Zbierka súdnych rozhodnutí

NÁVRHY GENERÁLNEHO ADVOKÁTA
MICHAL BOBEK
prednesené 7. júla 2016*

Vec C-220/15

Európska komisia
proti

Spolkovej republike Nemecko

„Nesplnenie povinnosti členským štátom — Voľný pohyb tovaru — Smernica 2007/23/ES — Uvádzanie pyrotechnických výrobkov na trh — Pojem ‚uvedenie na trh' — Ohlasovacie konanie na vnútroštátnom orgáne vo vzťahu k pyrotechnickým výrobkom s označením CE — Právomoc vnútroštátneho orgánu preskúmať návody na použitie, a v prípade potreby ich zmeniť"

I – **Úvod**

1. V prejednávanej veci Európska komisia podala na základe článku 258 ZFEÚ na Súdny dvor žalobu, ktorou sa domáha určenia, že Spolková republika Nemecko porušila článok 6 ods. 1 smernice Európskeho parlamentu a Rady 2007/23/ES z 23. mája 2007 o uvádzaní pyrotechnických výrobkov na trh**.

2. Vnútroštátne ustanovenie, ktoré je predmetom žaloby o nesplnenie povinnosti, ukladá výrobcom a dovozcom povinnosť ohlásiť pyrotechnické výrobky Bundesanstalt für Materialforschung und -prüfung (Spolkový výskumný a skúšobný ústav pre materiály, Spolková republika Nemecko, ďalej len „BAM") na účely pridelenia identifikačného čísla. BAM taktiež priznáva právomoc preskúmať návody na použitie týchto výrobkov a v prípade potreby ich zmeniť.

3. Prejednávaná vec má niekoľko rovín. V úzadí technickej roviny sa nachádza všeobecnejšia rovina so širšími dôsledkami: možno členskému štátu vytýkať, že jasné znenie smernice pri jej vykonávaní na vnútroštátnej úrovni opätovne nevyložil, ak môže byť takéto jasné znenie sporné z hľadiska celkového účelu uvedenej smernice?

II – **Právny rámec**

A – *Právo Únie*

4. Podľa článku 1 ods. 1 smernice 2007/23 platí, že „táto smernica stanovuje pravidlá vytvorené na dosiahnutie voľného pohybu pyrotechnických výrobkov na vnútornom trhu, pričom súčasne zabezpečuje vysokú úroveň ochrany ľudského zdravia, verejnej bezpečnosti a ochrany a bezpečnosti spotrebiteľov a zohľadňuje príslušné aspekty týkajúce sa ochrany životného prostredia".

* Jazyk prednesu: angličtina.

** Ú. v. EÚ L 154, 2007, s. 1.

5. Článok 2 ods. 2 smernice 2007/23 stanovuje, že na účely tejto smernice je „‚uvedenie na trh' prvé sprístupnenie individuálneho výrobku na trhu Spoločenstva s cieľom jeho distribúcie a/alebo používania, či už za odplatu, alebo bezplatne. Zábavná pyrotechnika vyrobená výrobcom na vlastné použitie sa nepovažuje za uvedenú na trh, ak členský štát schváli jej použitie na svojom území".

6. Článok 6 smernice 2007/23, ktorý má názov „Voľný pohyb", stanovuje:

„1. Členské štáty nezakážu, neobmedzia ani nebránia uvedeniu tých pyrotechnických výrobkov na trh, ktoré spĺňajú požiadavky tejto smernice.

2. Ustanovenia tejto smernice neobmedzujú opatrenia členských štátov, ktoré sú oprávnené z dôvodu verejného poriadku, bezpečnosti alebo ochrany životného prostredia, ktorých cieľom je zakázať alebo obmedziť držbu, používanie a/alebo predaj zábavnej pyrotechniky triedy 2 a 3, scénickej pyrotechniky a iných pyrotechnických výrobkov širokej verejnosti.

…"

7. Článok 14 smernice 2007/23 s názvom „Dohľad nad trhom" uvádza, že:

„1. Členské štáty prijmú všetky náležité opatrenia, aby zabezpečili, že pyrotechnické výrobky možno uvádzať na trh len vtedy, ak pri riadnom skladovaní a používaní na určený účel neohrozujú zdravie a bezpečnosť osôb.

2. Členské štáty vykonávajú pravidelné kontroly pyrotechnických výrobkov pri ich vstupe do Spoločenstva, ako aj v zariadeniach na ich uskladnenie a výrobu.

…

4. Členské štáty organizujú a vykonávajú primeraný dohľad nad výrobkami uvedenými na trh, pričom primerane zohľadňujú domnienku zhody výrobkov s označením CE.

…

6. Ak členský štát zistí, že pyrotechnický výrobok s označením CE, sprevádzaný vyhlásením o zhode ES a používaný v súlade s určeným účelom, pravdepodobne ohrozuje zdravie a bezpečnosť osôb, prijme všetky náležité prechodné opatrenia na stiahnutie takéhoto výrobku z trhu, zakáže jeho uvedenie na trh alebo obmedzí jeho voľný pohyb. Členský štát o tom informuje Komisiu a ostatné členské štáty.

…"

B – *Nemecké právo*

8. § 6 Erste Verordnung zum Sprengstoffgesetz (prvé nariadenie k zákonu o výbušných látkach***, ďalej len „1. SprengV")**** stanovuje, že:

„4. Výrobca alebo dovozca je povinný ohlásiť výbušné látky a pyrotechnické výrobky [BAM] pred ich prvým použitím v zmysle tohto zákona. K ohláseniu je povinný priložiť

…

*** Zákon o výbušných látkach v znení uverejnenom 10. septembra 2002 (BGBl. I, s. 3518), zmenený a doplnený § 4 ods. 67 zákona zo 7. augusta 2013 (BGBl. I, s. 3154), (ďalej len „SprengG").

**** V znení uverejnenom 31. januára 1991 (BGBl. I, s. 169), zmenený § 20 zákona z 25. júla 2013 (BGBl. I, s. 2749).

(2) návody na použitie určené pre pyrotechnické výrobky v zmysle bodu 3 písm. h) prílohy I smernice 2007/23/ES.

[BAM] ohlásenie potvrdí pridelením identifikačného čísla. Identifikačné číslo musí byť uvedené v návodoch na použitie. [BAM] je v záujme prevencie vzniku ohrozenia života a zdravia zamestnancov a tretích osôb alebo majetku oprávnený obmedziť alebo doplniť návody na použitie schválené výrobcom; následné obmedzenie alebo doplnenie je prípustné. Štvrtá veta sa nevzťahuje na pyrotechnické výrobky určené na použitie vo vozidlách alebo zábavnú pyrotechniku zaradenú do tried 1 a 4, ak sa identifikačné číslo uvádza v zoznamoch vedených podľa § 13 ods. 1 bodu 3.“

9. Vo vzťahu k označovaniu pyrotechnických výrobkov vydal BAM 11. marca 2014 výnimočné povolenie*****, v rámci ktorého z úradnej moci udelil všeobecnú výnimku z ustanovení o označovacej povinnosti v zmysle § 14 ods. 1 1. SprengV v spojení s § 6 ods. 4 1. SprengV. Podľa tejto výnimky platí, že „na rozdiel od tretej vety § 6 ods. 4 1. SprengV sa pre pyrotechnické výrobky v zmysle smernice 2007/23 nevyžaduje uvádzanie identifikačného čísla v návodoch na použitie“.

III – **Konanie pred podaním žaloby**

10. Komisia počas kontroly uplatňovania smernice 2007/23 vykonanej v roku 2011 zistila, že v Nemecku existuje ohlasovacie konanie. Po výmene korešpondencie v súlade s pilotným postupom Únie (3631/12/ENTR) Komisia 25. januára 2013 zaslala Spolkovej republike Nemecko formálnu výzvu.

11. Komisia v tejto formálnej výzve uviedla, že § 6 ods. 4 1. SprengV nie je v súlade s článkom 6 ods. 1 smernice 2007/23 v zásade z dvoch dôvodov. Po prvé § 6 ods. 4 1. SprengV ukladá výrobcom a dovozcom povinnosť ohlásiť pyrotechnické výrobky BAM na účely pridelenia identifikačného čísla, ako aj povinnosť uvádzať pridelené číslo v návodoch na použitie. Po druhé sa BAM priznáva právomoc preskúmať návody na použitie týchto výrobkov a v prípade potreby ich zmeniť. Komisia zastáva názor, že tieto požiadavky prekračujú rámec stanovený v smernici 2007/23. Môžu preto viesť k neprípustnému obmedzeniu voľného pohybu pyrotechnických výrobkov, ktoré už boli podrobené posudzovaniu zhody v inom členskom štáte.

