



Zbornik sudske prakse

MIŠLJENJE NEZAVISNE ODVJETNICE
ELEANOR SHARPSTON
od 11. travnja 2019.¹

Predmet C-482/17

**Češka Republika
protiv
Europskog parlamenta**

Vijeća Europske unije

„Tužba za poništenje – Direktiva (EU) 2017/853 Europskog parlamenta i Vijeća o izmjeni Direktive Vijeća 91/477/EEZ o nadzoru nabave i posjedovanja oružja – Povreda načelâ dodjele ovlasti, proporcionalnosti, pravne sigurnosti i nediskriminacije – Međuinstitucijski sporazum o boljoj izradi zakonodavstva – Procjene učinka”

1. U jeku niza tragičnih događaja, među kojima su bili napadi u Parizu i Kopenhagenu², Europska komisija usvojila je prijedlog³ za izmjenu zakonodavstva Unije o nadzoru, nabavi i posjedovanju oružja⁴. Tužbom od 9. kolovoza 2017.⁵, podnesenom na temelju članka 263. UFEU-a, Češka Republika zahtijeva poništenje Direktive (EU) 2017/853 Europskog parlamenta i Vijeća od 17. svibnja 2017. o izmjeni Direktive Vijeća 91/477/EEZ, koja sadržava relevantna Unijina pravila iz tog područja⁶.

2. Češka Republika u prilog svojoj tužbi ističe četiri tužbena razloga. Navodi da su Parlament i Vijeće (u daljnjem tekstu: Unijin zakonodavac) usvajanjem Direktive 2017/853 povrijedili sljedeća načela prava Unije: dodjele ovlasti, jer su članak 114. UFEU-a upotrijebili kao pravnu osnovu mjere čiji je stvarni cilj suzbijanje kriminaliteta, osobito terorizma (prvi tužbeni razlog); proporcionalnosti (drugi tužbeni razlog); pravne sigurnosti i legitimnih očekivanja (treći tužbeni razlog) i nediskriminacije (četvrti tužbeni razlog).

1 Izvorni jezik: engleski

2 Dana 14. i 15. veljače 2015. dogodile su se tri zasebne pučnjave u Kopenhagenu, Danskoj. Ubijene su dvije osobe i počinitelj, dok je pet policajaca ozlijeđeno. Dana 13. studenoga 2015. 120 ljudi poginulo je u nizu koordiniranih terorističkih napada u Parizu, Francuskoj.

3 COM(2015) 750 *final*: Prijedlog direktive Europskog parlamenta i Vijeća o izmjeni Direktive Vijeća 91/477/EEZ o nadzoru nabave i posjedovanja oružja, od 18. studenoga 2015. (u daljnjem tekstu: Prijedlog COM(2015) 750)

4 Direktiva Vijeća 91/477/EEZ od 18. lipnja 1991. (SL 1991., L 256, str. 51.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 13., svezak 62., str. 28.), kako je izmijenjena Direktivom 2008/51/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 21. svibnja 2008. (SL 2008., L 179, str. 5.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 13., svezak 24., str. 126.)

5 Češka Republika je usporedno i istog datuma podnijela zahtjev za privremene mjere na temelju članka 278. UFEU-a, zahtijevajući suspenziju primjene Direktive 2017/853. Taj je zahtjev odbijen rješenjem potpredsjednika Suda od 27. veljače 2018., Češka Republika/Parlament i Vijeće, C-482/17 R, neobjavljeno, EU:C:2018:119.

6 Direktiva o nadzoru nabave i posjedovanja oružja (SL 2017., L 137, str. 22.)

Pravni okvir

Ugovor o Europskoj uniji

3. U skladu s člankom 4. stavkom 2. UEU-a, Europska unija poštuje jednakost država članica pred Ugovorima. Ona ujedno poštuje „njihove temeljne državne funkcije”, uključujući osiguranje teritorijalne cjelovitosti države, očuvanje javnog reda i zaštitu nacionalne sigurnosti. Osobito, potonje ostaje isključiva odgovornost svake države članice.

4. Članak 5. stavak 2. UEU-a predviđa da Unija, na temelju načela dodjeljivanja, djeluje samo u granicama nadležnosti koje su joj države članice dodijelile Ugovorima kako bi postigla njima određene ciljeve.

5. U skladu s načelom proporcionalnosti utvrđenim u članku 5. stavku 4. UEU-a, djelovanje Unije ne smije prelaziti ono što je potrebno za ostvarivanje ciljeva Ugovorâ.

Ugovor o funkcioniranju Europske unije

6. Članak 18. UFEU-a zabranjuje diskriminaciju na temelju državljanstva unutar područja primjene Ugovorâ.

7. Dobro je poznato da Europska unija, u skladu s člankom 26. UFEU-a, usvaja mjere s ciljem uspostave ili osiguranja funkcioniranja unutarnjeg tržišta (koje obuhvaća područje bez unutarnjih granica) u skladu s ugovorima.

8. U skladu s člankom 84. UFEU-a, dok Unijin zakonodavac može utvrditi mjere za promicanje i podupiranje djelovanja država članica u području suzbijanja kriminaliteta, usklađivanje zakona i drugih propisa država članica isključeno je iz Unijine nadležnosti.

9. Članak 114. stavak 1. UFEU-a sadržava detaljne odredbe za ostvarivanje ciljeva određenih člankom 26. UFEU-a. Unijin zakonodavac njime je ovlašten usvajati mjere za usklađivanje zakona koji se odnose na uspostavu i funkcioniranje unutarnjeg tržišta. Članak 114. stavak 3. UFEU-a predviđa da Komisija u svojim prijedlozima o zdravlju, sigurnosti, zaštiti okoliša i zaštiti potrošača te Parlament i Vijeće u okviru svojih ovlasti polaze od visoke razine zaštite, posebice vodeći računa o svakom novom razvoju utemeljenom na znanstvenim činjenicama.

Povelja Europske unije o temeljnim pravima

10. Članak 17. Povelje Europske unije o temeljnim pravima⁷ predviđa da svatko ima pravo na vlasništvo nad svojom na zakonit način stečenom imovinom, koristiti je, njome raspolagati i ostaviti je u nasljedstvo. To je pravo ograničeno u smislu da se vlasništvo pojedincima može oduzeti u javnom interesu te u slučajevima i pod uvjetima koje propisuje zakon. Također, uživanje prava vlasništva može biti uređeno zakonom u mjeri u kojoj je to potrebno radi općeg interesa.

⁷ SL 2010., C 83, str. 391. (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 1., svezak 7., str. 104.)

Direktiva 91/477

11. Uvodne izjave Direktive 91/477⁸ sadržavaju sljedeće navode. Unutarnje tržište obuhvaća područje bez unutarnjih granica u kojem je u skladu s Ugovorima osigurano slobodno kretanje, među ostalim, robe. Potpuno ukidanje nadzora posjedovanja oružja na granicama država članica zahtijeva ispunjenje određenih temeljnih uvjeta, uključujući usklađivanje zakonskih propisa o oružju⁹. Uzajamno povjerenje između država članica u području zaštite sigurnosti osoba povećalo bi se zahvaljujući usklađenim propisima u kojima bi se odredile kategorije vatrenog oružja čija bi nabava i posjedovanje bili zabranjeni privatnim osobama ili za koje bi bilo potrebno ishoditi dozvolu ili bi ga bilo potrebno prijaviti¹⁰.

12. Poglavlje I. odnosi se na područje primjene Direktive 91/477. Vatreno oružje je u članku 1. stavku 1. prvom podstavku definirano kao „svako prijenosno cijevno oružje koje ispaljuje, služi za ispaljivanje ili može se lako prepraviti za ispaljivanje sačme, zrna ili nekog drugog projektila djelovanjem potisnog punjenja, osim ako nije isključeno iz jednog od razloga navedenih u dijelu III. Priloga I.”. Vatreno oružje razvrstano je u četiri kategorije u dijelu II. Priloga I.: zabranjeno vatreno oružje (kategorija A); vatreno oružje za koje je potrebna dozvola (kategorija B); vatreno oružje koje je potrebno prijaviti (kategorija C) i drugo vatreno oružje (kategorija D).

13. U skladu s člankom 3. države članice mogu usvojiti odredbe koje su strože od onih predviđenih u Direktivi 91/477.

14. Poglavlje 2. sadržava odredbe o usklađivanju zakonodavstva koje se odnosi na vatreno oružje, uključujući pravila o nabavi, posjedovanju, kretanju i prijenosu različitih kategorija vatrenog oružja za civilnu uporabu u Europskoj uniji¹¹, pri čemu predviđa fleksibilnija pravila za oružje koje se koristi za lov i streljaštvo¹². Direktiva 91/477 ne primjenjuje se na oružje ili streljivo koje nabavljaju ili posjeduju oružane snage, policija, javna tijela, kolekcionari i tijela koja se bave kulturnim i povijesnim aspektima oružja niti se primjenjuje na komercijalne prijenose bojnog oružja i streljiva¹³.

15. Poglavlje 3. sadržava odredbe o formalnostima vezanima za kretanje oružja unutar Unije. U skladu s člankom 11., vatreno oružje se može prenositi iz jedne države članice u drugu podložno uvjetima iz tog članka. Ti uvjeti uključuju pružanje podataka, kao što su imena i prezimena te adrese kupca i prodavatelja vatrenog oružja, te izdavanje dozvole koja uključuje sve potrebne podatke od strane države članice koja dozvoljava takav prijenos. U skladu s člankom 12., ako se ne postupa po postupku utvrđenom u članku 11., neće se dozvoliti posjedovanje vatrenog oružja za vrijeme putovanja kroz dvije ili više država članica, osim ako je osoba o kojoj je riječ dobila dozvolu svake od tih država članica. Takva se dozvola upisuje u europsku dozvolu za vatreno oružje koju putnik mora predložiti ako se od njega zatraži.

8 U preambuli Direktive 2008/51 također se izričito upućuje (u uvodnim izjavama 2. i 3.) na Direktivu 91/477, koja je izmijenjena nakon što je Europska unija odlučila potpisati Protokol Ujedinjenih naroda o nezakonitoj proizvodnji i trgovanju vatrenim oružjem, njegovim dijelovima i komponentama te streljivom, u skladu s Odlukom Vijeća 2001/748/EZ od 16. listopada 2001. (SL 2001., L 280, str. 5.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 18., svezak 2., str. 29.), u daljnjem tekstu: Protokol UN-a o nezakonitoj proizvodnji i trgovanju vatrenim oružjem; vidjeti članak 1. Direktive 2008/51 i bilješku 2 ovog mišljenja.

9 Prva, druga i treća uvodna izjava Direktive 91/477

10 Peta uvodna izjava Direktive 91/477

11 Te odredbe su prije svega: članak 4. (odredbe o stavljanju vatrenog oružja na tržište); članak 5. (odredbe o dozvoljavanju nabave i posjedovanja vatrenog oružja); članak 6. (zabrana nabave i posjedovanja vatrenog oružja iz kategorije A); članak 7. (pravila o nabavi vatrenog oružja iz kategorije B) i članak 8. (pravila o posjedovanju vatrenog oružja iz kategorije C). Vatreno oružje iz kategorije D spominje se u članku 4. stavku 5. (prije nego što je izmijenjen Direktivom 2017/853: vidjeti točku 24. ovog mišljenja), prema kojem države članice od 28. srpnja 2010. moraju uvesti odgovarajuće mjere praćenja kretanja koje u svakom trenutku omogućuju povezivanje takvog vatrenog oružja s njegovim vlasnikom.

12 Članak 2. stavak 1.

13 Članak 2. stavak 2.

16. U skladu s člankom 17. (koji je dio poglavlja 4.), Komisija je Parlamentu i Vijeću morala podnijeti izvješća i/ili istraživanja: (i) do 28. srpnja 2015. o stanju nastalom primjenom Direktive 91/477; (ii) do 28. srpnja 2012. o prednostima i nedostacima smanjenja broja kategorija zabranjenog ili dopuštenog vatrenog oružja (oružje iz kategorije A odnosno B) radi boljeg djelovanja unutarnjeg tržišta i (iii) do 28. srpnja 2010. o stavljanju replika vatrenog oružja na tržište kako bi se ustanovilo je li uključivanje takvih proizvoda u područje primjene Direktive 91/477 moguće i poželjno.

Direktiva 2017/853

17. Uvodne izjave Direktive 2017/853 sadržavaju sljedeće navode:

- Direktivom 91/477 uspostavljena je prateća mjera za unutarnje tržište. Njome je uspostavljena ravnoteža između obveze osiguranja određene slobode kretanja za pojedino vatreno oružje i njegove bitne dijelove unutar Europske unije, s jedne strane, i potrebe za nadzorom te slobode uporabom sigurnosnih jamstava primjerenih tim proizvodima, s druge strane¹⁴.
- Određene aspekte te direktive potrebno je dodatno unaprijediti na razmjern način kako bi se započelo s rješavanjem problema zlouporabe vatrenog oružja u kriminalne svrhe, a valja uzeti u obzir i nedavna teroristička djela¹⁵.
- Kako bi se povećala sljedivost sveg vatrenog oružja i bitnih dijelova te olakšalo njihovo slobodno kretanje, ti proizvodi trebali bi biti označeni jasnom, trajnom i jedinstvenom oznakom i registrirani u sustavima baze podataka država članica¹⁶.
- S obzirom na opasnu prirodu i vijek trajanja vatrenog oružja (i bitnih dijelova) te kako bi se osiguralo da su nadležna tijela u mogućnosti pratiti te proizvode u svrhu administrativnih i kaznenih postupaka, potrebno je čuvati evidenciju u sustavima baze podataka¹⁷.
- Za najopasnije vatreno oružje trebalo bi Direktivom 91/477 uvesti stroža pravila kako bi se osiguralo da, uz neke ograničene i propisno obrazložene iznimke, nabava, posjedovanje ili trgovanje takvim vatrenim oružjem nije dopušteno¹⁸.
- Budući da se opasnost od prepravljanja akustičnog oružja i drugih vrsta oružja sa streljivom bez projektila u pravo vatreno oružje smatrala velikom, takvo je oružje uključeno u područje primjene Direktive 91/477¹⁹.
- Uzimajući u obzir veliku opasnost od ponovnog osposobljavanja neodgovarajuće onesposobljenog oružja i s ciljem jačanja sigurnosti u cijeloj Europskoj uniji, takvo vatreno oružje trebalo bi biti obuhvaćeno Direktivom 91/477²⁰.

