



Rättsfallssamlingen

DOMSTOLENS DOM (tredje avdelningen)

den 27 oktober 2016 *

”Fördragsbrott — Fri rörlighet för varor — Direktiv 2007/23/EG — Utsläppande på marknaden av pyrotekniska artiklar — Artikel 6 — Fri rörlighet för pyrotekniska artiklar som uppfyller kraven i direktivet — Nationell lagstiftning som uppställer ytterligare krav för utsläppande på marknaden av pyrotekniska artiklar — Skyldighet att i förväg anmäla till ett nationellt organ som är behörigt att kontrollera och ändra bruksanvisningarna för pyrotekniska artiklar”

I mål C-220/15,

angående en talan om fördragsbrott enligt artikel 258 FEUF, som väckts den 12 maj 2015,

Europeiska kommissionen, företrädd av D. Kukovec och A. C. Becker, båda i egenskap av ombud, biträdda av B. Wägenbaur, Rechtsanwalt,

sökande,

mot

Förbundsrepubliken Tyskland, företrädd av T. Henze, J. Möller och K. Petersen, samtliga i egenskap av ombud,

svarande,

meddelar

DOMSTOLEN (tredje avdelningen)

sammansatt av avdelningsordföranden L. Bay Larsen samt domarna M. Vilaras (referent), J. Malenovský, M. Safjan och D. Šváby,

generaladvokat: M. Bobek,

justitiesekreterare: handläggaren K. Malacek,

efter det skriftliga förfarandet och förhandlingen den 27 april 2016,

och efter att den 7 juli 2016 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

* Rättegångsspråk: tyska.

Dom

- 1 Europeiska kommissionen har yrkat att domstolen ska fastställa att Förbundsrepubliken Tyskland har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 6.1 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2007/23/EG av den 23 maj 2007 om utsläppande på marknaden av pyrotekniska artiklar (EUT L 154, 2007, s. 1) genom att, utöver kraven i det direktivet och trots en tidigare bedömning av de pyrotekniska artiklarnas överensstämmelse, föreskriva dels att förfarandet i 6.4 § i Erste Verordnung zum Sprengstoffgesetz (den första sprängämnesförordningen, BGBl. 1991 I, s. 169), i dess lydelse enligt lagen av den 25 juli 2013 (BGBl. 2013 I, s. 2749) (nedan kallad SprengV) (nedan kallat det omtvistade anmälningförfarandet) ska tillämpas på artiklarna innan de släpps ut på marknaden, dels att Bundesanstalt für Materialforschung und -prüfung (det federala institutet för materialforskning och provning, Tyskland) (nedan kallat BAM) är behörigt enligt bestämmelsen att kontrollera och i förekommande fall ändra bruksanvisningarna för dessa artiklar (nedan kallad den omtvistade behörigheten att ändra bruksanvisningar).

Tillämpliga bestämmelser

Unionsrätt

- 2 I skälen 1, 2, 8, 16, 19 och 20 i direktiv 2007/23 anges följande:
 - ”(1) De lagar och andra författningar som tillämpas i medlemsstaterna när det gäller utsläppande på marknaden av pyrotekniska artiklar skiljer sig åt, särskilt när det gäller aspekter som säkerhet och kvalitet.
 - (2) Eftersom dessa lagar och andra författningar kan ge upphov till handelshinder inom gemenskapen, bör de harmoniseras så att fri rörlighet för pyrotekniska artiklar på den inre marknaden kan garanteras, samtidigt som konsumenterna och de yrkesmässiga slutanvändarna tillförsäkras en hög skyddsnivå när det gäller hälsa och säkerhet.
 - ...
 - (8) I enlighet med principerna i rådets resolution av den 7 maj 1985 om en ny metod för teknisk harmonisering och standarder [(EGT C 136, 1985, s. 1)] bör en pyroteknisk artikel uppfylla kraven i detta direktiv när den för första gången släpps ut på gemenskapsmarknaden. ...
 - ...
 - (16) I linje med den nya metoden för teknisk harmonisering och standardisering bör pyrotekniska artiklar som tillverkas i överensstämmelse med harmoniserade standarder antas överensstämma med de väsentliga skyddskraven i detta direktiv.
 - ...
 - (19) För att få släppas ut på marknaden bör pyrotekniska artiklar ha en CE-märkning som visar att de överensstämmer med bestämmelserna i detta direktiv och således ha fri rörlighet inom gemenskapen.
 - (20) Enligt den nya metoden för teknisk harmonisering och standardisering är det nödvändigt med ett skyddsklausulförfarande som gör det möjligt att ifrågasätta en pyroteknisk artikels överensstämmelse eller påvisa fel. Medlemsstaterna bör vidta alla lämpliga åtgärder för att

förbjuda och begränsa utsläppandet på marknaden av CE-märkta produkter eller avlägsna dem från marknaden om dessa produkter medför fara för konsumenternas hälsa och säkerhet när de används för sitt avsedda ändamål.”

