



Zbiór Orzeczeń

OPINIA RZECZNIKA GENERALNEGO
MICHAŁA BOBKĄ
przedstawiona w dniu 7 lipca 2016 r.¹

Sprawa C-220/15

**Komisja Europejska
przeciwko**

Republice Federalnej Niemiec

Uchybienie zobowiązaniom państwa członkowskiego — Swobodny przepływ towarów — Dyrektywa 2007/23/WE — Wprowadzenie do obrotu wyrobów pirotechnicznych — Definicja „wprowadzenia do obrotu” — Objęcie wyrobów pirotechnicznych noszących oznakowanie CE procedurą zgłoszenia do organu krajowego — Uprawnienia organów krajowych do kontroli i, jeżeli to konieczne, do zmiany instrukcji użytkowania

I – Wprowadzenie

1. W przedmiotowej sprawie Komisja Europejska wniosła do Trybunału na podstawie art. 258 TFUE skargę o stwierdzenie naruszenia przez Republikę Federalną Niemiec art. 6 ust. 1 dyrektywy 2007/23/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 maja 2007 r. w sprawie wprowadzania do obrotu wyrobów pirotechnicznych².
2. Przepisy prawa krajowego będące przedmiotem skargi o stwierdzenie naruszenia zobowiązują producentów i importerów do zgłaszania wyrobów pirotechnicznych w Bundesanstalt für Materialforschung und -prüfung (federalnym instytucie badania i kontroli materiałów, zwanym dalej „BAM”) w celu uzyskania numeru identyfikacyjnego. Przepisy te przyznają również BAM uprawnienia do kontroli i, jeżeli to konieczne, do zmiany instrukcji użytkowania takich wyrobów.
3. Sprawa ta posiada kilka warstw. Pod warstwą raczej techniczną znajduje się jeszcze inna, bardziej ogólna warstwa, mająca szersze implikacje: czy państwu członkowskiemu można zarzucić brak „reinterpretacji” – do celów wdrożenia na poziomie krajowym – jednoznacznego brzmienia dyrektywy w przypadku, gdy to jednoznaczne brzmienie wydaje się budzić wątpliwości w kontekście ogólnego celu tej dyrektywy?

1 — Język oryginału: angielski.

2 — Dz.U. 2007, L 154, s. 1.

II – Ramy prawne

A – Prawo Unii

4. Zgodnie z art. 1 ust. 1 dyrektywy 2007/23 „[n]iniejsza dyrektywa ustanawia przepisy opracowane w celu osiągnięcia swobodnego przepływu wyrobów pirotechnicznych na rynku wewnętrznym oraz ma na celu zapewnienie wysokiego poziomu ochrony ludzkiego zdrowia, bezpieczeństwa publicznego oraz ochrony i bezpieczeństwa konsumentów, przy uwzględnieniu odpowiednich aspektów związanych z ochroną środowiska”.

5. Artykuł 2 ust. 2 dyrektywy 2007/23 stanowi, że do celów tej dyrektywy: „[...] »wprowadzenie do obrotu« oznacza pierwsze, odpłatne lub nieodpłatne, udostępnienie na rynku wspólnotowym określonego produktu w celu jego dystrybucji lub wykorzystania. Wyroby pirotechniczne widowiskowe wytworzone przez producenta na użytek własny nie są uznawane za wprowadzane do obrotu, jeżeli państwo członkowskie zatwierdza ich użycie na swoim terytorium”.

6. Artykuł 6 dyrektywy 2007/23, zatytułowany „Swobodny przepływ”, stanowi:

„1. Państwa członkowskie nie zabraniają, nie ograniczają ani nie utrudniają wprowadzania do obrotu wyrobów pirotechnicznych spełniających wymagania niniejszej dyrektywy.

2. Przepisy niniejszej dyrektywy nie uniemożliwiają państwom członkowskim przyjęcia środków uzasadnionych względami porządku publicznego, bezpieczeństwa lub ochrony środowiska, służących zakazowi lub ograniczeniu posiadania, korzystania z lub sprzedaży ludności wyrobów pirotechnicznych widowiskowych klasy 2 i 3, wyrobów pirotechnicznych przeznaczonych do użytku teatralnego i innych wyrobów pirotechnicznych.

[...]”.

7. Artykuł 14 dyrektywy 2007/23, zatytułowany „Nadzór rynku”, stanowi, że:

„1. Państwa członkowskie przyjmują wszelkie odpowiednie środki w celu zapewnienia, by wyroby pirotechniczne mogły zostać wprowadzone do obrotu tylko wówczas, gdy odpowiednio przechowywane i wykorzystywane zgodnie z przeznaczeniem nie będą zagrażały zdrowiu i bezpieczeństwu osób.

2. Państwa członkowskie przeprowadzają regularne kontrole wyrobów pirotechnicznych przy ich wprowadzaniu na terytorium Wspólnoty oraz w miejscach ich przechowywania i produkcji.

[...]

4. Państwa członkowskie organizują i przeprowadzają odpowiedni nadzór wyrobów wprowadzonych do obrotu, biorąc odpowiednio pod uwagę założenia zgodności wyrobów noszących oznakowanie CE.

[...]

6. W przypadku stwierdzenia przez państwo członkowskie, że wyrób pirotechniczny noszący oznakowanie CE, posiadający deklarację zgodności WE i używany zgodnie z przeznaczeniem może zagrozić zdrowiu i bezpieczeństwu osób, przyjmuje ono wszelkie stosowne środki tymczasowe w celu wycofania tego wyrobu z rynku, uniemożliwienia jego wprowadzenia do obrotu bądź ograniczenia jego swobodnego przepływu. Państwo członkowskie powiadamia o tym Komisję i inne państwa członkowskie.

[...]”.

B – *Prawo niemieckie*

8. Paragraf 6 Erste Verordnung Zum Sprengstoffgesetz (pierwszego rozporządzenia wykonawczego do ustawy o materiałach wybuchowych³, zwanego dalej „1.SprengV”⁴) stanowi, że:

„(4) Producent lub importer dokonuje zgłoszenia materiałów wybuchowych i wyrobów pirotechnicznych w [BAM] przed ich pierwszym użyciem objętym zakresem zastosowania ustawy. Zgłoszenie zawiera:

[...]

2. instrukcje wymagane w pkt 3 lit. h) załącznika I do dyrektywy 2007/23/WE w sprawie wyrobów pirotechnicznych.

[BAM] nadaje numer identyfikacyjny będący potwierdzeniem zgłoszenia. Numer identyfikacyjny umieszcza się w instrukcjach. W celu zapobieżenia zagrożeniu dla życia i zdrowia pracowników i osób trzecich lub zagrożenia dla mienia [BAM] może zawęzić lub uzupełnić treść instrukcji użytkownika sporządzonej przez producenta; dopuszczalne jest dalsze zawężenie lub uzupełnienie. Zdanie czwarte nie ma zastosowania do wyrobów pirotechnicznych przeznaczonych do pojazdów ani do wyrobów pirotechnicznych widowiskowych klasy 1 i 4, jeżeli numer identyfikacyjny figuruje w wykazach prowadzonych na podstawie § 13 ust. 1 pkt 3”.

9. W upoważnieniu szczególnym z dnia 11 marca 2014 r. w sprawie oznakowania wyrobów pirotechnicznych⁵ BAM udzielił z urzędu ogólnego odstępstwa od przepisów w sprawie obowiązku oznakowania przewidzianego w § 14 ust. 1. SprengV w związku z § 6 ust. 4 1. SprengV. Zgodnie z treścią upoważnienia „w drodze odstępstwa od § 6 ust. 4 zdanie trzecie 1. SprengV, w odniesieniu do wyrobów pirotechnicznych w rozumieniu dyrektywy 2007/23 nie wymaga się umieszczenia numeru identyfikacyjnego w instrukcji”.

III – Postępowanie poprzedzające wniesienie skargi

10. W toku kontroli stosowania dyrektywy 2007/23 przeprowadzonej w 2011 r. Komisja ustaliła, że w Niemczech istnieje procedura zgłoszenia. Po wymianie pism w ramach procedury EU Pilot (3631/12/ENTR), w dniu 25 stycznia 2013 r. Komisja skierowała do Republiki Federalnej Niemiec wezwanie do usunięcia uchybienia.

11. W treści wezwania Komisja stwierdziła, że § 6 ust. 4 1.SprengV jest niezgodny z art. 6 ust. 1 dyrektywy 2007/23 zasadniczo z dwóch powodów. Po pierwsze, § 6 ust. 4 1.SprengV nakłada na producentów i importerów obowiązek zgłaszania wyrobów pirotechnicznych w BAM w celu uzyskania numeru identyfikacyjnego oraz umieszczenia tego numeru identyfikacyjnego w instrukcji użytkownika. Po drugie, BAM uzyskał uprawnienia do kontroli i, jeżeli to konieczne, zmiany instrukcji użytkownika takich wyrobów. Zdaniem Komisji wymogi te wykraczają poza unormowania przewidziane w dyrektywie 2007/23. Stąd też mogą pociągać za sobą niedopuszczalne ograniczenie swobodnego przepływu wyrobów pirotechnicznych, które zostały już poddane ocenie zgodności w innym państwie członkowskim.

