



Zbiór Orzeczeń

WYROK TRYBUNAŁU (trzecia izba)

z dnia 27 października 2016 r.*

Uchybienie zobowiązaniom państwa członkowskiego — Swoboda przepływu towarów — Dyrektywa 2007/23/WE — Wprowadzanie do obrotu wyrobów pirotechnicznych — Artykuł 6 — Swobodny przepływ wyrobów pirotechnicznych zgodnych z wymogami dyrektywy — Przepisy krajowe uzależniające wprowadzanie do obrotu wyrobów pirotechnicznych od dodatkowych wymogów — Obowiązek przedniego zgłoszenia w krajowym organie upoważnionym do kontroli i zmiany instrukcji użytkowania wyrobów pirotechnicznych

W sprawie C-220/15

mającej za przedmiot skargę o stwierdzenie, na podstawie art. 258 TFUE, uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego, wniesioną w dniu 12 maja 2015 r.,

Komisja Europejska, reprezentowana przez D. Kukoveca oraz A.C. Becker, działających w charakterze pełnomocników, wspieranych przez B. Wägenbaura, Rechtsanwalt,

strona skarżąca,

przeciwko

Republice Federalnej Niemiec, reprezentowanej przez T. Henzego, J. Möllera oraz K. Petersen, działających w charakterze pełnomocników,

strona pozwana,

TRYBUNAŁ (trzecia izba),

w składzie: L. Bay Larsen, prezes izby, M. Vilaras (sprawozdawca), J. Malenovský, M. Safjan i D. Šváby, sędziowie,

rzecznik generalny: M. Bobek,

sekretarz: K. Malacek, administrator,

uwzględniając pisemny etap postępowania i po przeprowadzeniu rozprawy w dniu 27 kwietnia 2016 r.,

po zapoznaniu się z opinią rzecznika generalnego na posiedzeniu w dniu 7 lipca 2016 r.,

wydaje następujący

* Język postępowania: niemiecki.

Wyrok

- 1 W skardze Komisja Europejska wnosi do Trybunału o stwierdzenie, że stanowiąc, ponad wymogi przewidziane dyrektywą 2007/23/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 maja 2007 r. w sprawie wprowadzania do obrotu wyrobów pirotechnicznych (Dz.U. 2007, L 154, s. 1) i pomimo wcześniejszego uzyskania oceny zgodności dla wyrobów pirotechnicznych, po pierwsze, iż przed ich wprowadzeniem do obrotu należy do nich stosować procedurę przewidzianą w art. 6 ust. 4 Erste Verordnung zum Sprengstoffgesetz (pierwszego rozporządzenia wykonawczego do ustawy o materiałach wybuchowych, BGBl. 1991 I, s. 169), zmienionego ustawą z dnia 25 lipca 2013 r. (BGBl. 2013 I, s. 2749) (zwanego dalej „SprengV”), (zwaną dalej „sporną procedurą zgłoszenia”) oraz, po drugie, iż Bundesanstalt für Materialforschung und-prüfung (federalny instytut badania i kontroli materiałów, Niemcy, zwany dalej „BAM”) ma zgodnie z tym przepisem uprawnienie do kontrolowania i, w danym przypadku, do zmiany ich instrukcji użytkowania (zwane dalej „spornym uprawnieniem do zmiany instrukcji użytkowania”) Republika Federalna Niemiec uchybiła zobowiązaniom ciążącym na niej na mocy art. 6 ust. 1 tej dyrektywy.

Ramy prawne

Prawo Unii

- 2 Motywy 1, 2, 8, 16, 19 i 20 dyrektywy 2007/23 przewidują, co następuje:

„(1) Przepisy ustawowe, wykonawcze i administracyjne obowiązujące w państwach członkowskich w odniesieniu do wprowadzania do obrotu wyrobów pirotechnicznych różnią się, w szczególności w odniesieniu do cech związanych z bezpieczeństwem i działaniem.

(2) Te przepisy ustawowe, wykonawcze i administracyjne, mogące stwarzać bariery w handlu w ramach Wspólnoty, należy zharmonizować w celu zapewnienia swobodnego przepływu wyrobów pirotechnicznych na rynku wewnętrznym przy jednoczesnym zapewnieniu wysokiego poziomu ochrony zdrowia ludzkiego i bezpieczeństwa oraz ochrony zarówno konsumentów, jak i profesjonalnych użytkowników końcowych.

[...]

(8) Zgodnie z zasadami zawartymi w rezolucji Rady z dnia 7 maja 1985 r. w sprawie nowego podejścia do harmonizacji oraz normalizacji technicznej [Dz.U. 1985, C 136, s. 1] wyrób pirotechniczny powinien być zgodny z przepisami niniejszej dyrektywy w chwili wprowadzania wyrobu na rynek wspólnotowy po raz pierwszy [...].

[...]

(16) W myśl »Nowego podejścia do harmonizacji oraz normalizacji technicznej« należy domniemywać zgodność z podstawowymi wymogami bezpieczeństwa przewidzianymi w niniejszej dyrektywie wyrobów pirotechnicznych produkowanych zgodnie ze zharmonizowanymi normami.

[...]

