



Rättsfallssamlingen

DOMSTOLENS DOM (stora avdelningen)

den 3 december 2019*

”Talan om ogiltigförklaring – Tillnärmning av lagstiftning – Direktiv (EU) 2017/853 – Kontroll av förvärv och innehav av vapen – Giltighet – Rättslig grund – Artikel 114 FEUF – Ändring av ett befintligt direktiv – Proportionalitetsprincipen – Underlåtenhet att göra en konsekvensbedömning – Begränsning av rätten till egendom – Huruvida de antagna åtgärderna är proportionerliga – Åtgärder som ger upphov till hinder på den inre marknaden – Rättssäkerhetsprincipen – Principen om skydd för berättigade förväntningar – Åtgärder som ålägger medlemsstaterna en skyldighet att anta lagstiftning som har retroaktiv verkan – Icke-diskrimineringsprincipen – Undantag som gäller Schweiziska edsförbundet – Diskriminering som påverkar Europeiska unionens medlemsstater eller andra stater än nämnda stat som är medlemmar av Europeiska frihandelsammanslutningen (Efta)”

I mål C-482/17,

angående en talan om ogiltigförklaring enligt artikel 263 FEUF, som väckts den 9 augusti 2017,

Republiken Tjeckien, företrädd av M. Smolek, O. Serdula och J. Vlácil, samtliga i egenskap av ombud,

sökande,

med stöd av

Ungern, företrädd av M.Z. Fehér, G. Koós och G. Tornyai, samtliga i egenskap av ombud, och

Republiken Polen, företrädd av B. Majczyna, M. Wiącek och D. Lutostańska, samtliga i egenskap av ombud,

intervenienter,

mot

Europaparlamentet, företrädd av O. Hrstková Šolcová och R. van de Westelaken, båda i egenskap av ombud, och

Europeiska unionens råd, inledningsvis företrädd av A. Westerhof Löfflerová, E. Moro och M. Chavrier, därefter av A. Westerhof Löfflerová och M. Chavrier, samtliga i egenskap av ombud,

svarande,

med stöd av

Republiken Frankrike, företrädd av A. Daly, E. de Moustier, R. Coesme och D. Colas, samtliga i egenskap av ombud, och

* Rättegångsspråk: tjeckiska.

Europeiska kommissionen, företrädd av M. Šimerdová, Y.G. Marinova och E. Kružíková, samtliga i egenskap av ombud,

intervenienter,

meddelar

DOMSTOLEN (stora avdelningen)

sammansatt av ordföranden K. Lenaerts, vice ordföranden R. Silva de Lapuerta, avdelningsordförandena A. Arabadjiev (referent), A. Prechal, M. Vilaras, M. Safjan och I. Jarukaitis samt domarna T. von Danwitz, C. Toader, D. Šváby och F. Biltgen,

generaladvokat: E. Sharpston,

justitiesekreterare: handläggaren C. Strömholm,

efter det skriftliga förfarandet och förhandlingen den 5 mars 2019,

och efter att den 11 april 2019 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

Dom

- 1 Republiken Tjeckien har i första hand yrkat att domstolen ska ogiltigförklara Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2017/853 av den 17 maj 2017 om ändring av rådets direktiv 91/477/EEG om kontroll av förvärv och innehav av vapen (EUT L 137, 2017, s. 22) (nedan kallat det angripna direktivet) och i andra hand att domstolen ska delvis ogiltigförklara artikel 1 leden 6, 7 och 19 i detta direktiv.

Tillämpliga bestämmelser

Direktiv 91/477/EEG

- 2 Första–femte skälen i rådets direktiv 91/477/EEG av den 18 juni 1991 om kontroll av förvärv och innehav av vapen (EGT L 256, 1991, s. 51; svensk specialutgåva, område 15, volym 10, s. 145) har följande lydelse:

”Enligt artikel 8a i fördraget skall den inre marknaden upprättas senast den 31 december 1992. Den inre marknaden omfattar ett område utan inre gränser med fri rörlighet för varor, personer, tjänster och kapital, i enlighet med bestämmelserna i fördraget.

Europeiska rådet fastställde uttryckligen som mål vid mötet den 25 och 26 juni 1984 i Fontainebleau att avskaffa alla polis- och tullformaliteter vid gemenskapens inre gränser.

Ett fullständigt avskaffande av kontroll och formaliteter vid gemenskapens inre gränser förutsätter att vissa grundläggande villkor uppfylls. Kommissionen konstaterade i sin vitbok ’Fullbordandet av den inre marknaden’ att avskaffandet av personkontrollen och säkerhetskontrollen av transporterade föremål bland annat förutsätter en tillnärmning av vapenlagstiftningen.

Avskaffandet av kontrollen av vapeninnehav vid gemenskapens inre gränser kräver att effektiva regler införs som gör det möjligt att inom medlemsstaterna kontrollera förvärv och innehav samt överföring av skjutvapen till en annan medlemsstat. Systematiska kontroller vid gemenskapens inre gränser bör därför avskaffas.

Det ömsesidiga förtroende inom området för skydd av personers säkerhet, som dessa regler kommer att skapa mellan medlemsstaterna, blir större om reglerna har stöd av en delvis harmoniserad lagstiftning. Det kunde därför vara lämpligt att bestämma kategorier av skjutvapen som privatpersoner inte alls får förvärva eller inneha eller som de får inneha endast med särskilt tillstånd eller efter anmälan.”

- 3 I del II av bilaga I till direktiv 91/477 föreskrivs skjutvapenskategorierna A, B, C och D. I artikel 6 i detta direktiv föreskrivs i princip ett förbud mot förvärv och innehav av vapen i kategori A. I artikel 7 i detta direktiv föreskrivs att vapen i kategori B är tillståndspliktiga och i artikel 8 föreskrivs en skyldighet att anmäla vapen i kategori C. I artikel 5 i nämnda direktiv anges de villkor som personer som önskar förvärva eller inneha ett skjutvapen ska uppfylla och i artiklarna 11–14 i kapitel 3 i direktiv 91/477 anges de formaliteter som krävs för att vapen ska få förflyttas mellan medlemsstaterna.

Direktiv 2008/51/EG

- 4 Genom Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/51/EG av den 21 maj 2008 om ändring av direktiv 91/477 (EUT L 179, 2008, s. 5) ändrades det sistnämnda direktivet, bland annat i syfte att med unionsrätten införliva Förenta nationernas protokoll mot olaglig tillverkning av och handel med skjutvapen, deras delar, komponenter och ammunition, vilket protokoll är bifogat Förenta nationernas konvention mot gränsöverskridande organiserad brottslighet, som undertecknades av kommissionen på Europeiska gemenskapens vägnar den 16 januari 2002 i enlighet med rådets beslut 2001/748/EG av den 16 oktober 2001 (EGT L 280, 2001, s. 5).
- 5 Ändringarna innebar bland annat att det infördes detaljerade krav avseende märkning och registrering av skjutvapen i artikel 4 i direktiv 91/477, i dess ändrade lydelse enligt direktiv 2008/51, och att de bestämmelser som är tillämpliga på deaktivering av skjutvapen harmoniserades i andra stycket i del III av bilaga I till detta direktiv, i dess ändrade lydelse. Genom direktiv 2008/51 infördes även en skyldighet för kommissionen, i artikel 17 i direktiv 91/477, att senast den 28 juli 2015 överlämna en rapport till Europaparlamentet och Europeiska unionens råd om den situation som tillämpningen av detta direktiv har resulterat i, vid behov åtföljd av förslag till åtgärder.
- 6 Med stöd härav antog kommissionen ett meddelande till rådet och Europaparlamentet av den 21 oktober 2013 med titeln ”Skjutvapen och EU:s inre säkerhet: skydda medborgarna och försvåra olaglig handel” (COM(2013) 716 final). I meddelandet beskrivs vissa problem som skjutvapen ger upphov till i unionen samt tillkännages att studier kommer att genomföras och samråd kommer att ske med de berörda aktörerna, varefter ett förslag till lagstiftning kommer att läggas fram om det finns behov därav.
- 7 Kommissionen avslutade sin granskning av genomförandet av direktiv 91/477 genom att offentliggöra sin rapport till rådet och Europaparlamentet av den 18 november 2015, med titeln ”Refit-utvärdering av rådets direktiv [91/477] av den 18 juni 1991, ändrad genom direktiv [2008/51]”, (COM(2015) 751 final) (nedan kallad Refit-utvärderingen), och bifogade till denna ett förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv av den 18 november 2015 om ändring av direktiv 91/477 (COM(2015) 750 final), som innehöll en redogörelse för skälen och som blev det angripna direktivet.

Det angripna direktivet

8 Skälen 1, 2, 6, 9, 15, 20, 21, 23, 27, 33, och 36 i det angripna direktivet har följande lydelse:

”(1) Rådets direktiv [91/477] utgör en kompletterande åtgärd för den inre marknaden. Genom den skapades det en balans mellan, å ena sidan, åtagandet att säkerställa en viss frihet för handel med vissa skjutvapen och deras väsentliga delar inom unionen och, å andra sidan, kravet att den friheten begränsas av vissa garantier som gäller säkerheten och som är anpassade till dessa produkter.

(2) Vissa aspekter av direktiv [91/477] behöver förbättras ytterligare på ett proportionellt sätt för att motverka att skjutvapen missbrukas för brottslig verksamhet, samt med tanke på terroristattacker nyligen. I detta sammanhang efterfrågade kommissionen, i sitt meddelande av den 28 april 2015 om den europeiska säkerhetsagendan, en översyn av det direktivet och en gemensam strategi för deaktivering av skjutvapen för att förhindra att dessa reaktiveras och används av brottslingar.

...

(6) För att öka spårbarheten för alla skjutvapen och väsentliga delar och för att främja den fria rörligheten för dessa, bör alla skjutvapen eller deras väsentliga delar förses med en tydlig, beständig och unik märkning samt registreras i medlemsstaternas register.

...

(9) Mot bakgrund av hur farliga skjutvapen och väsentliga delar är och med tanke på deras livslängd krävs det, för att säkerställa att de behöriga myndigheterna kan spåra skjutvapen och väsentliga delar inom ramen för administrativa och straffrättsliga förfaranden och med beaktande av nationell processrätt, att registrens poster bevaras under en period av 30 år efter det att skjutvapnen eller de väsentliga delarna i fråga skrotats. Tillgång till dessa registerposter och alla tillhörande personuppgifter bör för beviljande eller återkallande av tillstånd eller tullförfarande, inbegripet ett eventuellt påförande av administrativa sanktioner, begränsas till behöriga myndigheter och tillåtas endast upp till 10 år efter det att skjutvapnet eller de väsentliga delarna i fråga skrotats, och upp till 30 år efter det att skjutvapnet eller de väsentliga delarna i fråga skrotats när sådan tillgång är nödvändig i brottsbekämpningssyfte.

...

(15) För de farligaste skjutvapnen bör det införas strängare regler i direktiv [91/477] som säkerställer att det inte är tillåtet att förvärva, inneha eller bedriva handel med dessa skjutvapen, med vissa begränsade, vederbörligen motiverade undantag. Om dessa regler inte följs bör medlemsstaterna vidta samtliga lämpliga åtgärder, som skulle kunna inbegripa beslagtagande av skjutvapnen i fråga.

...

(20) Risken är hög för att akustiska vapen och andra typer av vapen som använder lösa skott omvandlas till verkliga skjutvapen. Det är därför mycket viktigt att ta itu med problemet med sådana omvandlade vapen som används för att begå brottslig verksamhet, i synnerhet genom att låta dem omfattas av direktiv [91/477]. I syfte att undvika risken för att larm- och signalvapen tillverkas på ett sådant sätt som gör dem möjliga att omvandlas till att avfira ett skott, en kula eller en projektil med hjälp av ett antändbart drivämne, bör kommissionen anta tekniska specifikationer för att säkerställa att de inte går att omvandla på ett sådant sätt.

(21) Med hänsyn till att det finns stor risk för att skjutvapen som inte deaktiverats på rätt sätt reaktiveras och i syfte att höja säkerhetsnivån i hela unionen bör sådana skjutvapen omfattas av direktiv [91/477]. ...

...

(23) Vissa halvautomatiska skjutvapen kan lätt omvandlas till automatiska skjutvapen och utgör därmed ett hot mot säkerheten. Men även utan en sådan omvandling skulle vissa halvautomatiska skjutvapen kunna vara mycket farliga om de kan rymma många patroner samtidigt. Därför bör halvautomatiska skjutvapen med en fast laddningsanordning som gör det möjligt att avfira många patroner samt halvautomatiska skjutvapen i kombination med en löstagbar laddningsanordning med hög kapacitet förbjudas för civilt bruk. Möjligheten att montera på en laddningsanordning med en kapacitet som överstiger 10 patroner för långa skjutvapen och 20 patroner för korta skjutvapen avgör inte i sig klassificeringen av skjutvapnet i en viss kategori.

...

(27) Om medlemsstaterna har nationell rätt som reglerar antika vapen omfattas dessa vapen inte av direktiv [91/477]. Reproduktioner av antika vapen är dock inte av samma historiska värde eller intresse och kan tillverkas med hjälp av moderna tekniker som kan öka livslängden och precisionen. Därför bör reproduktioner ingå i tillämpningsområdet för direktiv [91/477]. Direktiv [91/477] är inte tillämpligt på andra produkter, såsom airsoftvapen, som inte motsvarar definitionen av ett skjutvapen och därför inte regleras genom det direktivet.

...

(33) Eftersom målen för detta direktiv inte i tillräcklig utsträckning kan uppnås av medlemsstaterna, utan snarare, på grund av åtgärdens omfattning och verkningar, kan uppnås bättre på unionsnivå, kan unionen vidta åtgärder i enlighet med subsidiaritetsprincipen i artikel 5 [FEU]. I enlighet med proportionalitetsprincipen i samma artikel går detta direktiv inte utöver vad som är nödvändigt för att uppnå dessa mål.

...

(36) När det gäller Schweiz utgör detta direktiv och direktiv [91/477], i enlighet med avtalet mellan Europeiska unionen, Europeiska gemenskapen och Schweiziska edsförbundet om Schweiziska edsförbundets associering till genomförandet, tillämpningen och utvecklingen av Schengenregelverket [EUT L 53, 2008, s. 52], en utveckling av de bestämmelser i Schengenregelverket som omfattas av de områden som avses i artikel 1 i [rådets] beslut 1999/437/EG [av den 17 maj 1999 om vissa tillämpningsföreskrifter för det avtal som har ingåtts mellan Europeiska unionens råd och Republiken Island och Konungariket Norge om dessa båda staters associering till genomförandet, tillämpningen och utvecklingen av Schengenregelverket (EGT L 176, 1999, s. 31)] jämförd med artikel 3 i rådets beslut 2008/146/EG [av den 28 januari 2008 om ingående på Europeiska gemenskapens vägnar av avtalet mellan Europeiska unionen, Europeiska gemenskapen och Schweiziska edsförbundet om Schweiziska edsförbundets associering till genomförandet, tillämpningen och utvecklingen av Schengenregelverket (EUT L 53, 2008, s. 1)].”