- 3 I artikel 1.1 i direktiv 2007/23 föreskrivs följande:

”I detta direktiv fastställs regler i syfte att åstadkomma fri rörlighet för pyrotekniska artiklar på den inre marknaden och samtidigt uppnå hög skyddsnivå för hälsa, allmän säkerhet samt skydd och säkerhet för konsumenterna och ta hänsyn till relevanta miljöskyddsaspekter.”

- 4 I artikel 2 led 2 i direktivet definieras ”utsläppande på marknaden” så ”att man för första gången gör en enskild produkt tillgänglig på gemenskapsmarknaden, för distribution och/eller användning, antingen mot betalning eller gratis; fyrverkerier som tillverkas för tillverkarens eget bruk skall inte anses ha släppts ut på marknaden om det är tillåtet att använda dem på den berörda medlemsstatens territorium”.

- 5 I artikel 5.1 i direktivet föreskrivs följande:

”Medlemsstaterna skall vidta alla lämpliga åtgärder för att säkerställa att pyrotekniska artiklar får släppas ut på marknaden endast om de uppfyller kraven i detta direktiv, är försedda med CE-märkning och uppfyller de skyldigheter som rör bedömningen av överensstämmelse.”

- 6 I artikel 6.1 och 6.2 i samma direktiv föreskrivs följande:

”1. Medlemsstaterna får inte förbjuda, begränsa eller hindra utsläppande på marknaden av pyrotekniska artiklar som uppfyller de krav som ställs i detta direktiv.

2. Bestämmelserna i detta direktiv utesluter inte att en medlemsstat får vidta åtgärder för att förbjuda eller begränsa innehavet, användningen och/eller försäljningen till allmänheten av fyrverkerier i kategorierna 2 och 3, pyrotekniska sceneffekter samt andra pyrotekniska artiklar av skäl som rör allmän ordning eller säkerhet, eller miljöskydd.”

- 7 I artikel 14.4 och 14.6 i direktiv 2007/23 föreskrivs följande:

”4. Medlemsstaterna skall anordna och utföra lämplig övervakning av produkter som släpps ut på marknaden varvid hänsyn skall tas till överensstämmelsen för de produkter som är försedda med CE-märkning.

...

6. När en medlemsstat konstaterar att pyrotekniska artiklar som har CE-märkning, som åtföljs av en EG-försäkran om överensstämmelse och som används för sitt avsedda ändamål, kan äventyra människors hälsa och säkerhet, skall den vidta alla lämpliga provisoriska åtgärder för att avlägsna en sådan artikel från marknaden, förbjuda att den släpps ut på marknaden eller begränsa dess fria rörlighet. Medlemsstaten skall underrätta kommissionen och de andra medlemsstaterna om detta.”

Tysk rätt

- 8 I 6.1 § sprängämneslagen (Sprengstoffgesetz, BGBl. 2002 I, s. 3518), i dess lydelse enligt lagen av den 7 augusti 2013 (BGBl. 2013 I, s. 3154), föreskrivs följande:

”Förbundsriksministeriet är behörigt genom tillämpningsförfordningen

...

3. att för att skydda de intressen som anges i punkt 1 föreskriva

...

d) att förvärvade eller importerade explosiva ämnen som nämns i 1.1 § ska anmälas och att särskilda handlingar ska biläggas anmälan.”

9 I 6.4 § SprengV föreskrivs följande:

”Tillverkaren eller importören ska anmäla explosiva ämnen och pyrotekniska artiklar till institutet före första användningen inom ramen för lagens tillämpningsområde. Anmälan ska innehålla

...

2. de anvisningar som föreskrivs i punkt 3 h i bilaga I till direktiv 2007/23/EG för pyrotekniska artiklar. Institutet ska utfärda ett identifieringsnummer som bevis på anmälan. Identifieringsnumret ska anges i bruksanvisningen. Institutet får, till undvikande av fara för liv och hälsa för anställda, tredje parter och egendom, begränsa eller komplettera bruksanvisningar som antagits av tillverkaren. Efterföljande begränsningar eller tillägg är tillåtna. Den fjärde meningen gäller inte pyrotekniska artiklar för fordon eller fyrverkerier i kategorierna 1 och 4, om identifieringsnumret har angetts i de förteckningar som ska föras enligt 13.1 § led 3.”

