Sammlung der Rechtsprechung

SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS
YVES BOT
vom 19. April 2018[1]

Rechtssache C-137/17

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

(Vorabentscheidungsersuchen der Rechtbank van eerste aanleg te Antwerpen [Gericht erster Instanz Antwerpen, Belgien])

„Vorlage zur Vorabentscheidung – Richtlinie 2006/123/EG – Richtlinie 2007/23/EG – Richtlinie 2013/29/EU – Inverkehrbringen pyrotechnischer Gegenstände – Niederlassungsfreiheit – Restriktive nationale Maßnahmen – Öffentliche Ordnung – Strafrechtliche Sanktionen – Genehmigungsregelung“

1. Die vorliegende Rechtssache betrifft Strafverfahren gegen Einzelhändler von pyrotechnischen Gegenständen und bietet dem Gerichtshof die Gelegenheit, sich zum Anwendungsbereich der Richtlinien über pyrotechnische Gegenstände, zur Übereinstimmung nationaler Rechtsvorschriften, die den Verkauf von pyrotechnischen Gegenständen mit einem pyrotechnischen Satz[2] von mehr als 1 kg mit dem Unionsrecht beschränken, und zur Übereinstimmung eines Systems der doppelten Genehmigung für die Lagerung von pyrotechnischen Gegenständen mit der Richtlinie 2006/123/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 12. Dezember 2006 über Dienstleistungen im Binnenmarkt[3] zu äußern.

I. Rechtlicher Rahmen

A. Unionsrecht

1. Dienstleistungsrichtlinie

2. Art. 1 Abs. 5 der Dienstleistungsrichtlinie bestimmt:

„Diese Richtlinie berührt nicht das Strafrecht der Mitgliedstaaten. Die Mitgliedstaaten dürfen jedoch nicht unter Umgehung der Vorschriften dieser Richtlinie die Dienstleistungsfreiheit dadurch einschränken, dass sie Strafrechtsbestimmungen anwenden, die die Aufnahme oder Ausübung einer Dienstleistungstätigkeit gezielt regeln oder beeinflussen.“

1 Originalsprache: Französisch.

2 Im Folgenden: PTS.

3 ABl. 2006, L 376, S. 36, im Folgenden: Dienstleistungsrichtlinie.

3. Art. 2 Abs. 1 dieser Richtlinie lautet:

„Diese Richtlinie gilt für Dienstleistungen, die von einem in einem Mitgliedstaat niedergelassenen Dienstleistungserbringer angeboten werden."

4. In Kapitel III („Niederlassungsfreiheit der Dienstleistungserbringer") dieser Richtlinie sieht Art. 9 („Genehmigungsregelungen") Abs. 1 vor:

„Die Mitgliedstaaten dürfen die Aufnahme und die Ausübung einer Dienstleistungstätigkeit nur dann Genehmigungsregelungen unterwerfen, wenn folgende Voraussetzungen erfüllt sind:

a) [D]ie Genehmigungsregelungen sind für den betreffenden Dienstleistungserbringer nicht diskriminierend;

b) die Genehmigungsregelungen sind durch zwingende Gründe des Allgemeininteresses gerechtfertigt;

c) das angestrebte Ziel kann nicht durch ein milderes Mittel erreicht werden, insbesondere weil eine nachträgliche Kontrolle zu spät erfolgen würde, um wirksam zu sein."

5. Art. 10 der Dienstleistungsrichtlinie bestimmt:

„(1) Die Genehmigungsregelungen müssen auf Kriterien beruhen, die eine willkürliche Ausübung des Ermessens der zuständigen Behörden verhindern.

(2) Die in Absatz 1 genannten Kriterien müssen

a) nicht diskriminierend sein;

b) durch einen zwingenden Grund des Allgemeininteresses gerechtfertigt sein;

c) in Bezug auf diesen Grund des Allgemeininteresses verhältnismäßig sein;

d) klar und unzweideutig sein;

e) objektiv sein;

f) im Voraus bekannt gemacht werden;

g) transparent und zugänglich sein.

…

(7) Dieser Artikel stellt die Verteilung der lokalen oder regionalen Zuständigkeiten der mitgliedstaatlichen Behörden, die solche Genehmigungen erteilen, nicht in Frage."

2. Richtlinie 2007/23/EG

6. Der vierte Erwägungsgrund der Richtlinie 2007/23/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Mai 2007 über das Inverkehrbringen pyrotechnischer Gegenstände [4] lautet:

„In der Richtlinie 96/82/EG des Rates vom 9. Dezember 1996 zur Beherrschung der Gefahren bei schweren Unfällen mit gefährlichen Stoffen[[5]] werden Sicherheitsanforderungen für Betriebe festgelegt, in denen Explosivstoffe einschließlich pyrotechnischer Stoffe vorhanden sind."

7. In Art. 1 dieser Richtlinie heißt es:

„(1) In dieser Richtlinie werden Vorschriften festgelegt, die den freien Verkehr pyrotechnischer Gegenstände im Binnenmarkt sicherstellen und gleichzeitig ein hohes Niveau an Schutz für die menschliche Gesundheit, die öffentliche Sicherheit und den Schutz und die Sicherheit der Verbraucher gewährleisten und die einschlägigen Aspekte im Zusammenhang mit dem Umweltschutz berücksichtigen sollen.

(2) In dieser Richtlinie werden die grundlegenden Sicherheitsanforderungen festgelegt, die für das Inverkehrbringen pyrotechnischer Gegenstände erfüllt werden müssen.

…"

8. Art. 2 dieser Richtlinie sieht vor:

„Für die Zwecke dieser Richtlinie gelten folgende Begriffsbestimmungen:

1. ‚pyrotechnischer Gegenstand': jeder Gegenstand, der explosionsgefährliche Stoffe oder Stoffgemische enthält, mit denen aufgrund selbständiger, unter Freiwerden von Wärme ablaufender chemischer Reaktionen Wärme, Licht, Schall, Gas oder Rauch oder eine Kombination dieser Wirkungen erzeugt werden soll;

…

3. ‚Feuerwerkskörper': pyrotechnische Gegenstände für Unterhaltungszwecke;

…

8. ‚Vertriebshändler': jede natürliche oder juristische Person in der Lieferkette, die im Rahmen ihrer Geschäftstätigkeit einen pyrotechnischen Gegenstand auf dem Markt bereitstellt;

…"

9. Art. 6 der Richtlinie 2007/23 bestimmt:

„(1) Die Mitgliedstaaten dürfen das Inverkehrbringen pyrotechnischer Gegenstände, die den Anforderungen dieser Richtlinie genügen, nicht verbieten, beschränken oder behindern.

4 ABl. 2007, L 154, S. 1.

5 ABl. 1997, L 10, S. 13.

(2) Die Bestimmungen dieser Richtlinie hindern einen Mitgliedstaat nicht daran, aus Gründen der öffentlichen Ordnung, der öffentlichen Sicherheit oder des Umweltschutzes Maßnahmen zum Verbot oder zur Beschränkung des Besitzes, der Verwendung und/oder des Verkaufs von Feuerwerkskörpern der Kategorien 2 und 3, von pyrotechnischen Gegenständen für Bühne und Theater und anderen pyrotechnischen Gegenständen an die breite Öffentlichkeit zu ergreifen.

…“

10. Art. 20 Abs. 1 dieser Richtlinie lautet:

„Die Mitgliedstaaten legen Regelungen für Sanktionen fest, die bei Verstößen gegen die nach Maßgabe dieser Richtlinie erlassenen nationalen Rechtsvorschriften verhängt werden, und sorgen für deren Anwendung. Die vorgesehenen Sanktionen müssen wirksam, verhältnismäßig und abschreckend sein.“

3. Richtlinie 2013/29/EU

11. Art. 45 der Richtlinie 2013/29/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 12. Juni 2013 zur Harmonisierung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Bereitstellung pyrotechnischer Gegenstände auf dem Markt [6] lautet:

„Die Mitgliedstaaten legen Regelungen für Sanktionen fest, die bei Verstößen gegen die nach Maßgabe dieser Richtlinie erlassenen nationalen Rechtsvorschriften durch Wirtschaftsakteure verhängt werden, und treffen die zu deren Durchsetzung erforderlichen Maßnahmen. Diese Regelungen können bei schweren Verstößen strafrechtliche Sanktionen vorsehen.