3 — Ustawa o materiałach wybuchowych w wersji opublikowanej w dniu 10 września 2002 r. (BGBl. I, s. 3518), zmieniona art. 4 ust. 67 ustawy z dnia 7 sierpnia 2013 r. (BGBl. I, s. 3154, zwanej dalej „SprengG”).

4 — W wersji opublikowanej w dniu 31 stycznia 1991 r. (BGBl.I, s. 169), zmienionej art. 20 ustawy z dnia 25 lipca 2013 r. (BGBl. I, s. 2749).

5 — Bekanntmachung, Ausnahmewilligung Nr. 2–0615/14 zur Kennzeichnung von pyrotechnischen Gegenständen, opublikowane w Federalnym Dzienniku Ustaw AT, B6, s. 1 w dniu 27 marca 2014 r.

12. W piśmie z dnia 21 marca 2013 r. Republika Federalna Niemiec zaprzeczyła temu, że jakoby miało miejsce naruszenie dyrektywy 2007/23.

13. W piśmie z dnia 23 stycznia 2014 r. Komisja skierowała do Republiki Federalnej Niemiec uzasadnioną opinię, w której uznała, że to państwo członkowskie uchybiło zobowiązaniom ciążącym na nim na podstawie art. 6 ust. 1 dyrektywy 2007/23 z wyżej wymienionych powodów. Republika Federalna Niemiec odpowiedziała pismami z dnia 20 marca i 2 kwietnia 2014 r. W swojej odpowiedzi Republika Federalna Niemiec stwierdziła, że na podstawie odstępstwa wprowadzonego przez BAM w dniu 11 marca 2014 r. obowiązek umieszczenia w instrukcji użytkowania numeru identyfikacyjnego nadanego przez BAM nie ma zastosowania od dnia 27 marca 2014 r. Komisja uwzględniła tę zmianę w swojej skardze, ale utrzymuje, że nie usuwa to pozostałych naruszeń art. 6 ust. 1 dyrektywy 2007/23 wskazanych w uzasadnionej opinii. Dlatego Komisja postanowiła wnieść niniejszą skargę na podstawie art. 258 TFUE.

IV – Postępowanie przed Trybunałem i żądania stron

14. W skardze złożonej w dniu 12 maja 2015 r. Komisja wnosi do Trybunału o:

- stwierdzenie, że Republika Federalna Niemiec uchybiła zobowiązaniom wynikającym z art. 6 ust. 1 dyrektywy 2007/23, wprowadzając, ponad wymogi przewidziane dyrektywą, pomimo wcześniejszego uzyskania przez wyroby pirotechniczne pomyślnej oceny zgodności: (i) obowiązek objęcia tych wyrobów przed ich wprowadzeniem do obrotu procedurą przewidzianą w § 6 ust. 4 1.SprengV; oraz (ii) na mocy § 6 ust. 4 zdanie piąte 1.SprengV uprawnienie BAM do kontroli i w razie potrzeby do zmiany instrukcji użytkowania każdego z wyrobów pirotechnicznych; oraz
- obciążenie Niemiec kosztami postępowania.

15. Niemcy wnoszą do Trybunału o:

- oddalenie skargi Komisji; oraz
- obciążenie Komisji kosztami postępowania.

16. Komisja oraz Republika Federalna Niemiec przedłożyły swoje pisemne uwagi. Obie strony złożyły również ustne oświadczenia na rozprawie, która miała miejsce w dniu 27 kwietnia 2016 r.

V – Analiza

A – Zarzut nieprzestrzegania art. 6 ust. 1 dyrektywy 2007/23 oraz pojęcie „wprowadzenia do obrotu”

1. Przedmiot skargi

17. Niniejsza sprawa dotyczy skargi o stwierdzenie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego na podstawie art. 258 TFUE. Okoliczność ta pociąga za sobą istotne skutki dla wymogów dotyczących samej skargi, jak i wynikłego z niej postępowania. Trzy z tych skutków zostaną pokrótce omówione tytułem wstępu do niniejszej sekcji.

18. W pierwszej kolejności, jak wynika z art. 120 lit. c) regulaminu postępowania przed Trybunałem Sprawiedliwości oraz z powiązanego orzecznictwa⁶, skarga Komisji wniesiona na podstawie art. 258 TFUE musi w sposób wyraźny i precyzyjny przedstawiać zarzuty podnoszone na poparcie skargi, aby umożliwić stronie pozwanej przygotowanie obrony, a Trybunałowi rozpoznanie skargi. Istotne okoliczności faktyczne i prawne, na których opiera się skarga o stwierdzenie uchybienia, muszą wynikać w sposób spójny i zrozumiały z tekstu samej skargi i z żądań, tak aby uniknąć orzekania przez Trybunał ultra petita lub wręcz z pominięciem jednego z zarzutów⁷.

19. Zatem w ramach postępowania prowadzonego na podstawie art. 258 TFUE na stronie skarżącej ciąży podwójny obowiązek. Po pierwsze, winna ona wyraźnie określić właściwe przepisy prawa Unii, na których opiera skargę. Po drugie, ma obowiązek ustalić okoliczności faktyczne, które dowodzą naruszenia konkretnego lub konkretnych przytoczonych przepisów prawa Unii.

20. Należy w związku z tym podkreślić, że przedmiotowa skarga Komisji oparta jest tylko i wyłącznie na art. 6 ust. 1 dyrektywy 2007/23. Komisja nie powołuje się na naruszenie jakichkolwiek innych przepisów tej dyrektywy. Nie podnosi też zarzutu, że Republika Federalna Niemiec uchybiła zobowiązaniom wynikającym z przepisów traktatu dotyczących swobodnego przepływu towarów. Wskutek związania zakresem zarzutów sformułowanych przez Komisję poniższa analiza ogranicza się do zbadania zarzucanego naruszenia konkretnie przytoczonego przepisu dyrektywy 2007/23, mianowicie jej art. 6 ust. 1.

21. W drugiej kolejności, skarga Komisji oparta jest na argumente, że przedmiotowy wymóg przewidziany w przepisie prawa niemieckiego rozpatrywanym w niniejszej sprawie został nałożony na wyroby pirotechniczne, które zostały już poddane ocenie zgodności na podstawie przepisów dyrektywy 2007/23. Komisja twierdzi, że system przewidziany § 6 ust. 4 1.SprengV ogranicza swobodny przepływ wyrobów pirotechnicznych noszących już oznakowanie CE, a zatem jest sprzeczny z art. 6 ust. 1 dyrektywy 2007/23. Komisja nie podnosi ani nie przytacza dalszego argumentu dotyczącego ewentualnych skutków zakwestionowanego przepisu krajowego dla wyrobów pirotechnicznych niepoddanych jeszcze ocenie zgodności na podstawie dyrektywy.

22. W trzeciej kolejności, dyrektywa 2007/23 została uchylona ze skutkiem od dnia 1 lipca 2015 r. dyrektywą Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/29/UE z dnia 12 czerwca 2013 r. w sprawie harmonizacji ustawodawstw państw członkowskich odnoszących się do udostępniania na rynku wyrobów pirotechnicznych⁸. Jak jednak trafnie wskazała Republika Federalna Niemiec, niniejsze postępowanie dotyczy wyłącznie zarzucanego naruszenia dyrektywy 2007/23, a zatem nie ma żadnego związku z sytuacją normowaną dyrektywą 2013/13/WE.

2. Znaczenie art. 6 ust. 1 dyrektywy 2007/23

23. W świetle wyżej wskazanych trzech aspektów oraz sposobu, w jaki Komisja przedstawiła przed Trybunałem zarzuty w skardze, nie ulega wątpliwości, że wiele zależy od wykładni szczególnego terminu „wprowadzenie do obrotu” użytego w art. 6 ust. 1 dyrektywy 2007/23.

24. W treści zarzutu pierwszego skargi (dotyczącego procedury zgłaszania na podstawie § 6 ust. 4 1.SprengV) oraz zarzutu drugiego (dotyczącego uprawnień BAM do kontroli oraz w razie konieczności do zmiany i uzupełnienia instrukcji użytkowania na podstawie § 6 ust. 4 zdanie piąte 1.SprengV) Komisja podnosi, że wymogi przewidziane w przepisach prawa niemieckiego

6 — Wyrok z dnia 22 października 2014 r., Komisja/Niderlandy (C-252/13, EU:C:2014:2312, pkt 33, 34 i przytoczone tam orzecznictwo).

