenjuje kaznenopravne sankcije samo na teže slučajeve kršenja. Nijedno od njima pripisanih djela ne predstavlja kršenje takve naravi. Openbaar ministerie (Državno odvjetništvo, Belgija) tvrdi, naprotiv, da ta direktiva ostavlja državama članicama mogućnost da izreknu bilo upravne sankcije bilo kaznenopravne sankcije ili te dvije vrste sankcija zajedno.

30 Nadalje, okrivljenici i Državno odvjetništvo ne slažu se u vezi s pitanjem je li obveza istodobnog posjedovanja saveznog odobrenja za eksplozive i regionalnog okolišnog odobrenja u skladu s direktivama 2007/23 i 2013/29 te Direktivom 2006/123.

31 Konačno, A. van der Schoot smatra da je nacionalni propis koji zabranjuje prodaju eksploziva koji sadržavaju više od 1 kilograma (kg) pirotehničkog sastava pojedincima koji nemaju odgovarajuće odobrenje protivan direktivama 2007/23 i 2013/29.

32 U tim je okolnostima rechtbank van eerste aanleg te Antwerpen (Prvostupanjski sud u Antwerpenu, Belgija) odlučio prekinuti postupak i uputiti Sudu sljedeća prethodna pitanja:

- „1. Treba li kao ‚teže slučajeve kršenja‘ u smislu članka 45. [Direktive 2013/29] kvalificirati sljedeće povrede belgijskih odredaba o pirotehničkim sredstvima:
- a) prodaju pirotehničkih proizvoda u količini od 2,666 kg pirotehničkog sastava [...], što čini povredu članka 265. točke 7. i članka 257. [Kraljevske uredbe od 23. rujna 1958.], koji zabranjuje prodaju pirotehničkih proizvoda u količini koja prelazi 1 kg [pirotehničkog sastava], ako potrošač nema upravno odobrenje izdano njemu osobno za posjedovanje veće količine pirotehničkih proizvoda;
 - b) prekoračenje utvrđenih granica pohrane i nepoštovanje mjesta pohrane predviđenih u saveznom odobrenju za pirotehnička sredstva za vatromete, iako je već dodijeljeno regionalno okolišno odobrenje za skladištenje stvarnih dotičnih većih količina na predmetnim mjestima;
 - c) posve privremeno skladištenje vrlo malih količina pirotehničkih sredstava na različitim mjestima na kojima nije posebno odobreno skladištenje, na zemljištu poduzeća za maloprodaju pirotehničkih sredstava koje ima kako savezno odobrenje za pirotehnička sredstva za vatromete tako i regionalno okolišno odobrenje?
2. Protive li se načelu slobodnog kretanja pirotehničkih sredstava u smislu članka 6. stavka 1. [Direktive 2007/23] (sada članak 4. stavak 1. [Direktive 2013/29]), prema potrebi, u vezi s člankom 10. [Direktive 2006/123], nacionalni propisi kojima se mjesta pohrane za pirotehnička sredstva sukladna Direktivi [2007/23] u vezi s maloprodajom podvrgavaju dvostrukom zahtjevu posjedovanja, kao prvo, odobrenja dodijeljenog u okviru propisa o proizvodnji, skladištenju, posjedovanju, prodaji, prijevozu i upotrebi eksploziva i, kao drugo, odobrenja dodijeljenog u okviru propisa o okolišnim odobrenjima za građevine koje narušavaju okoliš, iako ta dva sustava odobrenja u biti imaju isti cilj (preventivnu ocjenu sigurnosnih rizika) i jedan od tih dvaju sustava odobrenja (u ovom slučaju onaj koji se odnosi na eksplozive) predviđa (vrlo) nisku maksimalnu granicu za skladištenje pirotehničkih sredstava za prigodne vatromete (u količini od 50 kg [pirotehničkog sastava], tj. aktivne tvari)?
3. Protive li se načelu slobodnog kretanja pirotehničkih sredstava, kako je predviđeno člankom 4. stavkom [2.] [Direktive 2013/29] [...] i člankom 6. stavkom 2. [Direktive 2007/23] (prema potrebi, u vezi s člancima 34., 35. i 36. UFEU-a) i u vezi s načelom proporcionalnosti, nacionalni propisi kojima se zabranjuje da potrošači posjeduju ili upotrebljavaju odnosno da se njima prodaju pirotehnička sredstva za prigodne vatromete (pirotehnička sredstva za vatromete II. i III. razreda u smislu [Direktive 2007/23]) koja sadržavaju više od 1 kg pirotehničkog sastava?”

O prethodnim pitanjima

Uvodne napomene

- 33 Valja istaknuti da su u pisanim očitovanjima A. ten Velde i A. van der Schoot iznijeli da je nacionalni propis poput onoga u glavnom postupku – koji zabranjuje da potrošači posjeduju ili upotrebljavaju odnosno da im se prodaju pirotehnička sredstva za prigodne vatromete čiji je sadržaj pirotehničkog sastava veći od 1 kg – tehnički propis i, konkretnije, „ostali zahtjev” u smislu članka 1. točke 4. Direktive 98/34. Prema njima, taj je propis, s obzirom na to da ga Kraljevina Belgija nije dostavila Komisiji, nezakonit i neprimjenjiv.
- 34 Na raspravi pred Sudom belgijska vlada je istaknula da navedeni propis predstavlja potrebnu mjeru „kako bi osigurao zaštitu osoba, a osobito radnika, prilikom uporabe proizvoda” u smislu članka 1. posljednjeg stavka Direktive 98/34 i da stoga ta direktiva nije primjenjiva na glavni postupak.

