Sbírka soudních rozhodnutí

STANOVISKO GENERÁLNÍHO ADVOKÁTA
YVESE BOTA
přednesené dne 19. dubna 2018 [1]

Věc C-137/17

Van Gennip BVBA,
Antonius Johannes Maria ten Velde,
Original BVBA,
Antonius Cornelius Ignatius Maria van der Schoot

[žádost o rozhodnutí o předběžné otázce podaná rechtbank van eerste aanleg te Antwerpen (soud prvního stupně v Antverpách, Belgie)]

„Řízení o předběžné otázce – Směrnice 2006/123/ES – Směrnice 2007/23/ES – Směrnice 2013/29/EU – Uvedení pyrotechnických výrobků na trh a jejich volný pohyb – Svoboda usazování – Omezující vnitrostátní opatření – Veřejný pořádek – Trestní sankce – Povolovací režim“

1. Projednávaná věc, která má svůj původ v trestním stíhání maloobchodníků s pyrotechnickými výrobky, skýtá Soudnímu dvoru příležitost, aby se vyslovil k oblasti působnosti směrnic, jež se týkají pyrotechnických výrobků, ke slučitelnosti vnitrostátní právní úpravy, která omezuje prodej pyrotechnických výrobků obsahujících více než jeden kilogram pyrotechnické složе [2], s unijním právem, a ke slučitelnosti systému duálního povolení pro skladování pyrotechnických výrobků se směrnicí Evropského parlamentu a Rady 2006/123/ES ze dne 12. prosince 2006 o službách na vnitřním trhu [3].

I. Právní rámec

A. Unijní právo

1. Směrnice o službách

2. Článek 1 odst. 5 směrnice o službách stanoví:

„Touto směrnicí nejsou dotčeny trestněprávní předpisy členských států. Členské státy však nesmějí omezovat volný pohyb služeb uplatňováním trestněprávních předpisů, které výslovně upravují přístup k činnosti poskytování služeb nebo její výkon nebo se přístupu k této činnosti nebo jejího výkonu konkrétně dotýkají, a obcházet tak pravidla stanovená v této směrnici.“

1 – Původní jazyk: francouzština.

2 – Dále jen „PTS“.

3 – Úř. věst. 2006, L 376, s. 36, dále jen „směrnice o službách“.

3. Článek 2 odst. 1 této směrnice stanoví:

„Tato směrnice se vztahuje na služby poskytované poskytovateli usazenými v některém členském státě.“

4. V kapitole III uvedené směrnice, nadepsané „Svoboda usazování pro poskytovatele“, se v článku 9, nadepsaném „Povolovací režimy“, v odstavci 1 stanoví:

„Členské státy nepodrobí přístup k činnosti poskytování služeb nebo její výkon povolovacímu režimu, nejsou-li splněny tyto podmínky:

a) povolovací režim nediskriminuje dotyčného poskytovatele;

b) potřeba povolovacího režimu je opodstatněna naléhavým důvodem obecného zájmu;

c) sledovaného cíle nelze dosáhnout pomocí méně omezujícího opatření, zejména z toho důvodu, že k následné kontrole by docházelo příliš pozdě na to, aby byla skutečně účinná.“

5. V článku 10 směrnice o službách se stanoví:

„1. Povolovací režimy jsou založeny na kritériích, která vylučují, aby příslušné orgány vykonávaly svoji diskreční pravomoc svévolným způsobem.

2. Kritéria uvedená v odstavci 1 musí být:

a) nediskriminační;

b) opodstatněná naléhavým důvodem obecného zájmu;

c) přiměřená danému cíli obecného zájmu;

d) jasná a jednoznačná;

e) objektivní;

f) předem zveřejněná;

g) průhledná a přístupná.

[…]

7. Tento článek nezpochybňuje rozdělení pravomocí orgánů členských států, které povolení udělují, na místní nebo regionální úrovni.“

2. Směrnice 2007/23/ES

6. V bodě 4 odůvodnění směrnice Evropského parlamentu a Rady 2007/23/ES ze dne 23. května 2007 o uvádění pyrotechnických výrobků na trh [4] se stanoví:

„Směrnice Rady 96/82/ES ze dne 9. prosince 1996 o kontrole nebezpečí závažných havárií s přítomností nebezpečných látek [5] stanoví bezpečnostní požadavky na zařízení, ve kterých se nacházejí výbušné látky včetně pyrotechnických látek."

7. Článek 1 této směrnice stanoví:

„1. Tato směrnice stanoví pravidla určená k dosažení volného pohybu pyrotechnických výrobků na vnitřním trhu při současném zajištění vysoké úrovně ochrany lidského zdraví, veřejného zabezpečení a ochrany a bezpečnosti spotřebitelů, a to s ohledem na příslušná hlediska týkající se ochrany životního prostředí.

2. Tato směrnice stanoví základní požadavky na bezpečnost, které musí pyrotechnické výrobky s ohledem na uvedení na trh splňovat.

[…]"

8. Článek 2 uvedené směrnice stanoví:

„Pro účely této směrnice se rozumí:

1) ‚pyrotechnickým výrobkem' jakýkoli výrobek obsahující výbušné látky nebo výbušnou směs látek určený k produkci tepla, světla, zvuku, plynu, kouře, nebo kombinace těchto efektů pomocí samoudržujících se exotermických chemických reakcí;

[…]

3) ‚zábavní pyrotechnikou' pyrotechnické výrobky určené k zábavním účelům;

[…]

8) ‚distributorem' fyzická nebo právnická osoba v dodavatelském řetězci, která v rámci své podnikatelské činnosti dává pyrotechnický výrobek k dispozici na trh;

[…]"

9. Článek 6 směrnice 2007/23 stanoví:

„1. Členské státy nesmějí zakazovat, omezovat nebo bránit uvádění na trh těch pyrotechnických výrobků, které splňují požadavky této směrnice.

2. Tato směrnice nevylučuje přijetí opatření členskými státy s cílem zakázat nebo omezit držení a používání zábavní pyrotechniky kategorií 2 a 3, divadelních pyrotechnických výrobků a ostatních pyrotechnických výrobků nebo jejich prodej široké veřejnosti, která jsou odůvodněna veřejným pořádkem, veřejnou bezpečností nebo zabezpečením nebo ochranou životního prostředí.

4 – Úř. věst. 2007, L 154, s. 1.

5 – Úř. věst. 1997, L 10, s. 13.

[…]“

10. Podle čl. 20 prvního pododstavce této směrnice:

„Členské státy stanoví pravidla pro sankce za porušení vnitrostátních právních předpisů přijatých podle této směrnice a zajistí jejich provádění. Stanovené sankce musí být účinné, přiměřené a odrazující.“

3. Směrnice 2013/29/EU

11. Článek 45 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2013/29/EU ze dne 12. června 2013 o harmonizaci právních předpisů členských států týkajících se dodávání pyrotechnických výrobků na trh [6] stanoví:

„Členské státy stanoví sankce za porušení vnitrostátních právních předpisů přijatých podle této směrnice ze strany hospodářských subjektů a přijmou veškerá nezbytná opatření k zajištění jejich uplatňování. Takto stanovené sankce mohou zahrnovat trestněprávní sankce za závažná porušení.