(19) Jako warunek dopuszczenia do rynku wyroby pirotechniczne powinny posiadać oznakowanie »CE« potwierdzające ich zgodność z przepisami niniejszej dyrektywy i umożliwiające ich swobodny przepływ we Wspólnocie.

(20) Zgodnie z »Nowym podejściem do harmonizacji i normalizacji technicznej« konieczne jest zastosowanie procedury klauzuli ochronnej umożliwiającej kwestionowanie zgodności artykułu pirotechnicznego lub jego braków. Zgodnie z powyższym państwa członkowskie powinny zatem podjąć wszelkie właściwe środki zakazujące lub ograniczające wprowadzanie do obrotu produktów oznaczonych znakiem CE lub wycofujące je z rynku, jeżeli stanowią one zagrożenie dla zdrowia i bezpieczeństwa konsumentów przy ich zastosowaniu zgodnym z przeznaczeniem”.

3 Artykuł 1 ust. 1 dyrektywy 2007/23 przewiduje:

„Niniejsza 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”.

4 Artykuł 2 pkt 2 owej dyrektywy definiuje „wprowadzenie do obrotu” jako „pierwsze, odpłatne lub nieodpłatne, udostępnienie na rynku wspólnotowym określonego produktu w celu jego dystrybucji i/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”.

5 Artykuł 5 ust. 1 owej dyrektywy stanowi:

„Państwa członkowskie przyjmują wszelkie odpowiednie środki w celu zapewnienia, że wyroby pirotechniczne będą mogły zostać wprowadzone do obrotu tylko wówczas, gdy spełniają wymagania niniejszej dyrektywy, posiadają oznakowanie CE i są zgodne ze zobowiązaniami związanymi z oceną zgodności”.

6 Artykuł 6 ust. 1–2 wskazanej dyrektywy 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 ust. 4 i 6 dyrektywy 2007/23 przewiduje:

„4. Państwa członkowskie organizują i przeprowadzają odpowiedni nadzór wyrobów wprowadzonych do obrotu, biorąc odpowiednio pod uwagę założenia [domniemanie] 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”.

Prawo niemieckie

- 8 Artykuł 6 ust. 1 Sprengstoffgesetz (ustawy o materiałach wybuchowych, BGBl. 2002 I, s. 3518), zmienionej ustawą z dnia 7 sierpnia 2013 r. (BGBl. 2013 I, s. 3154), stanowi:

„Federalny minister spraw wewnętrznych jest uprawniony do ustanowienia w drodze rozporządzenia wykonawczego,

[...]

- 3) w celu ochrony interesów wskazanych w pkt 1,

[...]

d) że materiały wybuchowe, o których mowa w art. 1 ust. 1, nabyte lub przywiezione, są przedmiotem zgłoszenia, któremu towarzyszą określone dokumenty”.

- 9 Artykuł 6 ust. 4 SprengV stanowi:

„Producent lub importer dokonuje zgłoszenia materiałów wybuchowych i wyrobów pirotechnicznych w instytucie przed ich pierwszym użyciem na obszarze 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. Instytut 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 instytut 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”.

Postępowanie poprzedzające wniesienie skargi i przebieg postępowania przed Trybunałem

- 10 Po wymianie pism, która miała miejsce w roku 2012 w ramach procedury „EU Pilot” (3631/12/ENTR), w dniu 25 stycznia 2013 r. Komisja skierowała do Republiki Federalnej Niemiec wezwanie do usunięcia uchybienia, w którym podniosła, że niemieckie przepisy dotyczące wyrobów pirotechnicznych przewidywały obowiązki wykraczające poza wymogi ustanowione w dyrektywie 2007/23 i mogły stanowić ograniczenie swobodnego przepływu tych wyrobów, przynajmniej w zakresie produktów, których zgodność z wymogami owej dyrektywy została już stwierdzona przez jednostkę notyfikowaną zgodnie z art. 10 owej dyrektywy.
- 11 Wezwanie do usunięcia uchybienia odnosiło się do spornej procedury zgłoszenia i do spornego uprawnienia do zmiany instrukcji użytkowania.
- 12 Pismem z dnia 21 marca 2013 r. Republika Federalna Niemiec udzieliła odpowiedzi na wezwanie do usunięcia uchybienia. Opisując funkcję spornej procedury zgłoszenia, wyjaśniła ona, że BAM nie działał jako jednostka notyfikowana, odpowiedzialna za ocenę zgodności wyrobów pirotechnicznych, lecz wykonywał zadania nadzoru rynku niepodlegającego zakresowi harmonizacji realizowanej przez dyrektywę 2007/23. Podniosła ona również, że o ile dostęp do rynku wyrobów pirotechnicznych był poddany zharmonizowanym wymogom, o tyle nie miało to miejsca w przypadku zapalników. Wskazała ona ponadto, że sporna procedura zgłoszenia stanowi pomijalne obciążenie dla producentów

i importerów i nie może być w związku z tym uznana za ciężar nieproporcjonalny. Podniosła ona wreszcie, że brak jest jakichkolwiek skutków dyskryminujących w odniesieniu do konsumentów, względnie podmiotów gospodarczych w państwach członkowskich.