14 Uvodna izjava 1.

15 Uvodna izjava 2.; također vidjeti bilješku 2. ovog mišljenja.

16 Uvodna izjava 6.

17 Uvodna izjava 9.

18 Uvodna izjava 15.

19 Uvodna izjava 20.

20 Uvodna izjava 21.

- Neke vrste poluautomatskog vatrenog oružja mogu se jednostavno prepraviti u automatsko vatreno oružje, što predstavlja prijetnju za sigurnost. Međutim, čak i ako se ne izvrši to prepravljjanje, određeno poluautomatsko vatreno oružje moglo bi biti vrlo opasno ako ima velik kapacitet u pogledu broja naboja. Stoga bi za civilnu uporabu trebalo zabraniti poluautomatsko vatreno oružje s fiksnim spremnikom koji omogućuje ispaljivanje velikog broja naboja²¹.
- Direktivom 2017/853 poštuju se temeljna prava i načela priznata osobito Poveljom²².
- U pogledu Švicarske Direktiva 2017/853 i Direktiva 91/477 predstavljaju razvoj odredaba schengenske pravne stečevine²³.

18. Članak 1. stavak 3. predviđa da države članice moraju osigurati da vatreno oružje koje je proizvedeno u Europskoj uniji ili je u nju uvezeno 14. rujna 2018. ili nakon tog datuma ima jasnu, trajnu i jedinstvenu oznaku te da je registrirano u skladu s Direktivom 91/477. U članak 4. te direktive dodan je novi stavak 2.a. U skladu s tom odredbom Komisija mora donijeti provedbene akte kojima će utvrditi tehničke specifikacije za označivanje vatrenog oružja. Člankom 4. stavkom 4. Direktive 91/477 uređena je uspostava i održavanje računalnih sustava baze podataka. Izmijenjeni tekst predviđa da države članice moraju osigurati da nadležna tijela evidenciju o vatrenom oružju koja je potrebna za njegovo praćenje i identificiranje čuvaju u razdoblju od 30 godina nakon njegova uništenja.

19. Člankom 1. stavkom 6. zamijenjen je raniji tekst članka 5. i 6. Direktive 91/477. U dijelu koji je relevantan za predmetni postupak izmijenjeni tekst članka 5. stavka 1. predviđa da države članice moraju dozvoliti nabavu i posjedovanje vatrenog oružja samo osobama koje za to imaju dobar razlog te koje imaju najmanje 18 godina. Osobe mlađe od 18 godina u određenim okolnostima mogu nabaviti vatreno oružje za lov i streljaštvo, primjerice ako imaju privolu roditelja ili se nalaze pod roditeljskim nadzorom ili nadzorom odrasle osobe s valjanom dozvolom za nošenje vatrenog oružja ili dozvolom za lov. U skladu s člankom 5. stavkom 2. države članice moraju imati uspostavljen sustav praćenja kako bi osigurale da se uvjeti za odobrenje određeni nacionalnim pravom ispunjavaju tijekom cijelog razdoblja trajanja odobrenja te da se, među ostalim, procjenjuju relevantne zdravstvene i psihološke informacije. Članak 5. stavak 3. predviđa:

„Države članice osiguravaju da se odobrenje za nabavu i odobrenje za posjedovanje vatrenog oružja razvrstanog u kategoriju B povlače ako se u posjedu osobe kojoj je izdano to odobrenje nađe spremnik koji se može pričvrstiti na poluautomatsko ili repetirajuće vatreno oružje sa središnjom udarnom iglom i koji:

- (a) može primiti više od 20 naboja; ili
- (b) u slučaju dugog vatrenog oružja, može primiti više od 10 naboja,

osim ako se toj osobi izdalo odobrenje na temelju članka 6. ili odobrenje koje je potvrđeno, obnovljeno ili produljeno na temelju članka 7. stavka 4.a.”

21 Uvodna izjava 23.

22 Uvodna izjava 31.

23 Uvodna izjava 36.; dodatno vidjeti Sporazum između Europske unije, Europske zajednice i Švicarske Konfederacije o pridruživanju Švicarske Konfederacije provedbi, primjeni i razvoju schengenske pravne stečevine koja pripada područjima iz članka 1. Odluke 1999/437/EZ (SL 1999., L 176, str. 31.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 19., svezak 6., str. 3.) u vezi s člankom 3. Odluke Vijeća 2008/146/EZ (SL 2008., L 53, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 11., svezak 111., str. 167.). Lihtenštajn, Island i Norveška također sudjeluju (zajedno sa Švicarskom) u schengenskoj pravnoj stečevini na temelju bilateralnih sporazuma s Europskom unijom (u daljnjem tekstu: četiri schengenske države).

20. Za predmetni postupak osobito su relevantne sljedeće izmjene članka 6. Direktive 91/477:

„1. Ne dovodeći u pitanje članak 2. stavak 2., države članice poduzimaju sve potrebne mjere kako bi zabranile nabavu i posjedovanje vatrenog oružja, bitnih dijelova i streljiva razvrstanih u kategoriju A. One osiguravaju da se oduzme vatreno oružje, bitni dijelovi i streljivo koji se nezakonito drže unatoč toj zabrani.

2. Za zaštitu ključne infrastrukture, trgovačkog brodovlja, konvoja visoke vrijednosti i osjetljivih prostora, kao i za potrebe nacionalne obrane te u obrazovne, kulturne, istraživačke i povijesne svrhe te ne dovodeći u pitanje stavak 1., nadležna nacionalna tijela mogu, iznimno i na propisno obrazložen način, u pojedinačnim slučajevima izdati odobrenja za vatreno oružje, bitne dijelove i streljivo razvrstane u kategoriju A, kada to nije u suprotnosti s javnom sigurnošću ili javnim redom.

[...]

6. Države članice mogu sportskim strijelcima odobriti nabavu i posjedovanje poluautomatskog vatrenog oružja razvrstanog u točku 6. ili 7. kategorije A, podložno sljedećim uvjetima: [...]

U pogledu vatrenog oružja razvrstanog u točku 6. kategorije A, države članice koje imaju vojni sustav koji se temelji na općoj vojnoj obvezi i koje posljednjih 50 godina imaju uspostavljen sustav transfera vojnog vatrenog oružja osobama koje napuštaju vojsku nakon izvršenja svojih vojnih dužnosti mogu tim osobama izdati odobrenje da, u svojstvu sportskih strijelaca, zadrže jedno vatreno oružje kojim su se služili tijekom služenja obveznog vojnog roka. Relevantno tijelo javne vlasti mora to vatreno oružje pretvoriti u poluautomatsko vatreno oružje te periodično provjeravati predstavljaju li osobe koje se služe tim vatrenim oružjem opasnost za javnu sigurnost. Primjenjuju se odredbe iz prvog podstavka točaka (a), (b) i (c)^[24].

[...]”

21. Člankom 1. stavkom 7. u članak 7. Direktive 91/477 dodan je sljedeći stavak: „[...] 4.a. Države članice mogu odlučiti potvrditi, obnoviti ili produljiti odobrenja za poluautomatsko vatreno oružje razvrstano u točke 6., 7. i 8. kategorije A u pogledu vatrenog oružja koje je bilo razvrstano u kategoriju B, te zakonito nabavljeno i registrirano, prije 13. lipnja 2017., podložno ostalim uvjetima utvrđenima u ovoj Direktivi. Nadalje, države članice mogu dozvoliti da to vatreno oružje nabavljaju druge osobe kojima su države članice izdale odobrenje u skladu s ovom Direktivom kako je izmijenjena Direktivom (EU) 2017/853 [...]”.

22. Članak 8. Direktive 91/477 prije izmjene zabranjivao je posjedovanje vatrenog oružja iz kategorije C, osim ako je dotična osoba oružje prijavila nadležnim tijelima²⁵. Člankom 1. stavkom 8. Direktive 2017/853 sada je izmijenjen članak 8. Direktive 91/477 tako da je u njega dodan novi stavak 3., u skladu s kojim ako država članica na svojem državnom području zabranjuje nabavu i posjedovanje vatrenog oružja razvrstanog u kategoriju B ili C, ili isto uvjetuje izdavanjem odobrenja, o tome mora obavijestiti druge države članice, koje izričito uključuju izjavu u vezi s tim u svaku europsku oružnu propusnicu koju izdaju za takvo vatreno oružje. Člankom 1. stavkom 12. izmijenjen je članak 11. Direktive 91/477. On predviđa postupke za transfer vatrenog oružja iz jedne države članice u drugu. Člankom 1. stavkom 13. izmijenjen je članak 12. te direktive tako što su utvrđena nova pravila za lovce i sudionike u rekonstrukcijama povijesnih događaja koji putuju između država članica kako bi

24 Drugi podstavak stavka 6. članka 6. u ovom ću mišljenju nazivati „švicarsko odstupanje”.

25 Vidjeti bilješku 11. ovog mišljenja.

obavljali svoje aktivnosti određenim vatrenim oružjem. Člankom 1. stavkom 14. izmijenjen je članak 13. Direktive 91/477 te je nadležnim tijelima država članica omogućeno da elektroničkim sredstvima razmjenjuju informacije o izdanim odobrenjima za transfer vatrenog oružja između država članica.

23. U skladu s člankom 1. stavkom 18. (kojim je zamijenjen članak 17. Direktive 91/477), Komisiji se nalaže da do 14. rujna 2020. i svakih pet godina nakon toga podnese Parlamentu i Vijeću izvješće o primjeni Direktive 91/477, kako je izmijenjena Direktivom 2017/853, posebno u vezi s raznim kategorijama vatrenog oružja, europskom oružnom propusnicom, označivanjem proizvoda i učincima novih tehnologija kao što je 3D tisak²⁶.

24. Člankom 1. stavkom 19. izmijenjen je Prilog I. Direktivi 91/477. Izmjenama su četiri kategorije vatrenog oružja (A do D) smanjene na tri. Za predmetni su postupak osobito relevantne sljedeće izmjene dijela II. Priloga I. Direktivi 91/477 izvršene člankom 1. stavkom 19., u dijelu u kojem je područje primjene predmetne odredbe prošireno na neka oružja:

- u kategoriju A (zabranjeno vatreno oružje) dodane su nove točke 6., 7. i 8. Sada se u toj kategoriji stoga nalazi sljedeće oružje: automatsko vatreno oružje koje je prepravljeno u poluautomatsko vatreno oružje; određeno kratko i dugo vatreno oružje koje omogućuje ispaljivanje naboja bez ponovnog punjenja s odvojivim spremnicima kapaciteta većeg od 10 naboja i poluautomatsko dugo vatreno oružje (tj. vatreno oružje izvorno namijenjeno ispaljivanju s ramena) koje se može smanjiti na duljinu manju od 60 cm a da ne izgubi svoju funkciju, i to sklopivim ili teleskopskim nastavkom ili nastavkom koji se može ukloniti bez upotrebe alata;
- kategorija B (vatreno oružje za koje je potrebno odobrenje) sada uključuje poluautomatsko kratkocjevno vatreno oružje i svako vatreno oružje iz kategorije B koje je prepravljeno da ispaljuje streljivo bez projektila, neškodljive nadražujuće tvari, druge aktivne tvari ili pirotehničko streljivo ili u paradno ili akustično oružje;
- kategorija C (vatreno oružje koje je potrebno prijaviti) sada uključuje vatreno oružje iz kategorije A, B ili C koje je onesposobljeno u skladu s Uredbom (EU) 2015/2403²⁷; a
- tekst dijela III. Priloga I. Direktivi 91/477 zamijenjen je sljedećim tekstom: „[...] predmeti koji odgovaraju definiciji ‚vatrenog oružja‘ nisu uključeni u tu definiciju ako: (a) su izrađeni za uzbunjivanje, signaliziranje, spašavanje života, ubijanje životinja, lov harpunom ili u industrijske ili tehničke svrhe, pod uvjetom da se mogu upotrebljavati samo u navedene svrhe; (b) ih se smatra starinskim oružjem pri čemu nisu uključeni u kategorije navedene u dijelu II. te podliježu nacionalnom zakonodavstvu. [...]”

Međuinstitucijski sporazum Europskog parlamenta, Vijeća Europske unije i Europske komisije o boljoj izradi zakonodavstva

25. Međuinstitucijski sporazum Europskog parlamenta, Vijeća Europske unije i Europske komisije o boljoj izradi zakonodavstva od 13. travnja 2016. navedene su tri Unijine institucije usvojile na temelju članka 295. UFEU-a²⁸. U skladu s tim sporazumom te tri institucije obvezale su se na lojalnu i transparentnu suradnju tijekom cijelog zakonodavnog ciklusa²⁹. One podsjećaju na Unijinu obvezu da

26 Dodatno vidjeti članak 1. stavak 15., izmijenjeni članak 13.a i dodani članak 13.b.

27 Provedbena uredba Komisije (EU) 2015/2403 od 15. prosinca 2015. o utvrđivanju zajedničkih smjernica o normama i tehnikama onesposobljavanja kako bi se osiguralo da je onesposobljeno vatreno oružje postalo neopozivo neuporabljivo (SL 2015., L 333, str. 62.)

28 SL 2016., L 123, str. 1. (u daljnjem tekstu: Međuinstitucijski sporazum)

29 Uvodna izjava 1.

donosi propise u skladu s, osobito, načelom proporcionalnosti³⁰. U dijelu I. (naslovljenom „Zajedničke obveze i ciljevi”) te se tri institucije usuglašavaju ostvarivati „bolju izradu zakonodavstva”, kako je utvrđeno predmetnim sporazumom, te prilikom izvršavanja svojih ovlasti poštovati Ugovore i opća načela prava Unije, koja uključuju načelo proporcionalnosti³¹. Dio III. (naslovljen „Instrumenti za bolju izradu zakonodavstva”) sadržava navode o procjenama učinka u zakonodavnom procesu. Stavak 12. predviđa da su procjene učinka instrument koji služi za pomoć odnosnim trima institucijama u donošenju dobro razmotrenih odluka. Međutim, one ne smiju dovesti do nepotrebnih kašnjenja u procesu izrade zakonodavstva ili dovesti u pitanje sposobnost suzakonodavaca da predlažu amandmane. Komisija će provoditi procjene učinka, među ostalim, svojih zakonodavnih i nezakonodavnih inicijativa za koje se očekuje da će imati značajne učinke na gospodarstvo, okoliš ili društvo. Parlament i Vijeće će nakon razmatranja Komisijinih zakonodavnih prijedloga u potpunosti uzeti u obzir Komisijine procjene učinka. Kada budu smatrali da je to primjereno i potrebno za zakonodavni proces, Parlament i Vijeće provest će procjene učinka u vezi sa svojim znatnim izmjenama Komisijinih prijedloga³². U skladu sa stavkom 18. „Komisijina početna procjena učinka i svaki dodatni rad na procjeni učinka koji institucije provode tijekom zakonodavnog procesa bit će objavljeni do završetka zakonodavnog procesa te će se, promatrani u cjelini, moći upotrijebiti kao osnova za evaluaciju”.