Det administrativa förfarandet och förfarandet vid domstolen

- 10 Efter skriftväxling under år 2012 inom ramen för ett förfarande för ”EU Pilot” (3631/12/ENTR) skickade kommissionen en formell underrättelse till Förbundsrepubliken Tyskland den 25 januari 2013. I den gjorde kommissionen gällande att den tyska lagstiftningen om pyrotekniska artiklar innehöll skyldigheter som gick utöver kraven i direktiv 2007/23 och kunde utgöra en begränsning av den fria rörligheten för pyrotekniska artiklar, åtminstone för varor som ett anmält organ i enlighet med artikel 10 i direktivet har konstaterat uppfyller kraven i direktivet.
- 11 Den formella underrättelsen avsåg det omtvistade anmälningsförfarandet och den omtvistade behörigheten att ändra bruksanvisningar.
- 12 Förbundsrepubliken Tyskland besvarade den formella underrättelsen i skrivelse av den 21 mars 2013. Den beskrev syftet med det omtvistade anmälningsförfarandet och förklarade att BAM inte agerade som ett anmält organ med ansvar för bedömningen av pyrotekniska artiklars överensstämmelse, utan övervakade den del av marknaden som inte omfattades av harmoniseringen i direktiv 2007/23. Förbundsrepubliken Tyskland gjorde även gällande att pyrotekniska artiklars tillträde till marknaden visserligen omfattades av harmoniserade krav, men att det inte var fallet för tändningsanordningar. Den pekade vidare på att det omtvistade anmälningsförfarandet utgjorde en försumbar börda för tillverkarna och importörerna och kunde således inte anses utgöra en oproportionerlig börda. Slutligen gjorde Förbundsrepubliken Tyskland gällande att konsumenter eller ekonomiska aktörer i medlemsstaterna inte blev diskriminerade genom detta förfarande.
- 13 Den 27 januari 2014 tillställde kommissionen Förbundsrepubliken Tyskland ett motiverat yttrande och upprepade sina invändningar avseende det omtvistade anmälningsförfarandet och den omtvistade behörigheten att ändra bruksanvisningar. Kommissionen godtog inte medlemsstatens argument och uppmanade densamma att uppfylla sina skyldigheter enligt direktiv 2007/23 inom två månader från det att yttrandet mottogs.

- 14 Kommissionen kompletterade bland annat sin argumentation däri med att nämnda förfarande medförde ökade kostnader, ökat arbete och ökad tidsåtgång, vilket ett klagomål som den hade mottagit vittnade om, och utgjorde således inte en försumbar börda. I klagomålet angavs att det omtvistade anmälningsförfarandet kunde pågå i tre månader, det medförde en avgift och innebar att prover skulle lämnas in. Vidare gjordes det gällande att förekomsten av bruksanvisningar som uppfyllde kraven i direktiv 2007/23 utgjorde ett av de väsentliga kraven i direktivet och att detta kontrollerades av ett anmält organ inom ramen för förfarandet för överensstämmelse, varför det inte var tillåtet att göra en ny kontroll av bruksanvisningarna med beaktande av nationella bestämmelser. Slutligen gjordes det gällande att det omtvistade anmälningsförfarandet inte omfattades av bestämmelserna i artikel 6.2 i direktiv 2007/23, enligt vilken medlemsstaterna får förbjuda eller begränsa innehavet, användningen och/eller försäljningen av fyrverkerier av skäl som rör allmän ordning eller säkerhet, eller miljöskydd.
- 15 Förbundsrepubliken Tyskland besvarade det motiverade yttrandet i skrivelser av den 20 mars och den 2 april 2014.
- 16 Vad gäller det omtvistade anmälningsförfarandet uppgav Förbundsrepubliken Tyskland för det första att skyldigheten för tillverkare och importörer av pyrotekniska artiklar att i bruksanvisningarna ange identifikationsnumret som tilldelats av BAM inte längre var tillämplig efter den 27 mars 2014. Vidare anförde den att BAM aldrig hade utfört några kontroller av pyrotekniska artiklar vars överensstämmelse redan hade bedömts. Slutligen angav Förbundsrepubliken Tyskland att förfarandet i genomsnitt pågick i två eller tre veckor. Endast under särskilda omständigheter pågick förfarandet i tre månader.
- 17 Vad gäller den omtvistade behörigheten att ändra bruksanvisningar vidhöll Förbundsrepubliken Tyskland sin argumentation. Harmoniseringen i direktiv 2007/23 avsåg endast utsläppandet på marknaden och inte användningen av pyrotekniska artiklar, märkningskraven i artiklarna 12 och 13 i direktiv 2007/23 utgör endast minimikrav som kan kompletteras av nationella marknadskontrollmyndigheter. Slutligen är behörigheten motiverad inte bara av konsumentskydd, utan även av skyldigheten att skydda liv, vilket framgår av såväl 2.2 § i grundlagen (Grundgesetz) som artikel 2.1 i Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, undertecknad i Rom den 4 november 1950, och artikel 3.1 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna.
- 18 Mot denna bakgrund beslutade kommissionen att väcka förevarande talan.