- 13 W dniu 27 stycznia 2014 r. Komisja skierowała do Republiki Federalnej Niemiec uzasadnioną opinię, w której podtrzymała swe zarzuty odnoszące się do spornej procedury zgłoszenia i spornego uprawnienia do zmiany instrukcji użytkowania oraz odrzuciła argumenty tego państwa członkowskiego, i wezwała to państwo do zastosowania się do zobowiązań ciążących na nim na mocy dyrektywy 2007/23 w terminie dwóch miesięcy od doręczenia owej opinii.
- 14 W owej opinii Komisja między innymi uzupełniła swą argumentację, wedle której, jak wynika z otrzymanej przez nią skargi, owa procedura prowadzi do powstania nadmiernych kosztów, pracy i czasu, a zatem nie stanowi pomijalnego ciężaru. Wedle owej skargi sporna procedura zgłoszenia może trwać trzy miesiące i wiąże się z koniecznością uiszczenia opłaty oraz złożenia próbek. Komisja wskazała ponadto, że załączenie instrukcji użytkowania spełniającej wymogi dyrektywy 2007/23 stanowi jedno z głównych wymagań tej dyrektywy i podlega kontroli jednostki notyfikowanej w ramach procedury zgodności, w związku z czym nie jest dopuszczalna nowa kontrola owych instrukcji w świetle przepisów krajowych. Wskazała ona wreszcie, że sporna procedura zgłoszenia nie jest objęta przepisami art. 6 ust. 2 dyrektywy 2007/23 uprawniającymi państwa członkowskie do zakazania lub ograniczenia posiadania, używania lub sprzedaży wyrobów pirotechnicznych widowiskowych ze względów porządku publicznego, ochrony lub bezpieczeństwa publicznego, lub ochrony środowiska.
- 15 Republika Federalna Niemiec odpowiedziała na uzasadnioną opinię pismami z dnia 20 marca i 2 kwietnia 2014 r.
- 16 Co się tyczy spornej procedury zgłoszenia, państwo to wskazało na wstępie, że obowiązek producentów i importerów wyrobów pirotechnicznych polegający na umieszczeniu w instrukcji użytkowania numeru identyfikacyjnego nadanego przez BAM nie miał już zastosowania z dniem 27 marca 2014 r. Wskazało ono następnie, że BAM nigdy nie przeprowadził kontroli wyrobów pirotechnicznych, których zgodność została już oceniona. Państwo to stwierdziło wreszcie, że czas trwania procedury wynosił średnio dwa lub trzy tygodnie, natomiast okres trzech miesięcy mógł wystąpić jedynie w szczególnych okolicznościach.
- 17 W zakresie dotyczącym spornego uprawnienia do zmiany instrukcji użytkowania państwo to podtrzymało swą argumentację. Harmonizacja dokonana przez dyrektywę 2007/23 dotyczy jedynie wprowadzania do obrotu, a nie użycia wyrobów pirotechnicznych. Wymogi w dziedzinie etykietowania przewidziane w art. 12 i 13 dyrektywy 2007/23 stanowią wymogi minimalne, które mogą być uzupełnione przez krajowe organy nadzoru rynku. Wreszcie owo uprawnienie jest uzasadnione nie tylko ochroną konsumentów, lecz również szerzej, obowiązkiem ochrony życia, który wynika zarówno z art. 2 ust. 2 Grundgesetz (ustawy zasadniczej), jak również z art. 2 ust. 1 europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, podpisanej w Rzymie w dniu 4 listopada 1950 r., a także z art. 3 ust. 1 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej.
- 18 Wobec powyższego Komisja postanowiła wnieść skargę w niniejszej sprawie.

