



Zbirka odločb sodne prakse

SODBA SODIŠČA (peti senat)

z dne 26. septembra 2018*

„Predhodno odločanje – Direktive 2006/123/ES, 2007/23/ES in 2013/29/EU – Dajanje pirotehničnih izdelkov v promet – Prosti pretok pirotehničnih izdelkov, skladnih z zahtevami iz teh direktiv – Nacionalna ureditev, ki določa omejitve glede skladiščenja in prodaje teh izdelkov – Kazenske sankcije – Sistem dveh dovoljenj – Direktiva 98/34/ES – Pojem ‚tehnični predpis‘“

V zadevi C-137/17,

katere predmet je predlog za sprejetje predhodne odločbe na podlagi člena 267 PDEU, ki ga je vložilo rechtbank van eerste aanleg te Antwerpen (sodišče prve stopnje v Antwerpnu, Belgija) z odločbo z dne 17. maja 2016, ki je na Sodišče prispela 20. marca 2017, v kazenskem postopku proti

Van Gennip BVBA,

Antoniusu Johannesu Marii ten Veldeju,

Original BVBA,

Antoniusu Corneliusu Ignatiusu Marii van der Schootu,

SODIŠČE (peti senat),

v sestavi J. L. da Cruz Vilaça, predsednik senata, E. Levits, A. Borg Barthet, sodnika, M. Berger (poročevalka), sodnica, in F. Biltgen, sodnik,

generalni pravobranilec: Y. Bot,

sodna tajnica: R. Šereš, administratorica,

na podlagi pisnega postopka in obravnave z dne 21. februarja 2018,

ob upoštevanju stališč, ki so jih predložili:

- za Van Gennip BVBA in Original BVBA B. Deltour, advocaat,
- za Antoniusa Johannesu Mario ten Veldeja in Antoniusa Corneliusu Ignatiusu Mario van der Schoota J. Surmont, advocaat,
- za belgijsko vlado P. Cottin in C. Pochet, agenta, ob sodelovanju J.-F. de Bocka in J. Moensa, advocaten,
- za grško vlado T. Papadopoulou, M. Vergou in K. Georgiadis, agenti,

* Jezik postopka: nizozemščina.

- za poljsko vlado B. Majczyna, agent,
- za Evropsko komisijo E. Manhaeve in K. Mifsud-Bonnici, agenta,

po predstavitvi sklepnih predlogov generalnega pravobranilca na obravnavi 19. aprila 2018

izreka naslednjo

Sodbo

- 1 Predlog za sprejetje predhodne odločbe se nanaša na razlago členov od 34 do 36 PDEU, člena 10 Direktive 2006/123/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 12. decembra 2006 o storitvah na notranjem trgu (UL 2006, L 376, str. 36), člena 6(1) in (2) Direktive 2007/23/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 23. maja 2007 o dajanju pirotehničnih izdelkov v promet (UL 2007, L 154, str. 1) ter člena 4(1) in (2) in člena 45 Direktive 2013/29/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 12. junija 2013 o harmonizaciji zakonodaj držav članic v zvezi z dostopnostjo pirotehničnih izdelkov na trgu (UL 2013, L 178, str. 27).
- 2 Ta predlog je bil vložen v okviru kazenskega postopka proti dvema pravnima osebama, in sicer Van Gennip BVBA in Original BVBA, ter proti dvema fizičnima osebama, in sicer Antoniusu Johannesu Marii ten Veldeju in Antoniusu Corneliusu Ignatiusu Marii van der Schootu, ker so te osebe kršile nacionalno ureditev zlasti glede skladiščenja in prodaje pirotehničnih izdelkov.

Pravni okvir

Pravo Unije

Direktiva 98/34/ES

- 3 Člen 1 Direktive 98/34/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 22. junija 1998 o določitvi postopka za zbiranje informacij na področju tehničnih standardov in tehničnih predpisov o storitvah informacijske družbe (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 13, zvezek 20, str. 337), kakor je bila spremenjena z Direktivo 98/48/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 20. julija 1998 (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 13, zvezek 21, str. 8), določa:

„V tej direktivi naslednji izrazi pomenijo:

1. ‚proizvod‘ je kateri koli industrijsko izdelan proizvod in kateri koli kmetijski proizvod, vključno z ribjimi proizvodi;
2. ‚storitev‘; katera koli storitev informacijske družbe ali katera koli storitev, ki se običajno opravi odplačno, na daljavo, elektronsko in na zahtevo prejemnika storitev.

[...]

3. ‚tehnična specifikacija‘ je v dokumentu vsebovana specifikacija, ki določa zahtevane lastnosti proizvoda, kakor so stopnja kakovosti, zmogljivost, varnost ali mere, vključno z zahtevami v zvezi s proizvodom glede imena, pod katerim se prodaja, izrazoslovjem, simboli, preskušanjem in preskusnimi postopki, embalažo, označevanjem ali etiketiranjem in postopki za ugotavljanje skladnosti.

[...]

4. ‚druge zahteve‘ je zahteva za proizvode, ki ni tehnična specifikacija in ki se nanaša na proizvod zaradi varovanja zlasti potrošnikov ali okolja ter vpliva na njegov življenjski cikel, potem ko je bil dan v promet, kakor so pogoji uporabe, predelave, vnovične uporabe ali odlaganja, kadar lahko taki pogoji znatno vplivajo na sestavo ali značilnost proizvoda ali na njegovo trženje;
5. ‚predpis o storitvah‘ je splošna zahteva v zvezi z začetkom in nadaljevanjem storitvenih dejavnosti v skladu s točko 2, zlasti določbe, ki se nanašajo na dobavitelja storitev, storitve in prejemnika storitve, razen vseh predpisov, ki niso posebej namenjeni storitvam, opredeljenim v zgoraj navedeni točki.

[...]

11. ‚tehnični predpis‘: tehnične specifikacije in druge zahteve ali predpisi o storitvah, skupaj z ustreznimi upravnimi določbami, katerih upoštevanje je formalno in dejansko obvezno pri trženju, zagotavljanju storitve, ustanovitvi dobavitelja storitve ali uporabi v državi članici ali njenem večjem delu, pa tudi zakoni in drugi predpisi držav članic, razen tistih, ki so določeni v členu 10 in prepovedujejo proizvodnjo, uvoz, trženje ali uporabo izdelka ali ki prepovedujejo opravljanje ali uporabo storitve ali ustanovitev dobavitelja storitve.

[...]

Ta direktiva ne velja za ukrepe, za katere države članice menijo, da so potrebni v okviru Pogodbe za varovanje oseb, zlasti delavcev, pri uporabi izdelkov, če taki ukrepi ne vplivajo na izdelke.“

- 4 Člen 8(1) te direktive določa:

„Države članice v skladu s členom 10 takoj sporočijo Komisiji vsak osnutek tehničnega predpisa, razen kadar gre le za prenos celotnega besedila mednarodnega ali evropskega standarda, ko zadostujejo podatki v zvezi z ustreznim standardom. Komisiji navedejo tudi razloge, na podlagi katerih je uzakonitev takega tehničnega predpisa potrebna, če ti niso že jasno razvidni v osnutku.

[...]“

Direktiva 2006/123

- 5 V uvodni izjavi 76 Direktive 2006/123 je navedeno:

„Ta direktiva ne zadeva uporabe členov [od 34 do 36 PDEU] o prostem pretoku blaga. Prepovedane omejitve v skladu z določbo o svobodi opravljanja storitev zadevajo zahteve glede začetka opravljanja ali opravljanja storitvenih dejavnosti in ne zahtev, ki veljajo za blago kot tako.“

- 6 Člen 1(5) te direktive določa:

„Ta direktiva ne vpliva na določbe kazenskega prava držav članic. Vendar pa države članice ne smejo omejevati svobode opravljanja storitev z uporabo določb kazenskega prava, ki specifično urejajo ali vplivajo zlasti na začetek opravljanja ali opravljanje storitvene dejavnosti, če to pomeni izogibanje določbam iz te direktive.“

- 7 Člen 2 navedene direktive določa:

„1. Ta direktiva se uporablja za storitve, ki jih opravljajo ponudniki s sedežem v državi članici.