Die vorgesehenen Sanktionen müssen wirksam, verhältnismäßig und abschreckend sein.“

B. Belgisches Recht

12. Art. 5 der Wet betreffende ontplofbare en voor de deflagratie vatbare stoffen en mengsels en de daarmede geladen tuigen (Gesetz über explosions- und zündfähige Stoffe und Gemische und damit geladene Geräte) vom 28. Mai 1956 [7] sieht vor:

„Verstöße gegen die nach Art. 1 erlassenen Bestimmungen werden mit Freiheitsstrafe von 15 Tagen bis zu zwei Jahren und Geldstrafe von 100 Franken bis zu 1 000 Franken oder mit nur einer dieser Strafen bestraft.“

13. Art. 200 des Koninklijk besluit houdende algemeen reglement betreffende het fabriceren, opslaan, onder zich houden, verkopen, vervoeren en gebruiken van springstoffen (Königlicher Erlass zur Einführung einer allgemeinen Regelung über die Herstellung, die Lagerung, den Besitz, den Vertrieb, die Beförderung und den Gebrauch von Sprengstoffen) vom 23. September 1958 [8] bestimmt:

„In Mengen, die über diejenigen hinausgehen, die jedermann gemäß Art. 265 besitzen darf, dürfen Sprengstoffe nur in ordnungsgemäß genehmigten Magazinen oder Lagern aufbewahrt werden.“

6 ABl. 2013, L 178, S. 27.

7 *Belgisch Staatsblad*, 9. Juni 1956, S. 3990.

8 *Belgisch Staatsblad*, 22. Dezember 1958, S. 9075 (im Folgenden: KBS).

14. Art. 257 dieses Erlasses sieht vor:

„In Mengen, die über die in Art. 265 genannten hinausgehen, die jedermann besitzen darf, dürfen Sprengstoffe nur unter folgenden Bedingungen verkauft werden:

1° Der Käufer ist im Besitz einer Transportgenehmigung nach Art. 72;

2° der Käufer ist im Besitz einer Genehmigung für die Lagerung oder den Besitz dieser Produkte;

3° der Käufer weist nach, dass er im Sprengstoffsektor als Hersteller, Händler oder Verwender von Sprengstoffen beruflich tätig ist.

Die in Nr. 2 genannte Bedingung gilt nur, wenn die gekauften Waren zur vorübergehenden Lagerung oder zum vorübergehenden Besitz im belgischen Hoheitsgebiet bestimmt sind.

Der Verkäufer überprüft und archiviert alle vom Käufer zum Nachweis dessen vorgelegten Unterlagen, dass die in Abs. 1 genannten Verpflichtungen erfüllt sind. Diese Unterlagen sind mindestens drei Jahre lang in den Räumlichkeiten, in denen die Verkäufe stattfinden, zur Verfügung der Bediensteten der Algemene Directie Kwaliteit en Veiligheiddes des FOD Economie, K.M.O., Middenstand en Energie [(Generaldirektion Qualität und Sicherheit des Föderalen Öffentlichen Dienstes Wirtschaft, KMB, Mittelstand und Energie)] und der Polizei- und Justizbehörden zu halten.“

15. Art. 260 KBS lautet:

„Die Einzelhändler müssen stets im Besitz einer Lagergenehmigung sein; sie dürfen keine anderen als die in Art. 261 genannten Sprengstoffe, und sei es in noch so geringen Mengen, besitzen oder verkaufen.

Die Einrichtung und Haltung ihrer Lager muss Art. 251 entsprechen.“

16. Art. 261 KBS lautet:

„Art und Menge der Sprengstoffe, die von Einzelhändlern aufbewahrt werden dürfen, werden in jedem Einzelfall nach Maßgabe des Grades an Sicherheit festgelegt, den jedes Lager aufweist.

Diese Erzeugnisse dürfen nicht in über die folgenden Mengen hinausgehenden Mengen aufbewahrt werden:

…

2° Vergnügungs- und Signalfeuerwerkskörper mit einem [PTS] von 50 kg;

…“

17. Art. 265 dieses Erlasses bestimmt:

„Keiner Genehmigung bedarf der Besitz

…

7° einer Menge Vergnügungs- und Signalfeuerwerkskörper mit einem [PTS] von 1 kg.“

18. Art. 300 Abs. 1 KBS lautet:

„Verstöße gegen die Bestimmungen des vorliegenden Erlasses mit Ausnahme von Art. 295, gegen die hierzu ergangenen Durchführungserlasse und gegen die Bestimmungen der Genehmigungserlasse werden mit den durch das Gesetz vom 28. Mai 1956 angedrohten Strafen bestraft."

II. Ausgangsverfahren und Vorlagefragen

19. Im Ausgangsverfahren werden die Van Gennip BVBA, die Original BVBA sowie Antonius ten Velde und Antonius van der Schoot strafrechtlich verfolgt.

20. Original ist ein Unternehmen mit Sitz in der im Grenzgebiet zu den Niederlanden gelegenen Stadt Olen (Belgien), das im Import, Großhandel und Vertrieb von Feuerwerkskörpern tätig ist. Hierfür verfügt sie in Baerle-Hertog (Belgien), einer Gemeinde, die zum Teil in der Provinz Nord-Brabant (Niederlande) liegt und von der Gemeinde Baarle-Nassau (Niederlande) umschlossen wird, u. a. über zwei Verkaufsstellen, die von Van Gennip betrieben werden, die ihren Sitz in Baerle-Duc (Belgien) hat. Herr ten Velde und Herr van der Schoot, zwei niederländische Staatsangehörige, betreiben die genannten Verkaufsstellen, und zwar jeweils die Geschäftslokale Zena-Tabak-O-Tiek und Zena-De Bunker.

21. Den vier Angeklagten des Ausgangsverfahrens wird im Wesentlichen vorgeworfen, als Einzelhändler pyrotechnischer Gegenstände Feuerwerkskörper gelagert zu haben, deren PTS das in den ihnen von den belgischen Behörden erteilten Genehmigungen genannte Höchstgewicht überschritten habe, Feuerwerkskörper in nicht genehmigten Lagern gelagert zu haben und an eine Einzelperson verkauft zu haben, die nicht über eine ordnungsgemäße Genehmigung für eine Menge Feuerwerkskörper mit einem PTS von mehr als 1 kg verfügt habe.

22. Aus der Vorlageentscheidung geht hervor, dass Herr ten Velde und Herr van der Schoot geltend gemacht haben, die im belgischen Recht vorgesehenen Straftatbestände liefen Art. 45 der Richtlinie 2013/29 zuwider, wonach strafrechtliche Sanktionen schweren Verstößen vorbehalten seien; keine der ihnen vorgeworfenen Handlungen stelle aber einen derartigen Verstoß dar.

23. Der Vorlageentscheidung zufolge streiten die Angeklagten und das Openbaar ministerie (Staatsanwaltschaft, Belgien) über die Frage, ob das Erfordernis, sowohl über eine föderale Explosivstoffgenehmigung als auch über eine regionale Umweltgenehmigung zu verfügen, mit den Richtlinien 2007/23 und 2013/29 sowie mit der Dienstleistungsrichtlinie vereinbar ist. Insbesondere machen einige Angeklagte geltend, da die belgischen Rechtsvorschriften dem Unionsrecht zuwiderliefen, könnten einige der ihnen vorgeworfenen Handlungen nicht als unerlaubt angesehen werden.

24. Die Auslegung des Unionsrechts könne sich auf die Strafbarkeit der den Angeklagten vorgeworfenen Handlungen auswirken.

25. Unter diesen Umständen hat die Rechtbank van eerste aanleg te Antwerpen (Gericht erster Instanz Antwerpen, Belgien) das Verfahren ausgesetzt und dem Gerichtshof folgende Fragen zur Vorabentscheidung vorgelegt:

1. Sind als „schwere Verstöße“ im Sinne von Art. 45 der Richtlinie 2013/29 folgende Verstöße gegen die belgischen Vorschriften über pyrotechnische Artikel einzustufen:

   a) das Verkaufen von pyrotechnischen Artikeln im Ausmaß von 2,666 kg PTS, das einen Verstoß gegen Art. 265 Nr. 7 und Art. 257 KBS darstellt, der den Verkauf von pyrotechnischen Artikeln in einer 1 kg PTS übersteigenden Menge verbietet, wenn der Verbraucher nicht über eine persönlich erteilte verwaltungsrechtliche Genehmigung verfügt, eine größere Menge an pyrotechnischen Artikeln zu besitzen;

   b) das Überschreiten der festgelegten Aufbewahrungsgrenzen und das Nichtbeachten der in einer föderalen Feuerwerkskörpergenehmigung vorgesehenen Aufbewahrungsorte, obwohl bereits eine regionale Umweltgenehmigung für die Lagerung der tatsächlich betroffenen größeren Mengen an den betreffenden Orten erteilt worden war;

   c) das sehr vorübergehende Lagern sehr geringer Mengen pyrotechnischer Artikel an verschiedenen nicht speziell für die Lagerung genehmigten Orten auf dem Gelände eines Einzelhandelsunternehmens für pyrotechnische Artikel, das sowohl über eine föderale Feuerwerkskörpergenehmigung als auch eine regionale Umweltgenehmigung verfügt?