Postupak pred Sudom i zahtjevi stranaka

26. Češka Republika od Suda zahtijeva da:

- poništi Direktivu 2017/853;
- naloži Parlamentu i Vijeću snošenje troškova.

Podredno, Češka Republika od Suda zahtijeva da:

- poništi članak 1. stavak 6. Direktive 2017/853 u dijelu u kojem se njime u Direktivu 91/477 dodaju članak 5. stavak 3. i članak 6. stavak 6. drugi podstavak;
- poništi članak 1. stavak 7. Direktive 2017/853 u dijelu u kojem se njime u Direktivu 91/477 dodaje članak 7. stavak 4.a;
- poništi članak 1. stavak 19. Direktive 2017/853 u dijelu u kojem se njime provode sljedeće izmjene Direktive 91/477:
 - unose se točke 6., 7. i 8. u kategoriju A dijela II. Priloga I.;
 - izmjenjuje se kategorija B dijela II. Priloga I.;
 - unosi se točka 6. u kategoriju C dijela II. Priloga I.;
 - izmjenjuje se dio III. Priloga I.
- naloži Parlamentu i Vijeću snošenje troškova.

³⁰ Uvodna izjava 3.

³¹ Stavak 1. odnosno 2.

³² Odnosne uloge triju Unijinih institucija (Parlamenta, Vijeća i Komisije) opisane su u stavcima 13. do 17.

27. Parlament od Suda zahtijeva da:

- odbije tužbu i
- naloži Češkoj Republici snošenje troškova.

28. Vijeće od Suda zahtijeva da:

- odbije tužbu u cijelosti i
- naloži Češkoj Republici snošenje troškova;
- strogo podredno, ako bude smatrao da Direktivu 2017/853 treba poništiti, naloži da se učinci direktive zadrže za razdoblje dovoljno da se usvoje potrebne mjere.

29. Rješenjem predsjednika Suda od 5. siječnja 2018. Mađarskoj i Poljskoj dopušteno je da interveniraju u potporu zahtjevima Češke Republike. Rješenjem od istog dana Francuskoj je dopušteno da intervenira u potporu Parlamentu i Vijeću. Komisiji je odlukom tajnika od 10. studenoga 2017. dopušteno da intervenira u potporu tuženicima.

30. Pisana očitovanja podnijele su vlade Češke Republike, Francuske, Mađarske i Poljske te Parlament, Vijeće i Komisija.

31. Sve stranke iznijele su usmena očitovanja na raspravi održanoj 5. ožujka 2019.

Prvi tužbeni razlog: načelo dodjele ovlasti i pravna osnova

Argumentacija

32. Češka Republika svojim prvim tužbenim razlogom navodi da je Unijin zakonodavac povrijedio načelo dodjele ovlasti utvrđeno u članku 5. stavku 2. UFEU-a jer članak 114. UFEU-a nije valjana pravna osnova za Direktivu 2017/853. Češka Republika ističe da ciljevi Direktive 2017/853 nisu uklanjanje prepreka unutarnjem tržištu. Umjesto toga, ona je namijenjena isključivo suzbijanju kriminaliteta i terorizma te time povećanju javne sigurnosti. U skladu s člankom 84. UFEU-a, dok Unijin zakonodavac može utvrditi mjere za podupiranje djelovanja država članica u području suzbijanja kriminaliteta, Ugovori samoj Europskoj uniji ne daju ovlasti da s tim ciljem usvaja mjere za usklađivanje.

33. Češka Republika navodi da se pravna osnova mjere mora odrediti na temelju objektivnih čimbenika, podložnih sudskom nadzoru, koji uključuju cilj i sadržaj predmetne mjere. Iako je Direktiva 2017/853 usvojena na temelju članka 114. UFEU-a (pravna osnova koja je naslijedila članak 100.a UEEZ-a, na kojem se Direktiva 91/477 temeljila), prateće okolnosti i ciljevi Direktive 2017/853 znatno su drukčiji od onih Direktive 91/477. Nadalje, činjenica da je Direktiva 91/477 usvojena na pravnoj osnovi koja se tiče unutarnjeg tržišta ne opravdava odabir iste pravne osnove za Direktivu 2017/853 jer potonja ima sasvim drukčije ciljeve. Naposljetku, iako je točno da je Direktiva 91/477 izmijenjena Direktivom 2008/51 s ciljem poboljšanja javne sigurnosti, Direktivom 2008/51 uvedene su u biti tehničke izmjene kao posljedica internih obveza Europske unije utemeljenih na Protokolu UN-a o nezakonitoj proizvodnji i trgovanju vatrenim oružjem. Međutim, važnost Direktive 2017/853 znatno nadilazi te puke tehničke izmjene.

34. Europski parlament i Vijeće na te navode odgovaraju tvrdeći da Češka Republika pogrešno primjenjuje pravo i pogrešno tumači članak 114. UFEU-a i Direktivu 2017/853. Jamčenje javne sigurnosti (kao i javnog zdravlja) opći je interes priznat pravom Unije te čini valjan razlog za usvajanje takve mjere. Kako bi se ocijenilo je li upotrijebljena pravilna pravna osnova, potrebno je proučiti i Direktivu 91/477 i Direktivu 2017/853. Međutim, čak i ako se Direktiva 2017/853 promatra odvojeno od Direktive 91/477, Unijin zakonodavac nije bio obvezan pozvati se na razloge povezane s uklanjanjem prepreka unutarnjem tržištu kako bi valjano usvojio prvonavedenu direktivu. Direktivom 2017/853 nisu promijenjeni ciljevi Direktive 91/477. Njome se samo nastoji prilagoditi ravnoteža između slobodnog kretanja i javne sigurnosti kako bi se uzeli u obzir (u vrijeme usvajanja) nedavni teroristički napadi te pritom nastavilo osiguravati uredno funkcioniranje unutarnjeg tržišta. Vijeće dalje tvrdi da cilj povezan s javnom sigurnosti nije sporedan cilj Direktive 2017/853.

35. Mađarska i Poljska u potporu Češkoj Republici ističu da je Direktiva 2017/853 namijenjena isključivo suzbijanju kriminaliteta. Obje države članice smatraju da je prilikom razmatranja direktive kojom se uvode izmjene, kao što je Direktiva 2017/853, potrebno sagledati čitav taj akt, ali da to ne znači da je potrebno uzeti u obzir i ciljeve mjere koja se mijenja (u predmetnom slučaju je to Direktiva 91/477). Takav pristup stvorio bi zabrinjavajući presedan koji bi mogao proširiti marginu prosudbe Unijina zakonodavca. Mađarska navodi da Direktivu 2017/853 treba tumačiti na način da je cilj da se osigura funkcioniranje unutarnjeg tržišta zapravo sporedan glavnom cilju da se suzbije kriminalitet. Poljska tvrdi da u biti ne postoji veza između ciljeva te direktive i funkcioniranja unutarnjeg tržišta. Umjesto toga, Direktiva 2017/853 uvodi prepreke koje su protivne toj svrsi jer otežava kretanje vatrenog oružja koje ne čini opasnu robu u smislu prava Unije.

36. Nasuprot tomu, Francuska u potporu Parlamentu i Vijeću ističe da iz pripremnih zakonodavnih dokumenata proizlazi da je Direktiva 2017/853 namijenjena uklanjanju prepreka temeljnim slobodama koje imaju izravan učinak na funkcioniranje unutarnjeg tržišta. Činjenica da se Direktivom 2017/853 ujedno nastoji ojačati javna sigurnost ne umanjuje njezine ciljeve povezane s unutarnjim tržištem. Taj se pristup odražava u drugim mjerama usvojenima na temelju članka 114. UFEU-a.

37. Komisija ističe, također u prilog tuženicima, da, kao prvo, Unijin zakonodavac ima široku marginu prosudbe u pogledu mjera koje može usvojiti na temelju članka 114. UFEU-a. Kao drugo, zakonodavac se u izvršavanju njegovih funkcija ne može na temelju puke činjenice da je predmetna mjera ujedno namijenjena zaštiti javne sigurnosti spriječiti da upotrijebi pravnu osnovu koja se tiče unutarnjeg tržišta. Kao treće, nekoliko istraživanja i izvješća pokazuje da je razlog usvajanja Direktive 2017/853 bilo funkcioniranje unutarnjeg tržišta.

Ocjena

38. Prema mojemu mišljenju, prvi tužbeni razlog Češke Republike temelji se na pogrešnom tumačenju članka 114. UFEU-a i Direktive 2017/853. On je stoga neosnovan.

Uvodne napomene

39. Pitanja koja su u ovom postupku otvorena u pogledu područja primjene članka 114. UFEU-a i ovlasti zakonodavca da usvaja mjere za usklađivanje koje se tiču uspostave i funkcioniranja unutarnjeg tržišta nisu sasvim nova³³. Naravno, čimbenici poput javne sigurnosti (zajedno s, primjerice, zaštitom okoliša i potrošača) imat će određen utjecaj na djelovanje tog tržišta. Međutim, gdje prilikom

³³ U tom pogledu vidjeti sudsku praksu Suda koja se odnosi na duhanske proizvode i oglašavanje takvih proizvoda. Sud je u presudi od 5. listopada 2000., Njemačka/Parlament i Vijeće, C-376/98, EU:C:2000:544, t. 82. utvrdio da je unutarnje tržište područje bez unutarnjih granica u kojem je slobodno kretanje robe, osoba, usluga i kapitala osigurano u skladu s odredbama Ugovora; te da ga obilježava uklanjanje svih prepreka slobodnom kretanju navedenih elemenata između država članica.

korištenja raznih pravnih osnova koje Ugovori omogućuju treba povući granicu između mjera koje se tiču unutarnjeg tržišta i mjera namijenjenih ostvarenju nekog drugog (poželjnog) cilja? Može li se člankom 114. UFEU-a doista obuhvatiti zakonodavstvo namijenjeno jačanju javne sigurnosti koje je usvojeno neposredno nakon terorističkih djela izvršenih 2015. na području država članica³⁴?

40. Ovlasti uređivanja unutarnjeg tržišta dotiču se mnoštva drugih pitanja. Područje primjene članka 114. UFEU-a za države je članice stoga osobito važno zbog dvaju glavnih razloga. Kao prvo, tiču li se akti utemeljeni na toj odredbi pitanja u pogledu kojih Ugovori *ne* dodjeljuju nadležnost Unijinu zakonodavcu (kako Češka Republika tvrdi u ovom predmetu) osjetljivo je pitanje. Kao drugo, akti Unije na temelju te odredbe usvajaju se u skladu s redovnim zakonodavnim postupkom (dakle, potrebna je kvalificirana većina), što znači da pojedinačne države članice ne mogu uložiti veto ni na jedan predloženi akt.

41. Nesporno je da članak 84. UFEU-a ne bi bio prikladna pravna osnova za Direktivu 2017/853. Tom odredbom Ugovora Unijinu zakonodavcu nisu dodijeljene ovlasti da usvaja mjere za usklađivanje u području suzbijanja kriminaliteta. To je i dalje u nadležnosti država članica. Stoga, ako članak 114. UFEU-a *nije* prikladna pravna osnova za Direktivu 2017/853, ta se mjera mora poništiti.

42. Također je nesporno da se pravna osnova za usvajanje Direktive 91/477 (izvorne mjere u predmetnom području) ne dovodi u pitanje³⁵. Štoviše, Direktiva 91/477 mjera je minimalnog usklađivanja koja sadržava pravila o nadzoru, nabavi i posjedovanju vatrenog oružja³⁶. Države članice stoga su imale određenu marginu prosudbe za usvajanje različitih pravila u tom području u pogledu pitanja koja prije izmjene nisu bila uređena tom direktivom³⁷, kao što su mjere u vezi s onesposobljenim vatrenim oružjem.

Članak 114. UFEU-a

43. U sudskoj praksi Suda koja se odnosi na zakonodavne mjere usvojene na temelju članka 114. stavka 1. UFEU-a utvrđeno je sljedeće. Kao prvo, iako obično utvrđenje da između nacionalnih zakonodavstava postoje razlike nije dovoljno da bi se opravdala primjena članka 114. UFEU-a, drukčije je kada između zakona ili drugih propisa država članica postoje razlike koje mogu narušiti temeljne slobode i tako neposredno utjecati na funkcioniranje unutarnjeg tržišta. Kao drugo, primjena članka 114. UFEU-a kao pravne osnove moguća je ako je cilj sprečavanje pojave budućih prepreka trgovini zbog nejednakog razvoja nacionalnih zakonodavstava (pojava tih prepreka mora biti vjerojatna, a cilj odnosne mjere mora biti njihovo sprečavanje). Kao treće, kada su ispunjene pretpostavke za korištenje članka 114. UFEU-a kao pravne osnove, Unijin zakonodavac ne može biti onemogućen koristiti tu pravnu osnovu zbog činjenice da su pri odabiru koji se provodi odlučujuća druga pitanja, kao što je zaštita javnog zdravlja³⁸.

44. U skladu s člankom 114. UFEU-a, zakonodavac je ovlašten ukloniti prepreke slobodnom kretanju i poboljšati funkcioniranje unutarnjeg tržišta. Potonje se u biti odnosi na uklanjanje poremećaja u tržišnom natjecanju, o kojima se ne radi u ovom predmetu. Umjesto toga, srž prvog tužbenog razloga Češke Republike čini prvi element, to jest pitanje uklanja li Direktiva 2017/853 prepreke slobodnom kretanju i/ili sprečava pojavu budućih prepreka.

34 Vidjeti bilješku 2. ovog mišljenja.

35 Dodatno vidjeti presudu od 23. siječnja 2018., Buhagiar i dr., C-267/16, EU:C:2018:26, t. 60.

36 Vidjeti članak 3. Direktive 91/477 i točku 13. ovog mišljenja.

37 Vidjeti, po analogiji, presudu od 10. prosinca 2002., British American Tobacco (Investments) i Imperial Tobacco, C-491/01, EU:C:2002:741, t. 66.

38 Presuda od 4. svibnja 2016., Philip Morris Brands i dr., C-547/14, EU:C:2016:325, t. 57. do 60. i navedena sudska praksa

45. Autori Ugovora su uporabom riječi „mjere za usklađivanje” u članku 114. UFEU-a htjeli zakonodavcu dodijeliti marginu prosudbe, ovisno o općem kontekstu i specifičnostima područja koje treba uskladiti, u pogledu metode usklađivanja koja je najprikladnija za ostvarenje željenog rezultata. Ovisno o okolnostima te se mjere mogu sastojati u obvezivanju svih država članica da uvedu odredbe: koje su u predmetnom slučaju namijenjene osiguravanju toga da se roba koja je po svojoj naravi opasna (vatreno oružje) označi u svrhu sljedivosti, uređivanju nabave takve robe ili čak postrožavanju nadzora oružja koje se smatra osobito opasnim³⁹.

