



Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (Store Afdeling)

3. december 2019^{*i}

»Annulationssøgsmål – tilnærmelse af lovgivningerne – direktiv (EU) 2017/853 – erhvervelse og besiddelse af våben – gyldighed – retsgrundlag – artikel 114 TEUF – ændring af et eksisterende direktiv – proportionalitetsprincippet – manglende konsekvensanalyse – krænkelse af ejendomsretten – forholdsmæssigheden af de vedtagne foranstaltninger – foranstaltninger, som skaber hindringer på det indre marked – retssikkerhedsprincippet – princippet om beskyttelse af den berettigede forventning – foranstaltninger, som forpligter medlemsstaterne til at vedtage en lovgivning med tilbagevirkende kraft – princippet om forbud mod forskelsbehandling – undtagelse for Det Schweiziske Forbund – forskelsbehandling, der berører medlemsstater i Den Europæiske Union eller andre medlemsstater i Den Europæiske Frihandelssammenslutning (EFTA) end denne stat«

I sag C-482/17,

angående et annulationssøgsmål i henhold til artikel 263 TEUF, anlagt den 9. august 2017,

Den Tjekkiske Republik ved M. Smolek, O. Serdula og J. Vlácil, som befuldmægtigede,

sagsøger,

støttet af:

Ungarn ved M.Z. Fehér, G. Koós og G. Tornyai, som befuldmægtigede,

Republikken Polen ved B. Majczyna, M. Wiącek og D. Lutostańska, som befuldmægtigede,

intervenienter,

mod

Europa-Parlamentet ved O. Hrstková Šolcová og R. van de Westelaken, som befuldmægtigede,

Rådet for Den Europæiske Union først ved A. Westerhof Löfflerová, E. Moro og M. Chavrier, derefter ved A. Westerhof Löfflerová og M. Chavrier, som befuldmægtigede,

sagsøgte,

støttet af

Den Franske Republik ved A. Daly, E. de Moustier, R. Coesme og D. Colas, som befuldmægtigede,

* Processprog: tjekkisk.

Europa-Kommissionen ved M. Šimerdová, Y.G. Marinova og E. Kružíková, som befuldmægtigede,
intervenienter,
har

DOMSTOLEN (Store Afdeling),

sammensat af præsidenten, K. Lenaerts, vicepræsidenten, A. Arabadjiev (refererende dommer),
afdelingsformændene A. Prechal, M. Vilaras, M. Safjan og I. Jarukaitis samt dommerne T. von
Danwitz, C. Toader, D. Šváby og F. Biltgen,

generaladvokat: E. Sharpston,

justitssekretær: fuldmægtig C. Strömholm,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 5. marts 2019,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 11. april 2019,

afsagt følgende

Dom

- 1 Med sin stævning har Den Tjekkiske Republik nedlagt en principal påstand om annulation af Europa-Parlamentets og Rådets direktiv (EU) 2017/853 af 17. maj 2017 om ændring af Rådets direktiv 91/477/EØF om erhvervelse og besiddelse af våben (EUT 2017, L 137, s. 22, herefter »det anfægtede direktiv«) og en subsidær påstand om delvis annulation af dette direktivs artikel 1, nr. 6), nr. 7) og nr. 19).

Retsforskrifter

Direktiv 91/477/EØF

- 2 Første til femte betragtning til Rådets direktiv 91/477/EØF af 18. juni 1991 om erhvervelse og besiddelse af våben (EFT 1991, L 256, s. 51) lyder således:

»Efter traktatens artikel 8 A skal det indre marked oprettes senest den 31. december 1992; det indre marked indebærer et område uden indre grænser med fri bevægelighed for varer, personer, tjenesteydelser og kapital i henhold til bestemmelserne i traktaten.

Det Europæiske Råd satte sig på mødet i Fontainebleau den 25. og 26. juni 1984 udtrykkeligt som mål at afskaffe alle politi- og toldformaliteter ved Fællesskabets indre grænser.

[F]uldstændig afskaffelse af kontrol og formaliteter ved Fællesskabets indre grænser forudsætter, at visse materielle betingelser er opfyldt; Kommissionen anførte i sin »Hvidbog – Gennemførelse af det indre marked«, at afskaffelsen af kontrol med sikkerhedsrisikoen ved transporterede genstande og med personer bl.a. forudsætter en indbyrdes tilnærmelse af våbenlovgivningerne.

[A]fskaffelsen af kontrol ved passage af Fællesskabets indre grænser med våbenbesiddelse kræver indførelse af effektive regler, som gør det muligt inden for medlemsstaterne at føre kontrol med erhvervelse og besiddelse samt med overførsel til en anden medlemsstat af et skydevåben; derfor skal de systematiske kontroller ved Fællesskabets indre grænser afskaffes.

[S]ådanne regler vil skabe større gensidig tillid mellem medlemsstaterne inden for overvågning af borgernes sikkerhed i den udstrækning, bestemmelserne er forankret i en delvis harmoniseret lovgivning; det bør derfor bestemmes, at privatpersoners erhvervelse og besiddelse af visse kategorier af skydevåben enten forbydes eller gøres afhængig af tilladelse eller anmeldelse.«

- 3 Bilag I, afsnit II, i direktiv 91/477 fastlægger våbenkategorierne i A, B, C og D. Direktivets artikel 6 forbyder principielt erhvervelse og besiddelse af våben, der er opført i kategori A, direktivets artikel 7 foreskriver, at der skal indhentes tilladelse til våben, der er opført i kategori B, og direktivets artikel 8 indfører en forpligtelse til at anmelde skydevåben, der er opført i kategori C. Nævnte direktivs artikel 5 indeholder betingelserne for personer, der ønsker at erhverve eller besidde et skydevåben, og i kapitel 3 i direktiv 91/477 fastsætter artikel 11-14 heri, hvilke formaliteter der skal opfyldes ved forsendelse af våben mellem medlemsstaterne.

Direktiv 2008/51/EF

- 4 Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2008/51/EF af 21. maj 2008 om ændring af Rådets direktiv 91/477/EØF om erhvervelse og besiddelse af våben (EUT 2008, L 179, s. 5) ændrede sidstnævnte direktiv bl.a. henblik på at indarbejde protokollen om bekæmpelse af ulovlig fremstilling af og handel med skydevåben og dele, komponenter samt ammunition hertil, der supplerer De Forenede Nationers konvention om bekæmpelse af grænseoverskridende organiseret kriminalitet, der den 16. januar 2002 blev undertegnet af Kommissionen på Det Europæiske Fællesskabs vegne i overensstemmelse med Rådets afgørelse 2001/748/EF af 16. oktober 2001 (EFT 2001, L 280, s. 5).
- 5 De gennemførte ændringer omfatter fastsættelsen af detaljerede krav vedrørende mærkning og registrering af skydevåben i artikel 4 i direktiv 91/477, som ændret ved direktiv 2008/51, og harmoniseringen af reglerne om skydevåben i dette direktivs bilag I, afsnit III, andet afsnit, som ændret. Der blev ligeledes ved direktiv 2008/51 i artikel 17 i direktiv 91/477 indsat en forpligtelse for Kommissionen til inden den 28. juli 2015 at aflægge rapport til Europa-Parlamentet og Rådet for Den Europæiske Union om situationen som følge af direktivets anvendelse, i givet fald ledsaget af forslag.
- 6 På dette grundlag blev meddelelsen fra Kommissionen til Rådet og Europa-Parlamentet af 21. oktober 2013 om »Skydevåben og den indre sikkerhed i EU: Beskyttelse af borgerne og standsning af ulovlig handel« (COM (2013) 716 final) vedtaget, der beskriver visse problemer i forbindelse med skydevåben i Unionen og bekendtgør gennemførelsen af en række undersøgelser og høringer af de berørte parter, der om nødvendigt skal følges op af fremlæggelsen af et lovgivningsforslag.
- 7 Gennem offentliggørelsen af rapporten fra Kommissionen til Rådet og Europa-Parlamentet af 18. november 2015 med overskriften »Refit-evaluering af direktiv 91/477, som ændret ved direktiv 2008/51« (COM (2015) 751 final) (herefter »Refit-evalueringen«), afsluttede Kommissionen sin undersøgelse af gennemførelsen af direktiv 91/477, og Refit-evalueringen blev ledsaget af et forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv af 18. november 2015 om ændring af direktiv 91/477 (COM (2015) 750 final), som indeholdt en begrundelse og blev til det anfægtede direktiv.

Det anfægtede direktiv

- 8 Følgende fremgår af 1., 2., 6., 9., 15., 20., 21., 23., 27., 33. og 36. betragtning til det anfægtede direktiv:
- »(1) [Direktiv 91/477] 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.
- (2) Der er behov for yderligere forholdsmæssige forbedringer af visse aspekter af [direktiv 91/477] for at imødegå misbrug af skydevåben til kriminelle handlinger og i betragtning af de seneste terrorhandling. I den forbindelse opfordrede Kommissionen i sin meddelelse af 28. april 2015 om »Den europæiske dagsorden om sikkerhed« til, at der foretages en revision af nævnte direktiv og fastlægges en fælles tilgang til deaktivering af skydevåben for at forhindre reaktivering og kriminelles brug af dem.
- [...]
- (6) 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.
- [...]
- (9) I betragtning af skydevåbens og væsentlige deles farlige karakter og holdbarhed er det med henblik på at sikre, at de kompetente myndigheder er i stand til at spore skydevåben og væsentlige dele i forbindelse med administrative og strafferetlige procedurer, og under hensyntagen til nationale procedureregler nødvendigt, at fortegnelser i dataregistreringssystemerne opbevares i en periode på 30 år efter destruktions af de pågældende skydevåben og væsentlige dele. Adgang til disse fortegnelser og alle relevante personoplysninger bør begrænses til kompetente myndigheder og bør kun gives i op til ti år efter destruktions af det pågældende skydevåben eller de pågældende væsentlige dele med henblik på meddelelse eller inddragelse af tilladelser eller med henblik på todsager, herunder eventuel pålæggelse af administrative sanktioner, og i op til 30 år efter destruktions af det pågældende skydevåben eller de pågældende væsentlige dele, hvis sådan adgang er nødvendig af hensyn til håndhævelsen af strafferetten.
- [...]
- (15) 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. Hvis disse regler ikke overholdes, bør medlemsstaterne træffe alle passende foranstaltninger, som kan omfatte beslaglæggelse af sådanne skydevåben.
- [...]
- (20) Risikoen for, at akustiske våben og andre former for gas- og signalvåben og lignende ombygges til rigtige skydevåben er stor. Det er derfor vigtigt at løse problemet med, at sådanne ombyggede skydevåben anvendes i forbindelse med udførelse af strafbare handlinger, navnlig ved at lade dem være omfattet af [direktiv 91/477's] anvendelsesområde. For at undgå risikoen for, at signalvåben og gas- og signalvåben fremstilles på en sådan måde, at de kan ombygges til at udsende et hagl, en kugle eller et projektil ved hjælp af et brændbart drivmiddel, bør Kommissionen endvidere vedtage tekniske specifikationer for at sikre, at de ikke kan ombygges på denne måde.

- (21) 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]. [...]

[...]

- (23) 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 halvautomatiske skydevåben med fast/integreret magasin, der giver mulighed for affyring af et stort antal patroner, og halvautomatiske skydevåben kombineret med et aftageligt magasin med høj kapacitet, være forbudt til civil[t] brug. Den blotte mulighed for at montere magasin med en kapacitet på over ti patroner for lange skydevåben og 20 patroner for korte skydevåben afgør ikke klassificeringen af skydevåbnet i en bestemt kategori.

[...]

- (27) Hvis medlemsstater har national lovgivning vedrørende antikke våben, er sådanne våben ikke omfattet af [direktiv 91/477]. Dog har replikaer af antikke våben ikke den samme historiske betydning eller interesse og kan konstrueres ved brug af moderne teknikker, som kan forbedre deres holdbarhed og præcision. Derfor bør sådanne replikaer være omfattet af anvendelsesområdet for [direktiv 91/477]. [Direktiv 91/477] finder ikke anvendelse på andre genstande som f.eks. hardball-våben, som ikke svarer til definitionen af et skydevåben og derfor er ikke reguleret af nævnte direktiv.

[...]

- (33) Målene for dette direktiv kan ikke i tilstrækkelig grad opfyldes af medlemsstaterne, men kan på grund af handlingens omfang eller virkninger bedre nås på EU-plan; Unionen kan derfor vedtage foranstaltninger i overensstemmelse med nærhedsprincippet, jf. [artikel 5 TEU]. I overensstemmelse med proportionalitetsprincippet, jf. nævnte artikel, går dette direktiv ikke videre, end hvad der er nødvendigt for at nå disse mål.

[...]

- (36) For så vidt angår Schweiz udgør dette direktiv og [direktiv 91/477] en udvikling af de bestemmelser i Schengenreglerne, jf. aftalen mellem Den Europæiske Union, Det Europæiske Fællesskab og Det Schweiziske Forbund om Det Schweiziske Forbunds associering i gennemførelsen, anvendelsen og udviklingen af Schengenreglerne [EUT 2008, L 53, s. 52], der henhører under de områder, der er nævnt i artikel 1 i [Rådets] afgørelse [af 17. maj 1999 om visse gennemførelsesbestemmelser til den aftale, som Rådet for Den Europæiske Union har indgået med Republikken Island og Kongeriget Norge om disse to staters associering i gennemførelsen, anvendelsen og den videre udvikling af Schengen-reglerne (EFT 1999, L 176, s. 31)], sammenholdt med artikel 3 i Rådets afgørelse 2008/146/EF [af 28.1.2008 om indgåelse, på Det Europæiske Fællesskabs vegne, af aftalen mellem Den Europæiske Union, Det Europæiske Fællesskab og Det Schweiziske Forbund om Det Schweiziske Forbunds associering i gennemførelsen, anvendelsen og udviklingen af Schengenreglerne (EUT 2008, L 53, s. 1)].«

9 Artikel 1, nr. 6), i det anfægtede direktiv har følgende ordlyd:

»Artikel 5 og 6 erstattes af følgende:

»Artikel 5

[...]

3. 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.

[...]

Artikel 6

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.

3. Medlemsstaterne kan vælge i enkeltstående særlige tilfælde undtagelsesvis og på behørigt begrundet vis at meddele [samlere] tilladelser til at erhverve og besidde skydevåben, væsentlige dele og ammunition klassificeret i kategori A på strenge sikkerhedsmæssige betingelser, herunder at det for de nationale kompetente myndigheder dokumenteres, at der er truffet foranstaltninger til at afhjælpe eventuelle risici for den offentlige sikkerhed eller den offentlige orden, og at de pågældende skydevåben og væsentlige dele eller den pågældende ammunition opbevares med et sikkerhedsniveau, som står i forhold til de risici, der er forbundet med uautoriseret adgang til sådanne genstande.