2. Steht der Grundsatz des freien Verkehrs von pyrotechnischen Artikeln im Sinne von Art. 6 Abs. 1 der Richtlinie 2007/23 (jetzt Art. 4 Abs. 1 der Richtlinie 2013/29), gegebenenfalls in Verbindung mit Art. 10 der Dienstleistungsrichtlinie, einer nationalen Regelung entgegen, die Aufbewahrungsorte für richtlinienkonforme pyrotechnische Artikel im Zusammenhang mit dem Einzelhandel dem doppelten Erfordernis unterwirft, über einerseits eine im Rahmen der Vorschriften über die Herstellung, die Lagerung, den Besitz, den Vertrieb, die Beförderung und den Gebrauch von Sprengstoffen erteilte Genehmigung und andererseits eine im Rahmen der Vorschriften über umweltschutzrechtliche Genehmigungen für störende Einrichtungen erteilte Genehmigung zu verfügen, obwohl beide Genehmigungssysteme im Wesentlichen dieselbe Absicht verfolgen (die vorbeugende Beurteilung von Sicherheitsrisiken) und eines dieser beiden Genehmigungssysteme (im vorliegenden Fall dasjenige in Bezug auf Sprengstoffe) eine (sehr) niedrige Höchstgrenze für die Lagerung von Festfeuerwerkskörpern (im Ausmaß von 50 kg PTS, d. h. des aktiven Stoffes) vorsieht?

3. Steht der Grundsatz des freien Verkehrs von pyrotechnischen Artikeln im Sinne von Art. 4 Abs. 1 der Richtlinie 2013/29 und Art. 6 Abs. 1 der Richtlinie 2007/23 (gegebenenfalls in Verbindung mit den Art. 34, 35 und 36 AEUV) in Verbindung mit dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz einer nationalen Regelung entgegen, die den Besitz oder Gebrauch von Festfeuerwerkskörpern durch Verbraucher und den Verkauf von Festfeuerwerkskörpern an diese verbietet (Feuerwerkskörper der Kategorien 2 und 3 im Sinne der Richtlinie 2007/23), die mehr als 1 kg PTS enthalten?

III. Würdigung

A. Die erste Vorlagefrage

26. Mit seiner ersten Frage möchte das vorlegende Gericht wissen, ob die Rechtsverstöße, derentwegen die Angeklagten des Ausgangsverfahrens verfolgt werden, schwere Verstöße im Sinne von Art. 45 der Richtlinie 2013/29 darstellen.

27. Wie einige Verfahrensbeteiligte in der Sitzung betont haben, haben die den Angeklagten des Ausgangsverfahrens vorgeworfenen Handlungen zwischen dem 22. November 2010 und dem 27. Januar 2013 und somit vor dem Erlass und dem Inkrafttreten der Richtlinie 2013/29[9] stattgefunden.

28. Anders als Art. 45 der Richtlinie 2013/29 sieht Art. 20 der Richtlinie 2007/23 nicht vor, dass die Mitgliedstaaten bei schweren Verstößen strafrechtliche Sanktionen vorsehen können, sondern besagt nur, dass sie Regelungen für Sanktionen, die bei Verstößen gegen die nach Maßgabe dieser Richtlinie erlassenen nationalen Rechtsvorschriften verhängt werden, festlegen und für deren Anwendung sorgen und dass die vorgesehenen Sanktionen wirksam, verhältnismäßig und abschreckend sein müssen.

29. Unter diesen Umständen bin ich der Ansicht, dass zur Auslegung des Begriffs „schwere Verstöße", der nur in der Richtlinie 2013/29 vorkommt, kein Anlass besteht, da diese Richtlinie im Ausgangsverfahren zeitlich nicht anwendbar ist.

30. Sollte geltend gemacht werden, dass Art. 45 der Richtlinie 2013/29 die günstigere Bestimmung sei, die rückwirkend angewandt werden müsse, weil sie im Gegensatz zu Art. 20 der Richtlinie 2007/23 den Mitgliedstaaten nur bei schweren Verstößen erlaube, strafrechtliche Sanktionen vorzusehen, wäre diesem Vorbringen meines Erachtens nicht zu folgen.

31. Zunächst ist zu beachten, dass nach beiden Bestimmungen die Mitgliedstaaten nicht nur verpflichtet sind, für Verstöße gegen die nach Maßgabe der Richtlinien 2007/23 und 2013/29 erlassenen nationalen Rechtsvorschriften Sanktionen vorzusehen, sondern dass diese Sanktionen auch wirksam, verhältnismäßig und abschreckend sein müssen[10].

32. Diese Verpflichtung der Mitgliedstaaten ergibt sich aus den Besonderheiten im Zusammenhang mit der Durchführung und dem Vollzug des Unionsrechts. Beides obliegt zum großen Teil den Mitgliedstaaten[11], und um die Wirksamkeit der Regelung über pyrotechnische Gegenstände zu gewährleiten, muss diese mit einer Sanktionsregelung bewehrt sein, die von den Mitgliedstaaten zu erlassen ist[12].

33. Somit handelt es sich bei Art. 20 der Richtlinie 2007/23 oder Art. 45 der Richtlinie 2013/29 um klassische Bestimmungen[13] des Unionrechts, sind sie doch nichts anderes als der Reflex der besonderen Natur der Durchführung und des Vollzugs des Unionsrechts[14].

9 Hierzu weise ich darauf hin, dass die Richtlinie 2013/29 am 12. Juni 2013 erlassen wurde, dass sie nach ihrem Art. 49 am Tag nach ihrer Veröffentlichung im *Amtsblatt der Europäischen Union* in Kraft trat und dass mit ihrem Art. 48 die Richtlinie 2007/23 mit Wirkung vom 1. Juli 2015 aufgehoben wurde.

10 Zur Wirksamkeit, Verhältnismäßigkeit und Abschreckungswirkung der Sanktionen, die die Mitgliedstaaten gemäß dem Unionsrecht erlassen müssen, vgl. 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, Brüssel, 2009, S. 205 bis 223.

11 Vgl. hierzu die der Schlussakte des Vertrags von Amsterdam beigefügte Erklärung Nr. 43, wonach „die administrative Durchführung der [Unions]rechtsakte grundsätzlich Sache der Mitgliedstaaten gemäß ihren verfassungsrechtlichen Vorschriften bleibt" (ABl. 1997, C 340, S. 140). Wie Jean-Paul Jacqué hervorgehoben hat, kommt „[d]er Durchführung des [Unions]rechts durch die Mitgliedstaaten … entscheidende Bedeutung zu. Denn die [Union] verfügt nicht über die nötigen Befugnisse zur unmittelbaren Durchführung des [Unions]rechts in den Mitgliedstaaten" (Jacqué, J.-P., *Droit institutionnel de l'Union européenne*, 5. Aufl., Dalloz, Paris, 2009, S. 601).

12 Nach Catherine Hagueneau-Moizard hängt „[d]ie tatsächliche Wirkung des [Union]srechts … von seiner Anwendung durch die Staaten ab" (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, Brüssel, 2009, S. 205 bis 223 [207]). Diese Verpflichtung der Mitgliedstaaten wird zudem durch den Grundsatz der loyalen Zusammenarbeit verstärkt, denn dieser verlangt von ihnen, alle geeigneten Maßnahmen zu treffen, um die Geltung und die Wirksamkeit des Unionsrechts zu gewährleisten (vgl. Urteil vom 21. September 1989, Kommission/Griechenland, 68/88, EU:C:1989:339, Rn. 23 und 24).

13 Vgl. z. B. Art. 15 der Richtlinie 2000/43/EG des Rates vom 29. Juni 2000 zur Anwendung des Gleichbehandlungsgrundsatzes ohne Unterschied der Rasse oder der ethnischen Herkunft (ABl. 2000, L 180, S. 22).

14 Eine Richtlinienbestimmung, wonach die Sanktionen wirksam, verhältnismäßig und abschreckend sein müssen, wird so von Catherine Hagueneau-Moizard als „Standardbestimmung" bezeichnet (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, Brüssel, 2009, S. 205 bis 223 [210]).

34. Die von den Angeklagten des Ausgangsverfahrens vorgeschlagene Auslegung der genannten Bestimmungen gibt diesen aber eine Tragweite, die ihnen nicht zukommt.

35. Es ist nämlich festzustellen, dass diese Bestimmungen weder die Straftatbestände noch die dafür vorgesehenen Sanktionen festlegen [15], sondern lediglich besagen, dass die Mitgliedstaaten Sanktionen vorsehen müssen.