9 I artikel 1 led 6 i det angripna direktivet föreskrivs följande:

”Artiklarna 5 och 6 ska ersättas med följande:

Artikel 5

...

3. Medlemsstaterna ska säkerställa att tillstånd att förvärva och tillstånd att inneha ett skjutvapen i kategori B ska återkallas om det framkommer att den person som beviljades det tillståndet innehar en laddningsanordning som är möjlig att montera på halvautomatiska skjutvapen med centralantändning eller repeterande skjutvapen och

- a) som kan innehålla mer än 20 patroner, eller
- b) i fall av långa skjutvapen kan innehålla mer än 10 patroner,

såvida inte personen har beviljats tillstånd enligt artikel 6 eller tillstånd som har bekräftats, förnyats eller förlängts enligt artikel 7.4a.

...

Artikel 6

1. Utan att det påverkar tillämpningen av artikel 2.2 ska medlemsstaterna vidta alla lämpliga åtgärder för att förbjuda förvärv och innehav av skjutvapen, väsentliga delar och ammunition i kategori A. De ska säkerställa att skjutvapen, väsentliga delar och ammunition som innehas olagligt i strid med detta förbud beslagtas.

2. För skydd av säkerheten för kritisk infrastruktur, kommersiell sjöfart, konvojer av högt värde och känsliga fastigheter och för ändamål som rör det nationella försvaret, utbildnings-, kultur- och forskningsändamål samt historiska ändamål, får de nationella behöriga myndigheterna, utan att det påverkar tillämpningen av punkt 1, i enskilda och vederbörligen motiverade undantagsfall bevilja tillstånd för skjutvapen, väsentliga delar och ammunition i kategori A om detta inte är i strid mot allmän säkerhet eller allmän ordning.

3. Medlemsstaterna får i särskilda enskilda och vederbörligen motiverade undantagsfall besluta att bevilja samlare tillstånd att förvärva och inneha skjutvapen, väsentliga delar och ammunition i kategori A, under förutsättning att strikta säkerhetsvillkor är på plats och att samlarna för de nationella behöriga myndigheterna visar att åtgärder vidtagits för att motverka eventuella risker för den allmänna säkerheten eller den allmänna ordningen och att skjutvapnen, de väsentliga delarna eller ammunitionen i fråga förvaras på ett säkert sätt motsvarande de risker som är förbundna med obehörig tillgång till sådana produkter.

Medlemsstaterna ska säkerställa att samlare som beviljats tillstånd enligt första stycket i denna punkt är identifierbara i det register som avses i artikel 4. Sådana samlare med tillstånd ska vara skyldiga att föra register över samtliga skjutvapen i kategori A som de innehar, och nämnda register ska vara tillgängligt för de nationella behöriga myndigheterna. Medlemsstaterna ska inrätta ett lämpligt övervakningssystem för sådana samlare med tillstånd, med beaktande av alla relevanta faktorer.

4. Medlemsstaterna får tillåta vapenhandlare eller vapenmäklare att inom ramen för sin respektive yrkesutövning – och under förutsättning att strikta villkor om säkerhet är uppfyllda – förvärva, tillverka, deaktivera, reparera, leverera, överföra och inneha skjutvapen, väsentliga delar till skjutvapen och ammunition i kategori A.

5. Medlemsstaterna får tillåta museer att förvärva och inneha skjutvapen, väsentliga delar och ammunition i kategori A under förutsättning att strikta villkor om säkerhet är uppfyllda.

6. Medlemsstaterna får tillåta målskyttar att förvärva och inneha halvautomatiska skjutvapen i kategori A punkterna 6 eller 7 under förutsättning att följande villkor är uppfyllda:

- a) En tillfredsställande bedömning av de relevanta uppgifterna till följd av tillämpningen av artikel 5.2.
- b) Tillhandahållande av bevis för att den berörda målskytten aktivt tränar inför eller deltar i skyttetävlingar som erkänns av en officiellt erkänd skyttesportorganisation i den berörda medlemsstaten eller av ett internationellt etablerat och officiellt erkänt skyttesportförbund.
- c) Tillhandahållande av ett intyg från en officiellt erkänd skyttesportorganisation som styrker att
 - i) målskytten är medlem i en skytteklubb och regelbundet har bedrivit målskytte vid denna klubb under minst tolv månader, och
 - ii) skjutvapnet i fråga uppfyller de specifikationer som krävs för utövande av en skyttegren som erkänns av ett internationellt etablerat och officiellt erkänt skyttesportförbund.

När det gäller skjutvapen i kategori A punkt 6 får medlemsstater som tillämpar ett militärt system som grundar sig på allmän värnplikt och som under de senaste 50 åren har tillämpat ett system med överföring av militära skjutvapen till personer som lämnar armén efter att ha fullgjort sin militärtjänst, bevilja dessa personer tillstånd, i deras egenskap av målskyttar, att behålla ett skjutvapen som använts under den obligatoriska militärtjänstgöringen. Den relevanta offentliga myndigheten ska omvandla dessa skjutvapen till halvautomatiska skjutvapen, och ska regelbundet kontrollera att de personer som använder skjutvapnen inte utgör en risk för den allmänna säkerheten. Bestämmelserna som fastställs i första stycket leden a, b och c ska tillämpas.

7. Tillstånd som beviljas enligt denna artikel ska regelbundet omprövas, med intervaller som inte överstiger fem år.”

10 I artikel 1 led 7 i direktivet föreskrivs följande:

”Artikel 7 ska ändras på följande sätt:

...

b) Följande punkt ska införas:

’4a Medlemsstaterna får besluta att bekräfta, förnya eller förlänga tillstånd för halvautomatiska skjutvapen i kategori A punkterna 6, 7 eller 8 avseende ett skjutvapen som klassificerats i kategori B, och som lagligen förvärvats och registrerats före den 13 juni 2017, i enlighet med de övriga villkor som fastställs i detta direktiv. Dessutom får medlemsstaterna tillåta att sådana skjutvapen förvärvas av andra personer som beviljats tillstånd av medlemsstaterna i enlighet med detta direktiv, i dess ändrade lydelse genom [det angripna direktivet].”

11 I artikel 1 led 13 i det angripna direktivet föreskrivs följande:

”Artikel 12 punkt 2 ska ändras på följande sätt:

...

b) Tredje stycket ska ersättas med följande:

’Detta undantag ska dock inte tillämpas på resor till en medlemsstat som enligt artikel 8.3 antingen förbjuder förvärv och innehav av skjutvapnet i fråga eller som kräver ett tillstånd för vapnet. I detta fall ska i så fall detta uttryckligen anmärkas i Europeiska skjutvapenpasset. Medlemsstaterna får även vägra att tillämpa detta undantag i fall av skjutvapen i kategori A för vilka ett tillstånd beviljats enligt artikel 6.6 eller för vilka tillståndet bekräftats, förnyats eller förlängts enligt artikel 7.4a.’”

12 Genom artikel 1 led 19 i det angripna direktivet ändras del II av bilaga I till direktiv 91/477 på följande sätt:

”...

ii) I kategori A ska följande punkter läggas till:

- ’6. Automatiska skjutvapen som omvandlats till halvautomatiska skjutvapen, utan att det påverkar tillämpningen av artikel 7.4a.
7. Följande halvautomatiska skjutvapen med centralantändning:
- a) Korta skjutvapen med vilka mer än 21 patroner kan avfyras utan omladdning, om
 - i) en laddningsanordning med kapacitet för mer än 20 patroner utgör en del av det skjutvapnet, eller
 - ii) en löstagbar laddningsanordning med kapacitet för mer än 20 patroner sätts in i det.
 - b) Långa skjutvapen med vilka mer än 11 patroner kan avfyras utan omladdning, om
 - i) en laddningsanordning med kapacitet för mer än 10 patroner utgör en del av det skjutvapnet, eller
 - ii) en löstagbar laddningsanordning med kapacitet för mer än 10 patroner sätts in i det.
8. Halvautomatiska långa skjutvapen (dvs. skjutvapen som ursprungligen är avsedda att avfyras från axeln) vars längd kan minskas till mindre än 60 cm utan att funktionaliteten går förlorad genom en vikbar kolv eller en kolv av teleskopisk typ eller genom en kolv som kan avlägsnas utan användning av verktyg.
9. Varje skjutvapen i denna kategori som har omvandlats till att avfyras lösa skott, retande ämnen, andra verksamma ämnen eller pyroteknisk ammunition, eller till ett salutvapen eller ett akustiskt vapen.’

...

iv) Kategori C ska ersättas med följande:

Kategori C – Skjutvapen och vapen som ska anmälas

...

3. Halvautomatiska långa skjutvapen andra än de som står upptagna i kategori A eller B.

...

5. Varje skjutvapen i denna kategori som har omvandlats till att avfyras lösa skott, retande ämnen, andra verksamma ämnen eller pyroteknisk ammunition, eller till ett salutvapen eller ett akustiskt vapen.

6. Skjutvapen i kategorierna A eller B eller denna kategori som har deaktiverats i enlighet med genomförandeförordning (EU) 2015/2403.

...’

v) Kategori D ska utgå.

...”

Det interinstitutionella avtalet

- 13 Det interinstitutionella avtalet mellan Europaparlamentet, Europeiska unionens råd och Europeiska kommissionen om bättre lagstiftning av den 13 april 2016 (EUT L 123, 2016, s. 1) (nedan kallat det interinstitutionella avtalet) innehåller bestämmelser om konsekvensbedömningar i punkterna 12–18. I punkterna 12–15 anges följande:

”12. De tre institutionerna är överens om att konsekvensbedömningar bidrar till att förbättra unionslagstiftningens kvalitet.

Konsekvensbedömningar är ett verktyg som ska hjälpa de tre institutionerna att fatta välinformerade beslut men de kan inte ersätta politiska beslut i den demokratiska beslutsprocessen. Konsekvensbedömningar får inte leda till onödiga förseningar i lagstiftningsprocessen eller försämra medlagstiftarnas möjligheter att föreslå ändringar.

Konsekvensbedömningar bör behandla förekomsten, omfattningen och följderna av ett problem och frågan huruvida unionsåtgärder är nödvändiga eller inte. De bör kartlägga alternativa lösningar och om möjligt de potentiella kostnaderna och fördelarna på kort och lång sikt, genom att utvärdera de ekonomiska, miljömässiga och sociala konsekvenserna på ett integrerat och väl avvägt sätt med hjälp av både kvalitativa och kvantitativa analyser. Subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen bör iaktas fullt ut, liksom de grundläggande rättigheterna. Konsekvensbedömningarna bör om möjligt även behandla ”kostnaden för utebliven europeisk integration” samt den inverkan på konkurrenskraften och den administrativa börda som de olika alternativen medför, med särskild hänsyn tagen till små och medelstora företag (Tänk småskaligt först), digitala aspekter och territoriella konsekvenser. Konsekvensbedömningar bör grundas på exakt, objektiv och fullständig information och vara proportionella till sin omfattning och inriktning.

13. Kommissionen ska göra konsekvensbedömningar bland annat av sina lagstiftningsinitiativ ..., som förväntas få betydande ekonomiska, miljömässiga eller sociala konsekvenser. De initiativ som ingår i kommissionens arbetsprogram eller i den gemensamma förklaringen kommer som huvudregel att åtföljas av en konsekvensbedömning.

Inom ramen för sin egen konsekvensbedömning kommer kommissionen att genomföra ett så brett samråd som möjligt. Kommissionens nämnd för lagstiftningskontroll kommer att genomföra objektiva kvalitetskontroller av sina konsekvensbedömningar. De slutliga resultaten av konsekvensbedömningarna kommer att göras tillgängliga för [parlamentet], rådet och de nationella parlamenten och kommer att offentliggöras tillsammans med yttrandena från nämnden för lagstiftningskontroll, när kommissionens initiativ antas.

14. Vid behandlingen av kommissionens lagstiftningsförslag kommer [parlamentet] och rådet att fullt ut beakta kommissionens konsekvensbedömningar. För detta syfte ska konsekvensbedömningarna redovisas på ett sätt som underlättar [parlamentets] och rådets utvärdering av de val som kommissionen gjort.
15. När [parlamentet] och rådet anser det lämpligt och nödvändigt för lagstiftningsprocessen, kommer de att genomföra konsekvensbedömningar av betydande ändringar av kommissionens förslag. [Parlamentet] och rådet kommer som huvudregel att använda kommissionens konsekvensbedömning som utgångspunkt för sitt fortsatta arbete. Vad som ska utgöra en ’betydande’ ändring bör avgöras av respektive institution.”

Parternas yrkanden och förfarandet vid domstolen

- 14 Republiken Tjeckien har yrkat att domstolen ska
- i första hand ogiltigförklara det angripna direktivet och förplikta parlamentet och rådet att ersätta rättegångskostnaderna, eller
 - i andra hand
 - ogiltigförklara artikel 1 led 6 i det angripna direktivet i den del det innebär att artiklarna 5.3 och 6.6 andra stycket läggs till i direktiv 91/477,
 - ogiltigförklara artikel 1 led 7 i det angripna direktivet i den del det innebär att artikel 7.4a läggs till i direktiv 91/477,
 - ogiltigförklara artikel 1 led 19 i det angripna direktivet, i den del
 - det innebär att punkterna 6–8 i kategori A läggs till i del II av bilaga I till direktiv 91/477,
 - det ändrar kategori B i del II av bilaga I,
 - det innebär att punkt 6 läggs till i kategori C i del II av nämnda bilaga I,
 - det ändrar del III av samma bilaga, och
 - förplikta parlamentet och rådet att ersätta rättegångskostnaderna.
- 15 Parlamentet och rådet har yrkat att domstolen ska ogilla talan och förplikta Republiken Tjeckien att ersätta rättegångskostnaderna. För det fall domstolen skulle ogiltigförklara det angripna direktivet, har rådet i andra hand yrkat att domstolen ska förordna att direktivets verkningar ska bestå under tillräckligt lång tid för att nödvändiga åtgärder ska kunna antas.
- 16 Genom beslut av domstolens ordförande den 5 januari 2018 tilläts Ungern och Republiken Polen att intervensera till stöd för Republiken Tjeckiens yrkanden.
- 17 Genom beslut av domstolens ordförande samma dag tilläts Republiken Frankrike och kommissionen att intervensera till stöd för parlamentets och rådets yrkanden.
- 18 Parallellt med att Republiken Tjeckien väckte förevarande talan ingav denna stat en ansökan om interimistiska åtgärder i vilken den yrkade att domstolen skulle förordna om uppskov med verkställigheten av det angripna direktivet.
- 19 Genom beslut av den 27 februari 2018, Republiken Tjeckien/parlamentet och rådet (C-482/17 R, ej publicerat, EU:C:2018:119), avslog domstolens vice ordförande ansökan om interimistiska åtgärder, eftersom Republiken Tjeckien inte hade visat att kravet på skyndsamhet var uppfyllt, och förordnade att frågan om rättegångskostnader i den delen skulle anstå.

