



Zbirka odločb sodne prakse

SKLEPNI PREDLOGI GENERALNE PRAVOBRANILKE
ELEANOR SHARPSTON,
predstavljeni 11. aprila 2019¹

Zadeva C-482/17

**Češka republika
proti
Evropskemu parlamentu**

Svetu Evropske unije

„Ničnostna tožba – Direktiva (EU) 2017/853 Evropskega parlamenta in Sveta o spremembi Direktive Sveta 91/477/EGS o nadzoru nabave in posedovanja orožja – Kršitev načel prenosa pristojnosti, sorazmernosti, pravne varnosti in prepovedi diskriminacije – Medinstitucionalni sporazum o boljši pripravi zakonodaje – Ocene učinka“

1. Evropska komisija je po vrsti tragičnih dogodkov, ki so vključevali napade v Parizu in Københavnu,² sprejela predlog³ za spremembo zakonodaje Unije o nadzoru nabave in posedovanja orožja.⁴ Češka republika s tožbo z dne 9. avgusta 2017,⁵ vloženo na podlagi člena 263 PDEU, predlaga razglasitev ničnosti Direktive (EU) 2017/853 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 17. maja 2017 o spremembi Direktive Sveta 91/477/EGS, ki vsebuje upoštevna pravila Unije v zvezi s tem področjem.⁶

2. Češka republika v podporo svoji tožbi navaja štiri tožbene razloge. Trdi, da sta Parlament in Svet (v nadaljevanju: zakonodajalec Unije) s sprejetjem Direktive 2017/853 kršila naslednja načela prava EU: prenosa pristojnosti, ker sta uporabila člen 114 PDEU kot pravno podlago za ukrep, s katerim se dejansko uresničujejo cilji preprečevanja kriminala, zlasti terorizma (prvi tožbeni razlog); sorazmernosti (drugi tožbeni razlog); pravne varnosti in legitimnih pričakovanj (tretji tožbeni razlog); in prepovedi diskriminacije (četrti tožbeni razlog).

1 Jezik izvirnika: angleščina.

2 V Københavnu na Danskem je 14. in 15. februarja 2015 prišlo do treh ločenih streljanj. Umrli so dve žrtvi in storilec, pet policistov pa je bilo ranjenih. V vrsti usklajenih terorističnih napadov 13. novembra 2015 v Parizu v Franciji je umrlo 120 oseb.

3 COM(2015) 750 final: Predlog direktive Evropskega parlamenta in Sveta o spremembah Direktive Sveta 91/477/EGS o nadzoru nabave in posedovanja orožja z dne 18. novembra 2015 (v nadaljevanju: COM(2015) 750).

4 Direktiva Sveta 91/477/EGS z dne 18. junija 1991 (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 13, zvezek 11, str. 3), kakor je bila spremenjena z Direktivo 2008/51/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 21. maja 2008 (UL 2008, L 179, str. 5).

5 Vzporedno in na isti dan je Češka republika vložila predlog za izdajo začasne odredbe na podlagi člena 278 PDEU, s katerim je predlagala odložitev izvršitve Direktive 2017/853. Ta predlog je bil zavržen s sklepom podpredsednika Sodišča z dne 27. februarja 2018, Češka republika/Parlament in Svet (C-482/17 R, neobjavljen, EU:C:2018:119).

6 Direktiva o nadzoru nabave in posedovanja orožja (UL 2017, L 137, str. 22).

Pravni okvir

Pogodba o Evropski uniji

3. V skladu s členom 4(2) PEU Evropska unija spoštuje enakost držav članic pred Pogodbama. Prav tako spoštuje „njihove temeljne državne funkcije“, zlasti zagotavljanje ozemeljske celovitosti, vzdrževanje javnega reda in varovanje nacionalne varnosti. Zlasti ostaja zadnjenavedena v izključni pristojnosti vsake države članice.

4. Člen 5(2) PEU določa, da v skladu z načelom prenosa pristojnosti Evropska unija deluje le v mejah pristojnosti, ki so jih s Pogodbama nanjo prenesle države članice za uresničevanje ciljev, določenih v Pogodbah.

5. V skladu z načelom sorazmernosti iz člena 5(4) PEU ukrepi Unije ne presegajo tistega, kar je potrebno za doseganje ciljev Pogodb.

Pogodba o delovanju Evropske unije.

6. Člen 18 PDEU prepoveduje diskriminacijo na podlagi državljanstva na področju uporabe Pogodb.

7. Splošno znano je, da Evropska unija v skladu s členom 26 PDEU sprejema ukrepe za vzpostavitev ali zagotavljanje delovanja notranjega trga (ki obsega območje brez notranjih meja) v skladu s Pogodbama.

8. Člen 84 PDEU določa, da zakonodajalec Unije sicer lahko določi ukrepe za spodbujanje in podpiranje dejanj držav članic na področju preprečevanja kriminala, vendar pa da je harmonizacija zakonov in drugih predpisov držav članic na tem področju izrecno izključena iz področja delovanja Evropske unije.

9. Člen 114(1) PDEU določa podrobne določbe za doseganje ciljev iz člena 26 PDEU. Zakonodajalec EU je tako pooblaščen za sprejemanje ukrepov za približevanje zakonodaj o vzpostavitvi in delovanju notranjega trga. Člen 114(3) PDEU določa, da imajo Komisija v svojih predlogih, ki zadevajo zdravje, varnost, varstvo okolja in varstvo potrošnikov, ter Parlament in Svet pri izvajanju svojih pooblastil za izhodišče visoko raven varstva, pri čemer zlasti upoštevajo nova dognanja na podlagi znanstvenih dejstev.

Listina Evropske unije o temeljnih pravicah

10. Člen 17 Listine Evropske unije o temeljnih pravicah⁷ določa, da ima vsakdo pravico imeti v posesti svojo zakonito pridobljeno lastnino, jo uporabljati, z njo razpolagati in jo komu zapustiti. Ta pravica je relativizirana tako, da se posameznikom lastnina lahko odvzame v javno korist ter v primerih in pod pogoji, ki jih določa zakon. Poleg tega se uživanje lastnine lahko uredi z zakonom, kolikor je to potrebno zaradi splošnega interesa.

⁷ UL 2010, C 83, str. 391.

Direktiva 91/477

11. Uvodne izjave Direktive 91/477 vsebujejo naslednje navedbe.⁸ Notranji trg obsega območje brez notranjih meja, na katerem je v skladu s Pogodbama zagotovljen prosti pretok med drugim blaga. Zaradi popolne odprave nadzora na mejah držav članic je treba izpolniti nekatere temeljne pogoje, med drugim glede približevanja zakonodaje o orožju.⁹ Vzajemno zaupanje v zvezi z zaščito varnosti ljudi med državami članicami se bo povečalo zaradi harmonizacije zakonodaje, ki določa razrede strelnega orožja, katerega nabavo in posedovanje je treba zasebnikom prepovedati ali pa morajo ti zanj pridobiti dovoljenje oziroma ga morajo prijaviti.¹⁰

12. Poglavje I se nanaša na področje uporabe Direktive 91/477. V prvem pododstavku člena 1(1) je strelno orožje opredeljeno kot „vsako prenosno cevno orožje, ki izstreljuje, je namenjeno izstreljevanju ali ga je mogoče predelati za izstreljevanje šiber, krogel ali izstrelkov z delovanjem potisnega sredstva, razen če je izvzeto [...] zaradi enega izmed razlogov, navedenih v delu III Priloge I“. Strelno orožje je v delu II Priloge I navedeno v štirih razredih: prepovedano strelno orožje (razred A); strelno orožje, za katerega je potrebno dovoljenje (razred B); strelno orožje, ki ga je treba prijaviti (razred C); in drugo strelno orožje (razred D).

13. V skladu s členom 3 lahko države članice sprejmejo določbe, ki so strožje od tistih, določenih v Direktivi 91/477.

14. Poglavje 2 vsebuje določbe o harmonizaciji zakonodaje o strelnem orožju, vključno s pravili o nabavi, posedovanju, prevozu in prenosu različnih razredov strelnega orožja za civilno uporabo v Evropski uniji,¹¹ pri čemer določa bolj prilagodljiva pravila za orožje, ki se uporablja za lov in športno streljanje.¹² Direktiva 91/477 se ne uporablja za orožje in strelivo, ki ga nabavljajo ali posedujejo oborožene sile, policija, državni organi ter zbiratelji in organi, ki se ukvarjajo s kulturnimi in zgodovinskimi vidiki orožja, prav tako pa ne za komercialne prenose bojnega orožja in streliva.¹³

15. Poglavje 3 vsebuje določbe, ki urejajo formalnosti glede pretoka orožja na ozemlju Unije. V skladu s členom 11 se strelno orožje lahko prenaša iz ene države članice v drugo pod pogoji, določenimi v tem členu. Med te pogoje spadata predložitev podatkov, kot sta ime in naslov prodajalca in kupca strelnega orožja, ter izdaja dovoljenja, ki vsebuje potrebne podatke, s strani države članice, ki dovoli prenos. V skladu s členom 12 je posedovanje strelnega orožja med potovanjem skozi dve ali več držav članic, če se ne postopa po postopku iz člena 11, prepovedano, razen če si je zadevna oseba pridobila dovoljenje ustreznih držav članic. Dovoljenje se vpiše na evropsko dovoljenje za strelno orožje, ki ga mora potnik po potrebi predložiti.

8 V preambuli Direktive 2008/51 je tudi izrecno navedeno (v uvodnih izjavah 2 in 3) sklicevanje na Direktivo 91/477, ki je bila spremenjena na podlagi odločitve Evropske unije o podpisu Protokola proti nedovoljeni proizvodnji in prometu strelnega orožja, njegovih sestavnih delov in streliva v skladu s Sklepom Sveta 2001/748/ES z dne 16. oktobra 2001 (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 18, zvezek 1, str. 200), v nadaljevanju: Protokol ZN proti nedovoljeni proizvodnji in prometu strelnega orožja; glej člen 1 Direktive 2008/51 in opombo 2 zgoraj.

9 Prva, druga in tretja uvodna izjava Direktive 91/477.

10 Peta uvodna izjava Direktive 91/477.

11 Te določbe so predvsem: člen 4 (določbe o dajanju strelnega orožja na trg); člen 5 (določbe o dovoljenju za nabavo in posedovanje strelnega orožja); člen 6 (prepoved nabave in posedovanja strelnega orožja razreda A); člen 7 (pravila, ki urejajo nabavo strelnega orožja razreda B); in člen 8 (pravila, ki urejajo posedovanje strelnega orožja razreda C). Strelno orožje razreda D je navedeno v členu 4(5) (pred spremembo z Direktivo 2017/853: glej točko 24 spodaj), ki določa, da morajo države članice od 28. julija 2010 vzpostaviti ustrezne ukrepe za sledenje, ki omogočajo, da se ti proizvodi v vsakem trenutku povežejo z njihovimi lastniki.

12 Člen 2(1).

13 Člen 2(2).

16. V skladu s členom 17 (ki je del poglavja 4) je morala Komisija Parlamentu in Svetu predložiti poročila in/ali študije: (i) do 28. julija 2015 o položaju, ki je nastal zaradi uporabe Direktive 91/477; (ii) do 28. julija 2012 o prednostih in pomanjkljivostih zmanjšanja števila razredov prepovedanega oziroma odobrenega strelnega orožja (strelno orožje razreda A oziroma B) z namenom boljšega delovanja notranjega trga; in (iii) do 28. julija 2010 o dajanju replik strelnega orožja v promet, da se ugotovi, ali bi bila vključitev takšnih proizvodov na področje uporabe Direktive 91/477 mogoča in zaželeno.

Direktiva 2017/853

17. Uvodne izjave Direktive 2017/853 vsebujejo naslednje navedbe.

- Z Direktivo 91/477 se je določil spremljevalni ukrep za notranji trg. Ustvarjeno je bilo ravnovesje med obveznostjo zagotavljanja določenega prostega pretoka nekaterih vrst strelnega orožja in njegovih pomembnih sestavnih delov na območju Evropske unije na eni strani in potrebo po nadzoru tega prostega pretoka z določenimi varnostnimi zagotovili, prilagojenimi tem proizvodom na drugi strani.¹⁴
- Glede nekaterih vidikov navedene direktive je potrebno nadaljnje sorazmerno izboljšanje, da bi obravnavali zlorabo strelnega orožja v kriminalne namene, ob upoštevanju nedavnih terorističnih dejanj.¹⁵
- Da bi izboljšali sledljivost vsega strelnega orožja in pomembnih sestavnih delov ter olajšali njihov prost pretok, bi bilo treba te proizvode označiti z jasno, trajno in enotno oznako ter registrirati v zbirkah podatkov držav članic.¹⁶
- Ob upoštevanju nevarne narave in dolge življenjske dobe strelnega orožja (in pomembnih sestavnih delov) ter da bi pristojnim organom omogočili sledenje takim proizvodom za namene upravnih in kazenskih postopkov, je treba hraniti vnose v zbirkah podatkov.¹⁷
- Za najnevarnejše strelno orožje bi bilo treba v Direktivo 91/477 uvesti strožja pravila, s katerimi bi bilo zagotovljeno, da tega strelnega orožja, z nekaterimi omejenimi in ustrezno utemeljenimi izjemami, ni dovoljeno imeti v lasti ali posesti ali trgovati z njim.¹⁸
- Ker je bilo ocenjeno, da je tveganje predelave akustičnega orožja in drugih vrst orožja za streljanje s slepimi naboji v pravo strelno orožje veliko, je bilo tovrstno orožje vključeno na področje uporabe Direktive 91/477.¹⁹
- Glede na visoko tveganje ponovne usposobitve nepravilno onesposobljenega strelnega orožja in da bi povečali varnost po vsej Evropski uniji, bi moralo biti v Direktivi 91/477 zajeto tudi tovrstno orožje.²⁰

14 Uvodna izjava 1.

15 Uvodna izjava 2; glej tudi opombo 2 zgoraj.

16 Uvodna izjava 6.

17 Uvodna izjava 9.

18 Uvodna izjava 15.

19 Uvodna izjava 20.

20 Uvodna izjava 21.

- Nekatera polavtomatska strelna orožja je mogoče zlahka predelati v avtomatsko strelno orožje, kar pomeni varnostno grožnjo. Nekatera polavtomatska orožja so lahko zelo nevarna tudi brez takšne predelave, če lahko sprejmejo veliko število nabojev. Zato bi morali za civilno uporabo prepovedati orožje, kot je polavtomatsko strelno orožje s fiksno napravo za polnjenje, ki dopušča izstreljevanje velikega števila nabojev.²¹
- Direktiva 2017/853 spoštuje temeljne pravice in upošteva načela, posebej uveljavljena z Listino.²²
- Za Švico predstavljata Direktiva 2017/853 in Direktiva 91/477 razvoj določb schengenskega pravnega reda.²³

18. Člen 1(3) določa, da morajo države članice glede strelnega orožja, ki je proizvedeno v Uniji ali uvoženo vanjo 14. septembra 2018 ali po tem datumu, zagotoviti, da imajo ti proizvodi jasno, trajno in enotno oznako ter so registrirani v skladu z Direktivo 91/477. V člen 4 navedene direktive je vstavljen nov pododstavek 2a. V skladu s to določbo mora Komisija sprejeti izvedbene akte, v katerih določi tehnične specifikacije za označevanje strelnega orožja. Člen 4(4) Direktive 91/477 ureja vzpostavitev in vzdrževanje računalniške zbirke podatkov. Spremenjeno besedilo določa, da države članice zagotovijo, da pristojni organi vodijo evidenco strelnega orožja, ki je potrebna za sledenje in identifikacijo teh proizvodov, 30 let po njihovem uničenju.

