Samling af Afgørelser

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT
Y. BOT
fremsat den 19. april 2018 [1]

Sag C-137/17

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

(anmodning om præjudiciel afgørelse indgivet af rechtbank van eerste aanleg te Antwerpen (ret i første instans i Antwerpen, Belgien))

»Præjudiciel forelæggelse – direktiv 2006/123/EF – direktiv 2007/23/EF – direktiv 2013/29/EU – markedsføring af og fri bevægelighed for pyrotekniske artikler – etableringsfrihed – nationale restriktive foranstaltninger – offentlig orden – strafferetlige sanktioner – tilladelsesordning«

1. Den foreliggende sag, hvis baggrund er en række straffesager mod detailforhandlere af pyrotekniske artikler, giver Domstolen lejlighed til at udtale sig om anvendelsesområdet for direktiverne om pyrotekniske artikler, foreneligheden med EU-retten af en national lovgivning, der begrænser salget af pyrotekniske artikler, som indeholder over 1 kg pyroteknisk blanding [2], og foreneligheden med Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2006/123/EF af 12. december 2006 om tjenesteydelser i det indre marked [3] af en ordning, hvorefter opbevaring af pyrotekniske artikler kræver dobbelt tilladelse.

I. Retsforskrifter

A. EU-retten

1. Tjenesteydelsesdirektivet

2. Tjenesteydelsesdirektivets artikel 1, stk. 5 bestemmer:

»Dette direktiv berører ikke medlemsstaternes strafferet. Medlemsstaterne må dog ikke begrænse den frie udveksling af tjenesteydelser ved at anvende strafferetlige bestemmelser, der specifikt regulerer eller berører adgangen til at optage eller udøve servicevirksomhed, med henblik på derved at omgå reglerne i dette direktiv.«

1 – Originalsprog: fransk.

2 – Herefter »PB«.

3 – EUT 2006, L 376, s. 36, herefter »tjenesteydelsesdirektivet«.

3. Direktivets artikel 2, stk. 1, har følgende ordlyd:

»Dette direktiv finder anvendelse på tjenesteydelser, der udføres af tjenesteydere, som er etableret i en medlemsstat.«

4. I direktivets kapitel III med overskriften »Etableringsfrihed for tjenesteydere« bestemmer artikel 9 med overskriften »Tilladelsesordninger« i stk. 1:

»Medlemsstaterne kan gøre adgangen til at optage og udøve servicevirksomhed afhængig af en tilladelsesordning, hvis følgende betingelser er opfyldt:

a) tilladelsesordningen indebærer ikke en forskelsbehandling af den pågældende tjenesteyder

b) behovet for en tilladelsesordning er begrundet i et tvingende alment hensyn

c) det tilsigtede mål kan ikke nås gennem en mindre restriktiv foranstaltning, navnlig fordi en efterfølgende kontrol ville blive udført for sent til at have nogen reel virkning.«

5. Tjenesteydelsesdirektivets artikel 10 har følgende ordlyd:

»1. Tilladelsesordninger skal bygge på kriterier, der regulerer udøvelsen af de kompetente myndigheders skønsbeføjelse, så denne ikke udøves vilkårligt.

2. De i stk. 1 omhandlede kriterier skal være:

a) ikke-diskriminerende

b) begrundet i et tvingende alment hensyn

c) afpasset efter dette tvingende almene hensyn

d) klare og entydige

e) objektive

f) offentliggjort på forhånd

g) gennemskuelige og tilgængelige.

[…]

7. Denne artikel berører ikke kompetencefordelingen på lokalt og regionalt plan mellem de myndigheder i medlemsstaterne, der udsteder tilladelser.«

2. Direktiv 2007/23/EF

6. Fjerde betragtning til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2007/23/EF af 23. maj 2007 om markedsføring af pyrotekniske artikler [4] lyder således:

»Rådets direktiv 96/82/EF af 9. december 1996 om kontrol med risikoen for større uheld med farlige stoffer [5]] […] fastsætter sikkerhedskrav for anlæg, hvor eksplosivstoffer, herunder pyrotekniske artikler, findes.«

7. Direktivets artikel 1 bestemmer:

»1. I dette direktiv fastsættes bestemmelser, der har til formål at opnå fri bevægelighed for pyrotekniske artikler på det indre marked, samtidig med at der sikres et højt niveau af sundhedsbeskyttelse, offentlig sikkerhed samt forbrugerbeskyttelse under hensyntagen til de relevante miljøbeskyttelsesaspekter.

2. I dette direktiv fastsættes de væsentlige krav, som pyrotekniske artikler skal opfylde med henblik på markedsføring.

[…]«

8. Direktivets artikel 2 bestemmer:

»I dette direktiv forstås ved:

1) »pyroteknisk artikel«: en artikel, der indeholder eksplosivstoffer eller en eksplosiv blanding af stoffer beregnet til at udvikle varme, lys, lyd, gas eller røg eller en kombination heraf ved hjælp af eksoterme kemiske reaktioner, der holder sig selv i gang

[…]

3) »fyrværkeri«: pyroteknisk artikel beregnet til underholdning

[…]

8) »distributør«: enhver fysisk eller juridisk person i forsyningskæden, der markedsfører en pyroteknisk artikel som led i sin erhvervsvirksomhed

[…]«

9. Artikel 6 i direktiv 2007/23 bestemmer:

»1. Medlemsstaterne må hverken forbyde, begrænse eller hindre markedsføring af pyrotekniske artikler, som opfylder kravene i dette direktiv.

2. Bestemmelserne i dette direktiv forhindrer ikke, at medlemsstaterne træffer foranstaltninger, der er berettiget af hensyn til den offentlige sikkerhed, den offentlige orden eller miljøbeskyttelsen, med henblik på at forbyde eller begrænse besiddelsen, anvendelsen og/eller salg af kategori 2- og kategori 3-fyrværkeri samt teaterfyrværkeri og andre pyrotekniske artikler.

4 – EUT 2007, L 154, s. 1.

5 – EUT 1997, L 10, s. 13.

[…]«

10. Direktivets artikel 20, stk. 1, har følgende ordlyd:

»Medlemsstaterne fastsætter bestemmelser om sanktioner for overtrædelse af national lovgivning, der er vedtaget i henhold til dette direktiv, og sikrer, at de gennemføres. Sanktionerne skal være effektive, stå i et rimeligt forhold til overtrædelsen og have afskrækkende virkning.«

3. Direktiv 2013/29/EU

11. Artikel 45 i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2013/29/EU af 12. juni 2013 om harmonisering af medlemsstaternes love om tilgængeliggørelse af pyrotekniske artikler på markedet[6] bestemmer:

»Medlemsstaterne fastsætter bestemmelser om sanktioner for erhvervsdrivendes overtrædelse af de nationale bestemmelser, der vedtages i medfør af dette direktiv, og træffer enhver fornøden foranstaltning til at sikre, at de håndhæves. Sådanne bestemmelser kan omfatte strafferetlige sanktioner for alvorlige overtrædelser.

Sanktionerne skal være effektive, stå i et rimeligt forhold til overtrædelsernes grovhed og have afskrækkende virkning.«

B. Belgisk ret

12. Artikel 5 i wet betreffende ontplofbare en voor de deflagratie vatbare stoffen en mengels en de daarmee geladen tuigen (lov om sprængstoffer og eksplosive blandinger og hermed ladede apparater)[7] af 28. maj 1956 har følgende ordlyd:

»Overtrædelse af de bestemmelser, der er fastsat i henhold til artikel 1, straffes med fængsel fra femten dage til to år og en bøde fra hundrede til tusind franc eller med en af disse sanktioner alene.«

13. Artikel 200 i koninklijk besluit houdende algemeen reglement betreffende het fabriceren, opslaan, onder zich houden, verkopen, vervoeren en gebruiken van springstoffen (kongelig bekendtgørelse om fremstilling, oplagring, besiddelse af, salg, transport og brug af sprængstoffer)[8] af 23. september 1958 bestemmer:

»Eksplosivstoffer må i større mængder end dem, som enhver kan besidde i henhold til artikel 265, kun opbevares i behørigt godkendte butikker eller lagre.«

14. Bekendtgørelsens artikel 257 har følgende ordlyd:

»Salg af eksplosivstoffer i mængder, der overstiger dem, som enhver privatperson kan besidde som angivet i artikel 265, må kun finde sted, hvis følgende betingelser er opfyldt:

1) Køberen er i besiddelse af en tilladelse til transport som omhandlet i artikel 72.

