



## Samling af Afgørelser

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT  
E. SHARPSTON  
fremsat den 11. april 2019<sup>1</sup>

**Sag C-482/17**

**Den Tjekkiske Republik  
mod  
Europa-Parlamentet**

**Rådet for Den Europæiske Union**

»Annulationsøgsmål – Europa-Parlamentets og Rådets direktiv (EU) 2017/853 om ændring af direktiv 91/477/EØF om erhvervelse og besiddelse af våben – tilsidesættelse af princippet om tildeling af kompetencer, proportionalitetsprincippet, retssikkerhedsprincippet og princippet om forbud mod forskelsbehandling – interinstitutionel aftale om bedre lovgivning – konsekvensanalyser«

1. I kølvandet på en række tragiske begivenheder, herunder de angreb, der fandt sted i Paris og København<sup>2</sup>, vedtog Europa-Kommissionen et forslag<sup>3</sup> om ændring af EU-lovgivningen om erhvervelse og besiddelse af våben<sup>4</sup>. Ved stævning af 9. august 2017<sup>5</sup> indgivet i henhold til artikel 263 TEUF har Den Tjekkiske Republik nedlagt påstand om annullation af Europa-Parlamentets og Rådets direktiv (EU) 2017/853 af 17. maj 2017 om ændring af Rådets direktiv 91/477/EØF, som indeholder de relevante EU-retlige bestemmelser på dette område<sup>6</sup>.

2. Den Tjekkiske Republik har fremført fire anbringender til støtte for sin påstand. Den Tjekkiske Republik har gjort gældende, at Parlamentet og Rådet (herefter »EU-lovgiver«) ved at vedtage direktiv 2017/853 har tilsidesat følgende EU-retlige principper: princippet om kompetencetildeling, for så vidt som EU-lovgiver har anvendt artikel 114 TEUF som retsgrundlag for en foranstaltning, som i realiteten forfølger formålene om forebyggelse af kriminalitet, navnlig terrorisme (det første anbringende), proportionalitetsprincippet (det andet anbringende), retssikkerhedsprincippet og princippet om beskyttelse af den berettigede forventning (det tredje anbringende) og princippet om forbud mod forskelsbehandling (det fjerde anbringende).

1 – Originalsprog: engelsk.

2 – Den 14. og den 15.2.2015 var der tre separate skyderier i København, Danmark. To ofre og gerningsmanden blev dræbt, mens fem politifolk blev såret. Den 13.11.2015 døde 120 mennesker i en række koordinerede terrorangreb, der blev udført i Paris, Frankrig.

3 – COM(2015) 750 final: Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om ændring af Rådets direktiv 91/477/EØF om erhvervelse og besiddelse af våben af 18.11.2015 (herefter »COM(2015) 750«).

4 – Rådets direktiv 91/477/EØF af 18.6.1991 (EFT 1991, L 256, s. 51), som ændret ved Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2008/51/EF af 21.5.2008 (EUT 2008, L 179, s. 5) og berigtiget i EUT 2011, L 205, s. 38).

5 – Parallelt hermed og på den samme dato indgav Den Tjekkiske Republik en begæring om foreløbige forholdsregler i henhold til artikel 278 TEUF med påstand om udsættelse af gennemførelsen af direktiv 2017/853. Denne begæring blev afvist ved kendelse afsagt af Domstolens vicepræsident den 27.2.2018, Den Tjekkiske Republik mod Parlamentet and Rådet (C-482/17 R, ikke trykt i Sml., EU:C:2018:119).

6 – Direktiv om erhvervelse og besiddelse af våben (EUT 2017, L 137, s. 22).

## Retsforskrifter

### *Traktaten om Den Europæiske Union*

3. I overensstemmelse med artikel 4, stk. 2, TEU respekterer Unionen medlemsstaternes lighed over for traktaterne. Unionen respekterer ligeledes »deres centrale statslige funktioner«, herunder sikring af statens territoriale integritet, opretholdelse af lov og orden samt beskyttelse af den nationale sikkerhed. Navnlig forbliver sidstnævnte den enkelte medlemsstats eneansvar.

4. Artikel 5, stk. 2, TEU fastsætter, at Unionen i medfør af princippet om kompetencetildeling kun skal handle inden for rammerne af de beføjelser, som medlemsstaterne har tildelt den i traktaterne, med henblik på at opfylde de mål, der er fastsat heri.

5. I overensstemmelse med proportionalitetsprincippet i artikel 5, stk. 4, TEU, går Unionens handling ikke videre end nødvendigt for at nå målene i traktaterne.

### *Traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde*

6. Artikel 18 TEUF forbyder forskelsbehandling, der udøves på grundlag af nationalitet, inden for traktaternes anvendelsesområde.

7. Det er velkendt, at Unionen vedtager foranstaltninger med henblik på oprettelse af det indre marked (som udgør et område uden indre grænser) eller sikring af dets funktion i henhold til i traktaterne, jf. artikel 26 TEUF.

8. Artikel 84 TEUF bestemmer, at selv om EU-lovgiver kan fastsætte foranstaltninger for at fremme og støtte medlemsstaternes indsats inden for kriminalitetsforebyggelse, er en harmonisering af medlemsstaternes love og administrative bestemmelser på dette område udtrykkeligt udelukket fra Unionens indsatsområde.

9. Artikel 114, stk. 1, TEUF fastsætter de nærmere bestemmelser for virkeliggørelsen af de i artikel 26 TEUF fastsatte mål. EU-lovgiver er derved tillagt kompetence til at vedtage foranstaltninger med henblik på indbyrdes tilnærmelse af love, der vedrører det indre markeds oprettelse og funktion. Artikel 114, stk. 3, TEUF fastsætter, at Kommissionens forslag inden for sundhed, sikkerhed, miljøbeskyttelse og forbrugerbeskyttelse og Parlamentet og Rådet under udøvelse af deres respektive kompetencer skal bygge på et højt beskyttelsesniveau under hensyntagen til navnlig enhver ny udvikling baseret på videnskabelige kendsgerninger.

### *Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder*

10. Artikel 17 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder<sup>7</sup> fastsætter, at enhver har ret til at besidde lovligt erhvervet ejendom, at anvende den, at træffe dispositioner hermed og at lade den gå i arv. Denne ret er begrænset, idet enkeltpersoner kan berøves deres ejendom i samfundets interesse og i de tilfælde og på de betingelser, der er fastsat ved lov. Anvendelsen af ejendommen kan ligeledes reguleres ved lov, i det omfang det er nødvendigt af hensyn til almenvellet.

<sup>7</sup> – EUT 2010, C 83, s. 391.

## Direktiv 91/477

11. Følgende er anført i betragtningerne til direktiv 91/477<sup>8</sup>. Det indre marked indebærer et område uden indre grænser med fri bevægelighed for bl.a. varer, i overensstemmelse med traktaterne. En fuldstændig afskaffelse af kontrol med våbenbesiddelse ved medlemsstaternes grænser forudsætter visse materielle betingelser, herunder en indbyrdes tilnærmelse af våbenlovgivningerne<sup>9</sup>. Der ville blive skabt større gensidig tillid mellem medlemsstaterne inden for overvågning af borgernes sikkerhed som følge af en harmoniseret lovgivning, der fastsætter, at privatpersoners erhvervelse og besiddelse af visse kategorier af skydevåben enten forbydes eller gøres afhængig af tilladelse eller anmeldelse<sup>10</sup>.

12. Kapitel I vedrører anvendelsesområdet for direktiv 91/477. I artikel 1, stk. 1, nr. 1), defineres »skydevåben« som »ethvert bærbart våben med løb, som udsender, er konstrueret til at udsende eller kan ombygges til at udsende et hagl, en kugle eller et projektil ved hjælp af et brændbart drivmiddel, medmindre det er undtaget af en af de i bilag I, afsnit III, anførte grunde«. Skydevåben er omfattet af fire kategorier i bilag I, afsnit II: forbudte skydevåben (kategori A), skydevåben, for hvilke der kræves tilladelse (kategori B), skydevåben, der skal anmeldes (kategori C), og andre skydevåben (kategori D).

13. I henhold til artikel 3 kan medlemsstaterne fastsætte bestemmelser, der er strengere end de i direktiv 91/477 foreskrevne.

14. Kapitel 2 fastsætter bestemmelser om harmonisering af lovgivningerne om skydevåben, herunder bestemmelser om erhvervelse, besiddelse, forsendelse og overførsel af forskellige kategorier af skydevåben til civilt brug i Unionen<sup>11</sup>, samtidig med at der fastlægges mere fleksible regler for våben, der anvendes til jagt og konkurrenceskydning<sup>12</sup>. Direktiv 91/477 gælder ikke for de væbnede styrkers, politiets eller offentlige tjenesters erhvervelse eller besiddelse af våben og ammunition eller for samlere og institutter med kulturelt eller historisk sigte på våbenområdet, og det gælder heller ikke for erhvervsmæssig overførsel af krigsvåben og -ammunition<sup>13</sup>.

15. Kapitel 3 fastsætter bestemmelser vedrørende formaliteterne ved forsendelse af våben inden for Unionens område. I henhold til artikel 11 kan skydevåben overføres fra én medlemsstat til en anden på de betingelser, der er fastsat i bestemmelsen. Disse betingelser omfatter meddelelse af oplysninger, f.eks. sælgers og købers navn og adresse, og udstedelse af en tilladelse indeholdende de nødvendige oplysninger fra den medlemsstat, der giver tilladelse til overførslen. I henhold til artikel 12 er – såfremt proceduren i artikel 11 ikke følges – besiddelse af skydevåben under en rejse gennem to eller flere medlemsstater forbudt, medmindre den pågældende har opnået tilladelse fra de pågældende medlemsstater. Tilladelsen skal anføres på det europæiske våbenpas, som den rejsende på forlangende skal forevise.

8 – I betragtningerne til direktiv 2008/51 henvises endvidere udtrykkeligt (i anden og tredje betragtning) til direktiv 91/477, som blev ændret på grundlag af Den Europæiske Unions afgørelse om undertegnelse af protokollen om bekæmpelse af ulovlig fremstilling af og handel med skydevåben og dele, komponenter og ammunition hertil, i overensstemmelse med Rådets afgørelse 2001/748/EF af 16.10.2001 (EFT 2001, L 280, s. 5), herefter »FN's protokol om bekæmpelse af ulovlig fremstilling af og handel med skydevåben«, jf. artikel 1 i direktiv 2008/51 og fodnote 2 ovenfor.

9 – Første, anden og tredje betragtning til direktiv 91/477.

10 – Femte betragtning til direktiv 91/477.

11 – Disse bestemmelser er hovedsagelig følgende: artikel 4 (bestemmelser vedrørende markedsføring af skydevåben), artikel 5 (bestemmelser vedrørende tilladelse til at erhverve og besidde skydevåben), artikel 6 (forbud mod erhvervelse og besiddelse af skydevåben i kategori A), artikel 7 (regler vedrørende erhvervelse af skydevåben i kategori B) og artikel 8 (regler vedrørende besiddelse af skydevåben i kategori C). Skydevåben i kategori D er nævnt i artikel 4, stk. 5 (inden ændringen ved direktiv 2017/853: jf. punkt 24 nedenfor), hvorefter medlemsstaterne med virkning fra den 28.7.2010 skal indføre passende sporingsforanstaltninger, der gør det muligt for dem til enhver tid at tilbagespore sådanne produkter til ejeren.

12 – Artikel 2, stk. 1.

13 – Artikel 2, stk. 2.

16. I henhold til artikel 17 (en del af kapitel 4) skulle Kommissionen aflægge rapport og/eller fremlægge undersøgelser for Parlamentet og Rådet: i) inden den 28. juli 2015 om situationen som følge af anvendelsen af direktiv 91/477, ii) inden den 28. juli 2012 om fordelene og ulemperne ved at reducere kategorierne af forbudte eller tilladte skydevåben (våben af henholdsvis kategori A og B) med henblik på at få det indre marked til at fungere bedre og iii) inden den 28. juli 2010 om emnet vedrørende markedsføring af kopier af skydevåben med henblik på at afgøre, hvorvidt det var muligt og ønskværdigt at lade direktiv 91/477 finde anvendelse på sådanne produkter.

### ***Direktiv 2017/853***

17. Følgende er anført i betragtningerne til direktiv 2017/853:

- Direktiv 477/3 fastlagde en ledsageforanstaltning for det indre marked. Det skabte ligevægt mellem dels forpligtelsen til at sikre en vis fri bevægelighed for visse skydevåben og væsentlige dele heraf inden for Unionen, og dels nødvendigheden af at regulere den frihed ved hjælp af visse sikkerhedsgarantier, som er egnede til disse produkter<sup>14</sup>.
- Der er behov for yderligere forholdsmæssige forbedringer af visse aspekter af dette direktiv for at imødegå misbrug af skydevåben til kriminelle handlinger og i betragtning af de seneste terrorhandlinger<sup>15</sup>.
- For at øge sporbarheden af alle skydevåben og væsentlige dele samt for at lette deres frie bevægelighed bør disse produkter påsættes en tydelig, permanent og unik mærkning og registreres i medlemsstaternes dataregistreringssystemer<sup>16</sup>.
- I betragtning af skydevåbens (og væsentlige deles) farlige karakter og holdbarhed og for at sikre, at de kompetente myndigheder er i stand til at spore sådanne produkter i forbindelse med administrative og strafferetlige procedurer, er det nødvendigt at opbevare fortegnelser i dataregistreringssystemer<sup>17</sup>.
- Der bør for de farligste skydevåben indføres strengere regler i direktiv 91/477 for at sikre, at det med nogle begrænsede og behørigt begrundede undtagelser ikke er tilladt at erhverve, besidde eller handle med sådanne skydevåben<sup>18</sup>.
- Da risikoen for, at akustiske våben og andre former for gas- og signalvåben ombygges til rigtige skydevåben, blev anset for at være stor, blev sådanne våben omfattet af direktiv 91/477's anvendelsesområde<sup>19</sup>.
- Under hensyntagen til den store risiko for reaktivering af ukorrekt deaktiverede skydevåben og med henblik på at øge sikkerheden i hele Unionen bør sådanne skydevåben være omfattet af direktiv 91/477<sup>20</sup>.

14 – Første betragtning.

15 – Anden betragtning; jf. også fodnote 2 ovenfor.

16 – Sjette betragtning.

17 – Niende betragtning.

18 – 15. betragtning.

19 – 20. betragtning.

20 – 21. betragtning.