12. Vo svojej odpovedi z 21. marca 2013 Spolková republika Nemecko poprela porušenie smernice 2007/23.

13. Prostredníctvom listu z 23. januára 2014 Komisia poskytla Spolkovej republike Nemecko svoje odôvodnené stanovisko, v ktorom konštatovala nesplnenie povinností stanovených v článku 6 ods. 1 smernice 2007/23, a to z vyššie uvedených dôvodov. Spolková republika Nemecko odpovedala listami z 20. marca a 2. apríla 2014. Vo svojej odpovedi Spolková republika Nemecko uviedla, že v zmysle výnimky, ktorú BAM zaviedol 11. marca 2014, sa povinnosť uvádzať identifikačné číslo pridelené BAM v návode na použitie neuplatňuje od 27. marca 2014. Komisia túto zmenu vzala vo svojej žalobe na vedomie, avšak zastáva názor, že to neodstraňuje ďalšie porušenia článku 6 ods. 1 smernice 2007/23 uvedené v jej odôvodnenom stanovisku. Komisia sa preto rozhodla podať túto žalobu podľa článku 258 ZFEÚ.

***** Bekanntmachung, Ausnahmebewilligung Nr. 2-0615/14 zur Kennzeichnung von pyrotechnischen Gegenständen, zverejnené v Spolkovom vestníku AT, B6, s. 1, 27. marec 2014.

IV – **Konanie pred Súdnym dvorom a návrhy účastníkov konania**

14. Komisia vo svojej žalobe z 12. mája 2015 navrhuje, aby Súdny dvor:

— určil, že Spolková republika Nemecko si nesplnila svoje povinnosti vyplývajúce z článku 6 ods. 1 smernice 2007/23 tým, že nad rámec požiadaviek smernice stanovuje, že bez ohľadu na predchádzajúce úspešné posúdenie zhody pyrotechnických výrobkov a) tieto výrobky podliehajú pred ich uvedením na trh konaniu podľa § 6 ods. 4 1. SprengV; a že b) v zmysle piatej vety § 6 ods. 4 1. SprengV sa BAM priznáva právomoc preskúmať návody na použitie každého pyrotechnického výrobku, a v prípade potreby ich zmeniť, a

— zaviazal Nemecko na náhradu trov konania.

15. Nemecko navrhuje, aby Súdny dvor:

— zamietol žalobu Komisie a

— zaviazal Komisiu na náhradu trov konania.

16. Písomné vyjadrenia predložila Komisia, ako aj Spolková republika Nemecko. Obaja účastníci konania predniesli taktiež svoje ústne vyjadrenia na pojednávaní, ktoré sa konalo 27. apríla 2016.

V – **Analýza**

A – *O údajnom nesúlade s článkom 6 ods. 1 smernice 2007/23 a pojme „uvedenie na trh“*

1. Predmet prejednávanej žaloby

17. Prejednávaná vec sa týka žaloby o nesplnenie povinnosti podľa článku 258 ZFEÚ. Táto skutočnosť má významné dosahy na požiadavky, ktoré súvisia so samotnou žalobou a s následným konaním. Tri z týchto dosahov budú opísané v rámci úvodu v tejto časti.

18. Po prvé, ako vyplýva z článku 120 písm. c) Rokovacieho poriadku Súdneho dvora a z príslušnej judikatúry,****** žaloba Komisie podľa článku 258 ZFEÚ musí jasne a presne označiť dôvody uvádzané na podporu žaloby, aby sa žalovanému umožnilo pripraviť si obranu a Súdnemu dvoru vykonať preskúmanie. Podstatné skutkové a právne okolnosti, na ktorých je žaloba o nesplnenie povinnosti založená, musia vyplynúť koherentným a zrozumiteľným spôsobom už z textu samotnej žaloby a zo žalobných návrhov tak, aby Súdny dvor nerozhodol nad rámec žalobných návrhov alebo neopomenul rozhodnúť o niektorom žalobnom dôvode.*******

19. V rámci konania podľa článku 258 ZFEÚ teda žalobca nesie dvojaké bremeno. Po prvé musí jasne určiť príslušné ustanovenia práva Únie, na ktorých svoju žalobu zakladá. Po druhé nesie bremeno určenia skutkových okolností preukazujúcich porušenie konkrétneho ustanovenia (ustanovení) práva Únie, ktorého (ktorých) sa dovoláva.

****** Rozsudok z 22. októbra 2014, Komisia/Holandsko (C-252/13, EU:C:2014:2312, bod 33 a 34, a citovaná judikatúra).

******* Pozri v tomto zmysle rozsudky zo 16. septembra 2015, Komisia/Slovensko (C-361/13, EU:C:2015:601, bod 21 a citovanú judikatúru), a z 18. júla 2007, Komisia/Španielsko (C-501/04, EU:C:2007:431, body 24 až 27).

20. V tejto súvislosti treba zdôrazniť, že prejednávaná žaloba Komisie je založená iba a výlučne na článku 6 ods. 1 smernice 2007/23. Komisia sa nedovoláva porušenia žiadneho iného ustanovenia tejto smernice. Netvrdí ani to, že Spolková republika Nemecko si nesplnila svoje povinnosti vyplývajúce z ustanovení Zmluvy o voľnom pohybe tovaru. Vzhľadom na rozsah žaloby, ako ho vymedzila Komisia, sa teda nasledujúca analýza obmedzuje na preskúmanie údajného nesúladu s konkrétnym ustanovením smernice 2007/23, a to s článkom 6 ods. 1.

21. Po druhé žaloba Komisie je založená na tvrdení, že nemecké ustanovenie, ktoré je v prejednávanej veci sporné, sa vzťahuje na pyrotechnické výrobky, ktoré už boli podrobené posudzovaniu zhody v súlade s ustanoveniami smernice 2007/23. Komisia tvrdí, že režim podľa § 6 ods. 4 1. SprengV bráni voľnému pohybu pyrotechnických výrobkov, ktoré už sú označené označením CE, a je preto v rozpore s článkom 6 ods. 1 smernice 2007/23. Komisia nerieši ani neuvádza ďalšie tvrdenie týkajúce sa účinkov, ktoré môže mať napadnuté vnútroštátne ustanovenie na pyrotechnické výrobky, ktoré doteraz neboli podrobené posudzovaniu zhody podľa tejto smernice.

22. Po tretie smernica 2007/23 bola s účinnosťou od 1. júla 2015 zrušená smernicou Európskeho parlamentu a Rady 2013/29/EÚ z 12. júna 2013 o harmonizácii zákonov členských štátov týkajúcich sa sprístupňovania pyrotechnických výrobkov na trhu******** . Spolková republika Nemecko však správne poukázala na to, že prejednávaná vec sa týka výlučne údajného porušenia smernice 2007/23, a nemá preto žiadny vplyv na situáciu v zmysle smernice 2013/29.

2. Význam článku 6 ods. 1 smernice 2007/23

23. Ako vyplýva z troch vyššie uvedených bodov a vzhľadom na spôsob, akým Komisia uplatňuje túto žalobu na Súdnom dvore, veľa závisí od výkladu pojmu „uvedenie na trh“, ktorý sa nachádza v článku 6 ods. 1 smernice 2007/23.

24. Komisia v žalobe, pokiaľ ide o jej prvé tvrdenie (ohlasovacie konanie podľa § 6 ods. 4 1. SprengV) a jej druhé tvrdenie (právomoc BAM preskúmať návody na použitie a v prípade potreby ich zmeniť a doplniť podľa článku 6 ods. 4 piatej vety 1. SprengV), zastáva názor, že nemecké ustanovenia, ktoré sú v prejednávanej veci sporné, sa vzťahujú na pyrotechnické výrobky, ktoré už boli podrobené posudzovaniu zhody v súlade s ustanoveniami smernice 2007/23. Podľa Komisie je takýto stav v rozpore s článkom 6 ods. 1 smernice 2007/23, pretože bráni voľnému pohybu pyrotechnických výrobkov, ktoré už splnili požiadavky smernice.