19. S členom 1(6) je nadomeščeno prejšnje besedilo členov 5 in 6 Direktive 91/477. S spremenjenim besedilom člena 5(1), kolikor je upošteveno za ta postopek, je določeno, da države članice dovolijo nabavo in posedovanje strelnega orožja samo osebam, ki imajo utemeljen razlog in so stare najmanj 18 let. Osebe, mlajše od 18 let, lahko v določenih okoliščinah nabavijo strelno orožje za lov in streljanje v tarčo, če imajo na primer dovoljenje staršev ali so pod nadzorom staršev ali odrasle osebe z veljavnim dovoljenjem za strelno orožje ali dovoljenjem za lov. V skladu s členom 5(2) morajo imeti države članice vzpostavljen sistem spremljanja, da zagotovijo, da so pogoji za izdajo dovoljenja, določeni v nacionalnem pravu, izpolnjeni v celotnem obdobju trajanja dovoljenja in da se med drugim ocenjujejo ustrezne zdravstvene in psihološke informacije. Člen 5(3) določa:

„Države članice zagotovijo, da se dovoljenje za nabavo in dovoljenje za posedovanje strelnega orožja, razvrščenega v razred B, odvzame, če se ugotovi, da oseba, ki ji je bilo dovoljenje izdano, nezakonito poseduje napravo za polnjenje, ki se lahko namesti v polavtomatsko strelno orožje s centralno udarno iglo ali repetirno strelno orožje in:

- (a) lahko sprejme več kot 20 nabojev;
- (b) v primeru dolgocevnega orožja, lahko sprejme več kot 10 nabojev,

razen če je bilo tej osebi izdano dovoljenje v skladu s členom 6 ali dovoljenje, ki je bilo potrjeno, obnovljeno ali podaljšano v skladu s členom 7(4a).“

21 Uvodna izjava 23.

22 Uvodna izjava 31.

23 Uvodna izjava 36; glej tudi Sporazum med Evropsko unijo, Evropsko skupnostjo in Švicarsko konfederacijo o pridružitvi Švicarske konfederacije k izvajanju, uporabi in razvoju schengenskega pravnega reda, ki spadajo na področje iz člena 1 Sklepa 1999/437/ES (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 19, zvezek 1, str. 165), v povezavi s členom 3 Sklepa Sveta 2008/146/ES (UL 2008, L 53, str. 1). Lihtenštajn, Islandija in Norveška prav tako sodelujejo (skupaj s Švico) v schengenskem pravnem redu v skladu z dvostranskimi sporazumi z Evropsko unijo (v nadaljevanju: štiri schengenske države).

20. Spremembe člena 6 Direktive 91/477, ki so še posebej upoštevne za ta postopek, so naslednje:

„1. Države članice brez poseganja v člen 2(2) sprejmejo vse ustrezne ukrepe, da prepovejo nabavo in posedovanje strelnega orožja, pomembnih sestavnih delov in streliva, razvrščenih v razred A. Zagotovijo, da se navedeno strelno orožje, pomembni sestavni deli in strelivo, ki se v nasprotju s to prepovedjo nezakonito posedujejo, zasežejo.

2. Za zaščito varnosti kritične infrastrukture, trgovskega ladijskega prometa, konvojev visoke vrednosti in občutljivih področij, ter v namene nacionalne obrambe in v izobraževalne, kulturne, raziskovalne in zgodovinske namene lahko nacionalni pristojni organi brez poseganja v odstavek 1 v posameznih in ustrezno utemeljenih primerih izjemoma izdajo dovoljenja za strelno orožje, pomembne sestavne dele in strelivo, razvrščene v razred A, kadar to ni v nasprotju z javno varnostjo ali javnim redom.

[...]

6. Države članice lahko dovolijo strelcem v tarčo, da nabavijo in posedujejo polavtomatsko strelno orožje, razvrščeno v točko 6 ali 7 razreda A, in sicer pod naslednjimi pogoji: [...]

V zvezi s strelnim orožjem, razvrščenim v točko 6 razreda A, lahko države članice, ki uporabljajo vojaški sistem, ki temelji na splošni vojaški obveznosti, ter imajo že zadnjih 50 let sistem prenosa vojaškega strelnega orožja na osebe, ki ob izpolnitvi svoje vojaške obveznosti zapustijo vojsko, tem osebam v njihovi vlogi strelcev na tarčo izdajo dovoljenje za obdržanje enega kosa strelnega orožja, ki so ga uporabljali med obveznim vojaškim rokom. To orožje ustrezni javni organ predela v polavtomatsko strelno orožje ter redno preverja, da osebe, ki ga uporabljajo, ne predstavljajo tveganja za javno varnost. Uporabljajo se določbe iz točk (a), (b) in (c) prvega pododstavka.²⁴

[...]“

21. S členom 1(7) je v člen 7 Direktive 91/477 vstavljen naslednji odstavek: „[...] 4a. Države članice se lahko odločijo, da potrdijo, obnovijo ali podaljšajo dovoljenja, izdana za polavtomatsko orožje, razvrščeno v točko 6, 7 ali 8 razreda A, za strelno orožje, ki je bilo razvrščeno v razred B in zakonito nabavljeno in registrirano pred 13. junijem 2017, če so izpolnjeni drugi pogoji iz te direktive. Poleg tega države članice lahko dovolijo, da v skladu s to direktivo, kakor je bila spremenjena z Direktivo (EU) 2017/853 [...], to strelno orožje nabavijo druge osebe, ki imajo dovoljenje v državi članici.“

22. Člen 8 Direktive 91/477 je pred spremembo prepovedal posedovanje strelnega orožja razreda C, razen če je zadevna oseba orožje prijavila pristojnim organom.²⁵ S členom 1(8) je člen 8 Direktive 91/477 zdaj spremenjen tako, da je vstavljen nov člen 8(3), ki določa, da če država članica na svojem ozemlju prepove nabavo in posedovanje strelnega orožja, razvrščenega v razred B ali C, ali za to zahteva pridobitev dovoljenja, o tem obvesti druge države članice, ki morajo vpisati izrecno izjavo v zvezi s tem v vsako evropsko dovoljenje za strelno orožje, ki ga izdajo za takšno strelno orožje. Člen 1(12) spreminja člen 11 Direktive 91/477. Določa postopke za prenos strelnega orožja iz ene države članice v drugo. Člen 1(13) spreminja člen 12 navedene direktive, tako da določa nove ureditve za lovce in uprizoritelje zgodovinskih dogodkov, ki potujejo med državami članicami, da bi opravljali svoje dejavnosti z določenim strelnim orožjem. Člen 1(14) spreminja člen 13 Direktive 91/477 in pristojnim organom držav članic omogoča izmenjavo informacij o dovoljenjih, izdanih za prenos strelnega orožja med državami članicami, z elektronskimi sredstvi.

²⁴ Drugi pododstavek člena 6(6) bom v teh sklepnih predlogih imenovala „švicarsko odstopanje“.

²⁵ Glej opombo 11 zgoraj.

23. V skladu s členom 1(18) (ki nadomešča člen 17 Direktive 91/477) je Komisiji naloženo, da Parlamentu in Svetu do 14. septembra 2020 in nato vsakih pet let predloži poročilo o izvajanju Direktive 91/477, kakor je bila spremenjena z Direktivo 2017/853, zlasti glede različnih razredov strelnega orožja, evropskega dovoljenja za strelno orožje, označevanja proizvodov in vpliva novih tehnologij, kot je tridimenzionalno tiskanje.²⁶

24. Člen 1(19) spreminja Prilogo I k Direktivi 91/477. Na podlagi uvedenih sprememb se je število razredov strelnega orožja s štirih (od A do D) zmanjšalo na tri. Za ta postopek so zlasti upoštevne naslednje spremembe dela II Priloge I k Direktivi 91/477, vnesene v skladu s členom 1(19), kolikor je področje uporabe spornih določb razširjeno na nekatera orožja:

- v razred A (prepovedano strelno orožje) so vstavljene nove točke 6, 7 in 8. V skladu s tem je v tem razredu zdaj naslednje orožje: avtomatsko strelno orožje, ki je bilo predelano v polavtomatsko strelno orožje; nekatero kratkocevno in dolgocevno strelno orožje, ki omogoča izstrelitev več kot 10 nabojev brez ponovnega polnjenja ali s snemljivo napravo za polnjenje; in polavtomatsko dolgocevno strelno orožje (to je strelno orožje, prvotno namenjeno streljanju z ramena), ki se lahko z zložljivim ali teleskopskim kopitom ali kopitom, ki se lahko sname brez uporabe orodja, skrajša na manj kot 60 cm skupne dolžine, ne da bi izgubilo funkcionalnost;
- razred B (strelno orožje, za katero je treba pridobiti dovoljenje) zdaj vključuje polavtomatsko kratkocevno strelno orožje in katero koli strelno orožje razreda B, ki je bilo predelano za streljanje s slepimi naboji, dražljivimi ali drugimi aktivnimi snovmi ali pirotehničnim strelivom ali v rekvizitno ali akustično orožje;
- razred C (strelno orožje, ki ga je treba prijaviti) zdaj vključuje strelno orožje razreda A, B ali C, ki je bilo onesposobljeno v skladu z Uredbo (EU) 2015/2403;²⁷ in
- besedilo dela III Priloge I k Direktivi 91/477 je bilo nadomeščeno z naslednjim besedilom: „[...] predmeti, ki ustrezajo opredelitvi strelnega orožja, niso zajeti v to opredelitev, če: (a) so zasnovani za preplah, signaliziranje, reševanje ljudi, klanje živali, ribolov s harpuno ali za industrijske oziroma tehnične namene, če se lahko uporabijo samo za navedeni namen; (b) so obravnavani kot starinsko orožje, kadar to ni bilo zajeto v razredih iz dela II in zanj velja nacionalna zakonodaja. [...]“

Medinstitucionalni sporazum med Evropskim parlamentom, Svetom Evropske unije in Evropsko komisijo o boljši pripravi zakonodaje

25. Medinstitucionalni sporazum med Evropskim parlamentom, Svetom Evropske unije in Evropsko komisijo o boljši pripravi zakonodaje z dne 13. aprila 2016 so tri institucije Unije sprejele na podlagi člena 295 PDEU.²⁸ V skladu s tem sporazumom so navedene tri institucije zavezane lojalnemu in preglednemu sodelovanju v celotnem zakonodajnem ciklu.²⁹ Opozarjajo na obveznost Evropske unije, da pripravlja zakonodajo še zlasti v skladu z načelom sorazmernosti.³⁰ V delu I (ki je naslovljen „Skupne zaveze in cilji“) se tri institucije strinjajo, da si bodo prizadevale za „boljšo pripravo zakonodaje“ v skladu s Sporazumom in da bodo pri izvajanju svojih pooblastil spoštovale Pogodbi in splošna načela prava Unije, ki vključujejo načelo sorazmernosti.³¹ Del III (ki je naslovljen „Orodja za boljšo pripravo zakonodaje“) vsebuje izjave o ocenah učinka v zakonodajnem postopku. V točki 12 je

26 Glej tudi člen 1(15) ter spremenjena člena 13a in 13b.

27 Izvedbena uredba Komisije (EU) 2015/2403 z dne 15. decembra 2015 o določitvi skupnih smernic o standardih in tehnikah za onesposobitev, ki zagotavljajo nepreklicno neuporabnost onesposobljenega strelnega orožja (UL 2015, L 333, str. 62).

28 UL 2016, L 123, str. 1 (v nadaljevanju: medinstitucionalni sporazum).

29 Uvodna izjava 1.

30 Uvodna izjava 3.

31 Točki 1 oziroma 2.

navedeno, da so ocene učinka orodje, s katerim si tri institucije pomagajo pri sprejemanju dobro utemeljenih odločitev. Vendar pa ne smejo povzročati nepotrebne odlašanja v procesu priprave zakonodaje ali posegati v pristojnost sozakonodajalcev, da predlagata spremembe. Komisija bo med drugim izvedla ocene učinka svojih zakonodajnih in nezakonodajnih pobud, za katere se predvideva, da bi lahko imeli znatne gospodarske, okoljske ali socialne učinke. Parlament in Svet bosta pri preučitvi zakonodajnih predlogov Komisije v celoti upoštevala njene ocene učinka. Parlament in Svet bosta, ko bo to po njunem mnenju ustrezno in potrebno za zakonodajni proces, izvedla ocene učinka v zvezi z lastnimi bistvenimi spremembami predlogov Komisije.³² V skladu s točko 18 bosta „[p]rvotna ocena učinka Komisije in kakršno koli dodatno ocenjevanje učinka, ki ga v zakonodajnem procesu izvedeta instituciji, [...] objavljena do konca zakonodajnega procesa in se lahko skupaj uporabita kot podlaga za vrednotenje“.

