CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL
Y. BOT
van 19 april 2018 [1]

Zaak C-137/17

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

[verzoek van de rechtbank van eerste aanleg Antwerpen (België) om een prejudiciële beslissing]

„Prejudiciële verwijzing – Richtlijn 2006/123/EG – Richtlijn 2007/23/EG – Richtlijn 2013/29/EU – In de handel brengen en vrij verkeer van pyrotechnische artikelen – Vrijheid van vestiging – Beperkende nationale maatregelen – Openbare orde – Strafsancties – Vergunningsregeling"

1. De oorsprong van onderhavige zaak ligt in de strafvervolging tegen kleinhandelaars in pyrotechnische artikelen en biedt het Hof de gelegenheid om zich uit te spreken over het toepassingsgebied van de richtlijnen betreffende pyrotechnische artikelen, over de verenigbaarheid met het Unierecht van een nationale wettelijke regeling die de verkoop beperkt van pyrotechnische artikelen die meer dan één kilogram pyrotechnische sas [2] bevatten, en over de verenigbaarheid met richtlijn 2006/123/EG van het Europees Parlement en de Raad van 12 december 2006 betreffende diensten op de interne markt [3] van een dubbelvergunningsstelsel voor de opslag van pyrotechnische artikelen.

I. Toepasselijke bepalingen

A. Unierecht

1. Dienstenrichtlijn

2. Artikel 1, lid 5, van de dienstenrichtlijn luidt:

„Deze richtlijn laat het strafrecht van de lidstaten onverlet. De lidstaten mogen echter niet het vrij verrichten van diensten beperken door strafrechtelijke bepalingen toe te passen die meer bepaald de toegang tot of de uitoefening van een dienstenactiviteit regelen of hierop van invloed zijn, en aldus de in deze richtlijn neergelegde regels omzeilen."

1 Oorspronkelijke taal: Frans.

2 Hierna: „PTS".

3 PB 2006, L 376, blz. 36; hierna: „dienstenrichtlijn".

3. Artikel 2, lid 1, van deze richtlijn luidt:

„Deze richtlijn is van toepassing op de diensten van dienstverrichters die in een lidstaat zijn gevestigd."

4. In hoofdstuk III van deze richtlijn, met als opschrift „Vrijheid van vestiging van dienstverrichters", bepaalt artikel 9, met als opschrift „Vergunningstelsels", in lid 1:

„De lidstaten stellen de toegang tot en de uitoefening van een dienstenactiviteit niet afhankelijk van een vergunningstelsel, tenzij aan de volgende voorwaarden is voldaan:

a) het vergunningstelsel heeft geen discriminerende werking jegens de betrokken dienstverrichter;

b) de behoefte aan een vergunningstelsel is gerechtvaardigd om een dwingende reden van algemeen belang;

c) het nagestreefde doel kan niet door een minder beperkende maatregel worden bereikt, met name omdat een controle achteraf te laat zou komen om werkelijk doeltreffend te zijn."

5. Artikel 10 van de dienstenrichtlijn luidt:

„1. Vergunningstelsels zijn gebaseerd op criteria die beletten dat de bevoegde instanties hun beoordelingsbevoegdheid op willekeurige wijze uitoefenen.

2. De in lid 1 bedoelde criteria zijn:

a) niet-discriminatoir;

b) gerechtvaardigd om een dwingende reden van algemeen belang;

c) evenredig met die reden van algemeen belang;

d) duidelijk en ondubbelzinnig;

e) objectief;

f) vooraf openbaar bekendgemaakt;

g) transparant en toegankelijk.

[…]

7. Dit artikel doet geen afbreuk aan de toedeling van de bevoegdheden, op lokaal of regionaal niveau, van de instanties die in de betrokken lidstaat vergunningen verlenen."

2. Richtlijn 2007/23

6. Overweging 4 van richtlijn 2007/23/EG van het Europees Parlement en de Raad van 23 mei 2007 betreffende het in de handel brengen van pyrotechnische artikelen [4] luidt:

„Richtlijn 96/82/EG van de Raad van 9 december 1996 betreffende de beheersing van de gevaren van zware ongevallen waarbij gevaarlijke stoffen zijn betrokken[[5]] stelt veiligheidseisen vast voor bedrijven waar explosieven met inbegrip van pyrotechnische stoffen aanwezig zijn."

7. Artikel 1 van deze richtlijn luidt:

„1. Deze richtlijn stelt regels vast om tot vrij verkeer van pyrotechnische artikelen in de interne markt te komen en tegelijkertijd een hoog niveau van bescherming van de gezondheid van de mens en openbare veiligheid en bescherming en veiligheid van de consument te bieden en wel met inachtneming van de relevante aspecten in verband met milieubescherming.

2. Deze richtlijn stelt de fundamentele veiligheidseisen vast waaraan pyrotechnische artikelen moeten voldoen om in de handel te kunnen worden gebracht.

[…]"

8. Artikel 2 van deze richtlijn luidt:

„In deze richtlijn wordt verstaan onder:

1. ‚pyrotechnisch artikel': elk artikel dat explosieve stoffen of een explosief mengsel van stoffen bevat die tot doel hebben warmte, licht, geluid, gas of rook dan wel een combinatie van dergelijke verschijnselen te produceren door middel van zichzelf onderhoudende exotherme chemische reacties;

[…]

3. ‚vuurwerk': pyrotechnische artikelen ter vermaak;

[…]

8. ‚distributeur': elke natuurlijke of rechtspersoon in de leveringsketen die in de uitoefening van zijn bedrijf een pyrotechnisch artikel op de markt beschikbaar maakt;

[…]"

9. Artikel 6 van richtlijn 2007/23 bepaalt:

„1. De lidstaten mogen het in de handel brengen van pyrotechnische artikelen die aan de voorschriften van deze richtlijn voldoen, niet verbieden, beperken of belemmeren.

2. De bepalingen van deze richtlijn laten onverlet dat een lidstaat omwille van de openbare orde of veiligheid, of omwille van milieubescherming maatregelen neemt om het bezit, gebruik en/of de verkoop aan het grote publiek van vuurwerk van de categorieën 2 en 3, pyrotechnische artikelen voor theatergebruik en andere pyrotechnische artikelen te verbieden of te beperken.

4 PB 2007, L 154, blz. 1.

5 PB 1997, L 10, blz. 13.

[…]”

10. Artikel 20, eerste alinea, van deze richtlijn luidt:

„De lidstaten stellen voorschriften vast inzake de bij overtredingen van ingevolge deze richtlijn vastgestelde nationale wetgeving toe te passen sancties, en zorgen ervoor dat die sancties ook worden toegepast. De aldus vastgestelde sancties moeten doeltreffend, evenredig en afschrikkend zijn.”

3. Richtlijn 2013/29

11. Artikel 45 van richtlijn 2013/29/EU van het Europees Parlement en de Raad van 12 juni 2013 betreffende de harmonisatie van de wetgevingen van de lidstaten inzake het op de markt aanbieden van pyrotechnische artikelen [6] luidt:

„De lidstaten stellen regels vast voor sancties op overtredingen door marktdeelnemers van ingevolge deze richtlijn vastgestelde nationale bepalingen en nemen alle nodige maatregelen om ervoor te zorgen dat zij worden toegepast. Deze regels kunnen strafrechtelijke sancties voor ernstige overtredingen omvatten.

De vastgestelde sancties moeten doeltreffend, evenredig en afschrikkend zijn.”

B. Belgisch recht

12. Artikel 5 van de wet betreffende ontplofbare en voor de deflagratie vatbare stoffen en mengsels en de daarmede geladen tuigen [7] van 28 mei 1956 luidt:

„Overtreding van het krachtens het eerste artikel bepaalde wordt gestraft met gevangenisstraf van vijftien dagen tot twee jaar en met geldboete van honderd frank tot duizend frank, of met een van die straffen alleen.”