7 — Zobacz podobnie wyroki: z dnia 16 września 2015 r., Komisja/Słowacja (C-361/13, EU:C:2015:601, pkt 21 i przytoczone tam orzecznictwo) oraz z dnia 18 lipca 2007 r., Komisja/Hiszpania (C-501/04, EU:C:2007:431, pkt 24–27).

8 — Dz.U. 2013, L 178, s. 27.

rozpatrywanych w niniejszej sprawie zostały nałożone na wyroby pirotechniczne, które zostały już poddane ocenie zgodności na podstawie przepisów dyrektywy 2007/23. Zdaniem Komisji jest to sprzeczne z art. 6 ust. 1 dyrektywy 2007/23, jako że utrudnia swobodny przepływ wyrobów pirotechnicznych, które są już zgodne z wymogami dyrektywy.

25. Republika Federalna Niemiec kwestionuje zarzuty Komisji. Utrzymuje, że art. 6 ust. 1 dyrektywy 2007/23 dotyczy jedynie „wprowadzania do obrotu” rozumianego zgodnie z definicją zawartą w art. 2 ust. 2 tej dyrektywy, która wskazuje na „*pierwsze* udostępnienie” na rynku Unii. Zdaniem Niemiec oznacza to, że ów art. 6 ust. 1 nie znajduje zastosowania do wyrobu pirotechnicznego, który został już udostępniony na rynku Unii. Zapewne ewentualne dalsze przeszkody w swobodnym przepływie byłyby objęte ogólnymi przepisami traktatu dotyczącymi swobodnego przepływu towarów. Skoro jednak Komisja oparła swoją skargę wyłącznie na art. 6 ust. 1 dyrektywy 2007/23, badanie, czy doszło do naruszenia art. 34 TFUE wykracza poza ramy niniejszego postępowania.

26. Moim zdaniem sedno niniejszej sprawy stanowią zobowiązania prawne państw członkowskich na podstawie art. 6 ust. 1 dyrektywy 2007/23. Należy dopuścić dwa podejścia do jego wykładni: a) oparte na wykładni językowej lub b) oparte na wykładni celowościowej. Obydwa te podejścia zostaną poddane analizie.

a) Wykładnia językowa

27. Artykuł 6 ust. 1 dyrektywy 2007/23 stanowi, że „[p]aństwa członkowskie nie zabraniają, nie ograniczają ani nie utrudniają *wprowadzania do obrotu* wyrobów pirotechnicznych spełniających wymagania niniejszej dyrektywy”⁹. Do celów dyrektywy znaczenie terminu „wprowadzenie do obrotu” zostało jasno i wyraźnie zdefiniowane w art. 2 ust. 2 dyrektywy 2007/23. Otóż dyrektywa przewiduje definicję legalną terminu „wprowadzenie do obrotu”, który oznacza „*pierwsze, odpłatne lub nieodpłatne, udostępnienie na rynku wspólnotowym* określonego produktu w celu jego dystrybucji lub wykorzystania”¹⁰.

28. Definicja ta, a w szczególności odniesienie do „pierwszego” udostępnienia zostały sformułowane tak samo w różnych wersjach językowych dyrektywy¹¹. Wykładnia językowa, w tym jej wymiar lingwistyczno-porównawczy, nie pozostawia zatem wątpliwości co do zakresu tego przepisu¹².

b) Wykładnia celowościowa

29. Abstrahując od samego brzmienia pojęcia „wprowadzenia do obrotu” zawartego w art. 6 ust. 1 dyrektywy 2007/23, można znaleźć kilka argumentów na poparcie poglądu, że owo pojęcie powinno obejmować, niezależnie od treści, nie tylko „pierwsze” udostępnienie na rynku Unii, ale także każde kolejne udostępnienie na rynku lub rynkach państw członkowskich, jak utrzymuje Komisja.

9 — Dodano podkreślenie.

10 — Dodano podkreślenie.

11 — Na przykład w języku francuskim: „première mise à disposition, sur le marché communautaire”; w języku niemieckim: „...erstmalige Bereitstellung eines bestimmten Produkts ... auf dem Gemeinschaftsmarkt”; w języku hiszpańskim: „primera puesta a disposición en el mercado comunitario”; w języku włoskim: „la prima messa a disposizione sul mercato comunitario di un prodotto”; w języku czeskim „první předání jednotlivého výrobku k dispozici na trh Společenství”; w języku niderlandzkim „het voor de eerste keer in de handel van de Gemeenschap beschikbaar stellen”.

12 — Jeśli chodzi o odmienną sytuację, w której wystąpiły rozbieżne wersje językowe, zob. wyrok z dnia 14 września 2004 r., Komisja/Włochy (C-385/02, EU:C:2004:522, pkt 34).

30. Po pierwsze, można założyć, że art. 6 miał stanowić klauzulę dotyczącą swobodnego przepływu, co wynika choćby z samego tytułu tego artykułu. Po drugie, celem dyrektywy 2007/23 jest wspieranie swobodnego przepływu wyrobów pirotechnicznych, co wynika z art. 1 oraz z motywów 2, 13 i 19 tej dyrektywy. Po trzecie, struktura i systematyka dyrektywy 2007/23 zapewne nawiązują do struktury i systematyki dyrektywy harmonizacyjnej, zgodnie z zasadami określonymi w rezolucji Rady z dnia 7 maja 1985 r. w sprawie nowego podejścia do harmonizacji technicznej oraz normalizacji¹³, spośród których podstawową zasadą jest swobodny przepływ towarów.

3. Granice wykładni celowościowej

31. Skrótkowo rzecz ujmując, istota sprawy przedstawia się następująco: jeżeli chodzi o normy prawa Unii, z wyjątkowo jasnego brzmienia przepisu prawa Unii wynika norma X. Komisja występuje do Trybunału o stwierdzenie, że Republika Federalna Niemiec uchybiła ciążącemu na niej zobowiązaniu traktatowemu, nie dokonując wykładni tego przepisu, wbrew jego jasnemu brzmieniu, ale zapewne w zgodzie z ogólnym duchem dyrektywy, by uzyskać normę Y (czy raczej X i Y, a niewykluczone, że nawet Z) i nie dostosowała odpowiednio swojego prawa krajowego.

32. Z licznych powodów, które wskażę w dalszej części niniejszej sekcji, uważam, że takie stwierdzenie byłoby, najdelikatniej mówiąc, w najwyższym stopniu problematyczne. Skarga Komisji winna zostać oddalona. Przemawiają za tym trzy względy: granice wykładni prawa, podział władzy oraz zasady legalności i pewności prawa.

33. Po pierwsze, w przeciwieństwie do tworzenia prawa przy wykładni prawa istnieją granice. Rzeczywiście zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału przy dokonywaniu wykładni przepisu prawa Unii należy brać pod uwagę nie tylko jego brzmienie, lecz także kontekst, w jakim został umieszczony, oraz cele regulacji, której część stanowi¹⁴. Ponadto, jeżeli dany przepis prawa Unii może być przedmiotem kilku wykładni, pierwszeństwo należy dać tej, która pozwoli na zapewnienie jego skuteczności¹⁵. Zatem cele oraz ogólny kontekst aktu prawa wtórnego są naturalnie istotne dla ustalenia znaczenia oraz zakresu pojęć niezdefiniowanych w prawie Unii¹⁶.

34. Należy jednak zaznaczyć, że ogólne stwierdzenia dotyczące podejścia Trybunału do wykładni prawa poprzedza warunek: dany przepis *musi umożliwiać* różne wykładnie, a jego brzmienie pozostawać do pewnego stopnia niejasne i niejednoznaczne.

35. Niejasność interpretacyjna nie ma oczywiście charakteru dwubiegunowego. Nie jest tak, że mamy do czynienia z przepisami albo całkowicie jasnymi, albo zupełnie niejasnymi; istnieje pewna skala. Niejasność da się stopniować. I właśnie na takiej skali niejasności tradycyjne metody wykładni (językowa, kontekstowa, celowościowa) uzupełniają się nawzajem. Im bardziej niejasne brzmienie, tym bardziej należy opierać się na kontekście lub celu. I przeciwnie, im bardziej precyzyjna i klarowna treść przepisu, tym co do zasady mniejsza potrzeba sięgania po wykładnię kontekstową i celowościową.

13 — Dz.U. 1985, C 136, s. 1, wspomniana w motywie 8 dyrektywy 2007/23.

14 — Zobacz podobnie na przykład wyrok z dnia 10 września 2014 r., Holger Forstmann Transporte (C-152/13, EU:C:2014:2184, pkt 26 i przytoczone tam orzecznictwo).

15 — Zobacz między innymi wyroki: z dnia 10 września 2014 r., Holger Forstmann Transporte (C-152/13, EU:C:2014:2184, pkt 26), z dnia 7 października 2010 r., Lassal (C-162/09, EU:C:2010:592, pkt 51) lub z dnia 15 czerwca 2000 r., Komisja/Niemcy (C-348/97, EU:C:2000:317, pkt 53).