Postopek pred Sodiščem in predlogi strank

26. Češka republika Sodišču predlaga, naj:

- razglasi ničnost Direktive 2017/853;
- plačilo stroškov naloži Parlamentu in Svetu.

Češka republika Sodišču podredno predlaga, naj:

- razglasi ničnost člena 1, točka 6, Direktive 2017/853 v delu, v katerem sta v Direktivo 91/477 vstavljena člen 5(3) in drugi pododstavek člena 6(6);
- razglasi ničnost člena 1(7) Direktive 2017/853 v delu, v katerem je v Direktivo 91/477 vstavljen člen 7(4a);
- razglasi ničnost člena 1(19) Direktive 2017/853 v delu, v katerem so uvedene naslednje spremembe Direktive 91/477:
 - v razred A dela II Priloge I so vstavljene točke 6, 7 in 8;
 - spremenjen je razred B dela II Priloge I;
 - v razred C dela II Priloge I je vstavljena točka 6;
 - spremenjen je del III Priloge I;
- plačilo stroškov naloži Parlamentu in Svetu.

27. Parlament Sodišču predlaga, naj:

- tožbo zavrne in
- plačilo stroškov naloži Češki republiki.

28. Svet Sodišču predlaga, naj:

- tožbo v celoti zavrne in

³² Ustrezne vloge treh institucij Unije (Parlamenta, Sveta in Komisije) so določene v točkah od 13 do 17.

- plačilo stroškov naloži Češki republiki;
- povsem podredno, če Sodišče meni, da bi bilo treba Direktivo 2017/853 razglasiti za nično, odredi, da se učinki te direktive ohranijo za dovolj dolgo obdobje, da se omogoči sprejetje potrebnih ukrepov.

29. S sklepom predsednika Sodišča z dne 5. januarja 2018 je bila Madžarski in Poljski dovoljena intervencija v podporo tožbenim predlogom Češke republike. S sklepom z istega dne je bila Franciji dovoljena intervencija v podporo Parlamentu in Svetu. S sklepom sodnega tajnika z dne 10. novembra 2017 je bila Komisiji dovoljena intervencija v podporo toženima strankama.

30. Pisna stališča so predložili češka, francoska, madžarska in poljska vlada ter Parlament, Svet in Komisija.

31. Na obravnavi 5. marca 2019 so vse stranke podale ustna stališča.

Prvi tožbeni razlog: načelo prenosa pristojnosti in pravna podlaga

Trditve

32. Češka republika s prvim tožbenim razlogom trdi, da je zakonodajalec Unije kršil načelo prenosa pooblastil iz člena 5(2) PEU, ker člen 114 PDEU ni veljavna pravna podlaga za Direktivo 2017/853. Češka republika trdi, da se z Direktivo 2017/853 ne uresničuje cilj odstranjevanja ovir za delovanje notranjega trga. Namesto tega naj bi bila namenjena izključno preprečevanju kaznivih dejanj in terorizma ter s tem kreptivi javne varnosti in zaščite. Iz člena 84 PDEU naj bi izhajalo, da zakonodajalec Unije sicer lahko določi ukrepe za podporo dejanjem držav članic na področju preprečevanja kriminala, vendar pa Evropski uniji s Pogodbama ni podeljeno pooblastilo, da v ta namen sprejme ukrepe za harmonizacijo.

33. Češka republika navaja, da mora izbira pravne podlage za ukrep temeljiti na objektivnih dejavnikih, ki jih je mogoče sodno preveriti, med katere spadata cilj in vsebina tega ukrepa. Medtem ko je bila Direktiva 2017/853 sprejeta na podlagi člena 114 PDEU (ki je kot pravna podlaga nasledil člen 100a Pogodbe o ustanovitvi Evropske gospodarske skupnosti, na katerem je temeljila Direktiva 91/477), naj bi bile spremljajoče okoliščine in cilji Direktive 2017/853 bistveno drugačni kot pri Direktivi 91/477. Poleg tega naj dejstvo, da je bila Direktiva 91/477 sprejeta s sklicevanjem na pravno podlago v zvezi z notranjim trgov, ne bi upravičevalo izbire iste pravne podlage za Direktivo 2017/853, saj naj bi ta uresničevala povsem drugačne cilje. Nazadnje, čeprav je bila Direktiva 91/477 res spremenjena z Direktivo 2008/51, da bi se izboljšala javna varnost, so bile z njo v bistvu uvedene le tehnične spremembe, ki so posledica mednarodnih obveznosti Evropske unije in izhajajo iz Protokola ZN proti nedovoljeni proizvodnji in prometu strelnega orožja. Toda učinek Direktive 2017/853 naj bi močno presegal zgolj te tehnične spremembe.

34. Evropski parlament in Svet tem trditvam nasprotujeta s trditvijo, da Češka republika napačno uporablja pravo ter napačno razlaga člen 114 PDEU in Direktivo 2017/853. Zagotavljanje javne varnosti (kot tudi javnega zdravja) naj bi bilo splošni interes, ki je priznan v pravu Unije, in veljavna podlaga za sprejetje takšnega ukrepa. Za presojo, ali je bila uporabljena pravilna pravna podlaga, naj bi bilo treba preučiti Direktivo 91/477 in Direktivo 2017/853. Vendar naj zakonodajalec Unije za veljavno sprejetje Direktive 2017/853 ne bi imel obveznosti, da navede razloge v zvezi z odpravo ovir za delovanje notranjega trga, tudi če se navedena direktiva obravnava ločeno od Direktive 91/477. Z Direktivo

2017/853 naj ne bi bili spremenjeni cilji Direktive 91/477. Njen cilj naj bi bil zgolj prilagoditi ravnovesje med prostim pretokom in javno varnostjo, da bi se upoštevali (tedaj) nedavni teroristični napadi, obenem pa naj bi se zagotavljalo nemoteno delovanje notranjega trga. Svet poleg tega trdi, da cilj javne varnosti ni podrejeni cilj Direktive 2017/853.

35. Madžarska in Poljska sta v podporo Češki republiki navedli, da je cilj Direktive 2017/853 izključno preprečevanje kaznivih dejanj. Obe državi članici menita, da je treba pri preučevanju zakonitosti direktive o spremembah, kot je Direktiva 2017/853, upoštevati akt v celoti, vendar iz tega ne sledi, da je treba upoštevati cilje ukrepa, ki se spreminja (v tem primeru Direktive 91/477). S takim pristopom naj bi nastal zaskrbljujoč precedens, ki bi lahko razširil polje proste presoje zakonodajalca Unije. Madžarska trdi, da je treba Direktivo 2017/853 pravilno razlagati tako, da cilj zagotavljanja delovanja notranjega trga pravzaprav le dopolnjuje glavni cilj preprečevanja kaznivih dejanj. Poljska trdi, da v resnici ni prave povezave med cilji te direktive in delovanjem notranjega trga. Direktiva 2017/853 naj bi namesto tega uvajala ovire, ki temu cilju nasprotujejo, saj ovira pretok strelnega orožja, ki naj ne bi bilo nevarno blago v smislu prava Unije.

36. Francija v podporo Parlamentu in Svetu navaja, da je iz pripravljalnega gradiva za zakonodajo razvidno, da je cilj Direktive 2017/853 odpraviti ovire za temeljne svoboščine, ki neposredno vplivajo na delovanje notranjega trga. Dejstvo, da je cilj Direktive 2017/853 tudi povečanje javne varnosti, naj ne bi spodkopavalo njenih ciljev v zvezi z notranjim trgov. Ta pristop naj bi se odražal v drugih ukrepih, sprejetih na podlagi člena 114 PDEU.

37. Komisija prav tako v podporo toženima strankama navaja, prvič, da ima zakonodajalec Unije široko polje proste presoje glede ukrepov, ki jih lahko sprejme na podlagi člena 114 PDEU. Drugič, zakonodajalcu naj pri izvrševanju njegovih nalog ne bi bilo mogoče preprečiti uporabe pravne podlage v zvezi z notranjim trgov zgolj zato, ker je cilj zadevnega ukrepa tudi zaščita javne varnosti. Tretjič, številne študije in poročila naj bi dokazovali, da je podlaga za sprejetje Direktive 2017/853 delovanje notranjega trga.

Presoja

38. Menim, da prvi tožbeni razlog Češke republike temelji na napačni razlagi člena 114 PDEU in napačnem razumevanju Direktive 2017/853. Zato je neutemeljen.

Uvodna pojasnila

39. Vprašanja, ki se postavljajo v tem postopku v zvezi s področjem uporabe člena 114 PDEU in pooblastili zakonodajalca, da sprejme ukrepe za harmonizacijo v zvezi z vzpostavitvijo in delovanjem notranjega trga, niso povsem nova.³³ Preudarki, kot je javna varnost (poleg na primer varstva okolja in potrošnikov), bodo seveda nekoliko vplivali na delovanje tega trga. Toda kje je treba pri uporabi različnih pravnih podlag, ki so na voljo v Pogodbah, potegniti črto med ukrepi za notranji trg in ukrepi za spodbujanje nekega drugega (zaželenega) cilja? Ali člen 114 PDEU ustrezno zajema zakonodajo, sprejeto za krepitev javne varnosti neposredno po terorističnih dejanjih, ki so bila leta 2015 izvedena na ozemlju držav članic?³⁴

33 V zvezi s tem glej sodno prakso Sodišča v zvezi s tobačnimi izdelki in oglaševanjem takih izdelkov. Sodišče je v sodbi z dne 5. oktobra 2000, Nemčija/Parlament in Svet (C-376/98, EU:C:2000:544, točka 82), razsodilo, da notranji trg zajema območje brez notranjih meja, na katerem je v skladu z določbami Pogodb zagotovljen prost pretok blaga, oseb, storitev in kapitala, ter da je zanj značilna odprava ovir pri prostem pretoku teh dejavnikov med državami članicami.

34 Glej opombo 2 zgoraj.

40. Pristojnosti za urejanje notranjega trga se dotikajo vrste drugih področij. Področje uporabe člena 114 PDEU je torej za države članice zlasti pomembno iz dveh glavnih razlogov. Prvič, vprašanje, ali akti, ki temeljijo na tej določbi, posegajo na področja, za katera pristojnost s Pogodbama *ni* prenesena na zakonodajalca Unije (kot v tem primeru trdi Češka republika), je občutljivo. Drugič, akti Unije se na podlagi te določbe sprejemajo po rednem zakonodajnem postopku (to je z uporabo glasovanja s kvalificirano večino), kar pomeni, da nobena država članica na predlagani akt ne more vložiti veta.

41. Ni sporno, da člen 84 PDEU ne bi bil primerna pravna podlaga za Direktivo 2017/853. V skladu s to pogodbo na zakonodajalca Unije niso bila prenesena pooblastila za sprejemanje harmonizacijske zakonodaje na področju preprečevanja kaznivih dejanj. To je ostalo v pristojnosti držav članic. Če torej člen 114 PDEU *ni* ustrezna pravna podlaga za Direktivo 2017/853, mora biti ta ukrep razglašen za ničen.

42. Prav tako ni sporno, da se pravna podlaga za sprejetje Direktive 91/477 (prvotni ukrep na tem področju) ne izpodbija.³⁵ Poleg tega je Direktiva 91/477 ukrep minimalne harmonizacije, ki določa pravila o nadzoru, nabavi in posedovanju strelnega orožja.³⁶ Države članice so torej imele neko stopnjo proste presoje za sprejemanje različnih pravil na tem področju v zvezi z zadevami, ki jih ta direktiva pred spremembo ni urejala,³⁷ kot so ukrepi v zvezi z onespособljenim strelnim orožjem.

Člen 114 PDEU

43. Sodna praksa Sodišča v zvezi z zakonodajnimi ukrepi, sprejetimi na podlagi člena 114(1) PDEU, določa naslednje točke. Prvič, čeprav sama ugotovitev razlik med nacionalnimi ureditvami ne upravičuje uporabe člena 114 PDEU, je drugače v primeru razhajanj med zakoni in drugimi predpisi držav članic, ki po svoji naravi lahko ovirajo temeljne svoboščine in tako neposredno vplivajo na delovanje notranjega trga. Drugič, uporaba člena 114 PDEU kot pravne podlage je mogoča z namenom preprečitve prihodnjih ovir pri trgovini, ki nastanejo zaradi heterogenega razvoja nacionalnih zakonodaj (pojav teh ovir mora biti verjeten in zadevni ukrep mora biti namenjen njihovi preprečitvi). Tretjič, če so izpolnjeni pogoji za uporabo člena 114 PDEU kot pravne podlage, zakonodajalcu Unije ni mogoče preprečiti, da se opira na to pravno podlago, ker so druge zadeve, kot je varovanje javnega zdravja, odločilni dejavniki pri izbirah, ki jih je treba opraviti.³⁸

44. V skladu s členom 114 PDEU je zakonodajalec pristojen, da odpravi ovire za prosti pretok in izboljša delovanje notranjega trga. Slednje se v bistvu nanaša na odpravo izkrivljanja konkurence, ki se tu ne obravnava. Bistvo prvega tožbenega razloga Češke republike je prvi element, to je, ali se z Direktivo 2017/853 odpravljajo ovire za prosti pretok in/ali je preprečen nastanek ovir v prihodnosti.

45. Avtorji Pogodbe so z izrazom „ukrepi za približevanje“ iz člena 114 PDEU želeli zakonodajalcu Unije podeliti, odvisno od splošnih in posebnih okoliščin področja, ki ga je treba uskladiti, diskrecijsko pravico pri tehniki usklajevanja, ki je najprimernejša za doseg zelenega cilja. Ti ukrepi lahko glede na okoliščine zavezujejo vse države članice, da uvedejo določbe: s katerimi se v obravnavani zadevi zagotavlja, da je blago, ki je samo po sebi nevarno (strelno orožje), označeno z namenom sledljivosti, ureja nabava takega blaga ali celo zastruje nadzor za orožje, ki velja za posebno nevarno.³⁹

35 Glej tudi sodbo z dne 23. januarja 2018, Buhagiar in drugi (C-267/16, EU:C:2018:26, točka 60).

36 Glej člen 3 Direktive 91/477 in točko 13 zgoraj.

37 Glej po analogiji sodbo z dne 10. decembra 2002, British American Tobacco (Investments) in Imperial Tobacco (C-491/01, EU:C:2002:741, točka 66).