- Nogle halvautomatiske skydevåben kan nemt ombygges til fuldautomatiske skydevåben og udgør dermed en trussel mod sikkerheden. Selv uden en sådan ombygning kan visse halvautomatiske skydevåben være meget farlige, når deres kapacitet med hensyn til antal patroner, de kan indeholde, er høj. Derfor bør våben såsom halvautomatiske skydevåben med fast/integreret magasin, der giver mulighed for affyring af et stort antal patroner, være forbudt til civil brug<sup>21</sup>.
- I direktiv 2017/853 overholdes de grundlæggende rettigheder og de principper, som bl.a. chartret anerkender<sup>22</sup>.
- For så vidt angår Schweiz udgør direktiv 2017/853 og 91/477 en udvikling af bestemmelser i Schengenreglerne<sup>23</sup>.

18. Artikel 1, nr. 3), fastsætter, at med hensyn til skydevåben, der fremstilles eller importeres til Unionen den 14. september 2018 eller derefter, skal medlemsstaterne sikre, at sådanne produkter er forsynet med en tydelig, permanent og unik mærkning og registreret i overensstemmelse med direktiv 91/477. Et nyt stk. 2a er indsat i dette direktivs artikel 4. I henhold til denne bestemmelse skal Kommissionen vedtage gennemførelsesretsakter med tekniske specifikationer for mærkningen af skydevåben. Artikel 4, stk. 4, i direktiv 91/477 regulerer oprettelsen af et elektronisk dataregistreringssystem. I henhold til den ændrede tekst skal medlemsstaterne sikre, at fortegnelsen over skydevåben, som er nødvendig for at kunne spore og identificere de pågældende produkter, opbevares af de kompetente myndigheder i en periode på 30 år efter deres destruktion.

19. Artikel 1, nr. 6), erstatter den tidligere ordlyd af artikel 5 og 6 i direktiv 91/477. For så vidt som det er relevant for den foreliggende sag, fastsætter den reviderede ordlyd af artikel 5, stk. 1, at medlemsstaterne kun meddeler tilladelse til erhvervelse og besiddelse af skydevåben til personer, der har en rimelig interesse, og som er fyldt 18 år. Personer under 18 år kan erhverve skydevåben til jagt og konkurrenceskydning under visse omstændigheder, såsom hvis de har deres forældres tilladelse eller vejledes af en af deres forældre eller af en anden voksen med en gyldig tilladelse til skydevåben eller et gyldigt jagttegn. I henhold til artikel 5, stk. 2, skal medlemsstaterne have et monitoreringssystem for at sikre, at betingelserne for tilladelse i henhold til national ret er opfyldt i hele tilladelsens gyldighedsperiode, og bl.a. relevante medicinske og psykologiske oplysninger evalueres. Artikel 5, stk. 3, har følgende ordlyd:

»Medlemsstaterne sikrer, at en tilladelse til at erhverve og en tilladelse til at besidde et skydevåben klassificeret i kategori A eller B inddrages, hvis den person, som har modtaget tilladelsen, konstateres at være i besiddelse af et magasin, der er egnet til at sættes på halvautomatiske skydevåben med centraltænding eller skydevåben med repetermekanisme, og som:

- a) kan indeholde over 20 patroner, eller
- b) i tilfælde af lange skydevåben kan indeholde over ti patroner,

medmindre den pågældende person er meddelt en tilladelse i henhold til artikel 6, eller en tilladelse, som er bekræftet, fornyet eller forlænget efter artikel 7, stk. 4a.«

21 – 23. betragtning.

22 – 31. betragtning.

23 – 36. betragtning; jf. endvidere aftalen mellem Den Europæiske Union, Det Europæiske Fællesskab og Det Schweiziske Forbund om Det Schweiziske Forbunds associering i gennemførelsen, anvendelsen og udviklingen af Schengenreglerne, der henhører under de områder, der er nævnt i artikel 1 i Rådets afgørelse 1999/437/EF (EFT 1999, L 176, s. 31), sammenholdt med artikel 3 i Rådets afgørelse 2008/146/EF (EUT 2008, L 53, s. 1). Liechtenstein, Island og Norge deltager også (sammen med Schweiz) i Schengenreglerne i henhold til bilaterale aftaler med Den Europæiske Union (herefter »de fire Schengenstater«).

20. De ændringer, der er indføjet i artikel 6 i direktiv 91/477, og som har særlig relevans for den foreliggende sag, er følgende:

»1. Uden at det berører artikel 2, stk. 2, træffer medlemsstaterne alle relevante foranstaltninger med henblik på at forbyde erhvervelse og besiddelse af skydevåben, væsentlige dele og den ammunition, der er klassificeret i kategori A. De sikrer, at sådanne skydevåben og væsentlige dele og sådan ammunition, der besiddes ulovligt i strid med forbuddet, beslaglægges.

2. Til beskyttelse af sikkerheden for kritisk infrastruktur, kommerciel skibsfart, værdifulde konvojer og følsomme bygninger, til nationalt forsvar og med uddannelsesmæssige, kulturelle, forskningsmæssige og historiske formål og med forbehold af stk. 1 kan de nationale kompetente myndigheder i enkeltstående tilfælde undtagelsesvis og på behørigt begrundet vis meddele tilladelse til skydevåben, væsentlige dele og ammunition klassificeret i kategori A, såfremt det ikke er i modstrid med offentlig sikkerhed eller offentlig orden.

[...]

6. Medlemsstaterne kan tillade konkurrenceskytter at erhverve og besidde halvautomatiske våben, der er klassificeret i kategori A, punkt 6) eller 7), på betingelse af, at der foreligger: [...]

Med hensyn til skydevåben i kategori A, punkt 6), kan medlemsstater, der har et militært system baseret på almindelig værnepligt, og som i løbet af de sidste 50 år har haft en ordning for overførsel af militære skydevåben til personer, der forlader hæren efter at have opfyldt deres militære opgaver, meddele sådanne personer tilladelse til i deres egenskab af konkurrenceskytte at beholde et skydevåben, der har været anvendt under den obligatoriske militærtjeneste. Den relevante offentlige myndighed omdanner disse skydevåben til halvautomatiske skydevåben og skal regelmæssigt kontrollere, at de personer, der anvender sådanne skydevåben, ikke udgør en risiko for den offentlige sikkerhed. Bestemmelserne i første afsnit, litra a), b) og c), finder anvendelse<sup>24</sup>.

[...]«

21. Artikel 1, nr. 7), indsætter følgende stykke i artikel 7 i direktiv 91/477: »[...] 4a. Medlemsstaterne kan beslutte at bekræfte, forny eller forlænge tilladelser til halvautomatiske skydevåben, der er klassificeret i kategori A, punkt 6), 7) eller 8), for så vidt angår et skydevåben, der var klassificeret i kategori B, og som på lovlig vis blev erhvervet og registreret inden den 13. juni 2017, på betingelse af, at de øvrige betingelser i dette direktiv er opfyldt. Medlemsstaterne kan endvidere tillade, at sådanne skydevåben erhverves af andre personer, som har opnået en tilladelse fra medlemsstaterne i overensstemmelse med dette direktiv, som ændret ved [...] direktiv (EU) 2017/853.«

22. Artikel 8 i direktiv 91/477 forbød inden ændringen besiddelse af et skydevåben i kategori C, medmindre den pågældende havde afgivet en erklæring herom til de kompetente myndigheder<sup>25</sup>. Artikel 1, nr. 8), i direktiv 2017/853 ændrer artikel 8 i direktiv 91/477 ved at indsætte en ny artikel 8, stk. 3, som fastsætter, at hvis en medlemsstat forbyder eller kræver tilladelse på sit område for erhvervelse og besiddelse af et skydevåben i kategori B eller C, underretter denne medlemsstat de øvrige medlemsstater, som udtrykkeligt foretager en påtegning herom, hvis de udsteder et europæisk skydevåbenpas for et sådant skydevåben. Artikel 1, nr. 12), indføjer ændringer i artikel 11 i direktiv 91/477. Den fastsætter procedurer for skydevåben, der kan overføres fra én medlemsstat til en anden. Artikel 1, nr. 13), ændrer dette direktivs artikel 12 ved at fastsætte nye ordninger for jægere og

24 – Jeg vil i nærværende forslag til afgørelse benævne artikel 6, stk. 6, andet afsnit, »den schweiziske undtagelse«.

25 – Jf. fodnote 11 ovenfor.

deltagere i genopførelser af historiske begivenheder, der foretager rejser mellem medlemsstater for at udøve deres aktiviteter med visse skydevåben. Artikel 1, nr. 14), ændrer artikel 13 i direktiv 91/477 og giver medlemsstaternes kompetente myndigheder mulighed for at udveksle elektroniske oplysninger om tilladelser, der gives til overførsel af skydevåben mellem medlemsstaterne.

23. I henhold til artikel 1, nr. 18) (som erstatter artikel 17 i direktiv 91/477), pålægges Kommissionen senest den 14. september 2020 og derefter hvert femte år at forelægge Parlamentet og Rådet en rapport om anvendelsen af direktiv 91/477, som ændret ved direktiv 2017/853, navnlig om de forskellige kategorier af skydevåben, det europæiske skydevåbenpas, mærkningen af produkter og konsekvenserne af ny teknologi som f.eks. 3D-printning<sup>26</sup>.

24. Artikel 1, nr. 19), ændrer bilag I til direktiv 91/477. Som følge af de indførte ændringer er de fire kategorier af skydevåben (A-D) blevet reduceret til tre. Følgende ændringer, der er tilført afsnit II i bilag I til direktiv 91/477 i henhold til artikel 1, nr. 19), har særlig relevans for den foreliggende sag, for så vidt som anvendelsesområdet for de omhandlede bestemmelser udvides til at omfatte en række våben:

- Der er indføjet de nye punkter 6), 7) og 8) i kategori A (forbudte skydevåben). Følgende våben er derfor nu omfattet af denne kategori: fuldautomatiske skydevåben, som er blevet ombygget til halvautomatiske våben, visse korte og lange skydevåben uden genladning og aftagelige magasiner med en kapacitet på over ti patroner og halvautomatiske lange skydevåben (dvs. skydevåben, der oprindeligt er beregnet til at blive affyret fra skulderen), som kan afkortes til en længde på mindre end 60 cm uden at miste funktionalitet ved hjælp af en folde- eller teleskopkolbe eller en kolbe, der kan tages af uden brug af værktøj.
- Kategori B (skydevåben, for hvilke der kræves tilladelse) omfatter nu halvautomatiske korte skydevåben og ethvert skydevåben i kategori B, der er blevet ombygget til affyring af løse skud, lokalirriterende midler, andre aktive stoffer eller pyroteknisk ammunition eller til et salutvåben, teater- og filmvåben eller specialeffektvåben.
- Kategori C (skydevåben, der skal anmeldes) omfatter nu skydevåben i kategori A, B eller C, som er blevet deaktiveret i overensstemmelse med forordning (EU) 2015/2403<sup>27</sup>.
- Afsnit III i bilag I til direktiv 91/477 har nu følgende ordlyd: »[...] [D]efinitionen af skydevåben [omfatter] ikke genstande, der normalt ville svare til definitionen, men som: a) er bygget med henblik på alarmanlæg, signalering, redningsaktioner, slagtning, harpunfiskeri, eller som er beregnet til industrielle eller tekniske formål, under forudsætning af, at de kun kan anvendes til dette præcise formål, b) betragtes som antikke våben, for så vidt de ikke indgår i kategorierne i afsnit II og er underlagt national lovgivning. [...]«

### ***Interinstitutionel aftale mellem Europa-Parlamentet, Rådet for Den Europæiske Union og Europa-Kommissionen om bedre lovgivning***

25. Den interinstitutionelle aftale mellem Europa-Parlamentet, Rådet for Den Europæiske Union og Europa-Kommissionen om bedre lovgivning af 13. april 2016 blev vedtaget af de tre EU-institutioner med hjemmel i artikel 295 TEUF<sup>28</sup>. I overensstemmelse med denne aftale forpligter disse tre institutioner sig til et loyalt og gennemsigtigt samarbejde under hele lovgivningscyklussen<sup>29</sup>. De

26 – Jf. endvidere artikel 1, nr. 15), og den ændrede artikel 13a og indsatte artikel 13b.

27 – Kommissionens gennemførelsesforordning (EU) 2015/2403 af 15.12.2015 om fællesretningslinjer for inaktiveringsstandarder og inaktiveringsteknikker med henblik på at sikre, at inaktiverede skydevåben er gjort definitivt ubrugelige (EUT 2015, L 333, s. 62).

28 – EUT 2016, L 123, s. 1 (herefter »den interinstitutionelle aftale«).

29 – Første betragtning.

minder om Unionens forpligtelser til at lovgive i overensstemmelse med navnlig proportionalitetsprincippet<sup>30</sup>. I del I (med overskriften »Fælles tilsagn og mål«) erklærer de tre institutioner sig enige om at ville fortsætte med »bedre lovgivning« i henhold til aftalen og under udøvelsen af deres beføjelser at overholde traktaterne og EU-rettens generelle principper, herunder proportionalitetsprincippet<sup>31</sup>. Del III (med overskriften »Værktøjer til bedre lovgivning«) indeholder konstateringer vedrørende konsekvensanalyser i lovgivningsprocessen. Det fremgår af punkt 12, at konsekvensanalyser er værktøjer, der skal hjælpe de tre institutioner med at nå frem til velfunderede beslutninger. De må imidlertid ikke medføre unødige forsinkelser i lovgivningsprocessen eller forringe medlovgivernes mulighed for at foreslå ændringer. Kommissionen vil foretage konsekvensanalyser af bl.a., sine lovgivnings- og ikke-lovgivningsinitiativer, som forventes at få betydelige økonomiske, miljømæssige eller sociale indvirkninger. Parlamentet og Rådet vil ved behandling af Kommissionens lovgivningsforslag tage fuldt hensyn til Kommissionens konsekvensanalyser. Parlamentet og Rådet vil foretage konsekvensanalyser i forbindelse med deres væsentlige ændringer af Kommissionens forslag, når de mener, at det er hensigtsmæssigt og nødvendigt for lovgivningsprocessen<sup>32</sup>. Følgende er fastsat i punkt 18: »Kommissionens oprindelige konsekvensanalyse og det eventuelle yderligere arbejde med konsekvensanalyse, som institutionerne udfører i løbet af lovgivningsprocessen, vil blive offentliggjort senest ved afslutningen af lovgivningsprocessen og kan tilsammen bruges som grundlag for evaluering.«

### **Retsforhandlingerne for Domstolen og parternes påstande**

26. Den Tjekkiske Republik har nedlagt følgende påstande:

- Direktiv 2017/853 annulleres.
- Parlamentet og Rådet tilpligtes at betale sagsomkostningerne.

