Coletânea da Jurisprudência

CONCLUSÕES DO ADVOGADO-GERAL
YVES BOT
apresentadas em 19 de abril de 2018 [1]

Processo C-137/17

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

[pedido de decisão prejudicial apresentado pelo rechtbank van eerste aanleg te Antwerpen (Tribunal de Primeira Instância de Antuérpia, Bélgica)]

«Reenvio prejudicial — Diretiva 2006/123/CE — Diretiva 2007/23/CE — Diretiva 2013/29/UE — Colocação no mercado e livre circulação de artigos de pirotecnia — Liberdade de estabelecimento — Medidas nacionais restritivas — Ordem pública — Sanções penais — Regime de autorização»

1. Com origem num procedimento criminal instaurado contra retalhistas de artigos de pirotecnia, o presente processo proporciona ao Tribunal de Justiça a possibilidade de se pronunciar sobre o âmbito de aplicação das diretivas relativas aos artigos de pirotecnia, sobre a conformidade com o direito da União de uma legislação nacional que restringe a venda de artigos de pirotecnia em quantidades superiores a um quilograma de substâncias pirotécnicas [2] e sobre a conformidade com a Diretiva 2006/123/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 12 de dezembro de 2006, relativa aos serviços no mercado interno [3], de um sistema de dupla autorização para o armazenamento dos artigos de pirotecnia.

I. Quadro jurídico

A. Direito da União

1. Diretiva «Serviços»

2. O artigo 1.º, n.º 5, da Diretiva «Serviços» dispõe:

«A presente diretiva não afeta as regras dos Estados-Membros em matéria de direito penal. Todavia, os Estados-Membros não podem restringir a liberdade de prestação de serviços mediante a aplicação de disposições de direito penal que regulamentem ou afetem especificamente o acesso ou o exercício de uma atividade de prestação de serviços, contornando as regras estabelecidas na presente diretiva.»

1 Língua original: francês.

2 A seguir «substâncias pirotécnicas».

3 JO 2006, L 376, p. 36, a seguir «Diretiva "Serviços"».

3. Nos termos do artigo 2.º, n.º 1, desta diretiva:

«A presente diretiva é aplicável aos serviços fornecidos pelos prestadores estabelecidos num Estado-Membro.»

4. No capítulo III da referida diretiva, intitulado «Liberdade de estabelecimento dos prestadores», o artigo 9.º, intitulado «Regimes de autorização», dispõe, no seu n.º 1:

«Os Estados-Membros só podem subordinar a um regime de autorização o acesso a uma atividade de serviços e o seu exercício se forem cumpridas as condições seguintes:

a) O regime de autorização não ser discriminatório em relação ao prestador visado;

b) A necessidade de um regime de autorização ser justificada por uma razão imperiosa de interesse geral;

c) O objetivo pretendido não poder ser atingido através de uma medida menos restritiva, nomeadamente porque um controlo *a posteriori* significaria uma intervenção demasiado tardia para se poder obter uma real eficácia.»

5. O artigo 10.º da Diretiva «Serviços» dispõe:

«1. Os regimes de autorização devem basear-se em critérios que obstem a que as autoridades competentes exerçam o seu poder de apreciação de forma arbitrária.

2. Os critérios referidos no n.º 1 devem ser:

a) Não discriminatórios;

b) Justificados por uma razão imperiosa de interesse geral;

c) Proporcionados em relação a esse objetivo de interesse geral;

d) Claros e inequívocos;

e) Objetivos;

f) Previamente publicados;

g) Transparentes e acessíveis.

[…]

7. O presente artigo não põe em causa a repartição das competências locais ou regionais das autoridades do Estado-Membro que concedem as autorizações.»

2. Diretiva 2007/23/CE

6. O considerando 4 da Diretiva 2007/23/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de maio de 2007, relativa à colocação no mercado de artigos de pirotecnia[4], refere:

«A Diretiva 96/82/CE do Conselho, de 9 de dezembro de 1996, relativa ao controlo dos perigos associados a acidentes graves que envolvem substâncias perigosas [[5]] prescreve requisitos de segurança para os estabelecimentos onde existam explosivos, incluindo substâncias pirotécnicas.»

7. O artigo 1.º desta diretiva dispõe:

«1. A presente diretiva define regras para a realização da livre circulação de artigos de pirotecnia no mercado interno, garantindo simultaneamente um elevado nível de proteção da saúde humana e da segurança pública e a defesa e a segurança dos consumidores, e tendo em conta os aspetos relevantes relacionados com a proteção ambiental.

2. A presente diretiva estabelece os requisitos essenciais de segurança que os artigos de pirotecnia devem satisfazer tendo em vista a sua colocação no mercado.

[…]»

8. O artigo 2.º da referida diretiva prevê:

«Para efeitos da presente diretiva entende-se por:

1) "Artigo de pirotecnia", qualquer artigo que contenha substâncias explosivas ou uma mistura explosiva de substâncias concebido para produzir um efeito calorífico, luminoso, sonoro, gasoso ou fumígeno ou uma combinação destes efeitos, devido a reações químicas exotérmicas autossustentadas;

[…]

3) "Fogo de artifício", um artigo de pirotecnia destinado a ser utilizado para fins de entretenimento;

[…]

8) "Distribuidor", qualquer pessoa singular ou coletiva da cadeia da oferta que disponibilize um artigo de pirotecnia no mercado no âmbito da sua atividade profissional;

[…]»

9. O artigo 6.º da Diretiva 2007/23 dispõe:

«1. Os Estados-Membros não podem proibir, restringir ou entravar a colocação no mercado de artigos de pirotecnia que satisfaçam os requisitos da presente diretiva.

4 JO 2007, L 154, p. 1.

5 JO 1997, L 10, p. 13.

2. As disposições da presente diretiva não podem excluir as medidas adotadas por um Estado-Membro, justificadas por razões de ordem pública, de segurança pública ou de proteção ambiental, destinadas a proibir ou restringir a posse, a utilização e/ou a venda ao grande público de fogos de artifício das categorias 2 e 3, de artigos de pirotecnia para teatro e de outros artigos de pirotecnia.

[…]»

10. Nos termos do artigo 20.º, primeiro parágrafo, desta diretiva:

«Os Estados-Membros devem estabelecer regras sobre as sanções aplicáveis às infrações ao disposto na legislação nacional aprovada em execução da presente diretiva e assegurar a sua aplicação. Essas sanções devem ser efetivas, proporcionadas e dissuasivas.»

3. Diretiva 2013/29/UE

11. O artigo 45.º da Diretiva 2013/29/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 12 de junho de 2013, relativa à harmonização das legislações dos Estados-Membros respeitantes à disponibilização no mercado de artigos de pirotecnia [6], dispõe:

«Os Estados-Membros devem estabelecer regras sobre as sanções aplicáveis às infrações dos operadores económicos ao disposto na legislação nacional aprovada em execução da presente diretiva e tomar as medidas necessárias para assegurar a sua execução. Essas regras podem incluir sanções penais para infrações graves.

Essas sanções devem ser eficazes, proporcionadas e dissuasivas.»