38 Sodba z dne 4. maja 2016, Philip Morris Brands in drugi (C-547/14, EU:C:2016:325, točke od 57 do 60 ter navedena sodna praksa).

39 Glej po analogiji sodbo z dne 12. decembra 2006, Nemčija/Parlament in Svet (C-380/03, EU:C:2006:772, točki 42 in 43), ter sodbo z dne 4. maja 2016, Poljska/Parlament in Svet (C-358/14, EU:C:2016:323, točki 37 in 38).

46. Drugi ukrepi, sprejeti na podlagi člena 114 PDEU, katerih cilji so neločljivo povezani z delovanjem notranjega trga, so naštetih v tako imenovani zakonodaji „novega pristopa“.⁴⁰ Ti ukrepi zajemajo številne akte, od varnosti igrač⁴¹ do eksplozivov za civilno uporabo⁴² in osebne varovalne opreme.⁴³ Člen 114 PDEU (ali ustrezna določba iz prejšnjih različic Pogodbe) se sistematično navaja kot pravna podlaga. Vsak od teh ukrepov določa, da je treba upoštevati še druge vidike, kot so varstvo potrošnikov in javna varnost ali zdravje in varnost pri delu, da se prosti pretok blaga uravnoteži in dopolni. Medtem ko pregled takšnih aktov ne dokazuje nujno, da tudi cilji Direktive 2017/853 spadajo na področje uporabe člena 114 PDEU, obstoj tega korpusa zakonodaje Unije kaže, kako široke možnosti urejanja ima zakonodajalec Unije v okviru te določbe Pogodbe.

47. Tu opozarjam tudi na člen 114(3) PDEU, ki določa, da mora Komisija v svojih predlogih za harmonizacijo upoštevati vidike, kot je med drugim varnost.

48. V primeru obstoja ovir pri menjavi ali verjetnosti nastanka teh ovir v prihodnosti zaradi dejstva, da so države članice v zvezi s proizvodom ali kategorijo proizvodov sprejele oziroma sprejemajo različne ukrepe, ki bi lahko zagotovili različno raven varstva in tako ovirali prosti pretok zadevnega proizvoda ali proizvodov v Uniji, torej člen 114 PDEU zakonodajalcu Unije dovoljuje, da posreduje s sprejetjem primernih ukrepov za urejanje notranjega trga, pri čemer upošteva odstavek 3 navedenega člena in pravna načela, navedena v PDEU (ali razdelana v sodni praksi).⁴⁴

49. Sodna praksa Sodišča v zvezi s tobačnimi izdelki zagotavlja posebno koristne smernice glede področja uporabe člena 114 PDEU, ki jih je mogoče tu uporabiti po analogiji, saj je ta zakonodaja poleg uresničevanja cilja notranjega trga namenjena tudi varstvu javnega zdravja in varstvu potrošnikov.⁴⁵ Sodišče je v sodbi Nemčija/Parlament in Svet⁴⁶ seveda res jasno navedlo, da zakonodajna pooblastila na podlagi člena 114 PDEU niso neomejena.⁴⁷ Ta sodba je zadevala zakonodajo, sprejeto na podlagi prejšnjega člena 95 ES (zdaj člen 114 PDEU), ki je uvajala prepoved kakršnega koli oglaševanja tobaka. Sodišče je razsodilo, da ni mogoče šteti, da takšna absolutna prepoved spodbuja trgovino, in da torej direktiva, obravnavana v tem primeru, presega to, kar je potrebno za varovanje javnega zdravja.⁴⁸ Tu je položaj očitno drugačen, saj Direktiva 2017/853 ne uvaja takšne absolutne prepovedi prostega pretoka orožja.⁴⁹

50. V skladu s tem je treba za preizkus Direktive 2017/853 oceniti, ali ta direktiva odpravlja ovire za prosti pretok in/ali preprečuje nastanek ovir v prihodnosti, pri tem pa upoštevati njeno vsebino in obravnavati Direktivo kot celoto.

40 Tako imenovani „novi pristop“ je zajemal približno 22 ukrepov Unije, katerih cilj je izboljšati delovanje notranjega trga in okrepiti pogoje za dajanje širokega niza proizvodov na trg Unije. Evropska unija v bistvu sprejema zakonodajo, ki opredeljuje bistvene zahteve v zvezi z varnostjo in drugimi vidiki javnega interesa, ki jih morajo zadovoljiti proizvodi, ki se prodajajo na notranjem trgu: glej na primer COM(2003) 240 final „Okrepitev izvajanja direktiv novega pristopa“. Te direktive zdaj spadajo na področje „novega zakonodajnega okvira“, ki ga med drugim ureja Sklep št. 768/2008/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 9. julija 2008 o skupnem okviru za trženje proizvodov in razveljavitvi Sklepa Sveta 93/465/EGS (UL 2008, L 218, str. 82).

41 Direktiva 2009/48/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 18. junija 2009 o varnosti igrač (UL 2009, L 170, str. 1).

42 Direktiva 2014/28/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 26. februarja 2014 o harmonizaciji zakonodaj držav članic v zvezi z omogočanjem dostopnosti eksplozivov za civilno uporabo na trgu in njihovim nadzorom (UL 2014, L 96, str. 1).

43 Uredba (EU) 2016/425 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 9. marca 2016 o osebni varovalni opremi in razveljavitvi Direktive Sveta 89/686/EGS (UL 2016, L 81, str. 51).

44 Sodba z dne 4. maja 2016, Philip Morris Brands in drugi (C-547/14, EU:C:2016:325, točka 62). Pravna načela, na katera se nanaša ta navedba, so med drugim sorazmernost, pravna varnost in prepoved diskriminacije.

45 Glej opombo 38 zgoraj.

46 Sodba z dne 5. oktobra 2000 (C-376/98, EU:C:2000:544).

47 V sodbi z dne 14. decembra 2004, Swedish Match (C-210/03, EU:C:2004:802), je Sodišče uporabilo drugačen pristop. V njej je zavrnilo trditve, da prepoved vseh tobačnih izdelkov za oralno uporabo, kar vključuje „snus“ (oblika tobaka, ki se položi med ustnico in dlesen, in ki je priljubljena na Švedskem), ne prispeva k delovanju notranjega trga. Sodišče je razsodilo, da se nacionalne zakonodaje v zvezi s takšnimi tobačnimi izdelki razvijajo v različne smeri, ki ovirajo trgovino. V takšnih okoliščinah je sklicevanje na člen 95 ES (predhodnik člena 114 PDEU) kot pravno podlago načeloma zakonito (glej točke od 37 do 42).

48 Sodba z dne 5. oktobra 2000, Nemčija/Parlament in Svet (C-376/98, EU:C:2000:544, točke od 99 do 105).

49 Glej točke od 18 do 21 zgoraj.

Direktiva 2017/853

51. V skladu z ustaljeno sodno prakso Sodišča mora izbira pravne podlage pravnega akta Unije temeljiti na objektivnih elementih, ki jih je mogoče sodno preizkusiti, mednje pa spadata cilj in vsebina akta. Če se pri preizkusu zadevnega akta izkaže, da ima ta dvojni cilj ali da ima dva dela, pri čemer je eden glaven ali prevladujoč, drugi pa zgolj stranski, mora ta akt temeljiti samo na eni pravni podlagi, in sicer tisti, ki se zahteva za glavni ali prevladujoči cilj oziroma del.⁵⁰ Zato je treba opredeliti glavni cilj Direktive 2017/853 in preučiti njeno vsebino.⁵¹

52. Kot poudarjajo Češka republika, Madžarska in Poljska, so v uvodnih izjavah 2 in 23 zlasti poudarjeni cilji javne varnosti iz Direktive 2017/853 ob upoštevanju „zlorabe strelnega orožja za kriminalne namene“ in terorističnih napadov iz leta 2015.⁵²

53. Ali iz tega sledi, da je zakonodajalec Unije z uresničevanjem teh ciljev presešel svoja pooblastila s sprejetjem zakonodaje, ki harmonizira zakone in predpise držav članic na področju preprečevanja kriminala?

54. Menim, da ne.

55. Da bi določili glavni cilj Direktive 2017/853, je treba preambulo in normativni del obravnavati kot celoto.⁵³

56. V nekaterih uvodnih izjavah so navedeni cilji, ki jih je mogoče neposredno povezati z notranjim trgov. Tako je v prvi uvodni izjavi opozorjeno, da se je „[...] [z] Direktivo Sveta št. 91/477/EGS [...] določil spremljevalni ukrep za notranji trg. [Na ta način je bilo s to direktivo] [u]stvarjeno [...] ravnovesje med obveznostjo zagotavljanja določenega prostega pretoka nekaterih vrst strelnega orožja in njegovih pomembnih sestavnih delov na območju Unije na eni strani ter potrebo po nadzoru tega prostega pretoka z določenimi varnostnimi zagotovili, prilagojenimi tem proizvodom na drugi strani“ (moj poudarek). V uvodni izjavi 6 je pojasnjeno, da je namen zahteve, da se vse strelno orožje ali njegovi pomembni sestavni deli označijo z „jasno, trajno in enotno oznako“ in registrirajo v zbirkah podatkov držav članic, „[da se izboljša] sledljivost vsega strelnega orožja in pomembnih sestavnih delov ter olajša[...] njihov prost pretok“.

57. Kljub temu imajo nekatere uvodne izjave nedvomno varnostni cilj. Tako je v uvodni izjavi 15 navedeno, da bi bilo „[z]a najnevarnejše strelno orožje [...] treba v Direktivi 91/477/EGS uvesti strožja pravila, s katerimi bi bilo zagotovljeno, da tega strelnega orožja, z nekaterimi omejenimi in ustrezno utemeljenimi izjemami, ni dovoljeno imeti v lasti ali posesti ali trgovati z njim“. V uvodnih izjavah od 16 do 18 je nakazano, da bodo predvidene izjeme od strožjega nadzora strelnega orožja za zbiralce, posrednike in trgovce. V uvodni izjavi 20 je navedeno, da bi morale področje uporabe Direktive 91/477 zajemati tudi orožje za streljanje s slepimi naboji, ki bi ga bilo mogoče predelati v pravo strelno orožje. Nazadnje, v uvodni izjavi 21 je priznано visoko tveganje, ki ga predstavlja ponovna usposobitev nepravilno onesposobljenega strelnega orožja, in potreba po upoštevanju Protokola ŽN proti nedovoljeni proizvodnji in prometu strelnega orožja.⁵⁴

50 Sodba z dne 23. januarja 2018, Buhagiar in drugi (C-267/16, EU:C:2018:26, točka 42 in navedena sodna praksa).

51 Glej sodbo z dne 21. junija 2018, Poljska/Parlament in Svet (C-5/16, EU:C:2018:483, točka 49).

52 Češka republika napotuje na številne dokumente, ki so bili pripravljene pred sprejetjem Direktive 2017/853, ki kot cilje navajajo preprečevanje kriminala in varnost. Mednje sodita poročilo „Evaluation of the Firearms Directive“ z dne 11. decembra 2014, ki ga je za Komisijo pripravil Technopolis, in predlog Komisije COM(2015) 750 final.

53 Sodba z dne 27. januarja 2000, DIR International Film in drugi/Komisija (C-164/98 P, EU:C:2000:48, točka 26).

54 Pripravljenih je bilo več poročil, vključno s COM(2013) 716 final, Sporočilo Komisije Svetu in Evropskemu parlamentu o strelnem orožju in notranji varnosti EU: zaščita državljanov in preprečevanje nezakonite trgovine z dne 21. oktobra 2013; „Study to support an Impact Assessment on a possible initiative related to improving rules on deactivation, destruction and marking procedures of firearms in the EU as well as alarm weapons and replicas“ iz junija 2014, pripravljena za Evropsko komisijo; in COM(2015) 751 final, Poročilo Komisije Evropskemu parlamentu in Svetu, „Vrednotenje Direktive Sveta 91/477/EGS z dne 18. junija 1991 o nadzoru nabave in posedovanja orožja, kakor je bila spremenjena z Direktivo 2008/51/ES z dne 21. maja 2008 (v nadaljevanju: COM(2015) 751) z dne 18. novembra 2015.“

58. Kako torej materialnopravne določbe Direktive 2017/853 dejansko učinkujejo?

59. S členom 1(1) je v besedilo člena 1 Direktive 91/477 uvedenih več novih opredelitev, kot so „onesposobljeno strelno orožje“, „zbiralec“, „posrednik“, „trgovec“ in „nedovoljena proizvodnja“. ⁵⁵ Člen 1(3) spreminja člen 4 Direktive 91/477 s harmonizacijo določb o označevanju strelnega orožja, danega v promet. Komisiji je naložena obveznost, da sprejme izvedbene akte, v katerih določi tehnične specifikacije za označevanje strelnega orožja. ⁵⁶

60. Določbe člena 1(6) Direktive 2017/853 v celoti nadomeščajo prejšnja člena 5 (nabava in posedovanje strelnega orožja) in 6 (prepoved strelnega orožja razreda A) Direktive 91/477. Države članice morajo vzpostaviti sistem spremljanja, da zagotovijo, da so pogoji za izdajo dovoljenja, določeni v nacionalnem pravu, izpolnjeni, in da se takšno dovoljenje odvzame, če ti pogoji niso več izpolnjeni. Če se strelno orožje razreda A, B ali C nabavi prek pogodb o prodaji na daljavo, je treba preveriti istovetnost in dovoljenje kupca. Z novim členom 6 je uvedena splošna prepoved nabave in posedovanja strelnega orožja, pomembnih sestavnih delov in streliva, razvrščenih v razred A. Predvideno je, da države članice (v posameznih in ustrezno utemeljenih primerih izjemoma) omogočijo nekatere omejene izjeme. Ta nova ureditev zajema zaščito varnosti kritične infrastrukture, trgovskega ladijskega prometa, konvojev visoke vrednosti in občutljivih področij (kadar to ni v nasprotju z javno varnostjo ali javnim redom); posebna dovoljenja, izdana zbiralcem, trgovcem ali posrednikom v okviru njihove poklicne dejavnosti; dovoljenja za muzeje ter dovoljenja za strelce v tarčo. Zadnji navedeni morajo izpolnjevati nekatere pogoje. ⁵⁷

61. S členom 1(7) Direktive 2017/853 je spremenjen člen 7 Direktive 91/477, ki prepoveduje nabavo strelnega orožja razreda B brez predhodnega dovoljenja. Po sprejetju Direktive 2017/853 polavtomatsko strelno orožje ni več razvrščeno v razred B, temveč zdaj spada v razred A. S členom 1(7)(b) je v Direktivo 91/477 vstavljen nov člen 7(4a), ki državam članicam omogoča, da potrdijo, obnovijo ali podaljšajo dovoljenja, izdana za polavtomatsko orožje, ki je bilo razvrščeno v razred B ter zakonito nabavljeno in registrirano pred 13. junijem 2017 (datum začetka veljavnosti Direktive 2017/853).