13. Artikel 200 van het koninklijk besluit houdende algemeen reglement betreffende het fabriceren, opslaan, onder zich houden, verkopen, vervoeren en gebruiken van springstoffen [8] van 23 september 1958 luidt:

„Behoudens de hoeveelheden welke iedereen krachtens artikel 265 onder zich mag houden, mogen springstoffen alleen in vergunninghoudende magazijnen of opslagplaatsen worden bewaard.”

14. Artikel 257 van dit besluit luidt:

„De verkoop van elke springstof, in grotere hoeveelheden dan die welke iedereen mag bezitten en die bepaald zijn in artikel 265, mag slechts plaatsvinden wanneer volgende voorwaarden vervuld zijn:

1° de koper is in het bezit van een vervoersvergunning zoals bedoeld in artikel 72;

2° de koper is in het bezit van een vergunning om deze producten op te slaan of voorlopig onder zich te houden;

6 PB 2013, L 178, blz. 27.

7 *Belgisch Staatsblad*, 9 juni 1956, blz. 3990.

8 *Belgisch Staatsblad*, 22 december 1958, blz. 9075 (hierna: „ARS”).

3° de koper bewijst dat hij een professionele activiteit heeft in de springstoffensector, als springstoffenfabrikant, -handelaar of -gebruiker.

De voorwaarde vermeld in punt 2 geldt enkel indien de aangekochte goederen bestemd zijn om op Belgisch grondgebied opgeslagen of voorlopig onder zich gehouden te worden.

De verkoper verifieert en archiveert alle door de kopers overhandigde documenten om de naleving van de in het eerste lid vermelde verplichtingen aan te tonen. Gedurende minstens drie jaar worden deze documenten ter beschikking gehouden van de ambtenaren van de Algemene Directie Kwaliteit en Veiligheid van de Federale Overheidsdienst Economie, K.M.O., Middenstand en Energie, van de politionele en gerechtelijke overheden in de lokalen waar de verkoop plaatsvindt."

15. Artikel 260 van het ARS luidt:

„De kleinhandelaars moeten steeds houder zijn van een opslagvergunning; ze mogen in welke geringe hoeveelheid ook geen andere springstoffen dan die vermeld in artikel 261 onder zich hebben noch verkopen.

Hun opslagplaatsen moeten volgens de voorschriften van artikel 251 ingericht en onderhouden zijn."

16. Artikel 261 van dit besluit luidt:

„De natuur en hoeveelheid springstoffen die door de kleinhandelaars mogen bewaard, worden in elk bijzonder geval, volgens de graad van veiligheid die elke opslagplaats biedt, in het vergunningsbesluit bepaald.

Van deze producten mogen er geen grotere hoeveelheden bewaard worden dan:

[…]

2° feest- en seinvuurwerk ten belope van vijftig kilogram erin bevatte [PTS];

[…]"

17. Artikel 265 van dit besluit luidt:

„Geen vergunning is vereist om de volgende producten onder zich te houden:

[…]

7° een hoeveelheid feest- en seinvuurwerk ten belope van [één] kilogram erin vervatte [PTS]."

18. Artikel 300, lid 1, van het ARS luidt:

„Overtreding van de bepalingen van dit reglement, met uitzondering van artikel 295, van de besluiten genomen tot uitvoering van die bepalingen alsmede van de voorschriften van de machtigingsbesluiten, wordt gestraft met de straffen gesteld bij de wet van 28 mei 1956."

II. Feiten van het hoofdgeding en prejudiciële vragen

19. De beklaagden in het hoofdgeding zijn Van Gennip BVBA, Original BVBA alsook Antonius ten Velde en Antonius van der Schoot.

20. Original is een onderneming met maatschappelijke zetel in Olen (België), niet ver van Nederland, die actief is in de import, groothandel en distributie van feestvuurwerk. Daarvoor beschikt zij onder meer over twee verkooppunten in Baarle-Hertog (België), een gemeente die deels in de provincie Noord-Brabant (Nederland) is gelegen en een enclave vormt met de gemeente Baarle-Nassau (Nederland), beide uitgebaat door Van Gennip, met maatschappelijke zetel te Baarle-Hertog. Ten Velde en Van der Schoot, beiden Nederlands staatsburger, zijn verantwoordelijk voor die verkooppunten, dat zijn respectievelijk Zena-Tabak-O-Tiek en Zena-De Bunker.

21. De vier beklaagden in het hoofdgeding worden als kleinhandelaars in pyrotechnische producten in wezen vervolgd voor de opslag van feestvuurwerk waarvan het gewicht aan PTS hoger zou liggen dan het maximumgewicht bepaald in de vergunningen die hun zijn verleend door de Belgische overheid, de opslag van feestvuurwerk in niet-vergunde opslagplaatsen en de verkoop van een hoeveelheid feestvuurwerk met een gewicht van meer dan één kilogram PTS aan een particulier zonder passende vergunning.

22. Blijkens de verwijzingsbeslissing hebben Ten Velde en Van der Schoot betoogd dat de bestraffing van overtredingen zoals geregeld door de Belgische wetgeving, strijdig is met artikel 45 van richtlijn 2013/29, op grond waarvan strafrechtelijke sancties gelden voor ernstige overtredingen, en dat geen van de hun ten laste gelegde feiten een dergelijke overtreding uitmaakt.

23. Blijkens de verwijzingsbeslissing zijn de beklaagden en het Openbaar Ministerie het niet eens over het antwoord op de vraag of de verplichting om over zowel een federale springstoffenvergunning als een gewestelijke milieuvergunning te beschikken, strookt met de richtlijnen 2007/23 en 2013/29 alsook met de dienstenrichtlijn. Sommige beklaagden betogen meer bepaald dat, aangezien de Belgische wetgeving strijdig is met het Unierecht, bepaalde feiten die hun ten laste worden gelegd, niet als ongeoorloofd kunnen worden aangemerkt.

24. De uitlegging van het Unierecht zou gevolgen kunnen hebben voor het al dan niet strafbare karakter van de feiten die de beklaagden ten laste worden gelegd.

25. Om deze redenen heeft de rechtbank van eerste aanleg Antwerpen (België) beslist om de behandeling van de zaak te schorsen en het Hof de volgende prejudiciële vragen te stellen:

„1) Kwalificeren de volgende inbreuken op de Belgische regelgeving inzake pyrotechnische artikelen als ‚ernstige overtredingen' in de zin van artikel 45 van richtlijn [2013/29]:

a) het verkopen van pyrotechnische artikelen ten belope van 2,666 kg [PTS], zijnde een inbreuk op de artikelen 265,7° en 257 van het [ARS], dat de verkoop verbiedt van pyrotechnische artikelen in een hoeveelheid groter dan 1 kg PTS, indien de consument niet beschikt over een individueel bekomen administratieve vergunning om een grotere hoeveelheid pyrotechnische artikelen onder zich te houden;

b) het overschrijden van de afgebakende opslaglimiet en het niet respecteren van de opslaglocaties voorzien in een federale vuurwerkvergunning, terwijl er reeds een gewestelijke milieuvergunning voorhanden was voor de opslag van de effectief betrokken hogere hoeveelheden, in de betrokken locaties;

c) het zeer tijdelijk opslaan van zeer geringe hoeveelheden pyrotechnische artikelen op verschillende niet specifiek voor de opslag vergunde locaties, binnen de perimeter van een detailhandelszaak in pyrotechnische artikelen, beschikkende over zowel een federale vuurwerkvergunning als een gewestelijke milieuvergunning?