16 — Zobacz podobnie na przykład wyroki: z dnia 27 stycznia 1988 r., Dania/Komisja (349/85, EU:C:1988:34, pkt 9) i z dnia 10 marca 2005 r., easyCar C-336/03, EU:C:2005:150, pkt 21 i przytoczone tam orzecznictwo).

36. W niniejszej sprawie art. 2 ust. 2 dyrektywy 2007/23 zawiera precyzyjną i jednoznaczną definicję prawną pojęcia „wprowadzenia do obrotu”: jest to „pierwsze [...] udostępnienie na rynku wspólnotowym”. Jak wspomniałem wyżej, dotyczy to również pozostałych wersji językowych art. 2 ust. 2 dyrektywy. Dlatego znikome są wątpliwości co do znaczenia wspomnianego przepisu, które należałoby rozstrzygnąć poprzez sięgnięcie do kontekstu lub celu regulacji.

37. Kolejne elementy tej definicji, dotyczące celu „wprowadzenia do obrotu”, oraz wyłączenie dotyczące wyrobów pirotechnicznych wytworzonych przez producenta na użytek własny, nie zmieniają faktu, że art. 2 ust. 2 dyrektywy 2007/23 odnosi się do konkretnego zdarzenia odpowiadającego punktowi w czasie, kiedy to produkt zostaje po raz pierwszy udostępniony na rynku Unii¹⁷, co znajduje potwierdzenie w treści motywu 8 dyrektywy.

38. Zatem zgodnie z własnym orzecznictwem Trybunał nie może, wbrew jasnemu i precyzyjnemu brzmieniu przepisu aktu prawnego Unii, dokonać „wykładni mającej na celu skorygowanie tego przepisu i tym samym rozszerzyć związanych z nim obowiązków państw członkowskich”¹⁸. Sięganie po wykładnię kontekstową przedmiotowego przepisu napotyka ograniczenia, kiedy treść przepisu została sformułowana jednoznacznie¹⁹. Innymi słowy, jasne brzmienie przepisu wyznacza najdalszą granicę jakichkolwiek wysiłków interpretacyjnych, którą ustalił sam Trybunał, zakazując wykładni *contra legem*²⁰.

39. Owe granice wykładni są ściśle powiązane z drugim wyżej wspomnianym elementem, mianowicie podziałem władzy (a raczej w kontekście Unii Europejskiej – równowagą instytucjonalną). Trybunał stwierdził, że „nie jest uprawniony do występowania w roli prawodawcy wspólnotowego i nie może interpretować danego przepisu w sposób sprzeczny z jego jednoznacznym brzmieniem”, podkreślając, że „do Komisji należy składanie wniosków dotyczących odpowiednich zmian prawodawczych w tym zakresie”²¹.

40. Po trzecie, co się tyczy zasady legalności oraz zasady pewności prawa, zgodnie z utrwalonym orzecznictwem przepisy prawa Unii powinny umożliwiać zainteresowanym dokładne zapoznanie się z zakresem nałożonych na nich obowiązków²². Zasada pewności prawa wymaga, by prawo Unii było pewne, a jego stosowanie możliwe do przewidzenia²³, co oznacza między innymi, że „przepisy prawne [winny być] jasne i precyzyjne, a ich skutki przewidywalne”²⁴.

17 — Element temporalny został zaakcentowany w orzecznictwie Trybunału dotyczącym wykładni podobnej definicji zawartej w innym akcie prawa wtórnego. Zobacz wyrok z dnia 3 kwietnia 2014 r., Rätzke (C-319/13, EU:C:2014:210, pkt 34 i nast.).

18 — Wyroki: z dnia 15 lipca 2010 r., Komisja/Zjednoczone Królestwo (C-582/08, EU:C:2010:429, pkt 51), z dnia 5 czerwca 2014 r., Komisja/Bułgaria (C-198/12, EU:C:2014:1316, pkt 35) oraz opinia rzecznika generalnego N. Jääskinen w tej samej sprawie (C-198/12, EU:C:2013:739, pkt 46). Zobacz również podobnie wyrok z dnia 22 grudnia 2008 r., Les Vergers du Vieux Tauves (C-48/07, EU:C:2008:758, pkt 44). Zakaz takiej „wykładni korygującej” oczywiście nie działa, kiedy brzmienie danego przepisu jest niejasne. Zobacz wyrok z dnia 8 marca 2012 r., Komisja/Portugalia (C-524/10, EU:C:2012:129, pkt 56 i nast.) oraz opinia rzecznik generalnej J. Kokott w sprawie Komisja/Portugalia (C-524/10, EU:C:2011:613, pkt 56 i nast.).

19 — Zobacz podobnie wyroki: z dnia 8 grudnia 2005 r., EBC/Niemcy (C-220/03, EU:C:2005:748, pkt 31) oraz z dnia 28 lutego 2008 r., Carboni e derivati (C-263/06, EU:C:2008:128, pkt 48). Zobacz też moja opinia w sprawie Komisja/Zjednoczone Królestwo (C-304/15, EU:C:2016:479, pkt 44).

20 — Zobacz podobnie wyroki: z dnia 14 lipca 1994 r., Faccini Dori (C-91/92, EU:C:1994:292, pkt 24); z dnia 15 lipca 2010 r., Komisja/Zjednoczone Królestwo (C-582/08, EU:C:2010:429, pkt 33).

21 — Wyrok z dnia 23 marca 2000 r., Met-Trans i Sagpol (C-310/98 i C-406/98, EU:C:2000:154, pkt 32).

22 — Zobacz podobnie na przykład wyrok z dnia 9 lipca 1981 r., Gondrand i Garancini (169/80, EU:C:1981:171, pkt 17).

23 — Zobacz na przykład wyrok z dnia 9 lipca 2015 r., Salomie i Oltean (C-183/14, EU:C:2015:454, pkt 31).

24 — Zobacz na przykład wyrok z dnia 11 czerwca 2015 r., Berlington Hungary i in. (C-98/14, EU:C:2015:386, pkt 77 i przytoczone tam orzecznictwo).

41. Zgadzam się bez wahania, że państwo członkowskie nie jest jednostką, czyli osobą fizyczną lub (prywatną) osobą prawną. Wiem również, że kryteria pewności prawnej określone w orzecznictwie Trybunału w odniesieniu do jednostek nie w pełni dadzą się przenieść na grunt postępowania o uchybienie zobowiązaniom, które dotyczy państw członkowskich²⁵.

42. Z drugiej strony, czy fakt, że postępowania o uchybienie zobowiązaniom są ze swej natury sporami „instytucjonalnymi”, obejmującymi jedynie Komisję lub państwa członkowskie, oznacza, iż nie mają do nich zastosowania nawet „śladowe” elementy zasady pewności prawa lub zasady legalności²⁶? Czy bezwzględny wymóg podniesienia zarzutów (w oświadczeniu na podstawie art. 258 TFUE), a następnie ewentualnego nałożenia sankcji (na podstawie art. 260 TFUE) wyłącznie na podstawie wyraźnie sformułowanego obowiązku prawnego nie powinien być stosowany powszechnie wobec każdej formy sprawowania władzy publicznej, a już z całą pewnością w Unii opartej na rządach prawa²⁷?

43. W niniejszej sprawie wiele mówiło się o kontekście, w jakim przyjęta została dyrektywa 2007/23, zasadniczo na potrzeby interpretacyjnego obejścia jednoznacznego brzmienia art. 6 ust. 1. Jednakowoż argumenty kontekstowe oraz doszukiwanie się analogii z różnymi innymi aktami prawa UE raczej zaciemniają znaczenie art. 6 ust. 1, aniżeli przydają pewności jego wykładni.

44. Jak przyznał sam prawodawca europejski, w czasie prac nad projektem dyrektywy 2007/23 oraz w chwili jej przyjęcia pojęciom i definicjom stosowanym w prawodawstwie harmonizującym swobodny przepływ towarów brakowało spójności. Istotnie, w później przyjętej decyzji 768/2008/WE²⁸ nawiązano do tego wprost, stwierdzając, że: „[w] przeszłości, w prawodawstwie dotyczącym swobodnego przepływu towarów stosowano szereg wyrażeń, z których część była niezdefiniowana, w związku z czym zachodziła konieczność opracowywania wytycznych dotyczących ich objaśniania i wykładni. Wprowadzone definicje prawne różnią się w pewnym zakresie brzmieniem, a czasami i znaczeniem, co powoduje trudności z interpretacją i prawidłowym wdrażaniem.[...]”²⁹. Aby temu zaradzić, w decyzji tej wprowadzono nowe definicje podstawowych pojęć, które odąd są włączane do treści późniejszych aktów prawa wtórnego, w tym nowej dyrektywy 2013/29³⁰.