25. Spolková republika Nemecko popiera tvrdenia Komisie. Zastáva názor, že článok 6 ods. 1 smernice 2007/23 sa vzťahuje iba na „uvedenie na trh“, tak ako sa vykladaná v súlade s definíciou uvedenou v článku 2 ods. 2 tejto smernice, ktorý odkazuje na „*prvé* sprístupnenie“ na trhu Únie. Podľa Nemecka to znamená, že len čo sa pyrotechnický výrobok sprístupní na trhu Únie, článok 6 ods. 1 sa prestane uplatňovať. Nepochybne, akékoľvek ďalšie prekážky voľného pohybu môžu upravovať všeobecné ustanovenia Zmluvy o voľnom pohybe tovaru. Keďže však Komisia založila svoju žalobu výlučne na článku 6 ods. 1 smernice 2007/23, posúdenie možného porušenia článku 34 ZFEÚ nepatrí do tohto konania.

26. Zákonné povinnosti členských štátov v zmysle článku 6 ods. 1 smernice 2007/23 sú podľa môjho názoru podstatou prejednávanej veci. K výkladu tohto článku možno zaujať dva prístupy: a) doslovný alebo b) teleologický. Oba postupne posúdim.

******** Ú. v. EÚ L 178, 2013, s. 27.

a) Doslovný výklad

27. Článok 6 ods. 1 smernice 2007/23 stanovuje, že „členské štáty nezakážu, neobmedzia ani nebránia *uvedeniu* tých pyrotechnických výrobkov *na trh*, ktoré spĺňajú požiadavky tejto smernice“ *********. Na účely tejto smernice je význam pojmu „uvedenie na trh“ jasne a výslovne definovaný v článku 2 ods. 2 smernice 2007/23. Smernica teda zakotvuje legislatívnu definíciu pojmu „uvedenie na trh“, ktorá ho vymedzuje ako *„prvé* sprístupnenie individuálneho výrobku na *trhu Spoločenstva* s cieľom jeho distribúcie a/alebo používania, či už za odplatu, alebo bezplatne“ **********.

28. Táto definícia, a najmä odkaz na „prvé“ sprístupnenie, má rovnaký obsah v rôznych jazykových zneniach smernice. ********** Doslovný výklad vrátane porovnania jeho jazykového významu teda nenecháva žiadny priestor na pochybnosti o predmete tohto ustanovenia. **********

b) Teleologický výklad

29. Napriek formulácii článku 6 ods. 1 smernice 2007/23 existuje niekoľko argumentov, ktoré by mohli podporiť názor, ktorý zastáva Komisia, a to, že pojem „uvedenie na trh“ obsiahnutý v tomto článku by sa napriek svojmu zneniu mal vzťahovať nielen na „prvé“ sprístupnenie na trhu Únie, ale aj na akékoľvek následné sprístupnenie na trhu (trhoch) členských štátov.

30. Po prvé by sa dalo predpokladať, že článok 6 mal predstavovať doložku o voľnom pohybe, ako vyplýva z jeho samotného názvu. Po druhé je cieľom smernice 2007/23 podpora voľného pohybu pyrotechnických výrobkov, ako vyplýva z článku 1 a z odôvodnení 2, 13 a 19 tejto smernice. Po tretie štruktúra a systém smernice 2007/23 nepochybne zodpovedajú štruktúre a systému smernice o harmonizácii, a to v súlade so zásadami uvedenými v uznesení Rady zo 7. mája 1985 o novom prístupe k technickej harmonizácii a normám **********, ktorého podstatou je zásada voľného pohybu tovaru.

3. Hranice teleologického výkladu

31. Stručne povedané, podstata prejednávanej veci je takáto: na pomery práva Únie jednoznačne jasné znenie ustanovenia práva Únie uvádza X. Komisia sa obracia na Súdny dvor a žiada ho, aby určil, že Spolková republika Nemecko porušila svoju povinnosť podľa Zmluvy tým, že predmetné ustanovenie nevyložila spôsobom, ktorý je síce v rozpore s jeho jasným znením, ale zjavne v súlade s celkovým duchom smernice, teda tak, že znamená Y (alebo skôr X a Y a možno dokonca Z), a zodpovedajúcim spôsobom neupravila svoje vnútroštátne právne predpisy.

32. Z viacerých dôvodov, ktoré uvediem nižšie v tejto časti, zastávam názor, že takéto určenie by bolo prinajmenšom nesmierne problematické. Žaloba Komisie by sa mala zamietnuť. V tejto súvislosti vyzdvihujem tri dôvody: hranice právneho výkladu, deľbu právomocí a zásadu zákonnosti a právnej istoty.

********* Kurzívou zvýraznil generálny advokát.

********** Kurzívou zvýraznil generálny advokát.

********** Napr. vo francúzštine: „première mise à disposition, sur le marché communautaire“; v nemčine „… erstmalige Bereitstellung eines bestimmten Produkts… auf dem Gemeinschaftsmarkt“; v španielčine „primera puesta a disposición en el mercado comunitario“; v taliančine: „la prima messa a disposizione sul mercato comunitario di un prodotto“; v češtine „první předání jednotlivého výrobku k dispozici na trh Společenství“; v holandčine „het voor de eerste keer in de handel van de Gemeenschap beschikbaar stellen“.

********** Pozri v súvislosti s inou situáciou, v rámci ktorej sa jazykové znenia odlišujú, rozsudok zo 14. septembra 2004, Komisia/Taliansko (C-385/02, EU:C:2004:522, bod 34).

********** Ú. v. ES C 136, 1985, s. 1, spomenuté v odôvodnení 8 smernice 2007/23.

33. Po prvé právny výklad, na rozdiel od navrhovania právnych predpisov, má svoje hranice. Podľa ustálenej judikatúry Súdneho dvora je však pri výklade ustanovenia práva Únie nepochybne potrebné zohľadniť nielen jeho znenie, ale aj jeho kontext a ciele sledované právnou úpravou, ktorej je súčasťou.********** Navyše, pokiaľ možno ustanovenie práva Únie vykladať viacerými spôsobmi, treba uprednostniť ten výklad, ktorý zabezpečuje jeho potrebný účinok.********** Ciele a všeobecný rámec právneho predpisu odvodeného práva sú preto prirodzene relevantné pre určenie významu a pôsobnosti pojmov, pre ktoré právo Únie neobsahuje definíciu.**********

34. Výrokom Súdneho dvora o prístupe k právnemu výkladu však zvyčajne predchádza kvalifikácia, v zmysle ktorej *musí byť možné* znenie samotného ustanovenia vykladať rôznymi spôsobmi, čo predstavuje určitý stupeň nejasnosti a neurčitosti textu.

35. Prirodzene výkladová nejasnosť nie je bipolárna. Ustanovenie nie je ani úplne jasné, ani úplne nejasné; ide o pohyblivé rozpätie. Existujú teda stupne nejasnosti. Práve v rámci tohto rozpätia nejasnosti sa tradičné metódy výkladu (jazykový, systematický, teleologický) vzájomne dopĺňajú. Čím je jazykový výklad nejasnejší, tým viac je potrebný výklad systematický a/alebo teleologický. A naopak, čím väčšia jazyková presnosť a jasnosť, tým menej je vo všeobecnosti potrebný výklad systematický a teleologický.

36. V prejednávanej veci obsahuje článok 2 ods. 2 smernice 2007/23 presnú a jasnú legislatívnu definíciu pojmu „uvedenie na trh“: je to „prvé sprístupnenie na trhu Spoločenstva“. To isté platí, ako už bolo uvedené, aj o ostatných jazykových zneniach článku 2 ods. 2 smernice. Význam uvedeného ustanovenia nevyvoláva takmer žiadne pochybnosti, ktoré by vyžadovali objasnenie tohto ustanovenia systematickým a/alebo teleologickým výkladom.

37. Následné prvky tejto definície týkajúce sa účelu „uvedenia na trh“ a výnimka pre pyrotechnické výrobky vyrobené na vlastné použitie nemenia skutočnosť, že článok 2 ods. 2 smernice 2007/23 odkazuje na konkrétnu udalosť, ktorá zodpovedá časovému okamihu, v ktorom sa výrobok prvýkrát sprístupní na trhu Únie,********** ako to potvrdzuje odôvodnenie 8 smernice.