B. Direito belga

12. Nos termos do disposto no artigo 5.º da wet betreffende ontplofbare en voor de deflagratie vatbare stoffen en mengsels en de daarmede geladen tuigen (Lei relativa às substâncias e misturas explosivas e suscetíveis de deflagrar, incluindo os dispositivos que as contêm) [7], de 28 de maio de 1956:

«As infrações às disposições adotadas ao abrigo do artigo 1.º são puníveis com pena de prisão de quinze dias a dois anos e com pena de multa de cem francos a mil francos, ou com apenas uma destas penas.»

13. O artigo 200.º do koninklijk besluit houdende algemeen reglement betreffende het fabriceren, opslaan, onder zich houden, verkopen, vervoeren en gebruiken van springstoffen (Decreto Real que aprova o regulamento geral relativo ao fabrico, armazenamento, posse, venda, transporte e utilização de explosivos) [8], de 23 de setembro de 1958, dispõe:

«Os explosivos, em quantidades superiores às que cada pessoa pode ter na sua posse por força do artigo 265.º, só podem ser conservados em armazéns ou depósitos devidamente autorizados.»

6 JO 2013, L 178, p. 27.

7 *Belgisch Staatsblad*, 9 de junho de 1956, p. 3990.

8 *Belgisch Staatsblad*, 22 de dezembro de 1958, p. 9075 (a seguir «Decreto Real»).

14. Nos termos do artigo 257.º do referido decreto:

«A venda de qualquer explosivo, em quantidades superiores às que qualquer particular pode ter na sua posse e indicadas no artigo 265.º, apenas pode ser realizada se estiverem preenchidos os seguintes requisitos:

1° o comprador está na posse de uma autorização de transporte prevista no artigo 72.º;

2° o comprador está na posse de uma autorização para armazenar ou deter temporariamente estes produtos;

3° o comprador comprova que exerce uma atividade profissional no setor dos explosivos, como fabricante, negociante ou utilizador de explosivos.

O requisito previsto no n.º 2 apenas se aplica quando as mercadorias compradas estão destinadas ao armazenamento ou detenção temporária no território belga.

O vendedor verifica e arquiva todos os documentos entregues pelos compradores para comprovar o respeito das obrigações previstas no primeiro parágrafo. Estes documentos são, durante pelo menos três anos, mantidos à disposição dos agentes da Direção-Geral da Qualidade e Segurança do Serviço Público Federal da Economia, PME, Classes Médias e Energia e das autoridades policiais e judiciárias, nos locais onde se realizam as vendas.»

15. O artigo 260.º do Decreto Real dispõe:

«Os retalhistas devem ser sempre titulares de uma autorização de armazenamento; não podem deter ou vender explosivos, por mínima que seja a sua quantidade, que não sejam os referidos no artigo 261.º

O armazenamento efetuar-se-á e será mantido em conformidade com o disposto no artigo 251.º»

16. Nos termos do artigo 261.º deste decreto:

«A natureza e as quantidades de explosivos que podem ser conservados pelos retalhistas estão determinadas, em cada caso específico, pela licença, conforme o nível de segurança apresentado por cada armazém.

Estes produtos não podem ser detidos em quantidades superiores às seguintes:

[…]

2° fogos de artifício e artifícios de sinalização que contenham até cinquenta quilogramas de substâncias pirotécnicas;

[…]»

17. O artigo 265.º do referido decreto dispõe:

«Nenhuma autorização é necessária para deter:

[…]

7° uma quantidade de fogos de artifício e de artifícios de sinalização que contenham até [um] quilograma de substâncias pirotécnicas.»

18. O artigo 300.º, primeiro parágrafo, do Decreto Real prevê:

«As infrações às disposições do presente regulamento, com exceção do artigo 295.º, aos diplomas adotados em execução destas disposições, bem como ao disposto nas licenças, são puníveis com as penas previstas pela Lei de 28 de maio de 1956.»

II. Factos do litígio no processo principal e questões prejudiciais

19. No processo principal, os arguidos são Van Gennip BVBA, Original BVBA, Antonius ten Velde e Antonius van der Schoot.

20. A Original é uma sociedade, com sede social em Olen (Bélgica), próximo dos Países Baixos, que exerce atividades de importação, comércio por grosso e distribuição de fogos de artifício. Para o efeito, a referida sociedade dispõe, nomeadamente, de dois pontos de venda em Baerle-Duc (Bélgica), um município que é um enclave situado parcialmente na província de Brabant-Septentrional (Países Baixos) e dentro do município de Baarle-Nassau (Países Baixos), que são explorados pela Van Gennip, com sede social em Baerle-Duc. Ten Velde e van der Schoot, dois cidadãos neerlandeses, são os responsáveis dos referidos pontos de venda que são, respetivamente, Zena-Tabak-O-Tiek e Zena-De Bunker.

21. No processo principal, os quatros arguidos são, em substância, acusados, na qualidade de retalhistas de produtos pirotécnicos, pelo armazenamento de fogos de artifício cuja quantidade de substâncias pirotécnicas excedeu o peso máximo indicado nas autorizações emitidas pelas autoridades belgas, pelo armazenamento de fogos de artifício em locais não autorizados e pela venda a um particular que não dispõe da devida autorização para uma quantidade de fogos de artifício cujo peso excede um quilograma de substâncias pirotécnicas.

22. Resulta da decisão de reenvio que ten Velde e van der Schoot alegam que a tipificação das infrações prevista pela legislação belga é contrária ao artigo 45.º da Diretiva 2013/29, nos termos do qual as sanções penais são reservadas às infrações graves e que nenhum dos factos que lhes são imputados constitui uma infração desta natureza.

23. Segundo a decisão de reenvio, os arguidos e o Openbaar Ministerie (Ministério Público, Bélgica) opõem-se quanto à questão de saber se a obrigação de dispor, por um lado, de uma licença federal em matéria de explosivos e, por outro, de uma licença ambiental regional está em conformidade com as Diretivas 2007/23 e 2013/29 e com a Diretiva «Serviços». Em especial, alguns arguidos alegam que, sendo a legislação belga contrária ao direito da União, alguns dos factos que lhes são imputados não podem ser considerados ilícitos.

24. A interpretação do direito da União pode ter relevância sobre o caráter punível ou não dos factos imputados aos arguidos.

25. Nestas circunstâncias, o rechtbank van eerste aanleg te Antwerpen (Tribunal de Primeira Instância de Antuérpia, Bélgica) decidiu suspender a instância e submeter ao Tribunal de Justiça as seguintes questões prejudiciais:

«1) As infrações seguintes são qualificáveis de "infrações graves", na aceção do artigo 45.º da Diretiva 2013/29:

a) a venda de artigos pirotécnicos num total de 2,666 kg […] de [substâncias pirotécnicas], que constitui uma infração aos artigos 265.º, n.º 7, e 257.º [do Decreto Real], o qual proíbe a venda de artigos pirotécnicos em quantidades superiores a 1 kg de substâncias pirotécnicas, se o consumidor não dispuser de uma licença administrativa que lhe permita possuir uma quantidade superior de artigos pirotécnicos;

b) a ultrapassagem do limite fixo de armazenamento e a inobservância dos locais de armazenamento previstos numa licença federal de fogos de artifício, quando já existia uma licença regional ambiental para o armazenamento das quantidades efetivamente mais elevadas em causa, nos locais em questão;

c) o armazenamento temporário, de duração muito curta, de quantidades limitadas de artigos pirotécnicos em diversos locais não especificamente licenciados no perímetro de um comércio retalhista em artigos pirotécnicos que dispõe quer de uma licença federal de fogos de artifício quer de uma licença regional ambiental?