46. Ostale mjere usvojene na temelju članka 114. UFEU-a čiji su ciljevi neodvojivo povezani s funkcioniranjem unutarnjeg tržišta navedene su u onome što se nazivalo zakonodavstvom „novog pristupa”⁴⁰. Te mjere uključuju više akata, od onih koji se tiču sigurnosti igračaka⁴¹, preko onih koji se tiču eksploziva za civilnu uporabu⁴² do onih koji se tiču osobne zaštitne opreme⁴³. Članak 114. UFEU-a (ili ekvivalentna odredba u ranijim verzijama Ugovora) sustavno se navodi kao pravna osnova. Svaka od tih mjera predviđa uzimanje u obzir i drugih aspekata, kao što su zaštita potrošača i javna sigurnost ili zdravlje i sigurnost na radu, radi uravnoteženja i dopunjavanja slobodnog kretanja robe. Iako analiza tih mjera ne pokazuje nužno da i ciljevi Direktive 2017/853 ulaze u područje primjene članka 114. UFEU-a, postojanje tog skupa Unijinih propisa ilustrira širinu područja u kojem Unijin zakonodavac može djelovati na temelju te odredbe Ugovora.

47. Ovdje skrećem pozornost i na članak 114. stavak 3. UFEU-a, koji predviđa da Komisija u svojim prijedlozima za usklađivanje treba voditi računa o pitanjima kao što je, među ostalim, sigurnost.

48. Stoga, kada postoje prepreke trgovini ili kada je vjerojatno da će se takve prepreke pojaviti u budućnosti zbog činjenice da su države članice u pogledu proizvoda ili kategorije proizvoda poduzele ili poduzimaju različite mjere koje osiguravaju različitu razinu zaštite i koje zbog te činjenice sprečavaju slobodno kretanje dotičnog proizvoda ili više njih, članak 114. UFEU-a ovlašćuje Unijina zakonodavca na postupanje u obliku donošenja odgovarajućih mjera uz poštovanje, s jedne strane, stavka 3. tog članka i, s druge strane, pravnih načela navedenih u UFEU-u (ili uspostavljenih sudskom praksom), radi uređenja unutarnjeg tržišta⁴⁴.

49. Sudska praksa Suda koja se odnosi na duhanske proizvode pruža osobito korisne smjernice u pogledu područja primjene članka 114. UFEU-a koje je po analogiji moguće primijeniti u ovom predmetu jer je to zakonodavstvo, osim cilju koji se tiče unutarnjeg tržišta, namijenjeno i zaštiti javnog zdravlja i potrošača⁴⁵. Naravno, točno je da je Sud u presudi Njemačka/Parlament i Vijeće⁴⁶ dao do znanja da ovlasti usvajanja zakonodavstva dodijeljene člankom 114. UFEU-a nisu

39 Vidjeti, po analogiji, presude od 12. prosinca 2006., Njemačka/Parlament i Vijeće, C-380/03, EU:C:2006:772, t. 42. i 43. i od 4. svibnja 2016., Poljska/Parlament i Vijeće, C-358/14, EU:C:2016:323, t. 37. i 38.

40 „Novi pristup” obuhvaćao je približno 22 Unijine mjere namijenjene poboljšanju unutarnjeg tržišta i jačanju uvjeta za stavljanje širokog raspona proizvoda na Unijino tržište. U bitnome, Europska unija usvaja zakonodavstvo koje definira bitne zahtjeve povezane sa sigurnošću i drugim aspektima javnog interesa kojima proizvodi koji se prodaju na unutarnjem tržištu moraju udovoljavati: vidjeti primjerice COM(2003) 240 *final* „Jačanje provedbe direktiva novog pristupa”. Te su direktive sada obuhvaćene „novim zakonodavnim okvirom”, koji je uređen, među ostalim, Odlukom br. 768/2008/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 9. srpnja 2008. o zajedničkom okviru za stavljanje na tržište proizvoda i o stavljanju izvan snage Odluke Vijeća 93/465/EEZ (SL 2008., L 218, str. 82.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 15., svezak 12., str. 115.).

41 Direktiva 2009/48/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 18. lipnja 2009. o sigurnosti igračaka (SL 2009., L 170, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 13., svezak 55., str. 213.)

42 Direktiva 2014/28/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 26. veljače 2014. o usklađivanju zakonodavstava država članica u odnosu na stavljanje na raspolaganje eksploziva za civilnu upotrebu na tržištu i nadzoru nad njima (SL 2014., L 96, str. 1.)

43 Uredba (EU) 2016/425 Europskog parlamenta i Vijeća od 9. ožujka 2016. o osobnoj zaštitnoj opremi i o stavljanju izvan snage Direktive Vijeća 89/686/EEZ (SL 2016., L 81, str. 51.)

44 Presuda od 4. svibnja 2016., Philip Morris Brands i dr., C-547/14, EU:C:2016:325, t. 61. Spomenuta pravna načela su, među ostalim, proporcionalnost, pravna sigurnost i nediskriminacija.

45 Vidjeti bilješku 38. ovog mišljenja.

46 Presuda od 5. listopada 2000., C-376/98, EU:C:2000:544

neograničene⁴⁷. Taj se predmet odnosio na zakonodavstvo usvojeno na temelju nekadašnjeg članka 95. UEZ-a (sadašnji članak 114. UFEU-a), kojim je zabranjeno svako oglašavanje duhana. Sud je utvrdio da se za takvu apsolutnu zabranu nije moglo smatrati da pospješuje trgovinu te da je direktiva o kojoj se radilo u tom predmetu stoga prekoračila ono što je bilo nužno za zaštitu javnog zdravlja⁴⁸. U ovom je predmetu situacija očito drukčija, s obzirom na to da Direktivom 2017/853 nije uvedena takva apsolutna zabrana slobodnog kretanja vatrenog oružja⁴⁹.

50. Shodno tomu, test na temelju kojeg treba ocijeniti Direktivu 2017/853 jest pitanje uklanja li ta direktiva, uzimajući u obzir njezin sadržaj te promatrajući ju kao cjelinu, prepreke slobodnom kretanju i/ili sprečava li pojavu budućih prepreka.

Direktiva 2017/853

51. U skladu s ustaljenom sudskom praksom Suda, izbor pravne osnove za neki akt Unije mora se temeljiti na objektivnim elementima koji podliježu sudskom nadzoru; među njima su cilj i sadržaj tog akta. Ako razmatranje odnosnog akta pokaže da on ima dvije svrhe ili dvije sastavnice te ako se jedna od njih može prepoznati kao glavna ili prevladavajuća, dok je druga samo sporedna, takav se pravni akt mora temeljiti samo na jednoj pravnoj osnovi, to jest na onoj koja je u skladu s glavnom ili prevladavajućom svrhom ili sastavnicom⁵⁰. Stoga je potrebno utvrditi glavni cilj Direktive 2017/853 i razmotriti njezin sadržaj⁵¹.

52. Kako Češka Republika, Mađarska i Poljska ističu, u uvodnim izjavama 2. i 23. osobito su naglašeni, s obzirom na „zlouporabu vatrenog oružja u kriminalne svrhe” i terorističke napade iz 2015., ciljevi Direktive 2017/853 koji se tiču javne sigurnosti⁵².

53. Proizlazi li iz toga da je Unijin zakonodavac nastojeći ostvariti te ciljeve prekoračio svoje ovlasti usvojivši zakonodavstvo kojim su usklađeni zakoni i drugi propisi država članica u području suzbijanja kriminaliteta?

54. Mislim da ne.

55. Kako bi se utvrdila glavna svrha Direktive 2017/853, prvo je potrebno preambulu i normativni dio te direktive sagledati kao cjelinu⁵³.

56. U određenim su uvodnim izjavama spomenuti ciljevi koji su izravno povezani s unutarnjim tržištem. U uvodnoj izjavi 1. tako se podsjeća da je „Direktivom [...] 91/477/EZ uspostavljena [...] prateća mjera za unutarnje tržište”. Tom je direktivom na taj način „uspostavljena *ravnoteža između obveze osiguranja određene slobode kretanja za pojedino vatreno oružje i njegove bitne dijelove unutar Unije, s jedne strane, i potrebe za nadzorom te slobode uporabom sigurnosnih jamstava primjerenih tim*

47 Sud je u presudi od 14. prosinca 2004., *Swedish Match*, C-210/03, EU:C:2004:802 upotrijebio drukčiji pristup. On je u toj presudi odbio tvrdnju da zabrana svih duhanskih proizvoda za oralnu uporabu, među kojim je bio i snus (vrsta duhana koja se stavlja između usnice i desni, popularna u Švedskoj) nije doprinosila unutarnjem tržištu. Sud je utvrdio da su se nacionalni zakoni o takvim duhanskim proizvodima razvijali u različitim smjerovima, što je stvaralo prepreke trgovini. U takvim je okolnostima načelno bilo zakonito upotrijebiti članak 95. UEZ-a (prethodnik članka 114. UFEU-a) kao pravnu osnovu (vidjeti točke 37. do 42.).

48 Presuda od 5. listopada 2000., *Njemačka/Parlament i Vijeće*, C-376/98, EU:C:2000:544, t. 99. do 105.

49 Vidjeti točke 18. do 21. ovog mišljenja.

50 Presuda od 23. siječnja 2018., *Buhagiar i dr.*, C-267/16, EU:C:2018:26, t. 42. i navedena sudska praksa

51 Vidjeti presudu od 21. lipnja 2018., *Poljska/Parlament i Vijeće*, C-5/16, EU:C:2018:483, t. 49.

52 Češka Republika upućuje na nekoliko dokumenata pripremljenih prije usvajanja Direktive 2017/853 u kojima su suzbijanje kriminaliteta i sigurnost spomenuti kao ciljevi. Među njima su „Evaluacija Direktive o vatrenom oružju” od 11. prosinca 2014., koju je za Komisiju pripremio Technopolis, i Komisijin prijedlog COM(2015) 750 *final*.

53 Presuda od 27. siječnja 2000., *DIR International Film i dr./Komisija*, C-164/98 P, EU:C:2000:48, t. 26.

proizvodima, s druge strane” (moje isticanje). U uvodnoj izjavi 6. objašnjeno je da obveza da sve vatreno oružje ili njegovi bitni dijelovi budu „označeni jasnom, trajnom i jedinstvenom oznakom” i registrirani u sustavima baze podataka država članica služi tomu „[k]ako bi se povećala sljedivost sveg vatrenog oružja i bitnih dijelova te olakšalo njihovo slobodno kretanje”.

57. Međutim, nedvojbeno je da određene uvodne izjave predviđaju ciljeve koji se tiču sigurnosti. U uvodnoj izjavi 15. tako je navedeno da bi, „[z]a najopasnije vatreno oružje trebalo [...] Direktivom 91/477/EEZ uvesti stroža pravila kako bi se osiguralo da, uz neke ograničene i propisno obrazložene iznimke, nabava, posjedovanje ili trgovanje takvim vatrenim oružjem nije dopušteno”. Uvodne izjave 16. do 18. predviđaju da će se omogućiti uvođenje iznimki od strožeg nadzora vatrenog oružja kada je riječ o kolekcionarima, trgovcima oružjem i posrednicima. U uvodnoj izjavi 20. navedeno je da bi u područje primjene Direktive 91/477 trebalo uključiti oružje sa streljivom bez projektila koje se može prepraviti u pravo vatreno oružje. Naposljetku, u uvodnoj izjavi 21. prepoznata je velika opasnost od ponovnog osposobljavanja neodgovarajuće onesposobljenog oružja i potreba za uzimanjem u obzir Protokola UN-a o nezakonitoj proizvodnji i trgovanju vatrenim oružjem⁵⁴.

58. A što materijalne odredbe Direktive 2017/853 zapravo čine?

59. Člankom 1. stavkom 1. uvedeno je nekoliko novih definicija u članak 1. Direktive 91/477, kao što su „onesposobljeno vatreno oružje”, „kolekcionar”, „trgovac oružjem”, „posrednik” i „nezakonita proizvodnja”⁵⁵. Člankom 1. stavkom 3. izmijenjen je članak 4. Direktive 91/477 tako što su usklađene odredbe o označivanju vatrenog oružja stavljenog na tržište. Komisija je obvezana da usvoji provedbene akte kojima će utvrditi tehničke specifikacije za označivanje vatrenog oružja⁵⁶.

60. Odredbama u članku 1. stavku 6. Direktive 2017/853 u cijelosti su zamijenjeni nekadašnji članci 5. (nabava i posjedovanje vatrenog oružja) i 6. (zabrana vatrenog oružja iz kategorije A) Direktive 91/477. Države članice obvezne su uspostaviti sustav praćenja kako bi osigurale da se uvjeti za odobrenje određeni nacionalnim pravom ispunjavaju i da se takva odobrenja povuku kada se ti uvjeti više ne ispunjavaju. Ako se vatreno oružje iz kategorije A, B ili C nabavlja preko ugovora na daljinu, moraju se provjeriti identitet kupca i njegovo odobrenje. Novim člankom 6. uvedena je opća zabrana nabave i posjedovanja vatrenog oružja, bitnih dijelova i streljiva iz kategorije A. Državama članicama omogućeno je da predvide nekoliko ograničenih iznimki (u pojedinačnim slučajevima, iznimno i na propisno obrazložen način). To novo uređenje obuhvaća zaštitu sigurnosti ključne infrastrukture, trgovačkog brodovlja, konvoja visoke vrijednosti i osjetljivih prostora (ako to nije u suprotnosti s javnom sigurnošću ili javnim redom); posebna odobrenja izdana kolekcionarima, trgovcima oružja ili posrednicima koji nastupaju u okviru svoje profesionalne djelatnosti; odobrenja za muzeje i dozvole za sportske strijelce. Potonje podliježu određenim uvjetima⁵⁷.