36. In dieser Hinsicht ist hervorzuheben, dass die Richtlinien 2007/23 und 2013/29 auf Art. 95 EG (jetzt Art. 114 AEUV) bzw. auf Art. 114 AEUV und nicht auf Art. 83 AEUV gestützt sind. Somit stellen sie im Gegensatz zu den auf die letztgenannte Bestimmung gestützten Rechtsakten Regeln auf, die den freien Verkehr von pyrotechnischen Gegenständen sicherstellen sollen, nicht aber Regeln, mit denen Mindestvorschriften für strafrechtliche Sanktionen für bestimmte Handlungen oder Verhaltensweisen erlassen werden sollen [16].

37. Da ferner Art. 20 der Richtlinie 2007/23 nicht näher festlegt, welche Art von Sanktionen die Mitgliedstaaten erlassen können, erlaubt ihnen der Wortlaut dieser Bestimmung unzweifelhaft, die Art der Sanktionen zu bestimmen und folglich strafrechtliche Sanktionen für Verstöße gegen die nach Maßgabe der Richtlinie 2007/23 erlassenen nationalen Bestimmungen vorzusehen [17].

38. Diese Auslegung wird meines Erachtens auch nicht dadurch in Frage gestellt, dass der Gesetzgeber bei der Abfassung von Art. 45 der Richtlinie 2013/29 einen anderen Wortlaut gewählt hat, denn dieser Wortlaut kann keine Beschränkung des Beurteilungsspielraums der Mitgliedstaaten hinsichtlich der Art der nach Art. 20 der Richtlinie 2007/23 erlassenen Sanktionen bewirken [18].

39. Allerdings ist darauf hinzuweisen, dass der Umstand, dass ein einzelstaatliches Gericht eine Vorlagefrage ihrer Form nach unter Bezugnahme auf bestimmte Vorschriften des Unionsrechts formuliert hat, den Gerichtshof nicht daran, diesem Gericht unabhängig davon, worauf es in seinen Fragen Bezug genommen hat, alle Auslegungshinweise zu geben, die ihm bei der Entscheidung des bei ihm anhängigen Rechtsstreits von Nutzen sein können. Der Gerichtshof hat insoweit aus dem gesamten vom einzelstaatlichen Gericht vorgelegten Material, insbesondere der Begründung der Vorlageentscheidung, diejenigen Elemente des Unionsrechts herauszuarbeiten, die unter Berücksichtigung des Gegenstands des Rechtsstreits einer Auslegung bedürfen [19].

15 Der Begriff „Sanktion“ wird hier sehr weit in dem Sinne verstanden, dass er Sanktionen jeder Art umfasst.

16 Vgl. insbesondere die Richtlinie 2014/57/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. April 2014 über strafrechtliche Sanktionen bei Marktmanipulation (ABl. 2014, L 173, S. 179), die nach ihrem Art. 1 Abs. 1 „Mindestvorschriften für strafrechtliche Sanktionen bei Insider-Geschäften, unrechtmäßiger Offenlegung von Insiderinformationen und Marktmanipulation [enthält], um die Integrität der Finanzmärkte in der Union sicherzustellen und den Anlegerschutz und das Vertrauen der Anleger in diese Märkte zu stärken“.

17 Vgl. entsprechend Urteil vom 10. Juli 2008, Feryn (C-54/07, EU:C:2008:397, Rn. 37).

18 In dieser Hinsicht ist bemerkenswert, dass die Möglichkeit für die Mitgliedstaaten, strafrechtliche Sanktionen für schwere Verstöße zu erlassen, ausdrücklich erstmals in Art. 41 der Verordnung (EG) Nr. 765/2008 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 9. Juli 2008 über die Vorschriften für die Akkreditierung und Marktüberwachung im Zusammenhang mit der Vermarktung von Produkten und zur Aufhebung der Verordnung (EWG) Nr. 339/93 des Rates (ABl. 2008, L 218, S. 30) vorgesehen wurde und dass seitdem sehr zahlreiche der „neuen Konzeption auf dem Gebiet der technischen Harmonisierung und der Normung“ entsprechende Richtlinien Bestimmungen enthalten, deren Wortlaut dem von Art. 45 der Richtlinie 2013/29 entspricht, etwa Art. 42 der Richtlinie 2014/31/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Februar 2014 zur Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten betreffend die Bereitstellung nichtselbsttätiger Waagen auf dem Markt und zur Aufhebung der Verordnung (EWG) des Rates (ABl. 2014, L 96, S. 107), Art. 46 der Richtlinie 2014/53/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. April 2014 über die Harmonisierung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Bereitstellung von Funkanlagen auf dem Markt und zur Aufhebung der Richtlinie 1999/5/EG (ABl. 2014, L 153, S. 62) oder Art. 47 der Richtlinie 2014/68/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. Mai 2014 zur Harmonisierung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Bereitstellung von Druckgeräten auf dem Markt (ABl. 2014, L 189, S. 164).

19 Vgl. meine Schlussanträge in der Rechtssache Essent Energie Productie (C-91/13, EU:C:2014:312, Nr. 35).

40. Hierzu ist erstens festzustellen, dass sich die Sachverhalte, derentwegen die Angeklagten des Ausgangsverfahrens verfolgt werden, zwischen dem 22. November 2010 und dem 27. Januar 2013 zugetragen haben und deshalb zeitlich unter die Richtlinie 2007/23 fallen. Um dem vorlegenden Gericht eine sachdienliche Antwort zu geben, ist folglich die Vorlagefrage meines Erachtens dahin umzuformulieren, ob es Art. 20 dieser Richtlinie den Mitgliedstaaten erlaubt, strafrechtliche Sanktionen zu verhängen.

41. Wie ich nun aber in Nr. 37 der vorliegenden Schlussanträge dargelegt habe, ist diese Frage unbestreitbar zu bejahen. Es ist jedoch Sache des vorlegenden Gerichts, zu prüfen, ob die vorgesehenen Sanktionen wirksam, verhältnismäßig und abschreckend sind.

42. Wie zweitens aus der zweiten Vorlagefrage hervorgeht, schließt es das vorlegende Gericht nicht aus, dass das belgische System der doppelten Genehmigung der Lagerung von pyrotechnischen Gegenständen im Hinblick auf ihren Verkauf unter die Dienstleistungsrichtlinie fällt. Zudem sind zwei der in der ersten Vorlagefrage genannten Verstöße solche gegen die nach dem System der doppelten Genehmigung erteilten Genehmigungen. Folglich ist zu bestimmen, ob die Mitgliedstaaten strafrechtliche Sanktionen im Fall von Verstößen gegen die nationalen Rechtsvorschriften über die Aufnahme und die Ausübung einer Dienstleistungstätigkeit vorsehen dürfen.

43. Da aber die Dienstleistungsrichtlinie nach ihrem Art. 1 Abs. 5 das Strafrecht der Mitgliedstaaten nicht berührt, sofern die Strafrechtsbestimmungen keine Umgehung der Vorschriften dieser Richtlinie bewirken, ist diese Frage zu bejahen.

44. Aufgrund dieser Erwägungen bin ich der Ansicht, dass die erste Vorlagefrage wie folgt zu beantworten ist: Ohne dass bestimmt zu werden braucht, ob es sich bei den in Rede stehenden Verstößen um schwere Verstöße handelt, sind Art. 20 der Richtlinie 2007/23 und Art. 1 Abs. 5 der Dienstleistungsrichtlinie dahin auszulegen, dass die Mitgliedstaaten strafrechtliche Sanktionen vorsehen dürfen, sofern, was die Richtlinie 2007/23 angeht, diese Sanktionen wirksam, verhältnismäßig und abschreckend sind und sofern, was die Dienstleistungsrichtlinie angeht, die nationalen Rechtsvorschriften keine Umgehung der Bestimmungen dieser Richtlinie bewirken, was zu prüfen Sache des vorlegenden Gerichts ist.

B. Die zweite Vorlagefrage

45. Mit seiner zweiten Frage möchte das vorlegende Gericht wissen, ob der in Art. 6 Abs. 1 der Richtlinie 2007/23 aufgestellte Grundsatz des freien Verkehrs von pyrotechnischen Gegenständen, gegebenenfalls in Verbindung mit Art. 10 der Dienstleistungsrichtlinie, einer nationalen Regelung entgegensteht, wonach für Aufbewahrungsorte für der Richtlinie 2007/23 entsprechende pyrotechnische Gegenstände im Zusammenhang mit dem Einzelhandel eine doppelte Genehmigung vorliegen muss, nämlich zum einen nach den Bestimmungen über die Herstellung, die Lagerung, den Besitz, den Vertrieb, die Beförderung und den Gebrauch von Sprengstoffen erteilte Genehmigung und zum anderen eine nach den Bestimmungen über umweltschutzrechtliche Genehmigungen für störende Einrichtungen erteilte Genehmigung, wobei beide Genehmigungssysteme dasselbe Ziel verfolgen, und zwar die vorbeugende Beurteilung von Sicherheitsrisiken, und eines dieser beiden Genehmigungssysteme eine niedrige Höchstgrenze für die Lagerung von Feuerwerkskörpern vorsieht.