Prövning av talan

- 20 Republiken Tjeckien har till stöd för sina yrkanden åberopat fyra grunder, varav den första avser åsidosättande av principen om tilldelade befogenheter, den andra åsidosättande av proportionalitetsprincipen, den tredje åsidosättande av rättssäkerhetsprincipen och principen om skydd för berättigade förväntningar och den fjärde åsidosättande av principen om icke-diskriminering.

Den första grunden: Åsidosättande av principen om tilldelade befogenheter

Parternas argument

- 21 Republiken Tjeckien har som första grund gjort gällande att även om direktiv 91/477 hade till syfte att harmonisera medlemsstaternas bestämmelser om förvärv och innehav av skjutvapen, vilka skilde sig åt, för att undanröja hinder för den inre marknaden, hade det angripna direktivet inte något sådant syfte. Det framgår nämligen av det direktivets innehåll och motivering att direktivet uteslutande syftar till att säkerställa en högre nivå av allmän säkerhet mot bakgrund av terroristhotet och andra former av brottslighet. Det framgår i synnerhet av redogörelsen för skälen till det angripna direktivet att direktivet varken är motiverat av att det finns hinder för den inre marknads funktion eller att det finns risk för att sådana hinder ska uppstå, utan att direktivet endast är motiverat av behovet av att motverka att skjutvapen missbrukas genom att de används för brottslig verksamhet eller terrorism.
- 22 Republiken Tjeckien anser att artikel 114 FEUF under dessa omständigheter inte kan utgöra en korrekt rättslig grund för att anta det angripna direktivet. Det följer nämligen av domstolens praxis att det huvudsakliga syftet med unionslagstiftning som antas med stöd av denna artikel ska vara att tillnärma medlemsstaternas lagstiftning om fri rörlighet för varor, och att eventuella andra syften ska vara av underordnad betydelse. Förbudet mot att inneha vissa halvautomatiska skjutvapen och laddningsanordningar till dessa, vilket utgör den huvudsakliga nyheten i det angripna direktivet, har emellertid inte något samband med de enskilda brister i den inre marknads funktion som kommissionen har identifierat.
- 23 Dessutom finns det inte i dag någon rättslig grund i fördragen som gör det möjligt att anta ett sådant förbud. När det gäller åtgärder för att förebygga brott och terrorism är harmonisering nämligen uttryckligen utesluten enligt artikel 84 FEUF. Detta återspeglar vad som föreskrivs i artikel 4.2 FEU, enligt vilken medlemsstaterna ensamma ansvarar för den nationella säkerheten på deras territorium och ska ha möjlighet att upprätthålla lag och ordning där. Genom att anta det angripna direktivet har unionslagstiftaren följaktligen överskridit sina befogenheter och överträtt artikel 5.2 FEU.
- 24 Republiken Tjeckien har understrukit att den inte ifrågasätter unionslagstiftarens rätt att ändra gällande direktiv. Ändringar av gällande direktiv måste emellertid antas med stöd av en rättslig grund som är förenlig med syftena med ändringarna och får inte överskrida gränserna för unionens befogenheter, vilket utesluter åtgärder som inte hade kunnat föreskrivas i den ursprungliga versionen, som inte vilar på korrekt rättslig grund och som går utöver unionens befogenheter.
- 25 Ungern har anslutit sig till vad Republiken Tjeckien har anfört och har tillagt att även om det vid fastställandet av den rättsliga grunden för ändringsbestämmelser är lämpligt att undersöka hela den rättsakt i vilken de aktuella ändringsbestämmelserna ingår, innebär detta inte att den rättsliga grunden för ändringsrättsakten ska fastställas enbart med beaktande av den ändrade rättsaktens syften och innehåll. Detta skulle nämligen göra det möjligt för unionslagstiftaren att avvika från de förfaranderegler som föreskrivs i fördragen, såsom att det krävs kvalificerad majoritet eller enhällighet för att anta lagstiftningen, och att, såsom i förevarande fall, kringgå principen om tilldelade befogenheter.
- 26 Även om det i förevarande fall skulle anses att syftet med det angripna direktivet, med hänsyn till de ursprungliga syftena med direktiv 91/477, inte helt går utöver de syften som eftersträvas med artikel 114 FEUF, är dessa syften, vad gäller det angripna direktivet, på sin höjd av underordnad betydelse i förhållande till det huvudsakliga syftet med de ändringar som direktivet innehåller, det vill säga att förebygga brottslighet. Artikel 114 FEUF kan följaktligen inte utgöra rättslig grund för detta direktiv.

- 27 Även Republiken Polen har anslutit sig till vad Republiken Tjeckien har anfört, och har tillagt att själva kärnan i principen om tilldelade befogenheter äventyras när en ändring av en unionsrättsakt antas på samma rättsliga grund som den som ursprungligen använts vid antagandet av denna rättsakt, oberoende av syftet med och innehållet i den sålunda gjorda ändringen.
- 28 Republiken Polen har dessutom gjort gällande att det endast är ammunition, och inte skjutvapen, som utgör farliga varor enligt unionsrätten, varför det inte går att härleda något argument från skjutvapens påstått farliga beskaffenhet för att motivera åtgärder som består i att förbjuda saluföring av vissa skjutvapen eller harmonisera villkoren för deras förvärv, innehav och rörlighet på den inre marknaden.
- 29 Förbudet mot att saluföra vissa kategorier av skjutvapen underlättar dessutom inte den inre marknads funktion. Tvärtom ger det angripna direktivet upphov till nya hinder för denna funktion, eftersom direktivet inte fastställer ett enhetligt datum från och med vilket skjutvapen ska betraktas som antika vapen och direktivet inte endast har infört nya tvetydiga definitioner utan även bestämmelser som i vissa delar riskerar att införlivas på olika sätt med medlemsstaternas nationella lagstiftning.
- 30 Parlamentet och rådet har, med stöd av Republiken Frankrike och kommissionen, bestritt Republiken Tjeckiens argument, liksom vad Ungern och Republiken Polen har anfört till stöd härför.

Domstolens bedömning

- 31 Det ska inledningsvis erinras om att det framgår av domstolens fasta praxis att valet av rättslig grund för en unionsrättsakt ska grundas på objektiva omständigheter som kan bli föremål för domstolsprövning, däribland rättsaktens syfte och innehåll. Om prövningen av rättsakten visar att den har två syften eller två beståndsdelar, och om ett av dessa syften eller en av dessa beståndsdelar kan identifieras som det – eller den – huvudsakliga eller dominerande, medan det – eller den – andra endast är av underordnad betydelse, ska rättsakten ha en enda rättslig grund, nämligen den som krävs med hänsyn till det huvudsakliga eller dominerande syftet eller den huvudsakliga eller dominerande beståndsdelan (dom av den 23 januari 2018, Buhagiar m.fl., C-267/16, EU:C:2018:26, punkt 41 och där angiven rättspraxis).
- 32 Det framgår dessutom av domstolens praxis att man vid fastställandet av den korrekta rättsliga grunden kan ta hänsyn till det rättsliga sammanhang som en ny lagstiftning ingår i, särskilt då ett sådant sammanhang kan ge upplysningar om syftet med nämnda lagstiftning (dom av den 3 september 2009, parlamentet/rådet, C-166/07, EU:C:2009:499, punkt 52).
- 33 I artikel 114.1 FEUF föreskrivs att parlamentet och rådet ska besluta om åtgärder för tillnärmning av sådana bestämmelser i lagar och andra författningar i medlemsstaterna som syftar till att upprätta den inre marknaden och få den att fungera.
- 34 Vad gäller villkoren för tillämpning av denna bestämmelse framgår det av fast rättspraxis att det visserligen inte är tillräckligt att det enbart konstateras att det föreligger skillnader mellan de nationella bestämmelserna för att det ska vara motiverat att tillämpa artikel 114 FEUF, men att det förhåller sig på annat sätt då det föreligger skillnader mellan medlemsstaternas lagar och andra författningar som kan utgöra hinder för utövandet av de grundläggande friheterna och på så sätt ha direkt betydelse för den inre marknads funktion (dom av den 4 maj 2016, Polen/parlamentet och rådet, C-358/14, EU:C:2016:323, punkt 32 och där angiven rättspraxis).

- 35 Även om det är möjligt att använda artikel 114 FEUF som rättslig grund för att förebygga framtida handelshinder till följd av att medlemsstaternas lagstiftning utvecklas i olika riktningar, måste det vara sannolikt att sådana hinder kan komma att uppstå, och åtgärden i fråga måste ha till syfte att förebygga dem (dom av den 4 maj 2016, Polen/parlamentet och rådet, C-358/14, EU:C:2016:323, punkt 33 och där angiven rättspraxis).
- 36 Domstolen har vidare slagit fast att om villkoren för att använda artikel 114 FEUF som rättslig grund är uppfyllda är unionslagstiftaren inte förhindrad att hänvisa till denna rättsliga grund av den anledningen att skyddet för de allmänna intressen som avses i punkt 3 i denna artikel, däribland intresset av säkerhet, är avgörande för de val som ska göras (se, för ett liknande resonemang, dom av den 4 maj 2016, Polen/parlamentet och rådet, C-358/14, EU:C:2016:323, punkt 34 och där angiven rättspraxis).
- 37 Av det ovan anförda följer att artikel 114 FEUF ger unionslagstiftaren befogenhet att vidta ändamålsenliga åtgärder med iakttagande av dels punkt 3 i denna artikel, dels de rättsprinciper som anges i EUF-fördraget eller som har fastställts i rättspraxis, i synnerhet proportionalitetsprincipen, när det föreligger handelshinder, eller när det är sannolikt att sådana hinder kommer att uppstå i framtiden på grund av att medlemsstaterna har vidtagit eller är i färd med att vidta olikartade åtgärder med avseende på en vara eller en kategori av varor, varvid olika grad av skydd säkerställs, vilket i sin tur medför att den fria rörligheten för varan eller varorna hindras inom unionen (dom av den 4 maj 2016, Polen/parlamentet och rådet, C-358/14, EU:C:2016:323, punkt 36 och där angiven rättspraxis).
- 38 Det framgår dessutom av fast rättspraxis att unionslagstiftaren, när en rättsakt med stöd av artikel 114 FEUF redan har undanröjt alla handelshinder på det område som harmoniseras genom rättsakten, måste ha möjlighet att anpassa rättsakten till alla förändringar av omständigheterna eller till ny kunskap, med beaktande av unionslagstiftarens uppgift att säkerställa skyddet av de allmänna intressen som erkänns i fördraget (dom av den 8 juni 2010, Vodafone m.fl., C-58/08, EU:C:2010:321, punkt 34 och där angiven rättspraxis).
- 39 I en sådan situation kan unionslagstiftaren endast fullgöra sin uppgift att säkerställa skyddet av de allmänna intressen som erkänns i fördraget om denne har rätt att anpassa relevant unionslagstiftning till förändringar av omständigheterna eller ny kunskap (se, för ett liknande resonemang, dom av den 10 december 2002, British American Tobacco (Investments) och Imperial Tobacco, C-491/01, EU:C:2002:741, punkt 77).
- 40 Det framgår emellertid av domstolens praxis att bekämpandet av internationell terrorism i syfte att upprätthålla internationell fred och säkerhet utgör ett allmänt samhällsintresse som erkänns av unionen. Detsamma gäller beträffande bekämpandet av grov brottslighet i syfte att säkerställa den allmänna säkerheten (dom av den 8 april 2014, Digital Rights Ireland m.fl., C-293/12 och C-594/12, EU:C:2014:238, punkt 42 och där angiven rättspraxis).
- 41 I förevarande fall har Republiken Tjeckien, med stöd av Ungern och Republiken Polen, i huvudsak gjort gällande att den rättsliga grunden för det angripna direktivet ska fastställas genom en isolerad bedömning av detta direktiv, medan parlamentet och rådet, med stöd av Republiken Frankrike på denna punkt, har gjort gällande att man vid denna bedömning särskilt ska beakta direktiv 91/477, som det angripna direktivet syftar till att ändra.
- 42 Domstolen konstaterar i detta sammanhang för det första att det bland annat av den rättspraxis som det hänvisas till i punkterna 32, 38 och 39 ovan framgår att man vid fastställandet av den rättsliga grunden för bestämmelser som ändrar redan befintliga bestämmelser även ska beakta de befintliga bestämmelser som ändras, och särskilt deras syfte och innehåll.

- 43 Eftersom det angripna direktivet ändrar direktiv 91/477, bland annat genom att införa nya bestämmelser i detta, utgör sistnämnda direktiv det rättsliga sammanhang mot bakgrund av vilket det angripna direktivet ska bedömas. Detta framgår särskilt av skälen 1 och 2 i det angripna direktivet, i vilka det hänvisas till dels den balans som skapades genom direktiv 91/477 mellan, å ena sidan, åtagandet att säkerställa en viss frihet för handel med vissa skjutvapen och deras väsentliga delar inom unionen och, å andra sidan, kravet att den friheten begränsas av vissa garantier som gäller säkerheten och som är anpassade till dessa produkter, dels behovet av att justera denna balans för att motverka att skjutvapen missbrukas genom att de används för brottslig verksamhet, och med beaktande av "terroristattackerna nyligen".
- 44 För det andra skulle det synsätt som Republiken Tjeckien, med stöd av Ungern och Republiken Polen, har förordat kunna leda till ett paradoxalt resultat, nämligen att det inte skulle vara möjligt att anta ändringsrättsakten med stöd av artikel 114 FEUF, samtidigt som det skulle vara möjligt för unionslagstiftaren att uppnå samma normativa resultat genom att upphäva den ursprungliga rättsakten och göra en fullständig omarbetning av denna i en ny rättsakt som antas med stöd av denna bestämmelse.
- 45 Härav följer att den korrekta rättsliga grunden för det angripna direktivet, i motsats till vad dessa medlemsstater har hävdats och i enlighet med vad parlamentet och rådet på goda grunder har gjort gällande, i förevarande fall ska fastställas med beaktande av särskilt det sammanhang som utgörs av direktiv 91/477 och de bestämmelser som följer av de ändringar som gjorts i detta genom det angripna direktivet.
- 46 Vad för det första gäller direktiv 91/477, framgår det av dess andra–fjärde skäl att detta direktiv antagits i syfte att upprätta den inre marknaden och att avskaffandet av personkontrollen och säkerhetskontrollen av transporterade föremål bland annat förutsatte en tillnärmning av lagstiftningen genom en effektiv lagstiftning om skjutvapen som syftade till att införa en kontroll i medlemsstaterna av förvärv, innehav och överföring av skjutvapen. Enligt femte skälet i detta direktiv skapar sådana bestämmelser nämligen ett större ömsesidigt förtroende mellan medlemsstaterna inom området för skydd av personers säkerhet (dom av den 23 januari 2018, Buhagiar m.fl., C-267/16, EU:C:2018:26, punkt 43).
- 47 Vad gäller innehållet i direktiv 91/477 kan det konstateras att det genom direktivet införs en harmoniserad minimireglering i fråga om innehav och förvärv av skjutvapen samt överföringen av dem mellan medlemsstaterna. I detta syfte föreskrivs i direktivet bestämmelser om de villkor som ska vara uppfyllda för att skjutvapen i olika kategorier ska få förvärvas och innehas, samtidigt som det med hänsyn till allmän säkerhet föreskrivs att förvärv av vissa typer av skjutvapen ska förbjudas. Direktivet innehåller dessutom bestämmelser som syftar till att harmonisera medlemsstaternas administrativa åtgärder i fråga om förflyttning av skjutvapen för civilt bruk. Grundprincipen i dessa bestämmelser är att förflyttning av vapen är förbjuden, såvida inte de förfaranden som föreskrivs för detta ändamål i direktivet följs (se, för ett liknande resonemang, dom av den 23 januari 2018, Buhagiar m.fl., C-267/16, EU:C:2018:26, punkterna 49–51).
- 48 Domstolen har således ansett att direktiv 91/477 utgör en åtgärd som med avseende på den fria rörligheten för varor, det vill säga skjutvapen för civilt bruk, syftar till att säkerställa en tillnärmning av medlemsstaternas lagstiftning och administrativa föreskrifter, samtidigt som denna frihet allttjämt begränsas genom säkerhetsgarantier som utformats med beaktande av dessa varors beskaffenhet (dom av den 23 januari 2018, Buhagiar m.fl., C-267/16, EU:C:2018:26, punkt 52).
- 49 Vad för det andra gäller syftet med det angripna direktivet framgår det för det första av skäl 2 i direktivet att detta syftar till att ytterligare förbättra vissa aspekter av direktiv 91/477 och att justera balansen mellan den fria rörligheten för varorna i fråga och säkerhetsgarantierna, bland annat med beaktande av "terroristattackerna nyligen". Även om det av särskilt skälen 9, 15, 20, 21 och 23 i det angripna direktivet, vilka bland annat rör de farligaste skjutvapnen samt avaktiverade och