2) Køberen er i besiddelse af en tilladelse til oplagring eller til midlertidig besiddelse af sådanne varer.

6 – EUT 2013, L 178, s. 27.

7 – *Belgisch Staatsblad*, 9.6.1956, s. 3990.

8 – *Belgisch Staatsblad*, 22.12.1958, s. 9075 (herefter »ARS«).

3) Køberen dokumenterer, at han udøver erhvervsmæssig virksomhed inden for eksplosivsektoren som producent, forhandler eller bruger af eksplosivstoffer.

Den i nr. 2) angivne betingelse finder kun anvendelse, hvis de købte varer er bestemt til oplagring eller midlertidig besiddelse på belgisk område.

Sælgeren kontrollerer og arkiverer alle de dokumenter, som køberne fremlægger for at dokumentere, at de overholder de i stk. 1 angivne forpligtelser. Dokumenterne skal i mindst tre år være tilgængelige for repræsentanter for Direction générale Qualité et Securité (generaldirektoratet for kvalitet og sikkerhed) under Service public fédéral Économie, P.M.E., Classes moyennes et Énergie (den føderale myndighed for økonomi, små og mellemstore virksomheder samt energi) i de lokaler, hvor salget finder sted.«

15. ARS's artikel 260 bestemmer:

»Detailhandlere skal altid være i besiddelse af en opbevaringstilladelse, de må, selv i ubetydelig mængde, ikke besidde eller sælge andre eksplosivstoffer end dem, der angives i artikel 261.

Deres lagre skal være indrettet og holdt som angivet i artikel 251.«

16. Bekendtgørelsens artikel 261 har følgende ordlyd:

»Hvilke og hvor store mængder eksplosivstoffer der kan opbevares af detailhandlere, fastsættes i hvert enkelt konkret tilfælde i tilladelsesafgørelsen i overensstemmelse med den grad af sikkerhed, det enkelte lager udviser.

Varerne må ikke besiddes i større mængde end angivet nedenfor:

[…]

2) fest- og signalfyrværkeri i en mængde, som indeholder højst 50 kilogram [PB]

[…]«

17. I bekendtgørelsens artikel 265 angives følgende:

»Der kræves ikke tilladelse til at besidde:

[…]

7) fest- og signalfyrværkeri i en mængde, som indeholder højst 1 kilogram [PB]«.

18. ARS's artikel 300, stk. 1, bestemmer:

»Overtrædelse af bestemmelserne i denne bekendtgørelse, bortset fra artikel 295, af afgørelser truffet i medfør af disse bestemmelser og af bestemmelserne i tilladelsesafgørelserne straffes med de sanktioner, som er fastsat i loven af 28. maj 1956.«

II. Faktiske omstændigheder i tvisten i hovedsagen og de præjudicielle spørgsmål

19. De tiltalte i tvisten i hovedsagen er Van Gennip BVBA, Original BVBA samt Antonius ten Velde og Antonius van der Schoot.

20. Original er en virksomhed, hvis hjemsted er beliggende i Olen (Belgien) ikke langt fra Nederlandene, og som driver forretning inden for import, engroshandel og detailhandel med festfyrværkeri. Original råder i dette øjemed bl.a. over to salgssteder i Baarle-Hertog (Belgien) – en kommune, som delvis er beliggende i provinsen Noord-Brabant (Nederlandene), og som har enklaver i kommunen Baarle-Nassau (Nederlandene) – der drives af Van Gennip, som har hjemsted i Baarle-Hertog. Antonius ten Velde og Antonius van der Schoot, der er nederlandske statsborgere, er ansvarlige for de nævnte salgssteder, nemlig henholdsvis Zena-Tabak-O-Tiek og Zena-De Bunker.

21. De fire tiltalte i hovedsagen er i det væsentlige retsforfulgt for i deres egenskab af detailforhandlere af pyrotekniske artikler at have opbevaret festfyrværkeri med en PB-vægt, der overstiger den højst tilladte vægt i de tilladelser, de er blevet meddelt af de belgiske myndigheder, for at have opbevaret festfyrværkeri på ikke-godkendte opbevaringssteder og for at have solgt en mængde festfyrværkeri med en PB-vægt på over 1 kg til en privatperson, som ikke havde en behørig tilladelse.

22. Det fremgår af forelæggelsesafgørelsen, at Antonius ten Velde og Antonius van der Schoot har gjort gældende, at tiltalerne for de overtrædelser, som er fastsat i den belgiske lovgivning, strider imod artikel 45 i direktiv 2013/29, hvorefter strafferetlige sanktioner er forbeholdt alvorlige overtrædelser, og at ingen af de forhold, som de er tiltalt for, udgør en overtrædelse af denne art.

23. Ifølge forelæggelsesafgørelsen er de tiltalte og openbaar ministerie (anklagemyndigheden, Belgien) uenige om, hvorvidt forpligtelsen til at være i besiddelse af både en føderal tilladelse vedrørende eksplosivstoffer og en regional miljøtilladelse er i overensstemmelse med direktiv 2007/23 og 2013/29 samt tjenesteydelsesdirektivet. Navnlig har nogle af de tiltalte gjort gældende, at nogle af de forhold, som de er tiltalt for, ikke kan betragtes som ulovlige, da den belgiske lovgivning strider imod EU-retten.

24. Hvorledes EU-retten skal fortolkes, kan derfor være af betydning for, om de faktiske omstændigheder, som de tiltalte er retsforfulgt for, er strafbare.

25. På denne baggrund har rechtbank van eerste aanleg te Antwerpen (ret i første instans i Antwerpen, Belgien) besluttet at udsætte sagen og at forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»1) Skal de følgende overtrædelser af den belgiske lovgivning om pyrotekniske artikler kvalificeres som »alvorlige overtrædelser« som omhandlet i artikel 45 i [direktiv 2013/29]:

   a) salg af pyrotekniske artikler i en mængde af 2,666 kg [PB], hvilket udgør en tilsidesættelse af artikel 265, nr. 7, og artikel 257 i [ARS], som forbyder salg af pyrotekniske artikler i en mængde, der overstiger 1 kg PB, såfremt forbrugeren ikke har en personlig administrativ tilladelse til at besidde en større mængde af pyrotekniske artikler

   b) overskridelse af den fastsatte oplagringsgrænse og tilsidesættelse af de i en føderal fyrværkeritilladelse fastsatte opbevaringssteder, selv om der allerede forelå en regional fyrværkeritilladelse til oplagring af de faktisk konstaterede større mængder på de pågældende steder

   c) meget midlertidig oplagring af en ganske ringe mængde pyrotekniske artikler på forskellige, ikke specielt til oplagring godkendte steder på en grund med tilhørende bygninger, tilhørende en detailhandel med fyrværkeriartikler, der har såvel en føderal fyrværkeritilladelse som en regional miljøtilladelse?