Stanovené sankce musí být účinné, přiměřené a odrazující.“

B. Belgické právo

12. V článku 5 wet betreffende ontplofbare en voor de deflagratie vatbare stoffen en mengsels en de daarmede geladen tuigen (zákon o výbušných a zápalných látkách a směsích a jimi naplněných zařízeních) [7] ze dne 28. května 1956 se stanoví:

„Porušení ustanovení přijatých podle článku 1 se trestá odnětím svobody v trvání od patnácti dnů do dvou let a pokutou ve výši sto až tisíc franků anebo pouze jedním z těchto trestů.“

13. V článku 200 koninklijk besluit houdende algemeen reglement betreffende het fabriceren, opslaan, onder zich houden, verkopen, vervoeren en gebruiken van springstoffen (královská vyhláška, kterou se stanoví obecná pravidla pro výrobu, skladování, držení, prodej, přepravu a používání výbušnin) [8], ze dne 23. září 1958 se stanoví:

„Žádnou výbušninu nelze uchovávat v množstvích, jež přesahují množství, jež může každá osoba držet podle článku 265, jinak než v prodejnách či skladech s řádným povolením.“

14. Podle článku 257 této vyhlášky:

„Prodej jakékoli výbušniny ve větším množství, než které může každá osoba držet a jež jsou uvedena v článku 265, lze uskutečnit pouze tehdy, jsou-li splněny následující podmínky:

1) kupující je držitelem povolení k přepravě podle článku 72;

2) kupující je držitelem povolení ke skladování nebo k dočasnému držení těchto výrobků;

3) kupující prokáže, že vykonává profesní činnost v odvětví výbušnin jako výrobce, prodejce nebo uživatel výbušnin.

6 – Úř. věst. 2013, L 178, s. 27.

7 – *Belgisch Staatsblad*, 9. června 1956, s. 3990.

8 – *Belgisch Staatsblad*, 22. prosince 1958, s. 9075 (dále jen „ARS“).

Podmínka uvedená v bodě 2 se použije pouze tehdy, pokud je koupené zboží určeno ke skladování či dočasnému držení na belgickém území.

Prodávající ověří a uchovává veškeré dokumenty, jež kupující předloží k prokázání splnění povinností podle prvního pododstavce. Tyto dokumenty musí být nejméně po dobu tří let uchovávány v prostorách, v nichž se prodej uskutečňuje, pro potřeby využití ze strany zaměstnanců Direction générale Qualité et Sécurité du Service public fédéral Économie, P. M. E., Classes moyennes et Énergie (generální ředitelství pro kvalitu a bezpečnost veřejné federální služby pro hospodářství, malé a střední podniky, OSVČ a energii) a policejních a soudních orgánů."

15. Článek 260 ARS stanoví:

„Maloobchodníci musí mít vždy povolení ke skladování; jiné výbušniny, než jsou výbušniny uvedené v článku 261, nemohou držet ani prodávat, a to ani v minimálním množství.

Jejich sklady musí být zařízeny a udržovány tak, jak je stanoveno v článku 251."

16. Podle článku 261 této vyhlášky:

„Povaha a množství výbušnin, které mohou maloobchodníci uchovávat, se stanoví v každém jednotlivém případě v povolovacím rozhodnutí podle úrovně bezpečnosti každého skladu.

Výrobky, které nelze držet ve větším množství, než je dále stanoveno:

[…]

2) zábavní a signalizační pyrotechnika v rozsahu do padesáti kilogramů v ní obsažené [PTS];

[…]"

17. Článek 265 uvedené vyhlášky stanoví:

„Povolení se nevyžaduje pro držení:

[…]

7) zábavní a signalizační pyrotechniky v rozsahu do [jednoho] kilogramu v ní obsažené [PTS]."

18. Článek 300 první odstavec ARS stanoví:

„Za porušení ustanovení této vyhlášky, s výjimkou článku 295, a vyhlášek přijatých k provádění těchto ustanovení, jakož i ustanovení povolovacích rozhodnutí se ukládají tresty podle zákona ze dne 28. května 1956."

II. Skutkové okolnosti sporu v původním řízení a předběžné otázky

19. V rámci sporu v původním řízení jsou obžalovanými společnost Van Gennip BVBA, společnost Original BVBA, Antonius ten Velde a Antonius van der Schoot.

20. Original je podnikem se sídlem ve městě Olen (Belgie), nedaleko od nizozemských hranic, který se zabývá činnostmi dovozu, velkoobchodu a distribuce zábavní pyrotechniky. K tomuto účelu má mimo jiné dvě prodejní místa v obci Baarle-Hertog (Belgie), která se zčásti nachází v provincii Severní Brabantsko (Nizozemsko) a je obklopena obcí Baarle-Nassau (Nizozemsko), jež provozuje společnost Van Gennip se sídlem v Baarle-Hertogu. Atonius ten Velde a Antonius van der Schoot, oba nizozemští státní příslušníci, jsou odpovědnými osobami uvedených prodejen, v případě prvního z nich prodejny Zena-Tabak-O-Tiek a v případě druhého prodejny Zena-De Bunker.

21. Čtyři obžalovaní v původním řízení jsou v podstatě stíháni za to, že jako maloobchodníci s pyrotechnickými výrobky skladovali zábavní pyrotechniku, u které hmotnost PTS překročila maximální hmotnost uvedenou v povoleních, jež jim byla vydána belgickými orgány, že skladovali zábavní pyrotechniku v nepovolených skladovacích prostorách a prodávali osobě, která nemá nezbytné povolení, množství zábavní pyrotechniky, u níž byla překročena hmotnost jednoho kilogramu PTS.

22. Z předkládacího rozhodnutí vyplývá, že Atonius ten Velde a Antonius van der Schoot tvrdili, že trestnost protiprávních jednání, jak je stanovena belgickými právními předpisy, je v rozporu s článkem 45 směrnice 2013/29, podle které lze trestní sankce použít pouze v případě závažných porušení, a že žádný z činů, za které jsou stíháni, nezakládá porušení takové povahy.

23. Podle předkládacího rozhodnutí je předmětem sporu mezi obžalovanými a openbaar ministerie (státní zastupitelství, Belgie) to, zda je povinnost mít současně jak federální povolení v oblasti výbušnin, tak regionální environmentální povolení v souladu se směrnicemi 2007/23, 2013/29 a se směrnicí o službách. Někteří z obžalovaných konkrétně tvrdí, že vzhledem k tomu, že belgická právní úprava je v rozporu s unijním právem, nelze mít v případě některých skutků, za něž jsou stíháni, za to, že jsou protiprávní.

24. Výklad unijního práva může mít dopad na to, zda jsou skutky, kterých se měli dopustit obžalovaní, trestné, či nikoli.

25. Za těchto podmínek se rechtbank van eerste aanleg te Antwerpen (soud prvního stupně v Antverpách, Belgie) rozhodl přerušit řízení a položit Soudnímu dvoru následující předběžné otázky:

„1) Je třeba za ‚závažná porušení' ve smyslu článku 45 směrnice 2013/29 považovat následující porušení belgických právních předpisů o pyrotechnických výrobcích:

   a) prodej pyrotechnických výrobků v rozsahu 2,666 kg [PTS], který představuje porušení čl. 265 bodu 7 a článku 257 [ARS], jež zakazuj[í] prodej pyrotechnických výrobků v množství přesahujícím 1 kg PTS, pokud spotřebitel není držitelem jemu osobně vydaného správního povolení k držení většího množství pyrotechnických výrobků;

   b) překročení stanovených limitů pro uchovávání a nerespektování míst určených k uchovávání uvedených ve federálním povolení pro zábavní pyrotechniku, ačkoli již bylo vydáno regionální ekologické povolení pro uskladnění skutečně dotčených větších množství na příslušných místech;

   c) zcela přechodné skladování velmi malých množství pyrotechnických výrobků na různých místech, pro něž nebyla vydána konkrétní povolení pro skladování, v objektu maloobchodní prodejny s pyrotechnickými výrobky, pro kterou bylo vystaveno jak federální povolení pro zábavní pyrotechniku, tak regionální ekologického povolení?