halvautomatiska skjutvapen, framgår att säkerhetshänsyn avseende dessa olika typer av skjutvapen har föranlett unionslagstiftaren att föreskriva strängare regler för dessa skjutvapen, kvarstår det faktum att lagstiftaren, genom att anta detta direktiv, även avsett att underlätta den fria rörligheten för vissa vapen, vilket bland annat framgår av skäl 6 i direktivet, som rör märkningen av skjutvapen och väsentliga delar därav.

- 50 Vad vidare gäller innehållet i det angripna direktivet, ska det påpekas att artikel 1 led 1 i direktivet innehåller preciserade definitioner av bland annat de personer, föremål och verksamheter som omfattas av de nya bestämmelserna. I led 3 i denna artikel föreskrivs ett nytt system för märkning av skjutvapen och deras väsentliga delar. I bestämmelsen regleras även vapenhandlar- och vapenmäklarverksamhet samt anges vilka uppgifter som ska registreras i medlemsstaternas databaser, hur de ska bevaras och vem som får ta del av dem. I led 6 i artikeln anges detaljerade villkor för beviljande och återkallande av tillstånd att förvärva och inneha skjutvapen. Bestämmelsen innehåller även regler för övervakning av skjutvapen för att minska risken för att personer som saknar tillstånd får tillgång till sådana vapen och ett förbud mot förvärv och innehav av skjutvapen i kategori A samt bestämmelser om undantag från detta förbud. I led 7 i samma artikel föreskrivs att tillstånd till innehav av skjutvapen regelbundet ska omprövas och att medlemsstaterna får bevilja ett annat undantag från förbudet mot att inneha skjutvapen i kategori A. I artikel 1 led 8 i det angripna direktivet erinras om att medlemsstaterna får förbjuda förvärv eller innehav av skjutvapen i kategorierna B och C. I led 9 i denna artikel föreskrivs att ammunition och vissa laddningsanordningar ska omfattas av samma regler som de som är tillämpliga på förvärv och innehav av de skjutvapen som de är avsedda för. I led 10 i nämnda artikel regleras vad som gäller i fråga om larm- och signalvapen och deaktiverade vapen. I led 12 i denna artikel förbjuds i princip överföring av skjutvapen från en medlemsstat till en annan. Undantag från detta förbud stadgas i led 13 i samma artikel. Artikel 1 led 14 i det angripna direktivet avser informationsutbyte mellan medlemsstaterna och led 19 i denna artikel ändrar bilaga I till direktiv 91/477 genom att detaljerat ange vilka vapen som ska omfattas av kategorierna A–C.
- 51 Det angripna direktivet innehåller således, liksom direktiv 91/477, bestämmelser om innehav och förvärv av skjutvapen och om överföring av skjutvapen mellan medlemsstaterna. I synnerhet regleras i dessa bestämmelser privatpersoners förvärv och innehav av skjutvapen, varvid det bland annat föreskrivs att vissa av dessa vapen är förbjudna, medan andra är tillstånds- eller anmälningspliktiga. Genom bestämmelserna harmoniseras dessutom medlemsstaternas administrativa åtgärder i fråga om förflyttning av skjutvapen för civilt bruk.
- 52 Slutligen framgår det av flera handlingar som legat till grund för utarbetandet av det angripna direktivet, vilka getts in till domstolen, att unionslagstiftaren genom att anta detta direktiv faktiskt avsett att säkerställa unionsmedborgarnas säkerhet mot bakgrund av det förändrade säkerhetsläget, samtidigt som åtgärder vidtagits för att den inre marknaden för skjutvapen ska fungera bättre, genom att föreskriva lösningar på vissa konstaterade problem. I synnerhet klargjordes i Refit-utvärderingen att en väl fungerande inre marknad för skjutvapen för civilt bruk äventyrades av att det fanns skillnader mellan medlemsstaternas lagstiftning vad gäller klassificeringen av skjutvapen i kategorierna C och D samt skillnader i tillämpningen av bestämmelserna om det europeiska skjutvapenpasset.
- 53 Genom att i enlighet härmed justera balansen mellan den fria rörligheten för varor och säkerhetsgarantierna har unionslagstiftaren begränsat sig till att anpassa de bestämmelser om innehav och förvärv av skjutvapen som föreskrivs i direktiv 91/477 till de förändrade omständigheterna.
- 54 Såsom parlamentet och rådet har gjort gällande syftar även unionslagstiftarens antagande av det angripna direktivet till att, med beaktande av utvecklingen av säkerhetsriskerna, uppnå det mål som anges i femte skälet i direktiv 91/477, det vill säga stärkandet av det ömsesidiga förtroendet mellan medlemsstaterna inom området för skydd av personers säkerhet genom att för detta ändamål

föreskriva kategorier av skjutvapen som privatpersoner inte alls får förvärva eller inneha eller som är tillstånds- eller anmälningspliktiga, vilket i sin tur syftar till att säkerställa att den inre marknaden fungerar väl.

- 55 Det har inte bestritts att omständigheterna har förändrats väsentligt sedan direktiv 91/477 antogs, med beaktande av att unionen vid flera tillfällen har utvidgats, att Schengenområdet har inrättats och utvidgats till att omfatta en stor del av unionen och slutligen att terroristhoten och den gränsöverskridande brottsligheten har förvärrats.
- 56 Det framgår emellertid av den rättspraxis som det hänvisas till i punkterna 38–40 ovan att unionslagstiftaren måste ha möjlighet att med stöd av artikel 114 FEUF anpassa en sådan rättsakt som direktiv 91/477 till alla förändringar av omständigheterna eller till ny kunskap, med beaktande av unionslagstiftarens uppgift att säkerställa skyddet av de allmänna intressen som erkänns i fördraget, däribland upprätthållandet av den allmänna säkerheten.
- 57 Därtill kommer att harmoniseringen av olika säkerhetsaspekter beträffande varor, såsom generaladvokaten har påpekat i punkterna 46 och 47 i sitt förslag till avgörande, är en väsentlig åtgärd för att säkerställa att den inre marknaden fungerar väl, eftersom skillnader i lagstiftningen på detta område kan ge upphov till handelshinder. Det som är utmärkande för skjutvapen är, tvärtom vad Republiken Polen har hävdad, att de utgör en fara inte bara för användarna utan även för den breda allmänheten, vilket domstolen redan har påpekat i punkt 54 i dom av den 23 januari 2018, Buhagiar m.fl. (C-267/16, EU:C:2018:26). Det framstår därmed som oundgängligt att ta hänsyn till den allmänna säkerheten, såsom anges i femte skälet i direktiv 91/477, i samband med antagandet av bestämmelser om förvärv och innehav av sådana varor.
- 58 Det är vidare inte på något sätt styrkt, utifrån de handlingar som getts in till domstolen, att unionslagstiftaren skulle ha gjort en felaktig tillämpning av den rättsliga grund som artikel 114 FEUF utgör och därigenom ha överskridit gränserna för de befogenheter som unionen tilldelats, om lagstiftaren, i stället för att anta det angripna direktivet, hade gjort en omarbetning av direktiv 91/477 och därvid vidtagit de ändringar som gjorts genom det angripna direktivet.
- 59 Tvärtom framgår det av dessa omständigheter att den rättsakt som följer av de ändringar som gjorts i direktiv 91/477 genom det angripna direktivet innebär en reglering av den inre marknaden för skjutvapen för civilt bruk som är anpassad till vad som är utmärkande för dessa varor och som, i likhet med vad domstolen slog fast i punkt 52 i sin dom av den 23 januari 2018, Buhagiar m.fl. (C-267/16, EU:C:2018:26), fortsätter att säkerställa en tillnärmning av medlemsstaternas lagar och andra författningar med avseende på den fria rörligheten för varor, samtidigt som denna frihet begränsas genom säkerhetsgarantier som är anpassade till de aktuella varornas beskaffenhet.
- 60 Vad för det tredje gäller det som Republiken Polen har anfört om att förbudet mot att saluföra vissa kategorier av skjutvapen inte underlättar den inre marknads funktion och att det angripna direktivet ger upphov till nya hinder för den fria rörligheten för skjutvapen för civilt bruk, erinrar domstolen om att fördragets upphovsmän genom uttrycket ”åtgärder för tillnärmning” i artikel 114 FEUF har velat ge unionslagstiftaren ett utrymme för skönsmässig bedömning – beroende på det övergripande sammanhanget och de särskilda förhållanden som råder på det område som ska harmoniseras – av vilken tillnärmningsmetod som är lämpligast för att uppnå det önskade resultatet, särskilt inom områden som kännetecknas av komplicerade tekniska särdrag (dom av den 4 maj 2016, Polen/parlamentet och rådet, C-358/14, EU:C:2016:323, punkt 37 och där angiven rättspraxis).
- 61 Beroende på omständigheterna kan dessa åtgärder bestå i att ålägga samtliga medlemsstater att tillåta saluföring av varan eller varorna i fråga, att förena en sådan skyldighet med vissa villkor, eller till och med att införa ett tillfälligt eller permanent förbud mot saluföring av en viss vara eller vissa varor (dom av den 4 maj 2016, Polen/parlamentet och rådet, C-358/14, EU:C:2016:323, punkt 38 och där angiven rättspraxis).

- 62 Mot bakgrund av de omständigheter som anges i punkterna 54–57 ovan kan det i förevarande fall emellertid inte anses att unionslagstiftaren har överskridit det utrymme för skönsmässig bedömning i fråga om tillnärningsmetoden som lagstiftaren ges genom den rättsliga grund som artikel 114 FEUF utgör, när lagstiftaren, för att säkerställa en begränsad fri rörlighet för skjutvapen för civilt bruk på den inre marknaden, har vidtagit åtgärder som består i att lägga till vissa halvautomatiska skjutvapen i kategori A, som avser skjutvapen som är förbjudna enligt direktiv 91/477, och att införa andra bestämmelser som enligt Republiken Polen ger upphov till nya hinder.
- 63 Eftersom syftet med nämnda argument är att bestrida att de kritiserade åtgärderna är ägnade att uppnå de mål som anges i artikel 114 FEUF, konstaterar domstolen dessutom att detta argument sammanfaller med det argument som Republiken Tjeckien har anfört till stöd för den andra grundens andra del, varför dessa argument ska prövas tillsammans i samband med denna delgrund.
- 64 Av det ovan anförda följer att talan inte kan vinna bifall såvitt avser den första grunden.

Den andra grunden: Åsidosättande av proportionalitetsprincipen

Den andra grundens första del: Unionslagstiftarens bedömning av huruvida vissa av bestämmelserna i det angripna direktivet är proportionerliga

– Parternas argument

- 65 Genom den andra grundens första del har Republiken Tjeckien gjort gällande att unionslagstiftaren antog det angripna direktivet trots att denne uppenbart inte förfogade över tillräcklig information om vilka konsekvenser de beslutade åtgärderna skulle kunna få. Unionslagstiftaren kunde således inte fullgöra sin skyldighet att undersöka huruvida dessa åtgärder var förenliga med proportionalitetsprincipen.
- 66 Varken det formella konstaterandet i skäl 33 i det angripna direktivet eller de motsvarande avsnitten i redogörelsen för skälen innehåller en tillräckligt konkret bedömning av huruvida vissa bestämmelser i detta direktiv är proportionerliga.
- 67 Vidare är kommissionen alltid skyldig att genomföra en bedömning av vilka konsekvenser som den föreslagna lagstiftningen får, när lagstiftningen kan förväntas få en betydande inverkan på personers rättigheter och skyldigheter. Att bedöma den föreslagna lagstiftningens konsekvenser utgör en skyldighet som fastställts i det interinstitutionella avtalet. I synnerhet kan punkt 12 andra stycket i detta avtal inte tolkas så, att den ger kommissionen rätt att avstå från att göra en konsekvensbedömning när den anser att så vore lämpligt. Den ska i stället förstås som en uppmaning till kommissionen att se till att lagstiftningsprocessen inte försenas till följd av en konsekvensbedömning.
- 68 Antagandet av det angripna direktivet föregicks emellertid inte av någon konsekvensbedömning, trots att direktivet har en betydande inverkan i alla medlemsstater, bland annat på medborgarnas rätt till egendom. Det kan i synnerhet inte anses att Refit-utvärderingen kan ersätta en sådan bedömning, eftersom den inte avser konsekvenserna av de nya åtgärder som ska antas.
- 69 De erfarenheter som Republiken Tjeckien dragit ger dessutom anledning att betvivla att de vidtagna åtgärderna är ägnade att uppnå målet att motverka missbruk av skjutvapen, eftersom det i denna medlemsstat under de senaste tio åren endast har begåtts en enda överträdelse – vilken dessutom inte begåtts uppsåtligt – med användande av ett vapen i kategori A som det i princip är förbjudet att saluföra och inneha.