- 35 U tom pogledu iz spisa podnesenog Sudu proizlazi da, iako se predmetnim nacionalnim propisom doista želi zaštititi javna sigurnost, on se, naprotiv, ne odnosi na uporabu pirotehničkih sredstava, nego na njihovu prodaju. Stoga taj propis ne ulazi u područje primjene članka 1. posljednjeg stavka Direktive 98/34.
- 36 S druge strane, preostaje odrediti predstavlja li nacionalni propis koji je predmet glavnog postupka „tehnički propis” u smislu članka 1. točke 11. Direktive 98/34 i je li kao takav podvrgnut obvezi dostavljanja Komisiji na temelju članka 8. stavka 1. te direktive.
- 37 U tom pogledu valja podsjetiti na to da pojam „tehnički propis” obuhvaća četiri kategorije mjera, odnosno, kao prvo, „tehničke specifikacije” u smislu članka 1. točke 3. Direktive 98/34, kao drugo, „ostale zahtjeve”, kako su definirani u članku 1. točki 4. te direktive, kao treće, „propis o uslugama” iz članka 1. točke 5. navedene direktive i, kao četvrto, „zakone i druge propise država članica koji zabranjuju proizvodnju, uvoz, marketing ili korištenje nekog proizvoda ili zabranjuju pružanje ili korištenje neke usluge ili poslovni nastan kao operatera usluga” u smislu članka 1. točke 11. iste direktive (presuda od 13. listopada 2016., M. i S., C-303/15, EU:C:2016:771, t. 18. i navedena sudska praksa).
- 38 Što se tiče, kao prvo, pojma „tehnička specifikacija”, valja podsjetiti na to da on podrazumijeva da se nacionalna mjera odnosi nužno na proizvod ili njegovo pakiranje kao takve i stoga određuje jednu od potrebnih značajki proizvoda, kao što su dimenzije, naziv, sastav i označivanje (presuda od 10. srpnja 2014., Ivansson i dr., C-307/13, EU:C:2014:2058, t. 19. i navedena sudska praksa). No, kako je to istaknuo nezavisni odvjetnik u točki 74. svojeg mišljenja, belgijski propis ne odnosi se na pirotehnička sredstva ili njihovo pakiranje kao takve, tako da taj propis ne određuje jednu od uvjetovanih karakteristika tih proizvoda. Stoga taj propis nije „tehnička specifikacija” u smislu članka 1. točke 3. Direktive 98/34.
- 39 Kao drugo, kada je riječ o kategoriji „ostalih zahtjeva”, valja utvrditi da, kako bi se mogla kvalificirati kao „ostali zahtjev” u smislu članka 1. točke 4. Direktive 98/34, nacionalna mjera mora predstavljati „uvjet” koji može znatno utjecati na sastav ili prirodu proizvoda odnosno njegovu prodaju (presuda od 13. listopada 2016., M. i S., C-303/15, EU:C:2016:771, t. 20. i navedena sudska praksa).
- 40 U tom pogledu valja navesti, poput nezavisnog odvjetnika u točki 76. mišljenja, da belgijski propis podvrgava prodaju pirotehničkih sredstava čiji je sadržaj pirotehničkog sastava veći od 1 kg tomu da kupac mora dobiti odobrenje. Stoga traženo odobrenje nije uvjet nametnut u odnosu na dotični proizvod, nego u odnosu na potencijalne kupce kao i, neizravno, u odnosu na gospodarske subjekte koji prodaju pirotehnička sredstva (vidjeti u tom smislu presude od 21. travnja 2005., Lindberg, C-267/03, EU:C:2005:246, t. 87. i od 13. listopada 2016., M. i S., C-303/15, EU:C:2016:771, t. 29.).
- 41 Slijedi da se predmetni propis iz glavnog postupka ne može smatrati „ostalim zahtjevom” u smislu članka 1. točke 4. Direktive 98/34.
- 42 Što se tiče, kao treće, kategorije „propisa o uslugama”, valja podsjetiti na to da na temelju članka 1. točke 5. Direktive 98/34 takav propis predstavlja zahtjev opće naravi koji se odnosi na pristup uslužnim djelatnostima iz članka 1. točke 2. te iste direktive, a koje označavaju „svak[u] uslug[u] informacijskog društva, to jest svak[u] uslug[u] koja se obično pruža uz naknadu, na daljinu, elektronskim sredstvima te na osobni zahtjev primatelja usluga” (presuda od 4. veljače 2016., Ince, C-336/14, EU:C:2016:72, t. 74.).
- 43 U ovom slučaju valja utvrditi, kao što je to nezavisni odvjetnik istaknuo u točki 73. svojeg mišljenja, da se propis koji je predmet glavnog postupka ne odnosi na usluge informacijskog društva u smislu članka 1. točke 2. Direktive 98/34. Stoga taj propis ne ulazi u kategoriju „propisa o uslugama” informacijskog društva u smislu članka 1. točke 5. te direktive.