2) Verzet het beginsel van vrij verkeer van pyrotechnische artikelen, zoals voorzien in artikel 6, lid 1, van [richtlijn 2007/23] (nu artikel 4, lid 1, [van richtlijn 2013/29]), desgevallend samen gelezen met artikel 10 van de [dienstenrichtlijn], zich tegen een nationale regeling die de opslagplaatsen van richtlijnconforme pyrotechnische artikelen, verbonden aan de kleinhandel, onderwerpt aan de dubbele vereiste van het beschikken over enerzijds een vergunning afgeleverd in het kader van de wetgeving betreffende het fabriceren, opslaan, onder zich houden, verkopen, vervoeren en gebruiken van springstoffen, en anderzijds een vergunning afgeleverd in het kader van de wetgeving betreffende de milieuvergunningen voor hinderlijke inrichtingen, terwijl beide vergunningsregimes in wezen hetzelfde doel beogen (het preventief beogen van veiligheidsrisico's), en één van deze twee vergunningsregimes (in casu dit betreffende de springstoffen) een (zeer) lage maximumgrens voor de opslag van feestvuurwerk (ten belope van 50 kg pyrotechnisch sas (d.i. de actieve stof) vooropstelt?

3) Verzet het beginsel van het vrije verkeer van pyrotechnische artikelen, zoals voorzien in artikel 4, lid 1, [van richtlijn 2013/29] en artikel 6, lid [1], [van richtlijn 2007/23] (desgevallend samen gelezen met de artikelen 34, 35 en 36 [VWEU]) en jo. het proportionaliteitsbeginsel, zich tegen een nationale regeling die het bezit of gebruik door en verkoop aan consumenten verbiedt van feestvuurwerk (vuurwerk van categorieën 2 en 3 sensu [richtlijn 2007/23]) bevattende meer dan 1 kg pyrotechnische sas?"

III. Beoordeling

A. Eerste prejudiciële vraag

26. Met zijn eerste prejudiciële vraag wenst de verwijzende rechter van het Hof te vernemen of de overtredingen waarvoor de beklaagden in het hoofdgeding worden vervolgd, ernstige overtredingen zijn in de zin van artikel 45 van richtlijn 2013/29.

27. In verband hiermee hebben verschillende partijen er ter terechtzitting op gewezen dat de feiten waarvoor de beklaagden in het hoofdgeding worden vervolgd, zich hebben voorgedaan tussen 22 november 2010 en 27 januari 2013, dus vooraleer richtlijn 2013/29 is vastgesteld en in werking is getreden. [9]

28. Bovendien bepaalt artikel 20 van richtlijn 2007/23, in tegenstelling tot artikel 45 van richtlijn 2013/29, niet dat de lidstaten strafrechtelijke sancties kunnen opleggen voor ernstige overtredingen, maar beperkt genoemd artikel van richtlijn 2007/23 zich ertoe te bepalen dat de lidstaten voorschriften vaststellen inzake de bij overtredingen van ingevolge deze richtlijn vastgestelde nationale wetgeving toe te passen sancties, en dat de aldus vastgestelde sancties doeltreffend, evenredig en afschrikkend moeten zijn.

29. In die omstandigheden ben ik van oordeel dat het begrip „ernstige overtredingen", dat enkel in richtlijn 2013/29 voorkomt, niet hoeft te worden uitgelegd, want die richtlijn is ratione temporis niet van toepassing op het hoofdgeding.

30. Voorts zou, indien gesteld zou worden dat artikel 45 van richtlijn 2013/29 een lex melior is die retroactief dient te worden toegepast, in zoverre dit artikel 45, in tegenstelling tot artikel 20 van richtlijn 2007/23, de lidstaten toestaat om enkel voor ernstige overtredingen strafrechtelijke sancties vast te stellen, deze stelling volgens mij onmogelijk kunnen standhouden.

9 Richtlijn 2013/29 is vastgesteld op 12 juni 2013 en is, zoals bepaald in artikel 49 van die richtlijn, in werking getreden op de dag na die van de bekendmaking ervan in het *Publicatieblad van de Europese Unie*. Zoals in artikel 48 van richtlijn 2013/29 staat aangegeven, is richtlijn 2007/23 ingetrokken met ingang van 1 juli 2015.

31. Vooraf zij erop gewezen dat uit elk van deze bepalingen blijkt dat de lidstaten niet alleen verplicht zijn om voor overtredingen van de bepalingen van de nationale wetgeving die in overeenstemming met de richtlijnen 2007/23 en 2013/29 zijn ingevoerd, sancties vast te stellen, maar ook dat die sancties doeltreffend, evenredig en afschrikkend moeten zijn. [10]

32. Die verplichting voor de lidstaten vloeit voort uit de specifieke aspecten van de toepassing en uitvoering van het Unierecht. Voor die toepassing en uitvoering moeten de lidstaten immers grotendeels zelf instaan [11], en om ervoor te zorgen dat de regeling in verband met pyrotechnische artikelen doeltreffend zou zijn, moet hieraan een sanctieregeling worden gekoppeld die de lidstaten zelf moeten vaststellen [12].

33. Dit betekent dat bepalingen zoals artikel 20 van richtlijn 2007/23 of artikel 45 van richtlijn 2013/29 klassieke bepalingen [13] zijn in het Unierecht, want zij verwoorden louter de specifieke wijze waarop het Unierecht wordt toegepast en uitgevoerd. [14]

34. De uitlegging van die bepalingen zoals de beklaagden in het hoofdgeding die voorstellen, lijkt daaraan echter niet de juiste draagwijdte te geven.

35. Vastgesteld moet immers worden dat die bepalingen niet vastleggen wat strafbare feiten zijn noch welke sancties [15] van toepassing zijn, maar louter aangeven dat de lidstaten verplicht zijn om sancties vast te stellen.

36. In dit verband zij erop gewezen dat richtlijn 2007/23 en richtlijn 2013/29 respectievelijk steunen op artikel 95 EG (thans artikel 114 VWEU) en artikel 114 VWEU, en niet op artikel 83 VWEU. Bijgevolg stellen richtlijn 2007/23 en richtlijn 2013/29, anders de teksten die gebaseerd zijn op laatstgenoemde bepaling, regels vast die het vrije verkeer van pyrotechnische artikelen in de interne markt moeten waarborgen, en geen regels die inzake strafrechtelijke sancties voor bepaalde feiten of gedragingen minimumnormen vaststellen. [16]

10 Over het doeltreffende, evenredige en afschrikkende karakter van de sancties die de lidstaten conform het Unierecht moeten vaststellen, zie 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, Brussel, 2009, blz. 205-223.

11 Zie in dit verband verklaring nr. 43, als bijlage bij de slotakte van het Verdrag van Amsterdam, waarin wordt gesteld dat „de verantwoordelijkheid voor de administratieve uitvoering van het [Unie]recht in beginsel bij de lidstaten berust overeenkomstig hun grondwettelijke regelingen" (PB 1997, C 340, blz. 140). Zoals Jean-Paul Jacqué heeft onderstreept, „[is] [d]e uitvoering van het [Unie]recht door de lidstaten […] van doorslaggevend belang. De [Unie] beschikt immers niet over de bevoegdheden die nodig zijn om het [Unie]recht direct uit te voeren in de lidstaten" (Jacqué, J.-P., *Droit institutionnel de l'Union européenne*, 5e druk, Dalloz, Parijs, 2009, blz. 601).

12 Catherine Hagueneau-Moizard geeft aan dat „[d]e feitelijke werking van het [Unie]recht […] afhankelijk [is] van de toepassing ervan door de staten" (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, Brussel, 2009, blz. 205-223, inzonderheid blz. 207). Deze verplichting voor de lidstaten wordt bovendien nog versterkt door het beginsel van loyale samenwerking, want dit beginsel vereist van de lidstaten dat zij alle nodige maatregelen treffen om de doeltreffende toepassing van het Unierecht te verzekeren [zie arrest van 21 september 1989, Commissie/Griekenland (68/88, EU:C:1989:339, punten 23 en 24)].

13 Zie bij voorbeeld artikel 15 van richtlijn 2000/43/EG van de Raad van 29 juni 2000 houdende toepassing van het beginsel van gelijke behandeling van personen ongeacht ras of etnische afstamming (PB 2000, L 180, blz. 22).