2) Brání zásada volného pohybu pyrotechnických výrobků ve smyslu čl. 6 odst. 1 směrnice 2007/23 (nyní čl. 4 odst. 1 směrnice 2013/29), případně ve spojení s článkem 10 směrnice [o službách], takové vnitrostátní právní úpravě, která místa pro skladování pyrotechnických výrobků, jež jsou v souladu se směrnicí [2007/23], podrobuje v souvislosti s maloobchodem dvojímu požadavku,

jímž je na jedné straně povolení vydané podle právních předpisů o výrobě, skladování, držení, prodeji, přepravě a používání výbušnin, a na straně druhé povolení vydané podle právních předpisů o environmentálních povoleních pro rušivá zařízení, ačkoli oba systémy povolení sledují v podstatě týž cíl (předcházení bezpečnostním rizikům), a jeden z těchto dvou systémů povolení (v projednávaném případě systém týkající se výbušnin) stanoví (velmi) nízký maximální limit pro skladování zábavní pyrotechniky (v rozsahu 50 kg PTS, tj. aktivní látky)?

3) Brání zásada volného pohybu pyrotechnických výrobků ve smyslu čl. 4 odst. 1 směrnice 2013/29 a čl. 6 odst. [1] směrnice 2007/23 […] (případně ve spojení s články 34, 35 a 36 SFEU) a ve spojení se zásadou proporcionality vnitrostátní právní úpravě zakazující držení nebo používání zábavní pyrotechniky spotřebiteli a její prodej těmto spotřebitelům (zábavní pyrotechnika kategorií 2 a 3 ve smyslu směrnice 2007/23), která obsahuje více než 1 kg PTS?“

III. Moje analýza

A. K první předběžné otázce

26. Předkládající soud se první předběžnou otázkou táže Soudního dvora, zda jsou porušení, za která jsou stíháni obžalovaní v původním řízení, závažnými porušeními ve smyslu článku 45 směrnice 2013/29.

27. V tomto ohledu, jak na jednání zdůraznilo více zúčastněných, ke skutkům, pro které jsou v původním řízení stíháni obžalovaní, došlo v období mezi 22. listopadem 2010 a 27. lednem 2013, a tudíž předcházejí přijetí směrnice 2013/29 a jejímu vstupu v platnost [9].

28. Mimoto v článku 20 směrnice 2007/23 se na rozdíl od článku 45 směrnice 2013/29 neuvádí, že členské státy mohou stanovit trestněprávní sankce za závažná porušení, ale pouze že členské státy stanoví pravidla pro sankce za porušení vnitrostátních právních předpisů přijatých podle této směrnice a tyto sankce musí být účinné, přiměřené a odrazující.

29. Za těchto okolností mám za to, že není na místě vykládat pojem „závažná porušení“, který je uveden pouze ve směrnici 2013/29, neboť tato směrnice se na spor v původním řízení *ratione temporis* nepoužije.

30. Navíc, i pokud by bylo tvrzeno, že článek 45 směrnice 2013/29 je výhodnější právní úpravou, jež má být použita zpětně, neboť na rozdíl od článku 20 směrnice 2007/23 umožňuje členským státům, aby stanovily trestní sankce pouze v případě závažných porušení, mám za to, že tuto argumentaci nelze následovat.

31. Předně je třeba zdůraznit, že z obou těchto ustanovení vyplývá nejen to, že členské státy mají povinnost stanovit sankce, které se použijí v případě porušení ustanovení vnitrostátních právních předpisů přijatých podle směrnic 2007/23 a 2013/29, ale rovněž i to, že tyto sankce musí být účinné, přiměřené a odrazující [10].

9 – V tomto ohledu připomínám, že směrnice 2013/29 byla přijata dne 12. června 2013, vstoupila v platnost, jak je uvedeno v jejím článku 49, v den následující po jejím vyhlášení v *Úředním věstníku Evropské unie* a že podle článku 48 směrnice 2013/29 byla směrnice 2007/23 zrušena s účinkem od 1. července 2015.

10 – Stran účinné, přiměřené a odrazující povahy sankcí, které členské státy musí stanovit podle unijního práva, viz Hagueneau-Moizard, C., „Sanction nationale du droit communautaire: Sanctions effectives, proportionnées et dissuasive“, *L'exécution du droit de l'Union, entre mécanismes communautaires et droits nationaux*, Bruylant, Brusel, 2009, s. 205 až 223.

32. Tato povinnost členských států vyplývá ze zvláštního způsobu, který souvisí s prováděním a výkonem unijního práva. Za obě posledně uváděné činnosti totiž z velké části odpovídají členské státy [11] a s cílem zajistit účinnost právní úpravy týkající se pyrotechnických výrobků ji musí doprovázet režim sankcí, jehož stanovení přísluší členským státům [12].

33. V důsledku toho jsou taková ustanovení, jako jsou ustanovení článku 20 směrnice 2007/23 či článku 45 směrnice 2013/29, klasickými ustanoveními unijního práva [13], jelikož jsou pouhým odrazem svébytné povahy provádění a výkonu unijního práva [14].

34. Výklad těchto ustanovení, jak jej navrhují obžalovaní v původním řízení, přitom usiluje o to, aby jim byl přiznán význam, který nemají.

35. Je totiž třeba konstatovat, že tato ustanovení nevymezují trestnost činu ani použitelné sankce [15], ale pouze uvádějí, že členské státy mají povinnost tyto sankce stanovit.

36. V tomto ohledu je třeba zdůraznit, že směrnice 2007/23 je založena na článku 95 Smlouvy o ES (nyní na článku 114 SFEU) a směrnice 2013/29 na článku 114 SFEU, a nikoli na článku 83 SFEU. Proto na rozdíl od textů, jejichž základem je toto posledně uvedené ustanovení, směrnice 2007/23 a 2013/29 stanovují pravidla, jejichž cílem je zajistit volný pohyb pyrotechnických výrobků na vnitřním trhu, a nikoli pravidla, jejichž cílem je stanovit minimální pravidla pro trestní sankce za určité skutky nebo chování [16].

37. Dále vzhledem k tomu, že článek 20 směrnice 2007/23 neupřesňuje povahu sankcí, jež mohou členské státy přijímat, znění tohoto ustanovení je nepochybně opravňuje k tomu, aby stanovily povahu sankcí, a tudíž i k tomu, aby pro případ porušení vnitrostátních ustanovení přijatých v souladu se směrnicí 2007/23 uložily trestní sankce [17].

11 – V tomto ohledu viz prohlášení č. 43 připojené k závěrečnému aktu Amsterodamské smlouvy, podle něhož „provádění unijního práva ve správní oblasti je v zásadě součástí odpovědnosti členských států v souladu s jejich ústavními předpisy“ (Úř. věst. 1997, C 340, s. 140). Jak zdůraznil Jean-Paul Jacqué, „[p]rovádění [unijního] práva členskými státy má zásadní význam. [Unie] totiž nemá pravomoci, jež jsou zapotřebí k přímému provádění [unijního] práva v rámci členských států“ (Jacqué, J.-P., *Droit institutionnel de l'Union européenne*, 5. vydání, Dalloz, Paříž, 2009, s. 601).