Medlemsstaterne sikrer, at samlere, der autoriseres i henhold til dette stykkes første afsnit, kan identificeres i de i artikel 4 omhandlede dataregistreringssystemer. Disse autoriserede samlere har pligt til at føre et register, som de nationale kompetente myndigheder skal have adgang til, over alle våben klassificeret i kategori A i deres besiddelse. Medlemsstaterne indfører et hensigtsmæssigt monitoreringssystem for sådanne autoriserede samlere under hensyntagen til alle relevante faktorer.

4. Medlemsstaterne kan tillade våbenhandlere og -mæglere i deres respektive egenskaber af erhvervsdrivende at erhverve, fremstille, deaktivere, reparere, levere, overføre og besidde skydevåben, væsentlige dele og ammunition klassificeret i kategori A på strenge sikkerhedsmæssige betingelser.

5. Medlemsstaterne kan tillade museer at erhverve og besidde skydevåben, væsentlige dele og ammunition klassificeret i kategori A på strenge sikkerhedsmæssige betingelser.

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:

- a) en tilfredsstillende vurdering af relevante oplysninger, der fremkommer som følge af anvendelsen af artikel 5, stk. 2
- b) bevis for, at den pågældende konkurrenceskytte aktivt træner til eller deltager i skydekurrencer, der er anerkendt af en officielt anerkendt sportsskytteorganisation i den pågældende medlemsstat eller af en internationalt og officielt anerkendt sportsskytteforening, og
- c) en attest fra en officielt anerkendt sportsskytteorganisation, som bekræfter at
 - i) konkurrenceskytten er medlem af en skytteforening og regelmæssigt har praktiseret konkurrenceskydning i denne forening i de seneste 12 måneder og
 - ii) det pågældende skydevåben opfylder de nødvendige specifikationer for en skydedisciplin, der er anerkendt af en internationalt og officielt anerkendt sportsskytteforening.

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.

7. Tilladelser meddelt efter denne artikel tages op til regelmæssig revision med højst fem års mellemrum.««

10 Nævnte direktivs artikel 1, nr. 7), fastsætter:

»Artikel 7 ændres således:

[...]

b) Følgende stykke indsættes:

»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 [det anfægtede direktiv].««

11 Artikel 1, nr. 13), i det anfægtede direktiv bestemmer:

»I artikel 12, stk. 2, foretages følgende ændringer:

[...]

b) Tredje afsnit affattes således:

»Denne undtagelse gælder dog ikke ved rejser til en medlemsstat, som i henhold til artikel 8, stk. 3, enten forbyder erhvervelse og besiddelse af det pågældende våben eller kræver tilladelse hertil. I dette tilfælde anføres der en udtrykkelig påtegning herom på det europæiske skydevåbenpas. Medlemsstaterne kan også nægte at anvende denne undtagelse i tilfælde af skydevåben klassificeret i kategori A, for hvilke der er meddelt en tilladelse i henhold til artikel 6, stk. 6, eller for hvilke tilladelsen er blevet bekræftet, fornyet eller forlænget i henhold til artikel 7, stk. 4a.««

12 Artikel 1, nr. 19), i det anfægtede direktiv indfører ændringer i bilag I, afsnit II, til direktiv 91/477 som følger:

»[...]

ii) i kategori A tilføjes følgende punkter:

- »6. Fuldautomatiske skydevåben, som er blevet ombygget til halvautomatiske skydevåben, jf. dog artikel 7, stk. 4a.
- 7. Følgende halvautomatiske skydevåben med centraltænding:
 - a) korte skydevåben, der giver mulighed for affyring af over 21 patroner uden genladning, hvis:
 - i) et magasin med en kapacitet på over 20 patroner indgår i skydevåbnet, eller
 - ii) et aftageligt magasin med en kapacitet på over 20 patroner indsættes i det
 - b) lange skydevåben, der giver mulighed for affyring af over 11 patroner uden genladning, hvis:
 - i) et magasin med en kapacitet på over ti patroner indgår i skydevåbnet, eller
 - ii) et aftageligt magasin med en kapacitet på over ti patroner indsættes i det.
- 8. 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.
- 9. Ethvert skydevåben i denne kategori, 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.«

[...]

iv) kategori C affattes således:

»Kategori C – Skydevåben og våben, der skal anmeldes

[...]

3. Halvautomatiske lange skydevåben, bortset fra dem, der er opført i kategori A eller B.

[...]

- 5. Ethvert skydevåben i denne kategori, 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.
- 6. Skydevåben klassificeret i kategori A eller B eller nærværende kategori, som er blevet deaktiveret i overensstemmelse med gennemførelsesforordning (EU) 2015/2403.

[...]«

v) kategori D udgår

[...]«

Den interinstitutionelle aftale

- 13 Den interinstitutionelle aftale mellem Europa-Parlamentet, Rådet for Den Europæiske Union og Europa-Kommissionen om bedre lovgivning af 13. april 2016 (EUT 2016, L 123, s. 1, herefter »den interinstitutionelle aftale«) omhandler konsekvensanalyserne i punkt 12-18 og fastsætter følgende i punkt 12-15:

»12. De tre institutioner er enige om, at konsekvensanalyser yder et positivt bidrag til forbedring af EU-lovgivningens kvalitet.

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.

Konsekvensanalyser bør omfatte eksistensen, omfanget og konsekvenserne af et problem og angive, om det er nødvendigt med tiltag fra Unionens side. De bør foreslå alternative løsninger og om muligt angive de potentielle omkostninger og fordele på kort og lang sigt, idet de på en integreret og afbalanceret måde vurderer de økonomiske, miljømæssige og sociale indvirkninger ved anvendelse af både kvalitative og kvantitative analyser. Nærhedsprincippet og proportionalitetsprincippet samt de grundlæggende rettigheder bør respekteres fuldt ud. Konsekvensanalyser bør også så vidt muligt undersøge »omkostningerne ved fravær af Europa« og indvirkningen på konkurrenceevnen og de administrative byrder i forbindelse med de forskellige valgmuligheder, idet der tages særlig hensyn til SMV'er (»tænk småt først«), digitale aspekter og den territoriale indvirkning. Konsekvensanalyser bør baseres på nøjagtige, objektive og fuldstændige oplysninger og bør stå i rimeligt forhold til deres anvendelsesområde og fokus.

13. Kommissionen vil foretage konsekvensanalyser af sine [...] lovgivningsinitiativer [...] 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.

Kommissionen vil i sin egen konsekvensanalyseproces gennemføre en så bred høring som muligt. Kommissionens Udvalg for Forskriftskontrol vil foretage en objektiv kvalitetskontrol af Kommissionens konsekvensanalyser. De endelige resultater af konsekvensanalyserne vil blive gjort tilgængelige for [...]Parlamentet, Rådet og de nationale parlamenter og vil blive offentliggjort sammen med udtalelsen eller udtalelserne fra Udvalget for Forskriftskontrol på tidspunktet for vedtagelsen af Kommissionens initiativ.

14. [...] Parlamentet og Rådet vil ved behandling af Kommissionens lovgivningsforslag tage fuldt hensyn til Kommissionens konsekvensanalyser. Med henblik herpå skal konsekvensanalyser forelægges på en sådan måde, at det bliver lettere for [...]Parlamentet og Rådet at vurdere de valg, som Kommissionen har truffet.
15. [...] Parlamentet og Rådet vil foretage konsekvensanalyser i forbindelse med deres væsentlige ændringer af Kommissionens forslag, når de mener, at dette er hensigtsmæssigt og nødvendigt for lovgivningsprocessen. [...]Parlamentet og Rådet vil som hovedregel tage udgangspunkt i Kommissionens konsekvensanalyse i deres videre arbejde. Det er op til den respektive institution at afgøre, hvad der er definitionen på en »væsentlig« ændring.«

Parternes påstande og retsforhandlingerne ved Domstolen

14 Den Tjekkiske Republik har nedlagt følgende påstande:

- Principalt: det anfægtede direktiv annulleres og Parlamentet og Rådet tilpligtes at betale sagsomkostningerne.
- Subsidiært:
 - Det anfægtede direktivs artikel 1, nr. 6), annulleres, for så vidt som det indsætter artikel 5, stk. 3, og artikel 6, stk. 6, andet afsnit, i direktiv 91/477, som ændret ved det anfægtede direktiv.
 - Det anfægtede direktivs artikel 1, nr. 7), annulleres, for så vidt som det indsætter artikel 7, stk. 4a, i direktiv 91/477, som ændret ved det anfægtede direktiv.
 - Det anfægtede direktivs artikel 1, nr. 19), annulleres, for så vidt som:
 - det indsætter punkt 6-8, i kategori A i afsnit II i bilag I til direktiv 91/477
 - det ændrer kategori B i afsnit II i bilag I til direktiv 91/477
 - det indsætter punkt 6, i kategori C i afsnit II i bilag I til direktiv 91/477
 - det ændrer afsnit III i samme bilag I
 - Parlamentet og Rådet tilpligtes at betale sagsomkostningerne.

15 Parlamentet og – principalt – Rådet har for Domstolen nedlagt påstand om frifindelse og om, at Den Tjekkiske Republik tilpligtes at betale sagsomkostningerne. Subsidiært – såfremt Domstolen finder, at det anfægtede direktiv skal annulleres – har Rådet har nedlagt påstand om, at direktivets virkninger opretholdes i en tilstrækkelig lang periode til, at de nødvendige foranstaltninger kan vedtages.

16 Ungarn og Republikken Polen har ved afgørelse truffet af Domstolens præsident den 5. januar 2018 fået tilladelse til at intervenere til støtte for Den Tjekkiske Republiks påstande.

17 Ved afgørelse truffet af Domstolens præsident den samme dato har Den Franske Republik og Kommissionen fået tilladelse til at intervenere til støtte for Parlamentets og Rådets påstande.

18 Samtidig med anlæggelsen af nærværende søgsmål har Den Tjekkiske Republik indgivet en begæring om foreløbige forholdsregler, hvorved Domstolen anmodes om at udsætte gennemførelsen af det anfægtede direktiv.

19 Ved kendelse af 27. februar 2018, Den Tjekkiske Republik mod Parlamentet og Rådet (C-482/17 R, ikke trykt i Sml., EU:C:2018:119), forkastede Domstolens vicepræsident denne anmodning om foreløbige forholdsregler, idet Den Tjekkiske Republik ikke havde godtgjort, at betingelsen om uopsættelighed var opfyldt, og udsatte afgørelsen om sagsomkostningerne i forbindelse med denne sag.

Om søgsmålet

- 20 Til støtte for sine påstande har Den Tjekkiske Republik gjort fire anbringender gældende vedrørende for det første tilsidesættelse af princippet om kompetencetildeling, for det andet proportionalitetsprincippet, for det tredje retssikkerhedsprincippet og princippet om beskyttelse af den berettigede forventning samt, for det fjerde, princippet om forbud mod forskelsbehandling.

Det første anbringende vedrørende en tilsidesættelse af princippet om kompetencetildeling

Parternes argumentation

- 21 Med det første anbringende har Den Tjekkiske Republik gjort gældende, at selv om direktiv 91/477 havde til formål at harmonisere divergerende nationale bestemmelser vedrørende erhvervelse eller besiddelse af våben med henblik på at fjerne hindringer i det indre marked, er dette ikke tilfældet med det anfægtede direktiv. Det fremgår således af indholdet af og af begrundelsen herfor, at de formål, som forfølges med direktivet, udelukkende består i at sikre et højere niveau af offentlig sikkerhed i forhold til terrortruslen og andre former for kriminalitet. Særligt fremgår det af betragtningerne til det anfægtede direktiv, at direktivet hverken er begrundet i eksisterende hindringer eller risikoen for hindringer for det indre markeds funktion, men at det kun er begrundet i bekæmpelse af misbrug af skydevåben til kriminelle eller terrorrelaterede handlinger.
- 22 Under disse omstændigheder er det Den Tjekkiske Republiks opfattelse, at artikel 114 TEUF ikke kan udgøre et korrekt retsgrundlag for vedtagelsen af det anfægtede direktiv. Det fremgår således af Domstolens praksis, at tilnærmelsen af medlemsstaternes lovgivninger vedrørende den frie bevægelighed for varer skal være hovedformålet med den EU-lovgivning, der vedtages på grundlag af denne artikel, idet eventuelle andre formål kun kan være sekundære. Forbuddet mod besiddelse af visse halvautomatiske skydevåben og deres magasin, som udgør den vigtigste nyskabelse i det anfægtede direktiv, har således ingen tilknytning til de punktvisse mangler i det indre markeds funktion, som Kommissionen har udpeget.
- 23 Desuden findes der på nuværende tidspunkt ikke noget retsgrundlag i traktaterne for, at der kan vedtages en sådan forbudsforanstaltning. På området for forebyggelse af kriminalitet og terrorisme er harmonisering nemlig udtrykkeligt udelukket i artikel 84 TEUF. Dette er i overensstemmelse med artikel 4, stk. 2, TEU, hvorefter medlemsstaterne alene har ansvaret for den nationale sikkerhed på deres område og skal kunne sikre opretholdelse af den offentlige orden herpå. Ved vedtagelsen af det anfægtede direktiv har EU-lovgiver derfor overskredet sine beføjelser og tilsidesat artikel 5, stk. 2, TEUF.
- 24 Den Tjekkiske Republik har fremhævet, at den ikke anfægter EU-lovgivers ret til at ændre gældende direktiver. Ændringer af disse skal imidlertid vedtages på et retsgrundlag, som er foreneligt med deres mål og inden for rammerne af Unionens beføjelser – modsat foranstaltninger, der ikke har kunnet indeholdes i den oprindelige tekst, som ikke hviler på deres eget retsgrundlag og som overskrider rammerne for Unionens beføjelser.
- 25 Ungarn støtter Den Tjekkiske Republiks argumentation og har tilføjet, at selv om der med henblik på at fastlægge retsgrundlaget for en ændringslovgivning skal tages stilling til den retsakt, som gennemfører den pågældende lovgivning, i dens helhed, følger det dog ikke heraf, at retsgrundlaget for ændringsretsakten kun skal fastlægges i forhold til den ændrede retsakts formål og indhold. Dette ville nemlig give EU-lovgiver mulighed for at fravige de procedureregler, der er fastsat ved traktaterne, såsom afstemning med kvalificeret flertal samt for som i det foreliggende tilfælde at omgå princippet om tildelte kompetencer.