62. Člen 1(8) Direktive 2017/853 spreminja določbe Direktive 91/477 v zvezi s strelnim orožjem razreda C. Člen 1(12) določa pravila za prenos strelnega orožja iz ene države članice v drugo. Člen 1(13) določa pogoje, pod katerimi lahko posamezniki, kot so lovci, „posedujejo en ali več kosov strelnega orožja med potovanjem skozi dve ali več držav članic zato, da bi ga uporabili pri svojih dejavnostih“. ⁵⁸ Člen 1(14) ureja sodelovanje med državami članicami. ⁵⁹ Člen 1(18) Komisiji nalaga predložitev poročila o izvajanju Direktive 2017/853, vključno s preverjanjem ustreznosti določb ob upoštevanju tehnološkega razvoja, kot je tridimenzionalno tiskanje.

63. Menim, da med zakonodajnimi učinki člena 1(3), (6), (7), (8), od (12) do (14) in (18) *prevladuje* uvedba harmoniziranih pravil za zagotavljanje, da državam članicam ne bo treba ukrepati individualno (in s tem morda različno). Zato menim, da so namenjeni predvsem zagotavljanju delovanja notranjega trga.

55 Glej člen 1, odstavek 1, točke 6, 8, 9, 10 in 11, Direktive 2017/853.

56 Člen 4(2a) Direktive 91/477, kakor je bila spremenjena z Direktivo 2017/853.

57 Ti pogoji vključujejo: potrdilo, da je bilo zdravstveno in psihološko stanje zadevne osebe ocenjeno v skladu s členom 5(2) Direktive 91/477; dokazilo o sodelovanju na strelskih tekmovanjih, ki jih priznava uradno priznana strelska športna zveza, ter potrdilo, da je član športnega kluba, da streljanje v tarčo redno trenira vsaj 12 mesecev in da zadevno strelno orožje izpolnjuje potrebne specifikacije.

58 Glej točko 22 zgoraj.

59 Z drugimi določbami Direktive 2017/853 se uvajajo formalne spremembe. Tako je na primer Komisija pooblaščenca za sprejemanje delegiranih aktov (člen 1(14)), beseda „Skupnost“ pa je nadomeščena z besedo „Unija“ (člen 1(15)).

64. S členom 1(19) se uvajajo spremembe Priloge I k Direktivi 91/477. Za obravnavano zadevo so pomembne spremembe vključitev avtomatskega strelnega orožja, ki je bilo predelano v polavtomatsko strelno orožje, polavtomatskega strelnega orožja s centralno udarno iglo in polavtomatskega dolgocevnega strelnega orožja v razred A. Kot sem navedla, je polavtomatsko orožje iz razreda B prerazporejeno v razred A, onespособljeno orožje je zdaj razvrščeno v razred C in opredelitev strelnega orožja, ki je izvzeto iz področja uporabe Direktive 91/477, je spremenjena.⁶⁰

65. Menim, da iz analize teh določb in splošne vsebine Direktive 2017/853 izhaja, da se *splošno* ravnovesje iz Direktive 91/477 med zagotavljanjem delovanja notranjega trga na eni strani in ohranjanjem javne varnosti na drugi ni bistveno spremenilo. Dejstvo, da Komisija v svojem predlogu navaja, da je varnost državljanov in podjetij ključnega pomena, in se sklicuje na žrtve v terorističnih napadih, izvedenih 13. novembra 2015 v Parizu, ter da je v nekaterih uvodnih izjavah poudarjen cilj javne varnosti, tej ugotovitvi ne nasprotuje. Na koncu so pomembni pravni učinki Direktive 2017/853.

66. Naj dodam, da je v skladu z ustaljeno sodno prakso boj proti mednarodnemu terorizmu z namenom vzdrževanja mednarodnega miru in varnosti cilj v splošnem interesu. Enako velja za boj proti hudemu kriminalu zaradi zagotavljanja javne varnosti.⁶¹ Oba elementa povsem spadata v okvir člena 114 PDEU.

67. Prvič (kar je očitno): strelno orožje je samo po sebi nevarno blago. Ob njem se porajajo pomisleki v zvezi z varnostjo, ne le za uporabnike, temveč tudi za širšo javnost. Zato je zakonodajalec uvedel obveznosti označevanja in izdajanja dovoljenj skupaj z določbami, ki omejujejo nabavo in posedovanje takega orožja.⁶² Direktiva 2017/853 vsebuje predvsem klasične ukrepe, ki se uporabljajo za spodbujanje vzpostavljanja notranjega trga v okoliščinah, ko je treba uvesti omejitve za proizvod (ker obstaja problem varnosti), da bi preprečili vzpostavitev mejnih kontrol in spodbudili prost pretok blaga in ljudi.⁶³ Iz tega sledi, da odločno zavračam stališče Poljske, da strelno orožje v smislu prava Unije ni nevarno blago.

68. Drugič, ključni vidik vzpostavljanja notranjega trga je odpravljanje fizičnih ovir za prosti pretok blaga, katerih najopaznejši primer so bile carinarnice na mejah.⁶⁴ Varnost državljanov Unije, ki so izpostavljeni grožnji mednarodnega terorizma, je neločljivo povezana s pretokom blaga, ki je samo po sebi nevarno, kot je strelno orožje, na območju 28 držav članic (512,6 milijona ljudi). Po terorističnih napadih v Parizu januarja 2015 so ministri za notranje zadeve in/ali pravosodje Unije sprejeli „Pariško deklaracijo“, v kateri so ponovno izrazili zavezanost svojih držav k zmanjšanju nedovoljene dobave strelnega orožja po vsej Evropi. Komisija se je na to odzvala s sprejetjem evropske agende za varnost, da bi omogočila učinkovit in usklajen odziv na varnostne grožnje na ravni Unije.⁶⁵ V evropski agendi za varnost so poudarjene tudi razlike med nacionalnimi zakonodajnimi ureditvami kot ovira za učinkovit nadzor in policijsko sodelovanje v vsej Evropski uniji. Menim, da bi različni nacionalni akti glede na okoliščine ovirali prosti pretok blaga. Zakonodajalec Unije je moral ukrepati, da bi na

60 Glej točko 24 zgoraj.

61 Sodba z dne 8. aprila 2014, Digital Rights Ireland in drugi (C-293/12 in C-594/12, EU:C:2014:238, točka 42 in navedena sodna praksa).

62 Sodba z dne 23. januarja 2018, Buhagiar in drugi (C-267/16, EU:C:2018:26, točka 54).

63 Glej točki 60 in 61 zgoraj.

64 Glej Belo knjigo o dokončnem oblikovanju notranjega trga z dne 14. junija 1985, COM(85) 310, točka 10 in naslednje.

65 COM(2015) 185 final, Sporočilo Komisije Evropskemu parlamentu, Svetu, Evropskemu ekonomsko-socialnemu odboru in Odboru regij, Evropska agenda za varnost, z dne 28. aprila 2015.

evropski ravni prilagodil ravnovesje med prostim pretokom blaga in javno varnostjo.⁶⁶ Poleg tega Direktiva 2017/853 prav zato, ker se z njo dodatno harmonizira nadzor nad strelnim orožjem, prispeva k določbam iz Direktive 91/477, ki spodbujajo medsebojno zaupanje držav članic, ter s tem zmanjšuje potrebo po njihovem individualnem ukrepanju.⁶⁷

69. Tretjič, obveznost, naložena Komisiji v tretjem pododstavku člena 1(10) Direktive 2017/853, da sprejme izvedbene akte, s katerimi se določijo tehnične specifikacije, je eden od takšnih ukrepov za krepitev zaupanja. Harmonizacija tehničnih ovir za trgovino (ki vključujejo tehnične specifikacije) je uveljavljen cilj notranjega trga.⁶⁸ Vstavev nove določbe, ki ureja pogodbe o prodaji na daljavo, v Direktivo 91/477, je še en primer tega, kako se z Direktivo 2017/853 ureja trgovina na notranjem trgu.⁶⁹

70. Četrtrič, z Direktivo 2017/853 se predvideva boljše sodelovanje med državami članicami pri spremljanju in izmenjavi informacij o prenosih strelnega orožja med državami na notranjem trgu.⁷⁰

71. Če Direktivo 2017/853 natančno preberemo, torej ne moremo trditi, da njena dejanska vsebina bistveno harmonizira preprečevanje kriminala.

72. Parlament in Svet sta na obravnavi povedala (in opazovanja to tudi potrjujejo), da se v skladu s standardno zakonodajno prakso Unije osnutek besedila za akt o spremembah pripravi na način, ki pove, da ga je treba vstaviti v akt, ki se spreminja, ali z njim nadomestiti določbe tega akta.⁷¹ Iz tega razloga trditve iz uvodnih izjav predhodnega akta (Direktiva 91/477) pri navajanju razlogov za Direktivo 2017/853 niso zapisane ponovno, čeprav te trditve v enaki meri veljajo tudi za ta akt. Mimogrede dodajam, da bi bralcem zakonodaje o spremembah morda pomagalo, če bi v preambulo kljub temu vključili kratko izjavo, ki bi potrjevala, da navedbe razlogov za prvotni akt ostajajo nespremenjene in veljajo enako tudi za akt o spremembah, saj to iz sedanje prakse ni jasno razvidno.

73. Madžarska in Poljska sta predložili stališče, da pri presoji zakonitosti Direktive 2017/853 ni treba preučiti ciljev Direktive 91/477. Bojita se, da bi tak pristop povzročil neupravičeno razširitev polja proste presoje zakonodajalca na podlagi člena 114 PDEU.

74. Izpodbijani akt je Direktiva 2017/853. Iz tega naj bi sledilo, da se mora sodni nadzor pri presojanju, ali je bil akt sprejet ob prekoračitvi pristojnosti, osredotočiti na Direktivo 2017/853 in njene pravne učinke. Vendar je prav tako jasno, da se z Direktivo 2017/853 spreminja Direktiva 91/477, pri čemer nič v uvodnih izjavah prvonavedene ne kaže, da bi bil njen namen črtati cilje v zvezi z delovanjem notranjega trga iz predhodne direktive. Zato menim, da bi bilo ocenjevanje direktive o spremembah, kot da spremenjeni akt ne obstaja, umetno.⁷²

75. Če povzamem, menim, da je zakonodajalec Unije v Direktivi 2017/853 določil ukrepe, ki uravnoteženo spodbujajo cilje notranjega trga, obenem pa upošteval potrebo po okrepljenem zagotavljanju javne varnosti.

66 Z Uredbo (EU) 2016/399 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 9. marca 2016 o Zakoniku Unije o pravilih, ki urejajo gibanje oseb prek meja (Zakonik o schengenskih mejah) (UL 2016, L 77, str. 1) je državam članicam dovoljeno, da začasno ponovno uvedejo nadzor na notranjih mejah, če se pojavi resna grožnja javnemu redu ali notranji varnosti. Čeprav to v preambuli Direktive 2017/853 ni navedeno, se je zakonodajalec Unije morda zavedal, da so nekatere države članice (Francija in Malta) leta 2015 ponovno uvedle mejni nadzor z utemeljitvijo, da tveganje nadaljnjih terorističnih napadov v primeru Francije oziroma tveganje takšnih dejanj na Malti pomeni ogrožanje notranje varnosti (glej Uradna obvestila držav članic o začasni ponovni uvedbi nadzora na notranjih mejah v skladu s členom 25 in naslednjimi Zakonika o schengenskih mejah, zaporedni številki 54 in 48).

67 Glej točko 11 zgoraj ter peto uvodno izjavo Direktive 91/477 in člen 1(14) Direktive 2017/853.

68 Glej Belo knjigo o dokončnem oblikovanju notranjega trga z dne 14. junija 1985, COM(85) 310, točke od 57 do 59.

69 Glej člen 1(6) Direktive 2017/853, s katerim je v Direktivo 91/477 vstavljena nova določba, člen 5b.

70 Glej točko 62 zgoraj.

71 Glej Skupna praktična navodila Evropskega parlamenta, Sveta in Komisije za osebe, vključene v pripravo pravnih aktov v institucijah Skupnosti, zlasti točko 18.12.

72 Glej sodbo z dne 10. februarja 2009, Irska/Parlament in Svet (C-301/06, EU:C:2009:68, točke od 65 do 72).

76. Zato ugotavljam, da prvi tožbeni razlog ni utemeljen in ga je treba zavriniti.

Drugi tožbeni razlog: sorazmernost

77. Drugi tožbeni razlog Češke republike je razdeljen na dva dela. Prvič, Češka republika trdi, da zakonodajalec Unije ob sprejetju Direktive 2017/853 nikakor ni preučil sorazmernosti sprejetih ukrepov in namerno ni pridobil zadostnih informacij (na primer z izvedbo ocene učinka), da bi lahko ob polnem poznavanju zadeve presodil, ali je to načelo prava Unije spoštovano. Drugič, zakonodajalcu Unije očita, da je sprejel očitno nesorazmerne ukrepe, s katerimi se: (i) prepovedujejo nekatere vrste polavtomatskega orožja, ki pa niso bile uporabljene za izvršitev terorističnih dejanj v letu 2015; (ii) zaostreje regulacija nekaterih minimalno nevarnih orožij (zgodovinskih replik ali orožja, za katerega je dokazano, da je bilo trajno onesposobljeno); in (iii) omejuje posedovanje nekaterih naprav za polnjenje.