2. Ta direktiva se ne uporablja za naslednje dejavnosti:

- (a) negospodarske storitve splošnega pomena;
- (b) finančne storitve [...];
- (c) elektronske komunikacijske storitve in omrežja ter s tem povezane objekte in storitve, v zvezi z zadevami, ki jih zajemajo direktive 2002/19/ES, 2002/20/ES, 2002/21/ES, 2002/22/ES in 2002/58/ES;
- (d) storitve na področju prevoza [...];
- (e) storitve agencij za začasno zaposlovanje;
- (f) zdravstvene storitve [...];
- (g) avdiovizualne storitve [...];
- (h) dejavnosti iger na srečo, pri katerih gre za denarne vloške [...];
- (i) dejavnosti, povezane z izvajanjem javne oblasti v skladu s členom [51 PDEU];
- (j) socialne storitve v zvezi s socialnimi stanovanji, otroškim varstvom in podporo družinam in osebam, ki potrebujejo trajno ali začasno pomoč, ki jih opravlja država, od nje pooblaščenim ponudniki ali z njene strani priznane dobrodelne organizacije;
- (k) storitve zasebnega varovanja;
- (l) storitve notarjev in sodnih izvršiteljev, ki so bili imenovani s formalnim pravnim javnim aktom.

3. Ta direktiva se ne uporablja za področje obdavčevanja.“

- 8 V členu 4, točka 1, Direktive 2006/123 je „storitev“ opredeljena kot „vsaka pridobitna dejavnost samozaposlene osebe, ki se praviloma opravlja za plačilo, kakor je navedeno v členu [57 PDEU]“.
- 9 Poglavje III te direktive, naslovljeno „Svoboda ustanavljanja ponudnikov“, pod oddelkom I, naslovljenim „Dovoljenja“, med drugim zajema člen 10, naslovljen „Pogoji za dodelitev dovoljenj“, ki določa:

„1. Sistemi dovoljenj temeljijo na merilih, ki pristojnim organom preprečujejo, da bi samovoljno izvrševali pooblastilo za ocenjevanje.

2. Merila iz odstavka 1 so:

- (a) nediskriminatorna,
- (b) objektivno utemeljena s pomembnimi razlogi, ki se nanašajo na javni interes,
- (c) sorazmerna s ciljem navedenega javnega pomena,
- (d) jasna in nedvoumna,
- (e) objektivna,
- (f) vnaprej objavljena,

(g) pregledna in dostopna.

[...]

7. Ta člen ne obravnava vprašanja dodelitve pristojnosti organom držav članic, ki na regionalni ali lokalni ravni izdajajo takšna dovoljenja.“

Direktiva 2007/23

10 V uvodnih izjavah 2, 4, 10, 11, 13, 16 in 22 Direktive 2007/23 je navedeno:

„(2) Te zakone in druge predpise, ki lahko povzročijo trgovinske ovire v Skupnosti, bi bilo treba uskladiti, da se zagotovi prosti pretok pirotehničnih izdelkov na notranjem trgu, pri čemer se zagotavlja visoka raven zaščite zdravja in varnosti ter varstva potrošnikov in poklicnih končnih uporabnikov.

[...]

(4) Direktiva Sveta 96/82/ES z dne 9. decembra 1996 o obvladovanju nevarnosti večjih nesreč, v katere so vključene nevarne snovi [(UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 5, zvezek 2, str. 410)], določa varnostne zahteve za organizacije, v katerih so prisotni eksplozivi, vključno s pirotehničnimi snovmi.

[...]

(10) Uporaba pirotehničnih izdelkov in zlasti uporaba izdelkov za ognjemete je predmet izrazito različnih kulturnih običajev in navad v zadevnih državah članicah. Zato je nujno omogočiti državam članicam, da sprejmejo nacionalne ukrepe za omejevanje uporabe ali prodaje nekaterih kategorij izdelkov za ognjemete širši javnosti iz razlogov javne varnosti ali varnostnih razlogov.

(11) Ustrezno je določiti bistvene varnostne zahteve za pirotehnične izdelke, da se zaščitijo potrošnike in preprečijo nesreče.

[...]

(13) Če so bistvene varnostne zahteve izpolnjene, države članice ne bi smele prepovedati, omejiti ali ovirati prostega pretoka pirotehničnih izdelkov. Ta direktiva bi se morala uporabljati brez poseganja v nacionalno zakonodajo o izdajanju dovoljenj proizvajalcem, distributerjem in uvoznikom v državah članicah.

[...]

(16) V skladu z dokumentom ‚Novi pristop k tehničnemu usklajevanju in standardizaciji‘ bi se za pirotehnične izdelke, izdelane ob upoštevanju usklajenih standardov, morale domnevati, da izpolnjujejo bistvene varnostne zahteve, določene s to direktivo.

[...]

(22) Države članice bi morale določiti pravila o kaznih, ki se uporabljajo za kršitve določb nacionalne zakonodaje, sprejete v skladu s to direktivo, in zagotoviti, da se ta pravila izvajajo. Kazni bi morale biti učinkovite, sorazmerne in odvračilne.“

11 Člen 1 te direktive določa:

„1. Ta direktiva določa pravila, da bi se dosegel prost pretok pirotehničnih izdelkov na notranjem trgu, hkrati pa zagotavlja visoko raven zaščite zdravja ljudi in javne varnosti ter varnost in varstvo potrošnikov, kakor tudi upošteva pomembne vidike varstva okolja.

2. Ta direktiva določa bistvene varnostne zahteve, ki jih morajo izpolnjevati pirotehnični izdelki, da bi se lahko dali v promet.

[...]“

12 Člen 2 navedene direktive določa:

„V tej direktivi:

1. ‚pirotehnični izdelek‘ pomeni vsak izdelek, ki vsebuje eksplozivne snovi ali eksplozivno mešanico snovi, ki proizvajajo toploto, svetlobo, zvok, plin ali dim, ali kombinacijo teh učinkov s samostojnimi eksotermnimi kemičnimi reakcijami;

[...]

8. ‚distributer‘ pomeni vsako fizično ali pravno osebo v dobavni verigi, ki pirotehnični izdelek ponuja na trgu v okviru svojega poslovanja;

[...]“

13 Člen 6 Direktive 2007/23, naslovljen „Prost pretok“, določa:

„1. Države članice ne prepovedujejo, omejujejo ali ovirajo dajanja v promet pirotehničnih izdelkov, ki so skladni z zahtevami te direktive.

2. Določbe te direktive ne izključujejo ukrepov držav članic glede prepovedi ali omejitve posesti, uporabe in/ali prodaje izdelkov za ognjemete kategorij 2 in 3, pirotehničnih izdelkov za odrska prizorišča in drugih pirotehničnih izdelkov širši javnosti, torej ukrepov, ki so upravičeni na podlagi javnega reda in miru, javne varnosti ali varstva okolja.

[...]“

14 Člen 14(1) te direktive določa:

„Države članice sprejmejo vse ustrezne ukrepe, da zagotovijo, da se lahko pirotehnični izdelki dajo v promet le, ko ustrezno skladiščeni in uporabljeni za predviden namen ne ogrožajo zdravja in varnosti ljudi.“

15 Člen 20, prvi odstavek, navedene direktive določa:

„Države članice določijo pravila o kaznih, ki se uporabljajo za kršitve določb nacionalne zakonodaje, sprejete v skladu s to direktivo, in zagotovijo njihovo izvajanje. Kazni morajo biti učinkovite, sorazmerne in odvračilne.“

Direktiva 2013/29

16 Člen 4 Direktive 2013/29, naslovljen „Prosti pretok“ določa:

„1. Države članice ne prepovedujejo, omejujejo ali ovirajo omogočanja dostopnosti na trgu za pirotehnične izdelke, ki so skladni z zahtevami te direktive.

2. Ta direktiva ne izključuje ukrepov držav članic glede prepovedi ali omejitve posesti, uporabe in/ali prodaje izdelkov za ognjemete kategorij F2 in F3, pirotehničnih izdelkov za odrska prizorišča in drugih pirotehničnih izdelkov širši javnosti, ki so upravičeni na podlagi javnega reda in miru, javnega zdravja, javne varnosti ali varstva okolja.

[...]“

17 Člen 45 te direktive določa:

„Države članice določijo pravila o kaznih, ki se uporabljajo v primerih, ko gospodarski subjekti kršijo določbe nacionalnega prava, sprejete v skladu s to direktivo, in sprejmejo vse ukrepe, potrebne za zagotovitev njihovega izvajanja. Taka pravila lahko v primeru resnih kršitev vključujejo kazenskopravne sankcije.