2) O princípio da livre circulação dos artigos de pirotecnia, consagrado no artigo 6.º, n.º 1, da Diretiva 2007/23 (atual artigo 4.º, n.º 1, da Diretiva 2013/29), eventualmente lido em conjugação com o artigo 10.º da Diretiva ["Serviços"] opõe-se a uma legislação nacional que sujeita os locais de armazenamento de artigos pirotécnicos conformes à [D]iretiva [2007/23], associados ao mercado retalhista, ao duplo requisito de disporem, por um lado, de uma licença emitida no âmbito da legislação relativa ao fabrico, armazenamento, posse, venda, transporte e utilização de explosivos e, por outro, de uma licença emitida no âmbito da legislação relativa às licenças ambientais para instalações nocivas, quando ambos os regimes de licenciamento prosseguem, na realidade, o mesmo objetivo (a prevenção dos riscos de segurança) e um destes regimes de licenciamento (neste caso, o dos explosivos) pressupõe um limite máximo (muito) baixo para o armazenamento de fogos de artifício (num total de 50 kg de substâncias pirotécnicas — isto é, a substância ativa)?

3) O princípio da livre circulação dos artigos de pirotecnia, consagrado no artigo 4.º, n.º 1, da Diretiva 2013/29 […], e no artigo 6.º, n.º [1], da Diretiva 2007/23 […] (eventualmente lidos em conjugação com os artigos 34.º, 35.º e 36.º TFUE), e em conjugação com o princípio da proporcionalidade, opõe-se a uma legislação nacional que proíbe a posse ou a utilização pelos consumidores assim como a venda a consumidores de fogos de artifício (das categorias 2 e 3 da Diretiva 2007/23) que contêm mais de 1 kg de substâncias pirotécnicas?»

III. Apreciação

A. Quanto à primeira questão prejudicial

26. Com a sua primeira questão prejudicial, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta ao Tribunal de Justiça se as infrações pelas quais os arguidos são acusados no processo principal constituem infrações graves na aceção do artigo 45.º da Diretiva 2013/29.

27. A este respeito, como foi salientado por várias partes na audiência, os factos pelos quais os arguidos são acusados no processo principal ocorreram entre 22 de novembro de 2010 e 27 de janeiro de 2013 e, por conseguinte, são anteriores à adoção e à entrada em vigor da Diretiva 2013/29 [9].

28. Além disso, contrariamente ao artigo 45.º da Diretiva 2013/29, o artigo 20.º da Diretiva 2007/23 não refere que os Estados-Membros podem prever sanções penais para as infrações graves, limitando-se a dispor que estes últimos devem estabelecer regras sobre as sanções aplicáveis às infrações ao disposto na legislação nacional aprovada em execução desta diretiva e que essas sanções devem ser efetivas, proporcionadas e dissuasivas.

29. Nestas circunstâncias, considero que não há que interpretar o conceito de «infrações graves» que consta apenas da Diretiva 2013/29, uma vez que esta diretiva não se aplica *ratione temporis* ao litígio no processo principal.

30. Por outro lado, supondo que fosse alegado que o artigo 45.º da Diretiva 2013/29 é uma *lex melior* que deve ser aplicada com efeitos retroativos, uma vez que, contrariamente ao artigo 20.º da Diretiva 2007/23, autoriza os Estados-Membros a prever sanções penais apenas para as infrações graves, esta alegação não poderia, a meu ver, ser acolhida.

31. A título preliminar, importa salientar que resulta de cada uma destas disposições que não só os Estados-Membros têm a obrigação de prever sanções aplicáveis às infrações ao disposto na legislação nacional aprovada em execução das Diretivas 2007/23 e 2013/29, como também estas sanções devem ser efetivas, proporcionadas e dissuasivas [10].

32. Esta obrigação dos Estados-Membros decorre das especificidades ligadas à aplicação e à execução do direito da União. Com efeito, estas últimas incumbem em grande parte aos Estados-Membros [11] e, a fim de garantir a eficácia da regulamentação relativa aos artigos de pirotecnia, esta deve ser acompanhada de um regime de sanções que compete aos Estados-Membros determinar [12].

33. Deste modo, disposições tais como o artigo 20.º da Diretiva 2007/23 ou o artigo 45.º da Diretiva 2013/29 são clássicas [13] em direito da União, uma vez que são o mero reflexo da natureza *sui generis* da aplicação e da execução do direito da União [14].

34. Ora, a interpretação destas disposições proposta pelos arguidos no processo principal tende a atribuir-lhes um alcance que não é o delas.

9 A este respeito, recordo que a Diretiva 2013/29 foi adotada em 12 de junho de 2013, que, nos termos do seu artigo 49.º, entrou em vigor no dia seguinte ao da sua publicação no *Jornal Oficial da União Europeia* e que, nos termos do seu artigo 48.º, a Diretiva 2007/23 foi revogada com efeitos a partir de 1 de julho de 2015.

10 Quanto ao caráter efetivo, proporcionado e dissuasivo das sanções que os Estados-Membros devem adotar, em conformidade com o direito da União, v. 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, Bruxelas, 2009, pp. 205 a 223.

11 V., a este respeito, declaração n.º 43, anexa à Ata final do Tratado de Amesterdão, nos termos da qual «a aplicação do direito [da União] no plano administrativo cabe em princípio aos Estados-Membros, nos termos do respetivo ordenamento constitucional» (JO 1997, C 340, p. 140). Como foi sublinhado por Jean-Paul Jacqué, «[a] aplicação do direito [da União] pelos Estados-Membros reveste uma importância capital. Com efeito, a [União] não dispõe das competências necessárias para a aplicação direta do direito [da União] no seio dos Estados-Membros» (Jacqué, J.-P., *Droit institutionnel de l'Union européenne*, 5.ª edição, Dalloz, Paris, 2009, p. 601).

12 Segundo Catherine Hagueneau-Moizard, «[o] efeito real do direito [da União] depende da sua aplicação pelos Estados» (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, Bruxelas, 2009, pp. 205 a 223, em particular, p. 207). Esta obrigação que impende sobre os Estados-Membros é, aliás, reforçada pelo princípio da cooperação leal na medida em que este princípio impõe aos Estados-Membros que tomem todas as medidas adequadas para garantir o alcance e a eficácia do direito da União [v. Acórdão de 21 de setembro de 1989, Comissão/Grécia (68/88, EU:C:1989:339, n.ºs 23 e 24)].

13 V., por exemplo, artigo 15.º da Diretiva 2000/43/CE do Conselho, de 29 de junho de 2000, que aplica o princípio da igualdade de tratamento entre as pessoas, sem distinção de origem racial ou étnica (JO 2000, L 180, p. 22).

14 Uma disposição de uma diretiva que prevê que as sanções sejam efetivas, proporcionadas e dissuasivas é, assim, qualificada de «disposição standard» por Catherine Hagueneau-Moizard (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, Bruxelas, 2009, pp. 205 a 223, em particular, p. 210).

35. Com efeito, há que referir que estas disposições não determinam nem as tipificações, nem as sanções aplicáveis [15], mas que se limitam a indicar que os Estados-Membros têm a obrigação estabelecer sanções.