12 – Catherine Hagueneau-Moizard uvádí, že „[s]kutečný účinek práva [Unie] závisí od jeho uplatňování ze strany států“ (Hagueneau-Moizard, C., „Sanction nationale du droit communautaire: Sanctions effectives, proportionnées et dissuasives“, *L'exécution du droit de l'Union, entre mécanismes communautaires et droits nationaux*, Bruylant, Brusel, 2009, s. 205 až 223, a zejména s. 207). Tuto povinnost, která leží na členských státech, navíc posiluje zásada loajální spolupráce, neboť tato zásada vyžaduje, aby členské státy přijaly veškerá opatření k zajištění působnosti a účinnosti unijního práva [viz rozsudek ze dne 21. září 1989, Komise v. Řecko, (68/88, EU:C:1989:339, body 23 a 24)].

13 – Jako příklad viz článek 15 směrnice Rady 2000/43/ES ze dne 29. června 2000, kterou se zavádí zásada rovného zacházení s osobami bez ohledu na jejich rasu nebo etnický původ (Úř. věst. 2000, L 180, s. 22).

14 – Ustanovení směrnice, které stanoví, že sankce musí být účinné, přiměřené a odrazující tudíž Catherine Hagueneau-Moizard považuje za „standardní ustanovení“ (Hagueneau-Moizard, C., „Sanction nationale du droit communautaire: Sanctions effectives, proportionnées et dissuasives“, *L'exécution du droit de l'Union, entre mécanismes communautaires et droits nationaux*, Bruylant, Brusel, 2009, s. 205 až 223, a zejména s. 210).

15 – Na tomto místě je pojem „sankce“ chápán velmi široce v tom smyslu, že zahrnuje sankce jakékoli povahy.

16 – Viz mimo jiné směrnice Evropského parlamentu a Rady 2014/57/EU ze dne 16. dubna 2014 o trestních sankcích za zneužívání trhu (Úř. věst. 2014, L 173, s. 179), v jejímž čl. 1 odst. 1 se stanoví: „Tato směrnice stanoví minimální pravidla pro trestní sankce za obchodování zasvěcené osoby, nedovolené zpřístupnění vnitřní informace a manipulaci s trhem, aby tak zajistila integritu finančních trhů v Unii a posílila ochranu investorů a jejich důvěru v tyto trhy.“

17 – Obdobně viz rozsudek ze dne 10. července 2008, Feryn (C-54/07, EU:C:2008:397, bod 37).

38. Konečně mám za to, že tento výklad není zpochybněn ani změnou znění, kterou provedl normotvůrce při vypracovávání znění článku 45 směrnice 2013/29, neboť toto znění nemůže mít za následek omezení prostoru pro uvážení členských států, pokud jde o povahu sankcí přijatých podle článku 20 směrnice 2007/23 [18].

39. Na druhé straně je třeba připomenout, že okolnost, že vnitrostátní soud formuloval předběžnou otázku po formální stránce tak, že odkázal na určitá ustanovení unijního práva, nebrání tomu, aby Soudní dvůr tomuto soudu poskytl veškeré prvky výkladu, které mohou být pro rozsouzení věci, jež mu byla předložena, užitečné, ať již na ně posledně uvedený ve svých otázkách odkázal, či nikoli. V tomto ohledu přísluší Soudnímu dvoru, aby ze všech poznatků předložených vnitrostátním soudem, zejména z odůvodnění předkládacího rozhodnutí, vytěžil ty prvky práva Unie, které je s přihlédnutím k předmětu sporu třeba vyložit [19].

40. V tomto ohledu je třeba zaprvé uvést, že jelikož ke skutkům, za něž jsou obžalovaní v původním řízení stíháni, došlo v období mezi 22. listopadem 2010 a 27. lednem 2013, vztahuje se na ně *ratione temporis* směrnice 2007/23. Mám tudíž za to, že k poskytnutí užitečné odpovědi předkládajícímu soudu je třeba přeformulovat předběžnou otázku, aby mohlo být určeno, zda článek 20 této směrnice umožňuje členským státům ukládat trestní sankce.

41. Odpověď na tuto otázku, jak jsem již zdůraznil v bodě 37 tohoto stanoviska, je přitom bezpochyby kladná. Je nicméně na předkládajícím soudu, aby ověřil, že stanovené sankce jsou účinné, přiměřené a odrazující.

42. Zadruhé z druhé předběžné otázky vyplývá, že předkládající soud nevylučuje, že se na belgický duální systém povolení pro skladování pyrotechnických výrobků za účelem jejich prodeje vztahuje směrnice o službách. Mimoto dvě porušení, jichž se týká první předběžná otázka, jsou porušeními povolení, jež byla vydána podle tohoto duálního systému povolení. Je tudíž třeba určit, zda členské státy mohou stanovit trestní sankce za porušení vnitrostátních právních předpisů, které upravují přístup k činnosti poskytování služeb nebo její výkon.

43. Odpověď na tuto otázku je přitom vzhledem k tomu, že v čl. 1 odst. 5 směrnice o službách se stanoví, že touto směrnicí nejsou dotčeny trestněprávní předpisy členských států, pokud tyto předpisy nemají za následek obcházení pravidel stanovených v této směrnice, kladná.

44. S ohledem na všechny tyto úvahy mám za to, že na první předběžnou otázku je třeba odpovědět tak, že ustanovení článku 20 směrnice 2007/23 a čl. 1 odst. 5 směrnice o službách musí být vykládána v tom smyslu – aniž je nutné určit, zda jsou dotčená porušení závažnými porušení – že členské státy mohou stanovit trestněprávní sankce, jsou-li, pokud jde o směrnici 2007/23, účinné, přiměřené a odrazující, a pokud jde o směrnici o službách, nemají-li vnitrostátní ustanovení za následek obcházení pravidel stanovených v této směrnici, což přísluší ověřit předkládajícímu soudu.

18 – V tomto ohledu je třeba uvést, že výslovné uznání možnosti členských států přijmout trestní sankce za závažná porušení byla nejprve stanovena v článku 41 nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 765/2008 ze dne 9. července 2008, kterým se stanoví požadavky na akreditaci a dozor nad trhem týkající se uvádění výrobků na trh a kterým se zrušuje nařízení Rady (EHS) č. 339/93 (Úř. věst. 2008, L 218, s. 30), a že od uvedeného okamžiku obsahuje celá řada směrnic tzv. „Nového přístupu k technické harmonizaci a normalizaci“ ustanovení, jejichž znění je obdobné znění článku 45 směrnice 2013/29, tj. zejména článek 42 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2014/31/EU ze dne 26. února 2014 o harmonizaci právních předpisů členských států týkajících se dodávání vah s neautomatickou činností na trh (Úř. věst. 2014, L 96, s. 107), článek 46 směrnice 2014/53/EU Evropského parlamentu a Rady ze dne 16. dubna 2014 o harmonizaci právních předpisů členských států týkajících se dodávání rádiových zařízení na trh a zrušení směrnice 1999/5/ES (Úř. věst. 2014, L 153, s. 62), nebo článek 47 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2014/68/EU ze dne 15. května 2014 o harmonizaci právních předpisů členských států týkajících se dodávání tlakových zařízení na trh (Úř. věst. 2014, L 189, s. 164).

19 – Viz mé stanovisko ve věci Essent Energie Productie (C-91/13, EU:C:2014:312, bod 35).

B. Ke druhé předběžné otázce

45. Předkládající soud se svou druhou předběžnou otázku táže Soudního dvora, zda zásada volného pohybu pyrotechnických výrobků, která je stanovena v čl. 6 odst. 1 směrnice 2007/23, případně ve spojení s článkem 10 směrnice o službách, brání vnitrostátní právní úpravě, která místa pro skladování pyrotechnických výrobků, jež jsou v souladu se směrnicí 2007/23, podrobuje v souvislosti s maloobchodem dvojímu požadavku, jímž je na jedné straně povolení vydané podle právních předpisů o výrobě, skladování, držení, prodeji, přepravě a používání výbušnin, a na straně druhé nutnost povolení vydaného podle právních předpisů o environmentálních povoleních pro rušivá zařízení, ačkoli oba povolovací režimy mají v podstatě týž cíl, a sice předcházení bezpečnostním rizikům, a jeden z těchto povolovacích režimů stanoví nízký maximální limit pro skladování zábavní pyrotechniky.