45. Nowa terminologia oraz definicje zawarte w dyrektywie 2013/29 mają wpływ zwłaszcza na znaczenie pojęcia „wprowadzania do obrotu” i wprowadzają także nowe pojęcie „udostępnienia na rynku”³¹. W świetle istotnych zmian w terminologii wprowadzonych w celu dostosowania prawodawstwa wtórnego do nowych ram terminologicznych ustanowionych decyzją 768/2008 upada argument Komisji, że definicje i zobowiązania w ramach klauzuli swobodnego przepływu w dyrektywie 2007/23 odpowiadają definicjom i zobowiązaniom w dyrektywie 2013/29.

25 — Zobacz między innymi opinia rzecznika generalnego A. Tizzano w sprawie Komisja/Niemcy (C-316/99, EU:C:2001:38, pkt 12, 13) oraz opinia rzecznik generalnej J. Kokott w sprawie Komisja/Włochy (C-385/02, EU:C:2004:276, pkt 47 i nast.).

26 — Zobacz wyrok z dnia 15 lipca 2010 r., Komisja/Zjednoczone Królestwo (C-582/08, EU:C:2010:429, pkt 50), w którym Trybunał stwierdził w ramach postępowania o uchybienie zobowiązaniom państwa członkowskiego, że nawet jeśli „[o]rzecznictwo to dotyczy stosunków między jednostkami i organami władzy publicznej [...], ma ono znaczenie również w ramach transpozycji w dziedzinie podatków”. Zobacz też opinia rzecznika generalnego N. Jääskinen w sprawie Komisja/Zjednoczone Królestwo (C-582/08, EU:C:2010:286, pkt 64).

27 — Zobacz między innymi wyroki: z dnia 23 kwietnia 1986 r., Les Verts/Parlament (294/83, EU:C:1986:166, pkt 23); z dnia 6 października 2015 r., Schrems (C-362/14, EU:C:2015:650, pkt 60).

28 — Decyzja Parlamentu Europejskiego i Rady nr 768/2008/WE z dnia 9 lipca 2008 r. w sprawie wspólnych ram dotyczących wprowadzania produktów do obrotu, uchylająca decyzję Rady 93/465/EWG (Dz.U. 2008, L 218, s. 82).

29 — Motyw 16.

30 — Korekty terminologiczne w dyrektywie 2013/29 odpowiadają tym nowym pojęciom i definicjom. Zobacz w tym względzie motyw 3 dyrektywy 2013/29. Wprowadzono w szczególności definicję „udostępniania na rynku”. Obecnie obowiązująca „klauzula swobodnego przepływu” zawarta w art. 4 ust 1 dyrektywy 2013/29 odnosi się do pojęcia „udostępniania” na rynku, które także pojawia się w samym tytule dyrektywy.

31 — Ta zmiana podejścia została szerzej objaśniona w zawiadomieniu Komisji z dnia 5 kwietnia 2016 r. zawierającym najnowszą wersję „*Niebieskiego przewodnika*” na temat wdrażania przepisów UE dotyczących produktów 2016, C(2016) 1958 final.

46. Nową terminologię przyjętą w tym ostatnim akcie z trudem można wykorzystać na potrzeby wykładni przepisów poprzedniego aktu, w którym niewątpliwie posłużono się inną terminologią³². W istocie można bez wątplenia dojść do wniosku zgoła odmiennego od wniosku Komisji: fakt, że w nowej dyrektywie 2013/29 zastosowano inną, zapewne właściwszą terminologię aniżeli w jej poprzedniczce, dyrektywie 2007/23, może też oznaczać, że terminologia obu aktów została uznana za odmienną i celowo skorygowaną w tym drugim akcie. Mówiąc wprost: skoro zakres poprzedniego przepisu był tak oczywisty i jasny, po co go modyfikować?

47. Ponadto inne przepisy dyrektywy 2007/23 wskazują, że istnieje rozróżnienie pomiędzy „wprowadzaniem do obrotu” rozumianym jako pierwsze udostępnienie na rynku UE, a następującym później swobodnym przepływem wyrobów pirotechnicznych. Na przykład art. 14 dyrektywy 2007/23 (dotyczący nadzoru rynku) przewiduje inne mechanizmy nadzoru dla wyrobów, które mają zostać wprowadzone do obrotu, i inne dla wyrobów już wprowadzonych do obrotu.

48. Z uwagi na niespójność terminologii oraz specyfikę sektora objętego dyrektywą 2007/23 trudno wyciągać jakiegokolwiek wnioski na podstawie analogii z innymi dyrektywami harmonizacyjnymi w innych sektorach oraz orzecznictwem Trybunału zawierającym ich wykładnię.

49. Po pierwsze, szereg wyroków Trybunału przytoczonych przez Komisję na poparcie jej skargi dotyczy przepisów traktatowych regulujących swobodny przepływ towarów³³. Owo orzecznictwo Trybunału nie może zatem zostać przeniesione jako takie na grunt wykładni przepisu prawa wtórnego rozpatrywanego w niniejszej sprawie. Dalsze orzecznictwo przytoczone przez Komisję, jak również inne sprawy mające związek z klauzulami swobodnego przepływu zawartymi w dyrektywach harmonizacyjnych dotyczą albo aktów niezawierających żadnej szczególnej definicji pojęcia „wprowadzania do obrotu”, albo aktów zawierających klauzule swobodnego przepływu sformułowane na tyle szeroko, by obejmowały wyraźnie „swobodny przepływ”, wprowadzanie do obrotu na terytorium państw członkowskich lub etapy następujące po „wprowadzeniu do obrotu”, mianowicie „wprowadzenie do użytku” lub „używanie”³⁴.

50. Po drugie, art. 6 ust. 1 stanowi część dyrektywy 2007/23. Dyrektywa ta dotyczy wyrobów pirotechnicznych, które z natury są niebezpieczne. Jak przyznaje Komisja, przez szczególny wzgląd na porządek publiczny, bezpieczeństwo oraz ochronę środowiska w tym wrażliwym sektorze zarezerwowano na rzecz państw członkowskich ważne kompetencje. Znajduje to odzwierciedlenie w podziale kompetencji zawartym w art 6 ust. 2 tej dyrektywy, który dopuszcza wprowadzenie przez państwa członkowskie zakazu lub ograniczenia posiadania, korzystania z lub sprzedaży niektórych kategorii wyrobów pirotechnicznych³⁵.

4. Wniosek (oraz post scriptum)

51. Ze wszystkich wyżej wymienionych powodów uważam, że Republice Federalnej Niemiec nie można stawiać zarzutu, że przyjęła i utrzymuje w mocy przepisy krajowe, które są zgodne z jednoznacznym brzmieniem art. 6 ust. 1 dyrektywy 2007/23, choć zapewne może to się kłócić z ogólnym duchem oraz celem dyrektywy³⁶.

32 — Zobacz podobnie wyrok z dnia 14 lipca 2005 r., Komisja/Hiszpania (C-135/03, EU:C:2005:457, pkt 38).

33 — Dotyczy to w szczególności wyroków: z dnia 12 lipca 2012 r., Fra.bo (C-171/11, EU:C:2012:453), z dnia 10 listopada 2005 r., Komisja/Portugalia (C-432/03, EU:C:2005:669), z dnia 15 marca 2007 r., Komisja/Finlandia (C-54/05, EU:C:2007:168), z dnia 8 lutego 1983 r., Komisja/Zjednoczone Królestwo (124/81, EU:C:1983:30).

34 — Na przykład przytoczony przez Komisję wyrok z dnia 16 października 2014 r., Komisja/Niemcy (C-100/13, EU:C:2014:2293) lub wyroki: z dnia 8 maja 2003 r., ATRAL (C-14/02, EU:C:2003:265); z dnia 30 kwietnia 2009 r., Lidl Magyarorszag (C-132/08, EU:C:2009:281).

35 — Zobacz motyw 10 dyrektywy 2007/23.

36 — Zobacz podobnie wyrok z dnia 15 lipca 2010 r., Komisja/Zjednoczone Królestwo (C-582/08, EU:C:2010:429, pkt 48).

52. Skarga Komisji w niniejszej sprawie oparta jest wyłącznie na zastosowaniu § 6 ust. 4 1. SprengV do wyrobów pirotechnicznych, które zostały już poddane ocenie zgodności, a zatem zostały już wprowadzone do obrotu. Zważywszy na tę okoliczność, a także mając na względzie powyższe omówienie zakresu art. 6 ust. 1 dyrektywy 2007/23, nie uważam, że należałoby stwierdzić, iż istniejący w Niemczech obowiązek zgłaszania oraz uprawnienia BAM do kontroli i zmiany treści instrukcji użytkowania uniemożliwiają, ograniczają czy utrudniają wprowadzanie do obrotu wyrobów pirotechnicznych w rozumieniu art. 6 ust. 1 dyrektywy.