W przedmiocie skargi

Argumentacja stron

- 19 Komisja podniosła, że art. 6 ust. 4 SprengV poddaje wszystkich producentów i importerów wyrobów pirotechnicznych spornej procedurze zgłoszenia, która warunkuje ich dostęp do rynku i narusza w związku z tym art. 6 ust. 1 dyrektywy 2007/23. Wprawdzie ów przepis krajowy nie nakazuje poszanowania wymogów materialnych, zobowiązuje jednak wszystkich producentów i importerów do zgłoszenia wszelkich wyrobów pirotechnicznych, niezależnie od tego, czy były one przedmiotem kontroli w zakresie podstawowych wymogów dyrektywy 2007/23 dokonywanej przez jednostkę notyfikowaną, do uiszczenia opłaty, do oczekiwania na uzyskanie numeru identyfikacyjnego oraz, w danym przypadku, do zaakceptowania zmian instrukcji tych wyrobów przed uzyskaniem możliwości ich sprzedaży na terytorium Niemiec.
- 20 Okoliczność, że sporna procedura zgłoszenia ma zastosowanie bez rozróżnienia do produktów krajowych i do produktów przywiezionych, i że nie dyskryminuje ona podmiotów gospodarczych z siedzibą w państwach członkowskich innych niż Republika Federalna Niemiec, nie prowadzi do odmiennego wniosku. Artykuł 6 ust. 1 dyrektywy 2007/23 nie zawiera bowiem zwykłego zakazu dyskryminacji, lecz gwarantuje swobodny przepływ wszystkich wyrobów pirotechnicznych spełniających wymagania dyrektywy. Brak jest w dyrektywie 2007/23 jakichkolwiek wskazań, jakoby środek musiał stanowić ciężar przekraczający określony poziom, aby mógł on zostać uznany za ograniczenie lub przeszkodę w rozumieniu art. 6 ust. 1 tej dyrektywy.
- 21 Komisja odrzuca również argument, wedle którego BAM nie działa jako jednostka notyfikowana w rozumieniu art. 10 dyrektywy 2007/23, lecz jako organ nadzoru rynku w rozumieniu 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 uchylające rozporządzenie (EWG) nr 339/93 (Dz.U. 2008, L 218, s. 30), w związku z czym sporna procedura zgłoszenia nie może być oceniana w świetle dyrektywy 2007/23. Nawet gdyby przyjąć, że można uznać, iż BAM działa jako organ nadzoru rynku, nie może on stosować procedury dodatkowej, sprzecznej ze swobodnym przepływem wyrobów pirotechnicznych. W każdym razie dyrektywa 2007/23 reguluje zarówno dostęp do rynku, jak również nadzór nad rynkiem, jako że zgodnie z jej art. 14 ust. 4 państwa członkowskie przeprowadzają odpowiedni nadzór wyrobów wprowadzonych do obrotu, „biorąc odpowiednio pod uwagę założenia [domniemanie] zgodności wyrobów noszących oznakowanie CE”.
- 22 Komisja uważa ponadto, że sporne uprawnienie do zmiany instrukcji użytkowania stanowi również naruszenie art. 6 ust. 1 dyrektywy 2007/23. Chodzi bowiem o kontrolę uzupełniającą przeprowadzaną bez rozróżnienia względem wszystkich produktów, pomimo że były one już przedmiotem oceny zgodności poświadczonej oznakowaniem „CE”.
- 23 Komisja kwestionuje twierdzenie, jakoby celem spornego uprawnienia do zmiany instrukcji użytkowania było zakazanie lub ograniczenie posiadania lub używania wyrobów pirotechnicznych w rozumieniu art. 6 ust. 2 dyrektywy 2007/23. Prawdą jest, że posiadanie lub używanie wyrobów pirotechnicznych jest objęte uprawnieniem państw członkowskich do stanowienia regulacji, jednak kontrola dokonywana przez BAM ma na celu w większym stopniu zapewnienie właściwego charakteru instrukcji wyrobów pirotechnicznych w świetle innych przepisów krajowych przed ich wprowadzaniem do obrotu niż określenie warunków ich użycia. Właściwy charakter instrukcji stanowi integralną część oceny zgodności wyrobów pirotechnicznych w świetle podstawowych wymogów wyliczonych w załączniku I do dyrektywy 2007/23. Domniemanie zgodności produktów opatrzonych oznakowaniem „CE” obejmuje również właściwy charakter ich instrukcji.

- 24 Republika Federalna Niemiec podniosła zasadniczo, że wynikający z art. 6 ust. 1 dyrektywy 2007/23 obowiązek państw członkowskich do powstrzymania się od zakazywania, ograniczania lub utrudniania wprowadzania do obrotu wyrobów pirotechnicznych dotyczy jedynie pierwszego, odpłatnego lub nieodpłatnego, udostępnienia na rynku Unii Europejskiej określonego produktu w celu jego dystrybucji lub wykorzystania wedle definicji zawartej w art. 2 pkt 2 tej dyrektywy. W odróżnieniu od art. 4 ust. 1 dyrektywy 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 pirotechnicznych (Dz.U. 2013, L 178, s. 27) przepis ten nie gwarantuje zatem swobodnego obrotu wyrobów pirotechnicznych w Unii, lecz jedynie pierwszy etap ich wprowadzania do obrotu.
- 25 Państwo to wywodzi z powyższego, że ponieważ państwa członkowskie zachowują kompetencję do regulowania wprowadzania do obrotu i dystrybucji wyrobów pirotechnicznych po ich pierwszym udostępnieniu na rynku, ani sporna procedura zgłoszenia, ani sporne uprawnienie do zmiany instrukcji użytkowania nie są niezgodne z dyrektywą 2007/23.
- 26 Co się tyczy spornej procedury zgłoszenia, Republika Federalna Niemiec podniosła zasadniczo, że nie można uznać, jakoby stosowała ona powtórnie procedurę oceny zgodności u jednostki notyfikowanej, której musi zostać poddany każdy wyrób pirotechniczny zgodnie z art. 4 ust. 4 lit. a) i art. 9 i 10 dyrektywy 2007/23. Po pierwsze, sporna procedura zgłoszenia jest przeprowadzana znacznie później niż pierwsze wprowadzenie do obrotu w Unii i udostępnienie na rynku niemieckim. Po drugie, BAM nie przeprowadza kontroli technicznej w rozumieniu art. 9 dyrektywy 2007/23, lecz nadaje jedynie numer rejestracji lub identyfikacyjny i kontroluje na podstawie przedłożonych dokumentów prawidłowość etykiet wyrobów pirotechnicznych.
- 27 Nadanie numeru identyfikacyjnego, które następuje jedynie dla celów dowodu prawidłowego zgłoszenia w BAM i możliwości śledzenia wyrobów pirotechnicznych w łańcuchu dostaw, nie jest związane z dodatkowymi wymogami materialnymi wykraczającymi poza podstawowe wymogi wskazane w załączniku I do dyrektywy 2007/23. Ponadto obowiązek wskazania numeru identyfikacyjnego w instrukcji został zawieszony.
- 28 W każdym razie sporna procedura zgłoszenia polegająca na zwykłej formalnej deklaracji jest związana jedynie z minimalnymi obciążeniami administracyjnymi, mniej rygorystycznymi niż w przypadku pozwoleń na przywóz i mniej znaczącymi niż obciążenia związane z kontrolami organów nadzoru rynku. Ma to znaczenie w szczególności w kontekście ryzyka dla zdrowia i bezpieczeństwa osób związanego z wyrobami pirotechnicznymi, które powinny być w danym przypadku stosowane jedynie przez osoby dysponujące wystarczającymi kwalifikacjami technicznymi.
- 29 Republika Federalna Niemiec podniosła tytułem pomocniczym, że sporna procedura zgłoszenia stanowiąca środek służący przygotowaniu nadzoru rynku lub użytkownika jest w każdym razie zgodna z zasadami nadzoru rynku ustanowionymi w dyrektywie 2007/23.
- 30 W zakresie dotyczącym spornego uprawnienia do zmiany instrukcji użytkowania Republika Federalna Niemiec podniosła, że nie oznacza ono powtórzenia procedury oceny zgodności, ponieważ pkt 3 lit. h) załącznika I do dyrektywy 2007/23 nie nakłada na jednostki notyfikowane żadnego ścisłego obowiązku kontroli instrukcji użytkowania wyrobów pirotechnicznych.
- 31 W ramach spornej procedury zgłoszenia BAM nie przeprowadza kontroli technicznych w rozumieniu art. 9 dyrektywy 2007/23, lecz weryfikuje jedynie prawidłowość instrukcji na podstawie przedłożonych dokumentów. Ponadto, przy dokonywaniu zmiany instrukcji BAM nie ustanawia dodatkowych wymogów, które miałyby zastosowanie do substancji pirotechnicznych lub do odpowiedniości instrukcji i które uzupełniałyby wymogi załącznika I do dyrektywy 2007/23. Jego kontrola jest ograniczona do