46. V tomto ohledu mám za to, že přestože předkládající soud odkazuje na směrnici 2007/23 i na směrnici o službách, dotčená vnitrostátní právní úprava nespadá do oblasti působnosti prvně uvedené směrnice.

47. Směrnice 2007/23 totiž upravuje jak zacházení s pyrotechnickými výrobky před jejich uvedením na trh, tak i jejich uvedení na trh. Tato směrnice naproti tomu upravuje skladování pouze v rozsahu, v němž má přímý dopad na vlastnosti a bezpečnost těchto výrobků. Jak vyplývá mimo jiné z bodu 4 odůvodnění směrnice 2007/23[20] a z čl. 14 odst. 1 a 2 této směrnice, její normativní znění se vztahuje na skladování pouze v tom směru, že podmínky skladování nesmí ohrozit soulad pyrotechnického výrobku se základními bezpečnostními požadavky stanovenými v uvedené směrnici.

48. Vnitrostátní právní předpisy se přitom vztahují na skladování pyrotechnických výrobků, jež jsou v souladu s požadavky směrnice 2007/23 a jsou určeny k maloobchodnímu prodeji.

49. Je rovněž pravda, že se systém duálního povolení, který je uveden v bodě 23 tohoto stanoviska, formálně vztahuje na skladování pyrotechnických výrobků, a nikoli na přístup k činnosti maloobchodního prodeje těchto výrobků nebo její výkon, která je „službou“ pro účely použití směrnice o službách[21], skladování pyrotechnických výrobků určených k prodeji je nezbytným předpokladem této maloobchodní činnosti.

50. Ze spisu předloženého Soudnímu dvoru vskutku vyplývá, že dotčená ustanovení ARS se týkají „maloobchodníků“, a tudíž i skladování za účelem prodeje. Požadavek povolení množství pyrotechnických výrobků, které lze skladovat v rámci maloobchodní činnosti má dále bez pochyby dopad jak na přístup k této činnosti, tak na její výkon. Není-li povolení vydáno nebo je-li vydáno na velmi nízké množství, může to tedy fakticky vést k omezení přístupu k této činnosti nebo k jejímu výkonu.

51. Mám tudíž za to, že na druhou předběžnou otázku je třeba odpovědět ve světle směrnice o službách, a zejména jejího článku 10[22].

52. Rovněž podotýkám, že rozsah otázky položené předkládajícím soudem je v konečném důsledku omezen, neboť předkládající soud se táže na slučitelnost belgického systému duálního povolení s unijním právem, a nikoli na slučitelnost regionálního a federálního systému s unijním právem.

20 – Bod 7 odůvodnění směrnice 2013/29 je ještě jednoznačnější, neboť uvádí, že „[b]ezpečnost během skladování se řídí směrnicí […] 96/82 […], která stanoví bezpečnostní požadavky na zařízení, ve kterých se nacházejí výbušné látky včetně pyrotechnických látek“.

21 – Rozsudek ze dne 30. ledna 2018, X a Visser (C-360/15 et C-31/16, EU:C:2018:44, body 84 až 97).

22 – V tomto ohledu platí, že jelikož dotčená vnitrostátní právní úprava vyžaduje pro skladování povolení, vztahuje se na ni toto ustanovení a není požadavkem, který je uveden v bodě 9 odůvodnění směrnice o službách [v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 30. ledna 2018, X a Visser (C-360/15 a C-31/16, EU:C:2018:44, body 113 až 123)]. Mimoto, i kdyby bylo tvrzeno, že se všechny prvky věci v původním řízení nacházejí pouze uvnitř jediného členského státu, Soudní dvůr konstatoval, že takovou okolností není zpochybněna použitelnost kapitoly III směrnice o službách [v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 30. ledna 2018, X a Visser (C-360/15 a C-31/16, EU:C:2018:44, bod 110)].

53. V tomto ohledu spočívá argumentace obžalovaných v původním řízení, podle níž sledují oba povolovací režimy týž cíl, na nesprávném předpokladu.

54. Z vysvětlení, jež na jednání poskytla belgická vláda, totiž vyplývá, že pokud jde o obžalované v původním řízení, je pro skladování pyrotechnických výrobků za účelem jejich prodeje vyžadováno získání dvou povolení. Zaprvé přísluší místním orgánům odpovědným za životní prostředí, aby vydaly environmentální povolení, kterým se povoluje skladování určitého množství pyrotechnických výrobků, jež obsahují určité množství PTS. Zadruhé přísluší federálním orgánům, které odpovídají za bezpečnost a zdraví obyvatelstva, aby vydaly povolení pro skladování určitého množství pyrotechnických výrobků, jež obsahují určité množství PTS.

55. Tyto povolovací režimy tudíž na rozdíl od toho, co tvrdí obžalovaní v původním řízení, nutně sledují odlišné cíle a získání každého z povolení podléhá odlišným kritériím. V tomto ohledu, ačkoli je pravda, že se povolená množství podle těchto povolení mohou lišit, nejsou tyto režimy rozporné, neboť dodržení povolení, které stanoví nižší množství, nevyhnutelně znamená dodržení druhého povolení.

56. Pokud jde o slučitelnost dotčeného systému duálních povolení s článkem 10 směrnice o službách, podle prvního odstavce tohoto článku se vyžaduje, aby povolovací režimy byly „založeny na kritériích, která vylučují, aby příslušné orgány vykonávaly svoji diskreční pravomoc svévolným způsobem“, zatímco jeho druhý odstavec stanovuje náležitosti těchto kritérií.

57. Mám za to, že belgický systém tato kritéria splňuje.

58. Zaprvé mám za to, že s ohledem na informace, které má Soudní dvůr k dispozici, jsou totiž tato kritéria, na nichž spočívá belgický systém, opodstatněna naléhavým důvodem obecného zájmu, a sice ochranou veřejné bezpečnosti a životního prostředí, a vzhledem k tomu, že jsou federální a regionální právní předpisy zveřejňovány, jsou tato kritéria zveřejněna předem, jsou transparentní a přístupná.

59. Zadruhé mám za to, že tato kritéria jsou jasná a jednoznačná. V tomto ohledu, jak jsem již zdůraznil, tyto dva systémy povolení nepředstavují duplicitu a mají chránit odlišné veřejné zájmy, a tudíž nelze tvrdit, že toto posouzení je zpochybněno z důvodu zásahu federálních a regionálních orgánů. Mimoto povinnost mít zároveň jak federální, tak regionální povolení, nemůže být sama o sobě důvodem neslučitelnosti se směrnicí o službách, neboť unijní normotvůrce v čl. 10 odst. 7 této směrnice výslovně uvedl, že tento článek „nezpochybňuje rozdělení pravomocí orgánů členských států, které povolení udělují, na místní nebo regionální úrovni“.

60. Zatřetí informace, které má Soudní dvůr k dispozici, mi neumožňují posoudit nediskriminační, přiměřenou a objektivní povahu těchto kritérií, a je proto na předkládajícím soudu, aby ji ověřil.

61. S ohledem na všechny tyto úvahy mám za to, že belgický systém duálního povolení pro skladování pyrotechnických výrobků není neslučitelný s článkem 10 směrnice o službách, pokud jsou kritéria upravující výkon diskreční pravomoci příslušných orgánů nediskriminační, přiměřená a objektivní, což přísluší ověřit předkládajícímu soudu.