- 26 Selv om det i nærværende sag måtte antages, at formålet med det anfægtede direktiv, henset til de oprindelige mål med direktiv 91/477, ikke er helt uvedkommende for formålene med artikel 114 TEUF, er disse formål med hensyn til det anfægtede direktiv højst sekundære i forhold til hovedformålet med de heri indeholdte ændringer, nemlig forebyggelse af kriminalitet. Derfor kan artikel 114 TEUF ikke anvendes som retsgrundlag for dette direktiv.
- 27 Republikken Polen støtter ligeledes Den Tjekkiske Republiks argumentation og har gjort gældende, at det skader selve kernen i princippet om tildelte kompetencer, når en ændring af en EU-retsakt vedtages på grundlag af det retsgrundlag, som oprindeligt er anvendt ved vedtagelsen af en sådan retsakt, uafhængigt af formålet med og indholdet af den således foretagne ændring.
- 28 Desuden har Republikken Polen anført, at kun ammunition, bortset fra skydevåben, udgør farligt gods i forhold til EU-retten, således at der ikke kan argumenteres på grundlag af den angiveligt farlige karakter af skydevåben med henblik på at begrunde foranstaltninger, der består i at forbyde salg af visse skydevåben eller i at harmonisere betingelserne for erhvervelsen, besiddelsen og bevægeligheden heraf på det indre marked.
- 29 I øvrigt letter forbuddet mod salg af bestemte kategorier af skydevåben ikke det indre markeds funktion. Tværtimod har det anfægtede direktiv skabt nye hindringer for denne funktion, idet det har undladt at ensrette starttidspunktet for, hvornår skydevåben anses for at være antikke, og ikke alene har indført nye tvetydige definitioner, men også regler, der omfatter forhold, som kan føre til en forskelligartet gennemførelse i medlemsstaternes nationale ret.
- 30 Parlamentet og Rådet har, støttet af Den Franske Republik og Kommissionen, bestridt Den Tjekkiske Republiks argumentation samt den argumentation, som Ungarn og Republikken Polen har fremført til støtte for Den Tjekkiske Republiks argumentation.

Domstolens bemærkninger

- 31 Det skal indledningsvis bemærkes, at 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 retsaktens formål og indhold. Hvis en gennemgang af den omhandlede foranstaltning 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 således have et enkelt retsgrundlag, nemlig det, der kræves af det primære formål eller led (dom af 23.1.2018, Buhagiar m.fl., C-267/16, EU:C:2018:26, præmis 41 og den deri nævnte retspraksis).
- 32 Endvidere følger det af Domstolens praksis, at der med henblik på at fastslå det rette retsgrundlag kan tages hensyn til den retlige sammenhæng, hvori en ny lovgivning indgår, navnlig for så vidt som en sådan sammenhæng kan belyse målet med denne lovgivning (dom af 3.9.2009, Parlamentet mod Rådet, C-166/07, EU:C:2009:499, præmis 52).
- 33 I henhold til ordlyden af artikel 114, stk. 1, TEUF vedtager Parlamentet og Rådet de foranstaltninger med henblik på indbyrdes tilnærmelse af medlemsstaternes love og administrative bestemmelser, der vedrører det indre markeds oprettelse og funktion.
- 34 Hvad angår betingelserne for at anvende denne bestemmelse følger det af fast retspraksis, at selv om den blotte konstatering af forskelle mellem de nationale lovgivninger ikke er tilstrækkelig til at begrunde anvendelsen af artikel 114 TEUF som retsgrundlag, forholder det sig 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 (dom af 4.5.2016, Polen mod Parlamentet og Rådet, C-358/14, EU:C:2016:323, præmis 32 og deri nævnte retspraksis).

- 35 Selv om det er muligt at anvende artikel 114 TEUF som retsgrundlag med henblik på at undgå fremtidige hindringer for samhandelen, der skyldes en uensartet udvikling af de nationale lovgivninger, skal det ligeledes være sandsynligt, at sådanne hindringer vil opstå, og den pågældende foranstaltning skal have til formål at forebygge dem (dom af 4.5.2016, Polen mod Parlamentet og Rådet, C-358/14, EU:C:2016:323, præmis 33 og den deri nævnte retspraksis).
- 36 Domstolen har endvidere fastslået, at når betingelserne for anvendelse af artikel 114 TEUF som retsgrundlag er opfyldt, kan EU-lovgiver ikke forhindres i at anvende dette retsgrundlag, fordi beskyttelsen af de i denne artikels stk. 3 omhandlede almene interesser, herunder sikkerhed, er afgørende for lovgivers valg (jf. i denne retning dom af 4.5.2016, Polen mod Parlamentet og Rådet, C-358/14, EU:C:2016:323, præmis 34 og den deri nævnte retspraksis).
- 37 Det følger af det ovenstående, at når der 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 den eller de pågældende varers frie bevægelighed i Unionen af denne grund forhindres, 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 retsprinsipper, der er nævnt i EUF-traktaten eller udledt af retspraksis, bl.a. proportionalitetsprincippet (dom af 4.5.2016, Polen mod Parlamentet og Rådet, C-358/14, EU:C:2016:323, præmis 36 og den deri nævnte retspraksis).
- 38 Det fremgår desuden af fast retspraksis, at når en retsakt baseret på artikel 114 TEUF allerede har fjernet enhver hindring for samhandelen på det område, den harmoniserer, kan EU-lovgiver ikke fratages muligheden for at tilpasse denne retsakt til samtlige ændrede omstændigheder eller ny viden, henset til den opgave, den har til at sikre beskyttelsen af de almene hensyn, der er anerkendt i traktaten (dom af 8.6.2010, Vodafone m.fl., C-58/08, EU:C:2010:321, præmis 34 og den deri nævnte retspraksis).
- 39 EU-lovgiver kan således i en sådan situation kun opfylde den opgave korrekt, den er pålagt til at sikre beskyttelsen af de almene hensyn, der, som eksempelvis folkesundheden, er anerkendt i traktaten, hvis det er muligt for EU-lovgiver at tilpasse den relevante lovgivning til sådanne ændringer eller udviklinger (jf. i denne retning dom af 10.12.2002, British American Tobacco (Investments) og Imperial Tobacco, C-491/01, EU:C:2002:741, præmis 77).
- 40 Det fremgår af Domstolens praksis, at bekæmpelsen af international terrorisme med henblik på opretholdelse af international fred og sikkerhed udgør et mål af almen interesse for Unionen. Det samme gælder for bekæmpelsen af grov kriminalitet med henblik på at sikre den offentlige sikkerhed (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).
- 41 I den foreliggende sag har Den Tjekkiske Republik, støttet af Ungarn og Republikken Polen, i det væsentlige gjort gældende, at retsgrundlaget for det anfægtede direktiv skal fastlægges ved at undersøge sidstnævnte særskilt, mens Parlamentet og Rådet med støtte fra Den Franske Republik har anført, at denne undersøgelse skal foretages ved navnlig at tage hensyn til direktiv 91/477, som det anfægtede direktiv skal ændre.
- 42 I denne forbindelse er det for det første vigtigt at bemærke, at det bl.a. følger af den i nærværende doms præmis 32, 38 og 39 nævnte retspraksis, at der med hensyn til en lovgivning om ændring af en eksisterende lovgivning også med henblik på angivelsen af retsgrundlaget for denne lovgivning skal tages hensyn til den eksisterende lovgivning, som ændres herved, og bl.a. formålet og indholdet heraf.
- 43 Da det anfægtede direktiv er et direktiv om ændring af direktiv 91/477, idet det anfægtede direktiv bl.a. indsætter nye bestemmelser, udgør sidstnævnte direktiv den retlige ramme for det anfægtede direktiv. Dette bevidnes navnlig af første og anden betragtning til det anfægtede direktiv, som henviser til den

ligevægt, som er skabt ved direktiv 91/477 mellem dels forpligtelsen til at sikre en vis fri bevægelighed for visse skydevåben og væsentlige dele heraf inden for Unionen, dels nødvendigheden af at regulere denne frihed ved hjælp af visse sikkerhedsgarantier, som er egnede med henblik på disse produkter, samt til behovet for at regulere denne balance for at imødegå misbrug af disse våben til kriminelle handlinger og i betragtning af de »seneste terrorhandlinger«.

- 44 For det andet kan den af Den Tjekkiske Republik foreslåede tilgang, som støttes af Ungarn og Republikken Polen, føre til et paradoksalt resultat, nemlig at mens ændringsretsakten ikke ville kunne vedtages på grundlag af artikel 114 TEUF, ville EU-lovgiver derimod kunne sikre det samme normative resultat ved at ophæve den oprindelige retsakt og fuldstændigt omarbejde denne i en ny retsakt, der vedtages på grundlag af denne bestemmelse.
- 45 Det følger heraf, at det i det foreliggende tilfælde er nødvendigt, således som Parlamentet og Kommissionen med rette har gjort gældende, at fastlægge retsgrundlaget for vedtagelsen af det anfægtede direktiv, idet der navnlig tages hensyn til såvel sammenhængen med direktiv 91/477 som den lovgivning, som de ændringer, der foretages i denne lovgivning ved det anfægtede direktiv, udmønter sig i.
- 46 Hvad for det første angår formålet med direktiv 91/477 fremgår det af anden til fjerde betragtning hertil, at direktivet blev vedtaget med henblik på at oprette det indre marked, og at afskaffelsen af kontrol med sikkerhedsrisikoen ved transporterede genstande og med personer i denne sammenhæng bl.a. forudsatte en indbyrdes tilnærmelse af lovgivningerne ved hjælp af effektive regler om skydevåben, med hvilke det tilsigtedes inden for medlemsstaterne at indføre kontrol med erhvervelse, besiddelse og overførsel af disse skydevåben. Ifølge femte betragtning til direktivet skaber sådanne regler større gensidig tillid mellem medlemsstaterne inden for overvågning af borgernes sikkerhed (dom af 23.1.2018, Buhagiar m.fl., C-267/16, EU:C:2018:26, præmis 43).
- 47 Hvad angår indholdet af direktiv 91/477 indfører dette direktiv harmoniserede minimumsregler om besiddelse og erhvervelse af våben samt om overførsel heraf mellem medlemsstaterne. Med henblik herpå indeholder dette direktiv bestemmelser vedrørende de betingelser, hvorunder skydevåben fra forskellige kategorier kan erhverves og besiddes, samtidig med, at de af hensyn til den offentlige sikkerhed fastsætter, at erhvervelsen af bestemte typer skydevåben skal forbydes. Desuden indeholder direktivet regler, der har til formål at harmonisere medlemsstaternes administrative foranstaltninger vedrørende bevægeligheden for skydevåben til civilt brug, idet det bemærkes, at udgangspunktet – med henblik på at sikre et højt niveau af offentlig sikkerhed – er et forbud mod, at våben kan cirkulere, medmindre de procedurer, der er fastsat i dette øjemed i direktivet, følges (jf. i denne retning dom af 23.1.2018, Buhagiar m.fl., C-267/16, EU:C:2018:26, præmis 49-51).
- 48 Domstolen har således udtalt, at direktiv 91/477 udgør en foranstaltning, der med hensyn til den frie bevægelighed for varer, dvs. skydevåben til civilt brug, tilsigter at sikre en indbyrdes tilnærmelse af medlemsstaternes love og administrative bestemmelser, samtidig med, at denne frihed reguleres ved hjælp af sikkerhedsgarantier, som er egnede til arten af disse varer (dom af 23.1.2018, Buhagiar m.fl., C-267/16, EU:C:2018:26, præmis 52).
- 49 Hvad for det andet angår formålet med det anfægtede direktiv fremgår det indledningsvis af anden betragtning til dette direktiv, at formålet hermed er yderligere forholdsmæssige forbedringer af visse aspekter af direktiv 91/477 og at regulere balancen mellem den frie bevægelighed for de pågældende varer og sikkerhedsgarantierne, bl.a. i betragtning af de »seneste terrorhandlinger«. Selv om det fremgår af 9., 15., 20., 21. og 23. betragtning til det anfægtede direktiv, som bl.a. omhandler de farligste deaktiverede halvautomatiske skydevåben, at sikkerhedsbetænkeligheder forbundet med forskellige typer af skydevåben bevirkede, at EU-lovgiver fastsatte strengere regler for disse skydevåben, forholder det sig ikke desto mindre således, at lovgiver med vedtagelsen af dette direktiv

ligeledes havde til hensigt at bidrage til at lette den frie bevægelighed for visse skydevåben, hvilket bl.a. fremgår af sjette betragtning til det nævnte direktiv om mærkning af skydevåben og de væsentlige dele heraf.