Subsidiært:

- Artikel 1, nr. 6), i direktiv 2017/853 annulleres, for så vidt som den indsætter artikel 5, stk. 3, og artikel 6, stk. 6, andet afsnit, i direktiv 91/477.
- Artikel 1, nr. 7), i direktiv 2017/853 annulleres, for så vidt som den indføjer artikel 7, stk. 4a, i direktiv 91/477.
- Artikel 1, nr. 19), i direktiv 2017/853 annulleres, for så vidt som den foretager følgende ændringer af direktiv 91/477:
  - indføjer punkt 6), 7) og 8) i kategori A i afsnit II i bilag I
  - ændrer kategori B i afsnit II i bilag I
  - indsætter punkt 6) i kategori C i afsnit II i bilag I
  - ændrer afsnit III i bilag I
- Parlamentet og Rådet tilpligtes at betale sagsomkostningerne.

30 – Tredje betragtning.

31 – Henholdsvis punkt 1 og 2.

32 – Den rolle, som de tre EU-institutioner (Parlamentet, Rådet og Kommissionen) hver især spiller, fremgår af punkt 13-17.



27. Parlamentet har nedlagt følgende påstande:

- Frifindelse.
- Den Tjekkiske Republik tilpligtes at betale sagsomkostningerne.

28. Rådet har nedlagt følgende påstande:

- Frifindelse i det hele.
- Den Tjekkiske Republik tilpligtes at betale sagsomkostningerne.
- Subsidiært – såfremt Domstolen finder, at direktiv 2017/853 skal annulleres – bestemmes det, at direktivets virkninger opretholdes i en tilstrækkelig lang periode til, at de nødvendige foranstaltninger kan vedtages.

29. Ungarn og Polen har ved kendelse afsagt af Domstolens præsident den 5. januar 2018 fået tilladelse til at intervenere til støtte for Den Tjekkiske Republiks påstande. Ved kendelse af samme dato har Frankrig fået tilladelse til at intervenere til støtte for Parlamentets og Rådets påstande. Kommissionen har fået tilladelse til at intervenere til støtte for sagsøgtets påstande ved justitssekretærens afgørelse af 10. november 2017.

30. Den tjekkiske, den franske, den ungarske og den polske regering samt Parlamentet, Rådet og Kommissionen har indgivet skriftlige indlæg.

31. Alle parter har afgivet mundtlige indlæg i retsmødet den 5. marts 2019.

### **Første anbringende: princippet om tildeling af kompetencer og retsgrundlag**

#### ***Argumenter***

32. Med sit første anbringende har Den Tjekkiske Republik gjort gældende, at EU-lovgiver har tilsidesat princippet om tildeling af kompetencer i artikel 5, stk. 2, TEU, da artikel 114 TEUF ikke er et gyldigt retsgrundlag for direktiv 2017/853. Den Tjekkiske Republik har anført, at direktiv 2017/853 ikke forfølger formålene om fjernelse af hindringer i det indre marked. Det sigter derimod alene mod at forebygge kriminalitet og terrorisme og derved øge den offentlige sikkerhed. Det følger af artikel 84 TEUF, at selv om EU-lovgiver kan fastsætte foranstaltninger for at støtte medlemsstaternes indsats inden for kriminalitetsforebyggelse, tillægger traktaterne ikke Unionen selv beføjelser til at vedtage harmoniserende foranstaltninger i denne henseende.

33. Den Tjekkiske Republik har anført, at valget af retsgrundlag for en foranstaltning skal bestemmes af objektive forhold, som gør det muligt at foretage en domstolskontrol, herunder den omhandlede foranstaltnings formål og indhold. Selv om direktiv 2017/853 blev vedtaget med hjemmel i artikel 114 TEUF (det retsgrundlag, der efterfulgte artikel 100a EØF, hvori direktiv 91/477 havde hjemmel), adskiller omstændighederne i forbindelse med og formålene med direktiv 2017/853 sig væsentligt fra omstændighederne i forbindelse med og formålene med direktiv 91/477. Endvidere begrundes den omstændighed, at direktiv 91/477 blev vedtaget med henvisning til et retsgrundlag vedrørende det indre marked, ikke valget af det samme retsgrundlag for direktiv 2017/853, da sidstnævnte forfølger helt andre formål. Endelig er det ganske vist korrekt, at direktiv 2008/51 ændrede direktiv 91/477 med

henblik på at forbedre den offentlige sikkerhed, mens direktiv 2008/51 indførte i det væsentlige tekniske ændringer som følge af Unionens internationale forpligtelser, der følger af FN's protokol om bekæmpelse af ulovlig fremstilling af og handel med skydevåben. Virkningen af direktiv 2017/853 går imidlertid langt videre end blot sådanne tekniske ændringer.

34. Europa-Parlamentet og Rådet har imødegået disse påstande ved at gøre gældende, at Den Tjekkiske Republik har begået en retlig fejl og fortolket artikel 114 TEUF og direktiv 2017/853 forkert. Sikring af den offentlige sikkerhed (og ligeledes folkesundheden) er en almen interesse, der er anerkendt i EU-retten og udgør en gyldig grund til at vedtage en sådan foranstaltning. For at vurdere, om det korrekte retsgrundlag blev anvendt, er det nødvendigt at undersøge direktiv 91/477 og 2017/853. Selv hvis direktiv 2017/853 behandles særskilt fra direktiv 91/477, var EU-lovgiver imidlertid ikke forpligtet til at påberåbe sig grunde vedrørende fjernelsen af hindringer i det indre marked for gyldigt at vedtage førstnævnte. Direktiv 2017/853 ændrer ikke formålene med direktiv 91/477. Det tilsigter blot at regulere balancen mellem fri bevægelighed og den offentlige sikkerhed for at tage højde for (det, der på tidspunktet for vedtagelsen var) de seneste terrorangreb og samtidig fortsat sikre det indre markeds rette funktion. Rådet har endvidere gjort gældende, at formålet vedrørende den offentlige sikkerhed ikke er et sekundært formål med direktiv 2017/853.

35. Til støtte for Den Tjekkiske Republik har Ungarn og Polen gjort gældende, at direktiv 2017/853 udelukkende har til formål at forebygge kriminalitet. Begge medlemsstater er af den opfattelse, at det ved undersøgelsen af lovligheden af et ændringsdirektiv, såsom direktiv 2017/853, er nødvendigt at se på den pågældende retsakt som helhed, men at det ikke følger heraf, at det er nødvendigt også at tage højde for formålene med den foranstaltning, der ændres (i dette tilfælde direktiv 91/477). En sådan tilgang ville skabe en foruroligende præcedens, som kunne udvide EU-lovgivers skønsbeføjelse. Ungarn har anført, at den korrekte måde at fortolke direktiv 2017/853 på, er, at formålet om at sikre det indre markeds funktion i realiteten er sekundært i forhold til hovedformålet om forebyggelse af kriminalitet. Polen har gjort gældende, at der faktisk ikke er nogen forbindelse mellem formålene med dette direktiv og det indre markeds funktion. Direktiv 2017/853 indfører derimod hindringer, som er i strid med dette formål, da det hindrer bevægeligheden for skydevåben, der ikke er farlige varer i henhold til EU-retten.

36. Til støtte for Parlamentet og Rådet har Frankrig anført, at det tværtimod fremgår af forarbejderne, at direktiv 2017/853 har til formål at fjerne hindringer for grundlæggende friheder, som har en direkte indvirkning på det indre markeds funktion. Den omstændighed, at direktiv 2017/853 også sigter mod at øge den offentlige sikkerhed, griber ikke ind i dets formål vedrørende det indre marked. Denne tilgang er afspejlet i andre foranstaltninger, der er vedtaget med hjemmel i artikel 114 TEUF.

37. Ligeledes til støtte for sagsøgte har Kommissionen for det første gjort gældende, at EU-lovgiver har en vid skønsbeføjelse hvad angår de foranstaltninger, der kan vedtages i henhold til artikel 114 TEUF. For det andet kan lovgiver ved udøvelsen af sine funktioner ikke forhindres i at anvende et retsgrundlag vedrørende det indre marked blot på grund af, at den omhandlede foranstaltning også har til formål at beskytte den offentlige sikkerhed. For det tredje viser en række undersøgelser og rapporter de grunde i relation til det indre marked, der taler for at vedtage direktiv 2017/853.

### ***Bedømmelse***

38. Efter min opfattelse er Den Tjekkiske Republiks første anbringende baseret på en fejlagtig fortolkning af artikel 114 TEUF og en urigtig forståelse af direktiv 2017/853. Det er derfor ugrundet.

### Indledende bemærkninger

39. De spørgsmål, der er rejst i den foreliggende sag vedrørende anvendelsesområdet for artikel 114 TEUF og lovgivers beføjelser til at vedtage harmoniserende foranstaltninger i relation til det indre markeds oprettelse og funktion, er ikke helt nye<sup>33</sup>. Overvejelser såsom den offentlige sikkerhed (sammen med f.eks. miljø- og forbrugerbeskyttelsen) vil selvsagt have en vis indvirkning på dette markeds funktion. Spørgsmålet er imidlertid, hvor grænsen skal drages ved anvendelsen af de forskellige retsgrundlag i traktaterne – mellem foranstaltninger vedrørende det indre marked og foranstaltninger, der sigter mod at fremme et andet (ønskeligt) formål? Omfatter artikel 114 TEUF retteligt lovgivning, der er vedtaget for at øge den offentlige sikkerhed umiddelbart efter terrorhandling i 2015, som blev udført på medlemsstaternes område<sup>34</sup>?

40. Beføjelserne til at regulere det indre marked berører utallige andre spørgsmål. Anvendelsesområdet for artikel 114 TEUF har derfor særlig betydning for medlemsstaterne af to hovedårsager. For det første er det et følsomt anliggende, om retsakter, der er baseret på denne bestemmelse, griber ind i spørgsmål, hvor traktaterne *ikke* tillægger EU-lovgiver kompetence (som Den Tjekkiske Republik har gjort gældende i denne forbindelse). For det andet vedtages EU-retsakter i henhold til denne bestemmelse efter den almindelige lovgivningsprocedure (dvs. med anvendelse af kvalificeret flertal), hvilket indebærer, at ingen medlemsstat kan nedlægge veto mod en foreslået retsakt.

41. Det er ubestridt, at artikel 84 TEUF ikke havde været et korrekt retsgrundlag for direktiv 2017/853. Denne traktatbestemmelse tillagde ikke EU-lovgiver beføjelser til at vedtage harmoniseringslovgivning inden for kriminalitetsforebyggelse. Dette er fortsat omfattet af medlemsstaternes kompetence. Hvis artikel 114 TEUF således *ikke* er det korrekte retsgrundlag for direktiv 2017/853, skal denne foranstaltning annulleres.

42. Det er ligeledes ubestridt, at retsgrundlaget for at gennemføre direktiv 91/477 (den oprindelige foranstaltning på dette område) ikke er anfægtet<sup>35</sup>. Endvidere er direktiv 91/477 en minimumsharmonisering, der fastsætter bestemmelser om erhvervelse og besiddelse af skydevåben<sup>36</sup>. Medlemsstaterne havde således et vist skøn til at vedtage afvigende bestemmelser på dette område med hensyn til de spørgsmål, der inden ændringen ikke var omfattet af direktivet<sup>37</sup>, f.eks. foranstaltninger vedrørende inaktiverede skydevåben.

### Artikel 114 TEUF

43. Domstolens praksis vedrørende retsakter, der er vedtaget med hjemmel i artikel 114, stk. 1, TEUF, fastlægger følgende punkter. Selv om den blotte konstatering af forskelle mellem de nationale lovgivninger ikke er tilstrækkelig til at begrunde anvendelsen af artikel 114 TEUF som hjemmel, forholder det sig for det første anderledes i tilfælde af forskelle mellem medlemsstaternes love og administrative bestemmelser, der kan medføre hindringer for de grundlæggende friheder og således have en direkte indvirkning på det indre markeds funktion. For det andet er det muligt at anvende artikel 114 TEUF som hjemmel med henblik på at undgå fremtidige hindringer for samhandelen, der skyldes en uensartet udvikling af de nationale lovgivninger (det skal være sandsynligt, at sådanne

33 – Jf. i denne henseende Domstolens praksis vedrørende tobaksvarer og reklame for sådanne varer. I sin dom af 5.10.2000, Tyskland mod Parlamentet og Rådet (C-376/98, EU:C:2000:544, præmis 82), fastslog Domstolen, at det indre marked er et område uden indre grænser med fri bevægelighed for varer, personer, tjenesteydelser og kapital i overensstemmelse med bestemmelserne i traktaten, og at det er karakteriseret ved fjernelse af hindringerne for den frie bevægelighed for disse mellem medlemsstaterne.

34 – Jf. fodnote 2 ovenfor.

35 – Jf. endvidere dom af 23.1.2018, Buhagiar m.fl. (C-267/16, EU:C:2018:26, præmis 60).

36 – Jf. artikel 3 i direktiv 91/477 og punkt 13 ovenfor.

37 – Jf. analogt dom af 10.12.2002, British American Tobacco (Investments) og Imperial Tobacco (C-491/01, EU:C:2002:741, præmis 66).

hindringer vil opstå, og den pågældende foranstaltning skal have til formål at forebygge dem). For det tredje kan EU-lovgiver – når betingelserne for anvendelse af artikel 114 TEUF som hjemmel er opfyldt – ikke forhindres i at anvende denne hjemmel, selv om andre spørgsmål, såsom beskyttelsen af folkesundheden, er afgørende for lovgivers valg<sup>38</sup>.

44. I henhold til artikel 114 TEUF har lovgiver kompetence til at fjerne hindringer for den frie bevægelighed og forbedre det indre markeds funktion. Sidstnævnte vedrører i det væsentlige fjernelse af konkurrencefordrejninger, som ikke er genstand for den foreliggende sag. Det er derimod det første element, nemlig om direktiv 2017/853 fjerner hindringer for den frie bevægelighed og/eller undgår fremtidige hindringer, som er det centrale i Den Tjekkiske Republiks første anbringende.

45. Ved udtrykket »foranstaltninger med henblik på indbyrdes tilnærmelse« i artikel 114 TEUF har traktatens ophavsmænd ønsket at tillægge lovgiver et skøn – på grundlag af den generelle sammenhæng og de særlige omstændigheder vedrørende det område, der skal harmoniseres – med hensyn til den mest hensigtsmæssige metode for indbyrdes tilnærmelse med henblik på at opnå det ønskede resultat. Afhængigt af de faktiske omstændigheder kan disse foranstaltninger bestå i at forpligte samtlige medlemsstater til at indføre bestemmelser: i denne forbindelse at sikre, at varer, der efter deres karakter er farlige (skydevåben), mærkes med henblik på sporbarhed, regulering af erhvervelsen af sådanne varer eller endog skærpelse af kontrollen for våben, der anses for at være særlig farlige<sup>39</sup>.