36. A este respeito, importa salientar que as Diretivas 2007/23 e 2013/29 têm por base, respetivamente, o artigo 95.º CE (atual artigo 114.º TFUE) e o artigo 114.º TFUE, e não o artigo 83.º TFUE. Por conseguinte, contrariamente aos textos baseados nesta última disposição, as Diretivas 2007/23 e 2013/29 estabelecem regras destinadas a assegurar a livre circulação de artigos de pirotecnia no mercado interno e não regras destinadas a estabelecer normas mínimas em matéria de sanções penais aplicáveis a certos factos ou condutas [16].

37. Por outro lado, visto que o artigo 20.º da Diretiva 2007/23 não especifica a natureza das sanções que os Estados-Membros podem adotar, a redação desta disposição permite-lhes, indubitavelmente, determinar a natureza das sanções e, por conseguinte, impor sanções penais aplicáveis às infrações ao disposto na legislação nacional aprovada em execução da Diretiva 2007/23 [17].

38. Por último, esta interpretação não é, a meu ver, posta em causa pela alteração do texto efetuada pelo legislador aquando da redação do artigo 45.º da Diretiva 2013/29, uma vez que esta redação não pode ter por efeito restringir a margem de apreciação dos Estados-Membros quanto à natureza das sanções adotadas ao abrigo do artigo 20.º da Diretiva 2007/23 [18].

39. Em contrapartida, importa recordar que o facto de um órgão jurisdicional nacional ter, no plano formal, formulado uma questão prejudicial fazendo referência a certas disposições do direito da União não obsta a que o Tribunal de Justiça forneça a esse órgão jurisdicional todos os elementos de interpretação que possam ser úteis para a decisão do processo que lhe foi submetido, quer o mesmo tenha ou não feito referência a tais elementos no enunciado das suas questões. A este respeito, compete ao Tribunal de Justiça extrair do conjunto dos elementos fornecidos pelo órgão jurisdicional nacional, designadamente da fundamentação da decisão de reenvio, os elementos do direito da União que exigem interpretação, tendo em conta o objeto do litígio [19].

40. A este respeito, em primeiro lugar, há que observar que, tendo os factos pelos quais os arguidos são acusados no processo principal ocorrido entre 22 de novembro de 2010 e 27 de janeiro de 2013, aplica-se aos mesmos *ratione temporis* a Diretiva 2007/23. Por conseguinte, considero que, a fim de dar uma resposta útil ao órgão jurisdicional de reenvio, há que reformular a questão prejudicial no sentido de determinar se o artigo 20.º desta diretiva permite aos Estados-Membros impor sanções penais.

15 O termo «sanção» é aqui entendido amplamente na medida em que engloba todo o tipo de sanções.

16 V., por exemplo, Diretiva 2014/57/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de abril de 2014, relativa às sanções penais aplicáveis ao abuso de informação privilegiada e à manipulação de mercado (JO 2014, L 173, p. 179), cujo artigo 1.º, n.º 1, dispõe: «A presente diretiva estabelece normas mínimas aplicáveis às sanções penais para o abuso de informação privilegiada, a transmissão ilícita de informação privilegiada e a manipulação de mercado, a fim de garantir a integridade dos mercados financeiros da União e aumentar a proteção dos investidores e a confiança nesses mercados.»

17 V., por analogia, Acórdão de 10 de julho de 2008, Feryn (C-54/07, EU:C:2008:397, n.º 37).

18 A este respeito, é de destacar que o reconhecimento explícito da possibilidade de os Estados-Membros adotarem sanções penais em caso de infração grave tenha inicialmente sido previsto pelo artigo 41.º do Regulamento (CE) n.º 765/2008 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 9 de julho de 2008, que estabelece os requisitos de acreditação e fiscalização do mercado relativos à comercialização de produtos, e que revoga o Regulamento (CEE) n.º 339/93 (JO 2008, L 218, p. 30), e que, desde então, inúmeras diretivas relativas a uma «nova abordagem em matéria de harmonização técnica e de normalização» contêm disposições cuja redação é análoga à do artigo 45.º da Diretiva 2013/29, a saber, nomeadamente, o artigo 42.º da Diretiva 2014/31/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de fevereiro de 2014, relativa à harmonização da legislação dos Estados-Membros respeitante à disponibilização de instrumentos de pesagem não automáticos no mercado (JO 2014, L 96, p. 107), o artigo 46.º da Diretiva 2014/53/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de abril de 2014, relativa à harmonização da legislação dos Estados-Membros respeitante à disponibilização de equipamentos de rádio no mercado e que revoga a Diretiva 1999/5/CE (JO 2014, L 153, p. 62), ou o artigo 47.º da Diretiva 2014/68/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 15 de maio de 2014, relativa à harmonização da legislação dos Estados-Membros respeitante à disponibilização de equipamentos sob pressão no mercado (JO 2014, L 189, p. 164).

19 V. minhas Conclusões no processo Essent Energie Productie (C-91/13, EU:C:2014:312, n.º 35).

41. Ora, como referi no n.º 37 das presentes conclusões, a resposta a esta questão é, incontestavelmente, positiva. No entanto, compete ao órgão jurisdicional de reenvio verificar se as sanções previstas são efetivas, proporcionadas e dissuasivas.

42. Em segundo lugar, resulta da segunda questão prejudicial que o órgão jurisdicional de reenvio não exclui a aplicação da Diretiva «Serviços» ao sistema belga de dupla autorização para o armazenamento de artigos de pirotecnia para venda. Além disso, duas infrações referidas na primeira questão prejudicial são infrações às autorizações emitidas ao abrigo deste sistema de dupla autorização. Por conseguinte, há que determinar se os Estados-Membros podem prever sanções penais em caso de violação da legislação nacional que regula o acesso ou o exercício das atividades de serviços.

43. Ora, uma vez que o artigo 1.º, n.º 5, da Diretiva «Serviços» dispõe que esta não afeta as regras dos Estados-Membros em matéria de direito penal desde que estas não tenham por efeito eludir as regras estabelecidas na referida diretiva, a resposta a esta questão é afirmativa.

44. Atendendo ao que precede, considero que há que responder à primeira questão prejudicial que, sem que seja necessário determinar se as infrações em causa são infrações graves, o artigo 20.º da Diretiva 2007/23 e o artigo 1.º, n.º 5, da Diretiva «Serviços» devem ser interpretados no sentido de que os Estados-Membros podem prever sanções penais desde que, no que se refere à Diretiva 2007/23, estas sanções sejam efetivas, proporcionadas e dissuasivas e, no que se refere à Diretiva «Serviços», as disposições nacionais não tenham por efeito eludir as regras desta diretiva, o que compete ao órgão jurisdicional de reenvio verificar.

B. Quanto à segunda questão prejudicial

45. Com a sua segunda questão prejudicial, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta ao Tribunal de Justiça se o princípio da livre circulação dos artigos de pirotecnia, consagrado no artigo 6.º, n.º 1, da Diretiva 2007/23, eventualmente lido em conjugação com o artigo 10.º da Diretiva «Serviços», se opõe a uma legislação nacional que sujeita os locais de armazenamento de artigos de pirotecnia conformes à Diretiva 2007/23, associados ao mercado retalhista, ao duplo requisito de disporem, por um lado, de uma licença emitida no âmbito da legislação relativa ao fabrico, armazenamento, posse, venda, transporte e utilização de explosivos e, por outro, de uma licença emitida no âmbito da legislação relativa às licenças ambientais para instalações nocivas, quando ambos os regimes de licenciamento prosseguem, na realidade, o mesmo objetivo, concretamente, a prevenção dos riscos de segurança, e um destes regimes de licenciamento pressupõe um limite máximo baixo para o armazenamento de fogos de artifício.