- 50 Hvad dernæst angår indholdet af det anfægtede direktiv skal det bemærkes, at direktivets artikel 1, nr. 1), giver præcise definitioner af bl.a. de personer, genstande og aktiviteter, der er omfattet af den nye lovgivning. Denne artikels nr. 3) indfører et nyt system for mærkning af skydevåben og af væsentlige dele heraf, regulerer våbenhandlere og -mægleres aktiviteter og præciserer, hvilke oplysninger der skal registreres i medlemsstaternes dataregistreringssystemer, opbevaringen heraf og deres tilgængelighed. Den nævnte artikels nr. 6) beskriver de betingelser, hvorunder tilladelser til at erhverve og besidde skydevåben meddeles og skal inddrages, indeholder reglerne om tilsyn af skydevåben for at mindske risikoen for ikke-autoriserede personers adgang til disse skydevåben, forbyder erhvervelse og besiddelse af skydevåben klassificeret i kategori A, og indeholder undtagelserne fra forbuddet. Samme artikels nr. 7) pålægger en regelmæssig kontrol af tilladelser til at besidde et skydevåben og giver medlemsstaterne mulighed for at indrømme en anden undtagelse fra forbuddet mod skydevåben klassificeret i kategori A. Artikel 1, nr. 8), i det anfægtede direktiv henviser til, at medlemsstaterne kan forbyde erhvervelse og besiddelse af skydevåben klassificeret i kategori B og C. Denne artikels nr. 9) underlægger ammunition og visse magasiner de samme regler som dem, der gælder for erhvervelse og besiddelse af de skydevåben, som de er beregnet til. Den nævnte artikels nr. 10) regulerer deaktiverede signalvåben og gas- og signalvåben. Den samme artikels nr. 12) forbyder principielt, at skydevåben overføres fra én medlemsstat til en anden, og nr. 13) heri fastsætter undtagelserne fra denne overførsel. Artikel 1, nr. 14), i det anfægtede direktiv omhandler udveksling af oplysninger mellem medlemsstaterne, og denne artikels nr. 19) ændrer bilag I til direktiv 91/477 ved detaljeret at beskrive klassificeringen af våben i kategorierne A-C.
- 51 Det anfægtede direktiv indeholder derfor, ligesom direktiv 91/477, bestemmelser om besiddelse og erhvervelse af våben samt om overførsel heraf mellem medlemsstaterne. Navnlig regulerer disse bestemmelser privatpersoners erhvervelse og besiddelse af skydevåben, ved bl.a. at forbyde visse af disse skydevåben, mens andre skydevåben gøres afhængig af tilladelse eller anmeldelse. Bestemmelserne harmoniser endvidere medlemsstaternes administrative foranstaltninger vedrørende bevægeligheden for skydevåben til civilt brug.
- 52 Det fremgår endelig af adskillige dokumenter, som blev brugt i forbindelse med udarbejdelsen af det anfægtede direktiv og bragt til Domstolens kendskab, at EU-lovgiver med vedtagelsen af dette direktiv faktisk havde til hensigt inden for en sikkerhedsmæssig ramme, der har ændret sig, at sikre EU-borgernes sikkerhed og samtidig forbedre det indre marked for skydevåbens funktion ved at finde løsninger på problemer, der er blevet udpeget. Refit-evalueringen viste navnlig, at et velfungerende indre marked for skydevåben blev forstyrret ved normative forskelle blandt medlemsstaterne med hensyn til klassificeringen af skydevåben i kategorierne C og D samt ved forskelle i anvendelsen af bestemmelserne vedrørende det europæiske skydevåbenpas.
- 53 Ved således at have reguleret balancen mellem fri bevægelighed for varer og sikkerhedsgarantierne, har EU-lovgiver blot tilpasset reglerne om besiddelse og erhvervelse af de i direktiv 91/477 fastsatte skydevåben til udviklingerne i de faktiske omstændigheder.
- 54 For det første fortsatte EU-lovgiver med vedtagelsen af det anfægtede direktiv nemlig med, således som Parlamentet og Rådet med rette har gjort gældende, i forbindelse med udviklingen i sikkerhedsrisiciene at forfølge det i femte betragtning til direktiv 91/477 nævnte mål om at øge den gensidige tillid mellem medlemsstaterne inden for overvågning af borgernes sikkerhed ved i denne henseende at bestemme, at privatpersoners erhvervelse og besiddelse af visse kategorier af skydevåben enten forbydes eller gøres afhængig af tilladelse eller anmeldelse, hvilket mål selv har til hensigt at sikre et velfungerende indre marked.

- 55 I denne henseende er det ubestridt, at omstændighederne væsentligt har ændret sig siden vedtagelsen af direktiv 91/477, idet Den Europæiske Union for det første er blevet udvidet flere gange, dernæst, at Schengenområdet blev oprettet og udvidet til en væsentlig del af Unionens område, og, endelig, at terrortrusler og grænseoverskridende kriminalitet er blevet forværret.
- 56 Det fremgår af den retspraksis, der er nævnt i denne doms præmis 38-40, at EU-lovgiver ikke kan fratages muligheden for på grundlag af artikel 114 TEUF at tilpasse en retsakt som direktiv 91/477 til samtlige ændrede omstændigheder eller ny viden, henset til den opgave, lovgiver har til at sikre beskyttelsen af de almene hensyn, der er anerkendt i traktaterne, herunder opretholdelsen af den offentlige sikkerhed.
- 57 For det andet er en harmonisering af aspekter vedrørende sikre varebevægelser, således som generaladvokaten har anført i punkt 46 og 47 i forslaget til afgørelse, et af de væsentligste elementer med henblik på at sikre et velfungerende indre marked, idet forskellige lovgivninger på dette område kan skabe hindringer for samhandelen. Da det særlige kendetegn ved skydevåben i modsætning til det af Republikken Polen hævdede ikke kun er deres sikkerhedsudfordringer for brugerne, men også for den brede offentlighed, således som Domstolen allerede har bemærket i præmis 54 i dom af 23. januar 2018, Buhagiar m.fl. (C-267/16, EU:C:2018:26), anses beskyttelsen af den offentlige sikkerhed, som anført i femte betragtning til direktiv 91/477, for nødvendig inden for rammerne af en lovgivning om erhvervelse og besiddelse af disse varer.
- 58 For det tredje er det på ingen måde ud fra de for Domstolen fremlagte sagsakter godtgjort, at EU-lovgiver ville have tilsidesat det retsgrundlag, som artikel 114 TEUF udgør, og derfor overskredet grænserne for de beføjelser, som er tillagt Unionen, hvis den i stedet for at vedtage det anfægtede direktiv havde omarbejdet direktiv 91/477 ved ad denne alternative lovgivningsvej at indarbejde de ved det anfægtede direktiv indførte ændringer.
- 59 Tværtimod fremgår det af disse samme oplysninger, at den retsakt, som de ændringer, der foretages i direktiv 91/477 ved det anfægtede direktiv, udmønter sig i, indeholder en regulering af det indre marked for skydevåben, som er tilpasset disse varers særegenheder, og som i lighed med det, Domstolen fastslog i præmis 52 i dom af 23. januar 2018, Buhagiar m.fl. (C-267/16, EU:C:2018:26), med hensyn til den frie bevægelighed for varer fortsat sikrer en indbyrdes tilnærmelse af medlemsstaternes love og administrative bestemmelser, samtidig med, at denne frihed reguleres ved hjælp af sikkerhedsgarantier, som er tilpasset de pågældende varers art.
- 60 For det tredje skal det, for så vidt som Republikken Polen har gjort gældende, at forbuddet mod at markedsføre visse kategorier af skydevåben ikke letter det indre markeds funktion, og at det anfægtede direktiv skaber nye hindringer for den frie bevægelighed for skydevåben til civil brug, dels bemærkes, at traktatens ophavsmænd ved udtrykket »foranstaltninger med henblik på indbyrdes tilnærmelse« i artikel 114 TEUF har villet 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, især inden for teknisk komplicerede områder (dom af 4.5.2016, Polen mod Parlamentet og Rådet, C-358/14, EU:C:2016:323, præmis 37 og den deri nævnte retspraksis).
- 61 Afhængigt af de faktiske omstændigheder kan disse foranstaltninger bestå i at forpligte samtlige medlemsstater til at tillade markedsføring af den eller de pågældende varer, at knytte visse betingelser til en sådan forpligtelse til at tillade markedsføring eller helt at forbyde, midlertidigt eller permanent, markedsføring af den eller de bestemte varer (dom af 4.5.2016, Polen mod Parlamentet og Rådet, C-358/14, EU:C:2016:323, præmis 38 og den deri nævnte retspraksis).
- 62 I nærværende sag fremgår det, henset til de i nærværende doms præmis 54-57 nævnte forhold, imidlertid ikke, at EU-lovgiver har overskredet det skøn, som denne råder over i henhold til artikel 114 TEUF med hensyn til metoden for indbyrdes tilnærmelse, da den nævnte lovgiver for at

sikre begrænset fri bevægelighed for skydevåben til civilt brug på det indre marked vedtog foranstaltningerne bestående i at medtage visse halvautomatiske skydevåben i kategori A for forbudte skydevåben i henhold til direktiv 91/477, og indførte de andre bestemmelser, der efter Republikken Polens opfattelse skaber nye hindringer.

- 63 Dels skal det, for så vidt som den nævnte argumentation tilsigter at bestride den omstændighed, at de kritiserede foranstaltninger er egnede til at nå målene i artikel 114 TEUF, bemærkes, at en sådan argumentation er sammenfaldende med den, som Den Tjekkiske Republik har fremført til støtte for det andet anbringendes andet led, således at de skal vurderes samlet under dette led.
- 64 På grundlag af samtlige ovenstående betragtninger må det første anbringende forkastes som ugrundet.

Det andet anbringende om en tilsidesættelse af proportionalitetsprincippet

Det andet anbringendes første led vedrørende EU-lovgivers undersøgelse af forholdsmæssigheden af visse af bestemmelserne i det anfægtede direktiv

– Parternes argumentation

- 65 Med det andet anbringendes første led har Den Tjekkiske Republik gjort gældende, at EU-lovgiver vedtog det anfægtede direktiv, selv om lovgiver åbenlyst ikke rådede over tilstrækkelige oplysninger om de potentielle virkninger af de vedtagne foranstaltninger. EU-lovgiver kunne derfor ikke overholde sin forpligtelse til at undersøge, om disse foranstaltninger overholdt proportionalitetsprincippet.
- 66 For det første indeholder hverken den formelle konstatering i 33. betragtning til det anfægtede direktiv eller de tilsvarende dele af begrundelsen nogen tilstrækkelig konkret betragtning om forholdsmæssigheden af visse af bestemmelserne i dette direktiv.
- 67 Dernæst påhviler det Kommissionen at foretage en konsekvensanalyse i alle de tilfælde, hvor en foreslået lovgivning forventes at få en betydelig indvirkning på personers rettigheder og forpligtelser. At foretage en konsekvensanalyse af en foreslået lovgivning er således en forpligtelse, der er fastsat i den interinstitutionelle aftale. Navnlig kan punkt 12, andet afsnit, i denne aftale ikke fortolkes således, at den bemyndiger Kommissionen til at undlade at foretage en konsekvensanalyse, så snart den anser det for hensigtsmæssigt, men skal forstås som en opfordring til Kommissionen om at sikre, at en konsekvensanalyse ikke fører til en forsinkelse i lovgivningsprocessen.
- 68 Vedtagelsen af det anfægtede direktiv var således ikke genstand for en forudgående konsekvensanalyse, selv om den har en betydelig indvirkning i alle medlemsstaterne, navnlig for borgernes ejendomsret. Særligt kan Refit-evalueringen ikke betragtes som en erstatning for en sådan analyse, eftersom denne evaluering ikke vedrører virkningerne af de nye foranstaltninger, der blev vedtaget.
- 69 Desuden rejser erfaringerne fra Den Tjekkiske Republik tvivl om, hvorvidt de vedtagne foranstaltninger er egnede til at nå målet om at imødegå misbrug af skydevåben, da der i denne medlemsstat i løbet af de seneste ti år kun er begået en eneste overtrædelse med et våben, der nu er omfattet af kategori A, og hvis omsætning og besiddelse i princippet er forbudt.
- 70 Hvad angår muligheden for at ombygge halvautomatiske skydevåben til fuldautomatiske skydevåben blev det ligeledes i Refit-evalueringen konstateret, at der ikke er blevet identificeret noget tilfælde af misbrug af skydevåben til kriminelle handlinger. Desuden blev de deri nævnte ombygninger foretaget ved hjælp af tilbehør, der ikke er reguleret i det anfægtede direktiv, dvs. ved at installere væsentlige dele af fuldautomatiske skydevåben, der allerede er forbudt ved direktiv 91/477, før dets ændring ved det anfægtede direktiv.

- 71 Selv om Den Tjekkiske Republik afslutningsvis kan anerkende, at en vurdering af de potentielle konsekvenser af de vedtagne foranstaltninger kan foretages på anden vis end gennem en formel konsekvensanalyse, kan EU-lovgiver ikke fuldstændigt give afkald herpå. I det foreliggende tilfælde rådede EU-lovgiver heller ikke over tilstrækkelige oplysninger via andre kilder, der gjorde det muligt for den at vurdere forholdsmæssigheden af nogle af de foranstaltninger, der er indført ved det anfægtede direktiv, idet ingen af de undersøgelser, som de sagsøgte institutioner og Kommissionen har henvist til i denne forbindelse, vedrører konsekvenserne af disse foranstaltninger.
- 72 Blandt disse foranstaltninger er forbuddet mod halvautomatiske skydevåben omfattet af bilag I, afsnit II, kategori A, punkt 6-8, i direktiv 91/477, som ændret ved det anfægtede direktiv, henset til de manglende oplysninger om udnyttelsesgraden i kriminelle aktiviteter af våben, der er omfattet af disse punkter og besiddes lovligt, i forhold til antallet af uproblematisk besiddere, som er omfattet af dette forbud. EU-lovgiver har ligeledes forbudt visse magasiner for halvautomatiske skydevåben, selv om der ikke er nogen holdepunkter for, at denne foranstaltning er egnet til at nå det forfulgte mål.
- 73 Endvidere har EU-lovgiver strammet den lovgivning, der finder anvendelse på andre former for skydevåben, herunder replikaer af antikke våben, uden hverken at råde over oplysninger vedrørende risikoen for, at disse våben anvendes i terrorrelaterede aktiviteter og grove former for kriminalitet, eller at have vurderet denne risiko i forhold til indvirkningen af en sådan stramning for uproblematisk besidderes rettigheder.
- 74 Ungarn støtter Den Tjekkiske Republiks argumentation og har tilføjet, at en konsekvensanalyse i medfør af punkt 13, første afsnit, andet punktum, i den interinstitutionelle aftale i princippet skal ledsages af de initiativer, som fremgår af Kommissionens arbejdsprogram. Kommissionen har derfor handlet i strid med denne bestemmelse ved at have fremsat sit direktivforslag uden at gennemføre en konsekvensanalyse og ved ikke at afhjælpe dette efterfølgende. Desuden foretog de sagsøgte heller ikke i de efterfølgende faser i lovgivningsprocessen nogen konsekvensanalyse. Dermed, og idet det ligeledes tages i betragtning, at hverken Refit-evalueringen eller de andre påberåbte undersøgelser indeholder sådanne undersøgelser, rådede EU-lovgiver ikke over tilstrækkelige oplysninger for at undersøge, om foranstaltningerne i det anfægtede direktiv var forholdsmæssige.
- 75 Parlamentet og Rådet har støttet af Kommissionen bestridt Den Tjekkiske Republiks argumentation og den argumentation, som Ungarn har fremført til støtte for Den Tjekkiske Republiks argumentation.

– Domstolens bemærkninger

- 76 Det fremgår af fast retspraksis, at proportionalitetsprincippet hører til EU-rettens almindelige grundsætninger og indeholder et krav om, at de foranstaltninger, som iværksættes med en EU-retlig bestemmelse, skal være egnede til at nå det lovlige mål, der forfølges, og ikke må gå ud over, hvad der er nødvendigt for at nå det (dom af 8.6.2010, Vodafone m.fl., C-58/08, Sml., EU:C:2010:321, præmis 51 og den deri nævnte retspraksis).
- 77 For så vidt angår domstolskontrollen med overholdelsen af disse betingelser har Domstolen anerkendt, at der ved udøvelsen af de beføjelser, som er tillagt EU-lovgiver, tilkommer denne et vidt skøn på områder, hvor de foranstaltninger, der skal træffes, indebærer valg af både politisk og økonomisk eller social karakter, og når EU-lovgiver skal foretage komplekse vurderinger. 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 (dom af 8.6.2010, Vodafone m.fl., C-58/08, EU:C:2010:321, præmis 52 og den deri nævnte retspraksis).