poszanowania wymogów mających zastosowanie do instrukcji zgodnie z dyrektywą 2007/23 i dotyczy jedynie podstawowych obowiązków w dziedzinie etykietowania, gdzie brak ich poszanowania skutkowałby szczególnie poważnym ryzykiem dla bezpieczeństwa i zdrowia osób.

- 32 Republika Federalna Niemiec wskazała również, że jednostki notyfikowane nie mogą dokonywać pełnej kontroli prawidłowości instrukcji wyrobów pirotechnicznych w chwili oceny ich zgodności i ich etykietowania w języku lub językach urzędowych państwa członkowskiego, w którym są przekazywane użytkownikowi. W chwili dokonywania oceny zgodności tych artykułów sporne państwa członkowskie nie są jeszcze znane. Państwo to wskazało ponadto, że różne elementy, które powinny być umieszczone na opakowaniu zgodnie z art. 12 ust. 2 dyrektywy 2007/23, a mianowicie minimalne wymagania wiekowe, instrukcja obsługi i minimalna bezpieczna odległość również nie są jeszcze znane w chwili dokonywania oceny zgodności owych wyrobów.

Ocena Trybunału

Uwagi wstępne w przedmiocie zakresu art. 2 pkt 2 i art. 6 dyrektywy 2007/23

- 33 Należy wskazać, że dyrektywa 2007/23 została uchylona ze skutkiem na dzień 1 lipca 2015 r. na mocy dyrektywy 2013/29. Jednakże niniejsza skarga dotyczy jedynie obowiązków ciążących na Republice Federalnej Niemiec zgodnie z art. 6 ust. 1 dyrektywy 2007/23.
- 34 Zgodnie z tym przepisem państwa członkowskie powinny odstąpić od zakazywania, ograniczania lub utrudniania wprowadzania do obrotu wyrobów pirotechnicznych spełniających wymagania dyrektywy 2007/23.
- 35 Ponadto art. 2 pkt 2 dyrektywy 2007/23 definiuje „wprowadzenie do obrotu” jako „pierwsze, odpłatne lub nieodpłatne, udostępnienie na rynku wspólnotowym określonego produktu w celu jego dystrybucji i/lub wykorzystania”.
- 36 W konsekwencji, jeżeli wyrób pirotechniczny był przedmiotem pierwszego udostępnienia na rynku Unii, a więc na terytorium jednego z państw członkowskich, z poszanowaniem wymogów dyrektywy 2007/23, inne państwa członkowskie zasadniczo nie mogą już utrudniać jego wprowadzania do obrotu i dystrybucji na ich terytorium poprzez nakładanie między innymi poza owymi wymogami dodatkowych obowiązków lub formalności nieprzewidzianych w owej dyrektywie. Nie może być bowiem mowy o wprowadzeniu do obrotu określonego produktu w rozumieniu art. 2 pkt 2 dyrektywy, skoro ów produkt nie może być przedmiotem swobodnego przepływu na całym rynku Unii.
- 37 W tym względzie Republika Federalna Niemiec podniosła jednak, dokonując literalnej interpretacji art. 6 ust. 1 dyrektywy 2007/23 opartej na definicji pojęcia „wprowadzenia do obrotu” zawartej w art. 2 pkt 2 owej dyrektywy, że dyrektywa ta gwarantuje jedynie pierwsze wprowadzenie do obrotu wyrobów pirotechnicznych, a więc pierwszy etap ich wprowadzania na rynek, w związku z czym państwa członkowskie są uprawnione do regulowania wszystkich późniejszych etapów ich dystrybucji, aż do sprzedaży detalicznej na rzecz konsumenta końcowego.
- 38 Nie można przyjąć tej argumentacji.
- 39 Należy w tym względzie przypomnieć, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem przy dokonywaniu wykładni przepisu prawa Unii należy uwzględniać nie tylko jego brzmienie, lecz także jego kontekst oraz cele regulacji, której część on stanowi (zob. w szczególności wyroki: z dnia 1 kwietnia 1993 r., Findling Wälzlager, C-136/91, EU:C:1993:133, pkt 11; z dnia 4 lutego 2016 r., Hassan, C-163/15, EU:C:2016:71, pkt 19). Geneza przepisu prawa Unii również może dostarczyć informacji istotnych dla