- 70 Vad gäller möjligheten att omvandla halvautomatiska skjutvapen till automatiska skjutvapen, konstateras i Refit-utvärderingen att man inte har kunnat identifiera något fall där skjutvapen som har bearbetats på detta sätt har missbrukats genom att de använts för brottslig verksamhet. De omvandlingar som nämns i nämnda utvärdering har dessutom gjorts antingen med hjälp av tillbehör som inte regleras i det angripna direktivet, eller genom installation av väsentliga delar av automatiska skjutvapen som var förbjudna enligt direktiv 91/477 redan innan detta ändrades genom det angripna direktivet.
- 71 Republiken Tjeckien har visserligen medgett att konsekvenserna av de beslutade åtgärderna kan bedömas på annat sätt än genom en formell konsekvensbedömning, men anser att unionslagstiftaren inte helt kan avstå från att göra en sådan. I förevarande fall hade unionslagstiftaren inte heller tillgång till tillräcklig information genom andra källor, för att kunna bedöma huruvida vissa av de åtgärder som infördes genom det angripna direktivet var proportionerliga. Ingen av de studier som svarandeinstitutionerna och kommissionen har åberopat i detta sammanhang rör nämligen konsekvenserna av dessa åtgärder.
- 72 En av dessa åtgärder är förbudet mot sådana halvautomatiska skjutvapen som omfattas av punkterna 6–8 i kategori A i del II av bilaga I till direktiv 91/477, i dess lydelse enligt det angripna direktivet, med beaktande av att det inte finns någon information om hur ofta vapen som omfattas av dessa punkter och som lagligen innehåller används för brottslig verksamhet, jämfört med antalet oproblematiske innehavare som omfattas av detta förbud. Unionslagstiftaren har även förbjudit vissa laddningsanordningar för halvautomatiska skjutvapen, trots att det inte finns något som styrker att denna åtgärd är ägnad att uppnå det eftersträvade målet.
- 73 Unionslagstiftaren har dessutom skärpt de bestämmelser som är tillämpliga på andra typer av skjutvapen, däribland antika replikvapen, utan att förfoga över några uppgifter om risken för att dessa skjutvapen används för verksamhet som har samband med terrorism och grov brottslighet, och utan att ha gjort en bedömning av denna risk i förhållande till de konsekvenser som en sådan skärpning får för de oproblematiske innehavarnas rättigheter.
- 74 Ungern har anslutit sig till vad Republiken Tjeckien har anfört och har tillagt att enligt punkt 13 första stycket andra meningen i det interinstitutionella avtalet ska de initiativ som ingår i kommissionens arbetsprogram i princip åtföljas av en konsekvensbedömning. Kommissionen har följaktligen handlat i strid med denna bestämmelse genom att lägga fram sitt förslag till direktiv utan att göra någon konsekvensbedömning och genom att inte därefter avhjälpa denna brist. Inte heller har svarandena gjort någon konsekvensbedömning i de senare skedena av lagstiftningsprocessen. Följaktligen har unionslagstiftaren, med beaktande även av att varken Refit-utvärderingen eller de andra studier som åberopats innehåller några sådana bedömningar, inte förfogat över tillräckliga uppgifter för att kunna pröva huruvida de åtgärder som anges i det angripna direktivet är proportionerliga.
- 75 Parlamentet och rådet har, med stöd av kommissionen, bestritt Republiken Tjeckiens argument liksom vad Ungern har anfört till stöd härför.

– *Domstolens bedömning*

- 76 Det följer av fast rättspraxis att proportionalitetsprincipen ingår bland de allmänna principerna i unionsrätten och att den innebär att de medel som föreskrivs i en unionsbestämmelse ska vara ägnade att säkerställa att de legitima mål som eftersträvas i den berörda lagstiftningen uppnås och att de inte får gå utöver vad som är nödvändigt för att uppnå dessa mål (dom av den 8 juni 2010, Vodafone m.fl., C-58/08, EU:C:2010:321, punkt 51 och där angiven rättspraxis).

- 77 Vad gäller domstolsprövningen av huruvida dessa villkor är uppfyllda, har domstolen slagit fast att unionslagstiftaren, vid utövandet av de befogenheter som denne tilldelats, har ett stort utrymme för skönsmässig bedömning på områden där unionslagstiftaren ställs inför val av politisk, ekonomisk eller social art och därvid måste göra komplicerade bedömningar. Det handlar således inte om att avgöra huruvida en åtgärd som har vidtagits på ett sådant område var den enda möjliga åtgärden eller den bästa möjliga åtgärden. Det är endast om åtgärden är uppenbart olämplig i förhållande till det mål som de behöriga institutionerna eftersträvar som åtgärdens laglighet kan påverkas (dom av den 8 juni 2010, Vodafone m.fl., C-58/08, EU:C:2010:321, punkt 52 och där angiven rättspraxis).
- 78 Unionslagstiftarens stora utrymme för skönsmässig bedömning – som innebär att domstolsprövningen av hur detta utrymme har utövats är begränsad – omfattar inte endast arten av och tillämpningsområdet för de bestämmelser som ska antas utan även i viss utsträckning fastställandet av de underliggande sakförhållandena (dom av den 21 juni 2018, Polen/parlamentet och rådet, C-5/16, EU:C:2018:483, punkt 151 och där angiven rättspraxis).
- 79 Även när unionslagstiftaren har ett stort utrymme för skönsmässig bedömning är denne skyldig att grunda sitt val på objektiva kriterier och att undersöka om de mål som eftersträvas med den valda åtgärden är av sådan art att de negativa ekonomiska konsekvenserna för vissa aktörer härav – vilka även kan vara betydande – är motiverade. Enligt artikel 5 i protokoll (nr 2) om tillämpning av subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna, vilket är fogat till EU-fördraget och EUF-fördraget, ska i utkasten till lagstiftningsakter nämligen hänsyn tas till att det ansvar som åvilar ekonomiska aktörer så långt som möjligt ska begränsas och stå i proportion till det mål som ska uppnås (dom av den 4 maj 2016, Polen/parlamentet och rådet, C-358/14, EU:C:2016:323, punkterna 97 och 98).
- 80 Det framgår dessutom av domstolens fasta praxis att giltigheten av en unionsrättsakt ska bedömas mot bakgrund av de uppgifter som unionslagstiftaren hade tillgång till när den aktuella lagstiftningen antogs (se, för ett liknande resonemang, dom av den 6 september 2017, Slovakien och Ungern/rådet, C-643/15 och C-647/15, EU:C:2017:631, punkt 221).
- 81 De unionsinstitutioner som har antagit den aktuella rättsakten måste även när domstolsprövningen är begränsad kunna visa inför domstolen att rättsakten har antagits genom ett faktiskt utövande av deras utrymme för skönsmässig bedömning, vilket förutsätter att alla relevanta uppgifter och omständigheter avseende den situation som rättsakten avser att reglera har beaktats. Härav följer att institutionerna åtminstone ska kunna lägga fram, och på ett klart och tydligt sätt redogöra för, de underliggande sakförhållanden som de varit skyldiga att beakta som underlag för de omtvistade åtgärderna i nämnda rättsakt och som utgjorde förutsättningar för utövandet av deras utrymme för skönsmässig bedömning (dom av den 21 juni 2018, Polen/parlamentet och rådet, C-5/16, EU:C:2018:483, punkterna 152 och 153 och där angiven rättspraxis).
- 82 I förevarande fall konstaterar domstolen, såsom generaladvokaten har gjort i punkterna 94–97 i sitt förslag till avgörande, att det av ordalydelsen i punkterna 12–15 i det interinstitutionella avtalet, tvärt emot vad Republiken Tjeckien har hävdad, inte kan utläsas att det finns en skyldighet att under alla omständigheter göra en konsekvensbedömning.
- 83 Av dessa punkter framgår för det första att parlamentet, rådet och kommissionen är överens om att konsekvensbedömningar bidrar till att förbättra unionslagstiftningens kvalitet och att dessa bedömningar är ett verktyg som ska hjälpa de tre berörda institutionerna att fatta välinformerade beslut. För det andra preciseras det i nämnda punkter att konsekvensbedömningar inte får leda till onödiga förseningar i lagstiftningsprocessen eller försämra medlagstiftarnas möjligheter att föreslå ändringar. Beträffande ändringar föreskrivs för övrigt att kompletterande konsekvensbedömningar kan göras när parlamentet och rådet anser det vara lämpligt och nödvändigt. För det tredje påpekas i dessa punkter att kommissionen kommer att göra konsekvensbedömningar av de lagstiftningsinitiativ

som förväntas få betydande ekonomiska, miljömässiga eller sociala konsekvenser. För det fjärde preciseras att parlamentet och rådet, vid granskningen av kommissionens lagstiftningsförslag, ska beakta kommissionens konsekvensbedömningar fullt ut.

- 84 Det följer härav att utarbetandet av konsekvensbedömningar utgör ett steg i lagstiftningsprocessen som i allmänhet ska genomföras när ett lagstiftningsinitiativ kan få ovannämnda konsekvenser.
- 85 Underlåtenheten att göra en konsekvensbedömning kan emellertid inte anses utgöra ett åsidosättande av proportionalitetsprincipen när unionslagstiftaren befinner sig i en särskild situation som gör det nödvändigt att göra avkall på en sådan bedömning och förfogar över tillräckliga uppgifter för att kunna bedöma huruvida en antagen åtgärd är proportionerlig.
- 86 Vidare gäller att medlagstiftarna, för att faktiskt använda sitt utrymme för skönsässig bedömning, ska beakta de vetenskapliga rön och andra uppgifter som de fått tillgång till, däribland de vetenskapliga handlingar som medlemsstaterna har använt vid rådets möten och som rådet inte självt innehar (se, för ett liknande resonemang, dom av den 21 juni 2018, Polen/parlamentet och rådet, C-5/16, EU:C:2018:483, punkterna 160–163).
- 87 Vad gäller de uppgifter som fanns tillgängliga när kommissionen utarbetade det lagstiftningsinitiativ som ledde fram till antagandet av det angripna direktivet, har denna institution meddelat att den först beaktade en detaljerad studie av hur det system som inrättats genom direktiv 91/477 hade tillämpats, vilken hade titeln "Evaluation of the Firearms Directive" och var daterad till december månad 2014, samt Refit-utvärderingen, vilken klargjorde att det fanns stora skillnader mellan medlemsstaterna i hur de tillämpade detta direktiv, särskilt med avseende på klassificeringen av skjutvapen. I nämnda studie och utvärdering föreslogs att man skulle fastställa enhetliga kriterier för larmvapen, salutvapen och akustiska vapen för att förhindra att de omvandlades till funktionsdugliga skjutvapen, och att man skulle harmonisera bestämmelserna om deaktivering av skjutvapen. Det framhölls att det i flertalet medlemsstater inte var möjligt att spåra den ursprungliga ägaren av ett skjutvapen. Det föreslogs även ändringar av bestämmelserna om märkning av skjutvapen, förbättring av informationsutbytet mellan medlemsstaterna och antagande av bestämmelser som reglerar vapenmäklares verksamhet. I studien och utvärderingen uttrycktes även en oro för att det var möjligt att omvandla halvautomatiska skjutvapen till automatiska sådana samt lämnades rekommendationer beträffande de områden på vilka den inre marknaden för skjutvapen för civilt bruk skulle kunna förbättras.
- 88 Nämnda institution stödde sig vidare på nio andra studier, vilka rörde följande: Förbättring av bestämmelserna om deaktivering av skjutvapen och tillståndsförfarandena i unionen, larmvapen och repliker, möjliga alternativ för att motverka olaglig handel med skjutvapen inom unionen, mord – vilken studie hade gjorts av Förenta nationernas drog- och brottsbekämpningsbyrå –, förhållandet mellan våldsrelaterade dödsfall och tillgången till skjutvapen, vilken inverkan som kontrollen av förvärv och innehav av skjutvapen har på antalet dödsfall som orsakas av sådana vapen, bestämmelser om deaktivering och omvandling av skjutvapen och om larmvapen och antika vapen, och skjutvapen som använts i samband med massskjutningar i Europa.
- 89 Dessa studier klargjorde bland annat att det mot bakgrund av säkerhetsläget fanns en ökad risk för att deaktiverade skjutvapen skulle omvandlas till funktionsdugliga skjutvapen och att det fanns problem med att identifiera ägarna till dessa vapen. I studierna konstaterades att märkning och deaktivering av skjutvapen inte hade harmoniserats genom direktiv 91/477, och det föreslogs därför att detta direktiv skulle bli föremål för en översyn i syfte att harmonisera bestämmelserna om märkning av skjutvapen och att skärpa bestämmelserna om tillstånd för förvärv och innehav av skjutvapen. Vidare föreslogs att det skulle införas bestämmelser om deaktiverade skjutvapen och konstaterades att det var nödvändigt att fastställa tekniska föreskrifter beträffande omvandling av larmvapen, salutvapen, akustiska vapen och replikvapen. Det ansågs även vara nödvändigt att förbättra insamlingen av uppgifter om tillverkning, förvärv och innehav av skjutvapen, deaktiverade skjutvapen, larmvapen och replikvapen. I studierna rekommenderades förbättringar av bestämmelserna om deaktivering av

skjutvapen och omvandling av dessa och om larmvapen och antika vapen. Det ansågs vidare vara nödvändigt att reglera vapenhandlar- och vapenmäklarverksamhet. Det slogs i studierna fast att det fanns ett samband mellan antalet handeldvapen i en stat och antalet brott där skjutvapen används, och det angavs att införandet av bestämmelser som begränsade tillgången till skjutvapen var ägnat att kraftigt minska både antalet brott och antalet mord där skjutvapen används. Det konstaterades att nästan alla skjutvapen som använts vid massskjutningar i Europa hade innehafts lagligen och att dessa vapen var automatiska skjutvapen, halvautomatiska skjutvapen, reaktiverade skjutvapen eller skjutvapen som bestod av delar från olika vapen. Det rekommenderades bland annat att den lagliga tillgången till sådana skjutvapen skulle begränsas.