54. Pripremljeno je nekoliko izvješća, uključujući: COM(2013) 716 *final*, Komunikacija Komisije Vijeću i Europskom parlamentu, Oružje i unutarnja sigurnost u EU-u: zaštita građana i suzbijanje nezakonite trgovine, od 21. listopada 2013.; „Istraživanje u prilog procjeni učinka moguće inicijative povezane s poboljšanjem pravila o postupcima onesposobljavanja, uništavanja i označivanja vatrenog oružja u Uniji kao i oružja za uzbunjivanje i replika” iz lipnja 2014., pripremljeno za Europsku komisiju; i COM(2015) 751 *final*, Izvješće Komisije Europskom parlamentu i Vijeću, „Evaluacija Direktive Vijeća 91/477/EZ od 18. lipnja 1991., kako je izmijenjena Direktivom 2008/51/EZ od 21. svibnja 2008. o nadzoru nabave i posjedovanja oružja” (u daljnjem tekstu: Izvješće COM(2015) 751), od 18. studenoga 2015.

55. Vidjeti stavke 1., 6., 8., 9., 10. odnosno 11. članka 1. Direktive 2017/853.

56. Članak 4. stavak 2.a Direktive 91/477, kako je izmijenjena Direktivom 2017/853

57. Ti uvjeti uključuju sljedeće: potvrdu da je zdravstveno i psihološko stanje osobe procijenjeno u skladu s člankom 5. stavkom 2. Direktive 91/477; dokaz o sudjelovanju u streljačkim natjecanjima koje priznaje službeno priznata sportska streljačka organizacija i potvrdu da je odnosna osoba član sportskog kluba, da se redovito bavi streljaštvom barem 12 mjeseci te da predmetno vatreno oružje ispunjava tražene specifikacije.

61. Člankom 1. stavkom 7. Direktive 2017/853 izmijenjen je članak 7. Direktive 91/477, koji zabranjuje nabavu vatrenog oružja iz kategorije B bez prethodnog odobrenja. Poluautomatsko vatreno oružje nakon usvajanja Direktive 2017/853 više nije u kategoriji B: ono je sada u kategoriji A. Člankom 1. stavkom 7. točkom (b) u Direktivu 91/477 dodan je novi članak 7. stavak 4.a, koji omogućuje državama članicama da potvrde, obnove ili produlje odobrenja za poluautomatsko vatreno oružje koje je razvrstano u kategoriju B te zakonito nabavljeno i registrirano prije 13. lipnja 2017. (datuma na koji je Direktiva 2017/853 stupila na snagu).

62. Člankom 1. stavkom 8. Direktive 2017/853 izmijenjene su odredbe Direktive 91/477 koje su se odnosile na vatreno oružje iz kategorije C. Članak 1. stavak 12. predviđa pravila o transferu vatrenog oružja iz jedne države članice u drugu. Člankom 1. stavkom 13. utvrđeni su uvjeti pod kojima pojedinci, kao što su lovci, mogu „posjedovati jedan ili više komada vatrenog oružja tijekom putovanja kroz dvije ili više država članica radi bavljenja svojim aktivnostima”⁵⁸. Člankom 1. stavkom 14. uređena je suradnja između država članica⁵⁹. Članak 1. stavak 18. nalaže Komisiji podnošenje izvješća o primjeni Direktive 2017/853, koje mora uključivati provjeru njezinih odredbi u svjetlu novih tehnologija, kao što je 3D tisak.

63. Čini mi se da *pretežan* dio zakonodavnih učinaka stavaka 3., 6., 7., 8., 12., 13., 14. i 18. članka 1. čini uvođenje usklađenih pravila s ciljem osiguravanja toga da države članice ne moraju poduzimati pojedinačne (te stoga možda različite) radnje. Oni su stoga, prema mojemu mišljenju, ponajprije namijenjeni osiguravanju funkcioniranja unutarnjeg tržišta.

64. Člankom 1. stavkom 19. izmijenjen je Prilog I. Direktivi 91/477. Za potrebe ovog predmeta istaknute izmjene sastoje se u uključivanju u kategoriju A automatskog vatrenog oružja koje je prepravljeno u poluautomatsko vatreno oružje, poluautomatskog vatrenog oružja sa središnjom udarnom iglom i poluautomatskog dugog vatrenog oružja. Kako je spomenuto, određeno poluautomatsko vatreno oružje premješteno je iz kategorije B u kategoriju A, onesposobljeno oružje je sada u kategoriji C te je promijenjena definicija vatrenog oružja isključenog iz područja primjene Direktive 91/477⁶⁰.

65. Prema mojemu mišljenju, iz analize tih odredbi i općeg sadržaja Direktive 2017/853 proizlazi da se *opća* ravnoteža koja je u Direktivi 91/477 uspostavljena između, s jedne strane, osiguravanja funkcioniranja unutarnjeg tržišta i, s druge strane, očuvanja javne sigurnosti u svojoj osnovi nije promijenila. Taj zaključak nije doveden u pitanje činjenicom da Komisija u svojem prijedlogu navodi da je glavni fokus na sigurnosti građana i poduzetnika, da upućuje na žrtve terorističkih napada izvršenih u Parizu 13. studenoga 2015. te da je u određenim uvodnim izjavama naglašen cilj povezan s javnom sigurnosti. U konačnici, ono što je važno jesu pravni učinci Direktive 2017/853.

66. Dodajem da iz ustaljene sudske prakse proizlazi da je borba protiv međunarodnog terorizma radi održavanja međunarodnog mira i sigurnosti cilj u općem interesu. Isto vrijedi i za borbu protiv teškoga kriminala radi osiguravanja javne sigurnosti⁶¹. Oba ta elementa jasno ulaze u područje primjene članka 114. UFEU-a.

67. Kao prvo (očita napomena): vatreno oružje po svojoj je naravi opasna roba. Ono uzrokuje sigurnosne rizike ne samo svojim vlasnicima nego i široj javnosti. To je razlog zbog kojeg je zakonodavac uveo obveze označavanja i odobravanja zajedno s odredbama koje ograničavaju posjedovanje i nabavu takvog oružja⁶². Direktiva 2017/853 prije svega sadržava klasične mjere koje se

58 Vidjeti točku 22. ovog mišljenja.

59 Ostalim odredbama Direktive 2017/853 izvršene su formalne izmjene. Primjerice, Komisija je ovlaštena usvajati delegirano zakonodavstvo (članak 1. stavak 14.) te je riječ „Zajednica” zamijenjena riječju „Unija” (članak 1. stavak 17.).

60 Vidjeti točku 24. ovog mišljenja.

61 Presuda od 8. travnja 2014., Digital Rights Ireland i dr., C-293/12 i C-594/12, EU:C:2014:238, t. 42. i navedena sudska praksa

62 Presuda od 23. siječnja 2018., Buhagiar i dr., C-267/16, EU:C:2018:26, t. 54.

koriste za poticanje uspostave unutarnjeg tržišta u okolnostima u kojima je u pogledu proizvoda potrebno odrediti ograničenja (jer postoji sigurnosni problem) kako bi se izbjegla uspostava pograničnih kontrola i potaknulo slobodno kretanje robe i osoba⁶³. Iz toga proizlazi da izričito odbijam tvrdnju Poljske da vatreno oružje nije opasna roba u smislu prava Unije.

68. Kao drugo, ključan aspekt uspostave unutarnjeg tržišta bilo je uklanjanje fizičkih prepreka slobodnom kretanju robe, za što su najvidljiviji primjer bile carinarnice na granicama⁶⁴. Sigurnost građana Unije izloženih prijetnji od međunarodnog terorizma neodvojivo je povezana s kretanjem robe koja je opasna po svojoj naravi, kao što je vatreno oružje, na području 28 država članica (512,6 milijuna ljudi). Nakon terorističkih napada u Parizu, ministri unutarnjih poslova i/ili pravosuđa država članica usvojili su u siječnju 2015. „Parišku deklaraciju”, u kojoj su ponovno istaknuli predanost smanjenju nezakonite opskrbe vatrenim oružjem u cijeloj Europi. Komisija je kao odgovor na to usvojila Europski program sigurnosti kako bi na europskoj razini osigurala djelotvoran i usklađen odgovor na sigurnosne prijetnje⁶⁵. U Europskom programu sigurnosti također su naglašene razlike između nacionalnih propisa kao prepreka djelotvornim kontrolama i policijskoj suradnji diljem Europske unije. S obzirom na taj kontekst čini mi se da bi različitost nacionalnih mjera otežala slobodno kretanje robe. Unijin zakonodavac morao je djelovati kako bi na razini Unije prilagodio ravnotežu između slobodnog kretanja robe i javne sigurnosti⁶⁶. Osim toga, upravo zato što Direktiva 2017/853 dodatno usklađuje nadzor vatrenog oružja, ona nadograđuje odredbe Direktive 91/477 kojima se promiče uzajamno povjerenje između država članica te time smanjuje potrebu da države članice djeluju pojedinačno⁶⁷.

69. Kao treće, obveza Komisije na temelju članka 1. stavka 3. Direktive 2017/853 da usvoji provedbene akte u kojima će utvrditi tehničke specifikacije za označavanje jedna je takva mjera koja promiče povjerenje. Usklađivanje tehničkih prepreka trgovini (među kojima su tehničke specifikacije) davno je utvrđen cilj unutarnjeg tržišta⁶⁸. Dodavanje nove odredbe o ugovorima na daljinu u Direktivu 91/477 još je jedan primjer načina na koji Direktiva 2017/853 uređuje trgovinu na unutarnjem tržištu⁶⁹.

70. Kao četvrto, Direktiva 2017/853 predviđa poboljšanje suradnje između država članica u praćenju i razmjeni informacija o transferima vatrenog oružja između država članica na unutarnjem tržištu⁷⁰.

71. Naposlijetku, ako Direktivu 2017/853 sagledamo objektivno, ne može se reći da njezin stvaran sadržaj u bilo kojem materijalnom smislu usklađuje suzbijanje kriminaliteta.

72. Parlament i Vijeće na raspravi su naveli (a očitovanje to potvrđuje) da je standardna zakonodavna praksa Unije da se tekst akta kojim se uvode izmjene sastavi na način da se navede da se taj tekst treba dodati u odredbe akta koji se mijenja odnosno da se tim tekstom treba zamijeniti odredbe tog akta koji se mijenja⁷¹. Zbog tog razloga navodi u uvodnim izjavama ranije mjere (Direktive 91/477)

63 Vidjeti točke 60. i 61. ovog mišljenja.

64 Vidjeti Bijelu knjigu o dovršenju uspostave unutarnjeg tržišta od 14. lipnja 1985., COM(85) 310, točku 10. i sljedeće.

65 COM(2015) 185 *final*, „Komunikacija Komisije Europskom parlamentu, Vijeću, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru i Odboru regija, Europski program sigurnosti” od 28. travnja 2015.

66 Uredba (EU) 2016/399 Europskog parlamenta i Vijeća od 9. ožujka 2016. o Zakoniku Unije o pravilima kojima se uređuje kretanje osoba preko granica (Zakonik o schengenskim granicama) (SL 2016., L 77, str. 1.) dopušta državama članicama da privremeno ponovno uvedu nadzor državne granice na unutarnjim granicama u slučaju da se utvrdi postojanje ozbiljne prijetnje javnom poretku ili unutarnjoj sigurnosti. Iako to nije navedeno u preambuli Direktive 2017/853, moguće je i da je Unijin zakonodavac bio svjestan da su određene države članice (Francuska i Malta) 2015. ponovno uvele nadzor državne granice, uz obrazloženje da je postojala, u slučaju Francuske, opasnost od novih terorističkih napada koja je činila prijetnju unutarnjoj sigurnosti ili, u slučaju Malte, prijetnja od takvih djela (vidjeti „Obavijesti država članica o privremenom ponovnom uvođenju nadzora državne granice na unutarnjim granicama u skladu s člankom 25. i sljedećim člancima Zakonika o schengenskim granicama”, t. 54. i 48.).

67 Vidjeti točku 11. ovog mišljenja, petu uvodnu izjavu Direktive 91/477 i članak 1. stavak 14. Direktive 2017/853.

68 Vidjeti Bijelu knjigu o dovršenju uspostave unutarnjeg tržišta od 14. lipnja 1985., COM(85) 310, t. 57. do 59.

69 Vidjeti članak 1. stavak 6. Direktive 2017/853, kojim je u Direktivu 91/477 dodana nova odredba, članak 5.b.

70 Vidjeti točku 62. ovog mišljenja.

71 Vidjeti Zajednički praktični vodič Europskog parlamenta, Vijeća i Komisije namijenjen osobama koje sudjeluju u izradi zakonodavstva Europske unije, osobito t. 18.12.

nisu izneseni u obrazloženju Direktive 2017/853 iako oni jednako vrijede i za nju. Usput dodajem da bi čitateljima akta kojim se uvode izmjene moglo pomoći ako bi se u preambulu ipak dodao nekakav kratak navod kojim bi se potvrdilo da obrazloženje izvornog akta ostaje isto te da jednako vrijedi i za akt kojim se uvode izmjene jer to nije sasvim jasno na temelju sadašnje prakse.

73. Mađarska i Poljska ističu da prilikom ocjenjivanja zakonitosti Direktive 2017/853 nije potrebno razmatrati ciljeve Direktive 91/477. One izražavaju bojazan da bi takav pristup mogao dovesti do neopravdanog proširenja margine prosudbe koju zakonodavac ima na temelju članka 114. UFEU-a.

74. Direktiva 2017/853 jest akt koji se pobija. Iz toga proizlazi da se sudski nadzor pri ocjenjivanju je li ta mjera usvojena *ultra vires* mora usredotočiti na Direktivu 2017/853 i njezine pravne učinke. Međutim, jednako je jasno da se Direktivom 2017/853 izmjenjuje Direktiva 91/477 te ništa u njezinim uvodnim izjavama ne upućuje na to da se njome žele ukloniti ciljevi ranije direktive koji se tiču unutarnjeg tržišta. Stoga bi, prema mojemu mišljenju, bilo umjetno direktivu kojom se uvode izmjene ocjenjivati kao da izmijenjeni akt ne postoji⁷².

75. Ukratko, smatram da je Unijin zakonodavac u Direktivi 2017/853 predvidio mjere koje uravnoteženo promiču ciljeve koji se tiču unutarnjeg tržišta, vodeći pritom računa o potrebi unapređenja pružanja javne sigurnosti.

76. Stoga zaključujem da prvi tužbeni razlog nije osnovan te da ga treba odbiti.

Drugi tužbeni razlog: proporcionalnost

77. Drugi tužbeni razlog Češke Republike podijeljen je na dva dijela. Ona u njemu navodi, kao prvo, da je Unijin zakonodavac prilikom usvajanja Direktive 2017/853 potpuno previdio pitanje proporcionalnosti predmetnih mjera te da namjerno nije prikupio dovoljno informacija (primjerice, provedbom procjene učinka) kako bi mogao informirano ocijeniti je li to načelo prava Unije poštovano. Kao drugo, ona tvrdi da je Unijin zakonodavac usvojio očito neproporcionalne mjere u obliku: (i) zabrane određenih vrsta poluautomatskog oružja koje nije upotrijebljeno za počinjenje terorističkih djela iz 2015.; (ii) strože regulacije određenog minimalno opasnog oružja (povijesnih replika ili oružja za koje je dokazano da je trajno onesposobljeno) i (iii) ograničenja posjedovanja određenih šaržera.