jego wykładni (wyroki: z dnia 27 listopada 2012 r., Pringle, C-370/12, EU:C:2012:756, pkt 135; z dnia 3 października 2013 r., Inuit Tapiriit Kanatami i in./Parlament i Rada, C-583/11 P, EU:C:2013:625, pkt 50).

- 40 W niniejszej sprawie z motywów 2 i 19 oraz z art. 1 ust. 1 dyrektywy 2007/23 wynika, że głównym celem owej dyrektywy jest przeciwdziałanie barierom w handlu wewnątrzspółnotowym wynikającym z rozbieżności przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych państw członkowskich, które regulują zdefiniowane w tej dyrektywie wprowadzenie do obrotu wyrobów pirotechnicznych, a zatem zapewnienie swobodnego przepływu tych wyrobów na rynku wewnętrznym przy zapewnieniu wysokiego poziomu ochrony zdrowia ludzkiego, bezpieczeństwa publicznego oraz wysokiego poziomu ochrony i bezpieczeństwa konsumentów oraz profesjonalnych użytkowników końcowych.
- 41 W tym względzie należy przypomnieć, że zgodnie z „Nowym podejściem do harmonizacji i normalizacji technicznej”, do którego dyrektywa 2007/23 odsyła w motywach 8, 16 i 20, określono w niej zasadnicze wymogi bezpieczeństwa, które muszą spełniać wyroby pirotechniczne, wdrażane poprzez normy zharmonizowane i transponujące je normy krajowe (zob. podobnie wyrok z dnia 16 października 2014 r., Komisja/Niemcy, C-100/13, niepublikowany, EU:C:2014:2293, pkt 51).
- 42 Dla celów ich wprowadzania do obrotu w zastosowaniu art. 5 ust. 1 i art. 8 ust. 3 owej dyrektywy w świetle motywów 16 i 19 tej dyrektywy państwa członkowskie przyjmują domniemanie, że wyroby pirotechniczne posiadające oznakowanie „CE” spełniają wymogi zasadnicze określone w załączniku I do owej dyrektywy.
- 43 Ponadto zgodnie z art. 6 ust. 1 dyrektywy 2007/23 państwa członkowskie nie mogą zakazać, ograniczyć lub utrudniać wprowadzania do obrotu wyrobów pirotechnicznych w całej Unii, chyba że przyjęte przez nie środki są objęte odstępstwami przewidzianymi w art. 6 ust. 2 owej dyrektywy lub nadzorem rynku przewidzianym w art. 14 ust. 6 owej dyrektywy.
- 44 Z powyższego wynika, że wyroby pirotechniczne opatrzone oznakowaniem „CE” świadczącym o ich zgodności z wymogami zasadniczymi dyrektywy 2007/23 powinny być co do zasady przedmiotem przepływu wolnego od przeszkód lub ograniczeń w całej Unii od chwili ich pierwszego udostępnienia na rynku w państwie członkowskim bez uszczerbku dla środków, które państwa członkowskie mogą ustanowić ze względów porządku, ochrony lub bezpieczeństwa publicznego, względnie ochrony środowiska w zastosowaniu art. 6 ust. 2 owej dyrektywy lub tymczasowo w ramach nadzoru rynku w zastosowaniu art. 14 ust. 6 owej dyrektywy i z poszanowaniem jej przepisów zawartych w art. 16.
- 45 W związku z tym wbrew twierdzeniom Republiki Federalnej Niemiec art. 6 ust. 1 dyrektywy 2007/23 nie może być interpretowany w ten sposób, że zapewnia on jedynie pierwsze udostępnianie na rynku wyrobów pirotechnicznych zgodnych z wymogami tej dyrektywy, bez względu na definicję zawartą w art. 2 pkt 2 tej dyrektywy.
- 46 Każda inna interpretacja pozbawiałaby znaczenia całości przepisów ustanowionych przez dyrektywę 2007/23 bez względu na to, czy dotyczy to definicji wymogów podstawowych, którym powinny odpowiadać wyroby pirotechniczne, czy też różnych kontroli, którym państwa członkowskie powinny poddać owe wyroby zarówno przed ich pierwszym wprowadzeniem do obrotu, jak również po tym wprowadzeniu poprzez kontrolę ich zgodności, oznakowania „CE” i nadzoru rynku.
- 47 Interpretacja ta znajduje również potwierdzenie w genezie dyrektywy 2007/23. Stanowi ona wierne odzwierciedlenie różnych zasad i norm regulujących „Nowe podejście do harmonizacji i normalizacji technicznej”, przypomnianych przez Komisję w komunikacie COM(2003) 240 wersja ostateczna z dnia 7 maja 2003 r. skierowanym do Rady i Parlamentu Europejskiego, zatytułowanym „Poprawa stosowania dyrektyw »nowego podejścia«”.