Prvi del

Trditve strank

78. Češka republika trdi, da široko polje proste presoje, ki ga ima zakonodajalec Unije, ni neomejeno. Zakonodajalec Unije naj med zakonodajnim postopkom ne bi imel na voljo informacij, potrebnih za oceno sorazmernosti Direktive 2017/853. Zakonodajalec naj bi imel načeloma obveznost, da opravi oceno učinka (ali enakovredno študijo). Neobstoj te ocene naj bi pomenil, da analiza morebitnih posledic posega Direktive 2017/853 v lastninsko pravico posameznikov, ki imajo v lasti in posedujejo strelno orožje, ni bila opravljena. Z različnimi študijami in poročili, ki jih je Komisija navedla v svojem predlogu, naj ne bi bilo zagotovljenih dovolj podatkov, ki bi dokazovali povezavo med zakonitim posedovanjem orožja civilistov in zlorabo tega orožja v kriminalne ali teroristične namene.

79. Madžarska trdi, da je Medinstitucionalni sporazum pravno zavezujoč za vse tri institucije Unije. Komisija naj tu ne bi izpolnila svoje obveznosti v zvezi s pripravo ocene učinka, povezane s predlogom Direktive 2017/853. Poleg tega naj bi bile nekatere določbe te direktive nesorazmerne. Te vključujejo člen 1(3), ki spreminja člen 4(4) Direktive 91/477 tako, da uvaja zahteve glede evidentiranja vseh informacij v zvezi s strelnim orožjem, ki so potrebne za sledenje in identifikacijo teh proizvodov. V skladu s to spremembo lahko pristojni organi evidence o strelnem orožju in pomembnih sestavnih delih, vključno s povezanimi osebnimi podatki, hranijo 30 let. Do teh evidenc je mogoče dostopati 10 let, za preprečevanje, preiskovanje, odkrivanje ali pregon kaznivih dejanj ali izvrševanje kazenskih sankcij pa 30 let po uničenju zadevnega strelnega orožja in njegovih pomembnih sestavnih delov. Prejšnji člen 4(4) Direktive 91/477 takšne določbe ni vseboval: pristojnim organom je omogočal zgolj evidentiranje in hranjenje zbirke podatkov v obdobju 20 let.

80. Poljska dodaja, da ima Medinstitucionalni sporazum zavezujoče in nezavezujoče določbe. Oceno učinka naj bi bilo na splošno treba opraviti, ob upoštevanju izjeme, določene v Sporazumu, ki se uporablja v nujnih primerih.

81. Parlament, Svet in Komisija trdijo, da Medinstitucionalni sporazum ne nalaga pravne obveznosti glede izvedbe ocene učinka med zakonodajnim postopkom Unije. Cilj Direktive 2017/853 naj bi bil vzpostaviti ustrezno novo ravnovesje med prostim pretokom nekaterih vrst strelnega orožja in ohranjanjem javne varnosti. Merilo, ki naj bi ga Sodišče uporabilo pri odločanju, ali je Direktiva 2017/853 skladna z načelom sorazmernosti, je, ali so omejitve, ki jih uvaja, očitno neustrezne glede na zastavljeni cilj.

Dopustnost

82. Strinjam se s Parlamentom in Svetom, da je trditev Madžarske, da je Direktiva 2017/853 nesorazmerna v delu, v katerem se s členom 1(3) spreminja člen 4 Direktive 91/477, nedopustna. Člen 129(1) Poslovnika Sodišča določa, da se z intervencijo lahko le v celoti ali delno podprejo predlogi. V členu 129(3) je dodano, da mora intervenient sprejeti postopek v tistem stanju, v katerem je, ko vanj stopi.

83. Tu Češka republika člena 1(3) Direktive 2017/853 *ni* vključila v obseg predlogov.⁷³ Zato ugotavljam, da so stališča Madžarske o členu 1(3) Direktive 2017/853 in načelu sorazmernosti nedopustna in jih ne bom obravnavala dalje.

Vsebinska presoja

84. V skladu z ustaljeno sodno prakso načelo sorazmernosti (eno od splošnih načel prava Unije) zahteva, da morajo biti ukrepi, sprejeti v skladu s pravom Skupnosti, primerni za uresničenje legitimnih ciljev, ki jim sledi zadevna ureditev, in ne smejo prekoračiti okvirov, ki so potrebni za njihovo doseg. Sodišče je v okviru izvajanja pristojnosti sodnega nadzora, ki jo ima na podlagi Pogodb, priznalo, da mora imeti zakonodajalec Unije široko diskrecijsko pravico na področjih, na katerih se njegovo delovanje nanaša tako na politične kot na gospodarske ali socialne izbire.⁷⁴ Tako ni pomembno, ali je bil ukrep, sprejet na takem področju, edini ali najboljši mogoč, temveč lahko samo očitna neprimernost tega ukrepa glede na cilje, ki jih pristojna institucija ali institucije želi(-jo) doseči, vpliva na zakonitost tega ukrepa.⁷⁵

85. Kljub taki široki diskrecijski pravici pa mora zakonodajalec Unije svojo izbiro utemeljiti na objektivnih merilih. Poleg tega mora v okviru presoje obremenitev, povezanih z različnimi možnimi ukrepi, preučiti, ali cilji izbranega ukrepa upravičujejo tudi negativne osebne, socialne ali gospodarske posledice za nekatere posameznike, ki izhajajo iz sprejetih ukrepov.⁷⁶

86. Iz stališč, ki sem jih izrazila v zvezi s prvim tožbenim razlogom, izhaja, da menim, da Direktiva 2017/853 uresničuje legitime cilje.⁷⁷ Resnično vprašanje v zvezi s sorazmernostjo je torej, ali so sprejeti akti ustrezni in potrebni za zagotavljanje delovanja notranjega trga ob hkratnem prizadevanju za uresničitev načrtovanega cilja v splošnem interesu (v obravnavani zadevi boj proti terorizmu za ohranjanje miru in varnosti).

87. Strelno orožje je samo po sebi nevarno. Zakonodajalec Unije se je v skladu s tem odločil urediti celotno življenjsko dobo orožja, od proizvodnje do prodaje, lastništva in posesti, onesposobitve in uničenja.⁷⁸

88. Češka republika pravilno trdi, da morajo biti institucije Unije kljub omejenemu obsegu sodnega nadzora v tem primeru sposobne dokazati, da so pri sprejetju Direktive 2017/853 dejansko izvajale svojo diskrecijsko pravico. To pa naj bi pomenilo, da bi morale upoštevati vse upoštevne podatke in okoliščine položaja, ki naj bi ga ta novi zakonodajni akt urejal. Iz tega naj bi izhajalo, da morajo te institucije jasno in nedvoumno predložiti in določiti vsaj osnovne podatke, ki jih je bilo treba upoštevati kot podlago za Direktivo 2017/853.

⁷³ Glej točko 26 zgoraj.

⁷⁴ Sodba z dne 8. junija 2010, Vodafone in drugi (C-58/08, EU:C:2010:321, točki 51 in 52 ter navedena sodna praksa).

⁷⁵ Sodba z dne 21. junija 2018, Poljska/Parlament in Svet (C-5/16, EU:C:2018:483, točka 150).

⁷⁶ Sodba z dne 8. junija 2010, Vodafone in drugi (C-58/08, EU:C:2010:321, točka 53 in navedena sodna praksa).

⁷⁷ Glej točki 75 in 76 zgoraj.

⁷⁸ COM(2015) 750, str. 2.

89. Menim, da Sodišču pri izvajanju tega nadzora ni treba opraviti lastne ocene o tem, ali so bile določene vrste strelnega orožja, za katere Direktiva 2017/853 uvaja strožji nadzor, dejansko uporabljene v terorističnih napadih leta 2015 in ali je to orožje točno tako nevarno, kot trdijo vse tri institucije. Namesto tega so merilo za to oceno navedeni cilji Direktive 2017/853, to je akta, katerega veljavnost se izpodbija (ne pa Direktive 91/477).

90. Nova značilnost obravnavanega primera je, da zakonodajalec Unije pri sprejemanju Direktive 2017/853 ni opravil ocene učinka. Običajno lahko institucije Unije na podlagi take ocene dokažejo, da so sprejeti ukrepi primerni in potrebni. Tega tu po definiciji ne morejo dokazati.

91. Ali iz tega samodejno izhaja, da bi bilo treba ukrepe, uvedene z Direktivo 2017/853, razglasiti za nične, ker tri institucije niso izvedle ocene učinka v skladu z Medinstitucionalnim sporazumom?

92. Menim, da ne.

93. Medinstitucionalni sporazum je bil sprejet na podlagi člena 295 PDEU, ki določa, da se morajo tri institucije med seboj posvetovati in v medsebojnem soglasju določiti načine svojega sodelovanja. V ta namen lahko sklenejo medinstitucionalne sporazume, ki so lahko zavezujoči.⁷⁹ Ali je obravnavani medinstitucionalni sporazum zavezujoč, je treba ugotoviti s preučitvijo besedila in okvira tega sporazuma. Sodišče je vsekakor ugotovilo, da so iz sporazumov o sodelovanju med Svetom in Komisijo v preteklosti izhajale zavezujoče obveznosti.⁸⁰ Menim, da so želele tri institucije v zvezi z Medinstitucionalnim sporazumom o boljši pripravi zakonodaje prevzeti medsebojno zavezujoče obveznosti.⁸¹ Vendar menim, da iz tega ne sledi nujno, da Medinstitucionalni sporazum uvaja zavezujočo obveznost, da se čisto v vsakem primeru opravi ocena učinka.

94. Pravila glede ocen učinka so določena v delu III Medinstitucionalnega sporazuma (z naslovom „Orodja za boljšo pripravo zakonodaje“). Drugi pododstavek točke 12 določa, da so „[o]cene učinka [...] orodje, s katerim si tri institucije pomagajo pri sprejemanju dobro utemeljenih odločitev, in niso nadomestek za politične odločitve v demokratičnem procesu odločanja. Ocene učinka ne smejo povzročati nepotrebnega odlašanja v procesu priprave zakonodaje ali posegati v pristojnost sozakonodajalcev, da predlagata spremembe.“ V točki 13 je navedeno: „Komisija bo izvedla ocene učinka svojih zakonodajnih in nezakonodajnih pobud, delegiranih aktov in izvedbenih ukrepov, za katere se predvideva, da bi lahko imeli znatne gospodarske, okoljske ali socialne učinke. Ocena učinka bo praviloma priložena pobudam, vključenim v delovnem programu Komisije ali v skupni izjavi.“ (Zdi se, da iz tega *a contrario* izhaja, da zakonodajnim pobudam, za katere se *ne* „predvideva, da bi lahko imel[e] znatne gospodarske, okoljske ali socialne učinke“, ni treba priložiti ocene učinka – seveda je mogoče razpravljati o tem, kje natančno naj bi bila meja med obema kategorijama.)

95. V točki 14 je navedeno, da bosta „Evropski parlament in Svet [...] pri preučitvi zakonodajnih predlogov Komisije v celoti upoštevala njene ocene učinka. V ta namen bodo ocene učinka predstavljene na način, ki bo Evropskemu parlamentu in Svetu olajšal preučevanje odločitev Komisije.“ Parlament in Svet lahko, kadar je to po njunem mnenju ustrezno in potrebno, izvedeta ocene učinka, če bistveno spremenita predlog Komisije (točka 15).⁸²

79 Glej na primer Medinstitucionalni sporazum z dne 2. decembra 2013 med Evropskim parlamentom, Svetom in Komisijo o proračunski disciplini, sodelovanju v proračunskih zadevah in dobrem finančnem poslovanju (UL 2013, C 373, str. 1).

80 Glej po analogiji sodbo z dne 19. marca 1996, Komisija/Svet (C-25/94, EU:C:1996:114, točka 49). V zvezi s primeri, v katerih ureditve za medinstitucionalno sodelovanje morda niso zavezujoče, glej moje sklepne predloge v združenih zadevah VG Wort (od C-457/11 do C-460/11, EU:C:2013:34, točka 32) o Medinstitucionalnem sporazumu o skupnih smernicah za pripravo kakovostnih pravnih aktov Skupnosti (z dne 22. decembra 1998 (UL 1999, C 73, str. 1)).

81 Glej uvodni izjavi 1 in 2 ter točki 1 in 2, navedeni v točki 25 zgoraj.

82 Besedilo Medinstitucionalnega sporazuma iz leta 2016 je nadomestilo prejšnji sporazum iz leta 2003 in Medinstitucionalni skupni pristop k oceni učinka iz leta 2005. Besedilo slednjega prav tako ni bilo izraženo zavezujoče.

96. Določbe Medinstitucionalnega sporazuma o ocenah učinka torej niso izražene zavezujoče. Normativni sedanjik, ki bi pomenil obveznost izvajanja ocene učinka v čisto vsakem primeru, ni uporabljen. Seveda povsem drži, da so ocene učinka pomembno in koristno orodje za postopek „boljše priprave zakonodaje“. Olajšajo postopek dobro utemeljene in pregledne priprave zakonodaje. Kljub temu pa Medinstitucionalni sporazum *ne* določa, da so predhodni pogoj za predlog ali sprejetje zakonodaje v *vseh* okoliščinah.

97. Zato ne more držati, da zakonodajalec Unije brez ocene učinka ne bi mogel ukrepati. Takšno absolutno razumevanje Medinstitucionalnega sporazuma bi pomenilo neupravičeno omejitev diskrecijske pravice, ki jo zakonodajalcu podelujeta Pogodbi. Zakonodajno ukrepanje ne bi bilo mogoče niti v okoliščinah, kjer bi bila potreba po nujnem ukrepanju jasno izražena.⁸³ Za dobro mero dodajam, da je Sodišče že razsodilo, da ocena učinka ne zavezuje niti Parlamenta niti Sveta.⁸⁴

98. Iz tega izhaja, da po mojem mnenju zaradi neobstoja predhodne ocene učinka zakonodaja Unije, ki se sprejme, ni samodejno neveljavna.

