



Zbirka odločb sodne prakse

SODBA SODIŠČA (veliki senat)

z dne 3. decembra 2019*

„Ničnostna tožba – Približevanje zakonodaj – Direktiva (EU) 2017/853 – Nadzor nabave in posedovanja orožja – Veljavnost – Pravna podlaga – Člen 114 PDEU – Sprememba obstoječe direktive – Načelo sorazmernosti – Neobstoj ocene učinka – Poseg v lastninsko pravico – Sorazmernost sprejetih ukrepov – Ukrepi, ki ustvarjajo ovire na notranjem trgu – Načelo pravne varnosti – Načelo varstva legitimnih pričakovanj – Ukrepi, ki državam članicam nalagajo sprejetje zakonodaje z retroaktivnim učinkom – Načelo prepovedi diskriminacije – Odstopanje za Švicarsko konfederacijo – Diskriminacija, ki vpliva na države članice Evropske unije oziroma države članice Evropskega združenja za prosto trgovino (EFTA), ki niso ta država“

V zadevi C-482/17,

zaradi ničnostne tožbe na podlagi člena 263 PDEU, vložene 9. avgusta 2017,

Češka republika, ki jo zastopajo M. Smolek, O. Serdula in J. Vlácil, agenti,

tožeča stranka,

ob intervenciji

Madžarske, ki jo zastopajo M. Z. Fehér, G. Koós in G. Tornyai, agenti,

Republike Poljske, ki jo zastopajo B. Majczyna, M. Wiącek in D. Lutostańska, agenti,

intervenientki,

proti

Evropskemu parlamentu, ki ga zastopata O. Hrstková Šolcová in R. van de Westelaken, agenta,

Svetu Evropske unije, ki so ga sprva zastopali A. Westerhof Löfflerová, E. Moro in M. Chavier, nato A. Westerhof Löfflerová in M. Chavier, agenti,

toženi stranki,

ob intervenciji

Francoske republike, ki jo zastopajo A. Daly, E. de Moustier, R. Coesme in D. Colas, agenti,

Evropske komisije, ki jo zastopajo M. Šimerdová, Y. G. Marinova in E. Kružíková, agentke,

intervenientki,

* Jezik postopka: češčina.

SODIŠČE (veliki senat),

v sestavi K. Lenaerts, predsednik, R. Silva de Lapuerta, podpredsednica, A. Arabadžiev (poročevalec), predsednik senata, A. Prechal, predsednica senata, M. Vilaras, M. Safjan, I. Jarukaitis, predsedniki senatov, T. von Danwitz, sodnik, C. Toader, sodnica, D. Šváby in F. Biltgen, sodnika,

generalna pravobranilka: E. Sharpston,

sodna tajnica: C. Strömholm, administratorka,

na podlagi pisnega postopka in obravnave z dne 5. marca 2019,

po predstavitvi sklepnih predlogov generalne pravobranilke na obravnavi 11. aprila 2019

izreka naslednjo

Sodbo

- 1 Češka republika s tožbo primarno predlaga razglasitev ničnosti Direktive (EU) 2017/853 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 17. maja 2017 o spremembi Direktive Sveta 91/477/EGS o nadzoru nabave in posedovanja orožja (UL 2017, L 137, str. 22, v nadaljevanju: izpodbijana direktiva) in, podredno, razglasitev delne ničnosti člena 1, točke 6, 7 in 19, te direktive.

Pravni okvir

Direktiva 91/477/EGS

- 2 V prvi, drugi, tretji, četrti in peti uvodni izjavi Direktive Sveta 91/477/EGS z dne 18. junija 1991 o nadzoru nabave in posedovanja orožja (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 13 zvezek 11, str. 3) je navedeno:

„ker člen 8a Pogodbe določa, da se mora notranji trg vzpostaviti najpozneje do 31. decembra 1992; ker notranji trg obsega območje brez notranjih meja, na katerem je zagotovljen prosti pretok blaga, oseb, storitev in kapitala, v skladu z določbami Pogodbe;

ker si je Evropski svet na svojem zasedanju v Fontainebleauju 25. in 26. junija 1984 izrecno zastavil za cilj odpravo vseh policijskih in carinskih formalnosti na notranjih mejah Skupnosti;

ker je zaradi popolne odprave nadzora in formalnosti na notranjih mejah Skupnosti treba izpolniti določene temeljne pogoje; ker je Komisija v svoji Beli knjigi o dokončnem oblikovanju notranjega trga navedla, da ima odprava nadzora nad varnostjo predmetov, ki se prevažajo, in osebami med drugim za posledico približevanje zakonodaje o orožju;

ker zahteva odprava nadzora nad posedovanjem orožja na notranjih mejah Skupnosti sprejetje učinkovitih predpisov, ki bi v državah članicah omogočili izvajanje nadzora nad nabavo in posedovanjem strelnega orožja ter njegovim prenosom v drugo državo članico; ker je torej treba odpraviti sistematičen nadzor na notranjih mejah Skupnosti;

ker bo vzajemno zaupanje na področju zaščite varnosti ljudi, ki ga bodo med državami članicami ustvarili ti predpisi, tem večje, če bodo podprti z delno usklajeno [harmonizirano] zakonodajo; ker bi bilo torej koristno določiti razrede strelnega orožja, katerega nabavo in posedovanje je treba zasebnikom prepovedati ali pa morajo ti zanj pridobiti dovoljenje oziroma ga morajo prijaviti“.