48 Zgodność spornej procedury zgłoszenia i spornego uprawnienia do zmiany instrukcji użytkownika z dyrektywą 2007/23 należy zbadać w świetle powyższej analizy.

W przedmiocie zgodności spornej procedury zgłoszenia z dyrektywą 2007/23

49 Należy stwierdzić, że zgodnie z art. 6 ust. 4 SprengV użycie w Niemczech wyrobów pirotechnicznych jest uzależnione od warunku, aby producent lub importer zgłosili je uprzednio w BAM wraz z ich instrukcjami użycia, i aby uzyskali numer identyfikacyjny, który powinien być umieszczony na owych instrukcjach.

50 Przepis ten ustanawia zatem dla dostępu wyrobów pirotechnicznych do rynku niemieckiego wymóg spełnienia formalności, które, po pierwsze, są dodatkowe względem różnych wymogów ustanowionych w dyrektywie 2007/23, w szczególności w odniesieniu do procedury oceny zgodności, której owe artykuły muszą zostać obowiązkowo poddane celem ich wprowadzenia do obrotu, oraz, po drugie, mogą skutkować poborem opłaty manipulacyjnej.

51 Stanowi on zatem przeszkodę w swobodnym przepływie wyrobów pirotechnicznych zagwarantowanym w art. 6 ust. 1 dyrektywy 2007/23.

52 Okoliczność, że owe formalności znajdują zastosowanie bez rozróżnienia do produktów krajowych i do produktów przywiezionych, nie są powtórzeniem procedury oceny zgodności przewidzianej w art. 9 dyrektywy 2007/23 lub stanowią jedynie minimalny ciężar administracyjny lub finansowy dla producentów lub importerów, nie wpływa na powyższy wniosek.

53 Należy ponadto przypomnieć, że zgodnie z utrwalonym orzecnictwem środek mogący utrudniać przywóz powinien zostać uznany za przeszkodę w swobodnym przepływie towarów również wówczas, gdy utrudnienie jest nieznaczne (zob. podobnie wyrok z dnia 14 grudnia 2004 r., Radlberger Getränkegesellschaft i S. Spitz, C-309/02, EU:C:2004:799, pkt 68 i przytoczone tam orzecznictwo).

54 Sam fakt, że sporna procedura zgłoszenia ma zastosowanie do wszystkich wyrobów pirotechnicznych udostępnionych na rynku w państwie członkowskim w zgodności z przepisami dyrektywy 2007/23, wystarczy do stwierdzenia zaistnienia zarzucanego uchybienia, mając na uwadze, że Republika Federalna Niemiec nie wskazała względów uzasadniających odnoszących się do porządku publicznego, ochrony lub bezpieczeństwa publicznego, względnie ochrony środowiska przewidzianych w art. 6 ust. 2 tej dyrektywy.

55 Jednakże Republika Federalna Niemiec podniosła, że sporna procedura zgłoszenia stanowi środek służący przygotowaniu nadzoru rynku i użytkownika, który to środek jest w każdym razie zgodny z zasadami ustanowionymi w art. 14 dyrektywy 2007/23.

56 Ów argument nie zasługuje jednak na uwzględnienie.

57 Prawdą jest, że art. 14 ust. 6 dyrektywy 2007/23 przewiduje możliwość przyjęcia przez państwo członkowskie środków tymczasowych w celu wycofania z rynku wyrobu pirotechnicznego zgodnego z wymogami tej dyrektywy, a więc opatrzonego oznakowaniem „CE”, posiadającego deklarację zgodności WE i używanego zgodnie z jego przeznaczeniem, zakazania jego dostępu do rynku lub ograniczenia jego swobodnego przepływu, jeżeli ów wyrób może zagrozić zdrowiu i bezpieczeństwu osób.