Kazni so učinkovite, sorazmerne in odvračilne.“

18 Člen 48, prvi odstavek, navedene direktive določa:

„Direktiva 2007/23[...], kakor je bila spremenjena z aktom iz dela A Priloge IV, se razveljavi z učinkom od 1. julija 2015 brez poseganja v obveznosti držav članic glede rokov za prenos v nacionalno pravo in datumov začetka uporabe direktive iz dela B Priloge IV.“

19 Člen 49, prvi odstavek, Direktive 2013/29 določa:

„Ta direktiva začne veljati na dan po objavi v *Uradnem listu Evropske unije*.“

Belgijsko pravo

20 Člen 5 wet betreffende ontplofbare en voor de deflagratie vatbare stoffen en mengsels en de daarmede geladen tuigen (zakon o eksplozivnih in vžigalnih snoveh in zmeseh ter z njimi napoljenih napravah) z dne 28. maja 1956 (*Belgisch Staatsblad* z dne 9. junija 1956, str. 3990) v različici, ki se uporablja za spor o glavni stvari (v nadaljevanju: zakon z dne 28. maja 1956), določa:

„Kršitve določb, sprejetih na podlagi člena 1, se kaznujejo z zaporom od 15 dni do dveh let in z denarno kaznijo od 100 do 1000 BEF ali zgolj z eno od teh kazni.“

21 Člen 200 koninklijk besluit houdende algemeen reglement betreffende het fabriceren, opslaan, onder zich houden, verkopen, vervoeren en gebruiken van springstoffen (kraljevi odlok o določitvi splošnih pravil za proizvodnjo, skladiščenje, posest, prodajo, prevoz in uporabo eksplozivov) z dne 23. septembra 1958 (*Belgisch Staatsblad* z dne 22. decembra 1958, str. 9075) je v različici, ki se uporablja za spor o glavni stvari (v nadaljevanju: kraljevi odlok z dne 23. septembra 1958), določal:

„Noben eksploziv se ne sme hraniti v večjih količinah od tistih, ki jih lahko vsakdo poseduje na podlagi člena 265, razen v trgovinah ali skladiščih z ustreznimi dovoljenji.“

22 Člen 257 tega kraljevega odloka določa:

„Prodaja katerega koli eksploziva v večjih količinah od tistih, ki jih lahko vsakdo poseduje in so navedene v členu 265, je dovoljena le ob izpolnjevanju naslednjih pogojev:

1. kupec ima dovoljenje za prevoz, kot je dovoljenje iz člena 72;
2. kupec ima dovoljenje za skladiščenje ali začasno posest teh izdelkov;
3. kupec dokaže, da opravlja poklicno dejavnost na področju eksplozivov kot proizvajalec, trgovec ali uporabnik eksplozivov.

Pogoj, omenjen v točki 2, se uporablja le, če je kupljeno blago namenjeno za skladiščenje ali začasno posest na belgijskem ozemlju.

Prodajalec preveri in shrani vse dokumente, ki mu jih kupci izročijo kot dokaz izpolnjevanja obveznosti iz prvega odstavka. Ti dokumenti se hranijo najmanj tri leta in so v prostorih, kjer se izvaja prodaja, na voljo uslužbencem Direction générale Qualité et Sécurité du Service public fédéral Économie, PME, Classes moyennes et Énergie [(generalni direktorat za kakovost in varnost pri zvezni javni službi za gospodarstvo, mala in srednja podjetja, samozaposlene in energijo, Belgija)] ter uslužbencem policijskih in pravosodnih organov.“

23 Člen 260 navedenega kraljevega odloka določa:

„Trgovci na drobno morajo imeti vedno dovoljenje za skladiščenje; posedovati ali prodajati ne smejo niti najmanjših količin eksplozivov razen tistih, ki so navedeni v členu 261.

Njihova skladišča morajo biti urejena in vzdrževana, kot je navedeno v členu 251.“

24 Člen 261 kraljevega odloka z dne 23. septembra 1958 določa:

„Vrste in količine eksplozivov, ki jih lahko hranijo trgovci na drobno, se določijo v vsakem primeru posebej z odločbo o izdaji dovoljenja, in sicer glede na stopnjo varnosti, ki jo izkazuje vsako skladišče.

Posest teh izdelkov je prepovedana v večjih količinah od navedenih:

[...]

2. izdelki za praznične ognjemete in signaliziranje do 50 kilogramov vsebovanih pirotehničnih snovi ali zmesi;

[...]“

25 V členu 265 tega kraljevega odloka je določeno:

„Dovoljenje se ne zahteva za posest:

[...]

7. izdelkov za praznične ognjemete in signaliziranje v količini do [enega] kilograma vsebovanih pirotehničnih snovi ali zmesi.“

26 Člen 300 tega kraljevega odloka določa:

„Kršitve določb teh splošnih pravil, razen člena 295, kršitve odlokov, sprejetih za izvajanje teh določb, in kršitve določb odločb o izdaji dovoljenj se kaznujejo s kaznimi, ki so zagrožene z zakonom z dne 28. maja 1956.“

Spor o glavni stvari in vprašanja za predhodno odločanje

27 Družba Original, katere sedež je v Olenu (Belgija), opravlja dejavnosti uvoznika, veletrgovca in distributerja pirotehničnih izdelkov. V tem okviru ima dve prodajni mesti v Baerle-Ducu (Belgija), občini, ki je deloma v provinci Severni Brabant (Nizozemska), deloma pa je enklava, obdana z občino Baarle-Nassau (Nizozemska). Ti prodajni mesti upravlja družba Van Gennip, katere sedež je v Baerle-Ducu. Za navedeni prodajni mesti sta odgovorna A. J. M. ten Velde in A. C. I. M. van der Schoot, nizozemska državljana.

28 A. J. M. ten Velde in A. C. I. M. van der Schoot ter družbi Van Gennip in Original so na podlagi kraljevega odloka z dne 23. septembra 1958 in zakona z dne 28. maja 1956 kazensko preganjani, ker so, prvič, skladiščili pirotehnične izdelke, katerih teža v pirotehnični snovi ali zmesi je presegala maksimalno težo iz dovoljenj, ki so jim jih izdali belgijski organi, drugič, skladiščili pirotehnične izdelke na mestih, za katere niso imeli dovoljenja, in tretjič, prodajali pirotehnične izdelke osebam, ki nimajo ustreznega dovoljenja.

29 Iz predložitvene odločbe je najprej razvidno, da A. J. M. ten Velde in A. C. I. M. van der Schoot menita, da je inkriminacija kršitev, kot je določena z belgijsko zakonodajo, v nasprotju s členom 45 Direktive 2013/29, saj ta člen kazenske sankcije določa le za resne kršitve. Nobeno od dejanj, ki se jima očitajo, pa naj ne bi bila kršitev take vrste. Openbaar ministerie (državno tožilstvo, Belgija), nasprotno, trdi, da ta direktiva državam članicam pušča možnost, da naložijo bodisi upravne bodisi kazenske sankcije ali obe vrsti sankcij skupaj.

30 Dalje, obdolženci in državno tožilstvo se ne strinjajo glede vprašanja, ali je obveznost imeti hkrati zvezno dovoljenje v zvezi z eksplozivni in regionalno okoljsko dovoljenje skladna z direktivama 2007/23 in 2013/29 ter z Direktivo 2006/123.

31 Nazadnje, A. C. I. M. van der Schoot meni, da je nacionalna ureditev, ki prepoveduje prodajo razstreliv, ki vsebujejo več kot 1 kilogram (kg) pirotehnične snovi ali zmesi, posameznikom, ki nimajo ustreznega dovoljenja, v nasprotju z direktivama 2007/23 in 2013/29.