38. V súlade s judikatúrou Súdneho dvora teda platí, že napriek presnému a jasnému zneniu ustanovenia legislatívneho aktu Únie totiž nemožno prijať výklad, „ktorého cieľom je oprava tohto ustanovenia, pričom by došlo zároveň k rozšíreniu povinností členských štátov, ktoré z neho vyplývajú“**********. Odvolávanie sa na výklad „vzhľadom na kontext“ sporného ustanovenia naráža na svoje hranice, keď je znenie samotného ustanovenia jasne formulované.********** Inak povedané, jasné znenie ustanovenia predstavuje vonkajšiu hranicu akéhokoľvek výkladového úsilia, ktorú stanovil sám Súdny dvor tým, že zakazuje výklad *contra legem*.**********

********** Pozri v tomto zmysle napríklad rozsudok z 10. septembra 2014, Holger Forstmann Transporte (C-152/13, EU:C:2014:2184, bod 26 a citovanú judikatúru).

********** Pozri okrem iného rozsudky z 10. septembra 2014, Holger Forstmann Transporte (C-152/13, EU:C:2014:2184, bod 26); zo 7. októbra 2010, Lassal (C-162/09, EU:C:2010:592, bod 51), alebo z 15. júna 2000, Komisia/Nemecko (C-348/97, EU:C:2000:317, bod 53).

********** Pozri v tomto zmysle napríklad rozsudky z 27. januára 1988, Dánsko/Komisia (349/85, EU:C:1988:34, bod 9), a z 10. marca 2005, easyCar (C-336/03, EU:C:2005:150, bod 21 a citovanú judikatúru).

********** Dôraz na časový prvok sa vyskytuje v judikatúre Súdneho dvora, v rámci ktorej sa vykladá podobná definícia uvedená v inom právnom predpise odvodeného práva. Pozri rozsudok z 3. apríla 2014, Rätzke (C-319/13, EU:C:2014:210, bod 34 a nasl.).

********** Rozsudky z 15. júla 2010, Komisia/Spojené kráľovstvo (C-582/08, EU:C:2010:429, bod 51); z 5. júna 2014, Komisia/Bulharsko (C-198/12, EU:C:2014:1316, bod 35), a návrhy, ktoré v tejto veci predniesol generálny advokát Jääskinen (C-198/12, EU:C:2013:739, bod 46). Pozri tiež v tomto zmysle rozsudok z 22. decembra 2008, Les Vergers du Vieux Tauves (C-48/07, EU:C:2008:758, bod 44). Zákaz takéhoto „opravného výkladu“ sa samozrejme neuplatní, ak je význam dotknutých ustanovení nejasný. Pozri rozsudok z 8. marca 2012, Komisia/Portugalsko (C-524/10, EU:C:2012:129, bod 56 a nasl.), a návrhy, ktoré predniesla generálna advokátka Kokott vo veci Komisia/Portugalsko (C-524/10, EU:C:2011:613, bod 56 a nasl.).

********** Pozri v tomto zmysle rozsudky z 8. decembra 2005, ECB/Nemecko (C-220/03, EU:C:2005:748, bod 31), a z 28. februára 2008, Carboni e derivati (C-263/06, EU:C:2008:128, bod 48). Pozri tiež návrhy, ktoré som predniesol vo veci Komisia/Spojené kráľovstvo (C-304/15, EU:C:2016:479, bod 44).

********** Pozri v tomto zmysle rozsudky zo 14. júla 1994, Faccini Dori (C-91/92, EU:C:1994:292, bod 24), a z 15. júla 2010, Komisia/Spojené kráľovstvo (C-582/08, EU:C:2010:429, bod 33).

39. Tieto výkladové hranice sú úzko spojené s druhým prvkom uvedeným vyššie, teda s deľbou právomocí (alebo, v kontexte Európskej únie, s inštitucionálnou rovnováhou). Súdny dvor konštatoval, že „nie je oprávnený prevziať úlohu normotvorcu Spoločenstva a vykladať ustanovenie spôsobom, ktorý odporuje jeho výslovnému zneniu“, pričom zdôraznil, že „je na Komisii, aby na tento účel predkladala návrhy príslušných legislatívnych zmien a doplnení“ **********.

40. Po tretie, čo sa týka zásady zákonnosti a zásady právnej istoty, v rámci ustálenej judikatúry platí, že právna úprava Únie by mala umožniť dotknutým osobám s istotou poznať rozsah povinností, ktoré im ukladá. ********** Zásada právnej istoty vyžaduje, aby bola právna úprava Únie jasná a aby jej uplatnenie bolo predvídateľné, ********** čo teda znamená, že vyžaduje, „aby boli právne pravidlá jasné, presné a predvídateľné, pokiaľ ide o ich účinky“ **********.

41. Bez váhania však uznávam, že členský štát nie je jednotlivcom, čo znamená, že nie je ani fyzickou, ani (súkromnou) právnickou osobou. Uvedomujem si teda, že kritériá stanovené v judikatúre Súdneho dvora, ktoré sa týkajú právnej istoty v súvislosti s jednotlivcami, nemožno plne preniesť na konania o nesplnenie povinnosti, ktoré sa týkajú členských štátov. **********

42. Na druhej strane, znamená skutočnosť, že konania o nesplnenie povinnosti sú svojou povahou „inštitucionálnymi“ spormi, ktorých účastníkmi je len Komisia a/alebo členské štáty, že sa neuplatnia ani „zostávajúce“ prvky právnej istoty alebo zákonnosti? ********** Nemalo by sa pravidlo, podľa ktorého možno vytýkať (v rámci určenia podľa článku 258 ZFEÚ) a prípadne následne uložiť sankcie (podľa článku 260 ZFEÚ) iba na základe jasne formulovanej právnej povinnosti, všeobecne uplatňovať voči akémukoľvek výkonu verejnej moci, najmä v Únii založenej na zásade právneho štátu? **********

43. V prejednávanej veci sa už veľa povedalo v súvislosti s kontextom, v rámci ktorého sa prijala smernica 2007/23, v zásade s cieľom výkladovo potlačiť jasné znenie článku 6 ods. 1. Kontextové tvrdenia a predostreté analógie s rôznymi ďalšími právnymi predpismi práva Únie však majú za následok nejasnosť významu článku 6 ods. 1, a nie zabezpečenie výkladovej istoty.

44. Ako uznal sám európsky normotvorca, pojmy a definície používané v harmonizačných právnych predpisoch týkajúcich sa voľného pohybu tovaru neboli v čase vypracovania a prijatia smernice 2007/23 dostatočne zlučiteľné. Neskoršie rozhodnutie č. 768/2008/ES ********** sa touto problematikou výslovne zaoberá, keď uvádza, že „v minulosti sa v právnych predpisoch týkajúcich sa voľného pohybu tovaru používal súbor pojmov, ktoré boli vymedzené iba čiastočne, a preto boli potrebné usmernenia na ich objasnenie a výklad. V prípade, že sa zaviedli právne vymedzenia pojmov, ich znenie a niekedy aj ich význam sa do určitej miery líšia, čo spôsobuje problémy pri ich výklade

********** Rozsudok z 23. marca 2000, Met-Trans a Sagpol (C-310/98 a C-406/98, EU:C:2000:154, bod 32).

********** Pozri v tomto zmysle napríklad rozsudok z 9. júla 1981, Gondrand a Garancini (169/80, EU:C:1981:171, bod 17).

********** Pozri napríklad rozsudok z 9. júla 2015, Salomie a Oltean (C-183/14, EU:C:2015:454, bod 31).

********** Pozri napríklad rozsudok z 11. júna 2015, Berlington Hungary a i. (C-98/14, EU:C:2015:386, bod 77 a citovanú judikatúru).

********** Pozri okrem iného návrhy, ktoré predniesol generálny advokát Tizzano vo veci Komisia/Nemecko (C-316/99, EU:C:2001:38, body 12 a 13), a návrhy, ktoré predniesla generálna advokátka Kokott vo veci Komisia/Taliansko (C-385/02, EU:C:2004:276, bod 47 a nasl.).