- 78 Endvidere forholder det sig således, at EU-lovgivers vide skønsbeføjelse, hvis udøvelse er omfattet af en begrænset retslig prøvelse, ikke udelukkende omfatter arten og rækkevidden af de bestemmelser, der skal vedtages, men også i et vist omfang konstateringen af de tilgrundliggende faktiske forhold (dom af 21.6.2018, Polen mod Parlamentet og Rådet, C-5/16, EU:C:2018:483, præmis 151 og den deri nævnte retspraksis).
- 79 Selv når EU-lovgiver råder over et vidt skøn, skal denne basere sin beslutning på kriterier, som er objektive, og undersøge, om de formål, der forfølges med den valgte foranstaltning, kan begrunde, at foranstaltningerne har væsentlige negative økonomiske følger for visse erhvervsdrivende. Således skal der i udkastene til lovgivningsmæssige retsakter i henhold til artikel 5 i protokol (nr. 2) om anvendelse af nærhedsprincippet og proportionalitetsprincippet, der er knyttet som bilag til EU-traktaten og EUF-traktaten, tages hensyn til, at enhver byrde, der pålægges de erhvervsdrivende, skal begrænses mest muligt og stå i rimeligt forhold til det mål, der skal nås (dom af 4.5.2016, Polen mod Parlamentet og Rådet, C-358/14, EU:C:2016:323, præmis 97 og 98).
- 80 Derudover fremgår det af Domstolens faste praksis, at gyldigheden af en EU-retsakt skal vurderes i forhold til de oplysninger, som EU-lovgiver rådede over på tidspunktet for vedtagelsen af den pågældende ordning (jf. i denne retning dom af 6.9.2017, Slovakiet og Ungarn mod Rådet, C-643/15 og C-647/15, EU:C:2017:631, præmis 221).
- 81 I øvrigt fordrer selv en retslig prøvelse, der har et begrænset omfang, at de EU-institutioner, der er ophavsmænd til den relevante retsakt, er i stand til for Domstolen at godtgøre, at retsaken blev vedtaget ved en egentlig udøvelse af deres skønsbeføjelse, hvilket forudsætter, at alle relevante forhold og omstændigheder angående den situation, som retsaken har til formål at regulere, tages i betragtning. Det følger heraf, at disse institutioner i det mindste skal være i stand til at fremlægge og på klar og utvetydig måde redegøre for de tilgrundliggende faktiske forhold, der skulle tages i betragtning til støtte for de foranstaltninger i denne retsakt, der anfægtes, og som udøvelsen af deres skønsbeføjelse afhang af (dom af 21.6.2018, Polen mod Parlamentet og Rådet, C-5/16, EU:C:2018:483, præmis 152 og 153 og den deri nævnte retspraksis).
- 82 I det foreliggende tilfælde skal det for det første fastslås, således som generaladvokaten også har gjort det i punkt 94-97 i forslaget til afgørelse, at en forpligtelse til at foretage en konsekvensanalyse i modsætning til, hvad Den Tjekkiske Republik, støttet af Ungarn, har hævdet, under alle omstændigheder ikke følger af ordlyden af punkt 12-15 i den interinstitutionelle aftale.
- 83 Det fremgår for det første af disse punkter, at Parlamentet, Rådet og Kommissionen er enige om, at konsekvensanalyser yder et positivt bidrag til forbedring af EU-lovgivningens kvalitet, og at disse analyser er et værktøj, der skal hjælpe de tre pågældende institutioner med at nå frem til velfunderede beslutninger. For det andet præciseres det i de nævnte punkter, at konsekvensanalyser ikke må medføre unødige forsinkelser i lovgivningsprocessen eller forringe medlovgivernes mulighed for at foreslå ændringer, for hvilke det i øvrigt gælder, at supplerende konsekvensanalyser kan foretages, når Parlamentet og Rådet mener, at dette er hensigtsmæssigt og nødvendigt. For det tredje anføres det i de samme punkter, at Kommissionen foretager konsekvensanalyser af sine lovgivningsinitiativer, som forventes at få betydelige økonomiske, miljømæssige eller sociale indvirkninger. For det fjerde præciseres det, at Parlamentet og Rådet ved behandling af Kommissionens lovgivningsforslag tager fuldt hensyn til Kommissionens konsekvensanalyser.
- 84 Det følger heraf, at udarbejdelse af konsekvensanalyser udgør et skridt i den lovgivningsproces, der som hovedregel skal foretages, når et lovgivningsinitiativ kan have en sådan indvirkning.
- 85 Udeladelsen af en konsekvensanalyse kan imidlertid ikke kvalificeres som en tilsidesættelse af proportionalitetsprincippet i tilfælde, hvor EU-lovgiver befinder sig i en særlig situation, der kræver, at der gives afkald på den, og råder over tilstrækkelige oplysninger, som gør det muligt for den at vurdere, om en foranstaltning, der er vedtaget, er forholdsmæssig.

- 86 I denne forbindelse skal medlovgiverne dernæst ved den faktiske udøvelse af deres skønsbeføjelse under lovgivningsproceduren tage hensyn til de tilgængelige videnskabelige oplysninger og andre konstateringer, der er blevet tilgængelige, herunder det videnskabelige materiale, som anvendes af medlemsstaterne i forbindelse med Rådets møder, og som sidstnævnte ikke selv råder over (jf. i denne retning dom af 21.6.2018, Polen mod Parlamentet og Rådet, C-5/16, EU:C:2018:483, præmis 160-163).
- 87 Med hensyn til de oplysninger, der var tilgængelige i forbindelse med Kommissionens udarbejdelse af sit lovgivningsinitiativ, der førte til vedtagelsen af det anfægtede direktiv, har denne institution anført, at den for det første tog hensyn til en detaljeret undersøgelse fra december 2014 med overskriften »Evaluation of the Firearms Directive«, hvor det blev undersøgt, hvorledes den ordning, der var indført ved direktiv 91/477, fungerede, og til Refit-evalueringen, og at denne undersøgelse og evaluering for det første belyste store forskelle mellem medlemsstaterne med hensyn til anvendelsen af dette direktiv, navnlig for så vidt angår klassificeringen af skydevåben, for det andet foreslog, at der skulle ske en fastlæggelse af ensartede kriterier for signalvåben eller gas- og signalvåben for at forhindre, at de blev ombygget til funktionsdygtige skydevåben, for det tredje fremhævede, at det i de fleste medlemsstater ikke var muligt at finde frem til den oprindelige ejer af et skydevåben, for det fjerde foreslog, at der skulle ske en tilpasning af reglerne for mærkning af skydevåben og forbedring af, hvorledes udvekslingen af oplysninger mellem medlemsstaterne fungerer, eller at der skulle indføres bestemmelser, der regulerer våbenmægleres aktiviteter, for det femte understregede de betænkeligheder, der fulgte af en mulig ombygning af halvautomatiske skydevåben til fuldautomatiske skydevåben, og for det sjette indeholdt anbefalinger med hensyn til de områder, hvor det indre marked for skydevåben til civil brug skulle forbedres.
- 88 Dernæst har denne institution støttet sig på ni undersøgelser vedrørende henholdsvis forbedrede regler for deaktivering af skydevåben og af godkendelsesprocedurer i EU samt signalvåben og replikaer, eventuelle muligheder med hensyn til bekæmpelse af handel med skydevåben inden for Unionen, drab, idet sidstnævnte undersøgelse blev udarbejdet af FN's Kontor for Narkotikakontrol og Kriminalitetsbekæmpelse, forholdet mellem voldelige dødsfald og adgangen til skydevåben, virkningen af kontrollen med erhvervelse og besiddelse af skydevåben, som forårsages af disse, de regler, der gælder for deaktivering af skydevåben, ombygning af skydevåben, signalvåben og antikke våben samt skydevåben, der anvendes i forbindelse med masseskyderier i Europa.
- 89 Disse undersøgelser afdækkede bl.a. under hensyntagen til den sikkerhedsmæssige kontekst dels en øget risiko for ombygning af deaktiverede skydevåben til funktionsdygtige skydevåben og problemer med at identificere ejerne af disse skydevåben, dels at mærkning og deaktivering af skydevåben ikke havde været genstand for en harmonisering i direktiv 91/477, og følgelig fremgik det af disse undersøgelser, at de for det første foreslog en revision af dette direktiv med henblik på at harmonisere reglerne for mærkning af skydevåben og en styrkelse af godkendelsesreglerne for erhvervelse og besiddelse af skydevåben, for det andet foreslog at indføre regler for skydevåben og deaktiverede skydevåben, for det tredje påpegede et behov for at indføre tekniske forskrifter vedrørende ombygning af signalvåben og specialeffektvåben samt replikaer, for det fjerde skønnede at det var nødvendigt at forbedre indsamlingen af oplysninger om fremstilling, erhvervelse og besiddelse af skydevåben samt om deaktiverede skydevåben, signalvåben og replikaer, for det femte anbefalede forbedringer af de regler, der gælder for deaktivering af skydevåben, ombygning af disse våben og for signalvåben og antikke våben, for det sjette henviste til behovet for at regulere våbenhandlere og -mægleres aktiviteter, for det syvende fastlagde en sammenhæng mellem mængden af håndskydevåben, der besiddes i et land, på den ene side, og den grad af kriminalitet, der involverer skydevåben, på den anden side, for det ottende viste, at indførelse af en strengere regulering af adgang til skydevåben i betydeligt omfang kunne nedbringe både det antal forbrydelser, der begås, og de drab, der involverer skydevåben, for det niende henviste til, at næsten alle de skydevåben, der blev anvendt i forbindelse med masseskyderier i Europa, var lovligt ejet, for det tiende viste, at disse skydevåben var automatiske skydevåben, halvautomatiske skydevåben, blev reaktiveret eller bestod af dele fra forskellige skydevåben, og for det ellefte anbefalede bl.a. at begrænse adgangen til sådanne skydevåben.

- 90 Endelig har Kommissionen henvist til oplysninger, der er indhentet i forbindelse med en offentlig høring, især høringen af medlemsstaternes offentlige myndigheder, våbenhandlere, våbeneksperter, repræsentanter for europæiske sammenslutninger af producenter af skydevåben og ammunition til civilt brug, skytter, samlere, nonprofitorganisationer og forskningsorganisationer. Kommissionen har ligeledes henvist til de oplysninger, der er indhentet i forbindelse med høringen af medlemsstaterne og stater i Det Europæiske Økonomiske Samarbejdsområde samt i forbindelse med arbejdet i det ved direktiv 91/477 nedsatte udvalg, idet Kommissionen havde anmodet eksperter fra medlemsstaterne om at fremsætte bemærkninger vedrørende de vigtigste konklusioner i Refit-evalueringen.
- 91 Hvad ydermere angår oplysningerne indhentet under lovgivningsproceduren har Parlamentet henvist til høringer af interessenter, besøg på museer med våbensamlinger, tekniske og statistiske data fra Kommissionen og en konference om direktiv 91/477.
- 92 Rådet har endelig oplyst, at det har udført sit arbejde på grundlag af Kommissionens forslag og de undersøgelser, som sidstnævnte institution har påberåbt sig, høringer af medlemmer af parlamentet samt vurderinger af indvirkningerne af foranstaltninger forelagt af medlemsstater.
- 93 De elementer, der er omhandlet i nærværende doms præmis 87-92, gør det således muligt at fastslå, at de tre berørte institutioner i løbet af den lovgivningsprocedure, som førte til vedtagelsen af det anfægtede direktiv, for det første rådede over detaljerede vurderinger af det indre marked for skydevåben til civilt brugs funktion, sådan som det fulgte af direktiv 91/477 inden ændringen heraf ved det anfægtede direktiv, med specifikke anbefalinger for at forbedre denne funktion. Dernæst havde institutionerne adgang til en række analyser og anbefalinger, der navnlig omfatter samtlige de sikkerhedsmæssige forhold, der er blevet henvist til i Den Tjekkiske Republiks argumentation, således som den er sammenfattet i nærværende doms præmis 69-73, og som tager hensyn til erfaringerne med navnlig sikkerhedsudfordringerne med visse skydevåben i den vurderede sikkerhedsmæssige kontekst. Endelig har disse tre institutioner suppleret disse oplysninger med høringer af eksperter og repræsentanter for interessenter samt med vurderinger fra medlemsstaternes myndigheder.
- 94 Henset til ovenstående bemærkninger skal det andet anbringendes første led forkastes som ugrundet.

Det andet anbringendes andet led vedrørende forholdsmæssigheden af visse af bestemmelserne i det anfægtede direktiv

– Parternes argumentation

- 95 Den Tjekkiske Republik har med det andet anbringendes andet led principalt anført, at de i det anfægtede direktiv fastsatte foranstaltninger for det første ikke er egnede til at nå målet om at sikre et højere niveau for den offentlige sikkerhed, idet dette mål ikke kan nås gennem en yderligere begrænsning af den lovlige besiddelse af skydevåben. Tværtimod følger der en reel risiko for den offentlige sikkerhed ved, at lovlige besiddelse af skydevåben bliver ulovligt som følge af stramningen af den gældende lovgivning.
- 96 Hvad især angår forbuddet mod visse halvautomatiske skydevåben er der ikke blevet begået noget terrorangreb inden for Unionens område i de seneste ti år ved hjælp af sådanne våben, der besiddes lovligt, og der foreligger ingen aktuelle undersøgelser, som viser, at disse våben er blevet anvendt i forbindelse med masseskyderier. Endvidere giver forbuddet mod halvautomatiske skydevåben, der permanent ombygges ved hjælp af fuldautomatiske skydevåben, således som omhandlet i bilag I, afsnit II, kategori A, punkt 6, i direktiv 91/477, som ændret ved det anfægtede direktiv, ingen mening ud fra et teknisk synspunkt, idet en ombygning heraf til fuldautomatiske skydevåben er sværere og mere bekostelig end erhvervelsen af et nyt almindeligt halvautomatisk skydevåben, som efterfølgende ombygges til et fuldautomatisk skydevåben.