53. Proponuję zatem oddalenie skargi Komisji.

54. Niemniej należy dodać trzy punkty, odzwierciedlające w pewnym stopniu rozważania wstępne zawarte w sekcji V.A.1 niniejszej opinii. Po pierwsze, ogólny zakaz ograniczania lub utrudniania swobodnego przepływu towarów obowiązuje w każdym razie na podstawie art. 34 TFUE, który nie tylko zakazuje ograniczeń ilościowych w przywozie oraz wszelkich środków o skutku równoważnym, ale wymaga również wzajemnego uznawania produktów legalnie wytworzonych i wprowadzonych do obrotu w innych państwach członkowskich³⁷. Po drugie, dyrektywa 2007/23 zawiera zapewne kilka innych przepisów materialnych służących ochronie swobodnego przepływu³⁸. Komisja oparła jednak swoją skargę wyłącznie na art. 6 ust. 1 dyrektywy, nie wspominając w treści zarzutów o innych przepisach materialnych dyrektywy 2007/23 ani o przepisach traktatu. Po trzecie, w szczególnym kontekście postępowania o uchybienie zobowiązaniom państwa członkowskiego Trybunał nie może, bez orzekania *ultra petita*³⁹, przeformułować podniesionych już przed nim argumentów, jak czasami bywa to możliwe w orzeczeniach wydawanych w trybie prejudycjalnym.

B – Stanowisko alternatywne

55. Z powodów wymienionych w poprzedniej sekcji niniejszej opinii uważam, że rozpatrywana skarga powinna zostać oddalona. Jednak na wypadek, gdyby Trybunał nie podzielał toku rozumowania przedstawionego powyżej, w niniejszej sekcji zwięźle przedstawię alternatywne rozwiązanie, wywiązując się z konstytucyjnego zadania rzecznika generalnego oraz w pełni wspomagając Trybunał (art. 252 TFUE).

56. Na wstępie należy jednak podkreślić, że poniższy tok rozumowania zachowuje ważność tylko wówczas, gdy wyrażenie „[pierwsze] wprowadzenie do obrotu [w Unii]”, sformułowane jasno w art. 6 ust. 1 i art. 2 ust. 2 dyrektywy 2007/23, zostanie skutecznie przeformułowane na oznaczające „swobodny przepływ”.

1. Procedura zgłoszenia przewidziana w § 6 ust. 4 1. SprengV

57. Komisja twierdzi, że procedura zgłoszenia przewidziana w § 6 ust. 4 1. SprengV (która obowiązuje nadal pomimo odstępstwa z dnia 11 marca 2014 r. znoszącego obowiązek umieszczania numeru identyfikacyjnego w instrukcjach użytkowania) narusza art. 6 ust. 1 dyrektywy. Procedura ta jest stosowana, zanim wyroby pirotechniczne uzyskają dostęp do niemieckiego rynku. Zdaniem Komisji

37 — Zobacz między innymi wyrok z dnia 18 października 2012 r., Elenca (C-385/10, EU:C:2012:634, pkt 23 i przytoczone tam orzecznictwo).

38 — W związku z podobną klauzulą swobodnego przepływu zob. wyrok z dnia 5 kwietnia 1979 r., Ratti (148/78, EU:C:1979:110, pkt 13), w którym Trybunał stwierdził, że klauzula swobodnego przepływu „nie posiada samodzielnej wartości, będąc niczym innym jak koniecznym uzupełnieniem przepisów materialnych zawartych w wyżej wymienionych artykułach, zaprojektowanym w celu zapewnienia swobodnego przepływu przedmiotowych produktów”.

39 — Zobacz w związku z tym opinia rzecznika generalnego D. Ruiza-Jaraba Colomera w sprawie Komisja/Włochy (C-326/07, EU:C:2008:611, pkt 33, 34).

stwarza ona dodatkowe obciążenie finansowe i administracyjne, co wobec braku zastosowania klauzuli *de minimis* wykracza poza wymogi przewidziane dyrektywą 2007/23, a tym samym pociąga za sobą utrudnienie swobodnego przepływu wyrobów pirotechnicznych, które spełniają już wymogi tej dyrektywy.

58. Na swoją obronę Republika Federalna Niemiec podnosi argument, że procedura zgłaszania nie narusza art. 6 ust. 1 dyrektywy, ponieważ ma zastosowanie już po rzeczywistym udostępnieniu wyrobów pirotechnicznych na niemieckim rynku. Stąd też nie implikuje ona podwójnej oceny zgodności tych wyrobów. Pomocniczo Niemcy podnoszą, że procedura zgłoszenia stanowi środek przygotowawczy na potrzeby nadzoru rynku, mający ułatwić identyfikowalność wyrobów pirotechnicznych. Ponadto procedurę zgłoszenia można również uznać za środek przygotowawczy na potrzeby nadzoru użytkowników, jako że umożliwia ona BAM kontrolowanie i zmianę treści instrukcji użytkowania wyrobów pirotechnicznych w celu zapewnienia ich prawidłowego i bezpiecznego używania.

59. Moim zdaniem, gdyby art. 6 ust. 1 dyrektywy 2007/23 obejmował „swobodny przepływ”, a nie jedynie pierwsze „udostępnienie na rynku”, procedura zgłoszenia na podstawie § 6 ust. 4 1.SprengV stanowiłaby ograniczenie swobodnego przepływu.

60. Procedura przewidziana w § 6 ust. 4 1.SprengV wprowadza formalności dodatkowe względem formalności przewidzianych w dyrektywie 2007/23, nakładając na producentów i importerów obowiązek zgłaszania wyrobów pirotechnicznych w BAM przed ich pierwszym użyciem na terytorium Niemiec. Aby potwierdzić dokonanie zgłoszenia, BAM za odpowiednią opłatą nadaje importerowi/producentowi numer identyfikacyjny. Jak wyjaśniła Republika Federalna Niemiec na rozprawie, niespełnienie tego obowiązku stanowi naruszenie prawa i może skutkować nałożeniem sankcji. Komisja twierdzi, że procedura ta ma również zastosowanie do produktów noszących już oznakowanie CE i wprowadzonych już do obrotu w innych państwach członkowskich.

61. Zgadzam się ze stanowiskiem Republiki Federalnej Niemiec, że procedura zgłoszenia nie oznacza powtórzenia oceny zgodności przewidzianej w dyrektywie. Nie mogę jednak uznać argumentu, że przedmiotowy mechanizm krajowy nie utrudnia dostępu do niemieckiego rynku. Nawet jeśli procedura zgłoszenia nie stanowi formalnego warunku wstępnego wprowadzenia wyrobów pirotechnicznych do obrotu, utrudnia ona swobodny przepływ. Nakłada formalności na przywóz wyrobów pirotechnicznych legalnie wyprodukowanych i wprowadzonych do obrotu w innych państwach członkowskich, a zatem można ją uznać za stanowiącą przeszkodę w dostępie do niemieckiego rynku.

62. Ponadto przedstawiony posiłkowo przez Republikę Federalną Niemiec argument, że procedura zgłoszenia stanowi mechanizm przygotowawczy na potrzeby nadzoru rynku, a zatem jest objęta zakresem art. 14 dyrektywy 2007/23, również nie może zostać uwzględniony.

63. Po pierwsze, art. 14 ust. 4 opiera się na domniemaniu zgodności. Zatem czynności nadzoru rynku w odniesieniu do wyrobów pirotechnicznych noszących już oznakowanie CE ograniczone są do kontroli wyrobów pirotechnicznych i ich dokumentacji. Nie należy tego rozumieć jako zgody na systematyczne kontrole wszystkich artykułów pirotechnicznych wprowadzanych do obrotu w państwie członkowskim⁴⁰.

40 — Obrazową definicję nadzoru rynku można znaleźć w art. 19 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 765/2008 z dnia 9 lipca 2008 r. ustanawiającego wymagania w zakresie akredytacji i nadzoru rynku odnoszące się do warunków wprowadzania produktów do obrotu i uchylającego rozporządzenie (EWG) nr 339/93 (Dz.U. 2008, L 218, s. 30), który wymienia między innymi „odpowiednie kontrole właściwości produktów w wymaganym zakresie poprzez badanie dokumentacji oraz, w stosownych przypadkach, poprzez fizyczne oględziny i badania laboratoryjne w oparciu o odpowiednie próbki”.

64. Ponadto Republika Federalna Niemiec wyjaśniła na rozprawie, że nadzór rynku nie należy do kompetencji BAM, lecz do kompetencji niemieckich krajów związkowych (*Länder*) i ich właściwych organów. Dodatkowo okoliczność ta dowodzi trudności z podciągnięciem procedury zgłoszenia pod art. 14 dyrektywy 2003/27 oraz z jej klasyfikacją jako mechanizmu nadzoru rynku.