46. A este respeito, apesar de o órgão jurisdicional de reenvio mencionar a Diretiva 2007/23 e a Diretiva «Serviços», penso que a legislação nacional em causa não se encontra abrangida pelo âmbito de aplicação da Primeira Diretiva.

47. Com efeito, a Diretiva 2007/23 regula o tratamento dos artigos de pirotecnia antes da sua colocação no mercado, bem como a sua colocação no mercado. Em contrapartida, regulamenta o armazenamento desde que tenha uma incidência direta sobre as características e a segurança destes artigos. Assim, decorre, nomeadamente, do considerando 4 da Diretiva 2007/23 [20] e do artigo 14.º, n.ºs 1 e 2, desta diretiva, que o armazenamento apenas está abrangido por este texto na medida em que as condições de armazenamento não devem comprometer a conformidade do produto pirotécnico com as exigências essenciais de segurança previstas na referida diretiva.

20 O considerando 7 da Diretiva 2013/29 é ainda mais explícito, uma vez que refere que «[a] segurança durante o armazenamento rege-se pela Diretiva 96/82 [...], a qual estabelece requisitos de segurança para os estabelecimentos onde existam explosivos, incluindo substâncias pirotécnicas».

48. Ora, a legislação nacional tem por objeto o armazenamento dos artigos de pirotecnia conformes às exigências da Diretiva 2007/23 e destinados a ser vendidos no âmbito do comércio a retalho.

49. Além disso, se é verdade que o sistema de dupla autorização referido no n.º 23 das presentes conclusões incide formalmente sobre o armazenamento dos artigos de pirotecnia e não sobre o acesso ou o exercício da atividade de comércio a retalho destes artigos, que constitui um «serviço» para efeitos de aplicação da Diretiva «Serviços» [21], o armazenamento dos artigos de pirotecnia destinados a ser vendidos constitui um pré-requisito indispensável para o exercício desta atividade de comércio a retalho.

50. Com efeito, por um lado, resulta dos autos apresentados ao Tribunal de Justiça que as disposições do Decreto Real em causa visam os «retalhistas» e, por conseguinte, o armazenamento com vista à venda. Por outro lado, submeter a autorização a quantidade de artigos de pirotecnia que podem ser armazenados no âmbito de uma atividade de comércio a retalho tem, inegavelmente, um efeito quer sobre o acesso a esta atividade quer sobre o seu exercício. Assim, a falta de autorização de armazenamento ou uma autorização muito baixa podem, de facto, restringir o acesso a esta atividade ou o seu exercício.

51. Por conseguinte, considero que é à luz da Diretiva «Serviços» e, em particular, do seu artigo 10.º [22] que deve ser dada resposta à segunda questão prejudicial.

52. Verifica-se, igualmente, que o alcance da questão submetida pelo órgão jurisdicional de reenvio é, *in fine*, limitado, uma vez que este questiona a compatibilidade do sistema belga de dupla autorização com o direito da União e não a compatibilidade dos sistemas regional e federal com o direito da União.

53. A este respeito, a argumentação dos arguidos no processo principal segundo a qual os dois regimes de autorização prosseguem o mesmo objetivo assenta numa premissa errada.

54. Com efeito, resulta das explicações dadas pelo Governo belga na audiência que, relativamente aos arguidos no processo principal, o armazenamento de artigos de pirotecnia para venda exige a obtenção de duas autorizações. Por um lado, incumbe às autoridades locais, responsáveis pela proteção do ambiente, emitir uma licença ambiental que autorize o armazenamento de uma determinada quota de artigos de pirotecnia que contenham determinada quota de substâncias pirotécnicas. Por outro lado, sendo as autoridades federais responsáveis pela segurança e a saúde da população, incumbe-lhes emitir uma autorização de armazenamento de uma determinada quota de artigos de pirotecnia que contenham determinada quota de substâncias pirotécnicas.

55. Por conseguinte, contrariamente ao alegado pelos arguidos no processo principal, estes regimes de autorização prosseguem necessariamente objetivos diferentes e a obtenção de cada uma das autorizações está sujeita a critérios diferentes. A este respeito, embora seja verdade que as quotas autorizadas ao abrigo destas autorizações podem diferir, estes regimes não são, no entanto, contraditórios, uma vez que o respeito da autorização que determina a quota mais baixa implica necessariamente o respeito da outra autorização.

56. Quanto à conformidade do sistema de dupla autorização em causa com o artigo 10.º da Diretiva «Serviços», o n.º 1 desta disposição exige que «[o]s regimes de autorização [devem basear-se] em critérios que obstem a que as autoridades competentes exerçam o seu poder de apreciação de forma arbitrária», enquanto o n.º 2 enuncia estes critérios.

21 Acórdão de 30 de janeiro de 2018, X e Visser (C-360/15 e C-31/16, EU:C:2018:44, n.os 84 a 97).

22 A este respeito, a legislação nacional em causa, que submete o armazenamento a uma autorização, decorre desta disposição e não constitui um requisito visado no considerando 9 da Diretiva «Serviços» [v., neste sentido, Acórdão de 30 de janeiro de 2018, X e Visser (C-360/15 e C-31/16, EU:C:2018:44, n.os 113 a 123)]. Além disso, mesmo que se alegue que todos os elementos do processo principal estejam confinados a um único Estado-Membro, o Tribunal de Justiça decidiu que a referida circunstância não punha em causa a aplicabilidade do capítulo III da Diretiva «Serviços» [v., neste sentido, Acórdão de 30 de janeiro de 2018, X e Visser (C-360/15 e C-31/16, EU:C:2018:44, n.º 110)].

57. Considero que o sistema belga respeita estes critérios.

58. Com efeito, em primeiro lugar, à luz das informações à disposição do Tribunal de Justiça, estes critérios em que assenta o sistema belga são, a meu ver, justificados por uma razão imperiosa de interesse geral, a saber, a proteção da segurança pública e do ambiente, e são, devido à publicação das legislações federais e regionais, previamente publicados, transparentes e acessíveis.

59. Em segundo lugar, a meu ver, estes critérios são claros e inequívocos. A este respeito, como já se salientou, os dois sistemas de autorização não se duplicam e destinam-se a proteger interesses públicos diferentes, por conseguinte, não se pode sustentar que a intervenção das autoridades federais e regionais põe em causa esta apreciação. Além disso, a obrigação de dispor simultaneamente de uma autorização federal e de uma autorização regional não pode, por si só, constituir um motivo de incompatibilidade com a Diretiva «Serviços», uma vez que o legislador da União indicou explicitamente no artigo 10.º, n.º 7, desta diretiva que este artigo «não põe em causa a repartição das competências locais ou regionais das autoridades do Estado-Membro que concedem as autorizações».

60. Em terceiro lugar, os elementos à disposição do Tribunal de Justiça não nos permitem avaliar o caráter não discriminatório, proporcional e objetivo destes critérios, o que compete, por conseguinte, ao órgão jurisdicional de reenvio verificar.