- 90 Slutligen har kommissionen åberopat uppgifter som erhållits genom ett offentligt samråd, särskilt genom samråd med myndigheterna i medlemsstaterna, vapenhandlare, vapenexperter, företrädare för europeiska sammanslutningar av tillverkare av skjutvapen och ammunition för civilt bruk, målskyttar, samlare, icke-vinstdrivande organisationer och forskningsorgan. Kommissionen har även hänvisat till uppgifter som erhållits genom samråd med medlemsstaterna och staterna i Europeiska ekonomiska samarbetsområdet samt genom arbetet i den kommitté som inrättats genom direktiv 91/477. Kommissionen har uppmanat experter i medlemsstaterna att yttra sig över de viktigaste slutsatserna i Refit-utvärderingen.
- 91 Vad gäller de uppgifter som inhämtats under lagstiftningsförfarandet har parlamentet hänvisat till samråd med berörda parter, besök på ett museum med vapensamlingar, en offentlig utfrågning, tekniska och statistiska uppgifter som begärts från kommissionen och en konferens om direktiv 91/477.
- 92 Rådet har slutligen uppgett att det utfört sitt arbete på grundval av kommissionens förslag och de studier som kommissionen har nämnt, samråd med ledamöter av parlamentet och medlemsstaternas bedömningar av effekterna av de föreslagna åtgärderna.
- 93 Av de omständigheter som avses i punkterna 87–92 ovan följer att de tre berörda institutionerna, under det lagstiftningsförfarande som ledde fram till antagandet av det angripna direktivet, först och främst förfogade över detaljerade analyser av hur den inre marknaden för skjutvapen för civilt bruk fungerade i enlighet med direktiv 91/477, innan detta direktiv ändrades genom det angripna direktivet. Dessa analyser innehöll preciserade rekommendationer om vad som kunde göras för att denna marknad skulle fungera bättre. De nämnda institutionerna har vidare haft tillgång till ett stort antal analyser och rekommendationer, vilka bland annat berörde alla de säkerhetsrelaterade frågor som Republiken Tjeckien tagit upp och som sammanfattats i punkterna 69–73 ovan, där vunna erfarenheter i fråga om, i synnerhet, hur farliga vissa skjutvapen är mot bakgrund av det aktuella säkerhetsläget har beaktats. De tre institutionerna kompletterade slutligen dessa uppgifter genom att samråda med experter och företrädare för berörda parter samt genom att ta del av bedömningar som gjorts av myndigheter i medlemsstaterna.
- 94 Av vad som anförts ovan följer att talan inte kan vinna bifall såvitt avser den andra grundens första del.

Den andra grundens andra del: Huruvida vissa av bestämmelserna i det angripna direktivet är oförenliga med proportionalitetsprincipen

– Parternas argument

- 95 Republiken Tjeckien har genom den andra grundens andra del i första hand gjort gällande att de åtgärder som vidtas genom det angripna direktivet inte är ägnade att uppnå målet att säkerställa en högre nivå av allmän säkerhet, eftersom detta mål inte kan uppnås genom en ytterligare begränsning

av det lagliga innehavet av skjutvapen. Tvärtom finns det en verklig risk för den allmänna säkerheten till följd av att skjutvapen som innehafts lagligen blir olagliga, på grund av att de tillämpliga bestämmelserna skärps.

- 96 Vad särskilt gäller förbudet mot vissa halvautomatiska skjutvapen, har Republiken Tjeckien anfört att det under de senaste tio åren inte har genomförts någon terroristattacker i unionen med hjälp av lagligt innehavda vapen, och att det inte finns någon studie som visar att sådana vapen har använts vid massskjutningar. Förbudet mot halvautomatiska skjutvapen som har omvandlats efter att ha varit automatiska skjutvapen, vilka avses i punkt 6 i kategori A i del II av bilaga I till direktiv 91/477, i dess lydelse enligt det angripna direktivet, är dessutom inte alls meningsfullt i tekniskt hänseende, eftersom det är svårare och mer kostsamt att omvandla dessa vapen till automatiska skjutvapen än att förvärva ett nytt halvautomatiskt skjutvapen och därefter omvandla det till ett automatiskt skjutvapen.
- 97 På samma sätt är risken för missbruk av skjutvapen som oåterkalleligen deaktiverats eller av repliker av antika skjutvapen i praktiken noll, eftersom sådana vapen kan reaktiveras endast med hjälp av professionella verktyg och det är minst lika komplicerat och kostsamt att göra en sådan reaktivering som att tillverka ett nytt vapen. Den omständigheten att oåterkalleligen deaktiverade skjutvapen ingår i samma kategori som funktionsdugliga vapen av samma typ visar att denna åtgärd är oproportionerlig.
- 98 Republiken Tjeckien anser vidare att de åtgärder som vidtas genom det angripna direktivet inte är nödvändiga för att uppnå målet att säkerställa en högre nivå av allmän säkerhet. Förbudet mot att inneha sådana skjutvapen som avses i punkterna 6–8 i kategori A i del II av bilaga I till direktiv 91/477, i dess lydelse enligt det angripna direktivet, utgör strängast möjliga åtgärd och berör alla nuvarande och potentiella innehavare av sådana vapen, trots att det inte finns någon risk för att de kommer att begå brott. Skärpningen av bestämmelserna om andra typer av skjutvapen, däribland repliker av antika skjutvapen, är inte heller nödvändig, med hänsyn till att dessa vapen utgör en minimal fara.
- 99 Det finns således mindre ingripande åtgärder, däribland systematiska insatser för att motverka olagligt innehav av skjutvapen, förstärkning av samarbetet i samband med utredningar av allvarliga brott, förbättring av informationsutbytet mellan medlemsstaterna samt skärpning av bestämmelserna om larmvapen och liknande vapen.
- 100 Republiken Tjeckien har även gjort gällande att de åtgärder som vidtas i det angripna direktivet strider mot proportionalitetsprincipen i strikt bemärkelse. Dessa åtgärder utgör nämligen en betydande inskränkning av äganderätten för ett stort antal oproblematiske innehavare av skjutvapen och unionslagstiftaren har inte på något sätt mildrat denna inverkan och inte ens undersökt denna.
- 101 Republiken Tjeckien har i andra hand, såvida det angripna direktivet ska anses eftersträva syftet att undanröja hinder för en väl fungerande inre marknad, genom den andra delen av den andra grunden gjort gällande att de åtgärder som vidtas genom detta direktiv inte heller uppfyller kraven på lämplighet, nödvändighet och proportionalitet i strikt bemärkelse. Dessa åtgärder, genom vilka det föreskrivs tvetydiga bestämmelser som är omöjliga att genomföra i praktiken, är nämligen inte ägnade att undanröja dessa hinder.
- 102 För det första omfattar punkt 7 i kategori A i del II av bilaga I till direktiv 91/477, i dess lydelse enligt det angripna direktivet, numera halvautomatiska skjutvapen i vilka det satts in en laddningsanordning som överskrider de fastställda gränsvärdena. Enligt artikel 6.1 i direktiv 91/477, i dess lydelse enligt det angripna direktivet, är medlemsstaterna således skyldiga att beslagta dessa vapen. I skäl 23 i det angripna direktivet anges emellertid att den omständigheten att en sådan laddningsanordning har satts in i ett vapen inte är avgörande för klassificeringen av de aktuella vapnen. Samma vapen kan beroende på omständigheterna omfattas av kategori A eller av kategori B, varvid kategorin kan ändras genom att laddningsanordningen byts ut. Samtidigt beivras innehav av en sådan laddningsanordning, i enlighet

med artikel 5.3 i direktiv 91/477, i dess lydelse enligt det angripna direktivet, genom återkallelse av tillståndet att förvärva och inneha skjutvapen i kategori B, vilket skiljer sig från den sanktion som föreskrivs i artikel 6.1 i samma direktiv.

- 103 Republiken Tjeckien har vidare påpekat att det angripna direktivet innebär att halvautomatiska skjutvapen som ursprungligen är avsedda att avfyra från axeln och vars längd kan minskas till mindre än 60 cm, utan att funktionaliteten går förlorad, genom en vikbar kolv eller en kolv av teleskopisk typ, hädanefter klassificeras i punkt 8 i kategori A i del II av bilaga I till direktiv 91/477, i dess lydelse enligt det angripna direktivet, utan att det i det angripna direktivet preciseras hur dessa vapen ska identifieras. Nästan alla dessa vapen är emellertid avsedda att fungera tillsammans med eller utan de nämnda kolvarna, vilket innebär att det inte finns något sätt att identifiera vad som ursprungligen var avsett. Det har inte heller precisats hur längden på dessa vapen ska fastställas, bland annat huruvida anordningar som fästs på mynningen eller olika förlängningsdelar ska medräknas. Under dessa omständigheter kan fastskruvandet av en kompensator eller en ljuddämpare medföra att kategorin ändras.
- 104 Vad slutligen gäller vissa skjutvapens övergång till kategori A, det vill säga kategorin avseende förbjudna skjutvapen, får medlemsstaterna enligt det angripna direktivet föreskriva att annat ska gälla i fråga om befintliga innehavare av sådana vapen. Detta innebär att det i vissa medlemsstater fortfarande kommer att finnas ett stort antal personer som har rätt att inneha sådana vapen, medan det i andra medlemsstater kommer att vara förbjudet att inneha sådana vapen. Denna situation skapar nya hinder som inte kan övervinnas genom det europeiska skjutvapenpasset. Artikel 12.2 tredje stycket i direktiv 91/477, i dess lydelse enligt det angripna direktivet, innebär nämligen att möjligheten att resa med sådana vapen är avhängig av andra medlemsstaters beslut, eftersom medlemsstaterna hädanefter kan vägra att tillämpa det undantag som föreskrivs i artikel 12.2 första stycket och göra resan beroende av att ett föregående tillstånd har meddelats.
- 105 Vad gäller nödvändigheten och proportionaliteten i strikt bemärkelse av de åtgärder som vidtas i det angripna direktivet, har Republiken Tjeckien hänvisat till de argument som sammanfattats i punkterna 98–100 ovan. Republiken Tjeckien anser dessutom att en ogiltigförklaring av de ifrågasatta bestämmelserna i detta direktiv bör medföra att direktivet ogiltigförklaras i dess helhet.
- 106 Ungern har för det första uttryckt tvivel om huruvida kravet på märkning av de olika skjutvapensdelarna är proportionerligt, då detta kan orsaka betydande störningar i samband med flygplatskontroller.
- 107 För det andra anser denna medlemsstat att skyldigheten att vid förlängning av tillstånd som löper ut göra en omprövning av samtliga villkor för utfärdande av tillstånden strider mot de eftersträlvade syftena.
- 108 För det tredje anser Ungern att det inte är motiverat att i den kategori skjutvapen som omfattas av ett obligatoriskt tillståndskrav klassificera sådana deaktiverade skjutvapen som lagligen förvärvats eller innehafts före utgången av fristen för införlivande av det angripna direktivet, även om det inte har beviljats något officiellt tillstånd. Skärpningen av lagstiftningen ändrar inte den omständigheten att dessa vapen inte är farliga, vilket innebär att de nya bestämmelserna ålägger innehavarna av dessa vapen nya skyldigheter utan att detta är motiverat av något som helst tvingande skäl.
- 109 Ungern har, för det fjärde, gjort gällande att längden på den obligatoriska lagringsperioden för uppgifter i medlemsstaternas officiella skjutvapensregister, från och med den dag då vapnen förstördes, utgör ett oproportionerligt ingrepp i rätten till skydd av personuppgifter, vilken garanteras genom artikel 16 FEUF och artikel 8 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (nedan kallad stadgan).

- 110 Republiken Polen anser för det första att ett förbud mot att inneha automatiska skjutvapen som har omvandlats till halvautomatiska skjutvapen som innehas lagligen inte ökar säkerheten för unionsmedborgarna, eftersom det inte finns några bevis för att sådana vapen har använts för brottslig verksamhet inom unionen.
- 111 För det andra är även förbudet mot sådana halvautomatiska skjutvapen med centralantändning som är försedda med en laddningsanordning med en kapacitet som överstiger de föreskrivna gränsvärdena en åtgärd som inte är ändamålsenlig för att säkerställa unionsmedborgarnas säkerhet. För det första är laddningsanordningarna inte knutna till ett specifikt vapen, varför det inte är möjligt att bevisa vare sig att en sådan laddningsanordning är en del av ett sådant skjutvapen eller att den tillhör den person som innehar detta vapen eller att en person innehar ett vapen som överensstämmer med det utfärdade tillståndet. Vidare har denna kapacitet inte någon betydande inverkan vare sig på skottnivån eller på det antal patroner som kan avfyras. Slutligen påverkar nämnda förbud på ett oproportionerligt sätt personer som innehar skjutvapen i kategori B, även om de inte har möjlighet att sätta in sådana laddningsanordningar i sina vapen.
- 112 För det tredje anser Republiken Polen, mot bakgrund av de överväganden som redan har angetts i punkterna 97 och 103 ovan, att det inte finns något samband mellan, å ena sidan, klassificeringen av deaktiverade vapen och reproduktioner av antika skjutvapen i punkterna 6 och 7 i kategori C i del II av bilaga I till direktiv 91/477, i dess lydelse enligt det angripna direktivet, och förbudet mot de skjutvapen som definieras i punkt 8 i kategori A i del II av denna bilaga och, å andra sidan, säkerställandet av en hög säkerhetsnivå för unionsmedborgarna.
- 113 Republiken Polen har för det fjärde gjort gällande att den klassificering av skjutvapen som avses i punkterna 110–112 ovan är oproportionerlig i strikt bemärkelse, eftersom det finns mer effektiva och mindre ingripande förebyggande åtgärder för att stärka den allmänna säkerheten, såsom obligatoriska och enhetliga psykiatriska och psykologiska undersökningar av köpare och innehavare av skjutvapen samt undersökningar avseende användningsföreskrifterna för dessa vapen och bestämmelserna om innehav och användning av dem.
- 114 Parlamentet och rådet har, med stöd av kommissionen, bestritt Republiken Tjeckiens argument och vad Ungern och Republiken Polen har anfört till stöd härför.
- 115 Parlamentet och rådet har i synnerhet gjort gällande att Ungerns argument om ett åsidosättande av artikel 16 FEUF och artikel 8 i stadgan inte kan tas upp till prövning, eftersom de ska anses utgöra en ny grund. Detsamma gäller de argument som Ungern och Republiken Polen har anfört om att vissa bestämmelser i det angripna direktivet, vilka inte har angripits av Republiken Tjeckien, är oproportionerliga.

– *Domstolens bedömning*

- 116 Den som enligt artikel 40 i stadgan för Europeiska unionens domstol har tillåtits att intervensera i ett mål vid domstolen får inte ändra saken i målet såsom den avgränsats genom parternas yrkanden och grunder. Av detta följer att en intervenients argument endast kan tas upp till prövning i den mån de faller inom de ramar som uppställts genom parternas yrkanden och grunder (dom av den 7 oktober 2014, Tyskland/kommissionen, C-399/12, EU:C:2014:2258, punkt 27).
- 117 Eftersom de av Ungern anförda argument som har sammanfattats i punkterna 106, 107 och 109 ovan innebär, såsom parlamentet och rådet har gjort gällande, ett ifrågasättande av proportionaliteten av andra bestämmelser i det angripna direktivet än de som Republiken Tjeckien har angripit, finner domstolen att dessa argument ändrar saken i målet såsom den avgränsats genom sistnämnda medlemsstats yrkanden och grunder och att nämnda argument därför inte kan tas upp till prövning.