99. Namesto tega se tri institucije v skladu z Medinstitucionalnim sporazumom strinjajo, da je izvedba ocene učinka pri predlaganju in/ali sprejemanju zakonodaje Unije pričakovan (ali običajen) korak v postopku. Kadar se ta korak izpusti, se postavita dve vprašanji v zvezi s postopkovnimi in materialnopravnimi posledicami, saj je naloga institucij Unije v primeru izpodbijanja brez ocene učinka bistveno težja. Prvič, dokazati morajo, da so imele utemeljen razlog, da niso upoštevale običajnih pravil in izvedle ocene učinka. Drugič, uporabiti morajo druga gradiva, da bi zadostile presoji v okviru sodnega nadzora Sodišča.⁸⁵

100. V zvezi s prvim pogojem je v drugem pododstavku točke 12 Medinstitucionalnega sporazuma institucijam dovoljeno, da v pogojih nujnosti ocene učinka ne opravijo. Komisija je v obrazložitvenem memorandumu k predlogu Direktive 2017/853 izrecno navedla, da je „[p]redlog [...] zaradi nujnosti spričo nedavnih dogodkov predložen brez ocene učinka“.⁸⁶ Na podlagi gradiv, predloženih Sodišču, ne vidim razloga, da bi tej izjavi nasprotovala. Zato menim, da je prvi pogoj izpolnjen.

101. V zvezi z drugim pogojem tri institucije navajajo različna poročila in študije, ki po njihovih trditvah dokazujejo, da je Direktiva 2017/853 primerna in potrebna.⁸⁷ S členom 17 Direktive 91/477 je bila Komisiji že naložena obveznost, da v rednih časovnih obdobjih pripravlja poročila o izvrševanju te direktive.⁸⁸ Nekatera poročila, ki jih navajajo institucije, so bila pripravljena na podlagi teh obveznosti. Ker je Direktiva 2017/853 akt o spremembi, spada v okvir pobude za boljše pravno urejanje, znane pod imenom REFIT (program Komisije za ustreznost predpisov, s katerim se preverja najboljši način spreminjanja zakonodaje Unije). Pred sprejetjem Direktive 2017/853 je bilo tako pripravljenih več poročil o izvajanju Direktive 91/477.⁸⁹

83 Glej po analogiji sklepne predloge generalne pravobranilke J. Kokott v zadevi Pillbox 38 (C-477/14, EU:C:2015:854, točka 72).

84 Sodba z dne 21. junija 2018, Poljska/Parlament in Svet (C-5/16, EU:C:2018:483, točka 159).

85 Če ocene učinka ni, se institucije seveda ne morejo sklicevati na tak dokument, ko Sodišču predložijo podlago za vrednotenje izpodbijanega akta, kot je predvideno v točki 18 Medinstitucionalnega sporazuma.

86 COM(2015) 750, str. 7. Pomen ocene učinka je izrecno naveden v poročilu Evropskega parlamenta o predlogu Komisije: pripravljavka mnenja v njem izraža obžalovanje zaradi neobstoja ocene učinka in navaja (po mojem mnenju povsem razumno), da bi bila naloga Parlamenta veliko lažja, če bi bila ocena učinka na voljo.

87 Glej na primer COM(2015) 750, str. 5.

88 Glej točko 16 zgoraj.

89 Glej na primer COM(2015) 751 in poročilo, ki ga je za Evropsko komisijo pripravil Technopolis: „Evaluation of the Firearms Directive“ z dne 11. decembra 2014, navedena v opombi 52 zgoraj.

102. V uvodnih izjavah Direktive 2017/853 je naveden splošni cilj ustvarjanja ravnovesja med prostim pretokom in potrebo po nadzoru tega prostega pretoka z določenimi varnostnimi zagotovitvi, prilagojenimi tem nevarnim proizvodom z dolgo življenjsko dobo, ki jih je mogoče zlorabiti v kriminalne namene.⁹⁰ Glede na te cilje menim, da so sprejeti ukrepi v delu, v katerem so z Direktivo 2017/853 poostreni nadzor nad dajanjem strelnega orožja v promet, nabavo in posedovanjem strelnega orožja, pravila o označevanju in sledljivosti ter ureditev glede onesposobitve strelnega orožja in prenosa takih proizvodov med državami članicami, ustrezni in ne presegajo potrebnih okvirov. Zakonodajalec nobenega razreda strelnega orožja ni povsem prepovedal. Celo pri splošni prepovedi za strelno orožje razreda A (ki ga zakonodajalec šteje za najnevarnejšega) se uporabljajo izjeme. Poleg tega je iz pripravljalnega gradiva razvidno, da je Komisija v svojem predlogu pri snovanju obravnavanih ukrepov upoštevala cilje delovanja notranjega trga in varnostne zahteve.⁹¹

103. Zato zavračam stališče, da zakonodajalec Unije med zakonodajnim postopkom ni ocenil, ali je Direktiva 2017/853 sorazmerna. Stališče, da Direktiva 2017/853 neupravičeno posega v pravico posameznikov, ki imajo v lasti strelno orožje, do lastnine, te ugotovitve ne spremeni.

104. Prvič, Direktiva 2017/853 ne določa zasega vsega civilnega strelnega orožja, ki se zakonito poseduje. Krepi samo nadzor nad takim orožjem. Torej namen Direktive 2017/853 ni prikrajšati posameznike za njihovo pravico do lastnine (v tem primeru strelnega orožja). Mimogrede naj omenim, da temeljna pravica do posedovanja orožja kot taka ni zapisana v pravu Unije niti ni del skupnih ustavnih tradicij držav članic. Drugič, pravica do lastnine, določena v členu 17 Listine, ni absolutna pravica.⁹² Poleg varovanja lastninskih pravic ta člen določa tudi, da se posameznikom lastnina lahko odvzame v javno korist ter v primerih in pod pogoji, ki jih določa zakon. Menim, da Direktiva 2017/853 v delu, v katerem določa, da je treba strelno orožje, ki se poseduje v nasprotju z nekaterimi določbami te direktive, zaseči, v celoti izpolnjuje te pogoje. Posamezne določbe, ki jih izpodbija Češka republika, bom obravnavala v nadaljevanju.⁹³

105. Zato menim, da treba prvi del drugega tožbenega razloga zavriniti.

Drugi del

106. Češka republika podredno Sodišču predlaga, naj razglasi za nične nekatere določbe iz člena 1(6), 1(7) in 1(19) Direktive 2017/853.⁹⁴

107. Češka republika trdi, da je člen 1(6) neveljaven v delu, v katerem sta v Direktivo 91/477 vstavljena člen 5(3) in drugi pododstavek člena 6(6). Člen 5(3) določa pravila za odvzem dovoljenja za nabavo in posedovanje orožja razreda B, če zadevna oseba poseduje napravo za polnjenje, ki se lahko namesti v polavtomatsko strelno orožje s centralno udarno iglo ali repetirno strelno orožje, ki lahko sprejme več kot 20 nabojev (ali v primeru dolgocevnega orožja več kot 10 nabojev). Za to določbo se uporabljajo izjeme iz člena 6 in člena 7(4a) Direktive 91/477, kakor je bila spremenjena.

108. Cilj člena 5(3), kakor je bil spremenjen, je pojasnjen v uvodni izjavi 23 Direktive 2017/853. V tej uvodni izjavi je navedeno, da so lahko „[n]ekatera polavtomatska orožja [...] zelo nevarna [...], če lahko sprejmejo veliko število nabojev“. Ob prvem branju v Parlamentu je bilo predlogu Komisije dodano novo besedilo, v katerem je navedeno, da se dovoljenje za nabavo in posedovanje strelnega orožja odvzame, če niso izpolnjeni pogoji iz člena 5 (v bistvu to, da mora biti imetnik star 18 let in

⁹⁰ Glej uvodne izjave 1, 2 in 9.

⁹¹ Glej COM(2015) 751, zlasti točke 20, 27 in 34.

⁹² Sodba z dne 13. junija 2017, Florescu in drugi (C-258/14, EU:C:2017:448, točke od 49 do 51 ter navedena sodna praksa). Pravica do lastnine iz člena 17 Listine ustreza pravici, ki jo varuje člen 1 Protokola št. 1 k Evropski konvenciji o človekovih pravicah.

⁹³ Glej točko 106 in naslednje spodaj.

⁹⁴ Glej točke 18, 19, 20 in 23 zgoraj.

mora dokazati, da ni nevaren sebi ali javnosti). Besedilo je bilo spremenjeno, da bi zapolnili vrzel, ki je bila med pogajanjmi v Svetu ugotovljena v predlogu Komisije.⁹⁵ Besedilo uvodne izjave 23 je bilo vstavljeno po pravilnem postopku med tremi institucijami. Čeprav uvodna izjava 23 nedvomno kaže na pomisleke glede varnosti in zaščite, so ta vprašanja še naprej povezana s preudarki v zvezi z delovanjem notranjega trga,⁹⁶ kot je cilj večje natančnosti Direktive 91/477, da se zagotovi, da države članice ne uporabljajo različnih pravil. Ob upoštevanju teh dejavnikov je bila uvedba strožjih določil v zvezi s strelnim orožjem razreda B primerna za doseg tega cilja.

109. Člen 6 Direktive 91/477, kakor je bil spremenjen s členom 1(6) Direktive 2017/853, državam članicam omogoča, da strelcem v tarčo podelijo dovoljenje za nabavo in posedovanje nekaterih vrst polavtomatskega strelnega orožja. Drugi pododstavek člena 6 določa posebno izjemo za države članice, ki uporabljajo vojaški sistem, ki temelji na splošni vojaški obveznosti, ter imajo že zadnjih 50 let sistem prenosa vojaškega strelnega orožja na nekdanje vojaško osebje. V takih okoliščinah lahko zadevna država članica tem osebam – če so tudi strelci v tarčo – izda dovoljenje, da obdržijo en kos strelnega orožja, ki so ga uporabljale med obveznim vojaškim rokom. Ni sporno, da je edina država, ki izpolnjuje ta merila, Švica.⁹⁷

110. Ta določba je bila vstavljena med pogajanjmi v Svetu. Razlagati jo je treba ob upoštevanju splošnejše izjeme v zvezi s prepovedjo strelnega orožja razreda A iz člena 6(2) Direktive 91/477 (kakor je bila spremenjena), ki pristojnim organom omogoča, da podelijo dovoljenja v posebnih okoliščinah, „kadar to ni v nasprotju z javno varnostjo ali javnim redom“. Ugotovljeno je bilo, da bi bilo treba predvideti tudi posebno določbo za vojaške rezerviste, saj imajo te države že vzpostavljen sistem za preverjanje, ali osebe, ki imajo dovoljenje za strelno orožje razreda A, pomenijo tveganje za javno varnost.⁹⁸

111. Zato menim, da je zakonodajalec Unije pri odločanju, ali naj predvidi posebno določbo za vojaške rezerviste, upošteval upoštevne preudarke glede dejanskega stanja, družbe in kulture ter sprejel ustrezne ukrepe za zagotovitev ravnovesja med cilji lažjega delovanja notranjega trga in zagotavljanja visoke ravni javne varnosti.

112. Člen 7 Direktive 91/477 prepoveduje nabavo strelnega orožja razreda B brez dovoljenja pristojnih organov zadevne države članice. Pred spremembami, uvedenimi z Direktivo 2017/853, je razred B vključeval polavtomatsko orožje. Z navedeno direktivo se je to spremenilo. Polavtomatsko orožje je bilo prerazvrščeno med prepovedano strelno orožje in zdaj spada v razred A (ki vključuje tudi avtomatsko strelno orožje, predelano v polavtomatsko orožje).

113. Predsedstvo je med pogajanjmi v Svetu upoštevalo, da je veliko držav članic nasprotovalo spremembi razreda za polavtomatsko strelno orožje.⁹⁹ Zato je bilo 8. junija 2016 predlagano revidirano besedilo, ki je državam članicam omogočalo obnovo dovoljenja za strelno orožje, ki je bilo prej razvrščeno v razred B, zdaj pa je prerazvrščeno v razred A. To besedilo je bilo dodatno revidirano in vključeno v besedilo Direktive 2017/853. Tako je s členom 1(7) Direktive 2017/853, kakor je bila sprejeta, spremenjen člen 7 Direktive 91/477, med drugim z vstavitvijo člena 7(4a), ki državam članicam v bistvu omogoča, da potrdijo, obnovijo ali podaljšajo dovoljenja za polavtomatsko orožje, ki je bilo prej razvrščeno v razred B in zakonito nabavljeno in registrirano pred 13. junijem 2017.

95 Glej Medinstitucionalni dokument 2015/0269 (COD) z dne 8. junija 2016 (9841/16).

96 Glej COM(751) 2015, str. 11 in 13.

97 Glej točko 17 in opombo 23 zgoraj.

98 Glej Medinstitucionalni dokument 2015/0269 (COD) z dne 8. junija 2016 (9841/16).

99 Glej Medinstitucionalni dokument 2015/0269 (COD) z dne 8. junija 2016 (9841/16).

114. Glede na to ozadje menim, da je zakonodajalec Unije ustrezno upošteval upoštevne okoliščine glede dejanskega stanja v delu, v katerem je uvedel določbe sedanjega člena 7(4a). S sprejetjem tega ukrepa je zakonodajalec *zmanjšal* resnost posledic razširitve prepovedi orožja za civilno uporabo na polavtomatsko strelno orožje. Zakonitim lastnikom tega orožja, ki so ga v bistvu nabavili pred začetkom veljavnosti Direktive 2017/853, je omogočil, da ga obdržijo, pri čemer jih morajo nadzirati pristojni organi držav članic. Menim, da ta rešitev ne ustreza zgolj načelu sorazmernosti, temveč spoštuje tudi sorodno načelo subsidiarnosti.

115. Češka republika prav tako predlaga razglasitev ničnosti člena 1(19) Direktive 2017/853 v delu, v katerem se zaostruje nadzor nad določenim strelnim orožjem. Konkretno ureditve, ki se izpodbijajo, so: (i) vključitev nekaterih vrst polavtomatskega strelnega orožja v razred prepovedanega orožja; (ii) razred B zdaj vključuje repetirno kratkocevno strelno orožje, nekatere vrste dolgocevnega in kratkocevnega polavtomatskega strelnega orožja in vse strelno orožje razreda C, ki je bilo predelano za streljanje s slepimi naboji, dražljivimi ali drugimi aktivnimi snovmi ali pirotehničnim strelivom ali v rekvizitno ali akustično orožje; (iii) onesposobljeno strelno orožje je treba zdaj prijaviti (razred C); in (iv) onesposobljeno strelno orožje ni več izvzeto iz opredelitve strelnega orožja za namene Direktive 91/477.¹⁰⁰

116. Pomisleki v zvezi s polavtomatskim orožjem so podrobno navedeni v pripravljalnem gradivu.¹⁰¹ Predsedstvo je navedlo, da je predlog sporen, kar zadeva polavtomatsko orožje. Takšno orožje je lahko na eni strani zelo nevarno, če ima veliko zmogljivost (število nabojev), in ga je mogoče zlahka predelati v avtomatsko orožje. Na drugi strani je veliko držav članic menilo, da bi moralo to orožje ostati v razredu B. Predsedstvo je v skladu s tem države članice pozvalo, naj predložijo dokaze v zvezi s tem, ki so bili upoštevani med zakonodajnim postopkom.¹⁰² V zvezi s spremembami obsega razreda B je imel zakonodajalec dostop do številnih poročil o razvrstitvi strelnega orožja v skladu z Direktivo 91/477 in tveganji za nemoteno delovanje notranjega trga.