********** Pozri rozsudok z 15. júla 2010, Komisia/Spojené kráľovstvo (C-582/08, EU:C:2010:429, bod 50), v ktorom Súdny dvor v súvislosti s konaním o nesplnenie povinnosti konštatoval, že aj keď „sa táto judikatúra týka vzťahov medzi jednotlivcami a verejným orgánom… táto judikatúra je takisto relevantná v rámci prebratia smernice týkajúcej sa daňovej oblasti“. Pozri tiež návrhy, ktoré predniesol generálny advokát Jääskinen vo veci Komisia/Spojené kráľovstvo (C-582/08, EU:C:2010:286, bod 64).

********** Pozri okrem iného rozsudky z 23. apríla 1986, Les Verts/Parlament (C-294/83, EU:C:1986:166, bod 23), a zo 6. októbra 2015, Schrems (C-362/14, EU:C:2015:650, bod 60).

********** Rozhodnutie Európskeho parlamentu a Rady z 9. júla 2008 o spoločnom rámci na uvádzanie výrobkov na trh a o zrušení rozhodnutia 93/465/EHS (Ú. v. EÚ L 218, 2008, s. 82).

a správnom vykonávaní. …“ **********. S cieľom napraviť túto situáciu sa uvedeným rozhodnutím zaviedli nové definície základných pojmov, ktoré sa odvtedy začleňujú do neskôr prijatých právnych predpisov odvodeného práva, z ktorých jedným je aj nová smernica 2013/29. **********

45. Nová terminológia a definície uvedené v smernici 2013/29 ovplyvňujú najmä pojem „uvedenie na trh“, a zároveň zavádzajú nový pojem „sprístupnenie na trhu“ **********. Vzhľadom na významné terminologické zmeny zavedené s cieľom prispôsobiť odvodenú právnu úpravu novému terminologickému rámcu stanovenému rozhodnutím 768/2008 nemožno súhlasiť s tvrdením Komisie, podľa ktorého zodpovedajú definície a povinnosti vyplývajúce z doložky o voľnom pohybe uvedenej v smernici 2007/23 definíciám a povinnostiam, ktoré vyplývajú zo smernice 2013/29.

46. Novú terminológiu zavedenú neskôr prijatým právnym predpisom možno len ťažko použiť na výklad skôr prijatého právneho predpisu, ktorý zjavne používal odlišnú terminológiu. ********** Bolo by však možné vyvodiť aj iný záver než ten, ktorý zastáva Komisia, a to konkrétne výklad, v zmysle ktorého by skutočnosť, že nová smernica 2013/29 používa inú, nepochybne vhodnejšiu terminológiu než jej predchodkyňa, smernica 2007/23, mohla taktiež znamenať, že terminológia používaná v uvedených smerniciach je rozdielna, pričom v neskôr prijatej smernici bola zámerne opravená. Aby som to povedal priamo: ak bol predmet predchádzajúceho ustanovenia taký jednoznačný a jasný, prečo ho upravovať?

47. Okrem toho, aj ďalšie ustanovenia smernice 2007/23 dokazujú, že existuje rozdiel medzi „uvedením na trh“ v zmysle prvého sprístupnenia na trhu Únie a následným voľným pohybom pyrotechnických výrobkov. Napríklad článok 14 smernice 2007/23 (ktorý sa týka dohľadu nad trhom) zakotvuje rozdielne mechanizmy dohľadu pre výrobky, ktoré budú uvedené na trh, a výrobky, ktoré už boli uvedené na trh.

48. Vzhľadom na nesúlad terminológie a špecifickosť odvetvia, ktoré upravuje smernica 2007/23, je ťažké vyvodzovať akékoľvek závery prostredníctvom analógie s inými harmonizačnými smernicami prijatými v rámci iných odvetví, ako aj s judikatúrou Súdneho dvora, ktorá sa zaoberá ich výkladom.

49. Po prvé viaceré rozsudky, ktoré Komisia cituje na podporu svojej žaloby, sa týkajú ustanovení Zmluvy o voľnom pohybe tovaru. ********** Judikatúru Súdneho dvora v týchto veciach teda nemožno *per se* preniesť na výklad sporného ustanovenia odvodeného práva v prejednávanej veci. Ďalšia judikatúra, ktorú uvádza Komisia, rovnako ako ďalšie veci súvisiace s doložkami o voľnom pohybe v harmonizačných smerniciach, sa týkajú buď právnych predpisov, ktoré neobsahujú žiadnu konkrétnu definíciu pojmu „uvedenie na trh“, alebo právnych predpisov, ktoré obsahujú doložky o voľnom pohybe sformulované všeobecnejšie tak, aby výslovne zahŕňali „voľný pohyb“, uvádzanie na trh na území členských štátov, alebo štádiá, ktoré nasledujú po „uvedení na trh“, teda „uvádzanie do prevádzky“ alebo „používanie“. **********

********** Odôvodnenie 16.

********** Terminologické úpravy v rámci smernice 2013/29 zodpovedajú týmto novým pojmom a definíciám. Pozri v tejto súvislosti odôvodnenie 3 smernice 2013/29. Konkrétne bola zavedená definícia pojmu „sprístupnenie na trhu“. Súčasná „doložka o voľnom pohybe“ v článku 4 ods. 1 smernice 2013/29 sa vzťahuje na pojem „sprístupnenie“ na trhu, ktorý sa nachádza aj v názve tejto smernice.

********** Túto zmenu prístupu podrobnejšie vysvetľuje oznámenie Komisie z 5. apríla 2016, ktoré obsahuje najnovšie vydanie „Modrej príručky“ o vykonávaní právnych predpisov EÚ týkajúcich sa výrobkov 2016, C(2016) 1958 final.

********** Pozri v tomto zmysle rozsudok zo 14. júla 2005, Komisia/Španielsko (C-135/03, EU:C:2005:457, bod 38).

********** Ide najmä o rozsudky z 12. júla 2012, Fra.bo (C-171/11, EU:C:2012:453); z 10. novembra 2005, Komisia/Portugalsko (C-432/03, EU:C:2005:669); z 15. marca 2007, Komisia/Fínsko (C-54/05, EU:C:2007:168), a z 8. februára 1983, Komisia/Spojené kráľovstvo (124/81, EU:C:1983:30).

********** Napríklad rozsudok zo 16. októbra 2014, Komisia/Nemecko (C-100/13, EU:C:2014:2293), citovaný Komisiou, alebo rozsudky z 8. mája 2003, ATRAL (C-14/02, EU:C:2003:265), a z 30. apríla 2009, Lidl Magyarország (C-132/08, EU:C:2009:281).

50. Po druhé článok 6 ods. 1 je súčasťou smernice 2007/23. Táto smernica sa týka pyrotechnických výrobkov, ktoré sú vo svojej podstate nebezpečné. Komisia uznáva, že konkrétne obavy o verejný poriadok, bezpečnosť alebo ochranu životného prostredia v tomto citlivom odvetví vedú k tomu, že členským štátom sa vyhradzujú dôležité právomoci. To sa odráža v pridelení právomocí v článku 6 ods. 2 tejto smernice, ktorý umožňuje členským štátom zakázať alebo obmedziť predaj, používanie a držbu niektorých kategórií pyrotechnických výrobkov.**********

4. Záver (a post scriptum)

51. Na základe všetkých vyššie uvedených dôvodov zastávam názor, že Spolkovej republike Nemecko nemožno vytýkať, že prijala a ponechala v platnosti vnútroštátne pravidlá, ktoré sú v súlade s jasným znením článku 6 ods. 1 smernice 2007/23, hoci pravdepodobne môžu byť v rozpore s celkovým duchom a cieľom tejto smernice.**********

52. Žaloba Komisie je v prejednávanej veci založená výlučne na uplatnení § 6 ods. 4 1. SprengV na pyrotechnické výrobky, ktoré už boli podrobené posudzovaniu zhody, a teda už boli uvedené na trh. Vzhľadom na túto skutočnosť a vzhľadom na predchádzajúce úvahy o predmete článku 6 ods. 1 smernice 2007/23 si myslím, že nie je správne rozhodnúť, že nemecká ohlasovacia povinnosť a právomoc BAM preskúmať a zmeniť návody na použitie, zakazuje, obmedzuje alebo bráni uvedeniu pyrotechnických výrobkov na trh v zmysle článku 6 ods. 1 smernice.