14 Een richtlijnvoorschrift waarin bepaald wordt dat sancties doeltreffend, evenredig en afschrikkend moeten zijn, wordt dan ook gekwalificeerd als „standaardbepaling" door 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, Brussel, 2009, blz. 205-223, inzonderheid blz. 210).

15 De term „sancties" wordt hier zeer ruim opgevat en omvat sancties van welke aard dan ook.

16 Zie met name richtlijn 2014/57/EU van het Europees Parlement en de Raad van 16 april 2014 betreffende strafrechtelijke sancties voor marktmisbruik (PB 2014, L 173, blz. 179), waarvan artikel 1, lid 1, als volgt luidt: „Deze richtlijn stelt de minimumvoorschriften vast voor strafrechtelijke sancties voor handel met voorwetenschap, wederrechtelijke openbaarmaking van voorwetenschap en marktmanipulatie, teneinde de integriteit van de financiële markten in de Unie te garanderen en de bescherming van de beleggers en het vertrouwen in deze markten te verhogen."

37. Verder is het, aangezien artikel 20 van richtlijn 2007/23 niets zegt over de aard van de sancties die de lidstaten kunnen vaststellen, zo dat de formulering van die bepaling erop neerkomt dat de lidstaten zonder enige twijfel zelf de aard daarvan mogen bepalen en bijgevolg bij overtreding van nationale voorschriften die conform richtlijn 2007/23 zijn ingevoerd, strafrechtelijke sancties mogen opleggen. [17]

38. Ten slotte komt deze uitlegging volgens mij niet in het gedrang door het feit dat de wetgever artikel 45 van richtlijn 2013/29 anders heeft geformuleerd, want met betrekking tot de aard van de op grond van artikel 20 van richtlijn 2007/23 opgelegde sancties kan deze formulering voor de lidstaten geen inperking van hun beoordelingsmarge tot gevolg hebben. [18]

39. De omstandigheid dat een nationale rechter bij de formulering van een prejudiciële vraag formeel heeft verwezen naar bepaalde voorschriften van het Unierecht, staat er evenwel niet aan in de weg dat het Hof deze rechter alle uitleggingsgegevens verschaft die nuttig kunnen zijn voor de beslechting van de bij hem aanhangige zaak, ongeacht of deze in zijn vragen worden genoemd. Het staat in dit verband aan het Hof om uit alle door de nationale rechter verschafte gegevens, met name uit de motivering van de verwijzingsbeslissing, de elementen van het Unierecht te putten die, gelet op het voorwerp van het geschil, uitlegging behoeven. [19]

40. Ten eerste moet worden vastgesteld dat de feiten waarvoor de beklaagden in het hoofdgeding worden vervolgd, zich tussen 22 november 2010 en 27 januari 2013 hebben voorgedaan en ratione temporis dus onder richtlijn 2007/23 vallen. Teneinde de verwijzende rechter een nuttig antwoord te kunnen geven, dient de prejudiciële vraag volgens mij dan ook anders te worden geformuleerd, zodat nagegaan kan worden of artikel 20 van die richtlijn de lidstaten toestaat strafrechtelijke sancties op te leggen.

41. Zoals ik in punt 37 van de onderhavige conclusie heb opgemerkt, is het antwoord op die vraag zonder twijfel bevestigend. Niettemin dient de verwijzende rechter na te gaan of de voorziene sancties doeltreffend, evenredig en afschrikkend zijn.

42. Ten tweede blijkt uit de tweede prejudiciële vraag dat de verwijzende rechter niet uitsluit dat het Belgische dubbelvergunningsstelsel voor de opslag van pyrotechnische artikelen met het oog op de verkoop daarvan, onder de dienstenrichtlijn valt. Bovendien zijn twee overtredingen waarvan sprake in de eerste prejudiciële vraag, overtredingen van de vergunningen die op grond van dit dubbelvergunningsstelsel zijn afgeleverd. Bijgevolg dient te worden uitgemaakt of de lidstaten bij overtreding van de nationale wetgeving waarbij de toegang tot en de uitoefening van dienstenactiviteiten worden geregeld, strafrechtelijke sancties kunnen opleggen.

43. Aangezien artikel 1, lid 5, van de dienstenrichtlijn bepaalt dat zij het strafrecht van de lidstaten onverlet laat, op voorwaarde dat hun strafrechtelijke bepalingen er niet toe leiden dat de regels van deze richtlijn worden omzeild, is het antwoord op deze vraag bevestigend.

17 Zie naar analogie arrest van 10 juli 2008, Feryn (C-54/07, EU:C:2008:397, punt 37).

18 In verband hiermee zij opgemerkt dat de uitdrukkelijke erkenning van de mogelijkheid voor de lidstaten om bij ernstige overtredingen strafrechtelijke sancties vast te stellen, voor het eerst werd opgenomen in artikel 41 van verordening (EG) nr. 765/2008 van het Europees Parlement en de Raad van 9 juli 2008 tot vaststelling van de eisen inzake accreditatie en markttoezicht betreffende het verhandelen van producten en tot intrekking van verordening (EEG) nr. 339/93 van de Raad (PB 2008, L 218, blz. 30), en dat sindsdien in heel veel nieuwe richtlijnen volgens de „nieuwe aanpak op het gebied van de technische harmonisatie en normalisatie" bepalingen zijn opgenomen met een analoge formulering aan artikel 45 van richtlijn 2013/29, zoals onder andere artikel 42 van richtlijn 2014/31/EU van het Europees Parlement en de Raad van 26 februari 2014 betreffende de harmonisatie van de wetgevingen van de lidstaten inzake het op de markt aanbieden van niet-automatische weegwerktuigen (PB 2014, L 96, blz. 107), artikel 46 van richtlijn 2014/53/EU van het Europees Parlement en de Raad van 16 april 2014 betreffende de harmonisatie van de wetgevingen van de lidstaten inzake het op de markt aanbieden van radioapparatuur en tot intrekking van richtlijn 1999/5/EG (PB 2014, L 153, blz. 62) of artikel 47 van richtlijn 2014/68/EU van het Europees Parlement en de Raad van 15 mei 2014 betreffende de harmonisatie van de wetgevingen van de lidstaten inzake het op de markt aanbieden van drukapparatuur (PB 2014, L 189, blz. 164).

19 Zie mijn conclusie in de zaak Essent Energie Productie (C-91/13, EU:C:2014:312, punt 35).

44. Gelet op al deze overwegingen dient volgens mij op de eerste prejudiciële vraag als antwoord te worden gegeven, zonder dat hoeft te worden uitgemaakt of de betrokken overtredingen ernstige overtredingen zijn, dat artikel 20 van richtlijn 2007/23 en artikel 1, lid 5, van de dienstenrichtlijn aldus moeten worden uitgelegd dat de lidstaten strafrechtelijke sancties kunnen vaststellen, op voorwaarde dat, met betrekking tot richtlijn 2007/23, die sancties doeltreffend, evenredig en afschrikkend zijn en, met betrekking tot de dienstenrichtlijn, de nationale bepalingen er niet toe leiden dat de regels van deze richtlijn worden omzeild, wat de verwijzende rechter dient na te gaan.

B. Tweede prejudiciële vraag

45. Met zijn tweede prejudiciële vraag wenst de verwijzende rechter van het Hof te vernemen of het beginsel van vrij verkeer van pyrotechnische artikelen zoals bedoeld in artikel 6, lid 1, van richtlijn 2007/23, in voorkomend geval samen gelezen met artikel 10 van de dienstenrichtlijn, zich verzet tegen een nationale regeling die voor opslagplaatsen van richtlijnconforme pyrotechnische artikelen, verbonden aan de kleinhandel, twee vergunningen vereist, te weten een vergunning die is afgegeven op grond van de wetgeving betreffende het fabriceren, opslaan, onder zich houden, verkopen, vervoeren en gebruiken van springstoffen, en een vergunning die is afgegeven op grond van de wetgeving betreffende de milieuvergunningen voor hinderlijke inrichtingen, terwijl beide vergunningsstelsels hetzelfde doel beogen, namelijk het voorkomen van veiligheidsrisico's, en één van deze twee vergunningsstelsels een lage maximumgrens voor de opslag van feestvuurwerk vaststelt.