- 97 Ligeledes er risikoen for misbrug af deaktiverede, definitivt ubrugelige skydevåben og replikaer af antikke våben næsten lig med nul, idet reaktivering af sådanne våben kræver, at der anvendes professionelt værktøj og er mindst ligeså kompliceret og bekostelig som at fremstille et nyt våben. Den omstændighed, at deaktiverede definitivt ubrugelige skydevåben er omfattet af den samme kategori som den samme type funktionsdygtige våben, viser, at denne foranstaltning er uforholdsmæssig.
- 98 For det andet har Den Tjekkiske Republik anført, at de i det anfægtede direktiv fastsatte foranstaltninger ikke er nødvendige til at nå målet om at sikre et højere niveau for den offentlige sikkerhed. Forbuddet mod besiddelse af halvautomatiske skydevåben klassificeret i bilag I, afsnit II, kategori A, punkt 6-8, i direktiv 91/477, som ændret ved det anfægtede direktiv, udgør den strengest mulige foranstaltning og angår alle eksisterende og potentielle besiddere af sådanne våben, selv om der ikke foreligger nogen risiko for, at de begår en strafbar handling. Stramningen af lovgivningen for andre typer skydevåben, herunder replikaer af antikke våben, er heller ikke nødvendig, henset til den minimale fare, som er forbundet med disse våben.
- 99 Der foreligger således mindre indgribende foranstaltninger, herunder systematisk bekæmpelse af ulovlig våbenbesiddelse, styrkelse af samarbejdet i forbindelse med undersøgelser af alvorlige strafbare handlinger, forbedring af udvekslingen af oplysninger mellem medlemsstaterne samt stramning af lovgivningen om signalvåben og lignende våben.
- 100 For det tredje har Den Tjekkiske Republik gjort gældende, at de i det anfægtede direktiv fastsatte foranstaltninger er i strid med proportionalitetsprincippet *stricto sensu*. Disse foranstaltninger udgør en alvorlig tilsidesættelse af ejendomsretten for et betydeligt antal uproblematisk skydevåbenbesiddere, og EU-lovgiver har på ingen måde begrænset eller sågar undersøgt denne indvirkning.
- 101 Den Tjekkiske Republik har med det andet anbringendes andet led, såfremt det lægges til grund, at det anfægtede direktiv forfølger målet om at fjerne hindringerne for det indre markeds velfungerende funktion, subsidiært gjort gældende, at de i dette direktiv fastsatte foranstaltninger heller ikke overholder betingelserne for tilstrækkelighed, nødvendighed og proportionalitet *stricto sensu*. Disse foranstaltninger, der fastsætter tvetydige regler, som er umulige at omsætte i praksis, er nemlig ikke egnede til at fjerne disse hindringer.
- 102 For det første omfatter bilag I, afsnit II, kategori A, punkt 7, i direktiv 91/477, som ændret ved det anfægtede direktiv, nu halvautomatiske skydevåben, hvori der er indsat et magasin, som overskrider de anvendte grænseværdier. Medlemsstaterne er således i overensstemmelse med artikel 6, stk. 1, i direktiv 91/477, som ændret ved det anfægtede direktiv, forpligtet til at beslaglægge disse skydevåben. Det anføres imidlertid i 23. betragtning til det anfægtede direktiv, at muligheden for at indsætte et sådant magasin ikke er afgørende for klassificeringen af de pågældende skydevåben. Det samme skydevåben er således efter omstændighederne et skydevåben, der er omfattet af kategori A eller af kategori B, idet overgangen fra en kategori til en anden kan ske ved at udskifte magasinet. På samme tid sanktioneres besiddelsen af et sådant magasin ifølge artikel 5, stk. 3, i direktiv 91/477, som ændret ved det anfægtede direktiv, med inddragelse af tilladelsen til at erhverve og besidde skydevåben i kategori B, som adskiller sig fra den i det samme direktivs artikel 6, stk. 1, fastsatte sanktion.
- 103 Den Tjekkiske Republik har dernæst anført, at det anfægtede direktiv uden at præcisere, hvordan de skal identificeres, nu har klassificeret halvautomatiske våben, 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, i bilag I, afsnit II, kategori A, punkt 8, i direktiv 91/477, som ændret ved det anfægtede direktiv. Næsten alle disse våben er imidlertid beregnet til at fungere med eller uden de nævnte kolber, således at der ikke findes nogen fremgangsmåde til at identificere, hvorledes de oprindeligt er konstrueret. Det er heller ikke

præciseret, hvorledes længden af de nævnte våben skal fastlægges, navnlig med eller uden mundudstyr eller forskellige forlængelsesblade. Under disse omstændigheder kan den omstændighed, at der skrues en anordning eller en lyddæmper på, medføre, at kategorien ændres.

- 104 Hvad endelig angår overgangen af visse skydevåben til kategori A, dvs. skydevåben, der er forbudt, giver det anfægtede direktiv medlemsstaterne mulighed for at benytte en anden fremgangsmåde over for eksisterende besiddere af disse våben, hvilket betyder, at der i visse medlemsstater altid vil være et stort antal autoriserede besiddere, mens besiddelsen af sådanne våben i andre medlemsstater vil være forbudt. Denne situation skaber således nye hindringer, der ikke kan overvindes ved hjælp af det europæiske skydevåbenpas. Muligheden for at rejse med disse våben beror nemlig ifølge artikel 12, stk. 2, tredje afsnit, i direktiv 91/477, som ændret ved det anfægtede direktiv, på de andre medlemsstaters skøn, som nu kan nægte at anvende den i denne artikels 12, stk. 2, første afsnit, fastsatte undtagelse, og lade en rejse være omfattet af en forudgående tilladelse.
- 105 Med hensyn til nødvendigheden og proportionaliteten *stricto sensu* af de i det anfægtede direktiv fastsatte foranstaltninger har Den Tjekkiske Republik henvist til den argumentation, som er sammenfattet i nærværende doms præmis 98-100. Den er i øvrigt af den opfattelse, at en annullation af de omtvistede bestemmelser i dette direktiv skal medføre en annullation af direktivet i sin helhed.
- 106 Ungarn har for det første rejst tvivl om, hvorvidt mærkningen af de forskellige dele til skydevåben er forholdsmæssig, hvilket kan resultere i betydelige forstyrrelser i forbindelse med kontrollen i lufthavne.
- 107 Den pågældende medlemsstat er for det andet af den opfattelse, at forpligtelsen til i forbindelse med en forlængelse af de tilladelser, der udløber, at revidere alle betingelserne for udstedelsen af tilladelserne, er i strid med de forfulgte mål.
- 108 For det tredje finder Ungarn det ubegrundet, at deaktiverede skydevåben, som på lovlig vis er blevet erhvervet eller besiddet før udløbet af fristen for at gennemføre det anfægtede direktiv, klassificeres i den kategori af skydevåben, som nødvendigvis skal gøres til genstand for en tilladelse, selv når der ikke foreligger en officiel tilladelse. Styrkelsen af lovgivningen ændrer intet ved de manglende sikkerhedsudfordringer ved disse våben, således at den nye lovgivning pålægger besiddere af disse våben nye forpligtelser, uden at der foreligger tvingende hensyn af almen interesse, som begrundet dette.
- 109 For det fjerde har Ungarn anført, at længden af den obligatoriske opbevaringsperiode for de oplysninger, som er indeholdt i medlemsstaternes officielle fortegnelser over skydevåben, fra destruktoren af disse skydevåben udgør et uforholdsmæssigt indgreb i retten til beskyttelse af personoplysninger, som er sikret ved artikel 16 TEUF og artikel 8 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder (herefter »chartret«).
- 110 Republikken Polen er for det første af den opfattelse, at da der ikke er blevet fremført nogen beviser for brug af fuldautomatiske skydevåben, som er blevet ombygget til halvautomatiske skydevåben, der besiddes lovligt, til kriminelle handlinger inden for Unionens område, styrker forbuddet mod at besidde disse våben ikke EU-borgernes sikkerhed.
- 111 For det andet er forbuddet mod halvautomatiske skydevåben med centraltænding ligeledes uegnet med henblik på at styrke EU-borgernes sikkerhed, eftersom de er udstyret med et magasin med en kapacitet, som overskrider de fastsatte grænseværdier. Da disse magasiner ikke er knyttet til et specifikt våben, er det for det første ikke muligt at bevise, hverken at et sådant magasin udgør en del af et sådant skydevåben, at magasinet tilhører den person, som besidder dette våben, eller at en person besidder et våben i overensstemmelse med den udstedte tilladelse. Dernæst har den nævnte kapacitet ingen væsentlig indvirkning på skudhastigheden eller det antal patroner, der kan affyres. Endelig

påvirker det nævnte forbud de enkeltpersoner, der besidder skydevåben klassificeret i kategori B, på en uforholdsmæssig måde, selv når de ikke har mulighed for at indsætte sådanne magasiner i deres skydevåben.

- 112 På grundlag af de overvejelser, der allerede er anført i nærværende doms præmis 97 og 103, er det for det tredje Republikken Polens opfattelse, at der ikke er nogen sammenhæng mellem på den ene side klassificeringen af deaktiverede skydevåben og replikaer af antikke våben i bilag I, afsnit II, kategori C, punkt 6 og 7, i direktiv 91/477, som ændret ved det anfægtede direktiv, og forbuddet mod de skydevåben, som er defineret i dette bilag, afsnit II, kategori A, punkt 8, samt på den anden side sikringen af et højt sikkerhedsniveau for EU-borgerne.
- 113 For det fjerde har Republikken Polen anført, at klassificeringen af de i nærværende doms præmis 110-112 omhandlede våben er uforholdsmæssig *stricto sensu*, eftersom der findes mere effektive og mindre indgribende forebyggende foranstaltninger for at øge den offentlige sikkerhed, såsom obligatoriske og ensartede psykiatriske og psykologiske undersøgelser for købere og skydevåbenbesiddere samt undersøgelser om reglerne for anvendelse af disse våben og om lovgivningen vedrørende besiddelsen og anvendelsen heraf.
- 114 Parlamentet og Rådet har, støttet af Kommissionen, bestridt Den Tjekkiske Republiks argumentation samt den argumentation, som Ungarn og Republikken Polen har fremført til støtte for Den Tjekkiske Republiks argumentation.
- 115 Parlamentet og Rådet har især gjort gældende, at Ungarns argumentation om en tilsidesættelse af artikel 16 TEUF og chartrets artikel 8 skal afvises, da den indeholder et nyt anbringende. Det samme gør sig gældende for Ungarns og Republikken Polens argumentation, hvorefter disse medlemsstater anfægter forholdsmæssigheden af bestemmelser i det anfægtede direktiv, hvilket Den Tjekkiske Republik ikke har bestridt.

– *Domstolens bemærkninger*

- 116 Det bemærkes for det første, at en procesdeltager, der i medfør af artikel 40 i statuten for Den Europæiske Unions Domstol har fået tilladelse til at intervenere i en sag for Domstolen, ikke kan ændre sagens genstand, således som denne er afgrænset i hovedparternes påstande og anbringender. Det følger heraf, at alene de af en intervenients argumenter, som ligger inden for rammerne af disse påstande og anbringender, kan realitetsbehandles (dom af 7.10.2014, Tyskland mod Rådet, C-399/12, EU:C:2014:2258, præmis 27).
- 117 Det skal med hensyn til Ungarns argumentation, som er sammenfattet i nærværende doms præmis 106, 107 og 109, og som, således som Parlamentet og Rådet med rette har anført, har rejst tvivl om forholdsmæssigheden af andre bestemmelser i det anfægtede direktiv end dem, som Den Tjekkiske Republik har anfægtet, fastslås, at denne argumentation kan ændre sagens genstand, således som denne er afgrænset i denne sidstnævnte medlemsstats påstande og anbringender, og at denne argumentation derfor skal afvises.
- 118 Hvad for det andet angår genstanden for den domstolsprøvelse, som skal foretages af Domstolen, bemærkes, at det følger af den i nærværende doms præmis 77-79 nævnte retspraksis, at det ikke tilkommer Domstolen at sætte sin egen vurdering i stedet for EU-lovgivers.
- 119 I henhold til denne retspraksis påhviler det således Domstolen at efterprøve spørgsmålet om, hvorvidt EU-lovgiver åbenlyst har overskredet sin vide skønsmålsbeføjelse med hensyn til de komplekse vurderinger, som skulle foretages i den foreliggende sag, ved at vælge åbenbart uegnede foranstaltninger i forhold til det forfulgte mål.

- 120 Hvad for det tredje angår forholdsmæssigheden af forbuddet mod halvautomatiske skydevåben klassificeret i bilag I, afsnit II, kategori A, punkt 6-8, i direktiv 91/477, som ændret ved det anfægtede direktiv, fremgår det, som Parlamentet og Rådet støttet af Kommissionen har gjort gældende, for det første bl.a. af de undersøgelser, der er nævnt i nærværende doms præmis 88 og 89, at der kan etableres en sammenhæng mellem på den ene side mængderne af de skydevåben, der besiddes i en stat, og på den anden side den grad af kriminalitet, der involverer sådanne våben, at indførelsen af en lovgivning, der begrænser adgangen til skydevåben, kan have en væsentlig indvirkning på at nedbringe både det antal forbrydelser, der begås, og de drab, der involverer skydevåben, at næsten alle de skydevåben, der blev anvendt i forbindelse med masseskyderier i Europa, var lovligt besiddet, og at disse skydevåben var fuldautomatiske skydevåben, halvautomatiske skydevåben, som blev reaktiveret af deaktiverede skydevåben, eller våben som bestod af dele fra forskellige skydevåben.
- 121 Selv om det er korrekt, at visse af disse undersøgelser ligeledes anbefaler de foranstaltninger, som Den Tjekkiske Republik støttet af Republikken Polen har henvist til, således som sammenfattet i nærværende doms præmis 99 og 113, er det som fremhævet af Parlamentet blevet anbefalet som tillæg til en stramning af ordningen for erhvervelse og besiddelse af skydevåben – især de farligste blandt disse, og ikke som et alternativ, der er lige så effektivt som forbuddet mod de omhandlede våben.
- 122 For det andet er forbuddet mod skydevåben klassificeret i bilag I, afsnit II, kategori A, punkt 6-8 i direktiv 91/477, som ændret ved det anfægtede direktiv, som anført af Parlamentet og Rådet med støtte fra Kommissionen, ledsaget af en lang række undtagelser og fravigelser i artikel 6, stk. 2-6, i direktiv 91/477, som ændret ved det anfægtede direktiv, hvilke undtagelser reducerer indvirkningen af dette forbud for et stort antal potentielle besiddere eller erhververe af disse våben og således har til formål at sikre forbuddets forholdsmæssighed.
- 123 Hvad for det tredje angår definitionen af skydevåben klassificeret i bilag I, afsnit II, kategori A, punkt 7 og 8, i direktiv 91/477, som ændret ved det anfægtede direktiv, som anført af Parlamentet og Rådet med støtte fra Kommissionen, identificerer disse punkter på en klar måde de skydevåben, der er forbudt på baggrund af enten kapaciteten af det magasin, som er indsat, eller af våbenets længde. Der er navnlig intet til hinder for den af disse institutioner foreslåede fortolkning, hvorefter våben bygget til at muliggøre affyring fra både skulderen og hånden skal betragtes som oprindelig beregnet til at blive affyret fra skulderen, således at de er omfattet af den nævnte kategori A, punkt 8.
- 124 Hvad angår 23. betragtning til det anfægtede direktiv samt artikel 5, stk. 3, og artikel 6, stk. 1, i direktiv 91/477, som ændret ved det anfægtede direktiv, fremgår det ligeledes for det første klart, således som Parlamentet og Rådet har anført, at det er med henblik på at forhindre forsøg på at omgå klassificeringen af visse skydevåben i forskellige kategorier, at den nævnte artikel 5, stk. 3, i det væsentlige forbyder en samtidig besiddelse af et halvautomatisk skydevåben, der er omfattet af bilag I, afsnit II, kategori B, i direktiv 91/477, som ændret ved det anfægtede direktiv, og et magasin, som overskrider de grænseværdier, der er fastsat i dette bilag, del II, kategori A, punkt 7. For det andet begrænser den nævnte 23. betragtning og artikel 6, stk. 1, sig til henholdsvis at give en forklaring for så vidt angår den pågældende klassificering og at fastsætte det pågældende forbud.
- 125 Eftersom medlemsstaterne allerede har kunnet forbyde skydevåben, der bl.a. er omfattet af bilag I, del II, kategori B og C i direktiv 91/477, inden disse våben blev klassificeret i kategori A ved det anfægtede direktiv, har de tre omhandlede institutioner for det fjerde med rette anført, at bestemmelserne vedrørende det europæiske skydevåbenpas og artikel 12, stk. 2, i direktiv 91/477, som ændret ved det anfægtede direktiv, ikke ændrer ved retstilstanden, men begrænser sig til en konstatering heraf.