65. Po drugie, jeżeli chodzi o argument podniesiony przez Republikę Federalną Niemiec odnoszący się do celu, jakim jest umożliwienie identyfikacji wyrobów pirotechnicznych, prawdą jest, że środki wykonawcze przewidziane w art. 18 ust. 2 lit. a) dyrektywy 2007/23, mające na celu „ustanowienie systemu identyfikacji”⁴¹ zostały dopiero przyjęte w dyrektywie 2014/58/UE⁴². Nie obowiązywały zatem na koniec okresu wskazanego w uzasadnionej opinii Komisji. Bez względu jednak na opóźnienie w przyjęciu tych środków wykonawczych faktem jest, że dyrektywa przewiduje ustanowienie ogólnounijnego systemu rejestracji. Artykuł 18 ust. 2 lit. a) dyrektywy nie może być traktowany jako uprawniający państwa członkowskie, w okresie przed przyjęciem środków wykonawczych, do stworzenia własnego krajowego systemu rejestracji produktów, które zostały już poddane ocenie zgodności.

66. Nie przekonują mnie również argumenty wysunięte posiłkowo przez Republikę Federalną Niemiec, zgodnie z którymi procedura zgłoszenia stanowi środek przygotowawczy na potrzeby nadzoru użytkowników objętych wyłączeniem zawartym w art. 6 ust. 2 dyrektywy 2007/23.

67. Po pierwsze, jak Republika Federalna Niemiec sama przyznaje, przedmiotowe środki krajowe ani nie ograniczają, ani nie zakazują posiadania, użytkowania lub sprzedaży.

68. Po drugie, wyłączenie zawarte w art. 6 ust. 2 dyrektywy 2007/23 ma zastosowanie wyłącznie do określonych kategorii wyrobów pirotechnicznych. Bez wdawania się w dyskusję na temat prawidłowej krajowej podstawy prawnej § 6 ust. 4 1.SprengV⁴³ wystarczy zauważyć, że ów przepis krajowy został sformułowany ogólnie, bez rozróżnienia między poszczególnymi kategoriami wyrobów pirotechnicznych⁴⁴. Jest to problematyczne już samo w sobie, zważywszy na jednoznaczne brzmienie art. 6 ust. 2 dyrektywy 2007/23.

69. Prawdą jest, że Trybunał orzekł niedawno⁴⁵, iż rozporządzenie REACH⁴⁶, przy zastrzeżeniu określonych warunków, nie stoi na przeszkodzie temu, by unormowanie krajowe zobowiązywało importera produktów chemicznych do zarejestrowania tych produktów we właściwym organie krajowym, chociaż w myśl tego rozporządzenia ów importer jest już zobowiązany do rejestracji tych samych produktów w Europejskiej Agencji Chemikaliów. Jednak w moim odczuciu rozumowania leżącego u podstaw tego wyroku nie można przekładać na kontekst dyrektywy 2007/23. Po pierwsze, obydwa akty prawa Unii realizują inne cele oraz posiadają inną strukturę. Po drugie, co ważniejsze, w rozumowaniu Trybunału przyjętym w tym wyroku największe znaczenie przypisano art. 128 ust. 2

41 — Zgodnie z treścią tego artykułu system powinien obejmować „numer rejestracyjny oraz rejestrację na szczeblu UE w celu identyfikacji rodzajów wyrobów pirotechnicznych oraz ich producenta”.

42 — Dyrektywa wykonawcza Komisji z dnia 16 kwietnia 2014 r. ustanawiająca, zgodnie z dyrektywą 2007/23/WE Parlamentu Europejskiego i Rady, system identyfikowalności wyrobów pirotechnicznych (Dz.U. 2014, L 115, s. 28). System identyfikowalności został również przewidziany w art. 9 dyrektywy 2013/29.

43 — Republika Federalna Niemiec twierdzi, że podstawę prawną tego przepisu stanowi § 6 ust. 1 i 2 lit. d) SprengG, upoważniający właściwe organy do przyjęcia procedury wydawania numerów identyfikacyjnych na potrzeby rejestracji i zezwolenia na sprzedaż i użytkowanie, zgodnie z art. 6 ust. 2 dyrektywy 2007/23. Odminną podstawę prawną procedury zgłaszania wskazała Komisja, mianowicie § 6 ust. 1 i 3 lit. d) SprengG, który upoważnia właściwe organy do wprowadzenia wymogu „zgłoszenia nabytych lub przywiezionych materiałów wybuchowych na podstawie § 1 ust. 1, wraz z określoną dokumentacją załączoną do zgłoszenia”.

44 — W tym względzie jedyne rozróżnienie zostało przewidziane w § 6 ust. 4 zdanie szóste SprengV, wprowadzającym odstępstwo od obowiązku umieszczania numeru identyfikacyjnego w instrukcji użytkowania zgodnie ze zdaniem czwartym tego samego przepisu.

45 — Zobacz wyrok z dnia 17 marca 2016 r., Canadian Oil Company Sweden i Rantén (C-472/14, EU:C:2016:171, pkt 41).

46 — Rozporządzenie (WE) nr 1907/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 18 grudnia 2006 r. w sprawie rejestracji, oceny, udzielania zezwoleń i stosowanych ograniczeń w zakresie chemikaliów (REACH), utworzenia Europejskiej Agencji Chemikaliów, zmieniające dyrektywę 1999/45/WE oraz uchylające rozporządzenie Rady (EWG) nr 793/93 i rozporządzenie Komisji (WE) nr 1488/94, jak również dyrektywę Rady 76/769/EWG i dyrektywy Komisji 91/155/EWG, 93/67/EWG, 93/105/WE i 2000/21/WE (Dz.U. 2006, L 396, s. 1, ze sprostowaniem Dz.U. 2007, L 136, s. 3), zmienione rozporządzeniem Komisji (WE) 552/2009 z dnia 22 czerwca 2009 r. (Dz.U. 2009, L 164, s. 7).

rozporządzenia REACH, który pozostawia niektóre przypadki „wprowadzania do obrotu” niezharmonizowane⁴⁷. W niniejszym kontekście jest zgoła inaczej; art. 6 ust. 2 nie funkcjonuje w oparciu o założenie, że dyrektywa 2007/23 pozostawia niektóre przypadki „wprowadzania do obrotu” niezharmonizowane. Zamiast tego na podstawie art. 6 ust. 2 państwa członkowskie mogą jedynie ze szczególnych względów ograniczyć użytkowanie, posiadanie lub sprzedaż niektórych kategorii wyrobów pirotechnicznych.

2. Uprawnienie BAM do kontroli i zmiany instrukcji użytkowania (§ 6 ust. 4 zdanie piąte 1.SprengV)

70. Komisja twierdzi, że uprawnienie przyznane BAM na mocy § 6 ust. 4 zdanie piąte 1.SprengV, upoważniającego ten organ do uzupełnienia i zmiany treści instrukcji użytkowania wyrobów pirotechnicznych, jest wykonywane bez względu na fakt, iż wyroby te mogły już zostać poddane ocenie zgodności. Praktyka ta jest zatem sprzeczna z art. 6 ust. 1 dyrektywy 2007/23. Komisja przyznaje, że art. 6 ust. 2 dyrektywy 2007/23 pozostawia państwom członkowskim istotne uprawnienia dotyczące posiadania, używania lub sprzedaży niektórych kategorii wyrobów pirotechnicznych. Jednakże uprawnienie do zmiany instrukcji użytkowania nie stanowi środka zakazującego lub ograniczającego posiadanie, używanie lub sprzedaż wyrobów pirotechnicznych. Ponadto domniemanie zgodności wyrobów pirotechnicznych noszących oznakowanie CE dotyczy również ich instrukcji użytkowania.

71. Republika Federalna Niemiec podnosi, że dyrektywa 2007/23, a w szczególności jej załącznik I pkt 3 lit. h), nie wymagają pełnej oceny instrukcji użytkowania. Twierdzi ona, że ocena zgodności przeprowadzana na podstawie dyrektywy 2007/23 nie może obejmować kontroli języka instrukcji użytkowania, jako że na etapie oceny nie da się przewidzieć, w których państwach członkowskich będzie prowadzona sprzedaż danych wyrobów pirotechnicznych oraz obrót nimi. Ponadto państwa członkowskie mogą zmieniać ograniczenia wiekowe oraz minimalne bezpieczne odległości. Jednostki notyfikowane na podstawie dyrektywy będą zatem niewątpliwie napotykać trudności z przeprowadzeniem prawidłowej kontroli tych wymogów. Posiłkowo Republika Federalna Niemiec twierdzi, że uprawnienia BAM przewidziano na potrzeby nadzoru rynku lub ochrony użytkowników, zgodnie z art. 14 oraz art. 6 ust. 2 dyrektywy 2007/23.