32 V teh okoliščinah je rechtbank van eerste aanleg te Antwerpen (sodišče prve stopnje v Antwerpnu, Belgija) prekinilo odločanje in Sodišču v predhodno odločanje predložilo ta vprašanja:

„1. Ali je treba za ‚resne kršitve‘ v smislu člena 45 Direktive 2013/29 šteti naslednje kršitve belgijskih določb o pirotehničnih izdelkih:

- (a) prodajo pirotehničnih izdelkov v obsegu 2,666 kg pirotehnične snovi ali zmesi, ki pomeni kršitev člena 265, točka 7, in člena 257 [kraljevega odloka z dne 23. septembra 1958], s katerima je prepovedana prodaja pirotehničnih izdelkov v količini, ki presega 1 kg [pirotehnične snovi ali zmesi], če potrošnik ne razpolaga z upravnim dovoljenjem, izdanim njemu osebno, da lahko poseduje večjo količino pirotehničnih izdelkov;
- (b) prekoračenje določenih omejitev hrambe in neupoštevanje mest za hrambo, določenih v [zveznem] dovoljenju, ki zadeva izdelke za ognjemete, čeprav je že bilo izdano regionalno okoljsko dovoljenje za skladiščenje dejanskih zadevnih večjih količin na zadevnih mestih;

- (c) povsem prehodno skladiščenje zelo majhnih količin pirotehničnih izdelkov na različnih mestih na zemljišču maloprodajne trgovine pirotehničnih izdelkov, glede katerih dovoljenje za skladiščenje ni bilo posebej izdano, pri čemer ta trgovina razpolaga tako [z zveznim] dovoljenjem, ki zadeva izdelke za ognjemete, kot tudi z regionalnim okoljskim dovoljenjem?
2. Ali načelo prostega pretoka pirotehničnih izdelkov v smislu člena 6(1) [Direktive 2007/23] (zdaj člen 4(1) Direktive 2013/29), po potrebi v povezavi s členom 10 [Direktive 2006/123], nasprotuje nacionalni določbi, ki za mesta za hrambo pirotehničnih izdelkov, ki so skladni z zahtevami [Direktive 2007/23], v povezavi z maloprodajo določa dvojno zahtevo, in sicer da je na eni strani potrebno dovoljenje, izdano v okviru zakonodaje o proizvodnji, skladiščenju, posesti, prodaji, prevozu in uporabi eksplozivov, in na drugi strani dovoljenje, izdano v okviru zakonodaje o okoljskih dovoljenjih za moteče obrate, čeprav je namen obeh sistemov dovoljenj v bistvenem enak (preprečevanje varnostnih tveganj) in eden od teh dveh sistemov dovoljenj (v obravnavanem primeru sistem, ki zadeva eksplozive) določa (zelo) nizko zgornjo mejo za skladiščenje izdelkov za praznične ognjemete (v obsegu 50 kg pirotehnične snovi ali zmesi (to pomeni aktivne snovi))?
3. Ali načelo prostega pretoka pirotehničnih izdelkov v smislu člena 4[2] [Direktive 2013/29] in člena 6(2) [Direktive 2007/23] (po potrebi v povezavi s členi 34, 35 in 36 PDEU) in v povezavi z načelom sorazmernosti nasprotuje nacionalni določbi, ki prepoveduje, da potrošniki posedujejo ali uporabljajo izdelke za praznične ognjemete, oziroma prepoveduje prodajo izdelkov za praznične ognjemete potrošnikom (izdelki za ognjemete kategorij 2 in 3 v smislu [Direktive 2007/23]), če ti izdelki vsebujejo več kot 1 kg pirotehničnih snovi ali zmesi?“

Vprašanja za predhodno odločanje

Uvodne ugotovitve

- 33 Treba je poudariti, da sta A. J. M. ten Velde in A. C. I. M. van der Schoot v svojem pisnem stališču trdila, da je nacionalna ureditev, kot je ta iz postopka v glavni stvari, ki prepoveduje, da potrošniki posedujejo ali uporabljajo izdelke za praznične ognjemete, katerih vsebnost pirotehničnih snovi ali zmesi je večja od 1 kg, ter da se jim ti izdelki prodajo, tehnični predpis in, natančneje, „druga zahteva“ v smislu člena 1, točka 4, Direktive 98/34. Po njunem mnenju je ta ureditev, ker je Kraljevina Belgija ni priglasila Komisiji, nezakonita in se ne uporablja.
- 34 Na obravnavi pred Sodiščem je belgijska vlada trdila, da je ta ureditev potreben ukrep „za varovanje oseb, zlasti delavcev, pri uporabi izdelkov“ v smislu člena 1, zadnji odstavek, Direktive 98/34 in da se v postopku v glavni stvari ta direktiva torej ne uporablja.
- 35 V zvezi s tem je iz spisa pri Sodišču razvidno, da je cilj nacionalne ureditve iz postopka v glavni stvari sicer dejansko zaščita javne varnosti, vendar pa se ne nanaša na uporabo pirotehničnih izdelkov, temveč na njihovo prodajo. Zato ta ureditev ne spada na področje uporabe člena 1, zadnji odstavek, Direktive 98/34.
- 36 Poleg tega je treba še ugotoviti, ali je nacionalna ureditev iz postopka v glavni stvari „tehnični predpis“ v smislu člena 1, točka 11, Direktive 98/34 in ali zanjo kot tako velja obveznost priglasitve Komisiji na podlagi člena 8(1) te direktive.
- 37 V zvezi s tem je treba opozoriti, da pojem „tehnični predpis“ obsega štiri kategorije ukrepov, in sicer, prvič, „tehnično specifikacijo“ v smislu člena 1, točka 3, Direktive 98/34, drugič, „druge zahteve“, kot so opredeljene v členu 1, točka 4, te direktive, tretjič, „predpis o storitvah“ iz člena 1, točka 5, navedene direktive in, četrto, „zakone in druge predpise držav članic, [ki] prepovedujejo proizvodnjo,

uvoz, trženje ali uporabo izdelka ali ki prepovedujejo opravljanje ali uporabo storitve ali ustanovitev dobavitelja storitve“, v smislu člena 1, točka 11, iste direktive (sodba z dne 13. oktobra 2016, M. in S., C-303/15, EU:C:2016:771, točka 18 in navedena sodna praksa).

- 38 Kar zadeva, na prvem mestu, pojem „tehnična specifikacija“, je treba opozoriti, da ta predpostavlja, da se nacionalni ukrep nujno nanaša na proizvod ali na njegovo embalažo kot taka in zato predpisuje eno od zahtevanih značilnosti proizvoda, kot je dimenzija, prodajno ime, etiketiranje ali označevanje (sodba z dne 10. julija 2014, Ivansson in drugi, C-307/13, EU:C:2014:2058, točka 19 in navedena sodna praksa). Vendar se, kot je generalni pravobranilec navedel v točki 74 sklepnih predlogov, belgijska ureditev ne nanaša na pirotehnične izdelke ali na njihovo embalažo kot take, tako da ta ureditev ne predpisuje ene od zahtevanih značilnosti teh izdelkov. Zato ta ureditev ni „tehnična specifikacija“ v smislu člena 1, točka 3, Direktive 98/34.
- 39 Kar zadeva, na drugem mestu, kategorijo „druge zahteve“, je treba ugotoviti, da mora biti nacionalni ukrep, da bi ga bilo mogoče opredeliti za „drugo zahtevo“ v smislu člena 1, točka 4, Direktive 98/34, „pogoj“, ki lahko znatno vpliva na sestavo, naravo ali trženje zadevnega proizvoda (sodba z dne 13. oktobra 2016, M. in S., C-303/15, EU:C:2016:771, točka 20 in navedena sodna praksa).
- 40 V zvezi s tem je treba poudariti, kot je to storil generalni pravobranilec v točki 76 sklepnih predlogov, da belgijska ureditev prodajo pirotehničnih izdelkov, katerih vsebnost pirotehničnih snovi ali zmesi je večja od 1 kg, pogojuje s tem, da kupec pridobi dovoljenje. Zato zahtevano dovoljenje ni pogoj, določen glede zadevnega proizvoda, temveč glede potencialnih kupcev in, posredno, glede gospodarskih subjektov, ki prodajajo pirotehnične izdelke (glej v tem smislu sodbi z dne 21. aprila 2005, Lindberg, C-267/03, EU:C:2005:246, točka 87, in z dne 13. oktobra 2016, M. in S., C-303/15, EU:C:2016:771, točka 29).
- 41 Iz tega izhaja, da za ureditev iz postopka v glavni stvari ni mogoče šteti, da je „druga zahteva“ v smislu člena 1, točka 4, Direktive 98/34.
- 42 Glede, na tretjem mestu, kategorije „predpisi o storitvah“ je treba opozoriti, da je na podlagi člena 1, točka 5, Direktive 98/34 tak predpis vsaka splošna zahteva v zvezi z začetkom storitvenih dejavnosti iz člena 1, točka 2, te direktive, ki so „katera koli storitev informacijske družbe ali katera koli storitev, ki se običajno opravi odplačno, na daljavo, elektronsko in na zahtevo prejemnika storitev“ (sodba z dne 4. februarja 2016, Ince, C-336/14, EU:C:2016:72, točka 74).
- 43 V konkretnem primeru je treba, tako kot je generalni pravobranilec navedel v točki 73 sklepnih predlogov, ugotoviti, da ureditev iz postopka v glavni stvari ne zadeva storitev informacijske družbe v smislu člena 1, točka 2, Direktive 98/34. Zato ta ureditev ne more spadati v kategorijo „predpisi o storitvah“ informacijske družbe v smislu člena 1, točka 5, te direktive.
- 44 Glede, na četrtem mestu, kategorije prepovedi, omenjenih v členu 1, točka 11, Direktive 98/34, zadošča ugotovitev, da ureditev iz postopka v glavni stvari ravno tako ne more spadati v to kategorijo, ker – kot je generalni pravobranilec navedel v točki 78 sklepnih predlogov – ta ureditev ne prepoveduje trženja pirotehničnih izdelkov, katerih vsebnost pirotehnične snovi ali zmesi je večja od 1 kg, temveč to trženje pogojuje s tem, da ima kupec dovoljenje.
- 45 Glede na vse prej navedene preudarke je treba šteti, da ureditev iz postopka v glavni stvari ni zajeta s pojmom „tehnični predpis“ v smislu Direktive 98/34, za katerega velja obveznost priglasitve na podlagi člena 8(1) te direktive, katere nespoštovanje je sankcionirano z neuporabo takega predpisa.