- 44 Kada je riječ, kao četvrto, o kategoriji zabrana navedenih u članku 1. točki 11. Direktive 98/34, dovoljno je utvrditi da propis koji je predmet glavnog postupka ne može ulaziti u tu kategoriju jer, kao što je to nezavisni odvjetnik naveo u točki 78. svojeg mišljenja, taj propis ne zabranjuje prodaju pirotehničkih sredstava čiji je sadržaj pirotehničkog sastava veći od 1 kg, nego podređuje tu prodaju uvjetu da kupac ima odobrenje.
- 45 S obzirom na sva prethodna razmatranja, valja smatrati da propis koji je predmet glavnog postupka nije obuhvaćen pojmom „tehnički propis” u smislu Direktive 98/34, koji je podvrgnut obvezi na temelju članka 8. stavka 1. te direktive, a čija je povreda sankcionirana neprimjenjivošću takvog propisa.

Treće pitanje

- 46 Svojim trećim pitanjem, koje valja najprije ispitati, sud koji je uputio zahtjev u biti pita treba li načelo slobodnog kretanja pirotehničkih sredstava – kako je predviđeno, među ostalim, u članku 6. stavku 2. Direktive 2007/23 i u članku 4. stavku 2. Direktive 2013/29, prema potrebi, u vezi s člancima 34. do 36. UFEU-a i u vezi s načelom proporcionalnosti – tumačiti na način da mu se protivi nacionalni propis poput onoga u glavnom postupku, kojim se zabranjuje da potrošači posjeduju ili upotrebljavaju odnosno da im se prodaju pirotehnička sredstva za prigodne vatromete koja sadržavaju više od 1 kg pirotehničkog sastava.
- 47 Kako bi se odgovorilo na to pitanje, najprije valja naglasiti da iz odluke kojom se upućuje prethodno pitanje proizlazi da je protiv A. van der Schoota pokrenut kazneni postupak jer je prodavao pirotehnička sredstva za prigodne vatromete iz razreda II. i III. u smislu Direktive 2007/23 koja sadržavaju više od 1 kg pirotehničkog sastava pojedincu koji ne raspolaže za to potrebnim odobrenjem. Budući da su se te činjenice odvile 23. prosinca 2012. i, posljedično, kao što proizlazi iz članaka 48. i 49. Direktive 2013/29, prije njezina donošenja i stupanja na snagu, na glavni postupak primjenjiva je *ratione temporis* Direktiva 2007/23.
- 48 Zatim valja podsjetiti na to da, sukladno uvodnoj izjavi 2. i članku 1. stavku 1. Direktive 2007/23, ona ima za glavni cilj suzbiti zapreke u trgovini unutar Zajednice koje proizlaze iz razlika u zakonima i drugim propisima država članica koji uređuju stavljanje na tržište njome određenih pirotehničkih sredstava i stoga osigurati slobodno kretanje navedenih proizvoda na unutarnjem tržištu, ujedno jamčeći visoku razinu zaštite ljudskog zdravlja i javne sigurnosti kao i visoku razinu zaštite i sigurnosti i potrošača i profesionalnih korisnika (presuda od 27. listopada 2016., Komisija/Njemačka, C-220/15, EU:C:2016:815, t. 40.).
- 49 Što se tiče slobodnog kretanja pirotehničkih sredstava, članak 6. stavak 1. Direktive 2007/23 predviđa da države članice ne mogu zabraniti, ograničiti ili spriječiti prodaju pirotehničkih sredstava u cijeloj Europskoj uniji, osim ako su mjere koje donose obuhvaćene iznimkama predviđenima u članku 6. stavku 2. navedene direktive ili nadzorom tržišta iz članka 14. stavka 6. iste direktive (presuda od 27. listopada 2016., Komisija/Njemačka, C-220/15, EU:C:2016:815, t. 43.).
- 50 U ovom slučaju, s obzirom na to da se treće pitanje odnosi na tumačenje kako članaka 34. do 36. UFEU-a tako i članka 6. stavka 2. Direktive 2007/23, treba utvrditi da potonja odredba omogućava državama članicama da usvoje nacionalne mjere radi ograničavanja – zbog javnog poretka, sigurnosti ili javne sigurnosti ili zaštite okoliša – korištenja ili prodaje pojedincima određenih kategorija pirotehničkih sredstava za vatromete. Mogućnost koju imaju države članice proizlazi iz činjenice da je, kao što proizlazi iz uvodne izjave 10. te direktive, uporaba pirotehničkih sredstava, posebno za vatromete, podložna izrazito različitim kulturnim običajima i tradicijama u pojedinim državama članicama.