46. Das vorlegende Gericht nennt zwar die Richtlinie 2007/23 und die Dienstleistungsrichtlinie, doch fallen meiner Ansicht nach die nationalen Rechtsvorschriften nicht in den Anwendungsbereich Ersterer.

47. Die Richtlinie 2007/23 regelt nämlich den Umgang mit pyrotechnischen Gegenständen vor ihrem Inverkehrbringen und deren Inverkehrbringen. Die Lagerung regelt sie dagegen, soweit diese sich unmittelbar auf die Eigenschaften und die Sicherheit dieser Gegenstände auswirkt. So ergibt sich insbesondere aus dem vierten Erwägungsgrund [20] und aus Art. 14 Abs. 1 und 2 der Richtlinie 2007/23, dass die Lagerung nur insoweit unter diese Richtlinie fällt, als die Lagerungsbedingungen die Konformität des pyrotechnischen Gegenstands mit den in der Richtlinie aufgestellten grundlegenden Sicherheitsanforderungen nicht beeinträchtigen dürfen.

48. Die nationalen Rechtsvorschriften betreffen aber die Lagerung von pyrotechnischen Gegenständen, die den Anforderungen der Richtlinie 2007/23 entsprechen und zum Einzelhandelsverkauf bestimmt sind.

49. Des Weiteren bezieht sich zwar das in Nr. 23 der vorliegenden Schlussanträge genannte System der doppelten Genehmigung formal auf die Lagerung von pyrotechnischen Gegenständen und nicht auf die Aufnahme oder die Ausübung der Tätigkeit des Einzelhandels mit diesen Gegenständen, die eine „Dienstleistungstätigkeit“ im Sinne der Dienstleistungsrichtlinie darstellt [21], jedoch ist die Lagerung von zum Verkauf bestimmten pyrotechnischen Gegenständen eine unerlässliche Voraussetzung für diese Einzelhandelstätigkeit.

50. Zum einen ergibt sich nämlich aus den dem Gerichtshof vorgelegten Akten, dass die fraglichen Bestimmungen des KBS „Einzelhändler“ und somit die Lagerung im Hinblick auf den Verkauf betreffen. Zum anderen wirkt sich eine Genehmigungspflicht, die an die Menge der pyrotechnischen Gegenstände anknüpft, die im Rahmen einer Einzelhandelstätigkeit gelagert werden dürfen, unbestreitbar sowohl auf die Aufnahme als auch auf die Ausübung dieser Tätigkeit aus. Damit kann das Fehlen einer Lagerungsgenehmigung oder die Erteilung einer Genehmigung nur für eine sehr geringe Menge faktisch die Aufnahme oder die Ausübung dieser Tätigkeit beschränken.

51. Folglich ist die zweite Vorlagefrage meines Erachtens anhand der Dienstleistungsrichtlinie, insbesondere ihres Art. 10 [22], zu beantworten.

52. Ich weise auch darauf hin, dass die Reichweite der Frage des vorlegenden Gerichts letztlich begrenzt ist, betrifft sie doch die Vereinbarkeit des belgischen Systems der doppelten Genehmigung und nicht die der regionalen und föderalen Systeme mit dem Unionsrecht.

53. In dieser Hinsicht beruht das Vorbringen der Angeklagten des Ausgangsverfahrens, die beiden Regelungen verfolgten dasselbe Ziel, auf einer falschen Prämisse.

54. Wie nämlich aus den Erläuterungen der belgischen Regierung in der Sitzung hervorgeht, benötigen die Angeklagten des Ausgangsverfahrens für die Lagerung pyrotechnischer Gegenstände zwei Genehmigungen. Zum einen ist es Sache der lokalen Behörden, die für den Umweltschutz zuständig sind, eine Umweltgenehmigung zu erteilen, mit der die Lagerung einer bestimmten Menge pyrotechnischer Gegenstände mit einem bestimmten PTS erlaubt wird. Zum anderen ist es Sache der für die Gesundheit und die Sicherheit der Bevölkerung zuständigen föderalen Behörden, eine Genehmigung für die Lagerung einer bestimmten Menge pyrotechnischer Gegenstände mit einem bestimmten PTS zu erteilen.

20 Noch ausdrücklicher heißt es im siebten Erwägungsgrund der Richtlinie 2013/29: „Die Sicherheit bei der Lagerung fällt unter die Richtlinie 96/82 …, mit der die Sicherheitsanforderungen für Betriebe festgelegt werden, in denen Explosivstoffe einschließlich pyrotechnischer Stoffe vorhanden sind.“

21 Urteil vom 30. Januar 2018, X und Visser (C-360/15 und C-31/16, EU:C:2018:44, Rn. 84 bis 97).

22 Die in Rede stehenden nationalen Rechtsvorschriften, wonach die Lagerung genehmigungspflichtig ist, fallen unter diese Bestimmung und stellen keine Anforderung im Sinne des neunten Erwägungsgrundes der Dienstleistungsrichtlinie dar (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 30. Januar 2018, X und Visser, C-360/15 und C-31/16, EU:C:2018:44, Rn. 113 bis 123). Sollte ferner geltend gemacht werden, dass keines der Merkmale des Ausgangsverfahrens über die Grenzen eines einzigen Mitgliedstaats hinausweist, würde ein solcher Befund nach der Rechtsprechung des Gerichtshofs die Anwendbarkeit von Kapitel III der Dienstleistungsrichtlinie nicht in Frage stellen (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 30. Januar 2018, X und Visser, C-360/15 und C-31/16, EU:C:2018:44, Rn. 110).

55. Demnach verfolgen diese Genehmigungsregelungen entgegen dem Vorbringen der Angeklagten des Ausgangsverfahrens unterschiedliche Ziele, und die Erlangung jeder dieser Genehmigungen unterliegt unterschiedlichen Kriterien. Die von diesen Genehmigungen gedeckten Mengen können zwar voneinander abweichen, doch besteht deshalb zwischen diesen Regelungen kein Widerspruch, da die Einhaltung der für die geringere Menge erteilten Genehmigung notwendig die Einhaltung der anderen Genehmigung einschließt.

56. Was die Vereinbarkeit dieses Systems der doppelten Genehmigung mit Art. 10 der Dienstleistungsrichtlinie angeht, müssen nach dessen Abs. 1 die Genehmigungsregelungen „auf Kriterien beruhen, die eine willkürliche Ausübung des Ermessens der zuständigen Behörden verhindern“, während Abs. 2 diese Kriterien benennt.

57. Meines Erachtens genügt das belgische System diesen Kriterien.

58. Erstens sind unter Berücksichtigung der dem Gerichtshof vorliegenden Informationen die Kriterien, auf denen das belgische System beruht, durch einen zwingenden Grund des Allgemeininteresses gerechtfertigt, nämlich den Schutz der öffentlichen Sicherheit und der Umwelt, und sie wurden durch die Veröffentlichung der föderalen und regionalen Rechtsvorschriften im Voraus bekannt gemacht und sind transparent und zugänglich.

59. Zweitens halte ich diese Kriterien für klar und unzweideutig. Wie bereits dargelegt, überschneiden sich die beiden Genehmigungssysteme nicht und zielen auf den Schutz unterschiedlicher öffentlicher Interessen ab, so dass nicht geltend gemacht werden kann, das Tätigwerden der föderalen und der regionalen Behörden stelle diese Beurteilung in Frage. Zudem kann die Erforderlichkeit sowohl einer föderalen als auch einer regionalen Genehmigung als solche keinen Grund für eine Unvereinbarkeit mit der Dienstleistungsrichtlinie darstellen, da der Unionsgesetzgeber in Art. 10 Abs. 7 dieser Richtlinie ausdrücklich vorgesehen hat, dass dieser Artikel „die Verteilung der lokalen oder regionalen Zuständigkeiten der mitgliedstaatlichen Behörden, die solche Genehmigungen ausstellen, nicht in Frage [stellt]“.

60. Drittens lässt sich anhand der dem Gerichtshof vorliegenden Informationen nicht beurteilen, ob diese Kriterien nicht diskriminierend, verhältnismäßig und objektiv sind, was zu prüfen folglich Sache des vorlegenden Gerichts ist.

61. Aufgrund dieser Erwägungen bin ich der Ansicht, dass das belgische System der doppelten Genehmigung für die Lagerung von pyrotechnischen Gegenständen unter dem Vorbehalt nicht unvereinbar mit Art. 10 der Dienstleistungsrichtlinie ist, dass die Kriterien für die Ausübung des Ermessens der zuständigen Behörden nicht diskriminierend, verhältnismäßig und objektiv sind, was zu prüfen Sache des vorlegenden Gerichts ist.