- 126 Under disse omstændigheder skal det fastslås, at det ikke fremgår, at de nævnte institutioner har overskredet deres vide skønsmæssige. I modsætning til, hvad Den Tjekkiske Republik, støttet af Ungarn og Republikken Polen, har gjort gældende, kan det nemlig ikke antages, at de anfægtede foranstaltninger er åbenbart uegnede i forhold til de respektive mål om at sikre EU-borgernes offentlige sikkerhed og at fremme det indre markeds funktion.
- 127 Hvad for det fjerde angår forholdsmæssigheden af medtagelsen af deaktiverede skydevåben og replikaer af antikke våben i bilag I, afsnit II, kategori A eller C i direktiv 91/477, som ændret ved det anfægtede direktiv, har Parlamentet støttet af Kommissionen for det første præciseret, at eksperter i forbindelse med de høringer, der er nævnt i nærværende doms præmis 90 og 91, har attesteret, at risikoen for reaktivering af et deaktiveret skydevåben ikke fuldstændigt kan udelukkes. Det er således allerede blevet anført i nærværende doms præmis 120, at det bl.a. fremgår af de undersøgelser, der er anført i nærværende doms præmis 88 og 89, at de skydevåben, der blev anvendt i forbindelse med masseskyderier i Europa, omfattede skydevåben, som blev reaktiveret af deaktiverede skydevåben eller bestod af dele fra forskellige skydevåben, der besiddes lovligt.
- 128 Som anført af Parlamentet og Rådet støttet af Kommissionen er det for det andet ubestridt, at medtagelsen af deaktiverede skydevåben i bilag I, afsnit II, kategori C i direktiv 91/477, som ændret ved det anfægtede direktiv, i det væsentlige kun skaber en forpligtelse til at anmelde dem, og at undtagelserne og fravigelserne i artikel 6, stk. 2-6, i direktiv 91/477, som ændret ved det anfægtede direktiv, finder anvendelse, for så vidt som disse skydevåben skal medtages i kategori A i dette bilag I, afsnit II. I øvrigt har hverken Den Tjekkiske Republik eller Ungarn og Republikken Polen, der er indtrådt til støtte for denne medlemsstats anbringender, fremført noget konkret, der kan rejse tvivl om Parlamentets argumentation om, at den omstændighed, at en undladelse af at erklære et deaktiveret skydevåben gør besiddelsen heraf ulovlig, ikke i sig selv øger risikoen for den offentlige sikkerhed.
- 129 Hvad for det tredje angår replikaer af antikke våben skal det ligeledes fastslås, at hverken Den Tjekkiske Republik eller Ungarn og Republikken Polen, der er indtrådt til støtte for denne medlemsstat, har fremført noget konkret, der kan rejse tvivl om konstateringerne i 27. betragtning til det anfægtede direktiv, som Parlamentet og Rådet støttet af Kommissionen har påberåbt sig, hvorefter sådanne replikaer dels ikke har den samme historiske betydning eller interesse som rigtige våben, dels kan konstrueres ved brug af moderne teknikker, som kan forbedre deres holdbarhed og præcision, og dermed antyder, at sådanne våben kan frembyde større sikkerhedsudfordringer end rigtige antikke våben.
- 130 Hvad for det fjerde angår de alternativer, som Den Tjekkiske Republik støttet af Republikken Polen har henvist til, er det tilstrækkeligt at henvise til konstateringen i nærværende doms præmis 121.
- 131 Under disse omstændigheder skal det ligeledes fastslås, at det ikke fremgår, at de tre institutioner har overskredet deres vide skønsmæssige, og at det i modsætning til, hvad Den Tjekkiske Republik, støttet af Ungarn og Republikken Polen, har gjort gældende, ikke kan antages, at de anfægtede foranstaltninger er åbenbart uegnede i forhold til målet om at sikre unionsborgernes offentlige sikkerhed.
- 132 For det femte har Den Tjekkiske Republik, støttet af Ungarn og Republikken Polen, bl.a. gjort gældende, at forbuddet mod de i bilag I, afsnit II, kategori A, punkt 6-8, i direktiv 91/477, som ændret ved det anfægtede direktiv, omhandlede halvautomatiske skydevåben udgør et uforholdsmæssigt indgreb i ejendomsretten for besiddere heraf.
- 133 Det skal i denne forbindelse bemærkes, at selv om chartrets artikel 17, stk. 1, ikke opstiller et absolut forbud mod berøvelse af ejendom, fastsætter denne bestemmelse imidlertid, at berøvelse af ejendom alene må ske, såfremt det skønnes nødvendigt i samfundets interesse, og det sker i de tilfælde og på de

betingelser, der er fastsat ved lov, og mod rimelig og rettidig erstatning for tabet af ejendommen. Anvendelsen af ejendommen kan reguleres ved lov i det omfang, det er nødvendigt af hensyn til almenvellet.

- 134 Hvad angår disse krav er det vigtigt tillige at tage hensyn til de præciseringer, der fremgår af chartrets artikel 52, stk. 1, hvorefter der kan fastsættes begrænsninger i udøvelsen af rettighederne i chartret, for så vidt som disse begrænsninger er fastlagt i lovgivningen, respekterer disse rettigheders og friheders væsentligste indhold, og de under iagttagelse af proportionalitetsprincippet er nødvendige og faktisk svarer til mål af almen interesse, der er anerkendt af Unionen, eller et behov for beskyttelse af andres rettigheder og friheder (dom af 21.12.2016, *Tele2 Sverige og Watson m.fl.*, C-203/15 og C-698/15, EU:C:2016:970, præmis 94 og den deri nævnte retspraksis, og af 21.5.2019, *Kommissionen mod Ungarn (brugsrettigheder over landbrugsarealer)*, C-235/17, EU:C:2019:432, præmis 88).
- 135 I det foreliggende tilfælde er det for det første ubestridt, at artikel 1, nr. 7), litra b), i det anfægtede direktiv har tilføjet et stk. 4a til artikel 7 i direktiv 91/477, som i det væsentlige giver medlemsstaterne mulighed for at opretholde tilladelser, som allerede er meddelt for sådanne våben, forudsat at de på lovlig er blevet erhvervet og registreret inden den 13. juni 2017. Følgelig pålægger det anfægtede direktiv dels ikke ekspropriation fra besiddere af sådanne våben, som er erhvervet inden dettes ikrafttræden, dels skal enhver ekspropriation af sådanne våben, der sker efter gennemførelsen af det anfægtede direktiv i medlemsstaternes lovgivninger, anses for at være udført efter medlemsstaternes skøn.
- 136 For så vidt som medlemsstaterne dernæst i medfør af dette direktiv principielt er forpligtede til at forbyde erhvervelse og besiddelse af sådanne våben efter dette direktivs ikrafttræden, begrænser et sådant forbud sig i princippet dels til at hindre erhvervelse af ejendomsretten til et gode, og er dels ledsaget af alle undtagelserne og fravigelserne i artikel 6, stk. 2-6, i direktiv 91/477, som ændret ved det anfægtede direktiv, og som navnlig vedrører beskyttelsen af sikkerheden for kritisk infrastruktur, værdifulde konvojer og følsomme bygninger samt den særlige situation for samlere, våbenhandlere og -mæglere, museer eller konkurrenceskytter.
- 137 For så vidt som Den Tjekkiske Republik støttet af Ungarn og Republikken Polen med deres respektive argumentation har rejst tvivl om forbuddet mod at erhverve ejendomsretten til visse våben og om de andre foranstaltninger i det anfægtede direktiv ud over disse forbud i forhold til ejendomsretten, er det endelig tilstrækkeligt at bemærke, at disse andre foranstaltninger udgør en regulering af anvendelsen af ejendommen af hensyn til almenvellet som omhandlet i chartrets artikel 17, stk. 1, tredje punktum, og at det, henset til de i nærværende doms præmis 120-131 anførte forhold, ikke er blevet godtgjort, at disse foranstaltninger går ud over det, der i denne forbindelse er nødvendigt med henblik herpå.
- 138 På denne baggrund er det ikke på grundlag af de for Domstolen fremlagte sagsakter godtgjort, at de ved det anfægtede direktiv indførte begrænsninger af udøvelsen af ejendomsretten, der anerkendes i chartret, bl.a. hvad angår de i bilag I, afsnit II, kategori A, punkt 6-8 i direktiv 91/477, som ændret ved det anfægtede direktiv, omhandlede halvautomatiske skydevåben, udgør et uforholdsmæssigt indgreb i denne ret.
- 139 Henset til samtlige ovenstående betragtninger skal det andet anbringendes andet led og følgelig det andet anbringende i sin helhed forkastes som ugrundet.

Det tredje anbringende om en tilsidesættelse af retssikkerhedsprincippet og princippet om beskyttelse af den berettigede forventning

Parternes argumentation

- 140 Med det tredje anbringende har Den Tjekkiske Republik for det første gjort gældende, at omstændighederne nævnt i nærværende doms præmis 102 og 103 ikke opfylder de krav om klarhed og præcision, der kræves når henses til retssikkerhedsprincippet.
- 141 For det andet indebærer omstændighederne nævnt i nærværende doms præmis 104 en tilsidesættelse af retssikkerhedsprincippet og princippet om beskyttelse af den berettigede forventning. Hvis en medlemsstat skulle anvende undtagelsen for besiddelse af visse skydevåben – som nu er forbudt – for personer, der havde denne tilladelse ved det anfægtede direktivs ikrafttræden, ville den være forpligtet til at meddele tilladelser, der ansøges om på grundlag af gældende national lovgivning mellem det nævnte ikrafttrædelsestidspunkt og tidspunktet for vedtagelsen af gennemførelsesforanstaltningerne, men derefter skulle tilbagekalde disse personers nævnte tilladelser og selve våbnene, for så vidt som de ikke *ratione temporis* ville være omfattet af denne undtagelse.
- 142 Det ville imidlertid betyde, at den berørte medlemsstat under tilsidesættelse af de nævnte principper med tilbagevirkende kraft skal anvende det nye forbud på et forhold, som ligger forud for ikrafttrædelsen, eller tillægge det anfægtede direktiv direkte virkning til skade for de berørte personer. Muligheden for at anvende den nævnte undtagelse ophører derfor på ikrafttrædelsestidspunktet for det anfægtede direktiv, mens medlemsstaterne ikke i henhold EU-retten kan begrænse denne til dette tidspunkt.
- 143 Det er endelig Den Tjekkiske Republiks opfattelse, at ovenstående betragtninger skal indebære annullation af artikel 1, nr. 6), 7) og 19), i det anfægtede direktiv og dermed af dette direktiv i sin helhed.
- 144 Ungarn har gjort gældende, at de omstændigheder, der er nævnt i nærværende doms præmis 102 og 111, udgør en tilsidesættelse af retssikkerhedsprincippet, eftersom de ikke er tilstrækkeligt klare til, at de berørte parter rettigheder og forpligtelser kan fastlægges utvetydigt. Det er således uklart, om en tilladelse til erhvervelse og besiddelse af et skydevåben, der er klassificeret i bilag I, afsnit II, kategori B i direktiv 91/477, som ændret ved det anfægtede direktiv, skal tilbagekaldes, uanset om det er blevet fastslået, at den pågældende person besidder halvautomatiske skydevåben, som overskrider de fastsatte grænseværdier, skønt denne person er i besiddelse af halvautomatiske skydevåben med centraltænding.
- 145 Denne medlemsstat er af den opfattelse, at artikel 10, stk. 2, i direktiv 91/477, som ændret ved det anfægtede direktiv, hvorefter våbenhandlere og -mæglere kan afvise enhver transaktion vedrørende erhvervelse af komplette patroner eller dele af ammunition, som de med rimelighed anser for mistænkelig som følge af arten, heller ikke er forenelig med retssikkerhedsprincippet. Den pågældende bestemmelse kan føre til forskelsbehandling og misbrug, idet den giver handlende mulighed for at rejse tvivl om den udstedende myndigheds afgørelse.
- 146 Parlamentet og Rådet har, støttet af Kommissionen, bestridt Den Tjekkiske Republiks argumentation og den argumentation, som Ungarn har fremført til støtte for Den Tjekkiske Republiks argumentation.