46. De verwijzende rechter vermeldt weliswaar richtlijn 2007/23 en de dienstenrichtlijn, maar mijns inziens valt de betrokken nationale wetgeving niet onder het bereik van eerstgenoemde richtlijn.

47. Richtlijn 2007/23 regelt immers de omgang met pyrotechnische artikelen vooraleer zij in de handel worden gebracht en regelt ook het in de handel brengen van die artikelen. Het opslaan is echter geregeld voor zover er sprake is van directe invloed op de eigenschappen en veiligheid van pyrotechnische artikelen. Zo blijkt met name uit overweging 4 van richtlijn 2007/23[20] en artikel 14, leden 1 en 2, van deze richtlijn dat de opslag slechts onder de richtlijn valt voor zover de opslagomstandigheden niet het gevaar mogen inhouden dat pyrotechnische artikelen niet langer voldoen aan de door deze richtlijn opgelegde essentiële veiligheidsvereisten.

48. De nationale wetgeving betreft echter de opslag van pyrotechnische artikelen die voldoen aan de vereisten van richtlijn 2007/23 en bestemd zijn om in de detailhandel te worden verkocht.

49. Bovendien heeft het in punt 23 van de onderhavige conclusie genoemde dubbelvergunningsstelsel weliswaar formeel betrekking op de opslag van pyrotechnische artikelen en niet op de toegang tot of de uitoefening van de activiteit bestaande in detailhandel in deze artikelen, welke activiteit een „dienst" in de zin van de dienstenrichtlijn is[21], maar om een dergelijke detailhandel te exploiteren is de opslag van voor de verkoop bestemde pyrotechnische artikelen een noodzakelijke voorwaarde.

50. Uit het aan het Hof overgelegde dossier blijkt dat de aan de orde zijnde bepalingen van het ARS immers betrekking hebben op „kleinhandelaars" en dus op de opslag met het oog op verkoop. Voorts heeft een vergunningsplicht die ziet op de hoeveelheid pyrotechnische artikelen die in een detailhandel mag worden opgeslagen, duidelijk gevolgen voor zowel de toegang tot als de uitoefening van de genoemde activiteit. Het ontbreken van een opslagvergunning of het afgeven van een vergunning voor een zeer geringe hoeveelheid kan dus de toegang tot of de uitoefening van die activiteit de facto beperken.

20 Overweging 7 van richtlijn 2013/29 is nog explicieter en luidt als volgt: „Veiligheid tijdens de opslag wordt geregeld door richtlijn [96/82], waarin veiligheidseisen zijn vastgesteld voor bedrijven waar explosieven met inbegrip van pyrotechnische stoffen aanwezig zijn."

21 Arrest van 30 januari 2018, X en Visser (C-360/15 en C-31/16, EU:C:2018:44, punten 84-97).

51. Ik ben dan ook van mening dat de tweede prejudiciële vraag dient te worden beantwoord aan de hand van de dienstenrichtlijn en in het bijzonder van artikel 10. [22]

52. Ik wijs er ook op dat de vraag van de verwijzende rechter per slot van rekening een beperkte strekking heeft, aangezien de verenigbaarheid van het Belgische dubbelvergunningsstelsel met het Unierecht, en niet de verenigbaarheid van het gewestelijke en het federale stelsel met het Unierecht, aan de orde is.

53. In dit opzicht gaat het betoog van de beklaagden in het hoofdgeding dat met beide vergunningsstelsels hetzelfde doel wordt beoogd, uit van een verkeerde premisse.

54. Uit de toelichting van de Belgische regering ter terechtzitting blijkt namelijk dat de beklaagden in het hoofdgeding voor de opslag van pyrotechnische artikelen met het oog op de verkoop daarvan, twee vergunningen nodig hebben. Enerzijds dient de plaatselijke overheid, die verantwoordelijk is voor milieubescherming, een milieuvergunning af te geven op grond waarvan een bepaalde hoeveelheid pyrotechnische artikelen met een bepaalde hoeveelheid PTS mag worden opgeslagen. Anderzijds dient de federale overheid, die verantwoordelijk is voor de veiligheid en de gezondheid van de bevolking, een vergunning af te geven waarmee het is toegestaan een bepaalde hoeveelheid pyrotechnische artikelen met een bepaalde hoeveelheid PTS op te slaan.

55. Anders dan de beklaagden in het hoofdgeding betogen, beogen deze vergunningsstelsels dus noodzakelijkerwijs een ander doel, en voor het verkrijgen van deze vergunningen gelden er andere criteria. De op grond van deze vergunningen toegestane hoeveelheden kunnen weliswaar verschillen, maar de stelsels zijn daarom nog niet tegenstrijdig, want als de vergunning voor de kleinste hoeveelheid wordt nageleefd, betekent dit dat de andere vergunning in ieder geval wordt nageleefd.

56. Wat de verenigbaarheid van het aan de orde zijnde dubbelvergunningsstelsel met artikel 10 van de dienstenrichtlijn betreft, bepaalt lid 1 van dit artikel dat „vergunningstelsels […] gebaseerd [zijn] op criteria die beletten dat de bevoegde instanties hun beoordelingsbevoegdheid op willekeurige wijze uitoefenen”, waarna in lid 2 die criteria worden vermeld.

57. Mijns inziens is het Belgische stelsel in overeenstemming met die criteria.

58. Ten eerste zijn de criteria waarop het Belgische stelsel is gebaseerd, gelet op de gegevens waarover het Hof beschikt, volgens mij immers gerechtvaardigd door een dwingende reden van algemeen belang, namelijk de bescherming van de openbare veiligheid en het milieu, en is er, aangezien de federale en de gewestelijke wetgeving bekend worden gemaakt, sprake van vooraf openbaar bekendgemaakte, transparante en toegankelijke criteria.

59. Ten tweede zijn die criteria volgens mij duidelijk en niet dubbelzinnig. Zoals eerder is aangegeven, overlappen beide vergunningsstelsels elkaar niet en hebben zij de bescherming van andere algemene belangen tot doel, zodat niet kan worden gesteld dat die beoordeling ter discussie komt te staan doordat zowel de federale als de gewestelijke overheid in dit verband een rol heeft. Bovendien kan het vereiste om zowel over een federale als een gewestelijke vergunning te beschikken, op zich geen grond voor onverenigbaarheid met de dienstenrichtlijn vormen, want de wetgever van de Unie heeft in artikel 10, lid 7, van deze richtlijn uitdrukkelijk bepaald dat dit artikel „[…] geen afbreuk [doet] aan de toedeling van de bevoegdheden, op lokaal of regionaal niveau, van de instanties die in de betrokken lidstaat vergunningen verlenen”.

22 De betrokken nationale wetgeving, die voor de opslag een vergunning vereist, valt onder dat artikel en vormt geen vereiste in de zin van overweging 9 van de dienstenrichtlijn [zie in die zin arrest van 30 januari 2018, X en Visser (C-360/15 en C-31/16, EU:C:2018:44, punten 113-123)]. Verder heeft het Hof geoordeeld dat, ook al zou worden gesteld dat alle aspecten van het hoofdgeding zich binnen één lidstaat afspelen, die omstandigheid niet eraan in de weg staat dat hoofdstuk III van de dienstenrichtlijn van toepassing is [zie in die zin arrest van 30 januari 2018, X en Visser (C-360/15 en C-31/16, EU:C:2018:44, punt 110)].