61. Atendendo ao que precede, considero que o sistema belga de dupla autorização para o armazenamento de artigos de pirotecnia não é incompatível com o artigo 10.º da Diretiva «Serviços», sob reserva do caráter não discriminatório, proporcional e objetivo dos critérios que enquadram o exercício do poder de apreciação das autoridades competentes, o que compete ao órgão jurisdicional de reenvio verificar.

C. Quanto à terceira questão prejudicial

62. Com a sua terceira questão prejudicial, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta ao Tribunal de Justiça se o princípio da livre circulação dos artigos de pirotecnia, resultante das Diretivas 2007/23 e 2013/29, eventualmente lidas em conjugação com os artigos 34.º, 35.º e 36.º TFUE, conjugado com o princípio da proporcionalidade, se opõe a uma legislação nacional que proíbe a posse ou a utilização pelos consumidores assim como a venda a consumidores de fogos de artifício que contêm mais de um quilograma de substâncias pirotécnicas.

63. Em primeiro lugar, foi alegado, no processo no Tribunal de Justiça, que a legislação belga constitui uma regra técnica na aceção da Diretiva 98/34/CE [23] e que, na falta de notificação à Comissão Europeia, esta legislação é inaplicável [24].

64. Na audiência, o Governo belga argumentou que, sendo a legislação nacional uma medida «necessária[s] […] para assegurar a proteção das pessoas, e em especial dos trabalhadores, durante a utilização dos produtos» prevista no artigo 1.º da Diretiva 98/34, esta última não é aplicável.

65. Esta argumentação não me convence.

66. Com efeito, se é evidente, conforme se demonstrará, que a legislação belga visa proteger a segurança pública e a segurança das pessoas, a referida legislação não recai sobre a utilização dos produtos, mas sobre a sua venda.

23 Diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho, de 22 de junho de 1998, relativa a um procedimento de informação no domínio das normas e regulamentações técnicas e das regras relativas aos serviços da sociedade da informação (JO 1998, L 204, p. 37), conforme alterada pela Diretiva 98/48/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 20 de julho de 1998 (JO 1998, L 217, p. 18) (a seguir «Diretiva 98/34»).

24 Acórdão de 8 de novembro de 2007, Schwibbert (C-20/05, EU:C:2007:652, n.ºs 38 a 42). V., igualmente, Acórdão de 10 de julho de 2014, Ivansson e o. (C-307/13, EU:C:2014:2058, n.º 48).

67. O Governo belga sustentou igualmente que, na medida em que a legislação anterior subordinava a venda de artigos de pirotecnia à detenção pelo comprador de uma autorização sempre que o produto em causa contivesse 500 g de substâncias pirotécnicas, a legislação em causa no presente caso constitui uma flexibilização de uma medida anterior não sendo a sua notificação obrigatória.

68. A este respeito, o Tribunal de Justiça decidiu que as alterações introduzidas num projeto de regra técnica já notificado à Comissão em conformidade com o disposto no artigo 8.º, n.º 1, primeiro parágrafo, da Diretiva 98/34, que apenas impliquem, em relação ao projeto notificado, uma flexibilização das condições de utilização do produto em causa e que, por isso, reduzam o eventual impacto da regra técnica nas trocas comerciais, não constituem uma alteração significativa do projeto e, consequentemente, não estão sujeitas à obrigação de notificação prévia [25].

69. Ora, no caso em apreço, os elementos apresentados ao Tribunal de Justiça não permitem determinar com segurança se a anterior legislação mais restritiva tinha sido notificada à Comissão nos termos da Diretiva 98/34.

70. Nestas circunstâncias, considero que incumbe ao órgão jurisdicional de reenvio determinar se tal sucedeu e se, por conseguinte, o Governo belga não estava obrigado a notificar a nova legislação.

71. Para todos os efeitos, a regulamentação belga não constitui, a meu ver, uma regra técnica na aceção do artigo 1.º, ponto 11, da Diretiva 98/34.

72. Segundo o Tribunal de Justiça, o conceito de «regra técnica» abrange quatro categorias de medidas, a saber, em primeiro lugar, a «especificação técnica», na aceção do artigo 1.º, ponto 3, da Diretiva 98/34, em segundo lugar, a «outra exigência», conforme definida no artigo 1.º, ponto 4, desta diretiva, em terceiro lugar, a «regra relativa aos serviços», prevista no artigo 1.º, ponto 5, da referida diretiva, e, em quarto lugar, «qualquer disposição legislativa, regulamentar ou administrativa dos Estados-Membros que proíba o fabrico, a importação, a comercialização, ou a utilização de um produto ou a prestação ou utilização de um serviço ou o estabelecimento como prestador de serviços», na aceção do artigo 1.º, ponto 11, da mesma diretiva [26].

73. A este respeito, em primeiro lugar, considero que a regulamentação em causa não está abrangida pela categoria das regras relativas aos serviços, uma vez que não diz respeito a serviços da sociedade da informação, na aceção do artigo 1.º, ponto 2, desta diretiva.

74. Em segundo lugar, o conceito de «especificação técnica» designa a especificação que consta de um documento que define as características exigidas de um produto, tais como a denominação de venda, a embalagem, a rotulagem, bem como os processos de avaliação da conformidade. Para o Tribunal de Justiça, este conceito pressupõe que a medida nacional se refira necessariamente ao produto ou à sua embalagem enquanto tais e fixa, por conseguinte, uma das características exigidas de um produto [27]. Ora, a legislação belga não se refere ao produto ou à sua embalagem enquanto tais, de modo que, como salientou a Comissão na audiência, esta legislação não fixa uma das características exigidas de um produto.

75. Em terceiro lugar, o Tribunal de Justiça já precisou que, para poderem ser qualificadas de «outras exigências», as medidas nacionais em causa devem constituir condições que podem influenciar de forma significativa a composição, a natureza ou a comercialização do produto em causa [28].

25 Acórdão de 15 de abril de 2010, Sandström (C-433/05, EU:C:2010:184, n.º 47).

26 Acórdão de 1 de fevereiro de 2017, Município de Palmela (C-144/16, EU:C:2017:76, n.º 25 e jurisprudência referida).

27 Acórdão de 10 de julho de 2014, Ivansson e o. (C-307/13, EU:C:2014:2058, n.º 19 e jurisprudência referida).

28 Acórdão de 27 de outubro de 2016, James Elliott Construction (C-613/14, EU:C:2016:821, n.º 69 e jurisprudência referida).

76. A regulamentação em causa, que subordina a venda de artigos de pirotecnia cujo teor exceda um quilograma de substâncias pirotécnicas à detenção de uma autorização, não constitui uma exigência imposta ao próprio produto, mas uma exigência imposta aos operadores económicos e, por conseguinte, não pode ser qualificada de «outra exigência» na aceção da Diretiva 98/34 [29].

77. Em quarto lugar, no que se refere à categoria referida no artigo 1.º, ponto 11, da Diretiva 98/34, respeitante à proibição de fabrico, de importação, de comercialização ou de utilização de um produto, decorre da jurisprudência que esta categoria de regras técnicas pressupõe que as disposições nacionais em causa tenham um alcance que ultrapasse claramente uma limitação de determinadas utilizações possíveis do produto em causa e que não se limitem a uma simples restrição da sua utilização. Com efeito, esta categoria visa mais especialmente as medidas nacionais que não permitem nenhuma utilização para além da utilização puramente marginal que é razoável esperar do produto em causa [30].