C. Ke třetí otázce

62. Předkládající soud se svou třetí předběžnou otázkou táže Soudního dvora, zda zásada volného pohybu pyrotechnických výrobků, která vyplývá ze směrnic 2007/23 a 2013/29, případně ve spojení s články 34, 35 a 36 SFEU, a ve spojení se zásadou proporcionality brání vnitrostátní právní úpravě zakazující držení nebo používání zábavní pyrotechniky spotřebiteli a její prodej těmto spotřebitelům, která obsahuje více než jeden kilogram PTS.

63. Zaprvé v řízení před Soudním dvorem bylo tvrzeno, že belgická právní úprava je technickým předpisem ve smyslu směrnice 98/34/ES [23] a z důvodu jejího neoznámení Evropské komisi nelze tuto právní úpravu použít [24].

64. Belgická vláda na jednání tvrdila, že jelikož je vnitrostátní právní úprava opatřením, které je „nezbytné pro ochranu osob, zejména pracovníků, při používání výrobků“, jehož se týká článek 1 směrnice 98/34, posledně uvedená směrnice se nepoužije.

65. Tento argument mě nepřesvědčil.

66. Totiž, i když je zřejmé, jak dále uvedu, že cílem belgické právní úpravy je chránit veřejnou bezpečnost a bezpečnost osob, tato právní úprava se nevztahuje na používání výrobků, ale na jejich prodej.

67. Belgická vláda rovněž tvrdila, že jelikož dřívější právní úprava podmiňovala prodej pyrotechnických výrobků tím, aby měl kupující povolení, obsahuje-li dotčený výrobek 500 g PTS, právní úprava dotčená v projednávané věci je zmírněním dřívějšího opatření, jehož oznámení není povinné.

68. V tomto ohledu Soudní dvůr konstatoval, že změny provedené do návrhu technického předpisu, který již byl v souladu s čl. 8 odst. 1 prvním pododstavcem směrnice 98/34 oznámen Komisi, jež znamenají oproti návrhu, který byl oznámen, pouze zmírnění podmínek používání dotyčného výrobku, a jež v důsledku toho omezují případný dopad technického předpisu na obchodní vztahy, nejsou zásadními změnami návrhu, a nepodléhají tudíž povinnosti předběžného oznamování [25].

69. V této souvislosti však v projednávané věci nelze na základě informací předložených Soudnímu dvoru s jistotou určit, zda dřívější přísnější právní úprava byla podle směrnice 98/34 oznámena Komisi.

70. Za těchto podmínek mám za to, že je na předkládajícím soudu, aby určil, zda tomu tak bylo, a zda v důsledku toho belgická vláda nemusela oznamovat novou právní úpravu.

71. Mám každopádně za to, že belgická právní úprava není technickým předpisem ve smyslu čl. 1 bodu 11 směrnice 98/34.

72. Podle Soudního dvora zahrnuje pojem „technický předpis“ čtyři kategorie opatření, a sice zaprvé „technickou specifikaci“ ve smyslu čl. 1 bodu 3 směrnice 98/34, zadruhé „jiný požadavek“, jak je definován v čl. 1 bodu 4 této směrnice, zatřetí „předpis pro služby“ uvedený v čl. 1 bodě 5 uvedené směrnice a začtvrté „právní a správní předpisy členských států zakazující výrobu, dovoz, prodej nebo používání určitého výrobku nebo zakazující poskytování nebo využívání určité služby nebo usazení poskytovatele služeb“ ve smyslu čl. 1 bodu 11 téže směrnice [26].

73. V tomto ohledu mám zaprvé za to, že dotčená právní úprava nespadá do kategorie předpisů pro služby, jelikož se netýká služeb informační společnosti ve smyslu čl. 1 bodu 2 této směrnice.

23 – Směrnice Evropského parlamentu a Rady 98/34/ES ze dne 22. června 1998 o postupu při poskytování informací v oblasti norem a technických předpisů a předpisů pro služby informační společnosti (Úř. věst. 1998, L 204, s. 37; Zvl. vyd. 13/20, s. 337), ve znění směrnice Evropského parlamentu a Rady 98/48/ES ze dne 20. července 1998 (Úř. věst. 1998, L 217, s. 18; Zvl. vyd. 13/21, s. 8) (dále jen „směrnice 98/34“).

24 – Rozsudek ze dne 8. listopadu 2007, Schwibbert, (C-20/05, EU:C:2007:652, body 38 až 42). Viz rovněž rozsudek ze dne 10. července 2014, Ivansson a další, (C-307/13, EU:C:2014:2058, bod 48).

25 – Rozsudek ze dne 15. dubna 2010, Sandström (C-433/05, EU:C:2010:184, bod 47).

26 – Rozsudek ze dne 1. února 2017, Município de Palmela (C-144/16, EU:C:2017:76, bod 25 a citovaná judikatura).

74. Zadruhé pojem „technická specifikace“ označuje specifikaci obsaženou v dokumentu, který stanoví požadované charakteristiky výrobků, jako jsou obchodní název, balení, opatřování štítkem a postupy posuzování shody. V případě tohoto pojmu měl Soudní dvůr za to, že předpokládá, že se vnitrostátní opatření vztahuje nezbytně na výrobek a jeho obal jako takové, a stanoví tudíž jednu z požadovaných charakteristik výrobku [27]. Belgická právní úprava se však nevztahuje na výrobek nebo jeho obal jako takové, neboť tato právní úprava nestanovuje některou z požadovaných charakteristik výrobků, jak na jednání tvrdila Komise.

75. Zatřetí Soudní dvůr již konstatoval, že aby mohla dotčená vnitrostátní opatření kvalifikována jako „jiné požadavky“, musí představovat „podmínky“, které mohou významně ovlivnit složení či povahu nebo uvedení na trh dotčeného výrobku [28].

76. Vzhledem k tomu, že dotčená právní úprava podmiňuje prodej pyrotechnických výrobků s obsahem PTS vyšším než jeden kilogram povolením, není požadavkem kladeným na výrobek jako takový, ale požadavkem, který je uložen hospodářským subjektům, takže jej nelze kvalifikovat jako „jiný požadavek“ ve smyslu směrnice 98/34 [29].

77. Začtvrté, pokud jde o kategorii uvedenou v čl. 1 bodě 11 směrnice 98/34, a sice zákaz výroby, dovozu, prodeje nebo používání určitého výrobku, z judikatury vyplývá, že tato kategorie technických předpisů předpokládá, že dotčená vnitrostátní ustanovení mají dosah, který jde jasně nad rámec omezení určitých možných způsobů používání dotčeného výrobku, a tudíž se neomezují na pouhé omezení používání tohoto výrobku. Tato kategorie se vztahuje konkrétně na vnitrostátní opatření, která neumožňují žádné používání dotčeného výrobku, s výjimkou čistě okrajového, které je možno od dotčeného výrobku důvodně očekávat [30].

78. Je však třeba konstatovat, že dotčená vnitrostátní právní úprava nezakazuje prodej pyrotechnických výrobků, které obsahují více než jeden kilogram PTS, ale prodej podmiňuje povolením, které musí mít kupující. Takové výrobky tudíž mohou být prodávány jak spotřebitelům, kteří takové povolení mají, tak profesionálním uživatelům, takže mám za to, že tato právní úprava umožňuje prodej v rozsahu, jenž není čistě okrajový.