- 3 Priloga I, del II, k Direktivi 91/477 določa razrede strelnega orožja A, B, C in D. Člen 6 te direktive načeloma prepoveduje nabavo in posedovanje orožja, razvrščenega v razred A, člen 7 te direktive določa, da je treba za orožje, razvrščeno v razred B, pridobiti dovoljenje, in člen 8 te direktive nalaga obveznost prijave orožja, razvrščenega v razred C. Člen 5 navedene direktive določa pogoje, ki jih morajo izpolnjevati osebe, ki želijo nabaviti ali posedovati strelno orožje, v poglavju 3 Direktive 91/477 pa so v njenih členih od 11 do 14 določene formalnosti, ki se zahtevajo za pretok orožja med državami članicami.

Direktiva 2008/51/ES

- 4 Z Direktivo 2008/51/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 21. maja 2008 o spremembi Direktive 91/477 (UL 2008, L 179, str. 5) je bila zadnjenavedena direktiva spremenjena, zlasti zato, da bi se v pravo Unije vključil Protokol Združenih narodov proti nedovoljeni proizvodnji in prometu strelnega orožja, njegovih sestavnih delov in streliva, priložen Konvenciji ZN proti mednarodnemu organiziranemu kriminalu, ki ga je Komisija v imenu Evropske skupnosti 16. januarja 2002 podpisala v skladu s Sklepom Sveta 2001/748/ES z dne 16. oktobra 2001 (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 18 zvezek 1 str. 200).
- 5 Med spremembami, ki so bile uvedene, sta določitev podrobnih zahtev glede označevanja in registracije strelnega orožja iz člena 4 Direktive 91/477, kakor je bila spremenjena z Direktivo 2008/51, in harmonizacija pravil, ki se uporabljajo za onesposobitev strelnega orožja v Prilogi I, del III, drugi odstavek, k tej direktivi, kakor je bila spremenjena. Z Direktivo 2008/51 je bila v člen 17 Direktive 91/477 vnesena tudi obveznost Komisije, da Evropskemu parlamentu in Svetu Evropske unije do 28. julija 2015 predloži poročilo o položaju, ki je nastal zaradi uporabe te direktive, skupaj s predlogi, če je primerno.
- 6 Na tej podlagi je bilo sprejeto Sporočilo Komisije Svetu in Evropskemu parlamentu z dne 21. oktobra 2013: Strelno orožje in notranja varnost EU: zaščita državljanov in preprečevanje nezakonite trgovine (COM(2013) 716 final), v katerem so opisane nekatere težave, ki jih v Uniji povzroča strelno orožje, in v katerem je objavljenih več študij in posvetovanj z zainteresiranimi stranmi, katerim bo po potrebi sledila predstavitev zakonodajnega predloga.
- 7 Komisija je z objavo poročila Komisije Svetu in Evropskemu parlamentu z dne 18. novembra 2015 z naslovom „Ocena v okviru programa REFIT Direktive 91/477, kakor je bila spremenjena z Direktivo 2008/51“ (COM (2015) 751 final) (v nadaljevanju: ocena REFIT) končala svoj preizkus izvajanja Direktive 91/477 in mu priložila predlog Direktive Evropskega parlamenta in Sveta z dne 18. novembra 2015 o spremembi Direktive 91/477 (COM (2015) 750 final), ki je vseboval obrazložitev in ki je postal izpodbijana direktiva.

Izpodbijana direktiva

- 8 V uvodnih izjavah 1, 2, 6, 9, 15, 20, 21, 23, 27, 33 in 36 izpodbijane direktive je navedeno:
- „(1) Z [Direktivo 91/477] se je določil spremljevalni ukrep za notranji trg. Ustvarjeno je bilo ravnovesje med obveznostjo zagotavljanja določenega prostega pretoka nekaterih vrst strelnega orožja in njegovih pomembnih sestavnih delov na območju Evropske unije na eni strani in potrebo po nadzoru tega prostega pretoka z določenimi varnostnimi zagotovili, prilagojenimi tem proizvodom na drugi strani.

- (2) Glede nekaterih vidikov [Direktive 91/477] je potrebno nadaljnje sorazmerno izboljšanje, da bi obravnavali zlorabo strelnega orožja v kriminalne namene, ob upoštevanju nedavnih terorističnih dejanj. V zvezi s tem je Komisija v svojem sporočilu z dne 28. aprila 2015 o Evropski agendi za varnost pozvala k pregledu navedene direktive in skupnemu pristopu na področju onesposobitve strelnega orožja, da bi preprečili njegovo ponovno usposobitev in uporabo s strani zločincev.

[...]

- (6) Da bi izboljšali sledljivost vsega strelnega orožja in pomembnih sestavnih delov ter olajšali njihov prost pretok, bi bilo treba te proizvode označiti z jasno, trajno in enotno oznako ter registrirati v zbirkah podatkov držav članic.