Tretje vprašanje

- 46 S tretjim vprašanjem, ki ga je treba preučiti najprej, predložitveno sodišče v bistvu sprašuje, ali je treba načelo prostega pretoka pirotehničnih izdelkov, kot je določeno zlasti v členu 6(2) Direktive 2007/23 in členu 4(2) Direktive 2013/29, po potrebi v povezavi s členi od 34 do 36 PDEU in v povezavi z načelom sorazmernosti, razlagati tako, da nasprotuje nacionalni ureditvi, kot je ta iz postopka v glavni stvari, ki prepoveduje, da potrošniki posedujejo ali uporabijo izdelke za praznične ognjemete, katerih vsebnost pirotehničnih snovi ali zmesi je večja od 1 kg, oziroma da se jim taki izdelki prodajo.
- 47 Za odgovor na to vprašanje je treba najprej poudariti, da je iz predložitvene odločbe razvidno, da je A. C. I. M. van der Schoot kazensko preganjan, ker je posamezniku, ki nima za to potrebnega dovoljenja, prodal izdelke za praznične ognjemete kategorij 2 in 3 v smislu Direktive 2007/23, katerih vsebnost pirotehničnih snovi ali zmesi je bila večja od 1 kg. Ker so se ta dejanja zgodila 23. decembra 2012 in torej – kot izhaja iz členov 48 in 49 Direktive 2013/29 – pred sprejetjem in začetkom veljavnosti te direktive, se v postopku v glavni stvari časovno uporablja Direktiva 2007/23.
- 48 Dalje, opozoriti je treba, da je v skladu z uvodno izjavo 2 in členom 1(1) Direktive 2007/23 glavni cilj te direktive odpraviti trgovinske ovire v Skupnosti, ki izvirajo iz razhajanj v zakonih in drugih predpisih držav članic, ki urejajo dajanje pirotehničnih izdelkov v promet, ki ga ta direktiva določa, in s tem zagotoviti prosti pretok navedenih izdelkov na notranjem trgu ob hkratnem zagotavljanju visoke ravni zaščite zdravja ljudi in javne varnosti ter varstva in varnosti potrošnikov in poklicnih končnih uporabnikov (sodba z dne 27. oktobra 2016, Komisija/Nemčija, C-220/15, EU:C:2016:815, točka 40).
- 49 Kar zadeva prosti pretok pirotehničnih izdelkov, člen 6(1) Direktive 2007/23 določa, da države članice ne smejo prepovedati, omejiti ali ovirati trženja pirotehničnih izdelkov v vsej Evropski uniji, razen če ukrepi, ki jih sprejmejo, spadajo med izjeme, določene v členu 6(2) navedene direktive, ali pod nadzor na trgu, določen v členu 14(6) te direktive (sodba z dne 27. oktobra 2016, Komisija/Nemčija, C-220/15, EU:C:2016:815, točka 43).
- 50 V obravnavanem primeru je treba, ker se tretje vprašanje nanaša na razlago tako členov od 34 do 36 PDEU kot člena 6(2) Direktive 2007/23, ugotoviti, da ta zadnjenavedena določba državam članicam dopušča, da sprejmejo nacionalne ukrepe, zato da iz razlogov javnega reda in miru ali javne varnosti oziroma varstva okolja omejijo uporabo ali prodajo nekaterih kategorij izdelkov za praznične ognjemete posameznikom. Ta možnost, ki jo imajo države članice, izhaja – kot je razvidno iz uvodne izjave 10 te direktive – iz dejstva, da za uporabo pirotehničnih izdelkov in zlasti za izdelke za praznične ognjemete veljajo izrazito različni kulturni običaji in navade v državah članicah.
- 51 Ker vprašanje omejitve uporabe in prodaje nekaterih kategorij izdelkov za praznične ognjemete tako spada v Direktivo 2007/23 in zlasti v člen 6(2) te direktive, ni potrebna razlaga členov od 34 do 36 PDEU.
- 52 Nazadnje, ni sporno, da nacionalna ureditev, kot je ta iz postopka v glavni stvari, ki prepoveduje prodajo izdelkov za praznične ognjemete, katerih vsebnost pirotehničnih snovi ali zmesi je večja od 1 kg, potrošnikom, ki nimajo za to zahtevanega dovoljenja, omejuje prosti pretok teh ognjemetov. Vendar pa je, kot je bilo navedeno v točki 49 te sodbe, na podlagi člena 6(1) Direktive 2007/23 omejitev prostega pretoka pirotehničnih izdelkov, ki so skladni z zahtevami te direktive, načeloma prepovedana.
- 53 Vendar kot je bilo opozorjeno v točki 50 te sodbe, je na podlagi člena 6(2) te direktive taka omejitev lahko upravičena iz razlogov javnega reda in miru, javne varnosti ali varstva okolja.
- 54 V zvezi s tem je belgijska vlada na obravnavi navedla, da je cilj nacionalne ureditve iz postopka v glavni stvari varstvo javnega reda in javne varnosti in zanjo ni mogoče šteti, da je očitno nesorazmerna.