53. Preto navrhujem, aby sa žaloba podaná Komisiou zamietla.

54. Považujem však za potrebné dodať ešte tri body, ktoré do istej miery odrážajú úvodné poznámky uvedené v časti V. A. 1 týchto návrhov. Po prvé v súlade s článkom 34 ZFEÚ v každom prípade platí všeobecný zákaz obmedzovať alebo brániť voľnému pohybu tovaru, ktorý zakazuje nielen množstevné obmedzenia dovozu a všetky opatrenia s rovnocenným účinkom, ale zároveň vyžaduje vzájomné uznávanie výrobkov zákonne vyrobených a/alebo uvádzaných na trh v iných členských štátoch.********** Po druhé smernica 2007/23 nepochybne obsahuje niekoľko ďalších hmotnoprávnych ustanovení, ktorých cieľom je ochrana voľného pohybu.********** Komisia však v prejednávanej veci vychádzala výlučne z článku 6 ods. 1 smernice, pričom vo svojich žalobných návrhoch neuviedla žiadne ďalšie hmotnoprávne ustanovenia smernice 2007/23 alebo ustanovenia Zmluvy. Po tretie v konkrétnom rámci konania o nesplnení povinnosti Súdny dvor nemôže nad rámec žalobných návrhov********** preformulovať tvrdenia, ktoré mu boli predložené, ako to môže byť v niektorých prípadoch prípustné v konaní o návrhu na začatie prejudiciálneho konania.

B – *O subsidiárnom návrhu*

55. Z dôvodov uvedených v predchádzajúcej časti týchto návrhov sa domnievam, že prejednávaná žaloba by sa mala zamietnuť. Ak by sa však Súdny dvor rozhodol neprijať vyššie uvedené odôvodnenie, v tejto časti ponúknem stručné zhrnutie subsidiárneho riešenia, čím splním základnú úlohu generálneho advokáta a poskytnem pomoc Súdnemu dvoru (článok 252 ZFEÚ).

********** Pozri odôvodnenie 10 smernice 2007/23.

********** Pozri v tomto zmysle rozsudok z 15. júla 2010, Komisia/Spojené kráľovstvo (C-582/08, EU:C:2010:429, bod 48).

********** Pozri okrem iného rozsudok z 18. októbra 2012, Elenca (C-385/10, EU:C:2012:634, bod 23, a citovanú judikatúru).

********** Pozri, čo sa týka podobnej doložky o voľnom pohybe, rozsudok z 5. apríla 1979, Ratti (148/78, EU:C:1979:110, bod 13), v ktorom Súdny dvor vyhlásil, že doložka o voľnom pohybe nemá „žiadnu samostatnú hodnotu a predstavuje len nevyhnutný doplnok hmotnoprávnych ustanovení obsiahnutých vo vyššie uvedených článkoch, ktorých cieľom je zabezpečiť voľný pohyb dotknutých výrobkov“.

********** Pozri v tomto zmysle návrhy, ktoré predniesol generálny advokát Ruiz-Jarabo Colomer vo veci Komisia/Taliansko (C-326/07, EU:C:2008:611, body 33 a 34).

56. Hneď na úvod však treba zdôrazniť, že všetky ďalšie úvahy by mali význam len vtedy, keby sa pojem „[prvé] uvedenie na trh (Únie)“, jasne vyjadrený v článku 6 ods. 1 a článku 2 ods. 2 smernice 2007/23, účinne preformuloval tak, aby vyjadroval „voľný pohyb“.

1. O ohlasovacom konaní podľa § 6 ods. 4 1. SprengV

57. Komisia tvrdí, že ohlasovacie konanie v § 6 ods. 4 1. SprengV (ktorý sa naďalej uplatňuje aj napriek výnimke z 11. marca 2014, ktoré ruší povinnosť uvádzať identifikačné číslo v návodoch na použitie), porušuje článok 6 ods. 1 smernice. Toto konanie prebieha predtým, než pyrotechnické výrobky získajú prístup na nemecký trh. Podľa Komisie ide o dodatočnú finančnú a administratívnu záťaž, ktorá v prípade absencie pravidla „*de minimis*“ prekračuje požiadavky smernice 2007/23, a teda predstavuje prekážku voľného pohybu pyrotechnických výrobkov, ktoré už splnili požiadavky uvedenej smernice.

58. Spolková republika Nemecko na svoju obranu uvádza, že ohlasovacie konanie neporušuje článok 6 ods. 1 smernice, pretože sa uplatňuje až po sprístupnení pyrotechnických výrobkov na nemeckom trhu. Nejde teda o dvojnásobné posudzovanie zhody týchto výrobkov. Nemecko subsidiárne zastáva názor, že ohlasovacie konanie predstavuje opatrenie na prípravu dohľadu nad trhom, ktorého cieľom je zjednodušiť identifikáciu pyrotechnických výrobkov. Okrem toho by ohlasovacie konanie bolo možné považovať aj za opatrenie na prípravu dohľadu nad spotrebiteľmi, pretože BAM umožňuje preskúmať a zmeniť návody na použitie pyrotechnických výrobkov s cieľom zabezpečiť, aby sa používali správne a bezpečne.

59. Podľa môjho názoru, keby článok 6 ods. 1 smernice 2007/23 zahŕňal „voľný pohyb“, a nie iba prvé „uvedenie na trh“, ohlasovacie konanie v § 6 ods. 4 1. SprengV by predstavovalo obmedzenie voľného pohybu.

60. Konanie uvedené v § 6 ods. 4 1. SprengV obsahuje náležitosti nad rámec tých, ktoré stanovuje smernica 2007/23, keďže výrobcom a dovozcom ukladá povinnosť ohlásiť pyrotechnické výrobky BAM pred ich prvým použitím na území Nemecka. V záverečnej fáze ohlasovacieho konania BAM po zaplatení poplatku pridelí dovozcovi/výrobcovi identifikačné číslo. Spolková republika Nemecko na pojednávaní objasnila, že nesplnenie tejto povinnosti predstavuje porušenie práva a môže viesť k sankciám. Komisia tvrdí, že toto konanie sa vzťahuje aj na výrobky, ktoré už majú označenie CE a boli už uvedené na trh v iných členských štátoch.

61. Súhlasím so Spolkovou republikou Nemecko, že ohlasovacie konanie nepredstavuje opakovanie posudzovania zhody v zmysle smernice. Nestotožňujem sa však s tvrdením, že dotknutý vnútroštátny režim nebráni prístupu na nemecký trh. Aj keď ohlasovacie konanie nepredstavuje formálnu podmienku uvedenia pyrotechnických výrobkov na trh, predstavuje prekážku voľného pohybu. Stanovuje podmienky dovozu pyrotechnických výrobkov, ktoré boli zákonne vyrobené a uvedené na trh v iných členských štátoch, a teda môže vytvárať prekážku v prístupe na nemecký trh.

62. Okrem toho nemožno uznať ani tvrdenie subsidiárne uvedené Spolkovou republikou Nemecko, v zmysle ktorého ohlasovacie konanie predstavuje mechanizmus prípravy dohľadu nad trhom, v dôsledku čoho by sa mal naň vzťahovať článok 14 smernice 2007/23.

63. Po prvé článok 14 ods. 4 je založený na domnienke zhody. Z tohto dôvodu sa činnosť v rámci dohľadu nad trhom pyrotechnických výrobkov už označených označením CE obmedzuje na kontroly pyrotechnických výrobkov a ich dokumentácie. Nemožno to chápať ako umožnenie systematických kontrol všetkých pyrotechnických výrobkov, ktoré vstupujú na trh členského

štátu.**********

64. Okrem toho Spolková republika Nemecko na pojednávaní objasnila, že dohľad nad trhom nepatrí do právomoci BAM, ale do právomoci nemeckých spolkových krajín a ich príslušných orgánov. Táto skutočnosť potvrdzuje, že len ťažko možno ohlasovacie konanie subsumovať pod článok 14 smernice 2007/23 a označiť ho ako mechanizmus dohľadu nad trhom.