60. Ten derde is het op basis van de gegevens waarover het Hof beschikt niet mogelijk om te beoordelen of die criteria niet-discriminerend, evenredig en objectief zijn, welke beoordeling bijgevolg door de verwijzende rechter moet worden verricht.

61. Gelet op al deze overwegingen ben ik van oordeel dat het Belgische dubbelvergunningsstelsel voor de opslag van pyrotechnische artikelen niet onverenigbaar is met artikel 10 van de dienstenrichtlijn, mits de criteria op basis waarvan de bevoegde instanties hun beoordelingsbevoegdheid uitoefenen, niet-discriminerend, evenredig en objectief zijn, wat de verwijzende rechter dient na te gaan.

C. Derde prejudiciële vraag

62. Met zijn derde prejudiciële vraag wenst de verwijzende rechter van het Hof te vernemen of het beginsel van vrij verkeer van pyrotechnische artikelen dat voortvloeit uit de richtlijnen 2007/23 en 2013/29, in voorkomend geval samen gelezen met de artikelen 34, 35 en 36 VWEU, in combinatie met het evenredigheidsbeginsel zich verzet tegen een nationale regeling die het bezit of gebruik door en de verkoop aan consumenten verbiedt van feestvuurwerk met meer dan één kilogram PTS.

63. In de eerste plaats is in de procedure bij het Hof betoogd dat de Belgische wetgeving een technisch voorschrift is in de zin van richtlijn 98/34/EG [23] en dat die wetgeving bij gebreke van aanmelding bij de Europese Commissie niet van toepassing is. [24]

64. Ter terechtzitting heeft de Belgische regering betoogd dat richtlijn 98/34 niet van toepassing is, aangezien de nationale wetgeving een noodzakelijke maatregel is „om de bescherming van personen, met name van werknemers, bij het gebruik van producten te waarborgen", zoals bedoeld in artikel 1 van deze richtlijn.

65. Deze argumentering overtuigt mij niet.

66. Hoewel inderdaad vaststaat, zoals ik zal aantonen, dat de Belgische wetgeving de bescherming van de openbare veiligheid en de veiligheid van personen tot doel heeft, heeft die wetgeving geen betrekking op het gebruik, maar op de verkoop van producten.

67. De Belgische regering heeft ook betoogd dat, aangezien eerdere wetgeving voor de verkoop van pyrotechnische artikelen zodra er sprake was van 500 gram PTS, van de koper verlangde dat hij over een vergunning beschikte, de aan de orde zijnde wetgeving neerkomt op een versoepeling van een eerdere maatregel waarvoor aanmelding niet nodig is.

68. In dit verband heeft het Hof geoordeeld dat wijzigingen die worden aangebracht aan een ontwerp voor een technisch voorschrift dat overeenkomstig artikel 8, lid 1, eerste alinea, van richtlijn 98/34 reeds aan de Commissie is meegedeeld en die ten opzichte van het meegedeelde ontwerp slechts een versoepeling van de gebruiksvoorwaarden van het betrokken product inhouden en derhalve de eventuele invloed van het technische voorschrift op het handelsverkeer beperken, geen significante wijziging van het ontwerp vormen, zodat geen voorafgaande mededeling nodig is. [25]

69. In casu kan op basis van de aan het Hof overgelegde gegevens echter niet met zekerheid worden uitgemaakt of de eerdere, strengere wetgeving op grond van richtlijn 98/34 aan de Commissie was meegedeeld.

23 Richtlijn van het Europees Parlement en de Raad van 22 juni 1998 betreffende een informatieprocedure op het gebied van normen en technische voorschriften en regels betreffende de diensten van de informatiemaatschappij (PB 1998, L 204, blz. 37), zoals gewijzigd bij richtlijn 98/48/EG van het Europees Parlement en de Raad van 20 juli 1998 (PB 1998, L 217, blz. 18) (hierna: „richtlijn 98/34").

24 Arrest van 8 november 2007, Schwibbert (C-20/05, EU:C:2007:652, punten 38-42). Zie ook arrest van 10 juli 2014, Ivansson e.a. (C-307/13, EU:C:2014:2058, punt 48).

25 Arrest van 15 april 2010, Sandström (C-433/05, EU:C:2010:184, punt 47).

70. In die omstandigheden ben ik van mening dat de verwijzende rechter dient na te gaan of dat inderdaad het geval was, en of de Belgische regering de nieuwe wetgeving bijgevolg niet hoefde mee te delen.

71. Mijns inziens is de Belgische regeling hoe dan ook geen technisch voorschrift in de zin van artikel 1, punt 11, van richtlijn 98/34.

72. Volgens het Hof omvat het begrip „technisch voorschrift" vier soorten maatregelen, namelijk ten eerste de „technische specificatie" in de zin van artikel 1, punt 3, van richtlijn 98/34, ten tweede de „andere eis" zoals gedefinieerd in artikel 1, punt 4, van die richtlijn, ten derde de „regel betreffende diensten" zoals bedoeld in artikel 1, punt 5, van die richtlijn, en ten vierde de „wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen […] van de lidstaten waarbij de vervaardiging, de invoer, de verhandeling of het gebruik van een product dan wel de verrichting of het gebruik van een dienst of de vestiging als dienstverlener wordt verboden" in de zin van artikel 1, punt 11, van die richtlijn. [26]

73. Ten eerste ben ik van oordeel dat de aan de orde zijnde regeling niet behoort tot de categorie van regels betreffende diensten, aangezien zij niet ziet op diensten van de informatiemaatschappij in de zin van artikel 1, punt 2, van die richtlijn.

74. Ten tweede ziet het begrip „technische specificatie" op de specificatie die voorkomt in een document ter omschrijving van de vereiste kenmerken van een product, zoals de verkoopbenaming, de verpakking, het etiketteren en de conformiteitsbeoordelingsprocedures. Volgens het Hof vooronderstelt dit begrip dat de nationale maatregel noodzakelijkerwijs betrekking heeft op het product of de verpakking daarvan als zodanig en dus een van de vereiste kenmerken van het product vaststelt. [27] De Belgische wetgeving heeft evenwel geen betrekking op het product of zijn verpakking als zodanig, met als gevolg, zoals de Commissie ter terechtzitting heeft betoogd, dat die wetgeving niet een van de vereiste kenmerken van het product vaststelt.

75. Ten derde heeft het Hof er al op gewezen dat de betrokken nationale maatregelen slechts als „andere eisen" kunnen worden aangemerkt wanneer zij voorwaarden vormen die de samenstelling, de aard of de verhandeling van het betrokken product op significante wijze kunnen beïnvloeden. [28]

76. De aan de orde zijnde regeling, die voor de verkoop van pyrotechnische artikelen die meer dan één kilogram PTS bevatten een vergunning vereist, is geen voorschrift dat geldt voor het product zelf, maar een voor de marktdeelnemers geldend voorschrift dat derhalve niet kan worden aangemerkt als „andere eis" in de zin van richtlijn 98/34. [29]

77. Wat ten vierde de in artikel 1, punt 11, van richtlijn 98/34 bedoelde categorie betreft, namelijk het verbod op de vervaardiging, de invoer, de verhandeling of het gebruik van een product, blijkt uit de rechtspraak dat bij die categorie van technische voorschriften wordt verondersteld dat de betreffende nationale bepalingen duidelijk verder gaan dan een beperking tot bepaalde gebruiksmogelijkheden van het betrokken product en niet gewoonweg beperkingen opleggen aan het gebruik daarvan. Deze categorie heeft immers meer in het bijzonder betrekking op nationale maatregelen die voor geen enkel ander gebruik ruimte laten dan een strikt marginaal gebruik dat redelijkerwijze van het betrokken product kan worden verwacht. [30]

26 Arrest van 1 februari 2017, Município de Palmela (C-144/16, EU:C:2017:76, punt 25 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

27 Arrest van 10 juli 2014, Ivansson e.a. (C-307/13, EU:C:2014:2058, punt 19 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

28 Arrest van 27 oktober 2016, James Elliott Construction (C-613/14, EU:C:2016:821, punt 69 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

29 Zie in die zin arresten van 21 april 2005, Lindberg (C-267/03, EU:C:2005:246, punt 87), en 13 oktober 2016, M. en S. (C-303/15, EU:C:2016:771, punten 29 en 30).