2) Er princippet om de frie varebevægelser for så vidt angår pyrotekniske artikler som omhandlet i artikel 6, stk. 1, i [direktiv 2007/23] (nu artikel 4, stk. 1, i [direktiv 2013/29]), efter omstændighederne sammenholdt med artikel 10 i [tjenesteydelsesdirektivet], til hinder for en national ordning, der hvad angår oplagssteder for pyrotekniske artikler, der er i overensstemmelse

med [direktiv 2007/23], opstiller det dobbelte krav til detailhandelen, at den pågældende handlende skal have dels en tilladelse i henhold til lovgivningen om fremstilling, oplagring, besiddelse af, salg, transport og brug af sprængstoffer, dels en tilladelse i henhold til miljølovgivningens regler om forstyrrende anlæg, selv om begge tilladelsesordninger i det væsentlige tjener samme formål (forebyggelse af sikkerhedsrisici), og en af disse to tilladelsesordninger (in casu ordningen vedrørende sprængstoffer) fastsætter en (meget) lav øvre grænse for oplagring af festfyrværkeri (50 kg PB, dvs. i det aktive stof)?

3) Er princippet om de frie varebevægelser for så vidt angår pyrotekniske artikler som omhandlet i artikel 4, stk. 1, i [direktiv 2013/29] og artikel 6, stk. [1], i [direktiv 2007/23] (efter omstændighederne sammenholdt med artikel 34 [TEUF], 35 [TEUF] og 36 [TEUF]) og i forbindelse med proportionalitetsprincippet til hinder for en national ordning, hvorefter forbrugere ikke må besidde eller anvende festfyrværkeri, idet det er forbudt at sælge festfyrværkeri til forbrugere (fyrværkeri i kategori 2 og 3 som omhandlet i direktiv [2007/23]), når dette indeholder mere end 1 kg PB?«

III. Bedømmelse

A. Det første præjudicielle spørgsmål

26. Ved det første præjudicielle spørgsmål har den forelæggende ret anmodet Domstolen om at oplyse, om de overtrædelser, som de tiltalte i hovedsagen er retsforfulgt for, udgør alvorlige overtrædelser som omhandlet i artikel 45 i direktiv 2013/29.

27. Hvad dette angår skal det påpeges – således som flere parter understregede under retsmødet – at de faktiske omstændigheder, som de tiltalte i hovedsagen er retsforfulgt for, udspillede sig i perioden fra den 22. november 2010 til den 27. januar 2013 og således før vedtagelsen og ikrafttrædelsen af direktiv 2013/29[9].

28. Desuden angives det ikke i artikel 20 i direktiv 2007/23 – i modsætning til artikel 45 i direktiv 2013/29 – at medlemsstaterne kan fastsatte strafferetlige sanktioner for alvorlige overtrædelser, men bestemmes kun, at de skal fastsætte bestemmelser om sanktioner for overtrædelse af national lovgivning, der er vedtaget i henhold til dette direktiv, og at de pågældende sanktioner skal være effektive, stå i et rimeligt forhold til overtrædelsen og have afskrækkende virkning.

29. På den baggrund mener jeg ikke, at der er grund til at fortolke begrebet »alvorlige overtrædelser«, da det udelukkende forekommer i direktiv 2013/29, som af tidsmæssige grunde ikke finder anvendelse på tvisten i hovedsagen.

30. Selv hvis det var påstået, at artikel 45 i direktiv 2013/29 er en lex melior (bedre lovgivning), der skal anvendes med tilbagevirkende kraft, da den i modsætning til artikel 20 i direktiv 2007/23 tillader medlemsstaterne kun at fastsætte strafferetlige sanktioner for alvorlige overtrædelser, mener jeg ikke, at en sådan påstand ville kunne tages til følge.

9 – Det bemærkes i denne henseende, at direktiv 2013/29 blev vedtaget den 12.6.2013, at det ifølge artikel 49 trådte i kraft dagen efter offentliggørelsen i *Den Europæiske Unions Tidende*, og at direktiv 2007/23 ifølge artikel 48 heri blev ophævet med virkning fra den 1.7.2015.

31. Indledningsvis skal det bemærkes, at det ikke kun fremgår af begge artikler, at medlemsstaterne er forpligtet til at fastsætte sanktioner for overtrædelse af bestemmelserne i den nationale lovgivning, der vedtages i henhold til direktiv 2007/23 og 2013/29, men også, at de pågældende sanktioner skal være effektive, stå i et rimeligt forhold til overtrædelsen og have afskrækkende virkning [10].

32. Det forhold, at der påhviler medlemsstaterne disse forpligtelser, følger af de særlige omstændigheder, der knytter sig til gennemførelsen og håndhævelsen af EU-retten. Dette påhviler nemlig i vid udstrækning medlemsstaterne [11] og for at sikre, at reglerne om pyrotekniske artikler er effektive, skal der være knyttet en sanktionsordning til dem, som det tilkommer medlemsstaterne at fastsætte [12].

33. Heraf følger, at bestemmelser som artikel 20 i direktiv 2007/23 eller artikel 45 i direktiv 2013/29 er klassiske [13] inden for EU-retten, da de alene afspejler sui generis-karakteren af den måde, hvorpå EU-retten gennemføres og håndhæves [14].

34. Den fortolkning af disse bestemmelser, som de tiltalte i hovedsagen har anlagt, indebærer imidlertid, at de tillægges en rækkevidde, som de ikke har.

35. Det forholder sig nemlig således, at bestemmelserne hverken fastlægger de tiltaler eller sanktioner, der skal anvendes [15], men kun angiver, at medlemsstaterne er forpligtet til at fastsætte sidstnævnte.

36. I denne forbindelse skal det fremhæves, at direktiv 2007/23 og 2013/29 er baseret på henholdsvis artikel 95 EF (nu artikel 114 TEUF) og artikel 114 TEUF og ikke på artikel 83 TEUF. I modsætning til retsforskrifter, der er baseret på sidstnævnte bestemmelse, fastsættes der derfor i direktiv 2007/23 og 2013/29 bestemmelser, der har til formål at sikre fri bevægelighed for pyrotekniske artikler i det indre marked, og ikke bestemmelser, som har til formål, at der fastsættes minimumsregler om strafferetlige sanktioner for bestemte handlinger eller former for adfærd [16].

10 – Om det forhold, at de sanktioner, medlemsstaterne vedtager i henhold til EU-retten, skal være effektive, stå i et rimeligt forhold til overtrædelsen og have afskrækkende virkning, jf. C. Hagueneau-Moizard: »Sanction nationale du droit communautaire: »Sanctions effectives, proportionnées og dissuasives««, *L'exécution af droit de l'Union, entre mécanismes communautaires og droits nationaux*, Bruylant, Bruxelles, 2009, s. 205-223.

11 – Jf. i denne henseende erklæring nr. 43, der er knyttet som bilag til slutakten til Amsterdam-traktaten, og hvorefter »den administrative gennemførelse af [EU-]retten principielt skal høre under medlemsstaterne i overensstemmelse med deres forfatningsmæssige bestemmelser« (EUT 1997, C 340, s. 140). Som Jean-Paul Jacqué har påpeget, »er medlemsstaternes gennemførelse af [EU-]retten af overordentlig stor betydning. Unionen har nemlig ikke de nødvendige beføjelser til at gennemføre [EU-]retten direkte i medlemsstaterne« (J.-P. Jacqué: *Droit institutionnel de l'Union européenne*, 5. udg., Dalloz, Paris, 2009, s. 601).

12 – Ifølge Catherine Hagueneau-Moizard »afhænger [EU-]rettens reelle virkning af den måde, hvorpå staterne anvender den« (C. Hagueneau-Moizard: »Sanction nationale du droit communautaire: »Sanctions effectives, proportionnées og dissuasives««, *L'exécution du droit de l'Union, entre mécanismes communautaires et droits nationaux*, Bruylant, Bruxelles, 2009, s. 205-223, navnlig s. 207). Denne forpligtelse, som påhviler medlemsstaterne, forstærkes i øvrigt af princippet om loyalt samarbejde, idet dette princip kræver, at medlemsstaterne træffer alle foranstaltninger, som er egnede til at sikre EU-rettens gennemslagskraft (jf. dom af 21.9.1989, Kommissionen mod Grækenland (68/88, EU:C:1989:339, præmis 23 og 24)).