- 55 Čeprav je glede načela sorazmernosti v zadnji fazi predložitveno sodišče tisto, ki mora pri celoviti presoji vseh upoštevanih pravnih in dejanskih okoliščin preveriti, ali ta nacionalna ureditev lahko zagotovi uresničitev zastavljenih ciljev in ne presega tega, kar je potrebno za njihovo uresničitev, pa je Sodišče, ki mora predložitvenemu sodišču dati koristen odgovor, temu vseeno pristojno dati napotila na podlagi spisa, ki ga ima na voljo, ter Sodišču predloženih pisnih in ustnih stališč, tako da lahko predložitveno sodišče odloči o sporu, ki mu je predložen.
- 56 Kar zadeva, na prvem mestu, primernost nacionalne zakonodaje, da se z njo zaščitita javni red in javna varnost, je treba opozoriti, da države članice ostajajo proste, da v skladu s svojimi nacionalnimi potrebami, ki se lahko razlikujejo od ene države članice do druge in od enega obdobja do drugega, določijo zahteve javnega reda in javne varnosti. Tako so države članice edine pristojne za ohranitev javnega reda in zaščito notranje varnosti na svojem ozemlju in imajo polje proste presoje, da glede na posebnosti socialnih kontekstov in pomembnost, ki jo pripisujejo legitimnemu cilju z vidika prava Unije, določijo ukrepe, ki lahko dosežejo konkretne rezultate (glej v tem smislu sodbe z dne 15. junija 1999, Heinonen, C-394/97, EU:C:1999:308, točka 43; z dne 14. marca 2000, Église de scientologie, C-54/99, EU:C:2000:124, točka 17, in z dne 10. julija 2008, Jipa, C-33/07, EU:C:2008:396, točka 23).
- 57 V zvezi s tem je treba dodati, da je v skladu z ustaljeno sodno prakso Sodišča sklicevanje na izjemo javnega reda in javne varnosti odstopanje od temeljnega načela prostega pretoka blaga, ki ga je treba razumeti ozko in katerega obsega države članice ne smejo določiti enostransko brez nadzora institucij Unije (glej po analogiji sodbe z dne 31. januarja 2006, Komisija/Španija, C-503/03, EU:C:2006:74, točka 45; z dne 19. junija 2008, Komisija/Luksemburg, C-319/06, EU:C:2008:350, točka 30, in z dne 13. julija 2017, E, C-193/16, EU:C:2017:542, točka 18 in navedena sodna praksa).
- 58 Sodišče je tako pojasnilo, da pojem javnega reda vsekakor predpostavlja – razen socialne motnje, ki jo pomeni vsaka pravna kršitev – resnično, sedanjo in dovolj resno nevarnost, ki ogroža temeljni družbeni interes (glej po analogiji sodbe z dne 31. januarja 2006, Komisija/Španija, C-503/03, EU:C:2006:74, točka 46; z dne 19. junija 2008, Komisija/Luksemburg, C-319/06, EU:C:2008:350, točka 50, in z dne 17. novembra 2011, Aladzov, C-434/10, EU:C:2011:750, točka 35).
- 59 V obravnavani zadevi je treba ugotoviti, kot je generalni pravobranilec navedel v točki 88 sklepnih predlogov, da so pirotehnični izdelki proizvodi, ki so po naravi nevarni, in ki lahko, zlasti kar zadeva izdelke, katerih vsebnost pirotehničnih snovi ali zmesi je večja od 1 kg, ogrožajo varnost oseb. Generalni pravobranilec je prav tako pravilno navedel, da ti izdelki zaradi svoje narave in glede na okoliščine, v katerih so uporabljeni, lahko motijo javni red.
- 60 Zato dejstvo, da je prodaja pirotehničnih izdelkov, katerih vsebnost pirotehničnih snovi ali zmesi je večja od 1 kg, posameznikom, pogojena s tem, da posamezniki pridobijo dovoljenje, lahko prepreči kršitve javnega reda in javne varnosti, saj ta nacionalna ureditev omogoča nadzor in po potrebi omejitev količine pirotehničnih snovi ali zmesi, ki je v posesti neke osebe. Zato se za to nacionalno ureditev zdi, da je primerna za varstvo javnega reda in javne varnosti.
- 61 Na drugem mestu, glede vprašanja, ali nacionalna ureditev ne presega tistega, kar je potrebno za varstvo zastavljenih ciljev, je treba opozoriti, da člen 6(2) Direktive 2007/23 državam članicam daje široko polje proste presoje glede ukrepov, ki jih te lahko sprejmejo za zagotovitev javnega reda in miru, javne varnosti ali varstva okolja. Med temi ukrepi, ki se lahko nanašajo tako na posedovanje kot na uporabo in prodajo nekaterih pirotehničnih izdelkov, so ukrepi prepovedi, kot so ukrepi omejevanja.
- 62 V obravnavanem primeru je iz spisa, s katerim razpolaga Sodišče, razvidno, da nacionalna zakonodaja iz postopka v glavni stvari ne določa absolutne prepovedi prodaje pirotehničnih izdelkov, temveč jo samo pogojuje s tem, da ima potrošnik predhodno dovoljenje, kadar kupi izdelke za praznične ognjemete in signaliziranje, katerih vsebnost pirotehničnih snovi ali zmesi je večja od 1 kg.
- 63 Iz tega izhaja, da ta nacionalna ureditev omejuje prodajo nekaterih pirotehničnih izdelkov potrošniku.

- 64 Poleg tega se, kot je generalni pravobranilec poudaril v točki 97 sklepnih predlogov, za manj omejevalne ukrepe, kot je registracija po nakupu izdelkov, ki vsebujejo določeno težo pirotehnične snovi ali zmesi, ne zdi, da bi bili enako učinkoviti za varstvo temeljnih interesov, na katere se sklicuje belgijska vlada. Taka formalnost sicer gotovo omogoča določitev količine pirotehnične snovi ali zmesi, ki jo je kupil potrošnik, vendar pa ne more vplivati na količino, ki se lahko kupi, niti posledično ne omogoča enako učinkovitega boja proti kršitvam zadevnih temeljnih interesov. Zato se za nacionalno ureditev iz postopka v glavni stvari ne zdi, da bi šla preko tega, kar je potrebno za zaščito javnega reda in javne varnosti.
- 65 Ob upoštevanju vseh zgoraj navedenih preudarkov je treba na tretje vprašanje odgovoriti, da je treba načelo prostega pretoka pirotehničnih izdelkov, kot je določeno zlasti v členu 6(2) Direktive 2007/23, razlagati tako, da ne nasprotuje nacionalni ureditvi, kot je ta iz postopka v glavni stvari, ki prepoveduje, da potrošniki posedujejo ali uporabijo oziroma da se jim prodajo izdelki za praznične ognjemete, katerih vsebnost pirotehnične snovi ali zmesi je večja od 1 kg, če je ta ureditev primerna za zagotovitev javnega reda in javne varnosti ter ne presega tega, kar je potrebno za zaščito teh temeljnih interesov, kar mora preveriti predložitveno sodišče.

Drugo vprašanje

- 66 Predložitveno sodišče z drugim vprašanjem sprašuje, ali je treba načelo prostega pretoka pirotehničnih izdelkov, kot je določeno v členu 6(1) Direktive 2007/23, po potrebi v povezavi s členom 10 Direktive 2006/123, razlagati tako, da nasprotuje nacionalni zakonodaji, kot je ta iz postopka v glavni stvari, ki skladiščenje pirotehničnih izdelkov, ki so skladni z Direktivo 2007/23 in ki so namenjeni za maloprodajo, pogojuje s pridobitvijo dveh dovoljenj, in sicer zveznega dovoljenja za eksplozive in regionalnega okoljskega dovoljenja, pri čemer je cilj teh dveh sistemov dovoljenj enak, in sicer v konkretnem primeru preprečitev tveganj za varnost, prvi od teh sistemov pa določa zelo nizek maksimalen prag za skladiščenje izdelkov za praznične ognjemete.
- 67 Da bi se predložitvenemu sodišču podal koristen odgovor, je treba na prvem mestu pojasniti, da nacionalna ureditev, kot je ta iz postopka v glavni stvari, ne spada na stvarno področje uporabe Direktive 2007/23.
- 68 Kot je namreč generalni pravobranilec navedel v točki 47 sklepnih predlogov, iz uvodne izjave 4 te direktive in iz njenega člena 14(1) izhaja, da skladiščenje spada na področje uporabe te direktive le, kolikor pogoji, v katerih so zadevni pirotehnični izdelki skladiščeni, ne smejo ogroziti njihove skladnosti z bistvenimi zahtevami glede varnosti, določenimi v tej direktivi.
- 69 Nacionalna ureditev, kot je ta iz postopka v glavni stvari, ki skladiščenje pirotehničnih izdelkov, skladnih z Direktivo 2007/23, ki so namenjeni trgovini na drobno, pogojuje s pridobitvijo dveh dovoljenj, pa ne more vplivati na skladnost teh izdelkov s takimi zahtevami.
- 70 Na drugem mestu je treba ugotoviti, ali nacionalna ureditev iz postopka v glavni stvari spada na stvarno področje uporabe Direktive 2006/123.
- 71 V zvezi s tem je treba opozoriti, da se Direktiva 2006/123 v skladu s členom 2(1) uporablja za storitve, ki jih opravljajo ponudniki s sedežem v državi članici, pri čemer so izključene dejavnosti in področja iz člena 2(2) in (3) te direktive.
- 72 Vendar ni sporno, da nacionalna ureditev iz postopka v glavni stvari ne zadeva dejavnosti iz člena 2(2) Direktive 2006/123 in ne spada na davčno področje.