30 Arresten van 21 april 2005, Lindberg (C-267/03, EU:C:2005:246, punten 76 en 77), en 19 juli 2012, Fortuna e.a. (C-213/11, C-214/11 en C-217/11, EU:C:2012:495, punten 31 en 32).

78. Vastgesteld moet evenwel worden dat de aan de orde zijnde nationale regeling de verkoop van pyrotechnische artikelen met meer dan één kilogram PTS niet verbiedt, maar vereist dat de koper in het bezit is van een vergunning. Bijgevolg mogen dergelijke producten verkocht worden aan consumenten die over een vergunning beschikken, alsook aan ondernemers, wat volgens mij betekent dat die regeling ruimte laat voor een andere verhandeling dan een strikt marginale verhandeling.

79. In de tweede plaats dient, om de twijfel van de verwijzende rechter weg te nemen, te worden nagegaan of het beginsel van vrij verkeer van pyrotechnische artikelen dat voortvloeit uit de richtlijnen 2007/23 en 2013/29, in voorkomend geval samen gelezen met de artikelen 34, 35 en 36 VWEU, in combinatie met het evenredigheidsbeginsel zich verzet tegen een nationale regeling die het bezit of gebruik door en de verkoop aan consumenten verbiedt van feestvuurwerk met meer dan één kilogram PTS.

80. Hierbij dient er ten eerste te worden op gewezen dat Van der Schoot vervolgd wordt omdat hij onder andere feest- en seinvuurwerk van meer dan één kilogram PTS heeft verkocht aan een particulier die niet over de hiertoe vereiste vergunning beschikte, dat richtlijn 2007/23 ratione temporis van toepassing is aangezien de overtreding waarvoor deze beklaagde wordt vervolgd, op 23 december 2012 heeft plaatsgevonden, en dat het aan de orde zijnde feestvuurwerk volgens de verwijzingsbeslissing in de handel verkrijgbaar vuurwerk van de categorieën 2 en 3 in de zin van richtlijn 2007/23 is.

81. Ten tweede moet, aangezien richtlijn 2007/23 een volledige harmonisatie heeft tot stand gebracht van zowel de materiële als de procedurele voorwaarden waaraan pyrotechnische artikelen moeten voldoen om te worden verhandeld en artikel 6, lid 1, van die richtlijn niet alleen het voor de eerste keer in de handel beschikbaar stellen, maar ook het vrije verkeer van pyrotechnische artikelen garandeert [31], de betreffende Belgische maatregel aan de bepalingen van die richtlijn, en niet aan het primaire recht, worden getoetst. [32]

82. Ten derde lijdt het geen twijfel dat de aan de orde zijnde wettelijke regeling naar haar aard het bezit, het gebruik en/of de verkoop aan het grote publiek van vuurwerk met meer dan één kilogram PTS beperkt in de zin van artikel 6 van richtlijn 2007/23. Ik meen evenwel dat, zoals de Belgische regering heeft betoogd, die wettelijke regeling strekt tot bescherming van de in lid 2 van die bepaling genoemde essentiële belangen en met name van de openbare orde of veiligheid. [33]

83. Wat de geschiktheid van de wettelijke regeling betreft om de openbare orde of veiligheid te beschermen, is de aan de orde zijnde maatregel mijns inziens geschikt om de nagestreefde doelstellingen te bereiken. [34]

31 Volgens mij vloeit dit voort uit het arrest van 27 oktober 2016, Commissie/Duitsland (C-220/15, EU:C:2016:815, punten 35-47), en met name uit de uitlegging van de strekking van artikel 2, punt 2, en artikel 6 van richtlijn 2007/23. Ik wijs er ook dat het Hof de Duitse stelling heeft verworpen volgens welke „de lidstaten de bevoegdheid hebben om regels te stellen voor de volgende fasen vanaf de distributie [van pyrotechnische artikelen] tot en met de detailverkoop aan de eindgebruiker".

32 Arrest van 10 september 2014, Vilniaus energija (C-423/13, EU:C:2014:2186, punt 39).

33 Het Unierecht hanteert zelden het begrip „openbare veiligheid". Zoals de wetgever van de Unie in overweging 41 van de dienstenrichtlijn heeft aangegeven, „omvat het begrip openbare veiligheid vraagstukken in verband met de staatsveiligheid".

34 Volgens mij dient te worden nagegaan of de nationale maatregel geschikt is om het nagestreefde doel te bereiken en niet verder gaat dan nodig is ter bereiking daarvan, ook al wordt het evenredigheidsvereiste niet expliciet genoemd in artikel 6 van richtlijn 2007/23. Aangezien het evenredigheidsbeginsel als algemeen rechtsbeginsel in het gehele Unierecht doorwerkt en maatregelen van lidstaten die het door het Verdrag beschermde vrije verkeer beperken op hun evenredigheid worden getoetst, ben ik immers van oordeel dat maatregelen die op grond van artikel 6, lid 2, van richtlijn 2007/23 zijn genomen, op hun evenredigheid moeten worden getoetst aangezien het om uitzonderingen gaat.

84. Er dient op te worden gewezen dat de lidstaten krachtens artikel 4 VEU en artikel 72 VWEU verantwoordelijk blijven voor de handhaving van de openbare orde op hun grondgebied. Met andere woorden, het staat hun vrij om te bepalen welke maatregelen geschikt zijn voor de ordehandhaving [35] of de bescherming van de openbare veiligheid [36], in overeenstemming met hun nationale behoeften en op basis van specifieke plaats- en tijdsgebonden omstandigheden.

85. Een beroep op de exceptie van openbare orde of openbare veiligheid is echter een strikt uit te leggen afwijking van het fundamentele beginsel van het vrije verkeer waarvan de reikwijdte niet eenzijdig door de lidstaten kan worden bepaald. [37] De lidstaten moeten de beoordelingsmarge waarover zij beschikken, bijgevolg binnen de door het Unierecht vastgestelde grenzen benutten. [38]

86. Hierbij dient te worden opgemerkt dat het Hof reeds geoordeeld heeft dat, wil men een beroep doen op de openbare orde en veiligheid als verantwoording, er sprake moet zijn van een werkelijke en genoegzaam ernstige bedreiging van een fundamenteel belang van de samenleving. [39]

87. In casu lijdt het geen twijfel dat het vereiste om over een vergunning te beschikken voor de verkoop aan particulieren van pyrotechnische artikelen die meer dan één kilogram PTS bevatten, bedoeld is om gevaar voor de openbare orde en veiligheid te voorkomen.

88. Aangezien pyrotechnische artikelen „naar hun aard gevaarlijk zijn” [40], kunnen zij gelet op hun samenstelling, met name wat artikelen met meer dan één kilogram PTS betreft, inderdaad de veiligheid van personen in gevaar brengen. Gelet op hun specifieke aard en afhankelijk van de omstandigheden waarin zij worden gebruikt, kunnen zij bovendien de openbare orde verstoren.

89. Aangezien de bescherming van de openbare orde en veiligheid, zoals in punt 84 van de onderhavige conclusie naar voren komt, onlosmakelijk verbonden is met plaats- en tijdsgebonden omstandigheden, kan er niet aan worden voorbijgegaan dat het potentiële risico van pyrotechnische artikelen met meer dan één kilogram PTS nog wordt vergroot in de huidige, door terroristische dreiging gekenmerkte context.