13 – Jf. som eksempel artikel 15 i Rådets direktiv 2000/43/EF af 29.6.2000 om gennemførelse af princippet om ligebehandling af alle uanset race eller etnisk oprindelse (EUT 2000, L 180, s. 22).

14 – Catherine Hagueneau-Moizard betegner således en bestemmelse i et direktiv, der foreskriver, at sanktioner skal være effektive, stå i et rimeligt forhold til overtrædelsen og have afskrækkende virkning, som en »standardbestemmelse« (C. Hagueneau-Moizard: »Sanction nationale af droit communautaire: »Sanctions effectives, proportionnées og dissuasives««, *L'exécution af droit de l'Union, entre mécanismes communautaires og droits nationaux*, Bruylant, Bruxelles, 2009, s. 205-223, navnlig s. 210).

15 – Udtrykket »sanktioner« skal i denne forbindelse forstås meget bredt, således at det omfatter sanktioner af enhver art.

16 – Jf. bl.a. Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2014/57/EU af 16.4.2014 om strafferetlige sanktioner for markedsmisbrug (EUT 2014, L 173, s. 179), hvis artikel 1, stk. 1, bestemmer: »Dette direktiv fastsætter minimumsregler for strafferetlige sanktioner for insiderhandel, for uretmæssig videregivelse af intern viden og for markedsmanipulation med henblik på at sikre integriteten af de finansielle markeder i Unionen og forbedre investorbeskyttelsen og tilliden til disse markeder.«

37. Da det endvidere ikke angives nærmere i artikel 20 i direktiv 2007/23, hvilken form for sanktioner medlemsstaterne kan fastsætte, er det givet, at ordlyden af denne bestemmelse bemyndiger dem til at fastlægge sanktionernes art og dermed til at fastsætte strafferetlige sanktioner for overtrædelse af de nationale bestemmelser, der er indført i henhold til direktiv 2007/23 [17].

38. Endelig er det ikke min opfattelse, at denne fortolkning anfægtes af den ændring af ordlyden, som lovgiver foretog ved affattelsen af artikel 45 i direktiv 2013/29, eftersom denne ordlyd ikke medfører en begrænsning af medlemsstaternes skøn med hensyn til, hvilken form for sanktioner der fastsættes i henhold til artikel 20 i direktiv 2007/23 [18].

39. Derimod skal det bemærkes, at den omstændighed, at en national ret formelt har udformet det præjudicielle spørgsmål under henvisning til bestemte EU-retlige bestemmelser, ikke er til hinder for, at Domstolen oplyser denne ret om alle de fortolkningsmomenter, der kan være til nytte ved afgørelsen af den sag, som verserer for denne, uanset om den henviser til dem i sine spørgsmål. Det tilkommer herved Domstolen af samtlige de oplysninger, der er fremlagt af den nationale ret, navnlig af forelæggelsesafgørelsens præmisser, at udlede de EU-retlige elementer, som det under hensyn til sagens genstand er nødvendigt at fortolke [19].

40. Hvad dette angår skal det for det første fastslås, at de forhold, som de tiltalte i hovedsagen er retsforfulgt for, af tidsmæssige grunde er omfattet af direktiv 2007/23, da de udspillede sig i perioden fra den 22. november 2010 til den 27. januar 2013. Jeg mener følgelig, at det for at give et svar, som kan være til nytte for den forelæggende ret, er nødvendigt at omformulere det præjudicielle spørgsmål med henblik på at fastslå, om artikel 20 i dette direktiv giver medlemsstaterne mulighed for at fastsætte strafferetlige sanktioner.

41. Således som jeg anførte i punkt 37 i dette forslag til afgørelse, må dette spørgsmål givet besvares bekræftende. Det tilkommer dog den forelæggende ret at efterprøve, at de fastsatte sanktioner er effektive, står i et rimeligt forhold til overtrædelsen og har afskrækkende virkning.

42. For det andet fremgår det af det andet præjudicielle spørgsmål, at den forelæggende ret ikke udelukker, at den belgiske ordning med dobbelt tilladelse til opbevaring af pyrotekniske artikler med henblik på salg er omfattet af tjenesteydelsesdirektivet. Desuden er to af de overtrædelser, som er omhandlet i det første præjudicielle spørgsmål, overtrædelser af tilladelser, som er blevet meddelt inden for rammerne af denne ordning med dobbelt tilladelse. Det skal derfor afklares, om medlemsstaterne kan fastsætte strafferetlige sanktioner for overtrædelse af den nationale lovgivning om adgang til og udøvelse af servicevirksomhed.

43. Da det i tjenesteydelsesdirektivets artikel 1, stk. 5, bestemmes, at direktivet ikke berører medlemsstaternes strafferet, medmindre denne indebærer omgåelse af direktivets regler, må dette spørgsmål besvares bekræftende.

17 – Jf. analogt dom af 10.7.2008, Feryn (C-54/07, EU:C:2008:397, præmis 37).

18 – Hvad dette angår er det værd at bemærke, at medlemsstaterne for første gang udtrykkeligt fik mulighed for at fastsætte strafferetlige sanktioner for grove overtrædelser i artikel 41 i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 765/2008 af 9.7.2008 om kravene til akkreditering og markedsovervågning i forbindelse med markedsføring af produkter og om ophævelse af Rådets forordning (EØF) nr. 339/93 (EUT 2008, L 218, s. 30), og at en lang række direktiver, der bygger på »en ny metode i forbindelse med teknisk harmonisering og standarder«, siden har indeholdt bestemmelser, hvis ordlyd svarer til ordlyden af artikel 45 i direktiv 2013/29, nemlig bl.a. artikel 42 i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2014/31/EU af 26.2.2014 om harmonisering af medlemsstaternes lovgivning vedrørende tilgængeliggørelse på markedet af ikke-automatiske vægte (EUT 2014, L 96, s. 107), artikel 46 i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2014/53/EU af 16.4.2014 om harmonisering af medlemsstaternes love om tilgængeliggørelse af radioudstyr på markedet og om ophævelse af direktiv 1999/5/EF (EUT 2014, L 153, s. 62) og artikel 47 i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2014/68/EU af 15.5.2014 om harmonisering af medlemsstaternes lovgivning om tilgængeliggørelse på markedet af trykbærende udstyr (EUT 2014, L 189, s. 164).

19 – Jf. mit forslag til afgørelse Essent Energie Productie (C-91/13, EU:C:2014:312, punkt 35).

44. Under hensyn til ovenstående betragtninger som helhed er det min opfattelse, at det første præjudicielle spørgsmål – idet det er ufornødent at afgøre, om de omhandlede overtrædelser er alvorlige overtrædelser – skal besvares med, at artikel 20 i direktiv 2007/23 og tjenesteydelsesdirektivets artikel 1, stk. 5, skal fortolkes således, at medlemsstaterne kan fastsætte strafferetlige sanktioner på betingelse af, for så vidt angår direktiv 2007/23, at sanktionerne er effektive, står i et rimeligt forhold til overtrædelsen og har afskrækkende virkning, og, for så vidt angår tjenesteydelsesdirektivet, at de nationale bestemmelser ikke indebærer omgåelse af reglerne i dette direktiv, hvilket det tilkommer den forelæggende ret at efterprøve.

B. Det andet præjudicielle spørgsmål

45. Med det andet præjudicielle spørgsmål har den forelæggende ret ønsket oplyst, om det princip om fri bevægelighed for pyrotekniske artikler, der fastsættes i artikel 6, stk. 1, i direktiv 2007/23, efter omstændighederne sammenholdt med artikel 10 i tjenesteydelsesdirektivet, er til hinder for nationale bestemmelser, hvorefter til detailhandelen knyttet opbevaring af pyrotekniske artikler som omhandlet i direktiv 2007/23 er betinget af besiddelse af en dobbelt tilladelse, dvs. dels en tilladelse meddelt i henhold til lovgivningen om fremstilling, oplagring, besiddelse af, salg, transport og brug af sprængstoffer, dels en tilladelse meddelt i henhold til lovgivningen om forstyrrende anlæg, skønt begge disse tilladelsesordninger har samme formål, nemlig forebyggelse af sikkerhedsrisici, og der i en af de to tilladelsesordninger er fastsat en lav øvre grænse for opbevaring af festfyrværkeri.