Prövning av talan

Parternas argument

- 19 Kommissionen har gjort gällande att 6.4 § SprengV underkastar samtliga tillverkare och importörer av pyrotekniska artiklar det omtvistade anmälningsförfarandet som villkorar artiklarnas tillträde till marknaden och således äventyrar artikel 6.1 i direktiv 2007/23. Även om denna nationella bestämmelse inte uppställer några materiella krav, ålägger den samtliga tillverkare och importörer att anmäla alla pyrotekniska artiklar, oberoende av om dessa har kontrollerats av ett anmält organ med beaktande av de väsentliga kraven i direktiv 2007/23, att betala en avgift, att invänta tilldelningen av ett identifikationsnummer och i förekommande fall godta ändringar i bruksanvisningarna för dessa artiklar innan de kan saluföra dem i Tyskland.
- 20 Den omständigheten att det omtvistade anmälningsförfarandet tillämpas utan åtskillnad mellan nationella varor och importerade varor och att förfarandet inte diskriminerar ekonomiska aktörer som är etablerade i andra medlemsstater än Förbundsrepubliken Tyskland påverkar inte detta faktum. I

artikel 6.1 i direktiv 2007/23 innehåller nämligen inte ett vanligt förbud mot diskriminering, utan en garanti för den fria rörligheten för alla pyrotekniska artiklar som uppfyller direktivets krav. Ingenting i direktiv 2007/23 anger att en åtgärd måste utgöra en börda av en viss grad för att den ska anses utgöra en begränsning eller ett hinder i den mening som avses i artikel 6.1 i direktivet.

- 21 Kommissionen har även tillbakavisat argumentet att BAM inte agerar som anmält organ i den mening som avses i artikel 10 i direktiv 2007/23, men som marknadskontrollmyndighet i den mening som avses i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 765/2008 av den 9 juli 2008 om krav för ackreditering och marknadskontroll i samband med saluföring av produkter och upphävande av förordning (EEG) nr 339/93 (EUT L 218, 2008, s. 30) varför det omtvistade anmälningsförfarandet inte kan bedömas mot bakgrund av direktiv 2007/23. Även om det antas att BAM agerar som marknadskontrollmyndighet, kan BAM inte tillämpa ett tilläggsförfarande som strider mot den fria rörligheten för pyrotekniska artiklar. Under alla omständigheter reglerar direktiv 2007/23 såväl tillträdet till som övervakningen av marknaden, eftersom artikel 14.4 i direktivet anger att medlemsstaterna utför övervakning av marknaden för pyrotekniska artiklar ”varvid hänsyn skall tas till överensstämmelsen för de produkter som är försedda med CE-märkning”.
- 22 Kommissionen anser vidare att även den omtvistade behörigheten att ändra bruksanvisningar utgör ett åsidosättande av artikel 6.1 i direktiv 2007/23. Denna behörighet avser nämligen ytterligare en kontroll som utan åtskillnad tillämpas på samtliga produkter, även om de redan har varit föremål för en bedömning av överensstämmelse som intygas med CE-märkningen.
- 23 Kommissionen har bestritt att den omtvistade behörigheten att ändra bruksanvisningar avser att förbjuda eller begränsa innehavet eller användningen av pyrotekniska artiklar i den mening som avses i artikel 6.2 i direktiv 2007/23. Även om innehavet eller användningen av pyrotekniska artiklar omfattas av medlemsstaternas lagstiftningsmakt, avser emellertid den kontroll som utövas av BAM snarare att säkerställa att bruksanvisningarna för pyrotekniska artiklar är ändamålsenliga med beaktande av andra nationella bestämmelser innan de släpps ut på marknaden, än att bestämma hur dessa artiklar ska få användas. Frågan om bruksanvisningarna är ändamålsenliga ingår emellertid i bedömningen av överensstämmelse av pyrotekniska artiklar med beaktande av de väsentliga kraven i bilaga I till direktiv 2007/23. Presumtionen om överensstämmelse för de produkter som är försedda med CE-märkning omfattar även frågan huruvida deras bruksanvisningar är ändamålsenliga.
- 24 Förbundsrepubliken Tyskland har i huvudsak gjort gällande att medlemsstaternas skyldighet att i enlighet med artikel 6.1 i direktiv 2007/23 inte förbjuda, begränsa eller hindra utsläppande på marknaden av pyrotekniska artiklar endast avser första gången man gör en enskild produkt tillgänglig på unionsmarknaden för distribution och/eller användning, antingen mot betalning eller gratis enligt definitionen i artikel 2 led 2 i direktivet. Till skillnad från artikel 4.1 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2013/29/EU av den 12 juni 2013 om harmonisering av medlemsstaternas lagstiftning om tillhandahållande på marknaden av pyrotekniska artiklar (EUT L 178, 2013, s. 27), säkerställer denna bestämmelse inte den fria rörligheten för pyrotekniska artiklar i unionen, utan endast den första etappen i deras saluföring.
- 25 Av detta drar Förbundsrepubliken Tyskland slutsatsen att varken det omtvistade anmälningsförfarandet eller den omtvistade behörigheten att ändra bruksanvisningar är oförenliga med direktiv 2007/23, eftersom medlemsstaterna behåller sin behörighet att reglera saluföringen och distributionen av pyrotekniska artiklar efter det att de gjorts tillgängliga på marknaden för första gången.
- 26 Vad gäller det omtvistade anmälningsförfarandet har Förbundsrepubliken Tyskland i första hand gjort gällande att det inte kan anses att den på nytt gör en bedömning av överensstämmelse vid ett anmält organ, vilken bedömning avser samtliga pyrotekniska artiklar i enlighet med artikel 4.4 a samt artiklarna 9 och 10 i direktiv 2007/23. För det första tillämpas det omtvistade anmälningsförfarandet långt efter det att artiklarna släpps ut på unionsmarknaden för första gången och för första gången görs tillgängliga på den tyska marknaden. För det andra utför BAM ingen teknisk kontroll av