79. Dále za účelem odpovědi na otázky předkládajícího soudu je třeba určit, zda zásada volného pohybu pyrotechnických výrobků, která vyplývá ze směrnic 2007/23 a 2013/29, případně ve spojení s články 34, 35 a 36 SFEU, a ve spojení se zásadou proporcionality brání vnitrostátní právní úpravě zakazující držení nebo používání zábavní pyrotechniky spotřebiteli a její prodej těmto spotřebitelům, která obsahuje více než jeden kilogram PTS.

80. V tomto ohledu je třeba zaprvé připomenout, že A. van der Schoot je stíhán mimo jiné za prodej zábavní a signalizační pyrotechniky o objemu větším než jeden kilogram PTS, jež v ní byla obsažena, osobě, která neměla nezbytné povolení za tímto účelem, dále že se *ratione temporis* vzhledem k tomu, že k porušení, za které je obžalovaná osoba stíhána, došlo dne 23. prosince 2012, použije se směrnice 2007/23 a podle předkládacího rozhodnutí je dotčená zábavní pyrotechnika, která byla dodána na trh, pyrotechnikou kategorií 2 a 3 ve smyslu směrnice 2007/23.

27 – Rozsudek ze dne 10. července 2014, Ivansson a další, (C-307/13, EU:C:2014:2058, bod 19 a citovaná judikatura).

28 – Rozsudek ze dne 27. října 2016, James Elliott Construction (C-613/14, EU:C:2016:821, bod 69 a citovaná judikatura).

29 – V tomto smyslu viz rozsudek ze dne 21. dubna 2005, Lindberg (C-267/03, EU:C:2005:246, bod 87), a rozsudek ze dne 13. října 2016 M. a S. (C-303/15, EU:C:2016:771, body 29 a 30).

30 – Rozsudek ze dne 21. dubna 2005, Lindberg (C-267/03, EU:C:2005:246, body 76 a 77), a rozsudek ze dne 19. července 2012, Fortuna a další, (C-213/11, C-214/11 a C-217/11, EU:C:2012:495, body 31 a 32).

81. Zadruhé vzhledem k tomu, že směrnicí 2007/23 byla provedena úplná harmonizace jak hmotněprávních, tak procesních podmínek, které musí splňovat pyrotechnické výrobky za účelem jejich uvedení na trh, a že čl. 6 odst. 1 této směrnice zaručuje nejen první uvedení na trh ale i volný pohyb pyrotechnických výrobků [31], je třeba belgické opatření, jež se týká těchto výrobků posuzovat s ohledem na uvedenou směrnici, a nikoli s ohledem na primární právo [32].

82. Zatřetí není pochyb o tom, že dotčená právní úprava ze své podstaty omezuje ve smyslu článku 6 směrnice 2007/23 držení a používání zábavní pyrotechniky s obsahem vyšším než jeden kilogram PTS fyzickými osobami nebo prodej takové pyrotechniky uvedeným osobám. Mám nicméně za to, že tato právní úprava, jak tvrdí belgická vláda, má za cíl chránit základní zájmy, jež jsou uvedeny ve druhém odstavci tohoto ustanovení, a zejména veřejný pořádek, veřejnou bezpečnost nebo ochranu [33].

83. Pokud jde o způsobilost právní úpravy chránit veřejný pořádek, veřejnou bezpečnost a zabezpečení, mám za to, že dotčené opatření je vhodné k zajištění splnění těchto cílů [34].

84. V tomto ohledu je třeba připomenout, že podle článku 4 SEU a článku 72 SFEU členské státy nesou i nadále odpovědnost za udržování veřejného pořádku na svém území. Členské státy tedy mohou určit opatření k udržování veřejného pořádku [35] nebo k ochraně veřejné bezpečnosti [36] v souladu se svými vnitrostátními potřebami a v závislosti na konkrétních okolnostech v daném čase a místě.

85. Nicméně uplatnění výhrady veřejného pořádku, veřejné bezpečnosti nebo ochrany je výjimkou ze základní zásady volného pohybu, kterou je třeba vykládat striktně a jejíž dosah nemohou členské státy určovat jednostranně [37]. Prostor pro uvážení, který mají členské státy, musí být proto využíván v mezích stanovených unijním právem [38].

86. V tomto ohledu je třeba připomenout, že Soudní dvůr již konstatoval, že aby se bylo možné dovolávat veřejného pořádku a veřejné bezpečnosti, musí existovat skutečná a dostatečně závažná hrozba, kterou je dotčen základní zájem společnosti [39].

87. V projednávané věci není pochyb o tom, že podmínění prodeje pyrotechnických výrobků, které obsahují více než jeden kilogram PTS, fyzickým osobám nutností získání povolení má za cíl zabránit narušování veřejného pořádku a veřejné bezpečnosti.

31 – Mám za to, že uvedené vyplývá z rozsudku ze dne 27. října 2016, Komise v. Německo, (C-220/15, EU:C:2016:815, body 35 až 47), a zejména z výkladu působnosti čl. 2 bodu 2 a článku 6 směrnice 2007/23. Rovněž zdůrazňuji, že Soudní dvůr za tímto účelem zamítl argumentaci Německa, podle níž „členské státy mají pravomoc upravit všechny pozdější etapy distribuce [pyrotechnických výrobků] až do maloobchodního prodeje konečnému spotřebiteli“.

32 – Rozsudek ze dne 10. září 2014, Vilniaus energija (C-423/13, EU:C:2014:2186, bod 39).

33 – V unijním právu je pojem „ochrana veřejnosti“ používán jen zřídka. Mimoto tento pojem, jak zdůraznil unijní normotvůrce v bodě 41 odůvodnění směrnice o službách, když uvedl, že „pojem veřejné bezpečnosti zahrnuje otázky ochrany obyvatelstva“, není jasně odlišen od pojmu „veřejná bezpečnost“.

34 – Mám za to, že je třeba ověřit, zda je vnitrostátní opatření vhodné k zajištění splnění sledovaného cíle a zda nepřekračuje meze toho, co je k dosažení tohoto cíle nezbytné, a to i když požadavek proporcionality není *stricto sensu* uveden v článku 6 směrnice 2007/23. Totiž vzhledem k tomu, že zásada proporcionality prolíná jakožto obecná právní zásada veškerým unijním právem a že opatření členských států, která omezují svobody pohybu, jež jsou chráněny Smlouvou, podléhají přezkumu z hlediska zásady proporcionality, mám za to, že se takový přezkum musí vztahovat na opatření, jež jsou přijata podle čl. 6 odst. 2 směrnice 2007/23, neboť tato opatření jsou přijímána jakožto výjimka.

35 – V tomto ohledu viz mé stanovisko ve věci Josemans (C-137/09, EU:C:2010:433, bod 116 a poznámka pod čarou 61).

36 – Mám za to, že úvahy, které vyjádřil generální advokát Henri Mayras ve stanovisku ve věci van Duyn (41/74, nezveřejněné, EU:C:1974:123, s. 1358), a podle nichž „členské státy mají, s výhradou určitých výjimek výslovně stanovených v určitých [unijních] ustanoveních […], výlučnou pravomoc přijímat opatření pro zajištění veřejné bezpečnosti na svém území rozhodovat o okolnostech, za nichž může být tato bezpečnost ohrožena“, takže pojem „veřejná bezpečnost“ „zůstává přinejmenším v současnosti pojmem vnitrostátním, což je v souladu se skutečným stavem věcí, neboť požadavky veřejné bezpečnosti se mezi jednotlivými státy liší v závislosti na času a místě“, zůstávají stále platné.

37 – Viz obdobně rozsudek ze dne 31. ledna 2006, Komise v. Španělsko (C-503/03, EU:C:2006:74, bod 45).