46. Hvad dette angår har den forelæggende ret ganske vist henvist til direktiv 2007/23 og tjenesteydelsesdirektivet, men efter min opfattelse er den omhandlede nationale lovgivning ikke omfattet af anvendelsesområdet for direktiv 2007/23.

47. Direktiv 2007/23 indeholder nemlig kun bestemmelser om håndtering af pyrotekniske artikler, før de markedsføres, og om markedsføring af dem. Det indeholder derimod kun bestemmelser om opbevaring i det omfang, at denne har direkte indvirkning på artiklernes egenskaber og sikkerhed. Det fremgår således af bl.a. fjerde betragtning til direktiv 2007/23[20] og direktivets artikel 14, stk. 1 og 2, at opbevaring kun er omfattet af direktivet på den måde, at opbevaringsvilkårene ikke må medføre, at den pyrotekniske artikel ikke opfylder de væsentlige sikkerhedskrav, der er fastsat i direktivet.

48. Den nationale lovgivning vedrører imidlertid opbevaring af pyrotekniske artikler, som opfylder kravene i direktiv 2007/23, og som er bestemt til at blive solgt i detailhandelen.

49. Endvidere er det ganske vist rigtigt, at den ordning med dobbelt tilladelse, hvortil der henvises i punkt 23 i dette forslag til afgørelse, formelt vedrører opbevaring af pyrotekniske artikler og ikke adgang til og udøvelse af detailhandelsvirksomhed med sådanne artikler, som udgør en »tjenesteydelse« ved anvendelsen af tjenesteydelsesdirektivet[21], men opbevaring af pyrotekniske artikler bestemt til salg udgør en uomgængelig forudsætning for denne detailhandelsvirksomhed.

50. Dels fremgår det nemlig af de for Domstolen fremlagte sagsakter, at de omhandlede bestemmelser i ARS omfatter »detailhandlere« og følgelig opbevaring med henblik på salg. Dels er det ubestrideligt, at såvel adgangen til som udøvelsen af denne virksomhed påvirkes af, at den mængde pyrotekniske artikler, som kan opbevares inden for rammerne af en detailhandelsvirksomhed, kræver tilladelse. Manglende opbevaringstilladelse eller en tilladelse til kun en meget ringe mængde kan i praksis begrænse adgangen til eller udøvelsen af virksomheden.

20 – Syvende betragtning til direktiv 2013/29 er endnu tydeligere, idet det heraf fremgår, at »sikkerheden under opbevaring er fastsat i Rådets direktiv 96/82 […], som fastsætter sikkerhedskrav for anlæg, hvor eksplosivstoffer, herunder pyrotekniske artikler, findes«.

21 – Dom af 30.1.2018, X og Visser (C-360/15 og C-31/16, EU:C:2018:44, præmis 84-97).

51. Jeg mener følgelig, at det andet præjudicielle spørgsmål skal besvares på grundlag af tjenesteydelsesdirektivet, navnlig dets artikel 10[22].

52. Desuden er rækkevidden af den forelæggende rets spørgsmål i realiteten begrænset, idet den ønsker oplyst, om den belgiske ordning med dobbelt tilladelse er forenelig med EU-retten, og ikke om den regionale og den føderale ordning er forenelig med EU-retten.

53. I denne henseende bygger den argumentation, som de tiltalte i hovedsagen har fremført, og hvorefter de to tilladelsesordninger har samme formål, på en fejlagtig forudsætning.

54. Det fremgår nemlig af de oplysninger, som den belgiske regering fremkom med under retsmødet, at opbevaring af pyrotekniske artikler med henblik på salg, for så vidt angår de tiltalte i hovedsagen, kræver to tilladelser. Dels skal der af de lokale myndigheder, som er ansvarlige for beskyttelsen af miljøet, være udstedt en miljøtilladelse til opbevaring af en vis mængde pyrotekniske artikler, der indeholder en vis mængde PB. Dels skal der af de føderale myndigheder, som er ansvarlige for befolkningens sikkerhed og sundhed, være meddelt tilladelse til opbevaring af en vis mængde pyrotekniske artikler, som indeholder en vis mængde PB.

55. Her følger nødvendigvis – i modsætning til, hvad de tiltalte i hovedsagen har gjort gældende – at de to tilladelsesordninger har forskellige formål, og at udstedelse af hver enkelt af tilladelserne er undergivet forskellige kriterier. Hvad dette angår er det ganske vist rigtigt, at der kan være forskel på de mængder, sådanne tilladelser giver mulighed for, men ordningerne er ikke af den grund indbyrdes modstridende, for hvis den tilladelse, hvori der er fastsat den mindste mængde, overholdes, er den anden tilladelse nødvendigvis også overholdt.

56. Med hensyn til, om den omhandlede ordning med dobbelt tilladelse er forenelig med tjenesteydelsesdirektivets artikel 10, bestemmes det i stk. 1 i denne bestemmelse, at »[t]illadelsesordninger skal bygge på kriterier, der regulerer udøvelsen af de kompetente myndigheders skønsbeføjelse, så denne ikke udøves vilkårligt«, idet de pågældende kriterier fastsættes i stk. 2.

57. Efter min opfattelse overholder den belgiske ordning disse kriterier.

58. Jeg er nemlig for det første af den opfattelse, at de kriterier, som den belgiske ordning er støttet på, ud fra de oplysninger, Domstolen råder over, er begrundet i et tvingende alment hensyn, nemlig beskyttelse af den offentlige sikkerhed og miljøet, og at de, fordi føderal og regional lovgivning offentliggøres, er blevet offentliggjort på forhånd og er gennemskuelige og tilgængelige.

59. For det andet er jeg af den opfattelse, at kriterierne er klare og entydige. I denne henseende overlapper de to tilladelsesordninger – således som jeg allerede har anført – ikke hinanden, men har til formål at beskytte forskellige almene interesser, hvorfor den omstændighed, at der er tale om foranstaltninger truffet af både de føderale og de regionale myndigheder, ikke kan hævdes at anfægte denne vurdering. Endvidere kan forpligtelsen til at besidde både en føderal og en regional tilladelse ikke i sig selv udgøre en grund til, at ordningen er uforenelig med tjenesteydelsesdirektivet, eftersom EU-lovgiver udtrykkeligt anfører i direktivets artikel 10, stk. 7, at »[d]enne artikel [ikke berører] kompetencefordelingen på lokalt og regionalt plan mellem de myndigheder i medlemsstaterne, der udsteder tilladelser«.

22 – Hvad dette angår er den omhandlede nationale lovgivning, hvorefter opbevaring kræver tilladelse, omfattet af denne bestemmelse og udgør ikke et krav som omhandlet niende betragtning til tjenesteydelsesdirektivet (jf. i denne retning dom af 30.1.2018, X og Visser, C-360/15 og C-31/16, EU:C:2018:44, præmis 113-123). Endvidere har, selv om det gøres gældende, at alle hovedsagens elementer findes inden for en enkelt medlemsstat, Domstolen fastslået, at en sådan omstændighed ikke indebærer, at tjenesteydelsesdirektivets kapitel III ikke finder anvendelse (jf. i denne retning dom af 30.1.2018, X og Visser, C-360/15 og C-31/16, EU:C:2018:44, præmis 110).

60. For det tredje kan Domstolen ikke ud fra de oplysninger, den råder over, vurdere, om kriterierne er ikke-diskriminerende, afpassede og objektive, hvilket det følgelig tilkommer den forelæggende ret at efterprøve.