- 51 Budući da pitanje ograničavanja uporabe i prodaje određenih kategorija pirotehničkih sredstava za vatromet stoga ulazi u Direktivu 2007/23, a osobito njezin članak 6. stavak 2., nije potrebno tumačiti članke 34., 35. i 36. UFEU-a.
- 52 Konačno, ne osporava se da nacionalni propis poput onoga u glavnom postupku, koji zabranjuje prodaju pirotehničkih sredstava za prigodne vatromete čiji je sadržaj pirotehničkog sastava veći od 1 kg potrošačima koji nemaju za to potrebno odobrenje, ograničava slobodno kretanje te pirotehničke. No, kako je to precizirano u točki 49. ove presude, na temelju članka 6. stavka 1. Direktive 2007/23, ograničenje slobodnog kretanja pirotehničkih sredstava sukladnih zahtjevima iz te direktive načelno je zabranjeno.
- 53 Međutim, kao što je to navedeno u točki 50. ove presude, takvo se ograničenje može opravdati primjenom članka 6. stavka 2. te direktive iz razloga javnog reda i sigurnosti ili zaštite okoliša.
- 54 U tom pogledu belgijska je vlada na raspravi iznijela da se propisom iz glavnog postupka želi zaštititi javni red i sigurnost i ne može se smatrati očito neproporcionalnim.
- 55 Što se tiče načela proporcionalnosti, ako je u konačnici na sudu koji je uputio zahtjev da prilikom opće ocjene svih mjerodavnih pravnih i činjeničnih okolnosti provjeri da taj nacionalni propis može jamčiti postizanje željenih ciljeva i da ne prekoračuje ono što je nužno da ih se postigne, Sud, koji je pozvan tom sudu dati koristan odgovor, ipak je nadležan dati naznake, koje proizlaze iz spisa kojim raspolaže kao i iz pisanih i usmenih očitovanja koja su podnesena Sudu, koja navedenom sudu mogu omogućiti da donese odluku u konkretnom sporu koji se pred njim vodi.
- 56 Kada je riječ, kao prvo, o sposobnosti nacionalnog zakonodavstva da zaštiti javni red i sigurnost, valja podsjetiti na to da su države članice slobodne odrediti – sukladno svojim nacionalnim potrebama, koje se mogu razlikovati od jedne države članice do druge i ovisno o razdoblju – zahtjeve javnog reda i javne sigurnosti. Stoga su države članice jedine nadležne za održavanje javnog reda i očuvanje unutarnje sigurnosti na svojem teritoriju te raspolažu marginom procjene za određivanje mjera koje mogu dovesti do konkretnih rezultata, s obzirom na posebnost socijalnih konteksta i važnosti koju daju legitimnom cilju u odnosu na pravo Unije (vidjeti u tom smislu presude od 15. lipnja 1999., Heinonen, C-394/97, EU:C:1999:308, t. 43.; od 14. ožujka 2000., Église de scientologie, C-54/99, EU:C:2000:124, t. 17. i od 10. srpnja 2008., Jipa, C-33/07, EU:C:2008:396, t. 23.).
- 57 U tom pogledu valja dodati da, prema ustaljenoj sudskoj praksi Suda, pozivanje na iznimku javnog reda i sigurnosti predstavlja odstupanje od temeljnog načela slobodnog kretanja robe, koje treba shvatiti strogo i čiji doseg države članice ne mogu odrediti jednostrano, bez nadzora institucija Unije (vidjeti analogijom presude od 31. siječnja 2006., Komisija/Španjolska, C-503/03, EU:C:2006:74, t. 45.; od 19. lipnja 2008., Komisija/Luksemburg, C-319/06, EU:C:2008:350, t. 30., i od 13. srpnja 2017., E, C-193/16, EU:C:2017:542, t. 18. i navedenu sudsku praksu).
- 58 Sud je tako precizirao da pojam javnog reda pretpostavlja u svakom slučaju postojanje, izvan remećenja društvenog reda koji izaziva svaka povreda zakona, stvarnu, aktualnu i dovoljno ozbiljnu prijetnju koja utječe na temeljni interes društva (vidjeti analogijom presude od 31. siječnja 2006., Komisija/Španjolska, C-503/03, EU:C:2006:74, t. 46.; od 19. lipnja 2008., Komisija/Luksemburg, C-319/06, EU:C:2008:350, t. 50. i od 17. studenoga 2011., Aladzov, C-434/10, EU:C:2011:750, t. 35.).
- 59 U ovom slučaju treba utvrditi da su, kao što je to nezavisni odvjetnik iznio u točki 88. svojeg mišljenja, pirotehnička sredstva opasne stvari koje mogu, osobito u pogledu proizvoda čiji je sadržaj pirotehničkog sastava veći od 1 kg, naštetiti sigurnosti osoba. Također je pravilno istaknuto da su ta sredstva, zbog svoje prirode i, ovisno o okolnostima u kojima ih se koristi, mogla uznemiriti javni red.