90. In die omstandigheden is het mijns inziens legitiem dat de lidstaten een vergunning eisen voor het kopen door particulieren van artikelen met een PTS-inhoud boven een bepaald gehalte, want het is niet uitgesloten dat die artikelen als zodanig of in combinatie met andere producten niet als feestvuurwerk worden gebruikt, en voorts kan de enkele omstandigheid dat pyrotechnische artikelen die veel PTS bevatten worden gebruikt, in de huidige context een mensenmassa doen weglopen of paniek veroorzaken.

91. De aan de orde zijnde nationale wettelijke regeling is zonder twijfel geschikt om de openbare orde en veiligheid te beschermen, want op grond hiervan kan de hoeveelheid PTS die iemand bezit, worden gecontroleerd en zo nodig beperkt.

35 Zie in dit verband mijn conclusie in de zaak Josemans (C-137/09, EU:C:2010:433, punt 116 en voetnoot 61).

36 De beschouwingen van advocaat-generaal Mayras in zijn conclusie in de zaak Van Duyn (41/74, niet gepubliceerd, EU:C:1974:123, blz. 1358) zijn volgens mij brandend actueel, namelijk dat „behoudens juist sommige [Unie]bepalingen […] alleen de staten bevoegd zijn maatregelen te nemen die voor de openbare veiligheid op hun grondgebied zijn geboden en te beoordelen waardoor de veiligheid in gevaar zou kunnen worden gebracht”, met andere woorden, de openbare veiligheid „blijft – althans voor het ogenblik – nationaal en dit is ook in overeenstemming met de werkelijkheid, waar de eisen van openbare veiligheid van staat tot staat in tijd en ruimte verschillen”.

37 Zie naar analogie arrest van 31 januari 2006, Commissie/Spanje (C-503/03, EU:C:2006:74, punt 45).

38 Zie naar analogie arrest van 4 december 1974, Van Duyn (41/74, EU:C:1974:133, punt 18).

39 Zie naar analogie arrest van 29 oktober 1998, Commissie/Spanje (C-114/97, EU:C:1998:519, punt 46).

40 Conclusie van advocaat-generaal Bobek in de zaak Commissie/Duitsland (C-220/15, EU:C:2016:534, punt 50).

92. Met betrekking tot de noodzaak van de aan de orde zijnde nationale wettelijke regeling zal ik, gelet op het lacuneuze karakter van de prejudiciële verwijzing en op het feit dat het weliswaar aan de verwijzende rechter is om uit te maken of er sprake is, en zo ja in hoeverre, van evenredigheid tussen het nationale recht en de beoogde doelstelling van openbaar belang[41], maar dat het Hof hem op basis van het dossier aanwijzingen kan geven[42], mij ertoe beperken de verwijzende rechter een beoordelingskader aan te reiken waarop hij zich kan baseren om na te gaan of de wettelijke regeling verder gaat dan nodig is ter bescherming van de openbare orde en veiligheid.

93. Ten eerste is artikel 6, lid 2, van richtlijn 2007/23 zo geformuleerd dat het de lidstaten met betrekking tot de hierin bedoelde maatregelen een ruime beoordelingsmarge geeft.

94. De werkingssfeer van die bepaling is namelijk erg ruim, want de lidstaten kunnen uiteenlopende doelstellingen nastreven. Het kan niet alleen gaan om verbodsbepalingen, maar ook om beperkende maatregelen, welke maatregelen zowel op het bezit als op het gebruik en de verkoop van bepaalde pyrotechnische artikelen kunnen zien.

95. Die uitlegging vindt volgens mij steun in de omstandigheid dat overweging 10 van richtlijn 2007/23 een oorzakelijk verband ziet tussen het feit dat wat het gebruik van pyrotechnische artikelen en met name van vuurwerk betreft er in de verschillende lidstaten sterk uiteenlopende culturele gebruiken en tradities bestaan, en de noodzaak om de lidstaten toe te staan nationale maatregelen te nemen om het gebruik of de verkoop van bepaalde categorieën vuurwerk aan het publiek te beperken omwille van de openbare orde en veiligheid.

96. Ten tweede heeft de aan de orde zijnde nationale wettelijke regeling, die geen absoluut verkoopverbod oplegt, maar enkel vereist dat de consument vooraf een vergunning heeft verkregen, tot doel de verkoop van bepaalde producten aan consumenten te beperken. Bovendien geldt die beperking niet voor alle pyrotechnische producten, maar alleen voor producten die een bepaalde hoeveelheid bevatten van de gevaarlijke samenstelling PTS.

97. Ten derde lijken minder restrictieve maatregelen, zoals registratie na aankoop van producten die een bepaalde hoeveelheid PTS bevatten, in de huidige context volgens mij niet zo doeltreffend om de aan de orde zijnde fundamentele belangen te beschermen. Hiermee kan weliswaar worden nagegaan hoeveel PTS een consument heeft gekocht, maar is het niet mogelijk om die hoeveelheid te beperken en dus doeltreffend op te treden tegen de bedreiging van de door de Belgische regering aangevoerde fundamentele belangen.

98. Gelet op een en ander ben ik van oordeel dat de Belgische wettelijke regeling geen technisch voorschrift is in de zin van richtlijn 98/34 en dat die wettelijke regeling het vrije verkeer van feestvuurwerk beperkt in de zin van artikel 6 van richtlijn 2007/23, maar dat zij is vastgesteld om redenen van openbare orde en veiligheid en niet verder gaat dan nodig is ter bescherming van deze belangen, wat de verwijzende rechter dient na te gaan.

IV. Conclusie

99. Gelet op het voorgaande geef ik het Hof in overweging de prejudiciële vragen van de rechtbank van eerste aanleg Antwerpen (België) als volgt te beantwoorden:

„1) Artikel 20 van richtlijn 2007/23/EG van het Europees Parlement en de Raad van 23 mei 2007 betreffende het in de handel brengen van pyrotechnische artikelen en artikel 1, lid 5, van richtlijn 2006/123/EG van het Europees Parlement en de Raad van 12 december 2006 betreffende diensten

41 Zie in die zin arrest van 23 oktober 2003, Schönheit en Becker (C-4/02 en C-5/02, EU:C:2003:583, punt 82).

42 Zie arrest van 13 april 2010, Bressol e.a. (C-73/08, EU:C:2010:181, punt 65 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

op de interne markt, moeten aldus worden uitgelegd dat de lidstaten strafrechtelijke sancties kunnen vaststellen, op voorwaarde dat die sancties doeltreffend, evenredig en afschrikkend zijn en de nationale bepalingen er niet toe leiden dat de regels van richtlijn 2006/123 worden omzeild, wat de verwijzende rechter dient na te gaan.

2) Het in het hoofdgeding aan de orde zijnde dubbelvergunningsstelsel voor de opslag van pyrotechnische artikelen is niet onverenigbaar met artikel 10 van richtlijn 2006/123, mits de criteria op basis waarvan de bevoegde instanties hun beoordelingsbevoegdheid uitoefenen, niet-discriminerend, evenredig en objectief zijn, wat de verwijzende rechter dient na te gaan.

3) De wettelijke regeling die voor de verkoop van pyrotechnische artikelen die meer dan één kilogram pyrotechnische sas bevatten, van de koper verlangt dat hij een vergunning bezit, is geen technisch voorschrift in de zin van richtlijn 98/34/EG van het Europees Parlement en de Raad van 22 juni 1998 betreffende een informatieprocedure op het gebied van normen en technische voorschriften en regels betreffende de diensten van de informatiemaatschappij, zoals gewijzigd bij richtlijn 98/48/EG van het Europees Parlement en de Raad van 20 juli 1998. Die wettelijke regeling houdt een beperking in de zin van artikel 6 van richtlijn 2007/23 in van het vrije verkeer van feestvuurwerk, maar heeft tot doel de openbare orde en veiligheid te beschermen en gaat niet verder dan nodig is ter bescherming van deze belangen, wat de verwijzende rechter dient na te gaan.”