- 58 Jednakże, jak wskazał rzecznik generalny w pkt 63 opinii, nadzór rynku, który powinien być organizowany i realizowany przez państwa członkowskie, opiera się zgodnie z art. 14 ust. 4 dyrektywy 2007/23 na domniemaniu zgodności wyrobów opatrzonych oznakowaniem „CE” i w związku z tym nie może uzasadniać systematycznej kontroli wszystkich wyrobów pirotechnicznych wprowadzanych do obrotu w Niemczech, jak ma to miejsce w przypadku spornej procedury zgłoszenia.
- 59 W każdym razie państwo członkowskie, które zamierza przyjąć tego rodzaju środek, powinno uprzednio poinformować o tym Komisję zgodnie z art. 14 ust. 6 zdanie ostatnie dyrektywy 2007/23 i jedynie Komisja jest uprawniona, zgodnie z art. 16 ust. 1 tej dyrektywy do stwierdzenia, czy ów środek jest uzasadniony. Tymczasem sporna procedura zgłoszenia nie przewiduje jakiegokolwiek informowania Komisji i obejmuje, bez uzyskania jej uprzedniej zgody, każdego producenta lub importera zamierzającego wprowadzać wyroby pirotechniczne do obrotu w Niemczech.
- 60 Z powyższej analizy wynika, że stanowiąc, ponad wymogi przewidziane dyrektywą 2007/23, pomimo wcześniejszego uzyskania oceny zgodności dla wyrobów pirotechnicznych, iż przed ich wprowadzeniem do obrotu należy do nich stosować sporną procedurę zgłoszenia, Republika Federalna Niemiec uchybiła zobowiązaniom ciążącym na niej na mocy art. 6 ust. 1 tej dyrektywy.

W przedmiocie zgodności z dyrektywą 2007/23 spornego uprawnienia do zmiany instrukcji użytkowania

- 61 Należy stwierdzić, że art. 6 ust. 4 SprengV przewiduje, że w celu zapobieżenia zagrożeniu dla życia i zdrowia pracowników i osób trzecich lub zagrożeniu dla mienia BAM może zawęzić lub uzupełnić treść instrukcji użytkowania sporządzonej przez producenta wyrobu pirotechnicznego, w tym również a posteriori.
- 62 Sporne uprawnienie do zmiany instrukcji użytkowania, które wpisuje się w ramy spornej procedury zgłoszenia, oznacza, że dostęp do rynku niemieckiego wyrobów pirotechnicznych wprowadzonych do obrotu w innych państwach członkowskich niż Republika Federalna Niemiec jest uzależniony od systematycznej kontroli ich instrukcji używania przeprowadzanej dodatkowo względem kontroli dokonywanych w ramach procedury oceny zgodności przewidzianej w dyrektywie 2007/23.
- 63 Jak bowiem stwierdził rzecznik generalny w pkt 74 opinii, pkt 3 lit. h) załącznika I do dyrektywy 2007/23 przewiduje, że instrukcje każdego wyrobu pirotechnicznego i, w miarę potrzeby, oznaczenia dotyczące bezpiecznego obchodzenia się, składowania, użytkowania, w tym bezpiecznej odległości i pozbywania się, powinny stanowić przedmiot kontroli w języku lub językach urzędowych państwa członkowskiego przeznaczenia.
- 64 Uprawnienie udzielone w ten sposób na rzecz BAM stanowi zatem przeszkodę w swobodnym przepływie wyrobów pirotechnicznych zagwarantowanym w art. 6 ust. 1 dyrektywy 2007/23.
- 65 Z powyższej analizy wynika, że stanowiąc, ponad wymogi przewidziane dyrektywą 2007/23, pomimo wcześniejszego uzyskania oceny zgodności dla wyrobów pirotechnicznych, iż BAM ma sporne uprawnienie do zmiany instrukcji użytkowania, Republika Federalna Niemiec uchybiła zobowiązaniom ciążącym na niej na mocy art. 6 ust. 1 tej dyrektywy.

W przedmiocie kosztów

- 66 Zgodnie z art. 138 § 1 regulaminu postępowania przed Trybunałem kosztami zostaje obciążona, na żądanie strony przeciwnej, strona przegrywająca sprawę. Ponieważ Komisja wniosła o obciążenie Republiki Federalnej Niemiec kosztami postępowania, a Republika Federalna Niemiec przegrała sprawę, należy obciążyć ją kosztami postępowania.

Z powyższych względów Trybunał (trzecia izba) orzeka, co następuje:

- 1) **Stanowiąc, ponad wymogi przewidziane dyrektywą 2007/23/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 maja 2007 r. w sprawie wprowadzania do obrotu wyrobów pirotechnicznych, pomimo wcześniejszego uzyskania oceny zgodności dla wyrobów pirotechnicznych, po pierwsze, iż przed ich wprowadzeniem do obrotu należy do nich stosować procedurę przewidzianą w art. 6 ust. 4 Erste Verordnung zum Sprengstoffgesetz (pierwszego rozporządzenia wykonawczego do ustawy o materiałach wybuchowych), zmienionego ustawą z dnia 25 lipca 2013 r., oraz, po drugie, iż Bundesanstalt für Materialforschung und -prüfung (federalny instytut badania i kontroli materiałów, Niemcy) ma zgodnie z tym przepisem uprawnienie do kontrolowania i, w danym przypadku, do zmiany ich instrukcji użytkowania, Republika Federalna Niemiec uchybiła zobowiązaniom ciążącym na niej na mocy art. 6 ust. 1 tej dyrektywy.**
- 2) **Republika Federalna Niemiec zostaje obciążona kosztami postępowania.**

Podpisy