46. Andre foranstaltninger, der er vedtaget med hjemmel i artikel 114 TEUF, og som har formål, der er uadskilleligt forbundet med det indre markeds funktion, fremgår af lovgivningen efter den såkaldte »nye metode«<sup>40</sup>. Disse foranstaltninger omfatter en række retsakter, lige fra sikkerhedskrav til legetøj<sup>41</sup> til eksplosivstoffer til civil brug<sup>42</sup> og personlige værnemidler<sup>43</sup>. Artikel 114 TEUF (eller den tilsvarende bestemmelse i tidligere affattelser af traktaten) anføres systematisk som retsgrundlag. Hver af disse foranstaltninger indeholder bestemmelser om andre aspekter, såsom forbrugerbeskyttelse og den offentlige sikkerhed eller sundhed og sikkerhed på arbejdspladsen, der skal tages i betragtning for at afbalancere og supplere de frie varebevægelser. Selv om en gennemgang af sådanne foranstaltninger ikke nødvendigvis viser, at formålene med direktiv 2017/853 ligeledes er omfattet af anvendelsesområdet for artikel 114 TEUF, illustrerer eksistensen af dette korpus af EU-lovgivning det brede spillerum, som EU-lovgiver har i henhold til denne traktatbestemmelse.

47. I denne forbindelse vil jeg ligeledes gøre opmærksom på artikel 114, stk. 3, TEUF, som fastsætter, at Kommissionens harmoniseringsforslag skal tage hensyn til spørgsmål såsom bl.a. sikkerhed.

38 – Dom af 4.5.2016, Philip Morris Brands m.fl. (C-547/14, EU:C:2016:325, præmis 57-60 og den deri nævnte retspraksis).

39 – Jf. analogt dom af 12.12.2006, Tyskland mod Parlamentet og Rådet (C-380/03, EU:C:2006:772, præmis 42 og 43), og af 4.5.2016, Polen mod Parlamentet og Rådet (C-358/14, EU:C:2016:323, præmis 37 og 38).

40 – Den såkaldte »nye metode« omfattede ca. 22 EU-foranstaltninger, som har til formål at forbedre det indre marked og styrke betingelserne for at markedsføre en lang række produkter på EU-markedet. Unionen vedtager nærmere bestemt lovgivning, som fastsætter væsentlige krav i relation til sikkerhed og andre samfundsinteresser, som skal opfyldes af produkter, der sælges inden for det indre marked: jf. f.eks. KOM(2003) 240 endelig udg. »En bedre anvendelse af direktiverne efter den nye metode«. Disse direktiver er nu omfattet af anvendelsesområdet for »de nye retlige rammer«, der reguleres af bl.a. Europa-Parlamentets og Rådets afgørelse nr. 768/2008/EF af 9.7.2008 om fælles rammer for markedsføring af produkter og om ophævelse af Rådets afgørelse 93/465/EØF (EUT 2008, L 218, s. 82).

41 – Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2009/48/EF af 18.6.2009 om sikkerhedskrav til legetøj (EUT 2009, L 170, s. 1).

42 – Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2014/28/EU af 26.2.2014 om harmonisering af medlemsstaternes love om tilgængeliggørelse på markedet af og kontrol med eksplosivstoffer til civil brug (EUT 2014, L 96, s. 1).

43 – Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2016/425 af 9.3.2016 om personlige værnemidler og om ophævelse af Rådets direktiv 89/686/EØF (EUT 2016, L 81, s. 51).

48. Når der således foreligger hindringer for samhandelen, eller det er sandsynligt, at sådanne hindringer vil opstå i fremtiden, fordi medlemsstaterne har truffet eller er ved at træffe forskellige foranstaltninger med hensyn til en vare eller en varekategori, således at der sikres forskellige beskyttelsesniveauer, og således at de pågældende varer af denne grund forhindres i at bevæge sig frit i Unionen, indeholder artikel 114 TEUF en bemyndigelse for EU-lovgiver til at gribe ind og vedtage de nødvendige foranstaltninger under overholdelse af dels artikel 114, stk. 3, TEUF, dels de retsprincipper, der er nævnt i TEUF (eller udledt af retspraksis), for at regulere det indre marked<sup>44</sup>.

49. Domstolens praksis vedrørende tobaksvarer giver navnlig relevante oplysninger om anvendelsesområdet for artikel 114 TEUF, som kan anvendes analogt i den foreliggende sag, da denne lovgivning foruden formålet vedrørende det indre marked også tager sigte på at beskytte folkesundheden og forbrugerne<sup>45</sup>. Det er ganske vist korrekt, at Domstolen i sagen Tyskland mod Parlamentet og Rådet<sup>46</sup> præciserede, at kompetencen til at lovgive i henhold til artikel 114 TEUF ikke er uden grænser<sup>47</sup>. Den pågældende sag vedrørte lovgivning, der var vedtaget i henhold til den tidligere artikel 95 EF (nu artikel 114 TEUF), og som indførte et fuldstændigt forbud mod tobaksreklamer. Domstolen fastslog, at et sådant fuldstændigt forbud ikke kunne anses for at fremme handelen, og at det i den pågældende sag omhandlede direktiv derfor gik videre end nødvendigt for at beskytte folkesundheden<sup>48</sup>. I den foreliggende sag er situationen dog klart forskellig, for så vidt som direktiv 2017/853 ikke indfører et sådant absolut forbud for den frie bevægelighed for skydevåben<sup>49</sup>.

50. Kriteriet for at vurdere direktiv 2017/853 er derfor, om dette direktiv på grundlag af sit indhold og som helhed betragtet fjerner hindringer for den frie bevægelighed og/eller undgår fremtidige hindringer.

#### *Direktiv 2017/853*

51. Ifølge Domstolens faste praksis skal valget af retsgrundlag for en EU-retsakt foretages på grundlag af objektive forhold, som kan være genstand for en domstolskontrol, herunder bl.a. retsaktens formål og indhold. Hvis en gennemgang af den omhandlede retsakt viser, at den har et dobbelt formål, eller at den består af to led, og det ene af disse kan bestemmes som det primære eller fremherskende, mens det andet kun er sekundært, skal retsakten have et enkelt retsgrundlag, nemlig det, der kræves af det primære formål eller led<sup>50</sup>. Det primære formål med direktiv 2017/853 skal derfor identificeres og indholdet heraf undersøges<sup>51</sup>.

52. Som Den Tjekkiske Republik, Ungarn og Polen har anført, fremhæver 2. og 23. betragtning navnlig direktiv 2017/853's mål vedrørende den offentlige sikkerhed i lyset af »misbrug af skydevåben til kriminelle handlinger« og terrorhandlingerne i 2015<sup>52</sup>.

44 – Dom af 4.5.2016, Philip Morris Brands m.fl. (C-547/14, EU:C:2016:325, præmis 62). De retsprincipper, som denne henvisning vedrører, er bl.a. proportionalitetsprincippet, retssikkerhedsprincippet og princippet om forbud mod forskelsbehandling.

45 – Jf. fodnote 38 ovenfor.

46 – Dom af 5.10.2000 (C-376/98, EU:C:2000:544).

47 – I dom af 14.12.2004, Swedish Match (C-210/03, EU:C:2004:802), havde Domstolen en anden tilgang. I den pågældende sag afviste Domstolen argumentet om, at et forbud mod alle tobaksvarer, som indtages oralt, og som opfattede snus (en type tobak, der placeres mellem læben og gummen, og som er populær i Sverige), ikke bidrog til det indre marked. Domstolen fastslog, at nationale lovgivninger vedrørende sådanne tobaksvarer udviklede sig i forskellige retninger, hvilket skabte hindringer for samhandelen. Under sådanne omstændigheder var det principielt lovligt at anvende artikel 95 EF (forløberen for artikel 114 TEUF) som hjemmel (jf. præmis 37-42).

48 – Dom af 5.10.2000, Tyskland mod Parlamentet og Rådet (C-376/98, EU:C:2000:544, præmis 99-105).

49 – Jf. punkt 18-21 ovenfor.

50 – Dom af 23.1.2018, Buhagiar m.fl. (C-267/16, EU:C:2018:26, præmis 41 og den deri nævnte retspraksis).

51 – Jf. dom af 21.6.2018, Polen mod Parlamentet og Rådet (C-5/16, EU:C:2018:483, præmis 49).

52 – Den Tjekkiske Republik har henvist til en række dokumenter, der var udarbejdet, inden direktiv 2017/853 blev vedtaget, og som nævner kriminalitetsforebyggelse og sikkerhed som mål. Disse omfatter rapporten »Evaluation of the Firearms Directive« udarbejdet for Kommissionen af Technopolis, dateret den 11.12.2014, og Kommissionens forslag COM(2015) 750 final.

53. Følger det heraf, at EU-lovgiver ved forfølgelsen af disse mål har overskredet sine beføjelser ved at vedtage lovgivning, der harmoniserer medlemsstaternes love og administrative bestemmelser inden for kriminalitetsforebyggelse?

54. Det mener jeg ikke.

55. For at fastlægge det primære formål med direktiv 2017/853 er det først nødvendigt at fortolke betragtningerne og gennemførelsesbestemmelserne som helhed<sup>53</sup>.

56. Visse betragtninger anfører mål, der umiddelbart er forbundet med det indre marked. Det fremgår således af første betragtning, at »[...] direktiv 91/477/EØF fastlagde en ledsageforanstaltning for det indre marked«. Herved skabte dette direktiv »*ligevægt mellem dels forpligtelsen til at sikre en vis fri bevægelighed for visse skydevåben og væsentlige dele heraf inden for Unionen og dels nødvendigheden af at regulere den frihed ved hjælp af visse sikkerhedsgarantier, som er egnede til disse produkter*« (min fremhævelse). Sjette betragtning forklarer, at formålet med at kræve, at alle skydevåben eller væsentlige dele heraf påsættes en »tydelig, permanent og unik mærkning« og registreres i medlemsstaternes dataregistreringssystemer, er »at øge sporbarheden af alle skydevåben og væsentlige dele samt for at lette deres frie bevægelighed«.

57. Når dette er sagt, er der utvivlsomt et sikkerhedsmæssigt mål i visse betragtninger. 15. betragtning fastsætter således følgende: »Der bør for de farligste skydevåben indføres strengere regler i direktiv 91/477/EØF for at sikre, at det med nogle begrænsede og behørigt begrundede undtagelser ikke er tilladt at erhverve, besidde eller handle med sådanne skydevåben.« Det fremgår af 16.-18. betragtning, at der vil blive givet mulighed for undtagelser fra en øget kontrol med skydevåben med hensyn til samlere, våbenmæglere og -handlere. Det er i 20. betragtning anført, at anvendelsesområdet for direktiv 91/477 bør omfatte gas- og signalvåben, der kan ombygges til rigtige skydevåben. Endelig anerkender 21. betragtning den store risiko, der udgøres af reaktivering af ukorrekt deaktiverede skydevåben, og behovet for at tage hensyn til FN's protokol om bekæmpelse af ulovlig fremstilling af og handel med skydevåben<sup>54</sup>.

58. Hvad foreskriver de materielle bestemmelser i direktiv 2017/853 så rent faktisk?

59. Artikel 1, nr. 1), indfører en række nye definitioner i ordlyden af artikel 1 i direktiv 91/477, f.eks. »deaktiverede skydevåben«, »samler«, »våbenmægler«, »våbenhandler« og »ulovlig fremstilling«<sup>55</sup>. Artikel 1, nr. 3), ændrer artikel 4 i direktiv 91/477 ved at harmonisere bestemmelser vedrørende mærkning af skydevåben, der markedsføres. Kommissionen pålægges en forpligtelse til at vedtage gennemførelsesretsakter med tekniske specifikationer med henblik på mærkning af skydevåben<sup>56</sup>.

60. Bestemmelserne i artikel 1, nr. 6), i direktiv 2017/853 erstatter den tidligere artikel 5 (erhvervelse og besiddelse af skydevåben) og artikel 6 (forbud for skydevåben i kategori A) i direktiv 91/477 som helhed. Medlemsstaterne skal have et monitoreringssystem for at sikre, at de nationale betingelser for tilladelse opfyldes, og tilbagekalde en sådan tilladelse, hvis disse betingelser ikke længere er opfyldt. Såfremt skydevåben i kategori A, B eller C erhverves ved hjælp af en aftale om fjernsalg, skal identiteten på og tilladelsen for erhververen kontrolleres. Den nye artikel 6 indfører et generelt forbud mod erhvervelse og besiddelse af skydevåben, væsentlige dele og den ammunition, der er klassificeret i

53 – Dom af 27.1.2000, DIR International Film m.fl. mod Kommissionen (C-164/98 P, EU:C:2000:48, præmis 26).

54 – Der er udarbejdet en række rapporter, herunder COM(2013) 716 final, meddelelse fra Kommissionen til Rådet og Europa-Parlamentet om »Skydevåben og den indre sikkerhed i EU: Beskyttelse af borgerne og standsning af ulovlig handel« af 21.10.2013, »Study to support an Impact Assessment on a possible initiative related to improving rules on deactivation, destruction and marking procedures of firearms in the EU as well as alarm weapons and replicas« fra juni 2014 udarbejdet for Europa-Kommissionen og COM(2015) 751 final, rapport fra Kommissionen til Europa-Parlamentet og Rådet, »Refit-evaluering af Rådets direktiv 91/477/EF af 18.6.1991, som ændret ved direktiv 2008/51/EF af 21.5.2008 om erhvervelse og besiddelse af våben« (herefter »COM(2015) 751«) af 18.11.2015.

55 – Jf. henholdsvis artikel 1, nr. 1), 6), 8), 9), 10) og 11), i direktiv 2017/853.

56 – Artikel 4, stk. 2a, i direktiv 91/477, som ændret ved direktiv 2017/853.

kategori A. Der er mulighed for, at medlemsstaterne kan fastsætte en række begrænsede undtagelser (i enkeltstående tilfælde undtagelsesvis og på behørigt begrundet vis). Disse nye ordninger omfatter beskyttelsen af sikkerheden for kritisk infrastruktur, kommerciel skibsfart, værdifulde konvojer og følsomme bygninger (såfremt dette ikke ville være i modstrid med offentlig sikkerhed eller offentlig orden), specifikke tilladelser meddelt til samlere, våbenhandlere eller -mæglere i egenskab af erhvervsdrivende, tilladelser til museer og til konkurrenceskytter. Sidstnævnte er underlagt visse betingelser<sup>57</sup>.