- 60 Stoga činjenica da se prodaja pojedincima pirotehničkih sredstava čiji je sadržaj pirotehničkog sastava veći od 1 kg podvrgava tome da ti pojedinci dobiju odobrenje može spriječiti povredu javnog reda i sigurnosti ako taj propis omogućava nadzor i, prema potrebi, ograničenje količine pirotehničkog sadržaja koji posjeduje neka osoba. Posljedično, navedeni propis može zaštititi javni red i sigurnost.
- 61 Kada je riječ, kao drugo, o pitanju prekoračuje li nacionalni propis ono što je nužno kako bi zaštitio zadane ciljeve, valja podsjetiti na to da članak 6. stavak 2. Direktive 2007/23 dodjeljuje državama članicama široku marginu prosudbe u pogledu mjera koje one mogu donositi kako bi jamčile javni red ili sigurnost ili zaštitu okoliša. Među tim mjerama koje se mogu odnositi kako na posjedovanje tako i na uporabu i prodaju određenih pirotehničkih proizvoda, nalaze se mjere zabrane i mjere ograničavanja.
- 62 U ovom slučaju iz spisa kojim Sud raspolaže proizlazi da predmetni nacionalni propis ne predviđa apsolutnu zabranu prodaje pirotehničkih sredstava, nego je samo podvrgava uvjetu da potrošač raspolaže prethodnim odobrenjem kada kupuje pirotehnička sredstva za prigodne vatromete i signalizaciju čiji je sadržaj pirotehničkog sastava veći od 1 kg.
- 63 Slijedi da taj nacionalni propis ograničava prodaju određenih pirotehničkih sredstava potrošačima.
- 64 Nadalje, kao što je to nezavisni odvjetnik iznio u točki 97. svojeg mišljenja, manje ograničavajuće mjere, poput registracije nakon kupnje proizvoda koji sadržavaju određenu količinu pirotehničkog sadržaja, ne djeluju dovoljno učinkovito kako bi se zaštitili temeljni interesi na koje se poziva belgijska vlada. Takva formalnost, doduše, omogućava određivanje količine pirotehničkog sadržaja koji je potrošač kupio, ali ne omogućava utjecanje na količinu koju može kupiti ni, posljedično, dovoljno učinkovitu borbu protiv predmetnih povreda temeljnih interesa. Posljedično, ne čini se da nacionalni propis iz glavnog postupka prekoračuje ono što je nužno kako bi se zaštitili javni red i sigurnost.
- 65 S obzirom na prethodna razmatranja, na treće pitanje valja odgovoriti da načelo slobodnog kretanja pirotehničkih sredstava, kako je predviđeno osobito člankom 6. stavkom 2. Direktive 2007/23, treba tumačiti na način da mu nije protivan nacionalni propis, poput onog u glavnom postupku, koji zabranjuje to da potrošači posjeduju ili upotrebljavaju odnosno da im se prodaju pirotehnička sredstva za prigodne vatromete koja sadržavaju više od 1 kg pirotehničkog sastava, ako taj propis može jamčiti javni poredak i sigurnost i ne prekoračuje ono što je nužno kako bi se zaštitili temeljni interesi, što je na sudu koji je uputio zahtjev da provjeri.

Drugo pitanje

- 66 Svojim drugim pitanjem sud koji je uputio zahtjev pita treba li načelo slobodnog kretanja pirotehničkih sredstava, kako je predviđeno u članku 6. stavku 1. Direktive 2007/23, u vezi s, prema potrebi, člankom 10. Direktive 2006/123, tumačiti na način da mu nije protivan nacionalni propis, poput onog u glavnom postupku, koji skladištenje pirotehničkih sredstava sukladnih Direktivi 2007/23 i namijenjenih trgovini na malo podvrgava dobivanju dvostrukog odobrenja, odnosno saveznom odobrenju za eksplozive i regionalnom okolišnom odobrenju, iako ta dva sustava odobrenja imaju isti cilj, u ovom slučaju sprečavanje rizika za sigurnost, a prvi od tih dvaju sustava određuje vrlo nisku najvišu granicu za skladištenje pirotehničkih sredstava za prigodne vatromete.
- 67 Kako bi se dao koristan odgovor sudu koji je uputio zahtjev, kao prvo valja precizirati da nacionalni propis poput onoga u glavnom postupku nije obuhvaćen područjem primjene *ratione materiae* Direktive 2007/23.

- 68 Naime, kao što je to nezavisni odvjetnik iznio u točki 47. svojeg mišljenja, iz uvodne izjave 4. te direktive i njezina članka 14. stavka 1. proizlazi da skladištenje ulazi u područje primjene te direktive samo u mjeri u kojoj uvjeti u kojima su predmetna pirotehnička sredstva skladištena ne smiju dovesti u pitanje usklađenost s temeljnim sigurnosnim zahtjevima iz navedene direktive.
- 69 No nacionalni propis poput onoga u glavnom postupku, koji podvrgava skladištenje pirotehničkih sredstava sukladnih Direktivi 2007/23 i namijenjenih maloprodaji dobivanju dvostrukog odobrenja, ne može imati utjecaj na usklađenost tih sredstava s takvim zahtjevima.
- 70 Kao drugo, valja odrediti ulazi li nacionalni propis koji je predmet glavnog postupka u područje primjene *ratione materiae* Direktive 2006/123.
- 71 U tom pogledu valja podsjetiti na to da se Direktiva 2006/123, sukladno svojem članku 2. stavku 1., primjenjuje na usluge koje obavljaju pružatelji s poslovnim nastanom u državi članici, pri čemu su isključene djelatnosti i područja iz njezina članka 2. stavaka 2. i 3.
- 72 No u ovom slučaju nesporno je da se nacionalni propis koji je predmet glavnog postupka ne odnosi na djelatnost iz članka 2. stavka 2. Direktive 2006/123 i ne odnosi se na pitanje poreza.
- 73 Osim toga, u skladu s njezinim člankom 4. točkom 1., „usluga” za potrebe te direktive označava svaku samostalnu gospodarsku djelatnost koja se obično obavlja za naknadu, kako je to spomenuto u članku 57. UFEU-a. Štoviše, uvodna izjava 76. navedene direktive pojašnjava da se ograničenja zabranjena na temelju odredbe o slobodi pružanja usluga odnose na zahtjeve koji se primjenjuju na pristup uslužnim djelatnostima ili njihovo izvođenje, a ne one koji se primjenjuju na robu kao takvu.
- 74 Kao što je to nezavisni odvjetnik iznio u točki 49. svojeg mišljenja, iako se nacionalni propis formalno odnosi na skladištenje pirotehničkih sredstava, a ne na pristup djelatnosti maloprodaje tim sredstvima ili obavljanje te djelatnosti, skladištenje pirotehničkih sredstava namijenjenih prodaji za prodavače poput onih u glavnom postupku predstavlja nužan preduvjet za tu djelatnost maloprodaje.
- 75 Naime, kao što je to iznio nezavisni odvjetnik u točki 50. svojeg mišljenja, s jedne strane, taj nacionalni propis odnosi se na „prodavače” i stoga na skladištenje radi prodaje. S druge strane, činjenica da se u okviru djelatnosti maloprodaje podvrgava odobrenju posjedovanje pirotehničkih sredstava za prigodne vatromete čiji je sadržaj pirotehničkog sastava veći od određene količine nesumnjivo utječe na pristup toj djelatnosti i njezino izvođenje.
- 76 Nadalje, Sud je već pojasnio da djelatnost maloprodaje proizvoda predstavlja „uslugu” u smislu članka 4. točke 1. Direktive 2006/123 (vidjeti u tom smislu presudu od 30. siječnja 2018., X i Visser, C-360/15 i C-31/16, EU:C:2018:44, t. 91. i 97.).
- 77 U tim okolnostima valja smatrati da nacionalni propis koji je predmet glavnog postupka, koji podvrgava skladištenje pirotehničkih sredstava namijenjenih maloprodaji dobivanju dvostrukog odobrenja, ulazi u područje primjene Direktive 2006/123.
- 78 Budući da u predmetu iz glavnog postupka sud koji je uputio zahtjev izražava sumnje u pogledu sukladnosti navedenog propisa s člankom 10. Direktive 2006/123, zato što podvrgava skladištenje pirotehničkih sredstava sukladnih Direktivi 2007/23 i namijenjenih maloprodaji dobivanju takvog dvostrukog odobrenja, valja precizirati, s jedne strane, da, kao što je to nezavisni odvjetnik iznio u točki 59. svojeg mišljenja, obveza raspolagati ujedno i saveznim odobrenjem za eksplozive i regionalnim okolišnim odobrenjem ne može sama po sebi predstavljati razlog nesukladnosti s Direktivom 2006/123, s obzirom na to da, na temelju članka 10. stavka 7. te direktive, potonji članak ne može dovesti u pitanje „raspodjelu nadležnosti, na lokalnoj ili regionalnoj razini, tijela država članica za dodjelu ovlaštenja”.