överensstämmelse i den mening som avses i artikel 9 i direktiv 2007/23, utan nöjer sig med att tilldela ett registrerings- eller identifikationsnummer och att med beaktande av ingivna handlingar kontrollera att märkningen av pyrotekniska artiklarna är korrekt.

- 27 Det tilldelade identifikationsnumret, som endast utfärdas som bevis på att artiklarna vederbörligen anmälts till BAM och för att kunna spåra pyrotekniska artiklar i leveranskedjan, följs inte av ytterligare materiella krav som går utöver de väsentliga kraven i bilaga I till direktiv 2007/23. Skyldigheten att ange identifikationsnumret i bruksanvisningarna tillämpas dessutom inte längre.
- 28 Under alla omständigheter utgör det omtvistade anmälningförfarandet, i egenskap av vanlig formell anmälan, en minimal administrativ börda som är mindre begränsande än importlicenser och mindre betungande än den som åläggs genom marknadskontrollmyndigheternas kontroll, särskilt med beaktande av den risk för människors hälsa och säkerhet som pyrotekniska artiklar utgör, vilka i förekommande fall endast får användas av personer med tillräcklig teknisk kompetens.
- 29 I andra hand har Förbundsrepubliken Tyskland gjort gällande att det omtvistade anmälningförfarandet, som är en förberedande åtgärd för övervakning av marknaden eller användaren, under alla omständigheter är förenligt med principerna om marknadsövervakning i direktiv 2007/23.
- 30 Vad gäller den omtvistade behörigheten att ändra bruksanvisningar har Förbundsrepubliken Tyskland gjort gällande att den inte är en upprepning av bedömningen av överensstämmelse i den mån led 3 h i bilaga I till direktiv 2007/23 inte ålägger anmälda organ någon strikt skyldighet att kontrollera bruksanvisningarna för pyrotekniska artiklar.
- 31 BAM gör inga tekniska kontroller i den mening som avses i artikel 9 i direktiv 2007/23 i samband med det omtvistade anmälningförfarandet, utan kontrollerar endast att bruksanvisningarna är riktiga på grundval av ingivna handlingar. När BAM ändrar bruksanvisningarna uppställer det inte heller ytterligare krav för pyrotekniska substanser eller på ändamålsenligheten av bruksanvisningarna utöver kraven i bilaga I till direktiv 2007/23. BAM:s kontroll är begränsad till iakttagandet av de krav som är tillämpliga på bruksanvisningar i enlighet med direktiv 2007/23 och avser endast de huvudsakliga skyldigheterna beträffande märkning, där ett åsidosättande kan medföra särskilt allvarliga risker för människors säkerhet och hälsa.
- 32 Förbundsrepubliken Tyskland har även gjort gällande att anmälda organ inte kan utföra en fullständig kontroll av riktigheten av bruksanvisningarna för pyrotekniska artiklar i samband med bedömningen av överensstämmelse och märkning på det eller de officiella språk i den medlemsstat där artikeln når användaren. Vid tidpunkten för bedömningen av överensstämmelsen av artiklarna är de aktuella medlemsstaterna ännu inte kända. Vidare menar Förbundsrepubliken Tyskland att de olika uppgifter som märkningen ska innehålla enligt artikel 12.2 i direktiv 2007/23, det vill säga åldersgränser, bruksanvisningar och säkerhetsavstånd, inte heller är kända vid tidpunkten för bedömningen av överensstämmelse av nämnda artiklar.

Domstolens bedömning

Inledande synpunkter på räckvidden av artikel 2 led 2 och artikel 6 i direktiv 2007/23

- 33 Direktiv 2007/23 upphävdes med verkan från den 1 juli 2015 genom direktiv 2013/29. Förevarande talan avser emellertid endast Förbundsrepubliken Tysklands skyldigheter enligt artikel 6.1 i direktiv 2007/23.
- 34 Enligt denna bestämmelse får medlemsstaterna inte förbjuda, begränsa eller hindra tillhandahållande på marknaden av pyrotekniska artiklar som uppfyller de krav som ställs i direktiv 2007/23.