61. Artikel 1, nr. 7), i direktiv 2017/853 ændrer artikel 7 i direktiv 91/477, som forbyder erhvervelse af skydevåben i kategori B uden forudgående tilladelse. Efter vedtagelsen af direktiv 2017/853 er halvautomatiske skydevåben ikke længere klassificeret i kategori B: De er nu omfattet af kategori A. Artikel 1, nr. 7), litra b), indsætter en ny artikel 7, stk. 4a, i direktiv 91/477, som giver medlemsstaterne mulighed for at bekræfte, forny eller forlænge tilladelser til halvautomatiske skydevåben, der var klassificeret i kategori B, og som på lovlig vis blev erhvervet og registreret inden den 13. juni 2017 (den dato, hvor direktiv 2017/853 trådte i kraft).

62. Artikel 1, nr. 8), i direktiv 2017/853 ændrer bestemmelserne i direktiv 91/477 vedrørende skydevåben i kategori C. Artikel 1, nr. 12), fastsætter bestemmelser for overførsel af skydevåben fra én medlemsstat til en anden. Artikel 1, nr. 13), fastsætter betingelserne for, at enkeltpersoner, såsom jægere, kan »besidde et eller flere skydevåben under en rejse gennem to eller flere medlemsstater med henblik på at udøve deres aktiviteter«<sup>58</sup>. Artikel 1, nr. 14), fastlægger retningslinjer for samarbejde mellem medlemsstaterne<sup>59</sup>. I henhold til artikel 1, nr. 18), skal Kommissionen forelægge en rapport om anvendelsen af direktiv 2017/853 med en gennemgang af bestemmelserne heri i lyset af den teknologiske udvikling, som f.eks. 3D-printning.

63. Efter min opfattelse er retsvirkningerne af artikel 1, nr. 3), 6), 7), 8), 12)-14) og 18), *overvejende* at indføre harmoniserede bestemmelser med henblik på at sikre, at medlemsstaterne ikke behøver at træffe individuelle (og derfor muligvis forskellige) foranstaltninger. De har derfor efter min opfattelse primært til formål at sikre det indre markeds funktion.

64. Artikel 1, nr. 19), indfører ændringer i bilag I til direktiv 91/477. For de foreliggende formål er de markante ændringer medtagelsen i kategori A af fuldautomatiske skydevåben, som er blevet ombygget til halvautomatiske våben, halvautomatiske våben med centraltænding og halvautomatiske lange våben. Som nævnt er visse halvautomatiske våben flyttet fra kategori B til A, deaktiverede våben er nu omfattet af kategori C, og definitionen af skydevåben, der er udelukket fra anvendelsesområdet for direktiv 91/477, er blevet ændret<sup>60</sup>.

65. Efter min opfattelse følger det af en analyse af disse bestemmelser og det generelle indhold af direktiv 2017/853, at den *overordnede* balance i direktiv 91/477 mellem dels sikringen af det indre markeds funktion, dels opretholdelsen af den offentlige sikkerhed ikke er ændret grundlæggende. Den omstændighed, at Kommissionen i sit forslag har anført, at borgernes og virksomhedernes sikkerhed er et centralt anliggende, og har henvist til dødsopfrene for terrorangreb, der blev udført i Paris den 13. november 2015, og at visse betragtninger fremhæver den offentlige sikkerhed, kan ikke ændre på denne konklusion. Det, der i sidste instans er afgørende, er retsvirkningerne af direktiv 2017/853.

57 – Disse betingelser omfatter følgende: bekræftelse af, at den pågældende har fået sin medicinske og psykologiske tilstand vurderet i henhold til artikel 5, stk. 2, i direktiv 91/477, bevis for deltagelse i skydekurrencer, der er anerkendt af en officielt anerkendt sportsorganisation, og bekræftelse af, at den pågældende er medlem af en skytteforening og regelmæssigt har praktiseret konkurrenceskydning i mindst 12 måneder, og at det pågældende skydevåben opfylder de nødvendige specifikationer.

58 – Jf. punkt 22 ovenfor.

59 – Andre bestemmelser i direktiv 2017/853 foretager formelle ændringer. F.eks. er Kommissionen tillagt beføjelse til at vedtage delegeret lovgivning [artikel 1, nr. 14)], og ordet »Fællesskabets« erstattes med »Unionens« [artikel 1, nr. 17)].

60 – Jf. punkt 24 ovenfor.

66. Jeg vil tilføje, at det følger af fast retspraksis, at bekæmpelsen af international terrorisme med henblik på opretholdelse af international fred og sikkerhed udgør et mål af almen interesse. Det samme gælder for bekæmpelsen af grov kriminalitet med henblik på at sikre den offentlige sikkerhed<sup>61</sup>. Begge disse elementer er klart omfattet af anvendelsesområdet for artikel 114 TEUF.

67. For det første (en selvfølgelighed): Skydevåben er efter deres karakter farlige varer. De giver anledning til sikkerhedsudfordringer ikke kun for brugerne, men også for den brede offentlighed. Dette er grunden til, at lovgiver har indført forpligtelser vedrørende mærkning og tilladelse sammen med bestemmelser, der begrænser besiddelsen og erhvervelsen af sådanne våben<sup>62</sup>. Direktiv 2017/853 indeholder hovedsagelig klassiske foranstaltninger, der anvendes til at fremme oprettelsen af det indre marked under omstændigheder, hvor det er nødvendigt at indføre begrænsninger for en vare (da sikkerhed er et vigtigt spørgsmål) for at undgå indførelse af grænsekontrol og fremme den frie bevægelighed for varer og personer<sup>63</sup>. Det følger heraf, at jeg udtrykkeligt afviser Polens opfattelse, at skydevåben ikke er farlige varer i henhold til EU-retten.

68. For det andet har et centralt aspekt ved oprettelsen af det indre marked været at fjerne fysiske hindringer for de frie varebevægelser, hvor det mest synlige eksempel var toldstederne ved grænserne<sup>64</sup>. Sikkerheden for EU-borgere, der er sårbare over for truslen fra den internationale terrorisme, er uadskilleligt forbundet med bevægeligheden for varer, der efter deres karakter er farlige, såsom skydevåben, i et område med 28 medlemsstater (512,6 mio. mennesker). Efter terrorangrebene i januar 2015 i Paris vedtog EU's indenrigs- og justitsministre »Paris-erklæringen«, hvori de gentog et tilsagn om at nedbringe den ulovlige handel med skydevåben i hele Europa. Som reaktion herpå vedtog Kommissionen den europæiske dagsorden om sikkerhed for at sikre en effektiv og koordineret reaktion på EU-plan på sikkerhedstrusler<sup>65</sup>. Den europæiske dagsorden om sikkerhed fremhævede også forskellen mellem de nationale lovgivninger som en hindring for en effektiv kontrol og politisamarbejdet i hele Unionen. I denne sammenhæng ville forskellige nationale foranstaltninger efter min opfattelse have hindret de frie varebevægelser. EU-lovgiver var nødt til at handle for på EU-plan at regulere balancen mellem de frie varebevægelser og den offentlige sikkerhed<sup>66</sup>. Netop fordi direktiv 2017/853 yderligere harmoniserer kontrollen med skydevåben, indgår det endvidere i de bestemmelser, der fremmer den gensidige tillid mellem medlemsstaterne, og som er indeholdt i direktiv 91/477, og mindsker derved medlemsstaternes behov for at handle individuelt<sup>67</sup>.

69. For det tredje er den forpligtelse, der er pålagt Kommissionen i artikel 1, nr. 3), i direktiv 2017/853 til at vedtage gennemførelsesretsakter med tekniske specifikationer, et eksempel på en sådan tillidsfremmende foranstaltning. Harmoniseringen af tekniske handelshindringer (som omfatter tekniske specifikationer) er et veletableret mål for det indre marked<sup>68</sup>. Indsættelsen af en ny bestemmelse i direktiv 91/477, der regulerer fjernsalg, er endnu et eksempel på den måde, hvorpå direktiv 2017/853 regulerer handel inden for det indre marked<sup>69</sup>.

61 – Dom af 8.4.2014, Digital Rights Ireland m.fl. (C-293/12 og C-594/12, EU:C:2014:238, præmis 42 og den deri nævnte retspraksis).

62 – Dom af 23.1.2018, Buhagiar m.fl. (C-267/16, EU:C:2018:26, præmis 54).

63 – Jf. punkt 60 og 61 ovenfor.

64 – Jf. hvidbogen om gennemførelse af det interne marked af 14.6.1985, KOM(85) 310, punkt 10 ff.

65 – COM(2015) 185 final, »Meddelelse fra Kommissionen til Europa-Parlamentet, Rådet, Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget, Den europæiske dagsorden om sikkerhed« af 28.4.2015.

66 – Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2016/399 af 9.3.2016 om en EU-kodeks for personers grænsepassage (Schengengrænsekodeks) (EUT 2016, L 77, s. 1) gør det muligt for medlemsstaterne midlertidigt at genindføre grænsekontrol ved de indre grænser i tilfælde af, at der er konstateret en alvorlig trussel mod den offentlige orden eller den indre sikkerhed. Selv om det ikke er anført i betragtningerne til direktiv 2017/853, er det også muligt, at EU-lovgiver var opmærksom på, at visse medlemsstater (Frankrig og Malta) havde genindført grænsekontrol i 2015 med den begrundelse, at der var en trussel mod den indre sikkerhed som følge af risikoen for yderligere terrorangreb for Frankrigs vedkommende eller truslen om sådanne handlinger i relation til Malta (jf. medlemsstaternes meddelelser om midlertidig genindførelse af kontrollen ved deres indre grænser i henhold til Schengengrænsekodeksens artikel 25 ff., punkt 54 og 48).

67 – Jf. punkt 11 ovenfor og femte betragtning til direktiv 91/477 samt artikel 1, nr. 14), i direktiv 2017/853.

68 – Jf. hvidbogen om gennemførelse af det interne marked af 14.6.1985, KOM(85) 310, punkt 57-59.

69 – Jf. artikel 1, nr. 6), i direktiv 2017/853, som indsætter en ny bestemmelse, artikel 5b, i direktiv 91/477.



70. For det fjerde indeholder direktiv 2017/853 bestemmelser om forbedret samarbejde mellem medlemsstaterne med hensyn til at monitorere og udveksle oplysninger om overførsler af skydevåben mellem stater i det indre marked<sup>70</sup>.

71. Endelig kan det på grundlag af en passende fortolkning ikke siges, at det faktiske indhold af direktiv 2017/853 harmoniserer kriminalitetsforebyggelse materielt set.

72. Parlamentet og Rådet har i retsmødet anført (og bemærkninger bekræfter faktisk dette), at det er almindelig EU-lovgivningspraksis, at ordlyden af en ændringsretsakt udarbejdes på en måde, som viser, at den skal indsættes i eller erstatte bestemmelserne i den retsakt, der skal ændres<sup>71</sup>. Det i betragtningerne til den tidligere retsakt (direktiv 91/477) anførte gengives derfor ikke i begrundelsen for direktiv 2017/853, selv om dette ligeledes gælder for denne retsakt. Det bemærkes en passant, at det kunne være en hjælp for dem, der læser ændringslovgivning, hvis der i betragtningerne blev medtaget en kort bemærkning, der bekræfter, at begrundelsen for den oprindelige retsakt forbliver uændret, og at den ligeledes gælder for ændringsretsakten, da dette ikke klart fremgår af den nuværende praksis.

73. Ungarn og Polen har gjort gældende, at det ikke er nødvendigt at undersøge formålene med direktiv 91/477 ved vurderingen af lovligheden af direktiv 2017/853. De frygter, at en sådan tilgang kunne medføre en uberettiget udvidelse af lovgivers skønsbeføjelse i henhold til artikel 114 TEUF.

74. Direktiv 2017/853 er den anfægtede retsakt. Det følger heraf, at domstolsprøvelsen ved undersøgelsen af, om foranstaltningen blev vedtaget ultra vires, skal have fokus på direktiv 2017/853 og dets retsvirkninger. Når dette er sagt, er det ligeledes klart, at direktiv 2017/853 ændrer direktiv 91/477, og intet i betragtningerne dertil tyder på, at det tager sigte på at fjerne det tidligere direktivs formål vedrørende det indre marked. Efter min opfattelse ville det derfor være kunstigt at vurdere ændringsdirektivet, som om den ændrede retsakt ikke eksisterede<sup>72</sup>.

75. Sammenfattende er jeg af den opfattelse, at EU-lovgiver i direktiv 2017/853 har fastsat foranstaltninger, som alt i alt fremmer formålene med det indre marked og samtidig tager højde for behovet for at styrke bestemmelserne om den offentlige sikkerhed.

76. Jeg konkluderer derfor, at det første anbringende er ugrundet og bør forkastes.

### **Det andet anbringende: forholdsmæssighed**

77. Den Tjekkiske Republiks andet anbringende er opdelt i to led. For det første har Den Tjekkiske Republik gjort gældende, at EU-lovgiver ved vedtagelsen af direktiv 2017/853 overhovedet ikke tog stilling til spørgsmålet om, hvorvidt de omhandlede foranstaltninger var forholdsmæssige, og bevidst undlod at indhente tilstrækkelige oplysninger (f.eks. ved at foretage en konsekvensanalyse) for at foretage en velunderbygget vurdering af, om dette EU-retlige princip blev overholdt. For det andet har Den Tjekkiske Republik gjort gældende, at EU-lovgiver dernæst vedtog åbenbart uforholdsmæssige foranstaltninger i form af: i) et forbud mod visse halvautomatiske våben, som ikke blev anvendt til at begå terrorhandlingerne i 2015, ii) strengere regler for visse begrænset farlige våben (historiske replikaer eller våben, der beviseligt er permanent deaktiverede) og iii) begrænsninger for besiddelsen af visse magasiner.

70 – Jf. punkt 62 ovenfor.

71 – Jf. Europa-Parlamentets, Rådets og Kommissionens fælles praktiske vejledning til alle, der arbejder med affattelse af lovttekster i EU's institutioner, navnlig punkt 18.12.

72 – Jf. dom af 10.2.2009, Irland mod Parlamentet og Rådet (C-301/06, EU:C:2009:68, præmis 65-72).

## *Det første led*

### *Parternes argumenter*

78. Den Tjekkiske Republik har anført, at EU-lovgivers vide skønsbeføjelse ikke er uden grænser. EU-lovgiver rådede ikke over de nødvendige oplysninger under lovgivningsprocessen til at vurdere, om direktiv 2017/853 var forholdsmæssigt. Lovgiver er principielt forpligtet til at foretage en konsekvensanalyse (eller en tilsvarende undersøgelse). I mangel af en sådan vurdering var der ingen analyse af det indgreb i ejendomsretten, som direktiv 2017/853 ville forårsage for de enkeltpersoner, der ejer og besidder skydevåben. De forskellige undersøgelser og rapporter, som Kommissionen nævnte i sit forslag, fremlagde ikke tilstrækkelige data til at vise en forbindelse mellem våben, som er lovligt i civiles besiddelse, og misbruget af sådanne våben til kriminelle handlinger eller terrorisme.