65. Po druhé, pokiaľ ide o tvrdenie Spolkovej republiky Nemecko súvisiace s cieľom zabezpečiť identifikáciu pyrotechnických výrobkov, je pravda, že vykonávacie opatrenia, uvedené v článku 18 ods. 2 písm. a) smernice 2007/23, ktoré sa týkajú „vytvorenia systému identifikácie“**********, v skutočnosti zaviedla len smernica 2014/58/EÚ**********. V čase uplynutia lehoty uvedenej v odôvodnenom stanovisku Komisie teda neboli v platnosti. Bez ohľadu na oneskorené prijatie týchto vykonávacích opatrení však naďalej platí, že táto smernica predpokladá zavedenie registračného systému v rámci celej Únie. Nemožno však usudzovať, že článok 18 ods. 2 písm. a) smernice oprávňoval v čase pred prijatím vykonávacích opatrení členské štáty na zavedenie vlastného vnútroštátneho registračného systému, ktorý sa vzťahuje na výrobky už podrobené posudzovaniu zhody.

66. Taktiež ma nepresvedčilo tvrdenie subsidiárne uvedené Spolkovou republikou Nemecko, v zmysle ktorého ohlasovacie konanie predstavuje opatrenie na prípravu dohľadu nad spotrebiteľmi, na ktoré sa vzťahuje výnimka zakotvená v článku 6 ods. 2 smernice 2007/23.

67. Po prvé, ako Spolková republika Nemecko sama uznáva, dotknuté vnútroštátne opatrenia neobmedzujú, ani nezakazujú držbu, používanie a/alebo predaj.

68. Po druhé výnimka ustanovená v článku 6 ods. 2 smernice 2007/23 sa vzťahuje len na špecifické kategórie pyrotechnických výrobkov. Netreba sa púšťať do úvah o príslušnom vnútroštátnom právnom základe § 6 ods. 4 1. SprengV,********** ale stačí povedať, že sporné vnútroštátne ustanovenie je formulované všeobecne, a to tak, že nerozlišuje medzi jednotlivými kategóriami pyrotechnických výrobkov.********** Táto skutočnosť je teda sama osebe problematická, pokiaľ ide o jasné znenie článku 6 ods. 2 smernice 2007/23.

69. Je pravda, že Súdny dvor nedávno rozhodol,********** že nariadenie REACH za určitých podmienok nebráni tomu, aby vnútroštátna právna úprava zaväzovala dovozcu registrovať chemické výrobky na príslušnom vnútroštátnom orgáne, zatiaľ čo už má tento dovozca povinnosť registrácie tých istých výrobkov v Európskej chemickej agentúre na základe nariadenia

********** Názornú definíciu dohľadu nad trhom možno nájsť v článku 19 nariadenia Európskeho parlamentu a Rady (ES) č. 765/2008 z 9. júla 2008, ktorým sa stanovujú požiadavky akreditácie a dohľadu nad trhom v súvislosti s uvádzaním výrobkov na trh a ktorým sa zrušuje nariadenie (EHS) č. 339/93 (Ú. v. EÚ L 218, 2008, s. 30), ktorý odkazuje okrem iného na „primerané kontroly vlastností výrobkov v príslušnom rozsahu prostredníctvom kontroly dokumentácie a podľa potreby fyzikálnych a laboratórnych skúšok na základe vhodných vzoriek“.

********** Podľa tohto ustanovenia by uvedený systém zahŕňal „registračné číslo a register na úrovni EÚ s cieľom určiť typy pyrotechnických výrobkov a ich výrobcov“.

********** Vykonávacia smernica Komisie zo 16. apríla 2014, ktorou sa v súlade so smernicou Európskeho parlamentu a Rady 2007/23 zriadi systém identifikácie pyrotechnických výrobkov (Ú. v. EÚ L 115, 2014, s. 28). Systém identifikácie zakotvuje aj článok 9 smernice 2013/29.

********** Spolková republika Nemecko tvrdí, že právnym základom sporného ustanovenia je § 6 ods. 1 bod 2 písm. d) SprengG, ktorý oprávňuje príslušné orgány, aby zaviedli postup prideľovania identifikačných čísel na účely registrácie a povolenia predaja a používania v súlade s článkom 6 ods. 2 smernice 2007/23. Naopak Komisia označila ako právny základ ohlasovacieho konania § 6 ods. 1 bod 3 písm. d) SprengG, ktorý oprávňuje príslušné orgány, aby stanovili, že „získané alebo dovezené výbušné látky podľa § 1 ods. 1 musia byť ohlásené a k ohláseniu musia byť priložené stanovené dokumenty“.

********** V tejto súvislosti možno rozlišovanie nájsť len v šiestej vete § 6 ods. 4 SprengV, ktorá zavádza výnimku z povinnosti uvádzať identifikačné číslo v návode na použitie podľa štvrtej vety toho istého ustanovenia.

********** Pozri rozsudok zo 17. marca 2016, Canadian Oil Company Sweden a Rantén (C-472/14, EU:C:2016:171, bod 41).

REACH.********** Podľa môjho názoru však odôvodnenie tohto rozsudku nemožno uplatniť v súvislosti so smernicou 2007/23. Po prvé obidva uvedené nástroje práva Únie sledujú rôzne ciele a majú odlišnú štruktúru. Po druhé, čo je dôležitejšie, Súdny dvor v odôvodnení tohto rozsudku kladie mimoriadny dôraz na článok 128 ods. 2 nariadenia REACH, ktorý ponecháva niektoré prípady „uvádzania na trh“ neharmonizované.********** V prejednávanej veci, naopak, článok 6 ods. 2 nevychádza z predpokladu, že smernica 2007/23 ponecháva niektoré prípady „uvádzania na trh“ neharmonizované. Namiesto toho sú podľa článku 6 ods. 2 členské štáty oprávnené iba obmedziť používanie, držbu alebo predaj určitých kategórií pyrotechnických výrobkov, a to z osobitných dôvodov.

2. O právomoci BAM preskúmať a zmeniť návody na použitie (piata veta § 6 ods. 4 1. SprengV)

70. Komisia tvrdí, že právomoc zverená BAM v zmysle piatej vety § 6 ods. 4 1. SprengV, ktorá umožňuje tomuto orgánu doplniť a zmeniť návody na použitie pyrotechnických výrobkov, sa vykonáva bez ohľadu na skutočnosť, že tieto výrobky už mohli byť podrobené posudzovaniu zhody. Takýto postup je teda v rozpore s článkom 6 ods. 1 smernice 2007/23. Komisia pripúšťa, že článok 6 ods. 2 smernice 2007/23 ponecháva dôležité právomoci týkajúce sa držby, používania a/alebo predaja určitých kategórií pyrotechnických výrobkov členským štátom. Právomoc zmeniť návody na použitie však nepredstavuje opatrenie, ktoré zakazuje alebo obmedzuje držbu, používanie a/alebo predaj pyrotechnických výrobkov. Okrem toho domnienka zhody pyrotechnických výrobkov s označením CE sa vzťahuje aj na ich návody na použitie.

71. Spolková republika Nemecko tvrdí, že smernica 2007/23, a najmä príloha I, bod 3 písm. h), nezahŕňa úplné posúdenie návodov na použitie. Uvádza, že posudzovanie zhody vykonané v súlade so smernicou 2007/23 nemôže zahŕňať kontrolu znenia návodov na použitie, pretože v tejto fáze posudzovania nemožno predvídať, v ktorých členských štátoch sa budú tieto pyrotechnické výrobky predávať a obchodovať s nimi. Okrem toho členské štáty môžu meniť vekové obmedzenia a minimálne bezpečné vzdialenosti. Orgány, ktoré musia byť podľa smernice notifikované, by preto pri vykonávaní náležitej kontroly týchto požiadaviek zrejme narazili na značné ťažkosti. Subsidiárne Spolková republika Nemecko uvádza, že právomoci BAM, čo sa týka dohľadu nad trhom alebo ochrany spotrebiteľov, sú v súlade s článkom 14 a článkom 6 ods. 2 smernice 2007/23.

72. Tvrdenia Spolkovej republiky Nemecko ma však nepresvedčili.

73. Po prvé, ako Komisia správne poznamenáva, základné bezpečnostné požiadavky, ktoré musí výrobca (a prípadne dovozca) splniť, sú stanovené v prílohe I smernice 2007/23. Len čo pyrotechnický výrobok tieto požiadavky splní, podľa článku 6 ods. 1 členské štáty nemôžu zakázať, obmedziť alebo brániť ich uvedeniu na trh (ak sa vykladá v tom zmysle, že zahŕňa voľný pohyb pyrotechnických výrobkov medzi členskými štátmi).

********** Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (ES) č. 1907/2006 z 18. decembra 2006 o registrácii, hodnotení, autorizácii a obmedzovaní chemických látok (REACH) a o zriadení Európskej chemickej agentúry, o zmene a doplnení smernice 1999/45/ES a o zrušení nariadenia Rady (EHS) č. 793/93 a nariadenia Komisie (ES) č. 1488/94, smernice Rady 76/769/EHS a smerníc Komisie 91/155/EHS, 93/67/EHS, 93/105/ES a 2000/21/ES (Ú. v. EÚ L 396, 2006, s. 1), zmenené a doplnené nariadením Komisie (ES) č. 552/2009 z 22. júna 2009 (Ú. v. EÚ L 164, 2009, s. 7).

********** Podľa článku 128 ods. 2 nariadenia REACH sa členským štátom nebráni zachovať si alebo ustanoviť vnútroštátne predpisy na ochranu pracovníkov, ľudského zdravia a životného prostredia, ktoré sa uplatnia v prípadoch, keď toto nariadenie nezosúlaďuje požiadavky na výrobu, uvádzanie na trh alebo použitie. Pozri rozsudok zo 17. marca 2016, Canadian Oil Company Sweden a Rantén (C-472/14, EU:C:2016:171, body 26 a 27).

74. Bod 3 písm. h) prílohy I smernice 2007/23 zahŕňa medzi informácie a vlastnosti, ktoré musia notifikované orgány posúdiť alebo vyskúšať, „vhodné pokyny a podľa potreby označenia týkajúce sa bezpečnej manipulácie, skladovania, používania (vrátane bezpečných vzdialeností) a likvidácie, ktoré sú k dispozícii v úradnom jazyku alebo jazykoch prijímajúceho členského štátu“.

75. V dôsledku toho Spolková republika Nemecko nemôže tvrdiť, že cieľom dotknutého vnútroštátneho ustanovenia v tejto veci je zabezpečiť, aby boli návody na použitie napísané správne v nemčine a aby sa náležite zohľadňovali osobitné bezpečné vzdialenosti predpísané v Nemecku. Bod 3 písm. h) prílohy I smernice 2007/23 výslovne odkazuje na vhodné pokyny a podľa potreby označenia týkajúce sa bezpečnej manipulácie, skladovania, používania vrátane bezpečných vzdialeností, ktoré sú k dispozícii v úradnom jazyku prijímajúceho členského štátu, ako na jednu zo základných bezpečnostných požiadaviek. Rovnako, a v rozpore s tým, čo tvrdí Spolková republika Nemecko, sa základné bezpečnostné požiadavky uvedené v prílohe I smernice 2007/23 vzťahujú aj na iniciátory. **********

76. Po druhé skutočnosť, že členské štáty sú v zmysle článku 7 ods. 2 smernice 2007/23 oprávnené zvýšiť vekové obmedzenia stanovené v článku 7 ods. 1, nevedie k inému záveru. Podľa článku 12 ods. 2 smernice zahŕňa označenie pyrotechnických výrobkov okrem iného minimálne vekové obmedzenia, ktoré sú uvedené v článku 7 ods. 1 a 2. Okrem toho, ako uviedla Komisia, bola schválená európska harmonizovaná norma, ktorá sa týka požiadaviek na minimálne označenie. **********

77. Pokiaľ ide o subsidiárne tvrdenia Spolkovej republiky Nemecko, platí, že vyššie uvedené dôvody, ktoré sa týkajú ohlasovacieho konania, ********** možno plne uplatniť aj vo vzťahu k právomoci BAM doplniť a zmeniť návody na použitie. Uvedená právomoc je neoddeliteľne spojená s ohlasovacím konaním, ktoré samo osebe nepredstavuje ani opatrenie na ochranu spotrebiteľov uvedené v článku 6 ods. 2 smernice, ani opatrenie pre prípravu dohľadu nad trhom, na ktoré sa môže vzťahovať článok 14 tejto smernice.

78. V neposlednom rade treba uviesť, že členské štáty nemôžu jednostranne prijímať nápravné opatrenia, ktorými reagujú na prípadné nedostatky v rámci uplatňovania práva Únie inými členskými štátmi. Sú povinné konať v rámci postupov a opravných prostriedkov upravených Zmluvou. **********

79. Na druhej strane systém smernice a domnienka zhody výrobkov s označením CE nebránia tomu, aby členské štáty zasiahli v prípade, že sa objaví riziko. ********** Naopak smernica 2007/23 stanovuje pravidlá, ktorých cieľom je dosiahnuť voľný pohyb pyrotechnických výrobkov na vnútornom trhu a zároveň zabezpečiť vysoký stupeň ochrany ľudského zdravia a verejnej bezpečnosti, ako aj ochranu a bezpečnosť spotrebiteľov. V súlade s týmito cieľmi stanovuje článok 14 smernice 2007/23 podmienky, za ktorých môžu dohľad nad trhom vykonávať členské štáty. Konkrétne článok 14 ods. 6 povoľuje členským štátom prijať všetky náležité opatrenia, aby stiahli z trhu výrobky s označením CE, ktoré pravdepodobne ohrozujú zdravie a bezpečnosť osôb.

********** Príloha I bod 5 písm. c) ods. 1 až 7 smernice 2007/23. Na iniciátory sa vzťahuje aj európska norma EN 15947. Pozri tiež bod 3 písm. j) tejto prílohy, ktorý odkazuje na „vymedzenie všetkých potrebných zariadení a príslušenstva a návodu na používanie pre bezpečné fungovanie pyrotechnického výrobku“.

********** EN 15947 zverejnená v Ú. v. EÚ C 136, 2013, s. 7. Pozri tiež článok 8 ods. 3 smernice 2007/23.

********** Pozri body 61 až 63 a 65 až 67 týchto návrhov.

********** Rozsudok z 20. októbra 2005, Komisia/Švédsko (C-111/03, EU:C:2005:619, bod 66).

********** Pozri v tomto zmysle rozsudok zo 17. apríla 2007, AGM-COS.MET (C-470/03, EU:C:2007:213, bod 62).

80. Členské štáty sú v rámci dohľadu nad trhom okrem toho oprávnené dohliadať na plnenie povinností uložených distribútorom pyrotechnických výrobkov. Podľa článku 4 ods. 3 smernice 2007/23 distribútori overia, či pyrotechnické výrobky majú požadované označenie zhody a či ich sprevádza požadovaná dokumentácia.********** Navyše článok 20 smernice uvádza, že členské štáty stanovia pravidlá pre sankcie, ktoré sa uplatňujú v prípade porušenia ustanovení vnútroštátnych právnych predpisov vykonávajúcich túto smernicu. Napokon nariadenie (EÚ) č. 1025/2012********** stanovuje postup pre podanie námietok proti prijatým harmonizovaným normám, ak sa členský štát domnieva, že tieto normy nespĺňajú ciele tejto smernice.

81. Aby som to zhrnul, je nesporné, že v rámci citlivého odvetvia pyrotechnických výrobkov majú členské štáty právo skúmať a kontrolovať, ako to výslovne uznáva samotná smernica 2007/23. Otázkou teda nie je, *či* kontrolovať, ale *ako* kontrolu vykonať. V rámci tohto kontextu je nepravdepodobné, aby boli *ex ante* ohlasovacie režimy, ktoré sa vzťahujú na všetky výrobky, dokonca aj na tie, ktoré už schválili a skontrolovali orgány iných členských štátov, zlučiteľné so systémom založeným na voľnom pohybe a vzájomnom uznávaní.

VI – **O trovách**

82. Navrhujem, aby sa žaloba zamietla. V súlade s článkom 138 ods. 1 Rokovacieho poriadku Súdneho dvora by sa preto mala Komisii uložiť povinnosť nahradiť trovy konania.

VII – **Návrh**

83. Navrhujem preto, aby Súdny dvor:

1. Žalobu zamietol.

2. Zaviazal Európsku komisiu na náhradu trov konania.

********** Pozri analogicky rozsudok z 8. septembra 2005, Yonemoto (C-40/04, EU:C:2005:519, bod 51). Pozri tiež, hoci v inej súvislosti, rozsudok z 23. novembra 2006, Lidl Italia (C-315/05, EU:C:2006:736, bod 43 a nasl.).

********** Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady z 25. októbra 2012 o európskej normalizácii (Ú. v. EÚ L 316, 2012, s. 12). Toto nariadenie zrušilo článok 8 ods. 4 smernice 2007/23.