72. Nie przekonują mnie argumenty Republiki Federalnej Niemiec.

73. Po pierwsze, jak słusznie zauważa Komisja, zasadnicze wymagania bezpieczeństwa, jakie musi spełniać producent (oraz stosownie do okoliczności importer), zostały określone w załączniku I do dyrektywy 2007/23. Jeżeli dany wyrób pirotechniczny spełnia te wymagania, państwa członkowskie nie mogą zgodnie z art. 6 ust. 1 zakazywać, ograniczać ani utrudniać jego wprowadzania do obrotu (rozumianego jako obejmującego swobodny przepływ wyrobów pirotechnicznych między państwami członkowskimi).

74. Oprócz informacji i właściwości, które jednostki notyfikowane muszą rozważyć lub zbadać, pkt 3 lit. h) załącznika I do dyrektywy 2007/23 obejmuje „[w]łaściwe instrukcje i, w miarę potrzeby, oznaczenia dotyczące bezpiecznego obchodzenia się, składowania, użytkowania (w tym bezpieczne odległości) i pozbywania się w języku lub językach urzędowych przyjmującego państwa członkowskiego”.

75. W związku z tym Republika Federalna Niemiec nie może twierdzić, że przepis prawa krajowego rozpatrywany w niniejszej sprawie ma służyć zapewnieniu tego, by instrukcje użytkowania zostały prawidłowo sporządzone w języku niemieckim oraz by poszczególne bezpieczne odległości określone w prawie niemieckim zostały prawidłowo wskazane. Punkt 3 lit. h) załącznika I do dyrektywy 2007/23

⁴⁷ — Na podstawie art. 128 ust. 2 rozporządzenia REACH przepisy rozporządzenia nie stoją na przeszkodzie utrzymaniu lub ustanawianiu przez państwa członkowskie przepisów krajowych mających na celu ochronę pracowników, zdrowia ludzkiego i środowiska, obowiązujących w przypadkach, w których rozporządzenie to nie harmonizuje wymogów dotyczących produkcji, wprowadzania do obrotu lub stosowania. Zobacz wyrok z dnia 17 marca 2016 r., Canadian Oil Company Sweden i Rantén (C-472/14, EU:C:2016:171, pkt 26, 27).

odnosi się wprost do właściwych instrukcji i, w miarę potrzeby, oznaczeń dotyczących bezpiecznego obchodzenia się, składowania, użytkowania, w tym bezpiecznych odległości w języku urzędowym przyjmującego państwa członkowskiego, co stanowi jeden z zasadniczych wymogów bezpieczeństwa. Podobnie, wbrew twierdzeniom Republiki Federalnej Niemiec, zasadnicze wymogi bezpieczeństwa przewidziane w załączniku I do dyrektywy 2007/23 obejmują również zapalniki⁴⁸.

76. Po drugie, fakt, iż stosownie do art. 7 ust. 2 dyrektywy 2007/23 państwa członkowskie mogą zastrzyć ograniczenia wiekowe określone w art. 7 ust. 1, nie prowadzi do odmiennego wniosku. Zgodnie z art. 12 ust. 2 dyrektywy etykieta wyrobu pirotechnicznego zawiera między innymi minimalne wymagania wiekowe określone w art. 7 ust. 1 i 2. Ponadto jak wskazała Komisja, zatwierdzona została europejska norma zharmonizowana dotycząca minimalnych wymogów w zakresie oznakowania⁴⁹.

77. Co się tyczy argumentów przedstawionych pomocniczo przez Republikę Federalną Niemiec, zaprezentowane powyżej rozumowanie dotyczące procedury zgłoszenia⁵⁰ ma w pełni zastosowanie do uprawnienia BAM do uzupełniania i zmiany treści instrukcji użytkowania. To ostatnie uprawnienie jest nierozdzielnie związane z procedurą zgłoszenia, która sama w sobie nie stanowi ani środka ochrony użytkowników, o którym mowa w art. 6 ust. 2 dyrektywy, ani środka przygotowawczego na potrzeby nadzoru rynku, objętego art. 14 dyrektywy.

78. Wreszcie należy wspomnieć, że państwa członkowskie nie mogą jednostronnie przyjmować środków naprawczych mających usuwać potencjalne niedociągnięcia w stosowaniu prawa Unii przez inne państwa członkowskie. Są zobowiązane do działania w granicach procedur oraz środków prawnych przewidzianych w traktacie⁵¹.

79. Z drugiej strony, system dyrektywy oraz domniemanie zgodności wyrobów noszących oznakowanie CE nie uniemożliwiają państwom członkowskim podjęcia działania w przypadku wystąpienia zagrożenia⁵². Wręcz przeciwnie, dyrektywa 2007/23 przewiduje unormowania mające doprowadzić do swobodnego przepływu wyrobów pirotechnicznych na rynku wewnętrznym przy zapewnieniu wysokiego poziomu ochrony zdrowia i bezpieczeństwa publicznego, jak również ochrony i bezpieczeństwa konsumentów. W tym celu art. 14 dyrektywy 2007/23 określa warunki sprawowania nadzoru nad rynkiem przez państwa członkowskie. W szczególności art. 14 ust. 6 pozwala państwom członkowskim na przyjęcie wszelkich stosownych środków w celu wycofania z rynku wyrobów noszących oznakowanie CE, które mogą zagrażać zdrowiu i bezpieczeństwu osób.

80. W kontekście nadzoru nad rynkiem państwo członkowskie może ponadto kontrolować spełnienie obowiązków nałożonych na dystrybutorów wyrobów pirotechnicznych. Zgodnie z art. 4 ust. 3 dyrektywy 2007/23 dystrybutorzy weryfikują, czy wyrób pirotechniczny posiada wymagane oznakowanie zgodności oraz wymagane dokumenty⁵³. Poza tym art. 20 dyrektywy stanowi, że państwa członkowskie określają zasady dotyczące kar stosowanych w przypadku naruszeń przepisów krajowego prawodawstwa transponującego dyrektywę. Wreszcie rozporządzenie (UE) nr 1025/2012⁵⁴ określa procedurę sprzeciwu wobec przyjętych norm zharmonizowanych w przypadku stwierdzenia przez państwo członkowskie, że normy takie nie spełniają w całości wymagań dyrektywy.

48 — Punkt 5 C ppkt 1–7 załącznika I do dyrektywy 2007/23. Zapalniki objęte są również normą europejską EN 1547. Zobacz też pkt 3 lit. j) tego załącznika, przewidujący „wyszczególnienie wszystkich urządzeń i akcesoriów oraz instrukcji obsługi potrzebnych do bezpiecznego działania wyrobu pirotechnicznego”.

49 — EN 15947, opublikowana w Dz.U. 2013, C 136, s. 7. Zobacz też art 8 ust. 3 dyrektywy 2007/13.

50 — Zobacz pkt 61–63 i 65–67 niniejszej opinii.

51 — Wyrok z dnia 20 października 2005 r., Komisja/Szwecja (C-111/03, EU:C:2005:619, pkt 66).

52 — Zobacz podobnie wyrok z dnia 17 kwietnia 2007 r., AGM-COS.MET (C-470/03, EU:C:2007:213, pkt 62).

53 — Zobacz analogicznie wyrok z dnia 8 września 2005 r., Yonemoto (C-40/04, EU:C:2005:519, pkt 51). Zobacz też (choć w innym kontekście) wyrok z dnia 23 listopada 2006 r., Lidl Italia (C-315/05, EU:C:2006:736, pkt 43 i nast.).

54 — Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1025/2012 z dnia 25 października 2012 r. w sprawie normalizacji europejskiej (Dz.U. 2012, L 316, s. 12). Rozporządzenie to uchyliło art 8 ust. 4 dyrektywy 2007/23.

81. Podsumowując, nie ulega wątpliwości, że w szczególnie wrażliwym kontekście wyrobów pirotechnicznych państwa członkowskie są uprawnione do nadzoru i kontroli, co wyraźnie stwierdzono w dyrektywie 2007/23. Nie należy zatem stawiać pytania o to, *czy* kontrolować, ale *jak* sprawować kontrolę. W tym kontekście ogólne systemy zgłaszania *ex ante*, mające zastosowanie do wszystkich produktów, nawet tych zatwierdzonych i dopuszczonych przez organy innych państw członkowskich, nie są raczej zgodne z systemem opartym na swobodnym przepływie i wzajemnym uznawaniu.

VI – Koszty

82. Proponuję oddalenie skargi. Zgodnie z art. 138 § 1 regulaminu postępowania przed Trybunałem Sprawiedliwości Komisję Europejską należy obciążyć kosztami postępowania.

VII – Wnioski

83. Proponuję zatem, aby Trybunał:

1. oddalił skargę;
2. obciążył Komisję Europejską kosztami postępowania.