Domstolens bemærkninger

- ¹⁴⁷ For det første skal Ungarns argumentation, der er sammenfattet i nærværende doms præmis 145, henset til den i nærværende doms præmis 116 nævnte retspraksis, afvises fra realitetsbehandling, idet den anfægter lovligheden af en anden bestemmelse i det anfægtede direktiv end de bestemmelser, som Den Tjekkiske Republik har anfægtet, og således tilsigter at ændre sagens genstand, således som denne er afgrænset i denne medlemsstats påstande og anbringender.
- ¹⁴⁸ Hvad for det andet angår foreneligheden af definitionerne i bilag I, afsnit II, kategori A, punkt 7 og 8, i direktiv 91/477, som ændret ved det anfægtede direktiv, med retssikkerhedsprincippet bemærkes det, at retssikkerhedsprincippet efter fast retspraksis 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 (dom af 5.5.2015, Spanien mod Rådet, C-147/13, EU:C:2015:299, præmis 79 og den deri nævnte retspraksis).
- ¹⁴⁹ Vedrørende foreneligheden af definitionerne i bilag I, afsnit II, kategori A, punkt 7 og 8, i direktiv 91/477, som ændret ved det anfægtede direktiv, med dette princip skal det i lighed med det, der allerede er anført i nærværende doms præmis 123 og 124 fastslås, at punkt 7 og 8 på en klar, præcis og forudsigelig måde identificerer de skydevåben, der er forbudt på baggrund af enten kapaciteten af det magasin, som er indsat, eller af våbenets længde. Navnlig kan disse skydevåben, som Parlamentet og Rådet med rette har gjort gældende, hvis de bygges til at muliggøre affyring fra både skulderen og hånden, betragtes som oprindelig beregnet til at blive affyret fra skulderen, således at de er omfattet af den nævnte kategori A, punkt 8.
- ¹⁵⁰ I modsætning til det af Den Tjekkiske Republik, støttet af Ungarn, hævdede, kan bilag I, afsnit II, kategori A, punkt 7, i direktiv 91/477, som ændret ved det anfægtede direktiv, sammenholdt med 23. betragtning til dette direktiv og artikel 5, stk. 3, og artikel 6, stk. 1, i direktiv 91/477, som ændret ved det anfægtede direktiv, på ingen måde skabe nogen form for forvirring.
- ¹⁵¹ Som Parlamentet og Rådet, støttet af Kommissionen, med rette har gjort gældende, er det nemlig med henblik på at mindske forsøg på at omgå de nye forbud, der følger af medtagelsen af det nævnte punkt 7 i bilag I, afsnit II, kategori A, i direktiv 91/477, at den nævnte artikel 5, stk. 3, i det væsentlige forbyder en samtidig besiddelse af et halvautomatisk skydevåben, der er omfattet af bilag I, afsnit II, kategori B, i direktiv 91/477, som ændret ved det anfægtede direktiv, og et magasin, som overskrider de grænseværdier, der er fastsat i dette punkt. I øvrigt begrænser den nævnte 23. betragtning og artikel 6, stk. 1, sig til at give en forklaring for så vidt angår den pågældende klassificering og at fastsætte det pågældende forbud.
- ¹⁵² Det følger heraf, at hverken Den Tjekkiske Republik eller Ungarn, som har støttet førstnævnte medlemsstat, har godtgjort, at disse bestemmelser indebærer en tilsidesættelse af retssikkerhedsprincippet.
- ¹⁵³ Hvad for det tredje angår foreneligheden af den i artikel 7, stk. 4a, i direktiv 91/477, som ændret ved det anfægtede direktiv, fastsatte undtagelse med princippet om beskyttelse af den berettigede forventning skal det bemærkes, at retten til at påberåbe sig princippet om beskyttelse af den berettigede forventning – sammenhængende med det i nærværende doms præmis 148 nævnte retssikkerhedsprincip – omfatter enhver borger, hos hvem EU's administration har givet anledning til begrundede forhåbninger. 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 tilsidesættelse af dette princip, såfremt administrationen ikke har afgivet præcise løfter. Det gælder ligeledes, at når forudseende og påpasselige erhvervsdrivende kan påregne gennemførelsen af en EU-foranstaltning, der kan påvirke

deres interesser, kan de ikke påberåbe sig et sådant princip, når foranstaltningen gennemføres (dom af 30.4.2019, Italien mod Rådet (Kvote for sværdfisk i Middelhavet), C-611/17, EU:C:2019:332, præmis 112 og den deri nævnte retspraksis).

- 154 I det foreliggende tilfælde skal det indledningsvis bemærkes, at formålet med den anfægtede bestemmelse er at mellem det anfægtede direktivs ikrafttræden den 13. juni 2017 og udløbet af fristen for at gennemføre direktivet i medlemsstaternes lovgivninger den 14. september 2018 forhindre en stigning i antallet af erhvervelser af forbudte skydevåben fra denne sidstnævnte dato.
- 155 Da det anfægtede direktiv blev offentliggjort i *Den Europæiske Unions Tidende* 20 dage før dets ikrafttræden, kunne enhver, der efter direktivets ikrafttræden ønskede at erhverve et sådant våben, dernæst have kendskab til, at vedkommendes medlemsstat i medfør af dette direktiv var forpligtet til senest fra udløbet af fristen for gennemførelse af direktivet at tilbagekalde enhver tilladelse meddelt med hensyn til et sådant våben.
- 156 Endelig var der intet til hinder for, at medlemsstaterne ændrede deres lovgivning således, at gyldigheden af tilladelserne meddelt efter den 13. juni 2017 blev begrænset til den 14. september 2018.
- 157 På denne baggrund er det på grundlag af den retspraksis, der er nævnt i nærværende doms præmis 153, hverken blevet godtgjort, at EU-lovgiver har kunnet skabe en berettiget forventning hos de privatpersoner, som efter den 13. juni 2017 ønskede at erhverve skydevåben omfattet af bilag I, afsnit II, kategori A, punkt 7 og 8, i direktiv 91/477, som ændret ved det anfægtede direktiv, eller at EU-lovgiver har pålagt medlemsstaterne at anvende det anfægtede direktiv med tilbagevirkende kraft.
- 158 Følgelig skal det tredje anbringende forkastes som ugrundet.

Det fjerde anbringende om en tilsidesættelse af princippet om forbud mod forskelsbehandling

Parternes argumentation

- 159 Med det fjerde anbringende har Den Tjekkiske Republik gjort gældende, at den i artikel 6, stk. 6, andet afsnit, i direktiv 91/477, som ændret ved det anfægtede direktiv, fastsatte undtagelse er skræddersyet til Det Schweiziske Forbund, for hvilket det anfægtede direktiv i henhold til 36. betragtning hertil udgør en udvikling af bestemmelserne i Schengenreglerne, jf. aftalen mellem Den Europæiske Union, Det Europæiske Fællesskab og Det Schweiziske Forbund om Det Schweiziske Forbunds associering i gennemførelsen, anvendelsen og udviklingen af Schengenreglerne. Da betingelserne for at anvende denne bestemmelse imidlertid i betragtning af formålene med det anfægtede direktiv savner enhver begrundelse, udgør den en diskriminerende bestemmelse, som skal annulleres.
- 160 Betingelsen vedrørende eksistensen af 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, ligesom betingelsen om, at der kun kan være tale om skydevåben, der er omfattet af bilag I, del II, kategori A, punkt 6, til direktiv 91/477, som ændret ved det anfægtede direktiv, kan nemlig ikke begrundes med nogen af det anfægtede direktivs mål og sikrer, at denne undtagelse kun gælder for Det Schweiziske Forbund, hvilket udtrykkeligt blev anerkendt under lovgivningsproceduren.
- 161 Da ingen medlemsstat som følge af den således opstillede historiske betingelse kan gøre brug af den nævnte undtagelse, indfører undtagelsen således en forskelsbehandling mellem på den ene side Det Schweiziske Forbund og på den anden side medlemsstater i Den Europæiske Union og andre medlemsstater i Den Europæiske Frihandelssammenslutning (EFTA) end Det Schweiziske Forbund, der ikke objektivt kan begrundes. Selve varigheden af eksistensen af systemet vedrørende bevaring af

skydevåben efter afslutningen af de militære forpligtelser sikrer således ikke på nogen måde højere sikkerhedsstandarder. Selv om det medgives, at varigheden af et sådant system kan tillægges en vis betydning, ville en anvendelse af fristen på de sidste 50 år ikke desto mindre være vilkårlig og uforholdsmæssig.

- 162 Ungarn har anført, at hvis artikel 6, stk. 6, andet afsnit, i direktiv 91/477, som ændret ved det anfægtede direktiv, skulle læses således, at den alene har til formål at fastlægge konsekvenserne af denne artikel 6, stk. 6, første afsnit, for de stater, som i overensstemmelse med en mangeårig tradition tillader tidligere værnepligtige, når de har opfyldt deres militære opgaver, at beholde deres våben, ville denne bestemmelse pålægge et supplerende ubegrundet krav for de personer, der er omfattet af bestemmelsens anvendelsesområde, henset til den omstændighed, at det skal efterprøves, om disse personer, i modsætning til de konkurrenceskytter, der ikke har været i militærtjeneste, og som er i besiddelse af en tilladelse i henhold til det nævnte, første afsnit, udgør en trussel mod den offentlige sikkerhed.
- 163 Parlamentet og Rådet har, støttet af Kommissionen, bestridt Den Tjekkiske Republiks argumentation og den argumentation, som Ungarn har fremført til støtte for Den Tjekkiske Republiks argumentation.

Domstolens bemærkninger

- 164 Det bemærkes, at det fremgår af fast retspraksis, at lighedsprincippet kræver, at ensartede forhold ikke behandles forskelligt, og at forskellige forhold ikke behandles ensartet, medmindre en sådan behandling er objektivt begrundet (dom af 29.3.2012, Kommissionen mod Polen, C-504/09 P, EU:C:2012:178, præmis 62 og den deri nævnte retspraksis).
- 165 Selv om det er ubestridt, således som Den Tjekkiske Republik, støttet af Ungarn, har anført, at det kun er Det Schweiziske Forbund, som opfylder de betingelser, der er fastsat for at være omfattet af undtagelsen i artikel 6, stk. 6, andet afsnit, i direktiv 91/477, som ændret ved det anfægtede direktiv, kræves det følgelig, for at der kan gives medhold i anbringendet, tillige, at Det Schweiziske Forbund på den ene side, og medlemsstaterne i Den Europæiske Union og andre medlemsstater i EFTA end Det Schweiziske Forbund på den anden side, befinder sig i en sammenlignelig situation for så vidt angår genstanden for denne undtagelse.
- 166 Som generaladvokaten har anført i punkt 139 og 140 i forslaget til afgørelse, tager betingelsen vedrørende eksistensen af 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, imidlertid både højde for Det Schweiziske Forbunds kultur og traditioner samt for den omstændighed, at den nævnte stat som følge af disse traditioner besidder en erfaring og dokumenteret evne til at spore og monitorere de pågældende personer og våben, der gør det muligt at formode, at de mål vedrørende den offentlige sikkerhed, der forfølges med det anfægtede direktiv, vil blive opnået på trods af den nævnte undtagelse.
- 167 Eftersom det ikke kan antages, at dette er tilfældet for stater, hvor der ikke er tradition for et system til overførsel af militære skydevåben og følgelig en erfaring og dokumenteret evne til at spore og monitorere de pågældende personer og våben, skal det fastslås, at det kun er de stater, som ligeledes længe har haft et sådant system, der befinder sig i en situation, der er sammenlignelig med situationen for Det Schweiziske Forbund. De for Domstolen fremlagte sagsakter indeholder ingen oplysninger herom og følgelig heller ingen omstændigheder, som kan godtgøre, at der foreligger en forskelsbehandling til skade for medlemsstater i Den Europæiske Union og i EFTA.
- 168 For så vidt som Den Tjekkiske Republik har kritiseret den omstændighed, at EU-lovgiver har anvendt betingelsen om de sidste 50 år vedrørende eksistensen af en ordning for overførsel af militære skydevåben, ligesom betingelsen om, at der kun kan være tale om skydevåben, der er omfattet af

bilag I, del II, kategori A, punkt 6, i direktiv 91/477, som ændret ved det anfægtede direktiv, for at være villkårlig, er det tilstrækkeligt at bemærke, at denne medlemsstat ikke har nævnt nogen anden stat, der i mindst 50 år har haft en ordning med overførsel af militærvåben eller endog andre våben end dem i denne kategori, således at denne kritik under alle omstændigheder skal forkastes som irrelevant.

169 For så vidt som Ungarn har gjort gældende, at artikel 6, stk. 6, andet afsnit, i direktiv 91/477, som ændret ved det anfægtede direktiv, i forhold til denne artikel 6, stk. 6, første afsnit, stiller et »yderligere« krav om regelmæssigt at kontrollere, at de pågældende personer ikke udgør en risiko for den offentlige sikkerhed, er det endelig tilstrækkeligt at bemærke, at det nævnte andet afsnit fastsætter en undtagelse, der adskiller sig fra den, der fremgår af det nævnte første afsnit, og at der for denne selvstændige undtagelse gælder specifikke betingelser. Da disse afsnit omhandler forskellige situationer, udgør den omstændighed, at de fastsætter særskilte betingelser, derfor ingen forskelsbehandling.

170 På baggrund af ovenstående bemærkninger skal det fjerde anbringende forkastes som ugrundet.

171 Som følge heraf skal Parlamentet og Rådet frifindes i det hele.

Sagsomkostninger

172 Ifølge Domstolens procesreglements artikel 138, stk. 1, pålægges det den tabende part at betale sagsomkostningerne, hvis der er nedlagt påstand herom. Da Parlamentet og Rådet har nedlagt påstand om, at Den Tjekkiske Republik tilpligtes at betale sagsomkostningerne, og da sidstnævnte har tabt sagen, bør det pålægges Den Tjekkiske Republik at betale disse omkostninger, herunder omkostningerne i forbindelse med sagen om foreløbige forholdsregler.

173 I henhold til samme procesreglements artikel 140, stk. 1, bærer Den Franske Republik, Ungarn, Republikken Polen samt Kommissionen som intervenienter hver deres egne omkostninger.

På grundlag af disse præmisser udtaler og bestemmer Domstolen (Store Afdeling):

- 1) Europa-Parlamentet og Rådet for Den Europæiske Union frifindes.**
- 2) Den Tjekkiske Republik bærer sine egne omkostninger og betaler de omkostninger, der er afholdt af Europa-Parlamentet og Rådet.**
- 3) Den Franske Republik, Ungarn, Republikken Polen samt Europa-Kommissionen bærer hver deres egne omkostninger.**

Underskrifter

i — Der er foretaget en sproglig rettelser i præmis 81 efter den oprindelige offentliggørelse af teksten.