79. Ungarn har gjort gældende, at den interinstitutionelle aftale er retligt bindende for de tre EU-institutioner. I denne forbindelse opfyldte Kommissionen ikke sin forpligtelse til at udarbejde en konsekvensanalyse i forbindelse med sit forslag til direktiv 2017/853. Visse bestemmelser i dette direktiv er endvidere uforholdsmæssige. Disse omfatter artikel 1, nr. 3), som ændrer artikel 4, stk. 4, i direktiv 91/477 ved at indføre krav om registrering af alle de oplysninger om skydevåben, som er nødvendige for at kunne spore og identificere disse produkter. På grundlag af denne ændring kan de kompetente myndigheder opbevare fortegnelser over skydevåben og væsentlige dele heraf, herunder relevante personoplysninger, i 30 år. Disse fortegnelser kan være tilgængelige i en periode på ti år eller i en periode på 30 år i forbindelse med forebyggelse, afsløring eller retsforfølgelse af straffelovsovertrædelser eller fuldbyrdelsen af strafferetlige sanktioner, efter destruktions af skydevåben og væsentlige dele heraf. Den tidligere artikel 4, stk. 4, i direktiv 91/477 indeholdt ikke en sådan bestemmelse: Den gav blot de kompetente myndigheder mulighed for at registrere og opbevare oplysninger i et dataregistreringssystem i 20 år.

80. Polen har tilføjet, at den interinstitutionelle aftale har både bindende og ikke-bindende bestemmelser. En konsekvensanalyse bør generelt foretages med forbehold af undtagelsen i aftalen, som finder anvendelse i særligt hastende tilfælde.

81. Parlamentet, Rådet og Kommissionen har alle gjort gældende, at den interinstitutionelle aftale ikke pålægger en retlig forpligtelse til at foretage en konsekvensanalyse i løbet af Unionens lovgivningsproces. Formålet med direktiv 2017/853 er at skabe en passende ny ligevægt mellem den frie bevægelighed for visse skydevåben og opretholdelsen af den offentlige sikkerhed. Det kriterium, som Domstolen bør anvende ved fastsættelsen af, om direktiv 2017/853 er foreneligt med proportionalitetsprincippet, er, om de begrænsninger, som det indfører, er åbenbart uhensigtsmæssige i forhold til det tilstræbte mål.

### *Formaliteten*

82. Jeg er enig med Parlamentet og Rådet i, at Ungarns argument om, at direktiv 2017/853 er uforholdsmæssigt, for så vidt som artikel 1, nr. 3), ændrer artikel 4 i direktiv 91/477, ikke kan antages til realitetsbehandling. Artikel 129, stk. 1, i Domstolens procesreglement fastsætter, at intervention kun kan ske med henblik på helt eller delvist at støtte påstandene. Artikel 129, stk. 3, tilføjer, at intervenienten indtræder i sagen, som den foreligger på tidspunktet for interventionen.

83. I den foreliggende sag har Den Tjekkiske Republik *ikke* medtaget artikel 1, nr. 3), i direktiv 2017/853 blandt påstandene<sup>73</sup>. Jeg konkluderer derfor, at det af Ungarn anførte vedrørende artikel 1, nr. 3), i direktiv 2017/853 og proportionalitetsprincippet ikke kan antages til realitetsbehandling, og jeg vil ikke behandle det nærmere.

### *Realiteten*

84. Det fremgår af fast retspraksis, at proportionalitetsprincippet (et af EU-rettens almindelige grundsætninger) indeholder et krav om, at de foranstaltninger, som iværksættes med EU-lovgivning, skal være egnede til at nå det tilsigtede mål og ikke må gå ud over, hvad der er nødvendigt for at nå det. Domstolen har ved udøvelsen af den beføjelse til domstolskontrol, som er tillagt den i henhold til traktaterne, anerkendt, at der tilkommer EU-lovgiver et vidt skøn på områder, hvor de foranstaltninger, der skal træffes, indebærer en kompleks vurdering af valg af både politisk, økonomisk og social karakter<sup>74</sup>. Det drejer sig således ikke om at få oplyst, om en foranstaltning på dette område var den eneste eller bedst mulige, idet det kun er såfremt foranstaltningen er åbenbart uhensigtsmæssig i forhold til det mål, som de pågældende institutioner forfølger, at en sådan foranstaltning vil kunne kendes ulovlig<sup>75</sup>.

85. Selv om der tilkommer EU-lovgiver et vidt skøn, er denne dog forpligtet til at basere sin beslutning på kriterier, som er objektive. Inden for rammerne af undersøgelsen af de med de forskellige mulige foranstaltninger forbundne begrænsninger skal EU-lovgiver desuden undersøge, om de tilstræbte formål med den valgte foranstaltning kan være af så stor betydning, at de kan begrunde, at foranstaltningerne har negative personlige, sociale eller økonomiske følger for visse enkeltpersoner<sup>76</sup>.

86. Det følger af de synspunkter, som jeg har givet udtryk for i forbindelse med det første anbringende, at jeg er af den opfattelse, at direktiv 2017/853 forfølger lovlige formål<sup>77</sup>. Det virkelige spørgsmål i forbindelse med proportionalitetsprincippet er således, om de vedtagne foranstaltninger er hensigtsmæssige og nødvendige med henblik på at sikre det indre markeds funktion og samtidig nå et erklæret mål af almen interesse (i den foreliggende sag bekæmpelsen af terrorisme med henblik på at opretholde fred og sikkerhed).

87. Skydevåben er efter deres karakter farlige. EU-lovgiver besluttede derfor at regulere hele et våbens livscyklus, fra produktion til handel, ejerskab og besiddelse, inaktivering og destruktion<sup>78</sup>.

88. Den Tjekkiske Republik har med rette anført, at selv om domstolskontrollen i den foreliggende sag har et begrænset omfang, skal EU-institutionerne være i stand til at godtgøre, at direktiv 2017/853 blev vedtaget ved en egentlig udøvelse af deres skønsmagt. Dette kræver på sin side, at de skulle have taget alle relevante forhold og omstændigheder vedrørende den situation, som den nye retsakt havde til formål at regulere, i betragtning. Det følger heraf, at disse institutioner som minimum skal være i stand til at fremlægge og på klar og utvetydig måde redegøre for de tilgrundliggende faktiske forhold, der skulle tages i betragtning som grundlag for direktiv 2017/853.

73 – Jf. punkt 26 ovenfor.

74 – Dom af 8.6.2010, Vodafone m.fl. (C-58/08, EU:C:2010:321, præmis 51 og 52 og den deri nævnte retspraksis).

75 – Dom af 21.6.2018, Polen mod Parlamentet og Rådet (C-5/16, EU:C:2018:483, præmis 150).

76 – Dom af 8.6.2010, Vodafone m.fl. (C-58/08, EU:C:2010:321, præmis 53 og den deri nævnte retspraksis).

77 – Jf. punkt 75 og 76 ovenfor.

78 – COM(2015) 750, s. 2.

89. I forbindelse med Domstolens prøvelse er det efter min opfattelse ikke nødvendigt, at den foretager sin egen vurdering af, om visse skydevåben, hvor direktiv 2017/853 øger kontrollen, faktisk blev anvendt i terrorangrebene i 2015, eller om sådanne våben er præcist så farlige, som de tre institutioner har gjort gældende. Kriteriet for vurderingen er derimod de erklærede formål med direktiv 2017/853, den retsakt, hvis gyldighed er anfægtet (snarere end direktiv 91/477).

90. Noget nyt i forbindelse med den foreliggende sag er, at EU-lovgiver ved vedtagelsen af direktiv 2017/853 undlod at foretage en konsekvensanalyse. Normalt ville EU-institutionerne være i stand til at basere sig på en sådan analyse for at påvise, at de vedtagne foranstaltninger er både egnede og nødvendige. Pr. definition kan de ikke gøre dette i denne forbindelse.

91. Følger det automatisk, at de foranstaltninger, der er indført ved direktiv 2017/853, bør annulleres, fordi de tre institutioner ikke foretog en konsekvensanalyse i henhold til den interinstitutionelle aftale?

92. Det mener jeg ikke.

93. Den interinstitutionelle aftale blev vedtaget med hjemmel i artikel 295 TEUF, som fastsætter, at de tre institutioner skal holde indbyrdes samråd og i fællesskab aftale formerne for deres samarbejde. Med henblik herpå kan de indgå interinstitutionelle aftaler, der kan antage bindende karakter<sup>79</sup>. Om den i den foreliggende sag omhandlede interinstitutionelle aftale er bindende, skal afgøres på grundlag af denne aftales ordlyd og den sammenhæng, hvori aftalen indgår. Domstolen har faktisk fastslået, at samarbejdsaftaler mellem Rådet og Kommissionen tidligere har givet anledning til bindende forpligtelser<sup>80</sup>. Det er min opfattelse, at de tre institutioner faktisk tilsigtede at forpligte sig over for hinanden i forbindelse med den interinstitutionelle aftale om bedre lovgivning<sup>81</sup>. Det følger efter min opfattelse imidlertid ikke nødvendigvis heraf, at den interinstitutionelle aftale indfører en bindende forpligtelse til at foretage en konsekvensanalyse i hvert eneste tilfælde.

94. Reglerne vedrørende konsekvensanalyser er anført i del III i den interinstitutionelle aftale (»Værktøjer til bedre lovgivning«). Punkt 12, andet afsnit, fastsætter følgende: »Konsekvensanalyser er et værktøj, der skal hjælpe de tre institutioner med at nå frem til velfunderede beslutninger, og ikke en erstatning for politiske beslutninger i den demokratiske beslutningsproces. Konsekvensanalyser må ikke medføre unødige forsinkelser i lovgivningsprocessen eller forringe medlovgivernes mulighed for at foreslå ændringer.« Punkt 13 fastsætter følgende: »Kommissionen vil foretage konsekvensanalyser af sine lovgivnings- og ikke-lovgivningsinitiativer, delegerede retsakter og gennemførelsesforanstaltninger, som forventes at få betydelige økonomiske, miljømæssige eller sociale indvirkninger. Initiativerne i Kommissionens arbejdsprogram eller i den fælles erklæring vil som hovedregel blive ledsaget af en konsekvensanalyse.« (Det synes modsætningsvis at følge heraf, at lovgivningsinitiativer, som *ikke* »forventes at få betydelige økonomiske, miljømæssige eller sociale indvirkninger«, ikke behøver at blive ledsaget af en konsekvensanalyse – det kan selvfølgelig diskuteres, hvor grænsen mellem de to kategorier præcist ville ligge.)

79 – Jf. f.eks. den interinstitutionelle aftale af 2.12.2013 mellem Europa-Parlamentet, Rådet og Kommissionen om budgetdisciplin, om samarbejde på budgetområdet og om forsvarlig økonomisk forvaltning (EUT 2013, C 373, s. 1).

80 – Jf. analogt dom af 19.3.1996, Kommissionen mod Rådet (C-25/94, EU:C:1996:114, præmis 49). Jf. med hensyn til de sager, hvor aftaler om interinstitutionelt samarbejde i givet fald ikke er bindende, mit forslag til afgørelse VG Wort (C-457/11 – C-460/11, EU:C:2013:34, punkt 32) vedrørende den interinstitutionelle overenskomst om fælles retningslinjer for EF-lovgivningens affattelse (af 22.12.1998, EFT 1999, C 73, s. 1).

81 – Jf. første og anden betragtning og punkt 1 og 2, anført i punkt 25 ovenfor.

95. Det hedder i punkt 14, at »Europa-Parlamentet og Rådet [...] ved behandling af Kommissionens lovgivningsforslag [vil] tage fuldt hensyn til Kommissionens konsekvensanalyser. Med henblik herpå skal konsekvensanalyser forelægges på en sådan måde, at det bliver lettere for Europa-Parlamentet og Rådet at vurdere de valg, som Kommissionen har truffet«. Parlamentet og Rådet kan, når de mener, at det er hensigtsmæssigt og nødvendigt, foretage konsekvensanalyser, hvis de foretager væsentlige ændringer af et forslag fra Kommissionen (punkt 15)<sup>82</sup>.

96. Bestemmelserne i den interinstitutionelle aftale vedrørende konsekvensanalyser er således ikke affattet i bindende vendinger. Ordet »skal« – som ville skabe en forpligtelse til at foretage en konsekvensanalyse i hvert eneste tilfælde – anvendes ikke. Det er selvfølgelig helt korrekt, at konsekvensanalyser er et vigtigt og nyttigt værktøj i processen med »bedre lovgivning«. De letter processen med tilstrækkeligt begrundet og gennemsigtig lovgivning. Når dette er sagt, foreskriver den interinstitutionelle aftale dem *ikke* som en forudsætning for at foreslå eller vedtage lovgivning under *alle* omstændigheder.

97. Det kan derfor ikke forholde sig således, at EU-lovgiver ikke kan handle, når der ikke foreligger en konsekvensanalyse. En sådan absolut fortolkning af den interinstitutionelle aftale ville være en uberettiget hindring for den skønsbeføjelse, der er tillagt lovgiver i henhold til traktaterne. Det ville gøre det umuligt at vedtage lovgivning, selv hvis omstændighederne klart viser et behov for at handle hurtigt<sup>83</sup>. For god ordens skyld tilføjer jeg, at Domstolen allerede har fastslået, at en konsekvensanalyse ikke er bindende for hverken Parlamentet eller Rådet<sup>84</sup>.

98. Det følger heraf, at jeg ikke anser en manglende konsekvensanalyse for automatisk at medføre, at EU-lovgivning, der vedtages efterfølgende, er ugyldig.

99. I henhold til den interinstitutionelle aftale er de tre institutioner derimod enige om, at det er et forventet (eller normalt) skridt i processen at foretage en konsekvensanalyse, når EU-lovgivning foreslås og/eller vedtages. Hvis dette skridt udelades, rejser der sig to spørgsmål vedrørende de proceduremæssige og materielle konsekvenser, da en manglende konsekvensanalyse gør EU-institutionernes opgave betydeligt vanskeligere i tilfælde af anfægtelse. For det første skal de påvise, at der var god grund til ikke at følge de normale regler og foretage en konsekvensanalyse. For det andet skal de basere sig på andet materiale som dokumentation i forbindelse med Domstolens retslige prøvelse<sup>85</sup>.

100. Med hensyn til den første betingelse giver den interinstitutionelle aftales punkt 12, andet afsnit, institutionerne mulighed for at undlade at foretage en konsekvensanalyse i særligt hastende tilfælde. Kommissionen anførte i begrundelsen til forslaget til direktiv 2017/853 udtrykkeligt følgende: »På grund af forslagets hastende karakter i lyset af de seneste begivenheder forelægges det uden en konsekvensanalyse«<sup>86</sup>. På grundlag af det materiale, der er fremlagt for Domstolen, ser jeg ingen grund til at betvivle denne tilkendegivelse. Jeg mener derfor, at den første betingelse er opfyldt.

82 – Ordlyden af den interinstitutionelle aftale fra 2016 erstattede den tidligere aftale fra 2003 og den interinstitutionelle aftale om konsekvensanalyse fra 2005. Sidstnævntes ordlyd var heller ikke affattet i bindende vendinger.

83 – Jf. analogt generaladvokat Kokotts forslag til afgørelse Pillbox 38 (C-477/14, EU:C:2015:854, punkt 72).

84 – Dom af 21.6.2018, Polen mod Parlamentet og Rådet (C-5/16, EU:C:2018:483, præmis 159).

85 – Foreligger der ikke en konsekvensanalyse, er institutionerne klart ude af stand til at henvise til et sådant dokument, der kan give Domstolen grundlag for evaluering af en anfægtet retsakt, jf. den interinstitutionelle aftales punkt 18.

86 – COM(2015) 750, s. 7. Betydningen af konsekvensanalysen er specifikt nævnt i Europa-Parlamentets betænkning om Kommissionens forslag: Ordføreren har her beklaget, at der ikke er fremlagt en konsekvensanalyse, og (kan jeg tilføje – med fuld rimelighed) anført, at det havde gjort Parlamentets opgave lettere, hvis en sådan analyse havde foreligget.

101. Med hensyn til den anden betingelse har de tre institutioner anført forskellige rapporter og undersøgelser, som angiveligt viser, at direktiv 2017/853 både er egnet og nødvendigt<sup>87</sup>. Artikel 17 i direktiv 91/477 havde allerede forpligtet Kommissionen til at aflægge rapport om anvendelsen af dette direktiv med regelmæssige mellemrum<sup>88</sup>. Visse rapporter, som institutionerne har anført, blev udarbejdet i henhold til disse forpligtelser. Da direktiv 2017/853 er en ændringsretsakt, indgår det i initiativet om »bedre lovgivning« kaldet »REFIT« (Kommissionens program for målrettet og effektiv regulering, som undersøger den bedste måde at ændre EU-lovgivning på). En række rapporter om gennemførelsen af direktiv 91/477 blev således udarbejdet inden vedtagelsen af direktiv 2017/853<sup>89</sup>.

102. I betragtningerne til direktiv 2017/853 henvises til det generelle mål om at skabe ligevægt mellem den frie bevægelighed og nødvendigheden af at regulere denne frihed ved hjælp af visse sikkerhedsgarantier, som er egnede til, hvad der er farlige og holdbare produkter, som kan misbruges til kriminelle handlinger<sup>90</sup>. På baggrund af disse mål er det min opfattelse, at for så vidt som direktiv 2017/853 øger kontrollen med markedsføring af skydevåben, erhvervelse og besiddelse af skydevåben, regler for mærkning og sporbarhed, bestemmelser om klassificering af skydevåben, bestemmelser om deaktivering af skydevåben og overførsel af sådanne produkter mellem medlemsstaterne, er de vedtagne foranstaltninger egnede og går ikke ud over, hvad der er nødvendigt. Lovgiver har ikke pålagt et direkte forbud mod nogen kategori af skydevåben. Selv det generelle forbud mod skydevåben i kategori A (de våben, som lovgiver anser for at være de farligste) er omfattet af undtagelser. Endvidere fremgår det af forarbejderne, at Kommissionen ved udarbejdelsen af sit forslag tog hensyn til formålene vedrørende det indre marked og sikkerhedskravene ved udformningen af de omhandlede foranstaltninger<sup>91</sup>.

103. Jeg er derfor uenig i den opfattelse, at EU-lovgiver ikke vurderede, om direktiv 2017/853 var forholdsmæssigt, under lovgivningsprocessen. Denne konklusion ændres ikke af den opfattelse, at direktiv 2017/853 udgør et uberettiget indgreb i ejendomsretten for de enkeltpersoner, der ejer skydevåben.

104. For det første udskiller direktiv 2017/853 ikke alle civile skydevåben, der besiddes lovligt. Det øger blot kontrollen med sådanne våben. Direktiv 2017/853 tilsigter således ikke at fratage enkeltpersoner deres ejendomsret (i den foreliggende sag til skydevåben). Det bemærkes en passant, at en grundlæggende ret til at besidde våben ikke er indeholdt i EU-retten som sådan, og det udgør heller ikke en del af »medlemsstaternes fælles forfatningsmæssige traditioner«. For det andet er ejendomsretten i chartrets artikel 17 en kvalificeret ret<sup>92</sup>. Ud over at beskytte ejendomsretten fastsætter denne artikel endvidere, at enkeltpersoner kan berøves deres ejendom i samfundets interesse og i de tilfælde og på de betingelser, der er fastsat ved lov. For så vidt som direktiv 2017/853 fastsætter, at skydevåben, der besiddes i strid med visse af dets bestemmelser, skal beslaglægges, opfylder det efter min opfattelse fuldt ud disse betingelser. Jeg behandler de enkelte bestemmelser, der er anfægtet af Den Tjekkiske Republik, nedenfor<sup>93</sup>.

105. Jeg er derfor af den opfattelse, at det andet anbringendes første led ikke kan tages til følge.

87 – Jf. f.eks. COM(2015) 750, s. 5.

88 – Jf. punkt 16 ovenfor.

89 – Jf. f.eks. COM(2015) 751 og rapporten udarbejdet for Kommissionen af Technopolis, »Evaluation of the Firearms Directive« af 11.12.2014, der er nævnt i fodnote 52 ovenfor.

90 – Jf. første, anden og niende betragtning.

91 – Jf. COM(2015) 751, navnlig punkt 20, 27 og 34.

92 – Dom af 13.6.2017, Florescu m.fl. (C-258/14, EU:C:2017:448, præmis 49-51 og den deri nævnte retspraksis). Ejendomsretten i chartrets artikel 17 svarer til den ret, der er beskyttet ved artikel 1 i protokol nr. 1 til den europæiske menneskerettighedskonvention.

93 – Jf. punkt 106 ff. nedenfor.

### *Det andet led*

106. Den Tjekkiske Republik har subsidiært nedlagt påstand om, at visse bestemmelser i artikel 1, nr. 6), artikel 1, nr. 7), og artikel 1, nr. 19), i direktiv 2017/853 annulleres<sup>94</sup>.

107. Den Tjekkiske Republik har gjort gældende, at artikel 1, nr. 6), er ugyldig, for så vidt som den indsætter artikel 5, stk. 3, og artikel 6, stk. 6, andet afsnit, i direktiv 91/477. Artikel 5, stk. 3, fastsætter bestemmelser for inddragelse af tilladelsen til at erhverve og besidde skydevåben i kategori B, hvis den pågældende er i besiddelse af et magasin, der er egnet til at sættes på halvautomatiske skydevåben med centraltænding eller skydevåben med repetermekanisme, og som kan indeholde over 20 patroner (eller i tilfælde af lange skydevåben, kan indeholde over ti patroner). Denne bestemmelse er omfattet af undtagelserne i artikel 6 og artikel 7, stk. 4a, i direktiv 91/477, som ændret.

108. Formålet med artikel 5, stk. 3, som ændret, er forklaret i 23. betragtning til direktiv 2017/853. Det hedder i denne betragtning, at »visse halvautomatiske skydevåben [kan] være meget farlige, når deres kapacitet med hensyn til antal patroner, de kan indeholde, er høj«. Under førstebehandlingen i Parlamentet blev der tilføjet ny tekst til Kommissionens forslag, hvorefter tilladelsen til at erhverve og besidde skydevåben skulle inddrages, hvis betingelserne i artikel 5 ikke var opfyldt (indehaveren skulle nærmere bestemt være fyldt 18 år og dokumentere, at den pågældende ikke var til fare for sig selv eller offentligheden). Teksten blev ændret med henblik på at fjerne en lakune, som blev identificeret i Kommissionens forslag under forhandlingerne i Rådet<sup>95</sup>. Ordlyden af 23. betragtning blev indført efter forligsproceduren mellem de tre institutioner. Selv om 23. betragtning utvivlsomt henviser til sikkerhedsudfordringer, er disse spørgsmål uvægerligt forbundet med overvejelserne vedrørende det indre markeds funktion<sup>96</sup>, såsom formålet om at præcisere direktiv 91/477 for at sikre, at medlemsstaterne ikke anvender afvigende bestemmelser. I lyset af sådanne faktorer var indførelsen af strengere bestemmelser vedrørende skydevåben i kategori B egnet til at opfylde dette mål.

109. I henhold til artikel 6 i direktiv 91/477, som ændret ved artikel 1, nr. 6), i direktiv 2017/853, kan medlemsstaterne tillade konkurrenceskytter at erhverve og besidde visse halvautomatiske skydevåben. Artikel 6, stk. 6, andet afsnit, fastsætter en særlig undtagelse for medlemsstater, der har et militært system baseret på almindelig værnepligt, og som i løbet af de sidste 50 år har haft en ordning for overførsel af militære skydevåben til tidligere militærfolk. Under disse omstændigheder kan den pågældende medlemsstat meddele sådanne personer – hvis de også er »konkurrenceskytter« – tilladelse til at beholde et skydevåben, der har været anvendt under militærtjenesten. Det er ubestridt, at det eneste land, der opfylder disse kriterier, er Schweiz<sup>97</sup>.

110. Denne bestemmelse blev indføjet under forhandlingerne i Rådet. Den skal sammenholdes med den mere generelle undtagelse fra forbuddet med hensyn til skydevåben i kategori A i artikel 6, stk. 2, i direktiv 91/477 (som ændret), som giver de kompetente myndigheder mulighed for at meddele tilladelser i særlige sammenhænge, »såfremt det ikke er i modstrid med offentlig sikkerhed eller offentlig orden«. Der var opfattelsen, at der skulle fastsættes specifikke bestemmelser for reservister i hæren, da disse lande ville have en eksisterende ordning til at kontrollere, at de personer, der var i besiddelse af skydevåben i kategori A, ikke udgjorde en risiko for den offentlige sikkerhed<sup>98</sup>.

111. EU-lovgiver tog efter min opfattelse således hensyn til relevante faktiske, sociale og kulturelle betragtninger ved afgørelsen af, om der skulle fastsættes specifikke bestemmelser for reservister i hæren, og at denne derfor vedtog egnede foranstaltninger til at sikre en balance mellem målene om at fremme det indre markeds funktion og garantere et højt niveau af offentlig sikkerhed.

94 – Jf. punkt 18-20 og 23 ovenfor.

95 – Jf. interinstitutionel sag 2015/0269 (COD) af 8.6.2016, 9841/16.

96 – Jf. COM(751) 2015, s. 11 og 13.

97 – Jf. punkt 17 og fodnote 23 ovenfor.

98 – Jf. interinstitutionel sag 2015/0269 (COD) af 8.6.2016, 9841/16.

112. Artikel 7 i direktiv 91/477 forbyder erhvervelse af skydevåben i kategori B uden tilladelse fra de kompetente myndigheder i den pågældende medlemsstat. Inden de ændringer, der blev indført ved direktiv 2017/853, omfattede våben i kategori B halvautomatiske våben. Dette direktiv ændrede situationen. Halvautomatiske våben blev omkategoriseret som forbudte skydevåben og er nu omfattet af kategori A (som også omfatter automatiske skydevåben, der er blevet ombygget til halvautomatiske våben).

113. Under forhandlingerne i Rådet tog formandskabet hensyn til, at mange medlemsstater var imod ændringen af kategorien for halvautomatiske skydevåben<sup>99</sup>. Der blev derfor foreslået en revideret tekst den 8. juni 2016, som gav medlemsstaterne mulighed for at forny en tilladelse til et skydevåben, som tidligere blev klassificeret i kategori B og nu blev omklassificeret i kategori A. Denne tekst blev revideret yderligere og indarbejdet i teksten i direktiv 2017/853. Den endelige udformning af artikel 1, nr. 7), i direktiv 2017/853 ændrer således artikel 7 i direktiv 91/477 ved bl.a. at indsætte artikel 7, stk. 4a, som i det væsentlige giver medlemsstaterne mulighed for at bekræfte, forny eller forlænge tilladelser til halvautomatiske skydevåben, der tidligere var i kategori B, og som på lovlig vis blev erhvervet og registreret inden den 13. juni 2017.

114. På denne baggrund er det min opfattelse, at EU-lovgiver tog tilstrækkeligt hensyn til relevante faktiske omstændigheder, for så vidt som denne indførte, hvad der nu er artikel 7, stk. 4a. Ved at vedtage denne foranstaltning *afbødede* lovgiver de alvorlige konsekvenser af at udvide forbuddet mod våben til civilt brug til at omfatte halvautomatiske skydevåben. Foranstaltningen gjorde det muligt for de retmæssige ejere af sådanne våben, som i det væsentlige havde erhvervet dem, inden direktiv 2017/853 trådte i kraft, at beholde dem, under tilsyn fra medlemsstaternes kompetente myndigheder. Efter min opfattelse overholder denne løsning ikke blot proportionalitetsprincippet, men respekterer også det tilknyttede subsidiaritetsprincip.

115. Den Tjekkiske Republik har ligeledes nedlagt påstand om annullation af artikel 1, nr. 19), i direktiv 2017/853, for så vidt som den øger kontrollen med visse skydevåben. De specifikke bestemmelser, der er anfægtet, er følgende: i) Visse halvautomatiske skydevåben er omfattet af kategorien forbudte våben, ii) kategori B omfatter nu korte skydevåben med repetermekanisme, visse halvautomatiske lange og korte skydevåben og ethvert skydevåben i kategori C, der er blevet ombygget til affyring af løse skud, lokalirriterende midler eller andre aktive stoffer eller pyroteknisk ammunition eller til et salutvåben, teater- og filmvåben eller specialeffektvåben, iii) deaktiverede skydevåben skal nu anmeldes (kategori C), og iv) deaktiverede skydevåben er ikke længere udelukket fra definitionen af et skydevåben i forbindelse med direktiv 91/477<sup>100</sup>.