C. Die dritte Vorlagefrage

62. Mit seiner dritten Frage möchte das vorlegende Gericht wissen, ob der Grundsatz des freien Verkehrs von pyrotechnischen Gegenständen, der sich aus den Richtlinien 2013/29 und 2007/23, gegebenenfalls in Verbindung mit den Art. 34, 35 und 36 AEUV, ergibt, in Verbindung mit dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz einer nationalen Regelung entgegensteht, die den Besitz oder die Verwendung von Feuerwerkskörpern mit einem PTS von mehr als 1 kg durch Verbraucher und den Verkauf solcher Feuerwerkskörper an diese verbietet.

63. Als Erstes ist im Verfahren vor dem Gerichtshof geltend gemacht worden, dass die belgischen Rechtsvorschriften eine technische Vorschrift im Sinne der Richtlinie 98/34/EG [23] und wegen fehlender Notifizierung an die Europäische Kommission nicht anwendbar seien [24].

64. In der Sitzung hat die belgische Regierung geltend gemacht, da die nationalen Rechtsvorschriften eine Maßnahme „zum Schutz von Personen, insbesondere der Arbeitnehmer, bei der Verwendung von Erzeugnissen“ im Sinne von Art. 1 der Richtlinie 98/34 seien, sei diese Richtlinie nicht anwendbar.

65. Dieses Vorbringen überzeugt mich nicht.

66. Wie ich darlegen werde, zielen die belgischen Rechtsvorschriften zwar offenkundig darauf ab, die öffentliche Sicherheit und die Sicherheit von Personen zu schützen, sie beziehen sich aber nicht auf die Verwendung, sondern auf den Verkauf der Gegenstände.

67. Die belgische Regierung hat auch geltend gemacht, da nach der früheren Regelung der Verkauf von pyrotechnischen Gegenständen davon abhängig gewesen sei, dass der Käufer für ein Erzeugnis mit einem PTS von 500 g über eine Genehmigung verfüge, stellten die im Ausgangsverfahren in Rede stehenden Rechtsvorschriften eine Lockerung einer früheren Maßnahme dar, die nicht notifiziert zu werden brauche.

68. In dieser Hinsicht hat der Gerichtshof entschieden, dass Änderungen des Entwurfs einer der Kommission bereits gemäß Art. 8 Abs. 1 Unterabs. 1 der Richtlinie 98/34 mitgeteilten technischen Vorschrift, die im Verhältnis zu dem mitgeteilten Entwurf nur eine Lockerung der Bedingungen für die Benutzung des in Rede stehenden Erzeugnisses enthalten und daher die mögliche Auswirkung der technischen Vorschrift auf den Warenaustausch verringern, keine wesentliche Änderung darstellen und daher nicht der Verpflichtung zur vorherigen Mitteilung unterliegen [25].

69. Im vorliegenden Fall lässt sich indes anhand der dem Gerichtshof vorliegenden Informationen nicht feststellen, ob die früheren, restriktiveren Rechtsvorschriften der Kommission nach der Richtlinie 98/34 notifiziert worden waren.

70. Unter diesen Umständen obliegt es meines Erachtens dem vorlegenden Gericht, festzustellen, ob dies der Fall war und ob folglich die belgische Regierung die neuen Rechtsvorschriften nicht zu notifizieren brauchte.

71. Ohnehin stellt die belgische Regelung meiner Ansicht nach keine technische Vorschrift im Sinne von Art. 1 Nr. 11 der Richtlinie 98/34 dar.

72. Dem Gerichtshof zufolge umfasst der Begriff „technische Vorschrift“ vier Kategorien von Maßnahmen, nämlich erstens „technische Spezifikationen“ im Sinne von Art. 1 Nr. 3 der Richtlinie 98/34, zweitens „sonstige Vorschriften“ gemäß der Definition in Art. 1 Nr. 4 dieser Richtlinie, drittens „Vorschriften betreffend Dienste“ nach Art. 1 Nr. 5 der Richtlinie und viertens „Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten, mit denen Herstellung, Einfuhr, Inverkehrbringen oder Verwendung eines Erzeugnisses oder Erbringung oder Nutzung eines Dienstes oder die Niederlassung als Erbringer von Diensten verboten werden“, im Sinne von Art. 1 Nr. 11 dieser Richtlinie [26].

23 Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates vom 22. Juni 1998 über ein Informationsverfahren auf dem Gebiet der Normen und technischen Vorschriften und der Vorschriften für die Dienste der Informationsgesellschaft (ABl. 1998, L 204, S. 37) in der durch die Richtlinie 98/48/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Juli 1998 (ABl. 1998, L 217, S. 18) geänderten Fassung (im Folgenden: Richtlinie 98/34).

24 Urteil vom 8. November 2007, Schwibbert (C-20/05, EU:C:2007:652, Rn. 38 bis 42). Vgl. auch Urteil vom 10. Juli 2014, Ivansson u. a. (C-307/13, EU:C:2014:2058, Rn. 48).

25 Urteil vom 15. April 2010, Sandström (C-433/05, EU:C:2010:184, Rn. 47).

26 Urteil vom 1. Februar 2017, Município de Palmela (C-144/16, EU:C:2017:76, Rn. 25 und die dort angeführte Rechtsprechung).

73. Insoweit bin ich erstens der Auffassung, dass die in Rede stehende Regelung nicht zur Kategorie der Vorschriften betreffend Dienste gehört, da sie nicht die Dienste der Informationsgesellschaft im Sinne von Art. 1 Nr. 2 dieser Richtlinie betrifft.

74. Zweitens bezeichnet der Begriff „technische Spezifikation“ die Spezifikation, die in einem Schriftstück enthalten ist, das Merkmale für ein Erzeugnis vorschreibt, wie Verkaufsbezeichnung, Verpackung und Beschriftung des Erzeugnisses sowie Verfahren zur Konformitätsbewertung. Für den Gerichtshof setzt dieser Begriff voraus, dass sich die nationale Maßnahme notwendigerweise auf das Erzeugnis oder seine Verpackung als solche bezieht und daher eines der vorgeschriebenen Merkmale für ein Erzeugnis festlegt [27]. Die belgischen Rechtsvorschriften beziehen sich aber nicht auf das Erzeugnis oder seine Verpackung als solche, so dass diese Rechtsvorschriften, wie die Kommission in der Sitzung geltend gemacht hat, keines der für ein Erzeugnis vorgeschriebenen Merkmale festlegen.

75. Drittens hat der Gerichtshof bereits festgestellt, dass die betreffenden nationalen Maßnahmen nur dann als „sonstige Vorschriften“ im Sinne dieser Bestimmung eingestuft werden können, wenn sie Vorschriften darstellen, die die Zusammensetzung, die Art oder die Vermarktung des betreffenden Erzeugnisses wesentlich beeinflussen können [28].

76. Die fragliche Regelung macht den Verkauf von pyrotechnischen Gegenständen mit einem PTS von mehr als 1 kg vom Besitz einer Genehmigung abhängig und stellt keine für das Erzeugnis selbst, sondern eine für die Wirtschaftsteilnehmer geltende Vorschrift dar und kann daher nicht als „sonstige Vorschrift“ im Sinne der Richtlinie 98/34 eingestuft werden [29].

77. Was viertens die in Art. 1 Nr. 11 der Richtlinie 98/34 bezeichnete Kategorie betrifft, also das Verbot der Herstellung, der Einfuhr, des Inverkehrbringens oder der Verwendung eines Erzeugnisses, so gehören hierzu nach der Rechtsprechung nationale Rechtsvorschriften, deren Tragweite klar über eine Begrenzung bestimmter möglicher Verwendungen des in Rede stehenden Erzeugnisses hinausgeht und die sich nicht auf ein bloßes Verbot seiner Verwendung beschränken. Diese Kategorie betrifft speziell solche nationalen Maßnahmen, die keinen Raum für eine andere als bloß marginale Verwendung lassen, wie man sie für das betreffende Erzeugnis vernünftigerweise erwarten kann [30].

78. Es ist aber festzustellen, dass die in Rede stehende nationale Regelung den Verkauf von pyrotechnischen Gegenständen mit einem PTS von mehr als 1 kg nicht verbietet, sondern davon abhängig macht, dass der Käufer im Besitz einer Genehmigung ist. Folglich können diese Erzeugnisse an Verbraucher, die über eine solche Genehmigung verfügen, und an Gewerbetreibende verkauft werden, so dass diese Regelung meines Erachtens Raum für eine andere als nur marginale Vermarktung lässt.

79. An zweiter Stelle ist zur Beantwortung der Zweifel des vorlegenden Gerichts zu bestimmen, ob der sich aus den Richtlinien 2007/23 und 2013/29, gegebenenfalls in Verbindung mit den Art. 34, 35 und 36 AEUV, ergebende Grundsatz des freien Verkehrs von pyrotechnischen Gegenständen in Verbindung mit dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz einer nationalen Regelung entgegensteht, die den Besitz oder die Verwendung von Feuerwerkskörpern mit einem PTS von mehr als 1 kg durch Verbraucher und den Verkauf solcher Feuerwerkskörper an diese verbietet.