Prvi dio

Argumentacija stranaka

78. Češka Republika ističe da široka margina prosudbe Unijina zakonodavca nije neograničena. Unijin zakonodavac tijekom zakonodavnog procesa nije raspolagao informacijama potrebnima da ocijeni proporcionalnost Direktive 2017/853. Zakonodavac je načelno obvezan provesti procjenu učinka (ili ekvivalentno istraživanje). Neprovedba takve procjene značila je da nije provedena analiza zadiranja u pravo na vlasništvo pojedinaca koji su vlasnici ili posjednici vatrenog oružja koje bi Direktiva 2017/853 uzrokovala. Podaci iz raznih istraživanja i izvješća koje je Komisija spomenula u svojem prijedlogu nisu bili dovoljan pokazatelj veze između zakonitog civilnog posjedovanja oružja i zlouporabe takvog oružja za kriminalne svrhe ili terorizam.

72 Vidjeti presudu od 10. veljače 2009., Irska/Parlament i Vijeće, C-301/06, EU:C:2009:68, t. 65. do 72.

79. Mađarska tvrdi da Međuinstitucijski sporazum pravno obvezuje odnosne tri Unijine institucije. Što se toga tiče, Komisija u pogledu svojeg Prijedloga direktive 2017/853 nije ispunila svoju obvezu provedbe procjene učinka. Također, određene odredbe te direktive nisu proporcionalne. Među njima je članak 1. stavak 3., kojim je članak 4. stavak 4. Direktive 91/477 izmijenjen na način da su uvedeni zahtjevi bilježenja svih informacija o vatrenom oružju koje su potrebne za njegovo praćenje i identificiranje. Nadležna tijela na temelju te izmjene mogu evidenciju o vatrenom oružju i njegovim bitnim dijelovima, uključujući povezane osobne podatke, čuvati u razdoblju od 30 godina. Toj se evidenciji može pristupiti u razdoblju od 10 godina ili, za potrebe sprečavanja, istrage, otkrivanja ili progona počinitelja kaznenih djela ili izvršavanja kaznenih sankcija, u razdoblju od 30 godina nakon uništenja vatrenog oružja i njegovih bitnih dijelova. Nekadašnji članak 4. stavak 4. Direktive 91/477 nije to predviđao: samo je omogućavao nadležnim tijelima da relevantne informacije zabilježe u sustav baze podataka te ih čuvaju u razdoblju od 20 godina.

80. Poljska dodaje da Međuinstitucijski sporazum sadržava i obvezujuće i neobvezujuće odredbe. Procjenu učinka načelno se treba provesti, ali podložno odstupanju čija se primjena tim sporazumom predviđa za hitne slučajeve.

81. Parlament, Vijeće i Komisija navode da Međuinstitucijski sporazum ne nameće pravnu obvezu provedbe procjene učinka tijekom Unijina zakonodavnog procesa. Cilj Direktive 2017/853 je uspostava prikladne nove ravnoteže između slobodnog kretanja određenog vatrenog oružja i očuvanja javne sigurnosti. Kriterij koji Sud treba primijeniti u ocjeni je li Direktiva 2017/853 usklađena s načelom proporcionalnosti jest jesu li ograničenja koja su njome uvedena očito neprikladna cilju kojem se teži.

Dopuštenost

82. Slažem se s Parlamentom i Vijećem da je nedopuštena tvrdnja Mađarske da je Direktiva 2017/853 neproporcionalna u dijelu u kojem je njezinim člankom 1. stavkom 3. izmijenjen članak 4. Direktive 91/477. Članak 129. stavak 1. Poslovnika Suda predviđa da intervencija može imati za svrhu samo podupiranje, u cijelosti ili djelomično, zahtjeva stranke. U stavku 3. tog članka dodaje se da intervenijent mora prihvatiti postupak u stanju u kojem se nalazi u trenutku njegove intervencije.

83. U ovom predmetu Češka Republika svojim zahtjevom *nije* obuhvatila članak 1. stavak 3. Direktive 2017/853⁷³. Stoga zaključujem da navodi Mađarske u pogledu članka 1. stavka 3. Direktive 2017/853 i načela proporcionalnosti nisu dopušteni te ih neću dalje razmatrati.

Meritum

84. Iz ustaljene sudske prakse proizlazi da načelo proporcionalnosti (jedno od općih načela prava Unije) nalaže da mjere koje se provode zakonodavstvom Unije budu prikladne za ostvarivanje legitimnih ciljeva kojima se teži i da ne prekoračuju ono što je nužno za njihovo ostvarivanje. Sud je izvršavajući ovlasti sudskog nadzora koje mu Ugovori dodjeljuju prihvatio da se Unijinu zakonodavcu mora omogućiti široka margina prosudbe u područjima u kojima djelovanje zahtjeva provedbu složene ocjene političkih, gospodarskih i društvenih odabira⁷⁴. Stoga, kriterij koji treba primijeniti nije je li mjera koja je usvojena u takvom području bila najbolja moguća mjera jer njezina zakonitost može biti upitna samo ako je očito neprikladna ciljevima koje nadležna institucija ili institucije žele ostvariti⁷⁵.

⁷³ Vidjeti točku 26. ovog mišljenja.

⁷⁴ Presuda od 8. lipnja 2010., *Vodafone i dr.*, C-58/08, EU:C:2010:321, t. 51. i 52. i navedena sudska praksa

⁷⁵ Presuda od 21. lipnja 2018., *Poljska/Parlament i Vijeće*, C-5/16, EU:C:2018:483, t. 150.

85. Međutim, iako Unijin zakonodavac ima široku marginu prosudbe, on svoj odabir mora temeljiti na objektivnim kriterijima. Nadalje, kada ocjenjuje opterećenja povezana s raznim mogućim mjerama, on mora razmotriti opravdavaju li ciljevi odabrane mjere čak i negativne osobne, društvene ili gospodarske posljedice koje usvojene mjere uzrokuju određenim pojedincima⁷⁶.

86. Iz stajališta koja sam izrazio u pogledu prvog tužbenog razloga proizlazi da smatram da Direktiva 2017/853 ima legitimne ciljeve⁷⁷. Stoga, pravo pitanje u pogledu proporcionalnosti jest jesu li usvojene mjere prikladne i nužne za ostvarenje funkcioniranja unutarnjeg tržišta dok istodobno nastoje postići zadani cilj u općem interesu (u predmetnom slučaju to je borba protiv terorizma radi očuvanja mira i sigurnosti).

87. Vatreno oružje po svojoj je naravi opasno. Unijin zakonodavac je stoga odlučio urediti čitav vijek trajanja oružja, od proizvodnje do trgovine, vlasništva i posjedovanja, onesposobljavanja i uništenja⁷⁸.

88. Češka Republika s pravom tvrdi da Unijine institucije, iako je sudski nadzor u ovom slučaju ograničen, moraju biti u stanju dokazati da su prilikom usvajanja Direktive 2017/853 doista koristile svoju marginu prosudbe. To pak znači da su trebale u obzir uzeti sve relevantne čimbenike i prateće okolnosti čijem je uređivanju nova zakonodavna mjera bila namijenjena. Iz toga proizlazi da institucije moraju barem biti u stanju jasno i nedvojbeno iznijeti bitne činjenice koje je valjalo uzeti u obzir kao temelj za Direktivu 2017/853.

89. Smatram da Sud u provedbi svojeg nadzora ne mora sam utvrditi je li određeno vatreno oružje u pogledu kojeg su Direktivom 2017/853 postrožene kontrole doista upotrijebljeno u terorističkim napadima 2015. ili je li to oružje doista opasno koliko odnosne tri institucije tvrde. Umjesto toga, ocjena se mora provesti s obzirom na zadane ciljeve Direktive 2017/853, akta čija se valjanost osporava (a ne Direktive 91/477).

90. Novost koju donosi ovaj predmet jest činjenica da Unijin zakonodavac prilikom usvajanja Direktive 2017/853 nije proveo procjenu učinka. Unijine institucije obično se mogu pozvati na takvu procjenu kako bi dokazale da su usvojene mjere i prikladne i nužne. One to u ovom predmetu po naravi stvari ne mogu učiniti.

91. Znači li to automatski da mjere uvedene Direktivom 2017/853 treba poništiti jer odnosne tri institucije nisu provele procjenu učinka u skladu s Međuinstitucijskim sporazumom?

92. Smatram da ne.

93. Međuinstitucijski sporazum usvojen je na temelju članka 295. UFEU-a, koji predviđa da se odnosne tri institucije moraju međusobno savjetovati i zajedničkim sporazumom odlučiti o aranžmanima za svoju suradnju. One u tu svrhu mogu sklopiti međuinstitucijske sporazume koji mogu biti obvezujući⁷⁹. Na pitanje je li međuinstitucijski sporazum koji se razmatra u ovom predmetu obvezujući treba odgovoriti uzimajući u obzir tekst i kontekst tog sporazuma. Sud je doista utvrdio da

76 Presuda od 8. lipnja 2010., Vodafone i dr., C-58/08, EU:C:2010:321, t. 53. i navedena sudska praksa

77 Vidjeti točke 75. i 76. ovog mišljenja.

78 Prijedlog COM(2015) 750, str. 2.

79 Vidjeti, primjerice, Međuinstitucijski sporazum od 2. prosinca 2013. između Europskog parlamenta, Vijeća i Komisije o proračunskoj disciplini, o suradnji u vezi s proračunskim pitanjima i o dobrom financijskom upravljanju (SL 2013., C 373, str. 1.).

su aranžirani za suradnju između Vijeća i Komisije u prošlosti rezultirali obvezama⁸⁰. Čini mi se da su odnosne tri institucije namjeravale stvoriti obveze u pogledu Međuinstitucijskog sporazuma o boljoj izradi zakonodavstva⁸¹. Međutim, smatram da iz toga ne proizlazi nužno da Međuinstitucijski sporazum predviđa obvezu provedbe procjene učinka u svakom pojedinom slučaju.

94. Pravila o procjenama učinka nalaze se u dijelu III. Međuinstitucijskog sporazuma („Instrumenti za bolju izradu zakonodavstva”). U drugom podstavku stavka 12. predviđeno je da su „[p]rocjene učinka [...] instrument koji služi za pomoć trima institucijama u donošenju dobro razmotrenih odluka i nisu zamjena za političke odluke u demokratskom procesu donošenja odluka. Procjene učinka ne smiju dovesti do nepotrebnih kašnjenja u procesu izrade zakonodavstva, dovesti u pitanje sposobnost suzakonodavaca da predlažu amandmane”. Stavak 13. predviđa da će „Komisija [...] provoditi procjene učinka svojih zakonodavnih i nezakonodavnih inicijativa, delegiranih akata i provedbenih mjera za koje se očekuje da će imati značajne učinke na gospodarstvo, okoliš ili društvo. Uz inicijative uključene u program rada Komisije ili u zajedničku izjavu, kao opće pravilo, bit će priložena procjena učinka”. (Čini se da iz toga slijedi, *a contrario*, da se zakonodavnim inicijativama za koje se *ne* „očekuje da će imati značajne učinke na gospodarstvo, okoliš ili društvo” ne mora priložiti procjena učinka – naravno, može se raspravljati o tome gdje bi točno bila granica između tih dviju kategorija.)

95. U skladu sa stavkom 14., „Europski parlament i Vijeće će nakon razmatranja zakonodavnih prijedloga Komisije u potpunosti uzeti u obzir procjene učinka Komisije. Stoga se procjene učinka predstavljaju na način da se Europskom parlamentu i Vijeću omogući razmatranje odabira Komisije”. Parlament i Vijeće mogu, kada to smatraju primjerenim i potrebnim, provesti procjene učinka kada znatno izmijene prijedlog Komisije (stavak 15.)⁸².

96. Dakle, odredbe Međuinstitucijskog sporazuma o procjenama učinka nisu obvezujuće. Riječi „dužna je” ili „mora” – koje bi stvorile obvezu provedbe procjene učinka u svakom pojedinom slučaju – ne koriste se. Naravno, sasvim je točno da su procjene učinka važan i koristan instrument u procesu „izrade boljeg zakonodavstva”. One pospješuju proces utemeljene i transparentne izrade zakonodavstva. Međutim, Međuinstitucijski sporazum ih *ne* predviđa kao preduvjet predlaganju ili usvajanju zakonodavstva u *svim* okolnostima.

97. Stoga se ne može smatrati da Unijin zakonodavac ne može djelovati bez procjene učinka. Takvo apsolutno tumačenje Međuinstitucijskog sporazuma neopravdano bi ograničilo marginu prosudbe koju Ugovori dodjeljuju Unijinu zakonodavcu. Ono bi onemogućilo usvajanje zakonodavstva čak i kada okolnosti jasno upućuju na potrebu za hitnim djelovanjem⁸³. Valja dodati da je Sud već utvrdio da procjena učinka ne obvezuje ni Parlament ni Vijeće⁸⁴.

98. Iz toga proizlazi da ne smatram da nepostojanje procjene učinka automatski čini usvojeno zakonodavstvo Unije nevaljanim.

80 Vidjeti, po analogiji, presudu od 19. ožujka 1996., Komisija/Vijeće, C-25/94, EU:C:1996:114, t. 49. U pogledu slučajeva u kojima aranžirani za međuinstitucijsku suradnju ne moraju biti obvezujući vidjeti moje mišljenje u spojenim predmetima VG Wort, C-457/11 do C-460/11, EU:C:2013:34, t. 32., koji su se odnosili na Međuinstitucijski sporazum o zajedničkim smjernicama za kvalitetu izrade zakonodavstva Zajednice (od 22. prosinca 1998. (SL 1999., C 73, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 1., svezak 17., str. 32.)).

81 Vidjeti uvodne izjave 1. i 2. i stavke 1. i 2., iznesene u točki 25. ovog mišljenja.

82 Tekstom Međuinstitucijskog sporazuma iz 2016. zamijenjeni su raniji sporazum iz 2003. i Međuinstitucijski sporazum o procjenama učinka iz 2005. Tekst potonjeg također nije bio obvezujući.