- 79 S druge strane, treba odrediti uvjete dodjele tih dvaju sustava odobrenja koja odgovaraju posebnim obvezama određenima u članku 10. stavku 2. Direktive 2006/123.
- 80 Na temelju te odredbe, uvjeti dodjele odobrenja ne smiju biti diskriminatorni, moraju biti opravdani važnim razlogom u općem interesu i proporcionalni tom cilju, što podrazumijeva da moraju biti u mogućnosti jamčiti ostvarenje navedenog cilja i da ne prelaze ono što je nužno za njegovo postizanje (vidjeti u tom smislu presudu od 1. listopada 2015., *Trijber i Harmsen*, C-340/14 i C-341/14, EU:C:2015:641, t. 70.). Štoviše, ta odredba zahtijeva da ti uvjeti dodjele budu jasni i nedvoznačni, objektivni, transparentni, dostupni i unaprijed javno objavljeni.
- 81 Prema ustaljenoj sudskoj praksi, u konačnici je na nacionalnom sudu, koji je jedini nadležan za ocjenjivanje činjenica u postupku koji se pred njim vodi, da odredi udovoljava li mjera zahtjevima navedenima u točki 80. ove presude. Međutim, Sud, koji je pozvan dati koristan odgovor tom sudu, nadležan je dati upute koje se temelje na spisu u glavnom postupku kao i pisanim i usmenim očitovanjima koja su podnesena Sudu, kako bi mu omogućio da donese odluku (vidjeti presude od 1. listopada 2015., *Trijber i Harmsen*, C-340/14 i C-341/14, EU:C:2015:641, t. 55.; od 15. listopada 2015., *Grupo Itevelesa i dr.*, C-168/14, EU:C:2015:685, t. 77. i od 30. siječnja 2018., *X i Visser*, C-360/15 i C-31/16, EU:C:2018:44, t. 56. i navedenu sudsku praksu).
- 82 U ovom slučaju, kao prvo, iz podataka kojima Sud raspolaže proizlazi da su uvjeti dodjele dvaju predmetnih sustava odobrenja opravdani važnim razlozima u općem interesu, odnosno zaštitom javne sigurnosti i zdravlja kada je riječ o saveznom odobrenju i zaštitom okoliša kada je riječ o regionalnom odobrenju.
- 83 Stoga, kao što je to iznijela belgijska vlada na raspravi, drugo se pitanje temelji na pogrešnoj pretpostavci jer iznosi da dva predmetna sustava odobrenja idu za istim ciljem.
- 84 Kao drugo, nesporno je da su uvjeti dodjele tih sustava odobrenja unaprijed objavljeni, zbog objave saveznog i regionalnog zakonodavstva, te su stoga transparentni i dostupni.
- 85 Kao treće, ne može se valjano tvrditi da ti uvjeti ne poštuju kriterij jasnoće i nedvoznačnosti, naveden u članku 10. stavku 2. točki (d) Direktive 2006/123, zbog okolnosti da se dva sustava odobrenja preklapaju. Naime, kao prvo, taj kriterij odnosi se na potrebu da se uvjeti odobrenja učine lako razumljivima za sve, izbjegavajući svaki dvoznačan sadržaj. Nadalje, kao što je to već navedeno u točki 82. ove presude, tim dvama sustavima odobrenja žele se zaštititi različiti javni interesi. Konačno, na raspravi je belgijska vlada iznijela da je dobivanje svakog od tih odobrenja podvrgnuto različitim preciznim uvjetima.
- 86 Stoga su, pod uvjetom provjere koju treba izvršiti sud koji je uputio zahtjev, uvjeti dodjele dvaju sustava odobrenja koji su predmet glavnog postupka jasni i nedvoznačni.
- 87 Kao četvrto, spis koji je podnesen Sudu ne omogućuje ocjenu jesu li uvjeti dodjele sustava odobrenja koji su predmet glavnog postupka proporcionalni i objektivni. Stoga je na sudu koji je uputio zahtjev da izvrši tu provjeru. U okviru nadzora proporcionalnosti postavljenih uvjeta, sud koji je uputio zahtjev trebao bi osobito provjeriti može li granica od 50 kg pirotehničkog sadržaja, predviđena sustavom saveznog odobrenja, jamčiti ostvarenje željenog cilja i prelazi li ono što je nužno kako bi ga se postiglo.
- 88 S obzirom na prethodna razmatranja, na drugo pitanje valja odgovoriti da članak 10. Direktive 2006/123 treba tumačiti na način da mu se ne protivi nacionalni propis, poput onog u glavnom postupku, koji skladištenje pirotehničkih sredstava sukladnih Direktivi 2007/23 i namijenjenih maloprodaji podvrgava dvostrukom odobrenju, odnosno saveznom odobrenju za eksplozive i regionalnom okolišnom odobrenju, ako su ispunjeni svi uvjeti iz članka 10. stavka 2. te direktive, što je na sudu koji je uputio zahtjev da provjeri.