- 35 I övrigt definieras ”utsläppande på marknaden” i artikel 2 led 2 i direktiv 2007/23 som ”att man för första gången gör en enskild produkt tillgänglig på gemenskapsmarknaden, för distribution och/eller användning, antingen mot betalning eller gratis”.
- 36 Efter det att en pyroteknisk artikel har gjorts tillgänglig på unionsmarknaden för första gången, det vill säga i någon av medlemsstaterna, med iakttagande av kraven i direktiv 2007/23, kan följaktligen övriga medlemsstater i princip inte hindra dess saluföring och distribution i medlemsstaten genom att exempelvis utöver nämnda krav ålägga andra skyldigheter eller formaliteter som inte föreskrivs i direktivet. Det kan nämligen inte vara fråga om att släppa ut en enskild produkt på marknaden i den mening som avses i artikel 2 led 2 i direktivet om produkten inte kan röra sig fritt på hela unionsmarknaden.
- 37 I detta hänseende har Förbundsrepubliken Tyskland, med stöd av en bokstavstolkning av artikel 6.1 i direktiv 2007/23 avseende begreppet utsläppande på marknaden i artikel 2 led 2 i direktivet, likväl gjort gällande att direktivet endast säkerställer ett första utsläppande på marknaden av pyrotekniska artiklar, det vill säga den första etappen i deras saluföring, varför medlemsstaterna enligt Förbundsrepubliken Tyskland har befogenhet att lagstifta om efterföljande led i distributionskedjan fram till försäljningen till slutkonsument.
- 38 Detta resonemang kan emellertid inte godtas.
- 39 Det ska härvidlag erinras om att tolkningen av en unionsrättslig bestämmelse enligt fast rättspraxis kräver att medlemsstaterna ska beakta inte bara dess ordalydelse, utan även det sammanhang i vilket den används och de mål som eftersträvas genom den rättsakt i vilket den ingår (se, bland annat, dom av den 1 april 1993, Findling Wälzlager, C-136/91, EU:C:1993:133, punkt 11, och dom av den 4 februari 2016, Hassan, C-163/15, EU:C:2016:71, punkt 19). Bakgrunden till en unionsrättsbestämmelse kan även ge relevanta upplysningar om tolkningen av densamma (se dom av den 27 november 2012, Pringle, C-370/12, EU:C:2012:756, punkt 135, och dom av den 3 oktober 2013, Inuit Tapiriit Kanatami m.fl./parlamentet och rådet, C-583/11 P, EU:C:2013:625, punkt 50).
- 40 I förevarande fall framgår det av skälen 2 och 19 samt av artikel 1.1 i direktiv 2007/23 att direktivet har som huvudsakligt syfte att förhindra handelshinder inom gemenskapen som följer av skillnader i lagar och andra författningar i medlemsstaterna om utsläppande på marknaden av pyrotekniska artiklar som definieras i detta och således åstadkomma fri rörlighet för dessa artiklar på den inre marknaden, samtidigt som konsumenterna och de yrkesmässiga slutanvändarna tillförsäkras en hög skyddsnivå när det gäller hälsa och säkerhet.
- 41 I enlighet med den nya ”metod[en] för teknisk harmonisering och standarder”, till vilken skälen 8, 16 och 20 i direktivet hänvisar, anger direktivet de grundläggande säkerhetskrav som pyrotekniska artiklar ska uppfylla, vilka tillämpas genom harmoniserade standarder och nationella standarder för införlivande (se, analogt, dom av den 16 oktober 2014, kommissionen/Tyskland, C-100/13, ej publicerad, EU:C:2014:2293, punkt 51).
- 42 För utsläppandet på marknaden av pyrotekniska artiklar ska medlemsstaterna, med tillämpning av artiklarna 5.1 och 8.3 i direktivet, i förening med skälen 16 och 19 i detta, utgå från att artiklar med CE-märkning uppfyller de väsentliga kraven i bilaga I till direktivet.
- 43 Enligt artikel 6.1 i direktiv 2007/23 får medlemsstaterna inte förbjuda, begränsa eller hindra saluföringen av pyrotekniska artiklar i hela unionen, såvida inte de åtgärder de vidtar omfattas av undantagen i artikel 6.2 i direktivet eller av marknadsövervakningen i artikel 14.6 i samma direktiv.