27 Urteil vom 10. Juli 2014, Ivansson u. a. (C-307/13, EU:C:2014:2058, Rn. 19 und die dort angeführte Rechtsprechung).

28 Urteil vom 27. Oktober 2016, James Elliott Construction (C-613/14, EU:C:2016:821, Rn. 69 und die dort angeführte Rechtsprechung

29 Vgl. in diesem Sinne Urteile vom 21. April 2005, Lindberg (C-267/03, EU:C:2005:246, Rn. 87), und vom 13. Oktober 2016, M. und S. (C-303/15, EU:C:2016:771, Rn. 29 und 30).

30 Urteile vom 21. April 2005, Lindberg (C-267/03, EU:C:2005:246, Rn. 76 und 77), und vom 19. Juli 2012, Fortuna u. a. (C-213/11, C-214/11 und C-217/11, EU:C:2012:495, Rn. 31 und 32).

80. Insoweit ist erstens darauf hinzuweisen, dass Herrn van der Schoot vorgeworfen wird, u. a. Vergnügungs- und Signalfeuerwerkskörper mit einem PTS von mehr als 1 kg an eine Einzelperson verkauft zu haben, die nicht im Besitz der hierfür erforderlichen Genehmigung gewesen sei, dass der diesem Angeklagten zur Last gelegte Verstoß am 23. Dezember 2012 stattgefunden hat und deshalb die Richtlinie 2007/23 zeitlich anwendbar ist und dass der Vorlageentscheidung zufolge diese Vergnügungsfeuerwerkskörper auf dem Markt bereitgestellte Feuerwerkskörper der Kategorien 2 und 3 im Sinne der Richtlinie 2007/23 sind.

81. Da zweitens mit der Richtlinie 2007/23 eine umfassende Harmonisierung der materiellen wie der verfahrensrechtlichen Bedingungen erfolgt ist, denen pyrotechnische Gegenstände im Hinblick auf ihr Inverkehrbringen genügen müssen und Art. 6 Abs. 1 dieser Richtlinie nicht nur das erste Bereitstellen auf dem Markt, sondern den freien Verkehr von pyrotechnischen Gegenständen gewährleistet [31], ist die betreffende belgische Regelung anhand der Bestimmungen dieser Richtlinie und nicht anhand des Primärrechts zu prüfen [32].

82. Drittens beschränken die in Rede stehenden Rechtsvorschriften ihrer Natur nach den Besitz, die Verwendung und/oder den Verkauf von Feuerwerkskörpern mit einem PTS von mehr als 1 kg im Sinne von Art. 6 der Richtlinie 2007/23. Ich meine jedoch, dass diese Rechtsvorschriften, wie die belgische Regierung geltend gemacht hat, auf den Schutz der in Abs. 2 dieser Bestimmungen genannten wesentlichen Interessen, insbesondere der öffentlichen Ordnung und der öffentlichen Sicherheit, gerichtet sind [33].

83. Was die Tauglichkeit dieser Rechtsvorschriften zum Schutz der öffentlichen Ordnung und der öffentlichen Sicherheit angeht, halte ich die in Rede stehende Regelung für geeignet, die Erreichung dieser Ziele zu gewährleisten [34].

84. Insoweit ist darauf hinzuweisen, dass die Mitgliedstaaten nach Art. 4 EUV und Art. 72 AEUV für die Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung in ihrem Hoheitsgebiet zuständig bleiben. Mithin können sie weiterhin frei nach ihren nationalen Bedürfnissen und unter den besonderen zeitlichen und örtlichen Gegebenheiten bestimmen, welche Maßnahmen dazu [35] oder zum Schutz der öffentlichen Sicherheit [36] geeignet sind.

31 Dies ergibt sich meines Erachtens aus dem Urteil vom 27. Oktober 2016, Kommission/Deutschland (C-220/15, EU:C:2016:815, Rn. 35 bis 47), und insbesondere der darin enthaltenen Auslegung der Reichweite von Art. 2 Nr. 2 und von Art. 6 der Richtlinie 2007/23. Zu beachten ist auch, dass der Gerichtshof das Vorbringen Deutschlands, „die Mitgliedstaaten [seien] befugt …, alle späteren Stufen des Vertriebs [von pyrotechnischen Gegenständen] bis zum Verkauf an den Endverbraucher durch den Einzelhandel zu regeln“, zurückgewiesen hat.

32 Urteil vom 10. September 2014, Vilniaus energija (C-423/13, EU:C:2014:2186, Rn. 39).

33 Im Unionsrecht wird der Begriff der „sûreté publique“ nur selten verwendet. Dieser Begriff unterscheidet sich nicht klar von dem der „sécurité publique“, wie der Unionsgesetzgeber im 41. Erwägungsgrund der Dienstleistungsrichtlinie mit dem Hinweis verdeutlicht hat, dass „der Begriff der öffentlichen Sicherheit auch Fragen der nationalen Sicherheit und Fragen der Sicherheit der Bevölkerung [umfasst]“.

34 Meines Erachtens ist zu prüfen, ob die nationale Regelung geeignet ist, das verfolgte Ziel zu erreichen, und nicht über das hinausgeht, was dazu notwendig ist, auch wenn das Erfordernis der Verhältnismäßigkeit nicht ausdrücklich in Art. 6 der Richtlinie 2007/23 genannt ist. Da nämlich der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit als allgemeiner Rechtsgrundsatz das gesamte Unionsrecht durchzieht und die Maßnahmen der Mitgliedstaaten, durch die die vom Vertrag geschützten Verkehrsfreiheiten beschränkt werden, einer Verhältnismäßigkeitskontrolle unterliegen, müssen meines Erachtens die nach Art. 6 Abs. 2 der Richtlinie 2007/23 erlassenen Maßnahmen als Ausnahmen einer solchen Kontrolle unterliegen.

35 Vgl. hierzu meine Schlussanträge in der Rechtssache Josemans (C-137/09, EU:C:2010:433, Nr. 116 und Fn. 61).

36 Die Ausführungen des Generalanwalts Mayras in seinen Schlussanträgen in der Rechtssache van Duyn (41/74, nicht veröffentlicht, EU:C:1974:123, S. 1358), wonach „vorbehaltlich der Regelungen, die sich in bestimmten Rechtsvorschriften der [Union] finden, nur die Staaten befugt [sind], die Maßnahmen zu erlassen, die der Schutz der öffentlichen Sicherheit auf ihrem Hoheitsgebiet verlangt, und zu entscheiden, wodurch diese Sicherheit gefährdet werden könnte“, so dass die öffentliche Sicherheit „– zumindest im Augenblick – innerstaatlich [bleibt, was] den tatsächlichen Gegebenheiten [entspricht], da die Erfordernisse der öffentlichen Sicherheit von Land zu Land nach Ort und Zeit verschiedene sein können“, haben meines Erachtens nichts von ihrer Aktualität eingebüßt.

85. Allerdings stellt die Berufung auf die öffentliche Ordnung und die öffentliche Sicherheit eine Abweichung vom grundlegenden Prinzip der Verkehrsfreiheit dar, die strikt auszulegen ist und deren Tragweite nicht einseitig von den Mitgliedstaaten bestimmt werden kann [37]. Die Mitgliedstaaten müssen folglich den ihnen zustehenden Beurteilungsspielraum innerhalb der durch das Unionsrecht gesetzten Grenzen ausüben [38].

86. Insoweit hat der Gerichtshof bereits entschieden, dass die Berufung auf den Rechtfertigungsgrund der öffentlichen Ordnung und der öffentlichen Sicherheit nur möglich ist, wenn eine tatsächliche und hinreichend schwere Gefährdung vorliegt, die ein Grundinteresse der Gesellschaft berührt [39].

87. Im vorliegenden Fall besteht kein Zweifel, dass die Regelung, wonach pyrotechnische Gegenstände mit einem PTS von mehr als 1 kg nur an Einzelpersonen verkauft werden dürfen, die im Besitz einer Genehmigung sind, geeignet ist, Beeinträchtigungen der öffentlichen Ordnung und der öffentlichen Sicherheit vorzubeugen.

88. Da nämlich pyrotechnische Gegenstände „als solche gefährlich sind“ [40], können sie in Anbetracht ihrer Zusammensetzung, insbesondere bei einem PTS von mehr als 1 kg, die Sicherheit von Personen beeinträchtigen. Zudem können sie schon ihrer Natur nach und je nach den Umständen, unter denen sie verwendet werden, die öffentliche Ordnung stören.