61. Under hensyn til ovenstående betragtninger som helhed er det ikke min opfattelse, at den belgiske ordning med dobbelt tilladelse til opbevaring af pyrotekniske artikler er uforenelig med tjenesteydelsesdirektivets artikel 10, forudsat at kriterierne for de kompetente myndigheders udøvelse af deres skønsbeføjelse er ikke-diskriminerende, afpassede og objektive, hvilket det tilkommer den forelæggende ret at efterprøve.

C. Det tredje præjudicielle spørgsmål

62. Ved det tredje præjudicielle spørgsmål har den forelæggende ret anmodet Domstolen om at oplyse, om det princip om fri bevægelighed for pyrotekniske artikler, der følger af direktiv 2007/23 og 2013/29, efter omstændighederne sammenholdt med artikel 34 TEUF, 35 TEUF og 36 TEUF, og sammenholdt med proportionalitetsprincippet, er til hinder for nationale bestemmelser, hvorefter forbrugerne ikke må opbevare og anvende, og der ikke til disse må sælges, festfyrværkeri, som indeholder over 1 kg PB.

63. For det første er det under forhandlingerne for Domstolen blevet gjort gældende, at den belgiske lovgivning udgør en teknisk forskrift som omhandlet i direktiv 98/34/EF [23], som ikke kan anvendes, da der ikke er blevet givet Europa-Kommissionen meddelelse om den [24].

64. Under retsmødet gjorde den belgiske regering gældende, at direktiv 98/34 ikke finder anvendelse, da den nationale lovgivning er en foranstaltning, som er »[nødvendig] for at sikre beskyttelsen af personer og navnlig arbejdstagere under anvendelsen af produkterne« som omhandlet i direktivets artikel 1.

65. Denne argumentation finder jeg ikke overbevisende.

66. Selv om det – således som jeg vil påvise – er åbenbart, at den belgiske lovgivning har til formål at beskytte den offentlige sikkerhed og personers sikkerhed, vedrører den ikke anvendelse af produkterne, men salg af dem.

67. Den belgiske regering har ligeledes gjort gældende, at da salg af pyrotekniske artikler efter den tidligere lovgivning krævede, at køberen havde en tilladelse, så snart den pågældende vare indeholdt 500 gram PB, udgør den lovgivning, den foreliggende sag drejer sig om, en lempelse af en tidligere foranstaltning, som det ikke er pligtigt at give meddelelse om.

68. I denne henseende har Domstolen fastslået, at ændringer til et udkast til en teknisk forskrift, der allerede er meddelt Kommissionen i henhold til artikel 8, stk. 1, første afsnit, i direktiv 98/34, og som i forhold til det meddelte udkast kun indeholder lempede betingelser for at anvende den pågældende vare og dermed reducerer den tekniske forskrifts eventuelle påvirkning af samhandlen, ikke udgør en væsentlig ændring af udkastet og dermed ikke er underlagt pligten til forudgående meddelelse [25].

69. I det foreliggende tilfælde giver de for Domstolen fremlagte oplysninger mig ikke mulighed for at fastslå med sikkerhed, om Kommissionen modtog meddelelse om den tidligere, mere restriktive lovgivning i henhold til direktiv 98/34.

23 – Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 98/34/EF af 22.6.1998 om en informationsprocedure med hensyn til tekniske standarder og forskrifter samt forskrifter for informationssamfundets tjenester (EUT 1998, L 204, s. 37), som ændret ved Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 98/48/EF af 20.7.1998 (EUT 1998, L 217, s. 18) (herefter »direktiv 98/34«).

24 – Dom af 8.11.2007, Schwibbert (C-20/05, EU:C:2007:652, præmis 38-42). Jf. ligeledes dom af 10.7.2014, Ivansson m.fl. (C-307/13, EU:C:2014:2058, præmis 48).

25 – Dom af 15.4.2010, Sandström (C-433/05, EU:C:2010:184, præmis 47).

70. Jeg er derfor af den opfattelse, at det påhviler den forelæggende ret at fastslå, om dette er tilfældet, og om den belgiske regering følgelig kunne undlade at give meddelelse om den nye lovgivning.

71. Under alle omstændigheder udgør den belgiske lovgivning efter min opfattelse ikke en teknisk forskrift som omhandlet i artikel 1, nr. 11), i direktiv 98/34.

72. Ifølge Domstolen omfatter begrebet »teknisk forskrift« fire kategorier af forskrifter, nemlig for det første »teknisk specifikation« som omhandlet i artikel 1, nr. 3), i direktiv 98/34, for det andet »andet krav« som defineret i dette direktivs artikel 1, nr. 4), for det tredje »forskrift vedrørende tjenester«, jf. nævnte direktivs artikel 1, nr. 5), og for det fjerde »medlemsstaternes love og administrative bestemmelser vedrørende forbud mod fremstilling, import, markedsføring eller anvendelse af et produkt eller forbud mod levering eller anvendelse af en tjeneste eller mod, at en tjenesteyder etablerer sig« som omhandlet i direktivets artikel 1, nr. 11) [26].

73. Hvad dette angår er det for det første min opfattelse, at den omhandlede lovgivning ikke er omfattet af kategorien forskrifter vedrørende tjenester, da den ikke vedrører informationssamfundets tjenester som omhandlet i det nævnte direktivs artikel 1, nr. 2).

74. For det andet angiver begrebet »teknisk specifikation« en specifikation, som er indeholdt i et dokument, hvori der fastlægges karakteristika for et produkt, såsom handelsmæssig betegnelse, emballering, mærkning og procedurer for overensstemmelsesvurdering. Ifølge Domstolen forudsætter begrebet, at den nationale bestemmelse nødvendigvis vedrører produktet eller dets emballering som sådan og således fastsætter et af de kendetegn, der kræves af et produkt [27]. I den belgiske lovgivning henvises der imidlertid ikke til produktet eller dets emballering som sådan, hvorfor denne lovgivning ikke fastsætter et af de karakteristika, der kræves af et produkt, således som Kommissionen gjorde gældende under retsmødet.

75. For det tredje har Domstolen tidligere præciseret, at de pågældende nationale bestemmelser for at blive anset for »andre krav« skal udgøre betingelser, der kan influere betydeligt på sammensætningen af produktet, dets natur eller afsætningen af det [28].

76. Den omhandlede lovgivning, hvorefter det kræver en tilladelse at sælge pyrotekniske artikler med et PB-indhold på over 1 kg, udgør heller ikke et krav til selve produktet, men et krav til de erhvervsdrivende og kan derfor ikke betegnes som et »andet krav« som omhandlet i direktiv 98/34 [29].

77. Hvad for det fjerde angår den kategori, hvortil der henvises i artikel 1, nr. 11), i direktiv 98/34, dvs. forbuddet mod fremstilling, import, markedsføring eller anvendelse af et produkt, fremgår det af retspraksis, at denne kategori af tekniske forskrifter forudsætter, at de pågældende nationale foranstaltninger har en rækkevidde, der klart går videre end en begrænsning af visse mulige former for anvendelse af det pågældende produkt, og som ikke begrænser sig til en simpel indskrænkning af produktets anvendelsesmuligheder. Denne kategori omfatter således navnlig nationale bestemmelser, der ikke giver mulighed for andet end rent marginale former for anvendelse, som med rimelighed kan forventes for det pågældende produkt [30].

26 – Dom af 1.2.2017, Município de Palmela (C-144/16, EU:C:2017:76, præmis 25 og den deri nævnte retspraksis).

27 – Dom af 10.7.2014, Ivansson m.fl. (C-307/13, EU:C:2014:2058, præmis 19 og den deri nævnte retspraksis).

28 – Dom af 27.10.2016, James Elliott Construction (C-613/14, EU:C:2016:821, præmis 69 og den deri nævnte retspraksis).