- 44 Härav följer att pyrotekniska artiklar med CE-märkning som visar att de uppfyller de väsentliga kraven i direktiv 2007/23 i princip ska kunna röra sig fritt i hela unionen utan hinder eller begränsningar från det att de för första gången görs tillgängliga på marknaden i en medlemsstat. Detta utan hinder av åtgärder som medlemsstaterna kan komma att anta av skäl som rör allmän ordning eller säkerhet, eller miljöskydd med tillämpning av artikel 6.2 i direktivet eller, tillfälligt, för övervakningen av marknaden med tillämpning av artikel 14.6 i samma direktiv och med iakttagande av bestämmelserna i artikel 16 i direktivet.
- 45 Till skillnad från vad Förbundsrepubliken Tyskland har gjort gällande, kan således artikel 6.1 i direktiv 2007/23 inte tolkas så, att den enbart säkerställer ett första tillgängliggörande på marknaden av pyrotekniska artiklar som uppfyller kraven i direktivet, oaktat definitionen i artikel 2 led 2 i samma direktiv.
- 46 En annan tolkning skulle nämligen medföra att regelverket i direktiv 2007/23 förlorade sitt innehåll, vare sig det rör sig om definitionen av väsentliga krav som pyrotekniska artiklar måste uppfylla eller om olika kontroller av artiklarna som medlemsstaterna ska utföra, såväl före som efter ett första utsläppande på marknaden, genom att kontrollera artiklarnas överensstämmelse, deras CE-märkning och marknadsövervakningen.
- 47 Denna tolkning får också stöd om man ser till bakgrunden till direktiv 2007/23. Direktivet upprepar nämligen troget de olika principerna och reglerna för ”en ny metod för teknisk harmonisering och standarder”, vilka kommissionen har erinrat om i sitt meddelande KOM(2003) 240 slutlig av den 7 maj 2003 till rådet och Europaparlamentet med rubriken ”Förbättrat genomförande av direktiven enligt den nya metoden”.
- 48 Det är mot bakgrund av analysen ovan som förenligheten av det omtvistade anmälningsförfarandet och den omtvistade behörigheten att ändra bruksanvisningar med direktiv 2007/23 ska prövas.
- Huruvida det omtvistade anmälningsförfarandet är förenligt med direktiv 2007/23
- 49 Enligt 6.4 § SprengV kräver användningen av pyrotekniska artiklar i Tyskland att tillverkaren eller importören i förväg har anmält dessa till BAM tillsammans med deras bruksanvisningar och att de har tilldelats ett identifikationsnummer som ska tas upp i bruksanvisningarna.
- 50 Bestämmelsen innebär sålunda att pyrotekniska artiklars tillträde till den tyska marknaden underkastas formaliteter som dels läggs till de olika kraven i direktiv 2007/23 – och särskilt bedömningen av överensstämmelse, vilken bedömning dessa artiklar måste omfattas av för att de ska kunna släppas ut på marknaden – dels kan föranleda en handläggningsavgift.
- 51 Den hindrar således pyrotekniska artiklars fria rörlighet som säkerställs genom artikel 6.1 i direktiv 2007/23.
- 52 Den omständigheten att dessa formaliteter tillämpas utan åtskillnad mellan nationella och importerade varor, att de inte innebär en ny bedömning av överensstämmelse i artikel 9 i direktiv 2007/23 eller att de utgör endast en obetydlig administrativ eller finansiell börda för tillverkarna eller importörerna, påverkar inte domstolens slutsats.
- 53 Vidare följer det av fast rättspraxis att en åtgärd som kan hindra import ska anses utgöra ett hinder för den fria rörligheten för varor även om hindret är obetydligt (se, för ett liknande resonemang, dom av den 14 december 2004, Radlberger Getränkegesellschaft och S. Spitz, C-309/02, EU:C:2004:799, punkt 68 och där angiven rättspraxis).