38 – Viz obdobně rozsudek ze dne 4. prosince 1974, van Duyn (41/74, EU:C:1974:133, bod 18).

39 – Viz obdobně rozsudek ze dne 29. října 1998, Komise v. Španělsko (C-114/97, EU:C:1998:519, bod 46).

88. Vzhledem k tomu, že pyrotechnické výrobky „jsou z podstaty věci nebezpečné“ [40], totiž mohou kvůli svému složení, zejména v případě výrobků obsahujících více než jeden kilogram PTS, ohrožovat bezpečnost osob. Navíc tyto výrobky mohou kvůli své povaze a okolnostem, za nichž jsou použity, narušovat veřejný pořádek.

89. Mimoto, jelikož ochrana veřejného pořádku, veřejné bezpečnosti a zabezpečení, jak vyplývá z bodu 84 tohoto stanoviska, úzce souvisí s okolnostmi v čase a místě, nelze odhlédnout od skutečnosti, že nebezpečnost pyrotechnických výrobků, jež obsahují více než jeden kilogram PTS, vyplývající z jejich podstaty, je ještě vyšší ve stávajícím kontextu hrozby terorismu.

90. Za těchto okolností mám za to, že je opodstatněné, aby členské státy podmínily koupi výrobků, jejichž obsah překračuje určitou hranici PTS, ze strany široké veřejnosti povolením, neboť jednak nelze vyloučit, že tyto výrobky budou samy nebo ve spojení s jinými výrobky zneužity pro jiné než zábavné účely, a jednak může použití pyrotechnických výrobků s vysokým obsahem PTS ve stávajícím kontextu vyvolat samo o sobě reakci v podobě davové paniky.

91. Dotčená vnitrostátní právní úprava je tedy vhodná k ochraně veřejného pořádku, veřejné bezpečnosti a zabezpečení, neboť umožňuje kontrolovat, a případně omezit množství PTS v držení jedné fyzické osoby.

92. Pokud jde o nezbytnost dotčené právní úpravy, vzhledem k neúplnosti předkládacího rozhodnutí, skutečnosti, že je na předkládajícím soudu, aby určil, zda a případně v jakém rozsahu je vnitrostátní právní úprava přiměřená sledovanému cíli veřejného zájmu [41], avšak i k tomu, že mu Soudní dvůr může poskytnout vodítka, jež se opírají o spis [42], se omezím pouze na poskytnutí rámce analýzy, na jejímž základě mu přísluší posoudit, zda právní úprava překračuje meze toho, co je nezbytné za účelem ochrany veřejného pořádku, veřejné bezpečnosti a zabezpečení.

93. Zaprvé ze znění čl. 6 odst. 2 směrnice 2007/23 vyplývá, že svěřuje členským státům široký prostor pro uvážení, pokud jde o opatření, jichž se toto ustanovení týká.

94. Rozsah působnosti tohoto ustanovení je totiž velmi široký, neboť cíle, které členské státy mohou případně sledovat, jsou různé. Opatření mohou spočívat nejen v zákazu, ale i v omezení a mohou se vztahovat jak na držení, tak na používání a prodej určitých pyrotechnických výrobků.

95. Mám za to, že tento výklad je podporován i tím, že bod 10 odůvodnění směrnice 2007/23 zakotvuje příčinnou souvislost mezi na jedné straně skutečností, že používání pyrotechnických výrobků, a zejména zábavní pyrotechniky, podléhá v jednotlivých členských státech značně rozdílným kulturním zvykům a tradicím, a na straně druhé potřebou umožnit členským státům, aby přijímaly vnitrostátní opatření k omezení používání nebo prodeje některých kategorií zábavní pyrotechniky široké veřejnosti z důvodu ochrany veřejného pořádku nebo bezpečnosti.

96. Zadruhé vzhledem k tomu, že dotčená vnitrostátní právní úprava nezakotvuje žádný absolutní zákaz prodeje, ale podmiňuje tento prodej tím, že spotřebitel má mít předem vydané povolení, má tato úprava za cíl omezit prodej určitých výrobků spotřebiteli. Mimoto se toto omezující opatření nevztahuje na veškeré pyrotechnické výrobky, ale pouze na výrobky, které obsahují určitou gramáž nebezpečné složе, kterou je PTS.

40 – Stanovisko generálního advokáta Bobka ve věci Komise v. Německo (C-220/15, EU:C:2016:534, bod 50).

41 – V tomto smyslu viz rozsudek ze dne 23. října 2003, Schönheit a Becker (C-4/02 a C-5/02, EU:C:2003:583, bod 82).

42 – Viz rozsudek ze dne 13. dubna 2010, Bressol a další, (C-73/08, EU:C:2010:181, bod 65 a citovaná judikatura).

97. Zatřetí mám za to, že ve stávajícím kontextu nejsou méně omezující opatření, jako je registrace po koupi výrobků, jež obsahují určitou hmotnost PTS, natolik účinná k tomu, aby ochránila dotčené základní zájmy. I když totiž takový požadavek umožňuje určit množství PTS, které spotřebitel nabyl, neumožňuje jeho omezení, a proto ani účinné potírání porušování základních zájmů, jichž se dovolává belgická vláda.

98. Vzhledem ke všem těmto úvahám mám za to, že belgická právní úprava jednak není technickým předpisem ve smyslu směrnice 98/34 a jednak sice omezuje volný pohyb zábavní pyrotechniky ve smyslu článku 6 směrnice 2007/23, avšak byla přijata z důvodů veřejného pořádku, veřejné bezpečnosti a zabezpečení a nepřekračuje meze toho, co je nezbytné k ochraně těchto zájmů, což přísluší ověřit předkládajícímu soudu.

IV. Závěry

99. S ohledem na všechny výše uvedené úvahy navrhuji, aby Soudní dvůr odpověděl na předběžné otázky položené rechtbank van eerste aanleg te Antwerpen (soud prvního stupně v Antverpách, Belgie) následovně:

„1) Ustanovení článku 20 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2007/23/ES ze dne 23. května 2007 o uvádění pyrotechnických výrobků na trh a čl. 1 odst. 5 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2006/123/ES ze dne 12. prosince 2006 o službách na vnitřním trhu musí být vykládána v tom smyslu, že členské státy mohou stanovit trestní sankce, jsou-li účinné, přiměřené a odrazující a nemají-li vnitrostátní ustanovení za následek obcházení pravidel stanovených v posledně uvedené směrnici, což přísluší ověřit předkládajícímu soudu.

2) Systém duálního povolení pro skladování pyrotechnických výrobků dotčený v původním řízení není neslučitelný s článkem 10 směrnice 2006/123, pokud jsou kritéria upravující výkon diskreční pravomoci příslušných orgánů nediskriminační, přiměřená a objektivní, což přísluší ověřit předkládajícímu soudu.

3) Právní úprava, která podmiňuje prodej pyrotechnických výrobků, jež obsahují více než jeden kilogram pyrotechnické slože, povolením, které musí mít kupující, není technickým předpisem ve smyslu směrnice Evropského parlamentu a Rady 98/34/ES ze dne 22. června 1998 o postupu při poskytování informací v oblasti norem a technických předpisů a předpisů pro služby informační společnosti, ve znění směrnice Evropského parlamentu a Rady 98/48/ES ze dne 20. července 1998. Tato právní úprava sice omezuje volný pohyb zábavní pyrotechniky ve smyslu článku 6 směrnice 2007/23, avšak má za cíl chránit veřejný pořádek, veřejnou bezpečnost a zabezpečení a nepřekračuje meze toho, co je nezbytné k ochraně těchto zájmů, což přísluší ověřit předkládajícímu soudu.“