83 Vidjeti, po analogiji, mišljenje nezavisne odvjetnice J. Kokott u predmetu Pillbox38, C-477/14, EU:C:2015:854, t. 72.

84 Presuda od 21. lipnja 2018., Poljska/Parlament i Vijeće, C-5/16, EU:C:2018:483, t. 159.

99. Umjesto toga, u skladu s Međuinstitucijskim sporazumom, odnosno tri institucije slažu se da je provedba procjene učinka očekivani (ili uobičajeni) korak u procesu predlaganja i/ili usvajanja zakonodavstva Unije. Ako taj korak izostane, dva se pitanja otvaraju u pogledu postupovnih i materijalnih posljedica jer nepostojanje procjene učinka čini Unijinu zadaću, u slučaju pobijanja njezina akta, znatno težom. Kao prvo, one moraju dokazati da je postojao dobar razlog za to što nisu slijedile uobičajena pravila i provele procjenu učinka. Kao drugo, moraju se osloniti na druge materijale kako bi zadovoljile zahtjeve nadzora Suda⁸⁵.

100. Što se tiče prvog uvjeta, drugi podstavak stavka 12. Međuinstitucijskog sporazuma dopušta institucijama da u hitnim slučajevima ne provedu procjenu učinka. Komisija je u memorandumu s objašnjenjima uz Prijedlog direktive 2017/853 izričito navela da se, „[z]bog svoje hitnosti s obzirom na nedavne događaje, prijedlog [...] podnosi bez procjene učinka”⁸⁶. Na temelju elemenata pred Sudom ne vidim razlog za osporavanje te tvrdnje. Shodno tomu, smatram da je prvi uvjet ispunjen.

101. Što se tiče drugog uvjeta, odnosno tri institucije upućuju na razna izvješća i istraživanja za koja navode da pokazuju da je Direktiva 2017/853 i prikladna i nužna⁸⁷. Člankom 17. Direktive 91/477 Komisiji je već nametnuta obveza da redovito podnosi izvješća o primjeni te direktive⁸⁸. Neka od izvješća na koja institucije upućuju pripremljena su na temelju tih obveza. Budući da je Direktiva 2017/853 akt kojim se uvode izmjene, ona ulazi u kontekst inicijative za „bolju izradu zakonodavstva” poznate kao „REFIT” (Komisijin program za primjerenost propisa, u okviru kojeg se proučavaju najbolji načini za izmjenu Unijina zakonodavstva). U tom smislu prije usvajanja Direktive 2017/853 pripremljeno je nekoliko izvješća o primjeni Direktive 91/477⁸⁹.

102. U uvodnim izjavama Direktive 2017/853 govori se o općem cilju uspostave ravnoteže između slobode kretanja i potrebe za nadzorom te slobode uporabom sigurnosnih jamstava primjerenih opasnim i trajnim proizvodima koje je moguće zloupotrijebiti u kriminalne svrhe⁹⁰. S obzirom na te ciljeve, čini mi se da su usvojene mjere prikladne i ne prekoračuju ono što je nužno, s obzirom na to da su Direktivom 2017/853 postroženi nadzor nad stavljanjem vatrenog oružja na tržište, nabavom i posjedovanjem tog oružja, pravila o označivanju i sljedivosti, aranžmani za klasifikaciju vatrenog oružja i njihov transfer između država članica. Zakonodavac nije apsolutno zabranio nijednu kategoriju vatrenog oružja. Čak i opća zabrana vatrenog oružja iz kategorije A (onog koje zakonodavac smatra najopasnijim) podliježe iznimkama. Štoviše, pripremljeni dokumenti upućuju na to da je Komisija prilikom izrade svojeg prijedloga uzela u obzir ciljeve povezane s unutarnjim tržištem kao i sigurnosne zahtjeve u okviru osmišljavanja predmetnih mjera⁹¹.

103. Stoga odbijam tvrdnju da Unijin zakonodavac tijekom zakonodavnog procesa nije ocijenio je li Direktiva 2017/853 proporcionalna. Na taj zaključak ne utječe tvrdnja da Direktiva 2017/853 predstavlja nepoželjno zadiranje u pravo na vlasništvo pojedinaca koji imaju u vlasništvu vatreno oružje.

85 Očito, ako procjena učinka nije provedena, institucije ne mogu uputiti na takav dokument koji bi Sudu bio osnova za evaluaciju spornog akta u smislu stavka 18. Međuinstitucijskog sporazuma.

86 Prijedlog COM(2015) 750, str. 7. Važnost procjene učinka izričito je spomenuta u izvješću Europskog parlamenta o Komisijinu prijedlogu: izvjestitelj u njemu izražava žaljenje zbog neprovedbe procjene učinka te navodi (s poštovanjem bih dodala, sasvim razumno) da bi zadaća Parlamenta bila lakša da je takva procjena provedena.

87 Vidjeti, primjerice, Prijedlog COM(2015) 750, str. 5.

88 Vidjeti točku 16. ovog mišljenja.

89 Vidjeti, primjerice, Izvješće COM(2015) 751 i izvješće koje je za Europsku komisiju pripremio Technopolis: „Evaluacija Direktive o vatrenom oružju” od 11. prosinca 2014., spomenuto u bilješci 52. ovog mišljenja.

90 Vidjeti uvodne izjave 1., 2. i 9.

91 Vidjeti Izvješće COM(2015) 751, osobito t. 20., 27. i 34.

104. Kao prvo, Direktiva 2017/853 ne predviđa zapljenu sveg zakonito posjedovanog civilnog vatrenog oružja. Njome je samo postrožen nadzor takvog oružja. Dakle, Direktivom 2017/853 ne nastoji se pojedince lišiti njihova prava na vlasništvo (vatrenog oružja, u ovom slučaju). Usput dodajem da temeljno pravo posjedovanja oružja kao takvo ne postoji u pravu Unije niti je dio „ustavnih tradicija zajedničkih država članicama”. Kao drugo, pravo na vlasništvo iz članka 17. Povelje nije apsolutno pravo⁹². Osim što štiti vlasnička prava, taj članak ujedno predviđa da je pojedincima vlasništvo moguće oduzeti u javnom interesu te u slučajevima i pod uvjetima koje propisuje zakon. Čini mi se da Direktiva 2017/853 ispunjava te uvjete jer predviđa da vatreno oružje koje se posjeduje protivno pojedinim njezinim odredbama treba zaplijeniti. Pojedine odredbe koje Češka Republika osporava analiziram u nastavku⁹³.

105. Stoga smatram da se prvi dio drugog tužbenog razloga mora odbiti.

Drugi dio

106. Podredno, Češka Republika od Suda zahtijeva da poništi određene odredbe stavaka 6., 7. i 19. članka 1. Direktive 2017/853⁹⁴.

107. Češka Republika tvrdi da je članak 1. stavak 6. nevaljan u dijelu u kojem su njime članak 5. stavak 3. i članak 6. stavak 6. drugi podstavak dodani u Direktivu 91/477. Članak 5. stavak 3. sadržava pravila o povlačenju odobrenja za nabavu i posjedovanje vatrenog oružja iz kategorije B ako odnosna osoba posjeduje spremnik koji se može pričvrstiti na poluautomatsko ili repetirajuće vatreno oružje sa središnjom udarnom iglom koji može primiti više od 20 nabojaja (ili, u slučaju dugog vatrenog oružja, više od 10 nabojaja). Ta odredba podliježe iznimkama iz članka 6. i članka 7. stavka 4.a Direktive 91/477, kako je izmijenjena.

108. Svrha dodanog stavka 3. članka 5. objašnjena je u uvodnoj izjavi 23. Direktive 2017/853. U toj se uvodnoj izjavi navodi da bi „određeno poluautomatsko vatreno oružje moglo [...] biti vrlo opasno ako ima velik kapacitet u pogledu broja nabojaja”. Komisijinu je prijedlogu tijekom prvog čitanja pred Parlamentom dodan novi tekst koji je predviđao povlačenje odobrenja za nabavu i posjedovanje vatrenog oružja ako uvjeti iz članka 5. ne bi bili ispunjeni (u bitnome, nositelj odobrenja morao je imati najmanje 18 godina i dokazati da nije opasan za sebe ili javnost). Taj je tekst promijenjen kako bi se popunila praznina koja je tijekom pregovora u Vijeću otkrivena u Komisijinu prijedlogu⁹⁵. Tekst uvodne izjave 23. dodan je nakon postupka mirenja između odnosnih triju institucija. Iako ta uvodna izjava nedvojbeno upućuje na sigurnosne probleme, oni su nužno povezani s pitanjima funkcioniranja unutarnjeg tržišta⁹⁶, kao što je cilj da se poveća preciznost Direktive 91/477 kako bi se osiguralo da države članice ne primjenjuju različita pravila. S obzirom na takve čimbenike uvođenje strožih odredbi u pogledu vatrenog oružja iz kategorije B bilo je prikladno za ostvarenje tog cilja.

109. Članak 6. Direktive 91/477, kako je izmijenjen člankom 1. stavkom 6. Direktive 2017/853, omogućuje državama članicama da sportskim strijelcima odobre nabavu i posjedovanje određenog poluautomatskog vatrenog oružja. U članku 6. stavku 6. drugom podstavku predviđena je posebna iznimka za države članice koje imaju vojni sustav koji se temelji na opcjoj vojnoj obvezi i koje

92 Presuda od 13. lipnja 2017., Florescu i dr., C-258/14, EU:C:2017:448, t. 49. do 51. i navedena sudska praksa. Pravo na vlasništvo iz članka 17. Povelje odgovara pravu zaštićenom člankom 1. Protokola br. 1 uz Europsku konvenciju o ljudskim pravima.

93 Vidjeti točku 106. i sljedeće ovog mišljenja.

94 Vidjeti točke 18., 19., 20. i 23. ovog mišljenja.

95 Vidjeti Međuinstitucijski spis 2015/0269 (COD) od 8. lipnja 2016., 9841/16.

96 Vidjeti Izvješće COM(2015) 751, str. 11. i 13.

posljednjih 50 godina imaju uspostavljen sustav transfera vojnog vatrenog oružja bivšim vojnim službenicima. Države članice u tim okolnostima mogu takvim osobama – ako su ujedno „sportski strijelci” – izdati odobrenje da zadrže jedno vatreno oružje koje su koristili tijekom vojne službe. Nesporno je da je Švicarska jedina država koja ispunjava te kriterije⁹⁷.

110. Ta je odredba dodana tijekom pregovora u Vijeću. Treba ju tumačiti u svjetlu općenitije iznimke od zabrane vatrenog oružja iz kategorije A predviđene člankom 6. stavkom 2. Direktive 91/477 (kako je izmijenjena), koja omogućuje nadležnim tijelima da izdaju odobrenja u određenim slučajevima „kada to nije u suprotnosti s javnom sigurnošću ili javnim redom”. Zaključeno je da poseban aranžman treba predvidjeti i za vojne rezerviste jer te države već imaju sustav u okviru kojeg se provjerava da osobe koje posjeduju vatreno oružje iz kategorije A nisu opasne za javnu sigurnost⁹⁸.

111. Stoga mi se čini da je Unijin zakonodavac u ocjeni treba li za vojne rezerviste predvidjeti poseban aranžman uzeo u obzir relevantne činjenične, društvene i kulturološke čimbenike te da je, shodno tomu, usvojio prikladne mjere za osiguravanje ravnoteže između nastojanja da se olakša djelovanje unutarnjeg tržišta i nastojanja da se zajamči visoka razina javne sigurnosti.

112. Članak 7. Direktive 91/477 zabranjuje nabavu vatrenog oružja iz kategorije B ako nadležna tijela države članice za to nisu izdala odobrenje. Oružje iz kategorije B je prije izmjena uvedenih Direktivom 2017/853 uključivalo poluautomatsko oružje. Ta je direktiva promijenila situaciju. Poluautomatsko oružje kvalificirano je kao zabranjeno oružje te se sada nalazi u kategoriji A (koja ujedno obuhvaća automatsko vatreno oružje koje je prepravljeno u poluautomatsko oružje).

113. Tijekom pregovora u Vijeću predsjedništvo je uzelo u obzir činjenicu da su se mnoge države članice protivile promjeni kategorije za poluautomatsko oružje⁹⁹. Dana 8. lipnja 2016. stoga je predložen izmijenjeni tekst koji je državama članicama omogućavao da obnove odobrenje za vatreno oružje koje se prije nalazilo u kategoriji B, a sada se nalazi u kategoriji A. Taj je tekst dodatno izmijenjen i dodan u tekst Direktive 2017/853. Stoga, konačno usvojenom verzijom članka 1. stavka 7. Direktive 2017/853 članak 7. Direktive 91/477 izmijenjen je tako što je, među ostalim, dodan članak 7. stavak 4.a, koji u biti omogućuje državama članicama da potvrde, obnove ili produlje odobrenja za poluautomatsko vatreno oružje koje je ranije bilo u kategoriji B te je zakonito nabavljeno i registrirano prije 13. lipnja 2017.

114. S obzirom na navedeno, čini mi se da je Unijin zakonodavac prilikom uvođenja sadašnjeg članka 7. stavka 4.a adekvatno uzeo u obzir relevantne činjenične okolnosti. On je usvajanjem te mjere *smanjio* težinu posljedica proširenja zabrane oružja za civilnu uporabu na poluautomatsko vatreno oružje. Dopustio je zakonitim vlasnicima takvog oružja, koji su ga u biti nabavili prije nego što je Direktiva 2017/853 stupila na snagu, da ga zadrže podložno nadzoru nadležnih tijela države članice. Prema mojemu mišljenju, to je rješenje sukladno ne samo načelu proporcionalnosti nego i povezanom načelu supsidijarnosti.

115. Češka Republika ujedno zahtijeva poništenje članka 1. stavka 19. Direktive 2017/853 u dijelu u kojem je njime postrožen nadzor određenog vatrenog oružja. Konkretno izmjene koje se osporavaju su sljedeće: (i) određeno poluautomatsko vatreno oružje uvršteno je u kategoriju zabranjenog oružja; (ii) kategorija B sada uključuje repetirajuće kratko vatreno oružje, određeno poluautomatsko dugo i kratko vatreno oružje i sve oružje iz kategorije C koje je prepravljeno da ispaljuje streljivo bez projektila, nadražujuće tvari, druge aktivne tvari ili pirotehničko streljivo ili u paradno ili akustično oružje; (iii) onesposobljeno vatreno oružje sada se mora prijaviti (kategorija C) i (iv) onesposobljeno vatreno oružje više nije isključeno iz definicije vatrenog oružja u smislu Direktive 91/477¹⁰⁰.