- 118 Vad gäller omfattningen av den prövning som domstolen ska göra, framgår det av den rättspraxis som det hänvisats till i punkterna 77–79 ovan att det inte ankommer på domstolen att ersätta unionslagstiftarens bedömning med sin egen.
- 119 Enligt denna rättspraxis ankommer det nämligen på domstolen att kontrollera huruvida unionslagstiftaren uppenbart har överskridit sitt stora utrymme för skönsmässig bedömning med avseende på de komplicerade bedömningar som denne hade att göra i förevarande fall, genom att unionslagstiftaren har valt åtgärder som var uppenbart olämpliga i förhållande till det eftersträvade målet.
- 120 Vad gäller proportionaliteten av förbudet mot halvautomatiska skjutvapen i punkterna 6–8 i kategori A i del II av bilaga I till direktiv 91/477, i dess lydelse enligt det angripna direktivet, framgår det, såsom parlamentet och rådet har gjort gällande, bland annat av de studier som har angetts i punkterna 88 och 89 ovan, att ett samband kan fastställas mellan antalet skjutvapen i en stat och antalet brott där skjutvapen används, att införandet av bestämmelser som begränsar tillgången till skjutvapen kan ha stor betydelse för att minska både antalet brott och antalet mord där skjutvapen används, att nästan alla skjutvapen som använts vid massskjutningar i Europa innehafts lagligen och att dessa vapen var automatiska skjutvapen, halvautomatiska skjutvapen, deaktiverade skjutvapen eller skjutvapen som satts ihop av delar från olika vapen.
- 121 Det är visserligen riktigt att vissa av dessa studier även rekommenderar de åtgärder som Republiken Tjeckien, och Republiken Polen till stöd för förstnämnda medlemsstat, har anfört, vilka har sammanfattats i punkterna 99 och 113 ovan. Såsom parlamentet har framhållit rekommenderas dessa åtgärder emellertid som ett komplement till en skärpning av bestämmelserna om förvärv och innehav av skjutvapen, särskilt med avseende på de farligaste skjutvapnen, och inte som alternativa åtgärder som är lika effektiva som förbudet mot de berörda skjutvapnen.
- 122 Dessutom är förbudet mot skjutvapen som är klassificerade i punkterna 6–8 i kategori A i del II av bilaga I till direktiv 91/477, i dess lydelse enligt det angripna direktivet, såsom parlamentet och rådet med stöd av kommissionen har påpekat förenat med ett stort antal undantag och förbehåll, som föreskrivs i artikel 6.2–6.6 i direktiv 91/477, i dess lydelse enligt det angripna direktivet, vilka minskar förbudets inverkan på ett stort antal potentiella innehavare eller förvärvare av dessa vapen och således syftar till att säkerställa att det nämnda förbudet är proportionerligt.
- 123 Vad gäller definitionen av de skjutvapen som klassificeras i punkterna 7 och 8 i kategori A i del II av bilaga I till direktiv 91/477, i dess lydelse enligt det angripna direktivet, identifieras, såsom parlamentet och rådet med stöd av kommissionen har gjort gällande, de förbjudna skjutvapnen tydligt i dessa punkter, utifrån den insatta laddningsanordningens kapacitet eller vapnets längd. I synnerhet finns det inte något som talar emot den tolkning som dessa institutioner har föreslagit, enligt vilken vapen som konstruerats på ett sådant sätt att det är möjligt att avfyra dem både från axeln och utan stöd, ska anses vara ursprungligen avsedda att avfyra från axeln, vilket innebär att de omfattas av punkt 8 i nämnda kategori A.
- 124 Vad gäller skäl 23 i det angripna direktivet samt artiklarna 5.3 och 6.1 i direktiv 91/477, i dess lydelse enligt det angripna direktivet, framgår det, såsom parlamentet och rådet har påpekat, tydligt att förbudet i nämnda artikel 5.3 mot att samtidigt inneha ett halvautomatiskt skjutvapen som omfattas av kategori B i del II av bilaga I till direktiv 91/477, i dess lydelse enligt det angripna direktivet, och en laddningsanordning som överskrider de gränsvärden som anges i punkt 7 i kategori A i del II av denna bilaga, syftar till att förhindra ett kringgående av klassificeringen av vissa skjutvapen i de olika kategorierna. I nämnda skäl 23 ges dessutom endast en förklaring till den aktuella klassificeringen och i artikel 6.1 föreskrivs endast det aktuella förbudet.

- 125 Såsom de tre berörda institutionerna har hävdats har bestämmelserna om det europeiska skjutvapenpasset och artikel 12.2 i direktiv 91/477, i dess lydelse enligt det angripna direktivet, inte ändrat rättsläget utan innebär endast en anpassning till detsamma, eftersom medlemsstaterna kunde förbjuda skjutvapen i bland annat kategorierna B och C i del II av bilaga I till direktiv 91/477, redan innan de klassificerades i kategori A genom det angripna direktivet.
- 126 Under dessa omständigheter konstaterar domstolen att nämnda institutioner inte kan anses ha överskridit sitt stora utrymme för skönsmässig bedömning. I motsats till vad Republiken Tjeckien har hävdats, med stöd av Ungern och Republiken Polen, kan det nämligen inte anses att de kritiserade åtgärderna är uppenbart olämpliga i förhållande till målen att säkerställa unionsmedborgarnas säkerhet respektive att underlätta den inre marknadens funktion.
- 127 Vad gäller proportionaliteten av att deaktiverade skjutvapen och reproduktioner av antika skjutvapen inkluderas i kategorierna A och C i del II av bilaga I till direktiv 91/477, i dess lydelse enligt det angripna direktivet, har parlamentet med stöd av kommissionen för det första preciserat att experter har intygat, i samband med de utfrågningar som nämnts i punkterna 90 och 91 ovan, att risken för att ett deaktiverat skjutvapen reaktiveras inte helt kan uteslutas. Såsom påpekats i punkt 120 ovan framgår det emellertid av bland annat de studier som nämnts i punkterna 88 och 89 ovan att vissa av de skjutvapen som använts vid massskjutningar i Europa varit lagligen innehavda skjutvapen som reaktiverats efter att ha varit deaktiverade eller satts ihop av delar från olika vapen.
- 128 Såsom parlamentet och rådet har framhållit, med stöd av kommissionen, står det dessutom klart att den omständigheten att deaktiverade skjutvapen omfattas av kategori C i del II av bilaga I till direktiv 91/477, i dess lydelse enligt det angripna direktivet, endast medför en skyldighet att anmäla dessa vapen, och att de undantag och förbehåll som avses i artikel 6.2–6.6 i direktiv 91/477, i dess lydelse enligt det angripna direktivet, ska tillämpas i den mån som dessa vapen ska omfattas av kategori A i del II av bilaga I. Varken Republiken Tjeckien eller, till stöd för denna stat, Republiken Polen har för övrigt åberopat någon konkret omständighet som kan påverka giltigheten av parlamentets argument att den omständigheten att underlåtenheten att anmäla ett deaktiverat skjutvapen medför att innehavet av detta vapen blir olagligt inte i sig ökar risken för den allmänna säkerheten.
- 129 Vad vidare gäller reproduktioner av antika vapen, konstaterar domstolen att varken Republiken Tjeckien eller, till stöd för denna stat, Ungern eller Republiken Polen har åberopat någon konkret omständighet som kan påverka giltigheten av de påståenden som gjorts i skäl 27 i det angripna direktivet, vilka har åberopats av parlamentet och rådet, med stöd av kommissionen, om att sådana reproduktioner dels inte är av samma historiska värde eller intresse som verkliga antika vapen, dels kan byggas med hjälp av moderna tekniker som förbättrar deras livslängd och precision, vilket talar för att sådana vapen kan vara farligare än verkliga antika vapen.
- 130 Vad gäller de alternativa åtgärder som Republiken Tjeckien och, till stöd för denna stat, Republiken Polen har tagit upp, är det tillräckligt att hänvisa till vad som konstaterats i punkt 121 ovan.
- 131 Under dessa omständigheter konstaterar domstolen att det inte framgår att de tre institutionerna har överskridit sitt stora utrymme för skönsmässig bedömning och att det, i motsats till vad Republiken Tjeckien, med stöd av Ungern och Republiken Polen, har hävdats inte kan anses att de kritiserade åtgärderna är uppenbart olämpliga i förhållande till målet att säkerställa unionsmedborgarnas säkerhet.
- 132 Republiken Tjeckien har, med stöd av Ungern och Republiken Polen, även gjort gällande att förbudet mot sådana halvautomatiska skjutvapen som avses i punkterna 6–8 i kategori A i del II av bilaga I till direktiv 91/477, i dess lydelse enligt det angripna direktivet, utgör ett oproportionerligt intrång i deras innehavares rätt till egendom.

- 133 Det ska i detta hänseende erinras om att även om artikel 17.1 i stadgan inte innehåller ett absolut förbud mot att beröva personer deras egendom, föreskrivs det emellertid i denna bestämmelse att detta endast får ske då samhällsnyttan kräver det, i de fall och under de förutsättningar som föreskrivs i lag och mot rättmätig ersättning för förlusten av denna egendom. Vidare får nyttjandet av egendom regleras i lag om det är nödvändigt för allmänna samhällsintressen.
- 134 Vad beträffar nyss nämnda krav måste man även ta hänsyn till de preciseringar som görs i artikel 52.1 i stadgan. I den bestämmelsen anges att begränsningar i utövandet av de rättigheter som anges i stadgan får göras endast under förutsättning att begränsningarna föreskrivs i lag, är förenliga med det väsentliga innehållet i dessa rättigheter och att de, med beaktande av proportionalitetsprincipen, är nödvändiga och faktiskt svarar mot mål av allmänt samhällsintresse som erkänns av unionen eller behovet av skydd för andras rättigheter och friheter (dom av den 21 december 2016, *Tele2 Sverige och Watson m.fl.*, C-203/15 och C-698/15, EU:C:2016:970, punkt 94 och där angiven rättspraxis, och dom av den 21 maj 2019, kommissionen/Ungern (*Nyttjanderätt till jordbruksmark*), C-235/17, EU:C:2019:432, punkt 88).
- 135 Det har i förevarande fall inte bestritts att artikel 1 led 7 b i det angripna direktivet innebär att det läggs till en punkt 4a i artikel 7 i direktiv 91/477 som gör det möjligt för medlemsstaterna att bibehålla de tillstånd som redan beviljats för sådana vapen, under förutsättning att de lagligen har erhållits och registrerats före den 13 juni 2017. Det angripna direktivet föreskriver följaktligen inte någon expropriation hos innehavarna av sådana vapen som har förvärvats innan direktivet trädde i kraft och varje berövande av äganderätten till sådana vapen som sker efter det att det angripna direktivet har införlivats med medlemsstaternas rättsordningar ska anses ha gjorts på grund av medlemsstaternas val.
- 136 I den mån medlemsstaterna i direktivet åläggs en skyldighet att i princip förbjuda förvärv och innehav av sådana vapen efter det att nämnda direktiv har trätt i kraft, konstaterar domstolen att ett sådant förbud dels i princip inskränker sig till att förhindra förvärv av äganderätten till en vara, dels åtföljs av alla de undantag och förbehåll som avses i artikel 6.2–6.6 i direktiv 91/477, i dess lydelse enligt det angripna direktivet, vilka särskilt avser skyddet av säkerheten för kritisk infrastruktur, konvojer av högt värde och känsliga fastigheter samt den särskilda situation som samlare, vapenhandlare, vapenmäklare, museer och målskyttar befinner sig i.
- 137 I den mån Republiken Tjeckien samt, till stöd för denna stat, Ungern och Republiken Polen genom sina respektive argument, med hänvisning till rätten till egendom, ifrågasätter förbudet att förvärva äganderätten till vissa vapen och andra åtgärder i det angripna direktivet, är det tillräckligt att konstatera att dessa andra åtgärder utgör bestämmelser om användningen av varor vilka tillgodoser ett allmänt samhällsintresse i den mening som avses i artikel 17.1 tredje meningen i stadgan och att det mot bakgrund av de omständigheter som anges i punkterna 120–131 ovan inte har visats att dessa åtgärder går utöver vad som är nödvändigt för detta ändamål.
- 138 Av detta följer att det utifrån de handlingar som getts in till domstolen inte kan anses ha visats att de genom direktivet införda begränsningarna av utövandet av den rätt till egendom som erkänns i stadgan, särskilt vad gäller de halvautomatiska skjutvapen som avses i punkterna 6–8 i kategori A i del II av bilaga I till direktiv 91/477, i dess lydelse enligt det angripna direktivet, utgör ett oproportionerligt ingrepp i denna rättighet.
- 139 Av det anförda följer att talan inte kan vinna bifall såvitt avser den andra grundens andra del och därmed inte såvitt avser någon del av den andra grunden.

Den tredje grunden: Åsidosättande av rättssäkerhetsprincipen och principen om skydd för berättigade förväntningar

Parternas argument

- 140 Republiken Tjeckien har som tredje grund först och främst anfört att de omständigheter som anges i punkterna 102 och 103 ovan inte uppfyller de krav på klarhet och precision som följer av rättssäkerhetsprincipen.
- 141 De omständigheter som anges i punkt 104 ovan innebär vidare ett åsidosättande av rättssäkerhetsprincipen och principen om skydd för berättigade förväntningar. Om en medlemsstat skulle använda sig av undantaget, från det nu införda förbudet mot innehav av vissa skjutvapen, avseende personer som hade tillstånd att inneha sådana vapen den dag det angripna direktivet trädde i kraft, skulle medlemsstaten nämligen vara skyldig att fortsätta att bevilja tillstånd som med stöd av gällande nationella bestämmelser begärs från dagen för ikraftträdandet till dagen för antagandet av införlivandeåtgärderna, för att därefter vara skyldig att återkalla nämnda personers tillstånd och beslagta vapnen, då de inte kan omfattas av detta undantag av tidsmässiga skäl (*ratione temporis*).
- 142 Detta innebär emellertid att den berörda medlemsstaten, i strid med nämnda principer, ska tillämpa det nya förbudet retroaktivt på förhållanden som uppstått innan det trädde i kraft eller ge det angripna direktivet direkt effekt, till nackdel för de enskilda som berörs. Möjligheten att tillämpa nämnda undantag upphör följaktligen den dag då det angripna direktivet träder i kraft och enligt unionsrätten kan medlemsstaterna inte begränsa undantaget vid den tidpunkten.
- 143 Slutligen anser Republiken Tjeckien att de föregående övervägandena medför att artikel 1 leden 6, 7 och 19 i det angripna direktivet ska ogiltigförklaras och att direktivet till följd härav ska ogiltigförklaras i sin helhet.
- 144 Ungern har gjort gällande att de omständigheter som anges i punkterna 102 och 111 ovan strider mot rättssäkerhetsprincipen, eftersom de inte är tillräckligt klara för att de berörda rättigheter och skyldigheter ska kunna fastställas på ett otvetydigt sätt. Det är således inte möjligt att klart avgöra huruvida tillstånd för förvärv och innehav av ett skjutvapen som ska klassificeras i kategori B i del II av bilaga I till direktiv 91/477, i dess lydelse enligt det angripna direktivet, ska återkallas oberoende av om det har konstaterats att den berörda personen är i besittning av en laddningsanordning som överskrider de föreskrivna gränsvärdena, när denna person är i besittning av halvautomatiska skjutvapen med central laddning.
- 145 Denna medlemsstat anser att inte heller artikel 10.2 i direktiv 91/477, i dess lydelse enligt det angripna direktivet, är förenlig med rättssäkerhetsprincipen. Enligt denna bestämmelse får vapenhandlare och vapenmäklare vägra att genomföra alla förvärv av komplett ammunition eller delar av ammunition som de med fog anser vara misstänkt på grund av sin karaktär. Denna bestämmelse riskerar att leda till diskriminering och missbruk, eftersom den gör det möjligt för näringsidkarna att ifrågasätta den utfärdade myndighetens beslut.
- 146 Parlamentet och rådet har, med stöd av kommissionen, bestritt Republiken Tjeckiens argument liksom vad Ungern har anfört till stöd härför.