78. Ora, há que observar que a regulamentação nacional em causa não proíbe a venda de artigos de pirotecnia que contenham mais de um quilograma de substâncias pirotécnicas, mas a subordina à detenção pelo comprador de uma autorização. Por conseguinte, estes produtos podem ser vendidos a consumidores que dispõem da referida autorização, bem como a profissionais, de modo que, a meu ver, esta regulamentação permite uma comercialização que não seja puramente marginal.

79. Em segundo lugar, a fim de dar resposta às interrogações do órgão jurisdicional de reenvio, há que determinar se o princípio da livre circulação dos artigos de pirotecnia, resultante das Diretivas 2007/23 e 2013/29, eventualmente lidas em conjugação com os artigos 34.º, 35.º e 36.º TFUE, conjugado com o princípio da proporcionalidade, se opõe a uma legislação nacional que proíbe a posse ou a utilização pelos consumidores assim como a venda a consumidores de fogos de artifício que contêm mais de um quilograma de substâncias pirotécnicas.

80. A este respeito, em primeiro lugar, importa recordar que van der Schoot é acusado de ter, em especial, vendido fogos de artifício e artifícios de sinalização com mais de um quilograma de substâncias pirotécnicas a um particular que não dispunha da autorização necessária para esse efeito, que, tendo a infração de que este arguido é acusado ocorrido em 23 de dezembro de 2012, a Diretiva 2007/23 é aplicável *ratione temporis* e que, segundo a decisão de reenvio, os fogos de artifício em causa são artifícios das categorias 2 e 3 na aceção da Diretiva 2007/23 que foram colocados no mercado.

81. Em segundo lugar, tendo a Diretiva 2007/23 procedido a uma harmonização exaustiva das condições, tanto materiais como procedimentais, que devem cumprir os artigos de pirotecnia para efeitos da sua colocação no mercado e garantindo o artigo 6.º, n.º 1, desta diretiva não apenas a primeira disponibilização no mercado, mas a livre circulação dos artigos de pirotecnia [31], a respetiva medida belga deve ser apreciada à luz das disposições da referida diretiva e não à luz do direito primário [32].

29 V., neste sentido, Acórdãos de 21 de abril de 2005, Lindberg (C-267/03, EU:C:2005:246, n.º 87), e de 13 de outubro de 2016, M. e S. (C-303/15, EU:C:2016:771, n.os 29 e 30).

30 Acórdãos de 21 de abril de 2005, Lindberg (C-267/03, EU:C:2005:246, n.os 76 e 77), e de 19 de julho de 2012, Fortuna e o. (C-213/11, C-214/11 e C-217/11, EU:C:2012:495, n.os 31 e 32).

31 Isto decorre, a meu ver, do Acórdão de 27 de outubro de 2016, Comissão/Alemanha (C-220/15, EU:C:2016:815, n.os 35 a 47), e, em particular, da interpretação dada ao alcance do artigo 2.º, ponto 2, e do artigo 6.º da Diretiva 2007/23. Saliento também que, para o efeito, o Tribunal de Justiça rejeitou a argumentação alemã segundo a qual «os Estados-Membros têm competência para regulamentar todas as etapas posteriores [da] distribuição [dos artigos de pirotecnia], até à venda a retalho ao consumidor final».

32 Acórdão de 10 de setembro de 2014, Vilniaus energija (C-423/13, EU:C:2014:2186, n.º 39).

82. Em terceiro lugar, não há dúvida de que a legislação em causa, pela sua própria natureza, restringe, na aceção do artigo 6.º da Diretiva 2007/23, a posse, a utilização e/ou a venda ao público de fogos de artifício que contenham mais de um quilograma de substância pirotécnicas. No entanto, considero que esta legislação visa, como sublinhou o Governo belga, proteger os interesses essenciais referidos no n.º 2 desta disposição e, em especial, a ordem pública ou a segurança pública [33].

83. No que se refere à aptidão da legislação em proteger a ordem pública e a segurança pública, considero que a medida em causa é adequada para garantir a realização destes objetivos [34].

84. A este respeito, convém recordar que, por força dos artigos 4.º TUE e 72.º TFUE, os Estados-Membros continuam a ser responsáveis pela manutenção da ordem pública no seu território. Assim, continuam a ser livres de determinar as medidas suscetíveis de a manter [35] ou de proteger a segurança pública [36], em conformidade com as suas necessidades nacionais e em função das circunstâncias específicas de tempo e de lugar.

85. No entanto, a invocação da exceção de ordem pública ou de segurança pública constitui uma derrogação ao princípio fundamental da livre circulação, devendo ser interpretada de forma estrita e cujo âmbito não pode ser unilateralmente determinado pelos Estados-Membros [37]. A margem de apreciação de que dispõem os Estados-Membros deve, por conseguinte, ser exercida nos limites impostos pelo direito da União [38].

86. A este respeito, convém recordar que o Tribunal de Justiça já decidiu que, para poder invocar a ordem pública e a segurança pública como justificação, deve existir uma ameaça real e suficientemente grave que afete um interesse fundamental da sociedade [39].

87. No caso em apreço, não há dúvida de que o facto de subordinar a venda a particulares de artigos de pirotecnia com mais de um quilograma de substâncias pirotécnicas à obtenção de uma autorização é suscetível de prevenir as ofensas à ordem pública e à segurança pública.

88. Com efeito, os artigos de pirotecnia «[sendo] intrinsecamente perigosos» [40], podem, devido à sua composição, nomeadamente para os artigos com mais de um quilograma de substâncias pirotécnicas, atentar contra a segurança das pessoas. Além disso, pela sua própria natureza e em função das circunstâncias em que são utilizados, estes artigos podem perturbar a ordem pública.

33 No direito da União, é raramente utilizado o conceito de «segurança das pessoas». Além disso, este conceito não se distingue claramente do conceito de «segurança pública», como sublinhou o legislador da União no considerando 41 da Diretiva «Serviços» ao referir que «a noção de "segurança pública" inclui questões relacionadas com a segurança das pessoas».

34 Considero que, apesar de a exigência da proporcionalidade não ser enunciada *stricto sensu* no artigo 6.º da Diretiva 2007/23, há que verificar se a medida nacional é adequada para garantir a realização do objetivo prosseguido e não vai além do que é necessário para que o mesmo seja alcançado. Com efeito, tendo em conta que o princípio da proporcionalidade abrange, como princípio geral de direito, todo o direito da União e que as medidas dos Estados-Membros que restringem as liberdades de circulação protegidas pelo Tratado são objeto de um controlo de proporcionalidade, penso que as medidas adotadas ao abrigo do artigo 6.º, n.º 2, da Diretiva 2007/23, devem, enquanto exceções, ser objeto deste controlo.

35 V., a este respeito, as minhas Conclusões no processo Josemans (C-137/09, EU:C:2010:433, n.º 116 e nota 61).

36 As considerações desenvolvidas pelo advogado-geral H. Mayras nas suas Conclusões no processo van Duyn (41/74, não publicadas, EU:C:1974:123, p. 1358), segundo as quais «os Estados gozam sozinhos, com as reservas exigidas, precisamente, por determinadas disposições [da União] […] do poder de tomar as medidas impostas pela proteção da segurança pública no seu território e de determinar de que forma esta segurança pode ficar comprometida», de modo que a segurança pública «continua, pelo menos atualmente, a ser nacional, o que corresponde à realidade, na medida em que as exigências de segurança pública variam, no tempo e no espaço, de um Estado-Membro para outro», continuam, a meu ver, a serem válidas.