97 Vidjeti točku 17. i bilješku 23. ovog mišljenja.

98 Vidjeti Međuinstitucijski spis 2015/0269 (COD) od 8. lipnja 2016., 9841/16.

99 Vidjeti Međuinstitucijski spis 2015/0269 (COD) od 8. lipnja 2016., 9841/16.

100 Vidjeti točku 24. ovog mišljenja.

116. Dvojbe u vezi s poluautomatskim oružjem detaljno su iznesene u pripremnim dokumentima¹⁰¹. Predsjedništvo je navelo da je prijedlog u pogledu automatskog oružja bio kontroverzan. S jedne strane, takva oružja mogu biti vrlo opasna ako je njihov kapacitet (broj naboja) velik te ako ih se lako može prepraviti u automatsko oružje. S druge strane, mnoge su države članice smatrale da takvo oružje treba ostati u kategoriji B. Predsjedništvo je stoga pozvalo države članice da u vezi s time podnesu dokaze, koji su uzeti u obzir tijekom zakonodavnog postupka¹⁰². Što se tiče promjena u opsegu kategorije B, zakonodavac je imao na raspolaganju nekoliko izvješća o klasifikaciji vatrenog oružja na temelju Direktive 91/477 i rizicima za uredno funkcioniranje unutarnjeg tržišta.

117. Uključivanje onesposobljenog vatrenog oružja u točku 6. kategorije C i promjena definicije vatrenog oružja na način da obuhvaća takva oružja dvije su strane iste medalje te ću ih zajedno razmatrati. Komisija je istaknula problem ponovnog osposobljavanja onesposobljenog vatrenog oružja¹⁰³. To pitanje je osobito problematično u kontekstu urednog funkcioniranja unutarnjeg tržišta utoliko što države članice Protokola UN-a o nezakonitoj proizvodnji i trgovanju vatrenim oružjem (među kojima je 28 država članica Unije) mogu onesposobljeno vatreno oružje u nacionalnom pravu klasificirati kao vatreno oružje i na toj osnovi poduzeti potrebne mjere. Posljedično, različite države članice lako mogu uvesti različite odredbe i na taj način ugroziti ciljeve povezane s unutarnjim tržištem¹⁰⁴. Nadalje, identificirani su određeni specifični sigurnosni rizici: prepravljavanje oružja za uzbuđivanje u potpuno aktivno oružje; prepravljavanje poluautomatskog oružja u automatsko oružje; ponovno osposobljavanje onesposobljenog vatrenog oružja; brisanje oznaka i nezakonita uporaba naslijeđenog oružja. Sve te aktivnosti izazivaju sigurnosne probleme na razini država članica.

118. Čini mi se jasnim da je Unijin zakonodavac prilikom oblikovanja odredbi Direktive 2017/853 kojima su uvedene izmjene doista uzeo u obzir relevantne tehničke čimbenike i okolnosti te da niti jednu od tih odredbi ne obilježava očita pogreška u ocjeni.

119. Iz toga proizlazi da smatram da je drugi dio drugog tužbenog razloga u cijelosti neosnovan te da je stoga i drugi tužbeni razlog neosnovan.

Treći tužbeni razlog: pravna sigurnost

120. Češka Republika ističe da je Unijin zakonodavac usvajanjem određenih odredbi Direktive 2017/853 povrijedio načelo pravne sigurnosti. Češka Republika u vezi s time upućuje na sljedeće odredbe: članak 1. stavak 6. (kojim je dodan članak 5. stavak 3.); članak 1. stavak 7. točka (b) (kojim je dodan članak 7. stavak 4.a) i članak 1. stavak 19. (kojim su u kategoriju A u dijelu II. Priloga I. dodane točke 7. i 8.)¹⁰⁵. Češka Republika ističe da su materijalni učinci spornih odredbi takvi da će Direktivu 2017/853 nužno trebati u cijelosti poništiti ako Sud odluči poništiti te odredbe.

121. Češka Republika u prilog tom navodu tvrdi, kao prvo, da su sporne odredbe potpuno nejasne iz perspektive pravne sigurnosti. Stoga one odnosnim osobama ne omogućuju da nedvojbeno odrede svoja prava i obveze. Kao drugo, ona tvrdi da članak 7. stavak 4.a Direktive 91/477, kako je dodan Direktivom 2017/853 (odredba o stečenim pravima), zapravo prisiljava države članice da usvoje nacionalno zakonodavstvo koje će imati retroaktivne učinke. To se stoga ujedno protivi načelu legitimnih očekivanja.

101 Vidjeti Izvješće COM(2015) 751, str. 13.

102 Vidjeti Međuinstitucijski spis 2015/0269 (COD) od 8. lipnja 2016., 9841/16; dodatno vidjeti COM(2012) 415, Izvješće Komisije Europskom parlamentu i Vijeću, „Moguće prednosti i nedostaci smanjenja broja kategorija vatrenog oružja na dvije (zabranjeno ili dopušteno) s ciljem poboljšanja, putem pojednostavljenja, funkcioniranja unutarnjeg tržišta za predmetne proizvode”, od 26. srpnja 2012. (u daljnjem tekstu: Izvješće COM(2012) 415).

103 Vidjeti točku 22. Izvješća COM(2015) 751; dodatno vidjeti zapažanja izvjestitelja na stranici 65. izvješća Europskog parlamenta A8-0251/2016 od 2. kolovoza 2016.

104 Vidjeti točke 28. i 30. Izvješća COM(2015) 751.

105 Te odredbe Direktive 2017/853 nazivat ću „sporne odredbe”, vidjeti točke 19., 20. i 24.

122. Parlament i Vijeće ne slažu se s načinom na koji Češka Republika tumači sporne odredbe te ističu da treći tužbeni razlog treba odbiti.

123. Dijelim njihovo mišljenje.

124. Načelo pravne sigurnosti zahtijeva da su pravna pravila jasna, precizna i predvidiva u svojim učincima kako bi se zainteresirane osobe mogle orijentirati u situacijama i pravnim odnosima uređenima pravnim poretkom Unije¹⁰⁶.

125. Članak 5. stavak 3. Direktive 91/477 treba tumačiti u svjetlu uvodne izjave 23. Direktive 2017/853. U toj je uvodnoj izjavi navedeno da određeno poluautomatsko vatreno oružje može biti vrlo opasno ako ima velik kapacitet u pogledu broja naboja¹⁰⁷. Unijin zakonodavac htio je osigurati da se vatreno oružje koje nije zabranjeno ne prepravlja u znatno opasnije oružje. Članak 5. stavak 3. Direktive 91/477, kako je izmijenjena, stoga je namijenjen popunjavanju možebitnih pravnih praznina tako što predviđa da odobrenje za takvo vatreno oružje treba povući ako osoba kojoj je dano odobrenje za nabavu ili posjedovanje tog oružja može povećati kapacitet tog oružja, kako je navedeno u toj odredbi¹⁰⁸. Ista se pitanja postavljaju i kada je riječ o poluautomatskom vatrenom oružju sa središnjom udarnom iglom i poluautomatskom dugom oružju, koje je navedeno u točki 7. odnosno 8. dijela II. Priloga I. Direktivi 2017/853.

126. Smatram da je formulacija tih odredbi, ako ih se zajedno promatra, dovoljno jasna i precizna da udovolji zahtjevima pravne sigurnosti.

127. Češka Republika dalje tvrdi da se novi članak 7. stavak 4.a Direktive 91/477, kako je dodan člankom 1. stavkom 7. Direktive 2017/853, protivi načelu legitimnih očekivanja. Njegovi retroaktivni učinci dovode u pitanje prava pojedinaca koji su zakonito nabavili i posjedovali poluautomatsko vatreno oružje za civilnu uporabu u skladu s Direktivom 91/477 prije nego što je izmijenjena Direktivom 2017/853. To je oružje sada zabranjeno.

128. Već je utvrđeno da je načelo zaštite legitimnih očekivanja jedno od temeljnih načela Europske unije te da je nužno povezano s načelom pravne sigurnosti¹⁰⁹. Pravo pozivanja na to načelo ima svaka osoba kod koje je institucija Unije stvorila opravdana nadanja. Informacije koje su precizne, bezuvjetne i dosljedne te potječu iz pouzdanih izvora čine, u kojem god su obliku pružene, jamstva koja mogu stvoriti takva nadanja. Međutim, osoba ne može navoditi da je to načelo povrijeđeno ako joj uprava nije dala takva precizna jamstva¹¹⁰.

129. Smatram da nema dokaza o tome da su takva jamstva dana u predmetnom slučaju.

130. Kao prvo, nisu predloženi nikakvi dokazi koji bi upućivali na to da su Unijine institucije dale *ikakva* jamstva u pogledu klasifikacije oružja koja bi sugerirala da se poluautomatsko vatreno oružje neće klasificirati kao zabranjeno oružje. Umjesto toga, pripremni dokumenti za Direktivu 2017/853 upućuju na suprotan zaključak. Klasifikacija vatrenog oružja dosta se dugo i detaljno razmatrala prije usvajanja Direktive 2017/853¹¹¹.

106 Presuda od 5. svibnja 2015., Španjolska/Vijeće, C-147/13, EU:C:2015:299, t. 79.

107 Vidjeti točku 17. ovog mišljenja.

108 Članak 5. stavak 3. primjenjuje se osim ako je odnosnoj osobi izdano odobrenje na temelju članka 6. ili odobrenje koje je potvrđeno, obnovljeno ili produljeno na temelju članka 7. stavka 4.a Direktive 91/477, kako je izmijenjena Direktivom 2017/853.

109 Presuda od 14. ožujka 2013., Agrargenossenschaft Neuzelle, C-545/11, EU:C:2013:169, t. 23. i navedena sudska praksa

110 Presuda od 14. ožujka 2013., Agrargenossenschaft Neuzelle, C-545/11, EU:C:2013:169, t. 24. i 25. i navedena sudska praksa

111 Vidjeti Izvješće COM(2012) 415.

131. Kao drugo, članak 7. stavak 4.a treba tumačiti u kontekstu izmijenjenog članka 6. Direktive 91/477. Potonjom odredbom uvedeno je nekoliko iznimaka od zabrane vatrenog oružja iz kategorije A¹¹². Članak 7. stavak 4.a predviđa još jednu moguću iznimku. On omogućuje državama članicama da potvrde, obnove ili produlje odobrenja za poluautomatsko oružje koje se ranije nalazilo u kategoriji B (prije izmjene). Članak 7. stavak 4.a stoga *smanjuje* učinke zabrane koji su posljedica promjene u klasifikaciji tako što je pojedincima omogućio da, pod odgovarajućim nadzorom, zadrže to oružje. To mi se čini potpunom suprotnosti uvođenju nezakonitih retroaktivnih učinaka. Dodajem da je članak 7. stavak 4.a u svakom slučaju diskrecijska odredba. Naime, ako država članica smatra da bi prijenos članka 7. stavka 4.a u njezino nacionalno pravo stvorio osobite poteškoće zbog postojećih nacionalnih pravila, ona nije obvezna pojedincima koji posjeduju oružje koje je postalo zabranjeno omogućiti pozivanje na tu iznimku.

132. Kao treće, Sud je više puta utvrdio da se načelo legitimnih očekivanja ne može toliko proširiti da općenito sprečava primjenu novog pravila na buduće učinke situacija koje su nastale dok su ranija pravila bila na snazi¹¹³.

133. Stoga smatram da treći tužbeni razlog treba odbiti kao neosnovan.

Četvrti tužbeni razlog: jednako postupanje

134. Češka Republika svojim zadnjim tužbenim razlogom navodi da Direktiva 2017/853 nije valjana zato što povređuje načelo jednakog postupanja. Taj se navod temelji na činjenici da članak 6. stavak 6. drugi podstavak Direktive 91/477 (kako je izmijenjena) izričito predviđa iznimku od zabrane korištenja vatrenog oružja iz kategorije A u odnosu na Švicarsku.

135. Parlament i Vijeće tvrde suprotno.

136. Slažem se s Parlamentom i Vijećem.

137. Načelo jednakog postupanja, kao opće načelo prava Unije, zahtijeva da se u usporedivim situacijama ne postupa različito te da se u različitim situacijama ne postupa jednako, osim ako je takvo postupanje objektivno opravdano¹¹⁴.

138. U skladu s člankom 4. stavkom 2. UEU-a, Unijin zakonodavac u svojim aktima mora poštovati i jednakost država članica i njihove nacionalne identitete. Prema mojemu mišljenju, upravo je to htio postići „švicarskom iznimkom”.

139. U članku 6. stavku 6. prvom podstavku, kako je dodan Direktivom 2017/853, predviđen je okvir opće iznimke, u prikladnim okolnostima, od zabrane nabave i posjedovanja vatrenog oružja iz točke 6. ili 7. kategorije A¹¹⁵. U članku 6. stavku 6. drugom podstavku jednostavno se predviđa poseban aranžman za državu koja mnogo godina ima rezervnu vojsku koja se temelji na vojnoj obvezi. Nesporno je da samo Švicarska ispunjava taj uvjet. Svrha iznimke je uzeti u obzir činjenicu da takva država može slijediti i nadzirati odnosne osobe (kao i oružje) za potrebe osiguravanja javne sigurnosti.

¹¹² Vidjeti točku 20. ovog mišljenja, osobito u pogledu iznimaka predviđenih člankom 6. stavcima 2. do 6.

¹¹³ Presude od 18. travnja 2002., Duchon, C-290/00, EU:C:2002:234, t. 21. i od 11. prosinca 2008., Komisija/Freistaat Sachsen, C-334/07 P, EU:C:2008:709, t. 43. i navedena sudska praksa

¹¹⁴ Presuda od 16. prosinca 2008., Arcelor Atlantique i Lorraine i dr., C-127/07, EU:C:2008:728, t. 23.

¹¹⁵ Vidjeti točku 24. ovog mišljenja.

140. Svaka država članica ima specifičan položaj. On ovisi o kulturi i tradiciji. Stoga se ne mogu složiti s tvrdnjom da su situacije svih država članica kao i četiriju schengenskih država (među kojima je Švicarska) automatski potpuno usporedive u svim pogledima. Zato smatram da članak 6. stavak 6. nije diskriminirajući.

141. Zaključujem da četvrti tužbeni razlog nije osnovan te predlažem da ga Sud odbije.

Zaključak

142. S obzirom na sva prethodna razmatranja te u skladu s člankom 138. stavkom 1. i člankom 140. stavkom 1. Poslovnika Suda, koji se odnose na raspodjelu troškova, predlažem da Sud:

- odbije tužbu Češke Republike;
- naloži Češkoj Republici snošenje vlastitih troškova i troškova Europskog parlamenta i Vijeća Europske unije;
- naloži francuskoj, mađarskoj i poljskoj vladi te Europskoj komisiji snošenje vlastitih troškova.