Domstolens bedömning

- 147 Mot bakgrund av den rättspraxis som angetts i punkt 116 ovan, kan det av Ungern anförda argumentet som sammanfattats i punkt 145 ovan inte tas upp till prövning, eftersom det innebär ett ifrågasättande av lagenligheten av en annan bestämmelse i det angripna direktivet än de som har angripits av Republiken Tjeckien och således innebär att saken i målet, såsom den avgränsats genom de yrkanden och grunder som sistnämnda medlemsstat har åberopat, ändras.
- 148 Vad beträffar förenligheten av de definitioner som anges i punkterna 7 och 8 i kategori A i del II av bilaga I till direktiv 91/477, i dess lydelse enligt det angripna direktivet, med rättssäkerhetsprincipen, ska det erinras om att rättssäkerhetsprincipen enligt fast rättspraxis kräver att rättsregler ska vara klara, precisa och förutsägbara när det gäller vilka rättsverkningar de har, så att berörda parter kan sätta sig in i de situationer och rättsförhållanden som omfattas av unionens rättsordning (dom av den 5 maj 2015, Spanien/rådet, C-147/13, EU:C:2015:299, punkt 79 och där angiven rättspraxis).
- 149 Vad gäller frågan huruvida de definitioner som anges i punkterna 7 och 8 i kategori A i del II av bilaga I till direktiv 91/477, i dess lydelse enligt det angripna direktivet, är förenliga med denna princip, konstaterar domstolen att det, i likhet med vad som redan har angetts i punkterna 123 och 124 ovan, i de nämnda punkterna 7 och 8 på ett klart, precist och förutsebart sätt anges vilka skjutvapen som är förbjudna genom att det hänvisas till den laddningsanordning som satts in i dem eller till vapnets längd. Såsom parlamentet och rådet har gjort gällande kan skjutvapen som konstruerats på ett sådant sätt att det är möjligt att avfyras dem både från axeln och utan stöd anses vara ursprungligen avsedda att avfyras från axeln, vilket innebär att de omfattas av punkt 8 i nämnda kategori A.
- 150 I motsats till vad Republiken Tjeckien, med stöd av Ungern, har hävdats kan punkt 7 i kategori A i del II av bilaga I till direktiv 91/477, i dess lydelse enligt det angripna direktivet, jämförd med skäl 23 i detta direktiv och med artiklarna 5.3 och 6.1 i direktiv 91/477, i dess lydelse enligt det angripna direktivet, inte missförstås på något sätt.
- 151 Såsom parlamentet och rådet har gjort gällande syftar förbudet i nämnda artikel 5.3 mot samtidigt innehav av ett halvautomatiskt skjutvapen som omfattas av kategori B i del II av bilaga I till direktiv 91/477, i dess lydelse enligt det angripna direktivet, och en laddningsanordning som överskrider de gränsvärden som anges i punkt 7 i kategori A i del II av denna bilaga, till att motverka kringgående av de nya förbud som följer av att punkt 7 har lagts till i denna kategori. För övrigt ges i nämnda skäl 23 dessutom endast en förklaring till den aktuella klassificeringen och i artikel 6.1 föreskrivs endast det aktuella förbudet.
- 152 Av detta följer att Republiken Tjeckien inte, liksom för övrigt inte heller Ungern som stöder denna stat, har styrkt att dessa bestämmelser innebär ett åsidosättande av rättssäkerhetsprincipen.
- 153 Vad för det tredje gäller frågan huruvida det undantag som föreskrivs i artikel 7.4a i direktiv 91/477, i dess lydelse enligt det angripna direktivet, är förenligt med principen om skydd för berättigade förväntningar, ska det erinras om att rätten att göra anspråk på skydd för berättigade förväntningar, som följer av den i punkt 148 ovan nämnda rättssäkerhetsprincipen, tillkommer varje person som befinner sig i en situation där unionsadministrationen har väckt grundade förhoppningar. Tydliga, ovillkorliga och samstämmiga uppgifter från en behörig och tillförlitlig källa utgör en sådan försäkran, oavsett i vilken form de har lämnats. Däremot kan ingen med framgång göra gällande att denna princip har åsidosatts om administrationen inte har gett vederbörande några tydliga försäkringar. När en försiktig och medveten ekonomisk aktör skulle kunna förutse att en unionsåtgärd kommer att vidtas som kan påverka aktörens intressen, kan den ekonomiska aktören inte heller åberopa denna princip när åtgärden har vidtagits (dom av den 30 april 2019, Italien/rådet (Fiskekvoter för svärdfisk i Medelhavet), C-611/17, EU:C:2019:332, punkt 112 och där angiven rättspraxis).

- 154 I förevarande fall syftar den kritiserade bestämmelsen till att undvika en ökning, mellan ikraftträdandet av det angripna direktivet den 13 juni 2017 och utgången av fristen för att införliva direktivet med medlemsstaternas rättsordningar den 14 september 2018, av antalet förvärv av skjutvapen som är förbjudna från och med det sistnämnda datumet.
- 155 Eftersom det angripna direktivet offentliggjordes i *Europeiska unionens officiella tidning* 20 dagar innan det trädde i kraft, kunde varje person som önskade förvärva ett sådant vapen efter det att direktivet hade trätt i kraft få kännedom om att dennes medlemsstat enligt detta direktiv skulle bli skyldig att senast vid utgången av fristen för införlivande av direktivet återkalla varje tillstånd som beviljats för ett sådant vapen.
- 156 Slutligen fanns det inget som hindrade medlemsstaterna från att ändra sin lagstiftning så att giltighetstiden för tillstånd som beviljats efter den 13 juni 2017 begränsades till den 14 september 2018.
- 157 Under dessa omständigheter kan det, mot bakgrund av den rättspraxis som det har erinrats om i punkt 153 ovan, inte anses styrkt att unionslagstiftaren har kunnat ge upphov till berättigade förväntningar hos enskilda som önskade förvärva vapen som omfattas av punkterna 7 och 8 i kategori A i del II av bilaga I till direktiv 91/477, i dess lydelse enligt det angripna direktivet, efter den 13 juni 2017, eller att lagstiftaren har ålagt medlemsstaterna att tillämpa det angripna direktivet retroaktivt i något avseende.
- 158 Talan kan således inte vinna bifall såvitt avser den tredje grunden.

Den fjärde grunden: Åsidosättande av principen om icke-diskriminering

Parternas argument

- 159 Republiken Tjeckien har som fjärde grund gjort gällande att det undantag som föreskrivs i artikel 6.6 andra stycket i direktiv 91/477, i dess lydelse enligt det angripna direktivet, har skraddarsyttts för Schweiziska edsförbundet, och att det angripna direktivet, enligt skäl 36 i detsamma, utgör en utveckling av bestämmelserna i Schengenregelverket för sistnämnda stat, i den mening som avses i avtalet mellan Europeiska unionen, Europeiska gemenskapen och Schweiziska edsförbundet om Schweiziska edsförbundets associering till genomförandet, tillämpningen och utvecklingen av Schengenregelverket. Eftersom villkoren för tillämpning av denna bestämmelse helt saknar motivering utifrån syftena med det angripna direktivet, utgör den en diskriminerande bestämmelse som ska ogiltigförklaras.
- 160 Villkoret att det ska finnas ett militärt system som grundar sig på allmän värnplikt som innebär att militära skjutvapen under de senaste 50 åren har överförts till personer som lämnar armén, och villkoret att det endast får vara fråga om skjutvapen som omfattas av punkt 6 i kategori A i del II av bilaga I till direktiv 91/477, i dess lydelse enligt det angripna direktivet, kan nämligen inte motiveras av något av syftena med det angripna direktivet, och innebär att detta undantag endast är tillämpligt på Schweiziska edsförbundet. Att undantaget har detta syfte har uttryckligen erkänts under lagstiftningsförfarandet.
- 161 Eftersom ingen medlemsstat kan omfattas av nämnda undantag på grund av detta historiska villkor, medför detta undantag att Schweiziska edsförbundet behandlas annorlunda än unionens medlemsstater och andra medlemsstater i Europeiska frihandelssammanslutningen (Efta) än Schweiziska edsförbundet, vilket inte kan motiveras objektivt. Den omständigheten att systemet med att personer behåller sina skjutvapen efter fullgjord militärtjänst har tillämpats under en viss tid bidrar

nämligen inte på något sätt till att säkerställa en högre säkerhetsnivå. Även om det skulle anses att den tid som ett sådant system har tillämpats skulle kunna ha en viss relevans, är kravet att systemet ska ha tillämpats under de senaste femtio åren likväl godtyckligt och oproportionerligt.

- 162 Ungern har anfört att även om artikel 6.6 andra stycket i direktiv 91/477, i dess lydelse enligt det angripna direktivet, ska tolkas så, att den bestämmelsen endast syftar till att klargöra verkningarna av första stycket i artikel 6.6 för stater som, i enlighet med en lång tradition, tillåter att före detta värnpliktiga behåller sina vapen efter fullgjord militärtjänst, innebär denna bestämmelse att det uppställs ett omotiverat ytterligare krav för de personer som omfattas av dess tillämpningsområde, med hänsyn till att det med jämna mellanrum måste kontrolleras huruvida dessa personer, till skillnad från de målskyttar som inte gör militärtjänst och som innehar ett tillstånd enligt första stycket, utgör ett hot mot den allmänna säkerheten.
- 163 Parlamentet och rådet har, med stöd av kommissionen, bestritt Republiken Tjeckiens argument liksom vad Ungern har anfört till stöd härför.

Domstolens bedömning

- 164 Enligt fast rättspraxis innebär likhetsprincipen att lika situationer inte får behandlas olika och att olika situationer inte får behandlas lika, såvida det inte finns sakliga skäl för en sådan behandling (dom av den 29 mars 2012, kommissionen/Polen, C-504/09 P, EU:C:2012:178, punkt 62 och där angiven rättspraxis).
- 165 Även om det inte har bestritts att det endast är Schweiziska edsförbundet som uppfyller de villkor som uppställs för att undantaget i artikel 6.6 andra stycket i direktiv 91/477, i dess lydelse enligt det angripna direktivet, ska vara tillämpligt, krävs det dessutom, för att talan ska kunna bifallas på den fjärde grunden, att Schweiziska edsförbundet, å ena sidan, och unionens medlemsstater och andra medlemsstater i Efta än Schweiziska edsförbundet, å andra sidan, befinner sig i en jämförbar situation vad gäller syftet med detta undantag.
- 166 Såsom generaladvokaten har anfört i punkterna 139 och 140 i sitt förslag till avgörande, innebär villkoret, att det ska finnas ett militärt system som grundar sig på allmän värnplikt och som innebär att militära skjutvapen under de senaste 50 åren har överförts till personer som lämnar armén, ett beaktande av både Schweiziska edsförbundets kultur och traditioner och den omständigheten att nämnda stat, på grund av dessa traditioner, har erfarenhet av och påvisad förmåga att spåra och övervaka de berörda personerna och vapnen, varför det kan antas att de mål avseende allmän säkerhet som eftersträvas med det angripna direktivet kommer att uppnås trots detta undantag.
- 167 Eftersom det inte kan antas att så är fallet med stater som inte har en lång erfarenhet av ett system med överföring av militära vapen och därmed inte heller har erfarenhet av eller en påvisad förmåga att spåra och övervaka de berörda personerna och vapnen, måste det därför anses att endast de stater som även de sedan länge har tillämpat ett sådant system befinner sig i en situation som är jämförbar med den som Schweiziska edsförbundet befinner sig i. De handlingar som getts in till domstolen innehåller inte några uppgifter härom och följaktligen inte heller några uppgifter som kan visa att det föreligger en diskriminering till nackdel för unionens respektive Eftas medlemsstater.
- 168 Republiken Tjeckien har även kritiserat unionslagstiftaren för att ha gjort ett godtyckligt val, när denne uppställde villkoret att systemet med överföring av militära vapen ska ha existerat under de senaste femtio åren och villkoret att det inte får vara fråga om skjutvapen som omfattas av punkt 6 i kategori A i del II av bilaga I till direktiv 91/477, i dess lydelse enligt det angripna direktivet. Det är i detta sammanhang tillräckligt att påpeka att denna medlemsstat inte har nämnt någon annan stat som

sedan mindre än 50 år har tillämpat ett system med överföring av militära vapen, eller andra vapen än de som omfattas av denna kategori, varför denna kritik under alla omständigheter är verkningslös och ska lämnas utan avseende.

169 Vad slutligen gäller Ungerns påstående att artikel 6.6 andra stycket i direktiv 91/477, i dess lydelse enligt det angripna direktivet, innebär att det föreskrivs ett ”ytterligare” krav, jämfört med artikel 6.6 första stycket, avseende regelbundna kontroller av att de berörda personerna inte utgör ett hot mot den allmänna säkerheten, räcker det att påpeka att det i andra stycket föreskrivs ett undantag som skiljer sig från det som anges i första stycket och att vissa specifika villkor ska vara uppfyllda för att detta separata undantag ska vara tillämpligt. Eftersom dessa stycken avser olika situationer innebär följaktligen inte den omständigheten att de föreskriver olika villkor att det föreligger diskriminering.

170 Av det ovan anförda följer att talan inte kan vinna bifall såvitt avser den fjärde grunden.

171 Talan ska följaktligen ogillas i sin helhet.

Rättegångskostnader

172 Enligt artikel 138.1 i domstolens rättegångsregler ska tappande part förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna, om detta har yrkats. Parlamentet och rådet har yrkat att Republiken Tjeckien ska förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna. Eftersom Republiken Tjeckien har tappat målet, ska parlamentets och rådets yrkande bifallas, inklusive vad gäller ersättning för kostnaderna för det interimistiska förfarandet.

173 I enlighet med artikel 140.1 i samma rättegångsregler ska Republiken Frankrike, Ungern, Republiken Polen och kommissionen bära sina rättegångskostnader i egenskap av intervenienter i målet.

Mot denna bakgrund beslutar domstolen (stora avdelningen) följande:

- 1) Talan ogillas.**
- 2) Republiken Tjeckien ska bära sina rättegångskostnader och ersätta de rättegångskostnader som uppkommit för Europaparlamentet och Europeiska unionens råd.**
- 3) Republiken Frankrike, Ungern, Republiken Polen och Europeiska kommissionen ska bära sina rättegångskostnader.**

Underskrifter