Prvo pitanje

- 89 Prvim pitanjem, koje valja ispitati kao posljednje, sud koji je uputio zahtjev u biti pita jesu li povrede zbog kojih je protiv osumnjičenika iz glavnog postupka pokrenut postupak „teži slučajevi kršenja” u smislu članka 45. Direktive 2013/29, tako da im se mogu izreći kaznenopravne sankcije.
- 90 Iz spisa podnesenog Sudu proizlazi da su se činjenice zbog kojih je pokrenut postupak protiv osumnjičenika u glavnom postupku odvile između 22. studenoga 2010. i 27. siječnja 2013. No, s obzirom na to da te činjenice prethode stupanju na snagu Direktive 2013/29, ona nije primjenjiva *ratione temporis* na glavni postupak. Navedene činjenice ulaze stoga u područje primjene Direktive 2007/23.
- 91 Osim toga, dvije povrede navedene u sklopu prvog pitanja odnose se na povrede odobrenja izdanih na temelju belgijskog propisa koji predviđa sustav dvostrukog odobrenja za skladištenje pirotehničkih sredstava radi njihove prodaje. Kao što je to navedeno u točkama 67. i 77. ove presude, taj propis ne ulazi u područje primjene *ratione materiae* Direktive 2007/23, već u područje primjene Direktive 2006/123.
- 92 Stoga je u ovom slučaju samo inkriminacija povrede koja se tiče prodaje pirotehničkih sredstava koja sadržavaju više od 1 kg pirotehničkog sastava potrošačima koji nemaju za to odgovarajuća odobrenja donesena na temelju nacionalnih odredbi koje ulaze u materijalno i vremensko područje primjene Direktive 2007/23.
- 93 Međutim, treba podsjetiti na to da, iako je sud koji je uputio zahtjev formalno ograničio svoje pitanje na tumačenje članka 45. Direktive 2013/29, takva okolnost ne predstavlja prepreku da mu Sud da sve elemente tumačenja prava Unije koji mogu biti korisni za presudu u predmetu koji se pred njim vodi, neovisno o tome odnosi li se na to sadržaj navedenih pitanja tog suda (vidjeti analogijom presudu od 28. veljače 2018., MA. T. I. SUD i Duemme SGR, C-523/16 i C-536/16, EU:C:2018:122, t. 41. i navedenu sudsku praksu).
- 94 U tim okolnostima prvo pitanje valja shvatiti na način da se želi doznati, s jedne strane, treba li članak 20. Direktive 2007/23 tumačiti na način da državama članicama omogućava izricati kaznenopravne sankcije i, s druge strane, treba li Direktivu 2006/123 tumačiti na način da državama članicama omogućava predvidjeti kaznenopravne sankcije u slučaju povrede nacionalnog propisa poput onoga u glavnom postupku, koji skladištenje pirotehničkih sredstava sukladnih Direktivi 2007/23 i namijenjenih maloprodaji podvrgava dobivanju dvostrukog odobrenja.
- 95 Što se tiče, kao prvo, tumačenja članka 20. Direktive 2007/23, valja podsjetiti na to da taj članak ne određuje ni inkriminacije ni primjenjive sankcije, nego samo navodi da države članice imaju obvezu predvidjeti takve sankcije.
- 96 Kao što je to nezavisni odvjetnik iznio u točki 37. svojeg mišljenja, s obzirom na to da taj članak ne pojašnjava narav sankcija koje države članice moraju propisati, već predviđa da one moraju biti učinkovite, razmjerne i odvraćajuće, iz teksta tog članka proizlazi da države članice zadržavaju mogućnost odrediti narav primjenjivih sankcija, a stoga mogu i propisati kaznenopravne sankcije za povredu nacionalnih odredbi donesenih u skladu s Direktivom 2007/23, pod uvjetom da te sankcije budu učinkovite, razmjerne i odvraćajuće.
- 97 Iz toga slijedi, s jedne strane, da se kaznenopravne sankcije mogu izreći u slučaju povrede nacionalnih odredbi koje ulaze u područje primjene Direktive 2007/23. No, kao što je to navedeno u točkama 91. i 92. ove presude, samo kaznena inkriminacija prodaje pirotehničkih sredstava, kako je predviđena nacionalnim propisom, ulazi u područje primjene *ratione materiae* i *ratione temporis* Direktive 2007/23, pri čemu su kaznene inkriminacije u vezi sa skladištenjem tih sredstava radi njihove prodaje, kako su predviđene sustavom dvostrukog odobrenja, uređene Direktivom 2006/123.