37 V., por analogia, Acórdão de 31 de janeiro de 2006, Comissão/Espanha (C-503/03, EU:C:2006:74, n.º 45).

38 V., por analogia, Acórdão de 4 de dezembro de 1974, van Duyn (41/74, EU:C:1974:133, n.º 18).

39 V., por analogia, Acórdão de 29 de outubro de 1998, Comissão/Espanha (C-114/97, EU:C:1998:519, n.º 46).

40 Conclusões do advogado-geral M. Bobek no processo Comissão/Alemanha (C-220/15, EU:C:2016:534, n.º 50).

89. Por outro lado, estando a proteção da ordem pública e da segurança pública, como resulta do n.º 84 das presentes conclusões, fundamentalmente ligada às circunstâncias de tempo e de lugar, não se pode ignorar o facto de que a perigosidade intrínseca dos artigos de pirotecnia com mais de um quilograma de substâncias pirotécnicas é exacerbada no atual contexto marcado pela ameaça terrorista.

90. Nestas circunstâncias, é legítimo, a meu ver, que os Estados-Membros sujeitem à obtenção de uma autorização a compra por particulares de artigos cujo teor de substâncias pirotécnicas exceda um determinado limiar, dado que, por um lado, não está excluído que estes artigos sejam, isoladamente ou em combinação com outros produtos, desviados para fins não festivos e, por outro, a simples utilização de artigos de pirotecnia com elevado teor de substância pirotécnicas pode, no atual contexto, dar origem a movimentos de multidão e de pânico.

91. Ora, a legislação nacional em causa é, sem sombra de dúvida, adequada para proteger a ordem pública e a segurança pública, na medida em que permite controlar e, se necessário, limitar a quantidade de substâncias pirotécnicas na posse de uma pessoa.

92. Quanto à necessidade da legislação nacional em causa, tendo em conta o caráter lacunar do reenvio prejudicial, pelo facto de competir ao órgão jurisdicional de reenvio determinar se, e, eventualmente, em que medida, a legislação nacional é proporcionada ao objetivo de interesse público prosseguido [41], mas, visto que o Tribunal de Justiça pode fornecer indicações baseadas nos autos [42], limitar-me-ei a proporcionar um quadro de análise à luz do qual lhe caberá apreciar se a legislação vai além do que é necessário para proteger a ordem pública e a segurança pública.

93. Em primeiro lugar, a redação do artigo 6.º, n.º 2, da Diretiva 2007/23 confere aos Estados-Membros uma importante margem de apreciação quanto às medidas previstas por esta disposição.

94. Com efeito, o âmbito de aplicação desta disposição é muito amplo na medida em que os objetivos eventualmente prosseguidos pelos Estados-Membros são diversos. As medidas podem ser não só medidas de proibição, como também medidas de restrição e podem incidir tanto sobre a posse como sobre a utilização e a venda de determinados produtos pirotécnicos.

95. Esta interpretação é, a meu ver, reforçada pelo facto de o considerando 10 da Diretiva 2007/23 estabelecer uma relação de causa e efeito entre, por um lado, o facto de a utilização de artigos de pirotecnia e, nomeadamente, de fogos de artifício, estar sujeita a costumes e tradições culturais consideravelmente divergentes entre os Estados-Membros e, por outro lado, a necessidade de permitir aos Estados-Membros a adoção de medidas nacionais destinadas a limitar, por razões de ordem pública ou de segurança pública, a utilização ou a venda a particulares de determinadas categorias de fogos de artifício.

96. Em segundo lugar, a legislação nacional em causa, ao não estabelecer qualquer proibição absoluta de venda, mas ao sujeitar a referida venda à detenção pelo consumidor de uma autorização prévia, visa restringir a venda de determinados produtos ao consumidor. Além disso, esta medida restritiva não se aplica a todos os produtos pirotécnicos, mas unicamente aos produtos que contêm uma determinada gramagem desta composição perigosa que são as substâncias pirotécnicas.

41 V., neste sentido, Acórdão de 23 de outubro de 2003, Schönheit e Becker (C-4/02 e C-5/02, EU:C:2003:583, n.º 82).

42 V. Acórdão de 13 de abril de 2010, Bressol e o. (C-73/08, EU:C:2010:181, n.º 65 e jurisprudência referida).

97. Em terceiro lugar, no contexto atual, as medidas menos restritivas, como o registo na sequência da compra de produtos com um determinado peso de substâncias pirotécnicas, não são, a meu ver, tão eficazes para proteger os interesses fundamentais em causa. Com efeito, se esta formalidade permite determinar a quantidade de substâncias pirotécnicas adquirida por um consumidor, não permite restringir a referida quantidade nem, consequentemente, lutar eficazmente contra as ofensas aos interesses fundamentais invocados pelo Governo belga.

98. Atendendo ao que precede, considero, por um lado, que a legislação belga não constitui uma regra técnica na aceção da Diretiva 98/34 e, por outro, que a referida legislação restringe, na aceção do artigo 6.º da Diretiva 2007/23, a livre circulação dos fogos de artifício, mas que foi adotada por motivos de ordem pública e de segurança pública e que não vai além do que é necessário para proteger estes interesses, o que compete ao órgão jurisdicional de reenvio verificar.

IV. Conclusão

99. À luz das considerações que precedem, proponho ao Tribunal de Justiça que responda da seguinte forma às questões prejudiciais submetidas pelo Rechtbank van eerste aanleg te Antwerpen (Tribunal de Primeira Instância de Antuérpia, Bélgica):

1) O artigo 20.º da Diretiva 2007/23/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de maio de 2007, relativa à colocação no mercado de artigos de pirotecnia, e o artigo 1.º, n.º 5, da Diretiva 2006/123/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 12 de dezembro de 2006, relativa aos serviços no mercado interno, devem ser interpretados no sentido de que os Estados-Membros podem prever sanções penais desde que estas sanções sejam efetivas, proporcionadas e dissuasivas e que as disposições nacionais não tenham por efeito eludir as regras desta última diretiva, o que compete ao órgão jurisdicional de reenvio verificar.

2) O sistema de dupla autorização em causa no processo principal para o armazenamento de artigos de pirotecnia não é incompatível com o artigo 10.º da Diretiva 2006/123, sob reserva do caráter não discriminatório, proporcional e objetivo dos critérios que enquadram o exercício do poder de apreciação das autoridades competentes, o que compete ao órgão jurisdicional de reenvio verificar.

3) A legislação que subordina a venda de artigos de pirotecnia com mais de um quilograma de substâncias pirotécnicas à detenção pelo comprador de uma autorização não constitui uma regra técnica na aceção da Diretiva 98/34/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 22 de junho de 1998, relativa a um procedimento de informação no domínio das normas e regulamentações técnicas e das regras relativas aos serviços da sociedade da informação, conforme alterada pela Diretiva 98/48/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 20 de julho de 1998. Esta legislação restringe a livre circulação dos fogos de artifício na aceção do artigo 6.º da Diretiva 2007/23, mas visa proteger a ordem pública e a segurança pública e não vai além do que é necessário para proteger estes interesses, o que compete ao órgão jurisdicional de reenvio verificar.