29 – Jf. i denne retning dom af 21.4.2005, Lindberg (C-267/03, EU:C:2005:246, præmis 87), og af 13.10.2016, M. og S. (C-303/15, EU:C:2016:771, præmis 29 og 30).

30 – Dom af 21.4.2005, Lindberg (C-267/03, EU:C:2005:246, præmis 76 og 77), og af 19.7.2012, Fortuna m.fl. (C-213/11, C-214/11 og C-217/11, EU:C:2012:495, præmis 31 og 32).

78. Det står klart, at den omhandlede nationale lovgivning ikke forbyder salg af pyrotekniske artikler, der indeholder over 1 kg PB, men gør besiddelse betinget af, at køberen har en tilladelse. Varer af denne art kan derfor sælges til forbrugere, som er i besiddelse af en sådan tilladelse, og til erhvervsdrivende, hvorfor lovgivningen efter min opfattelse giver mulighed for andet end rent marginale former for markedsføring.

79. For det andet er det for at besvare den forelæggende rets spørgsmål nødvendigt at fastslå, om det princip om fri bevægelighed for pyrotekniske artikler, der følger af direktiv 2007/23 og 2013/29, efter omstændighederne sammenholdt med artikel 34 TEUF, 35 TEUF og 36 TEUF, og sammenholdt med proportionalitetsprincippet, er til hinder for nationale bestemmelser, hvorefter forbrugerne ikke må opbevare og anvende, og der ikke til disse må sælges festfyrværkeri, som indeholder over 1 kg PB.

80. Hvad dette angår skal det for det første bemærkes, at Antonius C.I.M. van der Schoot er tiltalt for bl.a. at have solgt fest- og signalfyrværkeri i en mængde, der indeholdt over 1 kg PB, til en person, som ikke havde den dertil nødvendige tilladelse, at direktiv 2007/23 finder anvendelse af tidsmæssige årsager, da den overtrædelse, som denne tiltalte er retsforfulgt for, fandt sted den 23. december 2012, og at det pågældende festfyrværkeri ifølge den forelæggende ret var fyrværkeri af kategori 2 og 3 som omhandlet i direktiv 2007/23, der var gjort tilgængeligt på markedet.

81. Da der, for det andet, ved direktiv 2007/23 er sket en fuldstændig harmonisering af såvel de materielle som de processuelle vilkår, der skal opfyldes for at markedsføre pyrotekniske artikler, og direktivets artikel 6, stk. 1, ikke alene sikrer, at pyrotekniske artikler kan stilles til rådighed på markedet første gang, men også sikrer fri bevægelighed for sådanne artikler [31], skal den belgiske foranstaltning på dette område bedømmes på grundlag af bestemmelserne i dette direktiv og ikke på grundlag af den primære ret [32].

82. For det tredje er der ingen tvivl om, at den omhandlede lovgivning på grund af selve sin art begrænser som omhandlet i artikel 6 i direktiv 2007/23 besiddelse, anvendelse og/eller salg til private af fyrværkeri, som indeholder over 1 kg PB. Det er imidlertid min opfattelse, at denne lovgivning, således som den belgiske regering har gjort gældende, har til formål at beskytte de væsentlige interesser, hvortil der henvises i bestemmelsens stk. 2, herunder navnlig den offentlige orden og sikkerhed [33].

83. Med hensyn til, om lovgivningen er egnet til at beskytte den offentlige orden og sikkerhed, er det min opfattelse, at den omhandlede foranstaltning er egnet til at sikre gennemførelsen af disse mål [34].

31 – Det fremgår efter min opfattelse af dom af 27.10.2016, Kommissionen mod Tyskland (C-220/15, EU:C:2016:815, præmis 35-47), herunder navnlig af fortolkningen af rækkevidden af artikel 2, nr. 2), og artikel 6 i direktiv 2007/23. Det skal i denne forbindelse ligeledes påpeges, at Domstolen forkastede den tyske argumentation om, at »medlemsstaterne har kompetence til at regulere samtlige efterfølgende trin i distributionen [af pyrotekniske artikler] frem til detailsalget til den endelige forbruger«.

32 – Dom af 10.9.2014, Vilniaus energija (C-423/13, EU:C:2014:2186, præmis 39).

33 – Inden for EU-retten anvendes begrebet »sûreté publique« kun sjældent. Desuden sondres der ikke klart mellem dette begreb og begrebet »sécurité publique«, således som EU-lovgiver fremhæver i 41. betragtning til tjenesteydelsesdirektivet ved at anføre, at »begrebet offentlig sikkerhed [omfatter] spørgsmål vedrørende tryghed for borgerne«.

34 – Efter min opfattelse skal det efterprøves, om den nationale foranstaltning er egnet til at sikre gennemførelsen af det tilstræbte formål, og at den ikke går ud over, hvad der er nødvendigt for, at det opfyldes, også selv om kravet om proportionalitet ikke er fastsat udtrykkeligt i artikel 6 i direktiv 2007/23. Eftersom proportionalitetsprincippet som almindeligt retsprincip gælder generelt inden for EU-retten, og de af medlemsstaternes foranstaltninger, som begrænser de ved traktaten beskyttede bevægelsesfriheder, er genstand for proportionalitetskontrol, mener jeg, at foranstaltninger truffet i henhold til artikel 6, stk. 2, i direktiv 2007/23, da de udgør undtagelser, skal underkastes en sådan prøvelse.

84. Hvad dette angår skal det bemærkes, at medlemsstaterne i henhold til artikel 4 TEU og 72 TEU fortsat er ansvarlige for at opretholde den offentlige orden på deres område. De har derfor frihed til at bestemme, hvilke foranstaltninger det kræver at opretholde denne [35] eller at beskytte den offentlige sikkerhed [36] i overensstemmelse med deres nationale behov og under hensyn til de konkrete tidsmæssige og stedlige omstændigheder.

85. Påberåbelse af undtagelsesbestemmelsen om den offentlige orden og sikkerhed afviger dog fra det grundlæggende princip om fri bevægelighed, der skal fortolkes strengt, og derfor ikke kan bestemmes ensidigt af medlemsstaterne [37]. Det skøn, de råder over, skal følgelig udøves inden for de af EU-retten afstukne rammer [38].

86. I denne henseende har Domstolen tidligere fastslået, at det er en forudsætning for at påberåbe sig den offentlige orden og sikkerhed som begrundelse, at der foreligger en virkelig og tilstrækkeligt alvorlig trussel mod et grundlæggende samfundshensyn [39].

87. I det foreliggende tilfælde er der ingen tvivl om, at det forhold, at salg af pyrotekniske artikler, der indeholder over 1 kg PB, kræver, at køberen har opnået en tilladelse, gør det muligt at forebygge forstyrrelse af den offentlige orden og sikkerhed.

88. Da pyrotekniske artikler »i sagens natur er farlige« [40], kan de nemlig som følge af deres sammensætning, navnlig når der er tale om artikler indeholdende over 1 kg PB, skade personers sikkerhed. Endvidere kan sådanne artikler på grund af selve deres art og alt efter de omstændigheder, hvorunder de anvendes, forstyrre den offentlige orden.

89. Da beskyttelsen af den offentlige orden og sikkerhed – således som det fremgår af punkt 84 i dette forslag til afgørelse – grundlæggende er forbundet med de tidsmæssige og stedlige omstændigheder, er det desuden vanskeligt at se bort fra, at den iboende farlighed af pyrotekniske artikler, som indeholder over 1 kg PB, skærpes af den aktuelle situation, der er præget af truslen fra terrorismen.

90. På denne baggrund er det efter min opfattelse berettiget, at medlemsstaterne betinger privates køb af artikler med et PB-indhold over en vis tærskel af, at de pågældende er i besiddelse af en tilladelse, dels fordi det ikke kan udelukkes, at sådanne produkter, alene eller kombineret med andre varer, anvendes til andet end festlige formål, dels fordi anvendelse af pyrotekniske artikler med et højt PB-indhold i den aktuelle situation i sig selv kan give anledning til bevægelser af folkemængder og panik.