- 98 Iz toga slijedi, s druge strane, da, iako članak 20. Direktive 2007/23, za razliku od članka 45. Direktive 2013/29, nije izričito predviđao da države članice mogu donijeti kaznenopravne sankcije za teže slučajeve kršenja, ta odredba nije isključivala tu mogućnost. Stoga se članak 45. ne može smatrati kao *lex mitior*.
- 99 Također valja podsjetiti na to da je na nacionalnom sudu da provjeri jesu li primjenjive sankcije učinkovite, razmjerne i odvraćajuće. U okviru provjere proporcionalnosti tih sankcija, na nacionalnom je sudu da uzme u obzir ozbiljnost povrede (vidjeti analogijom presudu od 9. veljače 2012., Urbán, C-210/10, EU:C:2012:64, t. 41. i 44.).
- 100 Kada je riječ, kao drugo, o tumačenju Direktive 2006/123, valja istaknuti da, na temelju njezina članka 1. stavka 5., ona utječe na pravila kaznenog prava država članica samo ako ona nemaju za učinak zaobilaženje pravila iznesenih u navedenoj direktivi.
- 101 Stoga države članice mogu predvidjeti kaznenopravne sankcije u slučaju povrede nacionalnog propisa poput onog u glavnom postupku, koji podvrgava skladištenje pirotehničkih sredstava sukladnih Direktivi 2007/23 i namijenjenih maloprodaji dobivanju dvostrukog odobrenja, pod uvjetom da nacionalna pravila kaznenog prava nemaju za učinak zaobilaženje pravila Direktive 2006/123.
- 102 S obzirom na sva prethodna razmatranja, na prvo pitanje valja odgovoriti da članak 20. Direktive 2007/23 i članak 1. stavak 5. Direktive 2006/123 treba tumačiti na način da države članice mogu donositi kaznenopravne sankcije ako su, kada je riječ o Direktivi 2007/23, te sankcije učinkovite, razmjerne i odvraćajuće i ako, kada je riječ o Direktivi 2006/123, ta nacionalna pravila kaznenog prava nemaju za učinak zaobilaženje pravila te iste direktive.

Troškovi

- 103 Budući da ovaj postupak ima značaj prethodnog pitanja za stranke glavnog postupka pred sudom koji je uputio zahtjev, na tom je sudu da odluči o troškovima postupka. Troškovi podnošenja očitovanja Sudu, koji nisu troškovi spomenutih stranaka, ne nadoknađuju se.

Slijedom navedenog, Sud (peto vijeće) odlučuje:

- 1. Načelo slobodnog kretanja pirotehničkih sredstava, kako je predviđeno osobito člankom 6. stavkom 2. Direktive 2007/23/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 23. svibnja 2007. o stavljanju na tržište pirotehničkih sredstava, treba tumačiti na način da mu nije protivan nacionalni propis, poput onog u glavnom postupku, koji zabranjuje to da potrošači posjeduju ili upotrebljavaju odnosno da im se prodaju pirotehnička sredstva za prigodne vatromete koja sadržavaju više od 1 kilograma pirotehničkog sastava, ako taj propis može jamčiti javni poredak i sigurnost i ne prekoračuje ono što je nužno kako bi se zaštitili temeljni interesi, što je na sudu koji je uputio zahtjev da provjeri.**
- 2. Članak 10. Direktive 2006/123/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 12. prosinca 2006. o uslugama na unutarnjem tržištu treba tumačiti na način da mu se ne protivi nacionalni propis poput onog u glavnom postupku, koji skladištenje pirotehničkih sredstava sukladnih Direktivi 2007/23 i namijenjenih maloprodaji podvrgava dvostrukom odobrenju, odnosno saveznom odobrenju za eksplozive i regionalnom okolišnom odobrenju, ako su ispunjeni svi uvjeti iz članka 10. stavka 2. te direktive, što je na sudu koji je uputio zahtjev da provjeri.**
- 3. Članak 20. Direktive 2007/23 i članak 1. stavak 5. Direktive 2006/123 treba tumačiti na način da države članice mogu donositi kaznene sankcije ako su, kada je riječ o Direktivi 2007/23, te sankcije učinkovite, razmjerne i odvraćajuće i ako, kada je riječ o Direktivi 2006/123, ta nacionalna pravila kaznenog prava nemaju za učinak zaobilaženje pravila te iste direktive.**

Potpisi