117. Vključitev onesposobljenega strelnega orožja v točko 6 razreda C in sprememba opredelitve strelnega orožja, s katero je bilo vključeno to orožje, sta dve plati iste medalje, zato ju bom obravnavala skupaj. Komisija je kot težavo poudarila ponovno usposobitev onesposobljenega strelnega orožja.¹⁰³ Posebna težava nastane v zvezi z nemotenim delovanjem notranjega trga, ker lahko države podpisnice Protokola ZN proti nedovoljeni proizvodnji in prometu strelnega orožja (kar vključuje 28 držav članic EU) onesposobljeno strelno orožje razvrstijo v skladu z nacionalno zakonodajo in na tej podlagi sprejmejo potrebne ukrepe. Zato bi lahko različne države članice uvedle različne določbe, s čimer bi ogrozile cilje delovanja notranjega trga.¹⁰⁴ Poleg tega so bila ugotovljena nekatera posebna varnostna tveganja: predelava plašilnega orožja v povsem aktivno orožje; predelava polavtomatskega orožja v avtomatsko orožje, ponovna usposobitev onesposobljenega strelnega orožja; brisanje oznake ter nezakonita uporaba podedovanega orožja. Vse te dejavnosti so na ravni držav članic razlog za pomisleke glede varnosti.

118. Očitno se mi zdi, da je zakonodajalec Unije dejansko upošteval upoštevne tehnične dejavnike in okoliščine, ko je oblikoval določbe o spremembah, vključene v Direktivo 2017/853, in da v nobeni od teh določb ni očitne napake pri presoji.

¹⁰⁰ Glej točko 24 zgoraj.

¹⁰¹ Glej COM(2015) 751, str. 13.

¹⁰² Glej Medinstitucionalni dokument 2015/0269 (COD) z dne 8. junija 2016 (9841/16), poleg tega glej COM(2012) 415, poročilo Komisije Evropskemu parlamentu in Svetu „Morebitne prednosti in pomanjkljivosti zmanjšanja števila razredov strelnega orožja na dva razreda (prepovedano ali dovoljeno), da bi se z morebitno poenostavitvijo izboljšalo delovanje notranjega trga za zadevne proizvode“, z dne 26. julija 2012 (v nadaljevanju: COM(2012) 415).

¹⁰³ Glej COM(2015) 751, točka 22, poleg tega glej ugotovitve poročevalca v poročilu Evropskega parlamenta A8-0251/2016 z dne 2. avgusta 2016 na str. 65.

¹⁰⁴ Glej COM(2015) 751, točki 28 in 30.

119. Iz tega po mojem mnenju izhaja, da je drugi del drugega tožbenega razloga v celoti neutemeljen, zato je tudi drugi tožbeni razlog neutemeljen.

Tretji tožbeni razlog: pravna varnost

120. Češka republika trdi, da je zakonodajalec EU s sprejetjem nekaterih določb Direktive 2017/853 kršil načelo pravne varnosti. V zvezi s tem Češka republika navaja: člen 1(6) (s katerim se vstavlja člen 5(3)); člen 1(7)(b) (s katerim se vstavlja člen 7(4a)); in člen 1(19) (s katerim se dodata točki 7 in 8 v razred A iz dela 2 Priloge I).¹⁰⁵ Češka republika trdi, da so vsebinski učinki spornih določb takšni, da bi bilo treba v primeru, da bi jih Sodišče razglasilo za nične, nujno razglasiti za nično tudi Direktivo 2017/853 v celoti.

121. V podporo tej trditvi Češka republika navaja, prvič, da so sporne določbe z vidika pravne varnosti povsem nejasne. Zadevnim osebam naj zato ne bi omogočale, da bi nedvoumno razbrale svoje pravice in dolžnosti. Drugič, trdi, da člen 7(4a) Direktive 91/477/EGS, kakor je bil vstavljen z Direktivo 2017/853 (klavzula o nadaljnji veljavnosti), dejansko nalaga državam članicam, da sprejmejo nacionalno zakonodajo z retroaktivnimi učinki. To naj bi bilo zato nezdržljivo tudi z načelom legitimnih pričakovanj.

122. Parlament in Svet se z razlago spornih določb s strani Češke republike ne strinjata in trdita, da bi bilo treba tretji tožbeni razlog zavrnil.

123. Tudi sama sem takega mnenja.

124. Načelo pravne varnosti zahteva, da so pravna pravila jasna, natančna in imajo predvidljive učinke, da se lahko zadevne osebe znajdejo v položajih in pravnih razmerjih, ki izhajajo iz pravnega reda Unije.¹⁰⁶

125. Člen 5(3) Direktive 91/477 je treba razlagati ob upoštevanju uvodne izjave 23 Direktive 2017/853. V tej uvodni izjavi je v bistvu navedeno, da so lahko nekatera polavtomatska strelna orožja zelo nevarna, če lahko sprejmejo veliko število nabojev.¹⁰⁷ Zakonodajalec je poskušal zagotoviti, da se orožje, ki ni prepovedano, ne bi predelovalo v znatno nevarnejša orožja. Cilj člena 5(3) Direktive 91/477, kakor je bila spremenjena, je torej odpraviti morebitno vrzel z določitvijo, da se dovoljenje za tako strelno orožje odvzame, če lahko oseba, ki sta ji dovoljena nabava in posedovanje tega orožja, poveča zmogljivost izstreljevanja, kot je navedeno v tej določbi.¹⁰⁸ Enaki pomisleki veljajo za polavtomatsko strelno orožje s centralno udarno iglo in dolgocevno polavtomatsko strelno orožje, ki je navedeno v točki 7 oziroma 8 dela II Priloge I k Direktivi 2017/853.

126. Menim, da so ta besedila – gledano skupaj – dovolj jasna in določna, da ustrezajo zahtevam po načelu pravne varnosti.

127. Češka republika nato v bistvu trdi, da novi člen 7(4a) Direktive 91/477, kakor je bil vstavljen s členom 1(7) Direktive 2017/853, ni združljiv z načelom legitimnih pričakovanj. Njegovi retroaktivni učinki naj bi posegali v pravice posameznikov, ki so zakonito nabavili in posedovali polavtomatsko strelno orožje za civilno uporabo v skladu z Direktivo 91/477, preden je bila spremenjena z Direktivo 2017/853. To orožje je zdaj prepovedano.

¹⁰⁵ Te člene Direktive 2017/853 bom imenovala „sporne določbe“, glej točke 19, 20 in 24.

¹⁰⁶ Sodba z dne 5. maja 2015, Španija/Svet (C-147/13, EU:C:2015:299, točka 79).

¹⁰⁷ Glej točko 17 zgoraj.

¹⁰⁸ Člen 5(3) se uporablja, razen če je bilo zadevni osebi izdano dovoljenje v skladu s členom 6 ali dovoljenje, ki je bilo potrjeno, obnovljeno ali podaljšano v skladu s členom 7(4a) Direktive 91/477, kakor je bila spremenjena z Direktivo 2017/853.

128. Ni sporno, da je načelo varstva legitimnih pričakovanj eno od temeljnih načel Evropske unije in da je nujno povezano z načelom pravne varnosti.¹⁰⁹ Pravico sklicevati se na to načelo ima vsaka oseba, pri kateri je institucija Unije ustvarila upravičena pričakovanja. Zagotovila, ki lahko – ne glede na obliko, v kateri so bila sporočena – vzbudijo taka pričakovanja, so natančne, brezpogojne in usklajene informacije pooblaščenih in zanesljivih virov. Vendar se nihče ne more sklicevati na kršitev tega načela, kadar ni jasnih zagotovil, ki naj bi mu jih dala uprava.¹¹⁰

129. Menim, da tu ni nobenih dokazov o takšnih zagotovilih.

130. Prvič, niso bili navedeni dokazi, da so institucije Unije izdale *kakršna koli* zagotovila v zvezi z razvrstitvijo orožja, iz katerih bi bilo mogoče razbrati, da polavtomatsko strelno orožje ne bo prerazvrščeno med prepovedano orožje. Pripravljalno gradivo za Direktivo 2017/853 pravzaprav kaže na nasprotno ugotovitev. Razvrstitev strelnega orožja je vprašanje, ki so ga institucije dokaj podrobno preučevale že nekaj časa pred uvedbo Direktive 2017/853.¹¹¹

131. Drugič, člen 7(4a) je treba razlagati v okviru člena 6 Direktive 91/477, kakor je bila spremenjena. Ta določba uvaja več izjem pri prepovedi strelnega orožja razreda A.¹¹² Člen 7(4a) predvideva še eno mogočo izjemo. Državam članicam omogoča, da potrdijo, obnovijo ali podaljšajo dovoljenja, izdana za polavtomatsko orožje, ki je bilo (pred spremembo) razvrščeno v razred B. S členom 7(4a) so torej učinki prepovedi, ki izhajajo iz spremembe razreda, *zmanjšani*, saj je zadevnim posameznikom pod ustreznim nadzorom omogočeno, da to orožje obdržijo. Menim, da je to pravo nasprotje uvajanja nezakonitih retroaktivnih učinkov. Dodajam, da je člen 7(4a) v vsakem primeru diskrecijska določba. Če torej država članica meni, da bi s prenosom člena 7(4a) lahko nastale posebne težave zaradi obstoječih nacionalnih pravil, ji ni treba omogočiti, da posamezniki, ki imajo orožje, ki je postalo prepovedano, uživajo to izjemo.

132. Tretjič, v skladu z ustaljeno sodno prakso se načelo varstva legitimnih pričakovanj ne sme razširiti do takega obsega, da bi na splošno oviralo, da bi se novo pravilo uporabilo za prihodnje učinke položajev, ki so nastali med veljavnostjo starega pravila.¹¹³

133. Zato menim, da je treba tretji tožbeni razlog zavrnil kot neutemeljen.

Četrty tožbeni razlog: enako obravnavanje

134. Češka republika v svojem zadnjem tožbenem razlogu zatrjuje, da je Direktiva 2017/853 neveljavna, ker krši načelo enakega obravnavanja. Ta trditev temelji na dejstvu, da drugi pododstavek člena 6(6) Direktive 91/477 (kakor je bila spremenjena) posebej določa izjemo od prepovedi uporabe strelnega orožja razreda A za Švico.

135. Parlament in Svet trdita nasprotno.

136. Strinjam se s Parlamentom in Svetom.

109 Sodba z dne 14. marca 2013, Agrargenossenschaft Neuzelle (C-545/11, EU:C:2013:169, točka 23 in navedena sodna praksa).

110 Sodba z dne 14. marca 2013, Agrargenossenschaft Neuzelle (C-545/11, EU:C:2013:169, točki 24 in 25 ter navedena sodna praksa).

111 Glej COM(2012) 415.

112 Glej točko 20 zgoraj, zlasti v zvezi z izjemami iz člena 6, od (2) do (6).

113 Sodbi z dne 18. aprila 2002, Duchon (C-290/00, EU:C:2002:234, točka 21), in z dne 11. decembra 2008, Komisija/Freistaat Sachsen (C-334/07 P, EU:C:2008:709, točka 43 in navedena sodna praksa).

137. Načelo enakega obravnavanja kot splošno načelo prava Unije določa, naj se primerljivi položaji ne obravnavajo različno in naj se različni položaji ne obravnavajo enako, razen če je tako obravnavanje objektivno upravičeno.¹¹⁴

138. Na podlagi člena 4(2) PEU mora zakonodajalec Unije v svojih aktih spoštovati enakost držav članic in njihove nacionalne identitete. Menim, da si je zakonodajalec s „švicarsko izjemo“ prizadeval doseči prav to.

139. Prvi pododstavek člena 6(6), kakor je bil spremenjen z Direktivo 2017/853, določa okvir za splošno odstopanje – v ustreznih okoliščinah – od prepovedi nabave in posedovanja strelnega orožja razreda A, razvrščenega v točko 6 ali 7.¹¹⁵ Drugi pododstavek člena 6(6) zgolj vsebuje posebno določbo za državo, ki ima že veliko let rezervno vojsko, ki temelji na vojaški obveznosti. Ni sporno, da ta pogoj izpolnjuje samo Švica. Namen izjeme je upoštevati dejstvo, da lahko taka država sledi zadevnim osebam in jih spremlja (kakor tudi orožje) za zagotavljanje javne varnosti in zaščite.

140. Položaj vsake države članice je poseben. Razlikuje se glede na kulturo in tradicijo. Iz tega razloga se ne morem strinjati, da je položaj vseh držav članic skupaj s štirimi schengenskimi državami (med katerimi je Švica) v vseh pogledih samodejno popolnoma primerljiv. Zato menim, da člen 6(6) ni diskriminatoren.

141. Ugotavljam, da četrti tožbeni razlog ni utemeljen in Sodišču predlagam, naj ga zavrne.

Predlog

142. Ob upoštevanju zgoraj navedenega ter člena 138(1) in člena 140(1) Poslovnika Sodišča v zvezi z naložitvijo plačila stroškov Sodišču predlagam, naj:

- tožbo Češke republike zavrne;
- odredi, da Češka republika nosi svoje stroške ter stroške Evropskega parlamenta in Sveta Evropske unije;
- odredi, da francoska, madžarska in poljska vlada ter Evropska komisija nosijo svoje stroške.

¹¹⁴ Sodba z dne 16. decembra 2008, Arcelor Atlantique et Lorraine in drugi (C-127/07, EU:C:2008:728, točka 23).

¹¹⁵ Glej točko 24 zgoraj.