89. Da zudem der Schutz der öffentlichen Ordnung und der öffentlichen Sicherheit, wie aus Nr. 84 der vorliegenden Schlussanträge hervorgeht, grundlegend mit den jeweiligen zeitlichen und örtlichen Gegebenheiten verknüpft ist, kann nicht darüber hinweggesehen werden, dass die pyrotechnischen Gegenständen mit einem PTS von mehr als 1 kg innewohnende Gefährlichkeit im aktuellen, von der Bedrohung durch den Terrorismus gekennzeichneten Kontext noch verstärkt wird.

90. Unter diesen Umständen ist es meines Erachtens legitim, dass die Mitgliedstaaten den Kauf von pyrotechnischen Gegenständen, deren PTS eine bestimmte Obergrenze überschreitet, durch Einzelpersonen von einer Genehmigung abhängig macht, denn zum einen ist nicht ausgeschlossen, dass diese Gegenstände, allein oder in Kombination mit anderen Erzeugnissen, für andere als Vergnügungszwecke verwendet werden, und zum anderen kann im aktuellen Kontext die bloße Verwendung von pyrotechnischen Gegenständen mit hohem PTS in Menschenansammlungen Unruhe und Panik auslösen.

91. Die in Rede stehenden nationalen Rechtsvorschriften sind unbestritten geeignet, die öffentliche Ordnung und die öffentliche Sicherheit zu schützen, da sie es erlauben, die Menge an PTS, die eine Person besitzt, zu kontrollieren und gegebenenfalls zu begrenzen.

92. Was die Erforderlichkeit der in Rede stehenden nationalen Rechtsvorschriften angeht, werde ich mich angesichts des lückenhaften Charakters des Vorabentscheidungsersuchens und mit Rücksicht darauf, dass die Feststellung, ob und, wenn ja, inwieweit die nationalen Rechtsvorschriften im rechten Verhältnis zu dem verfolgten, im öffentlichen Interesse liegenden Ziel stehen [41], Sache des vorlegenden Gerichts ist, dem der Gerichtshof allerdings auf der Grundlage der Akten Hinweise geben kann [42], darauf beschränken, dem vorlegenden Gericht einen Prüfungsrahmen zur Verfügung zu stellen, anhand dessen es zu beurteilen haben wird, ob diese Rechtsvorschriften über das hinausgehen, was zum Schutz der öffentlichen Ordnung und der öffentlichen Sicherheit erforderlich ist.

37 Vgl. entsprechend Urteil vom 31. Januar 2006, Kommission/Spanien (C-503/03, EU:C:2006:74, Rn. 45).

38 Vgl. entsprechend Urteil vom 4. Dezember 1974, van Duyn (41/74, EU:C:1974:133, Rn. 18).

39 Vgl. entsprechend Urteil vom 29. Oktober 1998, Kommission/Spanien (C-114/97, EU:C:1998:519, Rn. 46).

40 Schlussanträge des Generalanwalts Bobek in der Rechtssache Kommission/Deutschland (C-220/15, EU:C:2016:534, Nr. 50).

41 Vgl. in diesem Sinne Urteil vom 23. Oktober 2003, Schönheit und Becker (C-4/02 und C-5/02, EU:C:2003:583, Rn. 82).

42 Vgl. Urteil vom 13. April 2010, Bressol u. a. (C-73/08, EU:C:2010:181, Rn. 65 und die dort angeführte Rechtsprechung).

93. Erstens räumt Art. 6 Abs. 2 der Richtlinie 2007/23 seinem Wortlaut nach den Mitgliedstaaten einen erheblichen Beurteilungsspielraum hinsichtlich der in ihm bezeichneten Maßnahmen ein.

94. Die Bestimmung hat nämlich einen sehr weiten Anwendungsbereich, da die Mitgliedstaaten verschiedenartige Ziele verfolgen können. Als Maßnahmen kommen nicht nur Verbote, sondern auch Beschränkungen in Betracht, und sie können sowohl den Besitz als auch die Verwendung und den Verkauf bestimmter pyrotechnischer Gegenstände betreffen.

95. Diese Auslegung wird meines Erachtens durch den Umstand bestärkt, dass der zehnte Erwägungsgrund der Richtlinie 2007/23 einen kausalen Zusammenhang herstellt zwischen der Tatsache, dass die Verwendung von pyrotechnischen Gegenständen und insbesondere von Feuerwerkskörpern in den einzelnen Mitgliedstaaten sehr unterschiedlichen kulturellen Gepflogenheiten und Traditionen unterliegt, und der Notwendigkeit, den Mitgliedstaaten aus Gründen der öffentlichen Sicherheit die Einführung nationaler Maßnahmen zur Beschränkung von Verwendung oder Verkauf bestimmter Kategorien von Feuerwerkskörpern an die breite Öffentlichkeit zu ermöglichen.

96. Da zweitens die in Rede stehenden nationalen Rechtsvorschriften kein absolutes Verkaufsverbot aufstellen, sondern den Verkauf davon abhängig machen, dass der Verbraucher über eine Genehmigung verfügt, zielen sie auf eine Beschränkung des Verkaufs bestimmter Erzeugnisse an den Verbraucher ab. Zudem gilt diese restriktive Maßnahme nicht für alle pyrotechnischen Gegenstände, sondern nur für solche, die eine nach Gewicht bestimmte Menge der gefährlichen Zusammensetzung – des PTS – enthalten.

97. Drittens sind im aktuellen Kontext weniger restriktive Maßnahmen, wie die Registrierung nach dem Kauf von Erzeugnissen mit einem PTS eines bestimmten Gewichts, meiner Ansicht nach nicht ebenso wirksam zum Schutz der grundlegenden Interessen, um die es hier geht. Mit einer solchen Formalität lässt sich zwar die von einem Verbraucher gekaufte Menge an PTS bestimmen, sie erlaubt es aber nicht, diese Menge zu beschränken, und folglich auch nicht, Beeinträchtigungen der von der belgischen Regierung angeführten grundlegenden Interessen wirksam zu bekämpfen.

98. Aufgrund dieser Erwägungen bin ich der Ansicht, dass die belgischen Rechtsvorschriften zum einen keine technische Vorschrift im Sinne der Richtlinie 98/34 darstellen und dass sie zum anderen im Sinne von Art. 6 der Richtlinie 2007/23 den freien Verkehr von Feuerwerkskörpern beschränken, jedoch aus Gründen der öffentlichen Ordnung und der öffentlichen Sicherheit erlassen worden sind und nicht über das hinausgehen, was zum Schutz dieser Interessen erforderlich ist, was zu überprüfen Sache des vorlegenden Gerichts ist.

IV. Ergebnis

99. Nach alledem schlage ich dem Gerichtshof vor, auf die Vorlagefragen der Rechtbank van eerste aanleg te Antwerpen (Gericht erster Instanz Antwerpen, Belgien) wie folgt zu antworten:

1. Art. 20 der Richtlinie 2007/23/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Mai 2007 über das Inverkehrbringen pyrotechnischer Gegenstände und Art. 1 Abs. 5 der Richtlinie 2006/123/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 12. Dezember 2006 über Dienstleistungen im Binnenmarkt sind dahin auszulegen, dass die Mitgliedstaaten strafrechtliche Sanktionen vorsehen dürfen, sofern diese Sanktionen wirksam, verhältnismäßig und abschreckend sind und die nationalen Rechtsvorschriften keine Umgehung der Bestimmungen dieser Richtlinie bewirken, was zu prüfen Sache des vorlegenden Gerichts ist.

2. Das belgische System der doppelten Genehmigung für die Lagerung von pyrotechnischen Gegenständen ist unter dem Vorbehalt nicht unvereinbar mit Art. 10 der Richtlinie 2006/123, dass die Kriterien für die Ausübung des Ermessens der zuständigen Behörden nicht diskriminierend, verhältnismäßig und objektiv sind, was zu prüfen Sache des vorlegenden Gerichts ist.

3. Die Rechtsvorschriften, die den Verkauf von pyrotechnischen Gegenständen mit einem pyrotechnischen Satz von mehr als 1 kg davon abhängig machen, dass der Käufer im Besitz einer Genehmigung ist, stellen keine technische Vorschrift im Sinne der Richtlinie 98/34/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 22. Juni 1998 über ein Informationsverfahren auf dem Gebiet der Normen und technischen Vorschriften und der Vorschriften für die Dienste der Informationsgesellschaft in der durch die Richtlinie 98/48/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Juli 1998 geänderten Fassung dar. Diese Rechtsvorschriften beschränken den freien Verkehr von Feuerwerkskörpern im Sinne von Art. 6 der Richtlinie 2007/23, sind jedoch auf den Schutz der öffentlichen Ordnung und der öffentlichen Sicherheit gerichtet und gehen nicht über das hinaus, was zum Schutz dieser Interessen erforderlich ist, was zu überprüfen Sache des vorlegenden Gerichts ist.