116. Der er udførligt redegjort for betænkeligheder vedrørende halvautomatiske våben i forarbejderne<sup>101</sup>. Formandskabet tilkendegav, at forslaget med hensyn til semiautomatiske våben var kontroversielt. På den ene side kunne sådanne våben være meget farlige, når deres kapacitet (antal patroner) er høj, og de nemt kan ombygges til fuldautomatiske våben. På den anden side fandt mange medlemsstater, at sådanne våben burde forblive i kategori B. Formandskabet opfordrede i denne forbindelse derfor medlemsstaterne til at fremlægge dokumentation, hvilken der blev taget i betragtning under lovgivningsproceduren<sup>102</sup>. Med hensyn til ændringerne af anvendelsesområdet for kategori B havde lovgiver adgang til en række rapporter om klassificeringen af skydevåben i henhold til direktiv 91/477 og risiciene for det indre markeds rette funktion.

99 – Jf. interinstitutionel sag 2015/0269 (COD) af 8.6.2016, 9841/16.

100 – Jf. punkt 24 ovenfor.

101 – Jf. COM(2015) 751, s. 13.

102 – Jf. interinstitutionel sag 2015/0269 (COD) af 8.6.2016, 9841/16, jf. endvidere COM(2012) 415, rapport fra Kommissionen til Europa-Parlamentet og Rådet, »Mulige fordele og ulemper ved at reducere kategorierne af skydevåben til to (forbudte eller tilladte) med henblik på at få det indre marked for de pågældende produkter til at fungere bedre ved hjælp af mulige forenklinger«, af 26.7.2012 (herefter »COM(2012) 415«).



117. Indsættelsen af deaktiverede skydevåben i punkt 6 i kategori C og ændringen af definitionen af et skydevåben til at omfatte sådanne våben er to sider af samme sag, og jeg vil behandle dem samlet. Reaktiveringen af deaktiverede skydevåben blev fremhævet som en problemstilling af Kommissionen<sup>103</sup>. Der rejser sig et særligt problem med hensyn til det indre markeds rette funktion, for så vidt som stater, der har tiltrådt FN's protokol om bekæmpelse af ulovlig fremstilling af og handel med skydevåben (som omfatter de 28 EU-medlemsstater), kan klassificere et deaktiveret skydevåben som et skydevåben i henhold til national lovgivning og træffe de nødvendige foranstaltninger på grundlag heraf. Som følge heraf kunne de forskellige medlemsstater nemt indføre fravigende bestemmelser og således bringe formålene med det indre marked i fare<sup>104</sup>. Endvidere blev der påvist visse specifikke sikkerhedsrisici: ombygning af alarmvåben til fuldt aktive våben, ombygning af halvautomatiske våben til automatiske våben, reaktivering af inaktiverede skydevåben, sletning af mærkning og ulovlig brug af gamle våben. Alle disse aktiviteter er årsag til sikkerhedsproblemer i medlemsstaterne.

118. Jeg finder det åbenbart, at EU-lovgiver faktisk tog hensyn til de relevante tekniske faktorer og omstændigheder i forbindelse med udformningen af ændringsbestemmelserne i direktiv 2017/853, og at ingen af disse bestemmelser er behæftet med et åbenbart urigtigt skøn.

119. Det følger efter min opfattelse heraf, at det andet anbringendes andet led er irrelevant som helhed, og at det andet anbringende derfor er ugrundet.

### **Det tredje anbringende: retssikkerhed**

120. Den Tjekkiske Republik har anført, at EU-lovgiver ved at vedtage visse bestemmelser i direktiv 2017/853 har tilsidesat retssikkerhedsprincippet. I denne forbindelse har Den Tjekkiske Republik præciseret følgende: artikel 1, nr. 6) (der indsætter artikel 5, stk. 3), artikel 1, nr. 7), litra b) (der indsætter artikel 7, stk. 4a) og artikel 1, nr. 19) [der tilføjer punkt 7) og 8) til kategori A i bilag I, afsnit II]<sup>105</sup>. Den Tjekkiske Republik har anført, at de materielle virkninger af de omtvistede bestemmelser er, at hvis Domstolen beslutter at annullere dem, følger det nødvendigvis heraf, at direktiv 2017/853 bør annulleres i sin helhed.

121. Til støtte for denne påstand har Den Tjekkiske Republik for det første gjort gældende, at de omtvistede bestemmelser er aldeles uklare ud fra et retssikkerhedssynspunkt. De gør det derfor ikke muligt for de pågældende personer utvetydigt at sondre mellem deres rettigheder og forpligtelser. For det andet har Den Tjekkiske Republik gjort gældende, at artikel 7, stk. 4a, i direktiv 91/477, som indsat ved direktiv 2017/853 (»overgangsbestemmelsen«), reelt tvinger medlemsstaterne til at vedtage national lovgivning, som har tilbagevirkende kraft. Denne er derfor også uforenelig med princippet om beskyttelse af den berettigede forventning.

122. Parlamentet og Rådet er uenige i Den Tjekkiske Republiks fortolkning af de omtvistede bestemmelser og har anført, at det tredje anbringende bør forkastes.

123. Jeg er af samme opfattelse.

124. Retssikkerhedsprincippet kræver, at retsreglerne er klare, præcise og forudsigelige i deres retsvirkninger, således at de berørte kan orientere sig i situationer og retsforhold, der henhører under EU-retten<sup>106</sup>.

103 – Jf. COM(2015) 751, punkt 22, jf. endvidere ordførerens bemærkninger i Europa-Parlamentets betænkning A8-0251/2016 af 2.8.2016, s. 65.

104 – Jf. COM(2015) 751, punkt 28 og 30.

105 – Jeg vil benævne disse artikler i direktiv 2017/853 »de omtvistede bestemmelser«, jf. punkt 19, 20 og 24.

106 – Dom af 5.5.2015, Spanien mod Rådet (C-147/13, EU:C:2015:299, præmis 79).

125. Artikel 5, stk. 3, i direktiv 91/477 skal sammenholdes med 23. betragtning til direktiv 2017/853. Det hedder i det væsentlige i denne betragtning, at visse halvautomatiske skydevåben kan være meget farlige, hvis deres kapacitet med hensyn til patroner er meget høj<sup>107</sup>. EU-lovgiver ønskede at sikre, at skydevåben, der ikke er forbudt, ikke ombygges til betydeligt farligere våben. Formålet med artikel 5, stk. 3, i direktiv 91/477, som ændret, er således at lukke et potentielt smuthul ved at fastsætte, at tilladelsen til sådanne skydevåben skal inddrages, hvis den person, der har fået tilladelse til at erhverve eller besidde disse våben, er i stand til at øge affyringskapaciteten som fastsat i denne bestemmelse<sup>108</sup>. De samme betænkeligheder gør sig gældende for halvautomatiske skydevåben med centraltænding og halvautomatiske lange skydevåben, der er opført i henholdsvis punkt 7) og punkt 8) i afsnit II i bilag I til direktiv 2017/853.

126. Jeg anser ordlyden af disse tekster for samlet set at være tilstrækkeligt klar og præcis til at opfylde de krav, der følger af retssikkerhedsprincippet.

127. Den Tjekkiske Republik har dernæst nærmere bestemt gjort gældende, at den nye artikel 7, stk. 4a, i direktiv 91/477, som indsat ved artikel 1, nr. 7), i direktiv 2017/853, er uforenelig med princippet om beskyttelse af den berettigede forventning. Dens tilbagevirkende kraft gør indgreb i de personers rettigheder, som lovligt har erhvervet og besidder halvautomatiske skydevåben til civil brug i henhold til direktiv 91/477, inden dette blev ændret ved direktiv 2017/853. Disse våben er nu forbudt.

128. Det er fast retspraksis, at princippet om beskyttelse af den berettigede forventning er et af Unionens grundprincipper, og at det er en naturlig følge af retssikkerhedsprincippet<sup>109</sup>. Retten til at påberåbe sig dette princip gælder for enhver retsundergivet med begrundede forventninger, som en EU-institution har givet anledning til. Præcise, ubetingede og samstemmende oplysninger, der hidrører fra autoriserede og pålidelige kilder, er forsikringer, der kan give sådanne forhåbninger, uanset den form, hvorunder de meddeles. Ingen kan derimod påberåbe sig en tilsidesættelse af dette princip, såfremt administrationen ikke har afgivet præcise løfter<sup>110</sup>.

129. Jeg finder ikke, at der foreligger dokumentation for sådanne løfter i den foreliggende sag.

130. For det første er der ikke fremlagt dokumentation for, at EU-institutionerne afgav *nogen* løfter vedrørende klassificeringen af våben, som kunne have tydet på, at halvautomatiske skydevåben ikke ville blive omkategoriseret som forbudte våben. Forarbejderne til direktiv 2017/853 peger derimod på den modsatte konklusion. Kategoriseringen af skydevåben er et spørgsmål, der blev behandlet i nogen tid og meget udførligt inden indførelsen af direktiv 2017/853<sup>111</sup>.

131. For det andet skal artikel 7, stk. 4a, sammenholdes med artikel 6 i direktiv 91/477, som ændret. Sidstnævnte bestemmelse indfører en række undtagelser fra forbuddet mod skydevåben i kategori A<sup>112</sup>. Artikel 7, stk. 4a, fastsætter en yderligere mulig undtagelse. Den giver medlemsstaterne mulighed for at bekræfte, forny eller forlænge tilladelser til halvautomatiske våben, som tidligere var i kategori B (inden ændringen). Artikel 7, stk. 4a, *mindsker* derfor de virkninger af forbuddet, der følger af ændringen i kategori, ved at tillade de pågældende personer – under passende tilsyn – at beholde disse våben. Dette er efter min opfattelse netop det modsatte af at indføre tilbagevirkende kraft, som er retsstridig. Jeg vil tilføje, at artikel 7, stk. 4a, under alle omstændigheder er en skønsmæssig

107 – Jf. punkt 17 ovenfor.

108 – Artikel 5, stk. 3, finder anvendelse, medmindre den pågældende person er meddelt en tilladelse i henhold til artikel 6 eller en tilladelse, som er bekræftet, fornyet eller forlænget efter artikel 7, stk. 4a, i direktiv 91/477, som ændret ved direktiv 2017/853.

109 – Dom af 14.3.2013, Agrargenossenschaft Neuzelle (C-545/11, EU:C:2013:169, præmis 23 og den deri nævnte retspraksis).

110 – Dom af 14.3.2013, Agrargenossenschaft Neuzelle (C-545/11, EU:C:2013:169, præmis 24 og 25 og den deri nævnte retspraksis).

111 – Jf. COM(2012) 415.

112 – Jf. punkt 20 ovenfor, navnlig med hensyn til undtagelserne i artikel 6, stk. 2-6.

bestemmelse. Hvis en medlemsstat således er af den opfattelse, at en gennemførelse af artikel 7, stk. 4a, kunne skabe særlige udfordringer på grund af eksisterende nationale bestemmelser, er den ikke forpligtet til at lade personer, der er i besiddelse af, hvad der er blevet forbudte våben, blive omfattet af denne undtagelse.

132. For det tredje følger det af Domstolens faste praksis, at princippet om beskyttelse af den berettigede forventning ikke må udvides så langt, at det generelt forhindrer, at en ny ordning finder anvendelse på endnu ikke indtrådte virkninger af en situation, der er opstået, mens gamle regler var gældende<sup>113</sup>.

133. Jeg finder derfor, at det tredje anbringende bør forkastes.

#### **Det fjerde anbringende: ligebehandling**

134. Med sit sidste anbringende har Den Tjekkiske Republik gjort gældende, at direktiv 2017/853 er ugyldigt, da det tilsidesætter ligebehandlingsprincippet. Dette argument bygger på, at artikel 6, stk. 6, andet afsnit, i direktiv 91/477 (som ændret) specifikt giver mulighed for en undtagelse fra forbuddet mod brug af skydevåben i kategori A for Schweiz.

135. Parlamentet og Rådet har gjort det modsatte gældende.

136. Jeg er enig med Parlamentet og Rådet.

137. Ifølge det generelle ligebehandlingsprincip, der er et generelt princip i EU-retten, må ensartede situationer ikke behandles forskelligt og forskellige situationer ikke behandles ens, medmindre forskelsbehandlingen er objektivt begrundet<sup>114</sup>.

138. I henhold til artikel 4, stk. 2, TEU skal EU-lovgiver i sine retsakter respektere både medlemsstaternes lighed og deres nationale identitet. Efter min opfattelse er det præcist det, som lovgiver søgte at opnå med »den schweiziske undtagelse«.

139. Artikel 6, stk. 6, første afsnit, som ændret ved direktiv 2017/853, fastsætter i givet fald rammen for en generel undtagelse fra forbuddet med erhvervelse og besiddelse af skydevåben i kategori A, der er klassificeret i punkt 6) eller 7)<sup>115</sup>. Artikel 6, stk. 6, andet afsnit, fastsætter blot en specifik bestemmelse for et land, som i mange år har haft en reservehær baseret på værnepligt. Det er ubestridt, at kun Schweiz opfylder denne betingelse. Formålet med undtagelsen er at tage hensyn til, at en sådan stat er i stand til at spore og monitorere de pågældende personer (og våben) med henblik på at sikre den offentlige sikkerhed.

140. Der er en særlig situation i hver enkelt medlemsstat. Den varierer alt efter kultur og tradition. Jeg er derfor ikke enig i, at situationen i alle medlemsstaterne sammen med de fire Schengenstater (hvoraf Schweiz er den ene) automatisk er fuldt ud sammenlignelig i alle henseender. Jeg mener derfor ikke, at artikel 6, stk. 6, er udtryk for en forskelsbehandling.

141. Jeg konkluderer, at det fjerde anbringende er ugrundet, og jeg foreslår Domstolen at forkaste det.

113 – Dom af 18.4.2002, Duchon (C-290/00, EU:C:2002:234, præmis 21), og af 11.12.2008, Kommissionen mod Freistaat Sachsen (C-334/07 P, EU:C:2008:709, præmis 43 og den deri nævnte retspraksis).

114 – Dom af 16.12.2008, Arcelor Atlantique et Lorraine m.fl. (C-127/07, EU:C:2008:728, præmis 23).

115 – Jf. punkt 24 ovenfor.

### **Forslag til afgørelse**

142. På baggrund af ovenstående betragtninger og i henhold til artikel 138, stk. 1, og artikel 140, stk. 1, i Domstolens procesreglement vedrørende fordeling af sagsomkostninger foreslår jeg Domstolen at træffe følgende afgørelse:

- Europa-Parlamentet og Rådet for Den Europæiske Union frifindes.
- Den Tjekkiske Republik tilpligtes at betale sine egne omkostninger og de omkostninger, der er afholdt af Europa-Parlamentet og Rådet for Den Europæiske Union.
- Den franske, den ungarske og den polske regering samt Europa-Kommissionen bærer hver deres egne omkostninger.