- 73 Poleg tega v skladu s členom 4, točka 1, navedene direktive pojem „storitev“ za namen uporabe te direktive pomeni vsako pridobitno dejavnost samozaposlene osebe, ki se praviloma opravlja za plačilo, kakor je navedeno v členu 57 PDEU. Dalje, v uvodni izjavi 76 te direktive je navedeno, da omejitve, ki so na podlagi določbe o svobodnem opravljanju storitev prepovedane, zadevajo zahteve glede začetka opravljanja ali samega opravljanja storitvenih dejavnosti, in ne zahtev, ki veljajo za blago kot tako.
- 74 Čeprav se, kot je navedel generalni pravobranilec v točki 49 sklepnih predlogov, nacionalna ureditev formalno nanaša na skladiščenje pirotehničnih izdelkov, ne pa na dostop do dejavnosti trgovine na drobno s temi izdelki ali njeno opravljanje, pa skladiščenje pirotehničnih izdelkov, namenjenih za prodajo, za „trgovce na drobno“, kot so ti iz postopka v glavni stvari, pomeni nujen osnovni pogoj za to dejavnost trgovine na drobno.
- 75 Kot je generalni pravobranilec navedel v točki 50 sklepnih predlogov, se na eni strani ta nacionalna ureditev nanaša na „trgovce na drobno“ in posledično na skladiščenje zaradi prodaje. Po drugi strani ima dejstvo, da je imetništvo izdelkov za praznične ognjemete, katerih vsebnost pirotehničnih snovi ali zmesi je večja od določene količine, pogojeno z dovoljenjem, nesporno učinek tako na začetek opravljanja te dejavnosti kot na njeno opravljanje samo.
- 76 Dalje, Sodišče je že pojasnilo, da je dejavnost trgovine na drobno s proizvodi „storitev“ v smislu člena 4, točka 1, Direktive 2006/123 (glej v tem smislu sodbo z dne 30. januarja 2018, X in Visser, C-360/15 in C-31/16, EU:C:2018:44, točki 91 in 97).
- 77 V teh okoliščinah je treba ugotoviti, da nacionalna ureditev iz postopka v glavni stvari, ki skladiščenje pirotehničnih izdelkov, namenjenih za trgovino na drobno, pogojuje s pridobitvijo dveh dovoljenj, spada na področje uporabe Direktive 2006/123.
- 78 Ker ima v zadevi v glavni stvari predložitev sodišče dvome glede združljivosti te ureditve s členom 10 Direktive 2006/123 v delu, v katerem skladiščenje pirotehničnih izdelkov, skladnih z Direktivo 2007/23 in namenjenih za trgovino na drobno, pogojuje s pridobitvijo takih dveh dovoljenj, je treba na eni strani pojasniti, da – kot je generalni pravobranilec poudaril v točki 59 sklepnih predlogov – obveznost imetništva zveznega in regionalnega dovoljenja sama po sebi ne more biti razlog za nezdržljivost z Direktivo 2006/123, ker na podlagi člena 10(7) te direktive ta zadnjenavedeni člen ne more omajati „dodelitve pristojnosti organom držav članic, ki na regionalni ali lokalni ravni izdajajo takšna dovoljenja“.
- 79 Na drugi strani je treba ugotoviti, ali pogoji za dodelitev v okviru teh dveh sistemov dovoljenj izpolnjujejo posebne obveznosti, določene v členu 10(2) Direktive 2006/123.
- 80 Na podlagi te določbe morajo biti pogoji za dodelitev dovoljenja nediskriminatorni, utemeljeni s pomembnimi razlogi v javnem interesu in sorazmerni s tem ciljem, kar pomeni, da morajo biti primerni za zagotovitev uresnitve tega cilja in ne smejo presežati tega, kar je potrebno za njegovo uresničitev (glej v tem smislu sodbo z dne 1. oktobra 2015, Trijber in Harmsen, C-340/14 in C-341/14, EU:C:2015:641, točka 70). Poleg tega ta določba zahteva, da so ti pogoji za dodelitev jasni in nedvoumni, objektivni, pregledni, dostopni in vnaprej objavljeni.
- 81 Iz ustaljene sodne prakse izhaja, da je v zadnji fazi naloga nacionalnega sodišča, ki je edino pristojno za presojo dejanskega stanja spora, ki mu je predložen, da ugotovi, ali ukrep izpolnjuje zahteve, navedene v točki 80 te sodbe. Vendar pa je Sodišče, ki mora nacionalnemu sodišču dati koristen odgovor, temu pristojno dati napotila na podlagi spisa zadeve v glavni stvari ter pisnih in ustnih stališč, ki so bila predložena Sodišču, tako da lahko nacionalno sodišče sprejme odločitev (glej sodbe z dne 1. oktobra 2015, Trijber in Harmsen, C-340/14 in C-341/14, EU:C:2015:641, točka 55; z dne 15. oktobra 2015, Grupo Itevelesa in drugi, C-168/14, EU:C:2015:685, točka 77, in z dne 30. januarja 2018, X in Visser, C-360/15 in C-31/16, EU:C:2018:44, točka 56 in navedena sodna praksa).

- 82 V obravnavanem primeru, prvič, iz informacij, s katerimi razpolaga Sodišče, izhaja, da so pogoji za dodelitev v okviru zadevnih dveh sistemov dovoljenj utemeljeni s pomembnimi razlogi v javnem interesu, ki so zagotavljanje javne varnosti in varovanje javnega zdravja v primeru zveznega dovoljenja ter varstvo okolja v primeru regionalnega dovoljenja.
- 83 Zato, kot je belgijska vlada navedla na obravnavi, drugo vprašanje v delu, v katerem je v njem navedeno, da oba sistema dovoljenj iz postopka v glavni stvari uresničujeta isti cilj, temelji na napačni predpostavki.
- 84 Drugič, ni sporno, da so pogoji za dodelitev v okviru teh sistemov dovoljenj zaradi objave zvezne in regionalne zakonodaje vnaprej objavljeni ter so torej pregledni in dostopni.
- 85 Tretjič, ni mogoče utemeljeno trditi, da ti pogoji ne spoštujejo merila glede jasnosti in nedvoumnosti iz člena 10(2)(d) Direktive 2006/123 zaradi okoliščine, da se sistema dovoljenj podvajata. Najprej, to merilo se namreč sklicuje na potrebo po tem, da so pogoji za dovoljenje lahko razumljivi za vse zaradi izogitve vsakršni dvoumnosti v njihovem besedilu. Dalje, kot je že bilo navedeno v točki 82 te sodbe, je namen teh dveh sistemov dovoljenj varstvo različnih javnih interesov. Nazadnje, belgijska vlada je na obravnavi navedla, da je pridobitev vsakega od teh dovoljenj pogojena z različnimi natančnimi pogoji.
- 86 Zato se s pridržkom preverjanja, ki ga mora opraviti predložitveno sodišče, pogoji za dodelitev v okviru obeh sistemov dovoljenj iz postopka v glavni stvari zdijo jasni in nedvoumni.
- 87 Četrto, na podlagi spisa, predloženega Sodišču, ni mogoče oceniti, ali so pogoji za dodelitev v okviru sistemov dovoljenj iz postopka v glavni stvari nediskriminatorni, sorazmerni in objektivni. Zato mora to preverjanje opraviti predložitveno sodišče. V okviru nadzora sorazmernosti predpisanih pogojev bi moralo predložitveno sodišče zlasti preveriti, ali je prag 50 kg pirotehnične snovi ali zmesi, ki ga določa zvezni sistem dovoljenj, prag, ki lahko zagotavlja uresničitev zastavljenega cilja in ne presega tega, kar je potrebno za njegovo uresničitev.
- 88 Ob upoštevanju vseh zgoraj navedenih preudarkov je treba na drugo vprašanje odgovoriti, da je treba člen 10 Direktive 2006/123 razlagati tako, da ne nasprotuje nacionalni ureditvi, kot je ta iz postopka v glavni stvari, ki skladiščenje pirotehničnih izdelkov, ki so skladni z Direktivo 2007/23 in ki so namenjeni za trgovino na drobno, pogojuje s pridobitvijo dveh dovoljenj, in sicer zveznega dovoljenja za eksplozive in regionalnega okoljskega dovoljenja, če so izpolnjeni vsi pogoji, določeni v členu 10(2) te direktive, kar mora preveriti predložitveno sodišče.