- 54 Redan den omständigheten att det omtvistade anmälningförfarandet tillämpas på samtliga pyrotekniska artiklar som har gjorts tillgängliga på marknaden i en medlemsstat i enlighet med bestämmelserna i direktiv 2007/23 räcker för att slå fast det påstådda fördragsbrottet. Det ska härvidlag påpekas att Förbundsrepubliken Tyskland inte heller har åberopat något av skälen som rör allmän ordning eller säkerhet, eller miljöskydd i artikel 6.2 i direktivet.
- 55 Förbundsrepubliken Tyskland har emellertid gjort gällande att det omtvistade anmälningförfarandet är en förberedande åtgärd för övervakning av marknaden och av användaren som under alla omständigheter är förenlig med principerna i artikel 14 i direktiv 2007/23.
- 56 Detta argument kan emellertid inte vinna framgång.
- 57 I artikel 14.6 i direktiv 2007/23 föreskrivs visserligen en möjlighet för en medlemsstat att vidta lämpliga provisoriska åtgärder för att avlägsna en pyroteknisk artikel från marknaden som uppfyller kraven i direktivet – det vill säga har en CE-märkning, som åtföljs av en EG-försäkran om överensstämmelse och som används för sitt avsedda ändamål –, förbjuda att den släpps ut på marknaden eller begränsa dess fria rörlighet om artikeln kan äventyra människors hälsa och säkerhet.
- 58 Såsom generaladvokaten har gjort gällande i punkt 63 i sitt förslag till avgörande, vilar emellertid den marknadsövervakning som medlemsstaterna ska anordna och utföra i enlighet med artikel 14.4 i direktiv 2007/23 på presumtionen om överensstämmelse av varor med CE-märkning och kan således inte motivera en systematisk kontroll av alla pyrotekniska artiklar som saluförs i Tyskland, som det omtvistade anmälningförfarandet utgör.
- 59 En medlemsstat som önskar vidta en sådan åtgärd måste under alla omständigheter underrätta kommissionen om detta i förväg i enlighet med artikel 14.6 sista meningen i direktiv 2007/23, och det är endast kommissionen som i enlighet med artikel 16.1 i direktivet kan ta ställning till huruvida åtgärden är befogad. I det omtvistade anmälningförfarandet föreskrivs emellertid ingen underrättelse till kommissionen och förfarandet tillämpas utan ett föregående tillstånd från kommissionen på alla tillverkare eller importörer som önskar släppa ut pyrotekniska artiklar på marknaden i Tyskland.
- 60 Mot bakgrund av analysen ovan har Förbundsrepubliken Tyskland underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 6.1 i direktiv 2007/23 genom att, utöver kraven i direktivet och trots en tidigare bedömning av de pyrotekniska artiklarnas överensstämmelse, föreskriva att det omtvistade anmälningförfarandet ska tillämpas på artiklarna innan de släpps ut på marknaden.
- Huruvida den omtvistade behörigheten att ändra bruksanvisningar är förenlig med direktiv 2007/23
- 61 Enligt 6.4 § SprengV får BAM, för undvikande av fara för liv och hälsa för anställda, tredje parter och egendom, begränsa eller komplettera bruksanvisningar som antagits av tillverkaren av en pyroteknisk artikel. Efterföljande begränsningar eller tillägg är tillåtna.
- 62 Den omtvistade behörigheten att ändra bruksanvisningar, som ingår i det omtvistade anmälningförfarandet, innebär att tillträdet till den tyska marknaden för pyrotekniska artiklar som har släppts ut på marknaden i andra medlemsstater än Förbundsrepubliken Tyskland förutsätter en systematisk kontroll av bruksanvisningarna för dessa. Kontrollen läggs till de kontroller som utförs i samband med bedömningen av överensstämmelse i direktiv 2007/23.
- 63 Såsom generaladvokaten har gjort gällande i punkt 74 i sitt förslag till avgörande föreskrivs det nämligen i led 3 h i bilaga I till direktiv 2007/23 att bruksanvisningar för varje pyroteknisk artikel, och om nödvändigt märkning för säker hantering, förvaring, användning, inklusive säkerhetsavstånd, och destruktion ska kontrolleras på mottagarmedlemsstatens officiella språk.

- 64 BAM:s sålunda tilldelade behörighet utgör ett hinder för pyrotekniska artiklars fria rörlighet som säkerställs genom artikel 6.1 i direktiv 2007/23.
- 65 Mot bakgrund av det ovan angivna har Förbundsrepubliken Tyskland underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 6.1 i direktiv 2007/23 genom att, utöver kraven i direktivet och trots en tidigare bedömning av de pyrotekniska artiklarnas överensstämmelse, föreskriva att BAM har den omtvistade behörigheten att ändra bruksanvisningar.

Rättegångskostnader

- 66 Enligt artikel 138.1 i rättegångsreglerna ska tappande part förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna, om detta har yrkats. Kommissionen har yrkat att Förbundsrepubliken Tyskland ska förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna. Eftersom Förbundsrepubliken Tyskland har tappat målet, ska kommissionens yrkande bifallas.

Mot denna bakgrund beslutar domstolen (tredje avdelningen) följande:

- 1) **Förbundsrepubliken Tyskland har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 6.1 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2007/23/EG av den 23 maj 2007 om utsläppande på marknaden av pyrotekniska artiklar genom att, utöver kraven i det direktivet och trots en tidigare bedömning av de pyrotekniska artiklarnas överensstämmelse, föreskriva dels att förfarandet i 6.4 § i Erste Verordnung zum Sprengstoffgesetz (den första sprängämnesförordningen), i dess lydelse enligt lagen av den 25 juli 2013 ska tillämpas på artiklarna innan de släpps ut på marknaden, dels att Bundesanstalt für Materialforschung und -prüfung (det federala institutet för materialforskning och provning, Tyskland) är behörigt enligt bestämmelsen att kontrollera och i förekommande fall ändra bruksanvisningarna för dessa artiklar.**
- 2) **Förbundsrepubliken Tyskland ska ersätta rättegångskostnaderna.**

Underskrifter