91. Den omhandlede nationale lovgivning er utvivlsomt egnet til at beskytte den offentlige orden og sikkerhed, idet den gør det muligt efter omstændighederne at begrænse, hvor stor en mængde PB en person besidder.

35 – Jf. i denne henseende mit forslag til afgørelse Josemans (C-137/09, EU:C:2010:433, punkt 116 og fodnote 61).

36 – De betragtninger, generaladvokat Mayras fremsatte i sit forslag til afgørelse van Duyn (41/74, ikke trykt i Sml., EU:C:1974:123, s. 1358), og hvorefter »det alene er staterne, der med de forbehold, visse [EU-]bestemmelser medfører […] har beføjelse til at træffe de foranstaltninger, beskyttelsen af den offentlige sikkerhed kræver på deres område, og til at vurdere, på hvilken måde denne sikkerhed kunne bringes i fare«, hvorfor den offentlige sikkerhed »i det mindste for nærværende fortsat er et nationalt anliggende, hvilket stemmer overens med de faktiske forhold, eftersom de krav, den offentlige sikkerhed rejser, varierer tidsmæssigt og stedligt fra medlemsstat til medlemsstat«, er efter min opfattelse stadig fuldt gyldige.

37 – Jf. analogt dom af 31.1.2006, Kommissionen mod Spanien (C-503/03, EU:C:2006:74, præmis 45).

38 – Jf. analogt dom af 4.12.1974, van Duyn (41/74, EU:C:1974:133, præmis 18).

39 – Jf. analogt dom af 29.10.1998, Kommissionen mod Spanien (C-114/97, EU:C:1998:519, præmis 46).

40 – Generaladvokat Bobeks forslag til afgørelse Kommissionen mod Tyskland (C-220/15, EU:C:2016:534, punkt 50).

92. Da oplysningerne i anmodningen om præjudiciel afgørelse er mangelfulde, og det tilkommer den forelæggende ret at afgøre, om – og i givet fald i hvilket omfang – den nationale lovgivning står i rimeligt forhold til den almene interesse, den tilgodeser [41], idet Domstolen kan give den vejledning på grundlag af sagens akter [42], begrænser jeg mig for så vidt angår den omhandlede nationale lovgivnings nødvendighed til at give den forelæggende ret en analyseramme, på grundlag af hvilken det tilkommer den at bedømme, om lovgivningen går ud over, hvad der er nødvendigt for at beskytte den offentlige orden og sikkerhed.

93. For det første er artikel 6, stk. 2, i direktiv 2007/23 affattet således, at bestemmelsen tillægger medlemsstaterne en betydelig skønsmargen med hensyn til de foranstaltninger, den omhandler.

94. Bestemmelsen har nemlig et meget bredt anvendelsesområde, da de formål, som medlemsstaterne eventuelt tilgodeser, er forskelligartede. Foranstaltningerne kan ikke alene bestå i forbud, men også i begrænsninger, og de kan omhandle såvel besiddelse som anvendelse og salg af visse pyrotekniske artikler.

95. Denne fortolkning styrkes efter min opfattelse af, at der i tiende betragtning til direktiv 2007/23 knyttes en forbindelse mellem årsag og virkning mellem på den ene side den omstændighed, at anvendelsen af pyrotekniske artikler, herunder navnlig festfyrværkeri, følger kulturelle skikke og traditioner, som er meget forskellige fra medlemsstat til medlemsstat, og på den anden side nødvendigheden af at tillade medlemsstaterne at vedtage nationale bestemmelser med henblik på af grunde, der vedrører den offentlige orden eller sikkerhed, at begrænse anvendelse eller salg til private af visse kategorier af fyrværkeri.

96. For det andet har den omhandlede nationale lovgivning ved ikke at fastsætte et absolut forbud mod salg, men ved at gøre salg betinget af, at forbrugeren er i besiddelse af en på forhånd meddelt tilladelse, til formål at begrænse salget af visse varer til forbrugeren. Endvidere finder denne begrænsende foranstaltning ikke anvendelse på samtlige pyrotekniske artikler, men kun på artikler, der indeholder en bestemt gramvægt af den farlige blanding, som PB udgør.

97. For det tredje er, efter min opfattelse, mindre restriktive foranstaltninger, såsom registrering efter køb af artikler med en bestemt PB-vægt, i den aktuelle situation ikke lige så effektive med hensyn til at beskytte de grundlæggende interesser, der er tale om. Ved hjælp af en sådan formalitet kunne det ganske vist kontrolleres, hvor stor en mængde PB en forbruger havde erhvervet, men den ville hverken gøre det muligt at begrænse denne mængde eller, følgelig, effektivt at bekæmpe de anslag mod grundlæggende interesser, som den belgiske regering har påberåbt sig.

98. Under hensyn til ovenstående betragtninger som helhed finder jeg dels, at den belgiske lovgivning ikke udgør en teknisk forskrift som omhandlet i direktiv 98/34, dels at den begrænser den frie bevægelighed for festfyrværkeri som omhandlet i artikel 6 i direktiv 2007/23, men er blevet vedtaget af grunde, der vedrører den offentlige orden og sikkerhed, og ikke går ud over, hvad der er nødvendigt for at beskytte disse interesser, hvilket det tilkommer den forelæggende ret at efterprøve.

41 – Jf. i denne retning dom af 23.10.2003, Schönheit og Becker (C-4/02 og C-5/02, EU:C:2003:583, præmis 82).

42 – Jf. dom af 13.4.2010, Bressol m.fl. (C-73/08, EU:C:2010:181, præmis 65 og den deri nævnte retspraksis).

IV. Forslag til afgørelse

99. På baggrund af ovenstående betragtninger foreslår jeg, at Domstolen besvarer de af rechtbank van eerste aanleg te Antwerpen (ret i første instans i Antwerpen, Belgien) forelagte præjudicielle spørgsmål på følgende måde:

»1) Artikel 20 i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2007/23/EF af 23. maj 2007 om markedsføring af pyrotekniske artikler og artikel 1, stk. 5, i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2006/123/EF af 12. december 2006 om tjenesteydelser i det indre marked skal fortolkes således, at medlemsstaterne kan fastsætte strafferetlige sanktioner på betingelse af, at sanktionerne er effektive, står i et rimeligt forhold til overtrædelsen og har afskrækkende virkning, og at de nationale bestemmelser ikke indebærer omgåelse af reglerne i sidstnævnte direktiv, hvilket det tilkommer den forelæggende ret at efterprøve.

2) Den i hovedsagen omhandlede ordning med dobbelt tilladelse til opbevaring af pyrotekniske artikler er ikke uforenelig med artikel 10 i direktiv 2006/123, forudsat at kriterierne for de kompetente myndigheders udøvelse af deres skønsbeføjelse er ikke-diskriminerende, afpassede og objektive, hvilket det tilkommer den forelæggende ret at efterprøve.

3) Den lovgivning, hvorefter salg af pyrotekniske artikler, som indeholder over 1 kg pyroteknisk blanding, forudsætter, at køberen er i besiddelse af en tilladelse, udgør ikke en teknisk forskrift som omhandlet i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 98/34/EF af 22. juni 1998 om en informationsprocedure med hensyn til tekniske standarder og forskrifter samt forskrifter for informationssamfundets tjenester, som ændret ved Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 98/48/EF af 20. juli 1998. Denne lovgivning begrænser den frie bevægelighed for festfyrværkeri som omhandlet i artikel 6 i direktiv 2007/23, men har til formål at beskytte den offentlige orden og sikkerhed og går ikke ud over, hvad der er nødvendigt for at beskytte disse interesser, hvilket det tilkommer den forelæggende ret at efterprøve.«