Prvo vprašanje

- 89 Predložitveno sodišče s prvim vprašanjem, ki ga je treba obravnavati na zadnjem mestu, v bistvu sprašuje, ali so kršitve, za katere so obdolženci v postopku v glavni stvari preganjani, „resne kršitve“ v smislu člena 45 Direktive 2013/29, tako da lahko kaznujejo z uporabo kazenskih sankcij.
- 90 Iz spisa, ki je bil predložen Sodišču, je razvidno, da so bila dejanja, za katera so obdolženci v postopku v glavni stvari preganjani, storjena med 22. novembrom 2010 in 27. januarjem 2013. Ker pa se ta dejanja časovno umeščajo pred začetek veljavnosti Direktive 2013/29, se ta za spor o glavni stvari časovno ne uporablja. Ta dejanja zato spadajo na področje uporabe Direktive 2007/23.
- 91 Poleg tega sta dve od kršitev, na katere se nanaša to prvo vprašanje, kršitvi v zvezi z dovoljenji, ki so bila dodeljena na podlagi belgijske ureditve, ki predpisuje sistem dveh dovoljenj za skladiščenje pirotehničnih izdelkov zaradi njihove prodaje. Kot je bilo navedeno v točkah 67 in 77 te sodbe, ta ureditev ne spada na stvarno področje uporabe Direktive 2007/23, temveč na stvarno področje uporabe Direktive 2006/123.

- 92 Zato je bila v obravnavanem primeru samo inkriminacija kršitve, ki obsega prodajo pirotehničnih izdelkov, katerih vsebnost pirotehnične snovi ali zmesi je večja kot 1 kg, potrošnikom brez ustreznega dovoljenja, sprejeta na podlagi nacionalnih določb, ki spadajo na stvarno in časovno področje uporabe Direktive 2007/23.
- 93 Vendar je treba opozoriti, da čeprav je predložitveno sodišče svoje vprašanje formalno omejilo samo na razlago člena 45 Direktive 2013/29, to Sodišča ne ovira, da predložitvenemu sodišču zagotovi vse elemente razlage prava Unije, ki bi mu lahko koristili pri presoji predložene zadeve, in sicer ne glede na to, ali se je nanje v svojem vprašanju sklicevalo (glej po analogiji sodbo z dne 28. februarja 2018, MA.T.I. SUD in Duemme SGR, C-523/16 in C-536/16, EU:C:2018:122, točka 41 in navedena sodna praksa).
- 94 V teh okoliščinah je treba prvo vprašanje razumeti, kot da se nanaša na to, ali je treba člen 20 Direktive 2007/23 razlagati tako, da državam članicam dopušča, da naložijo kazenske sankcije, in ali je treba Direktivo 2006/123 razlagati tako, da državam članicam dopušča, da predpišejo kazenske sankcije v primeru kršitve nacionalne ureditve, kot je ta iz postopka v glavni stvari, ki skladiščenje pirotehničnih izdelkov, skladnih z Direktivo 2007/23 in namenjenih za trgovino na drobno, pogojuje s pridobitvijo dveh dovoljenj.
- 95 Prvič, kar zadeva razlago člena 20 Direktive 2007/23, je treba opozoriti, da ta člen ne določa niti kršitev niti sankcij, ki se uporabijo, temveč je v njem zgolj navedeno, da imajo države članice obveznost predpisati take sankcije.
- 96 Ker – kot je generalni pravobranilec navedel v točki 37 sklepnih predlogov – ta člen ne določa narave sankcij, ki jih morajo države članice sprejeti, ampak določa, da morajo biti te sankcije učinkovite, sorazmerne in odvračalne, iz besedila tega člena izhaja, da države članice obdržijo pravico, da določijo naravo sankcij, ki se uporabijo, in lahko posledično izrečejo kazenske sankcije v primeru kršitev nacionalnih določb, sprejetih v skladu z Direktivo 2007/23, pod pogojem, da so te sankcije učinkovite, sorazmerne in odvračalne.
- 97 Iz tega po eni strani izhaja, da je kazenske sankcije mogoče izreči v primeru kršitve nacionalnih določb, ki spadajo na področje uporabe Direktive 2007/23. Vendar pa, kot je bilo navedeno v točkah 91 in 92 te sodbe, edino kazenska inkriminacija prodaje pirotehničnih izdelkov, kot je določena z nacionalno ureditvijo, spada na področje stvarne in časovne uporabe Direktive 2007/23, ker je kazenska inkriminacija skladiščenja teh izdelkov zaradi njihove prodaje, kot je predvidena s sistemom dveh dovoljenj, urejena z Direktivo 2006/123.
- 98 Iz tega po drugi strani izhaja, da čeprav člen 20 Direktive 2007/23 – drugače kot člen 45 Direktive 2013/29 – ni izrecno določal, da lahko države članice sprejmejo kazenske sankcije za resne kršitve, ta določba take možnosti ni izključevala. Zato tega člena 45 ni mogoče šteti za *lex mitior*.
- 99 Ob tem je treba opozoriti, da mora nacionalno sodišče še preveriti, da so sankcije, ki se uporabijo, učinkovite, sorazmerne in odvračalne. V okviru presoje sorazmernosti teh sankcij mora nacionalno sodišče upoštevati težo kršitve (glej po analogiji sodbo z dne 9. februarja 2012, Urbán, C-210/10, EU:C:2012:64, točki 41 in 44).
- 100 Drugič, glede razlage Direktive 2006/123 je treba navesti, da ta v skladu s členom 1(5) te direktive ne vpliva na določbe kazenskega prava držav članic, če njihov učinek ni izogibanje določbam iz te direktive.
- 101 Zato lahko države članice določijo kazenske sankcije v primeru kršitve nacionalne ureditve, kot je ta v postopku v glavni stvari, ki skladiščenje pirotehničnih izdelkov, skladnih z Direktivo 2007/23 in namenjenih za trgovino na drobno, pogojuje s pridobitvijo dveh dovoljenj, če učinek nacionalnih pravil kazenskega prava ni izogibanje določbam iz Direktive 2006/123.

¹⁰² Glede na vse zgornje preudarke je treba na prvo vprašanje odgovoriti, da je treba člen 20 Direktive 2007/23 in člen 1(5) Direktive 2006/123 razlagati tako, da države članice lahko sprejmejo kazenske sankcije pod pogojem, da so, kar zadeva Direktivo 2007/23, te sankcije učinkovite, sorazmerne in odvratilne ter da, kar zadeva Direktivo 2006/123, učinek nacionalnih določb kazenskega prava ni izogibanje določbam te direktive.

Stroški

¹⁰³ Ker je ta postopek za stranke v postopku v glavni stvari ena od stopenj v postopku pred predložitvenim sodiščem, to odloči o stroških. Stroški za predložitev stališč Sodišču, ki niso stroški omenjenih strank, se ne povrnejo.

Iz teh razlogov je Sodišče (peti senat) razsodilo:

- 1. Načelo prostega pretoka pirotehničnih izdelkov, kot je določeno zlasti v členu 6(2) Direktive 2007/23/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 23. maja 2007 o dajanju pirotehničnih izdelkov v promet, je treba razlagati tako, da ne nasprotuje nacionalni ureditvi, kot je ta iz postopka v glavni stvari, ki prepoveduje, da potrošniki posedujejo ali uporabijo izdelke za praznične ognjemete, katerih vsebnost pirotehnične snovi ali zmesi je večja od 1 kilograma, oziroma da se jim ti izdelki prodajo, če je ta ureditev primerna za zagotovitev javnega reda in javne varnosti in ne presega tega, kar je potrebno za zaščito teh temeljnih interesov, kar mora preveriti predložitveno sodišče.**
- 2. Člen 10 Direktive 2006/123/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 12. decembra 2006 o storitvah na notranjem trgu je treba razlagati tako, da ne nasprotuje nacionalni ureditvi, kot je ta iz postopka v glavni stvari, ki skladiščenje pirotehničnih izdelkov, ki so skladni z Direktivo 2007/23 in ki so namenjeni za trgovino na drobno, pogojuje s pridobitvijo dveh dovoljenj, in sicer zveznega dovoljenja za eksplozive in regionalnega okoljskega dovoljenja, če so izpolnjeni vsi pogoji, določeni v členu 10(2) te direktive, kar mora preveriti predložitveno sodišče.**
- 3. Člen 20 Direktive 2007/23 in člen 1(5) Direktive 2006/123 je treba razlagati tako, da države članice lahko sprejmejo kazenske sankcije pod pogojem, da so, kar zadeva Direktivo 2007/23, te sankcije učinkovite, sorazmerne in odvratilne ter da, kar zadeva Direktivo 2006/123, učinek nacionalnih določb kazenskega prava ni izogibanje določbam te direktive.**

Podpisi