[...]

- (9) Ob upoštevanju nevarne narave in dolge življenjske dobe strelnega orožja in pomembnih sestavnih delov, da bi pristojnim organom omogočili sledenje strelnemu orožju in pomembnim sestavnim delom za namene upravnih in kazenskih postopkov in ob upoštevanju nacionalnega procesnega prava je treba vnose v zbirkah podatkov hraniti 30 let po uničenju zadevnega strelnega orožja ali pomembnih sestavnih delov. Dostop do te evidence in vseh pripadajočih osebnih podatkov bi moral biti omejen na pristojne organe in dovoljen največ deset let po uničenju zadevnega strelnega orožja ali pomembnih sestavnih delov za namene izdajanja ali odvzemanja dovoljenj ali carinskih postopkov, vključno z morebitno naložitvijo upravnih kazni, in največ trideset let po uničenju zadevnega strelnega orožja ali pomembnega sestavnega dela, če je tak dostop potreben za izvrševanje kazenskega prava.

[...]

- (15) Za najnevarnejše strelno orožje bi bilo treba v [Direktivo 91/477] uvesti strožja pravila, s katerimi bi bilo zagotovljeno, da tega strelnega orožja, z nekaterimi omejenimi in ustrezno utemeljenimi izjemami, ni dovoljeno imeti v lasti ali posesti ali trgovati z njim. V primeru nespoštovanja teh pravil bi morale države članice sprejeti vse ustrezne ukrepe, ki bi lahko vključevali zaseg navedenega strelnega orožja.

[...]

- (20) Tveganje predelave akustičnega orožja in drugih vrst orožja za streljanje s slepimi naboji v pravo strelno orožje je veliko. Zato je nujno obravnavati problem uporabe tovrstnega predelanega strelnega orožja pri storitvi kaznivih dejanjih, zlasti tako da se ga vključi v področje uporabe [Direktive 91/477]. Nadalje bi morala Komisija, da bi preprečili tveganje, da se plašilno orožje in signalno orožje proizvede na način, ki bi omogočal njegovo predelavo za izstreljevanje šiber, krogel ali izstrelkov z delovanjem potisnega sredstva, sprejeti tehnične specifikacije, da bi zagotovili, da jih ni mogoče tako predelati.

- (21) Glede na visoko tveganje ponovne usposobitve nepravilno onesposobljenega strelnega orožja in da bi povečali varnost po vsej Evropski uniji, bi morale biti v [Direktivi 91/477] zajeto tudi tovrstno orožje. [...]

[...]

- (23) Nekatera polavtomatska strelna orožja je mogoče zlahka predelati v avtomatsko strelno orožje, kar pomeni varnostno grožnjo. Nekatera polavtomatska orožja so lahko zelo nevarna tudi brez takšne predelave, če lahko sprejmejo veliko število nabojev. Zato bi morali za civilno uporabo prepovedati polavtomatsko strelno orožje s fiksno napravo za polnjenje, ki dopušča izstreljevanje velikega števila nabojev, pa tudi polavtomatsko strelno orožje v kombinaciji s snemljivo napravo

za polnjenje, ki lahko sprejme veliko število nabojev. Zgolj možnost namestitve naprave za polnjenje s prostorom za več kot 10 nabojev za dolgocevno strelno orožje in 20 nabojev za kratkocevno strelno orožje ne vpliva na razvrstitev strelnega orožja v določeni razred.

[...]

(27) Kadar nacionalna zakonodaja držav članic ureja starinsko orožje, zahteve [Direktive 91/477] ne veljajo za tovrstna orožja. Vendar reprodukcije starinskega orožja nimajo enakega zgodovinskega pomena oziroma niso tako zanimive in se jih lahko proizvajajo s sodobnimi metodami, ki lahko podaljšajo njihovo življenjsko dobo ali izboljšajo natančnost. Takšne reprodukcije strelnega orožja bi bilo zato treba vključiti v področje uporabe [Direktive 91/477]. Navedena direktiva se ne uporablja za druge predmete, kot so na primer naprave airsoft, ki ne ustrezajo opredelitvi strelnega orožja in jih zato navedena direktiva ne ureja.

[...]

(33) Ker ciljev te direktive države članice ne morejo zadovoljivo doseči, temveč se zaradi obsega ali učinkov ukrepa lažje dosežejo na ravni Unije, lahko Unija sprejme ukrepe v skladu z načelom subsidiarnosti iz člena 5 [PEU]. V skladu z načelom sorazmernosti iz navedenega člena ta direktiva ne presega tistega, kar je potrebno za izpolnjevanje navedenih ciljev.

[...]

(36) Ta direktiva in [Direktiva 91/477] za Švico predstavljata razvoj določb schengenskega pravnega reda v smislu Sporazuma med Evropsko unijo, Evropsko skupnostjo in Švicarsko konfederacijo o pridružitvi Švicarske konfederacije k izvajanju, uporabi in razvoju schengenskega pravnega reda [UL 2008, L 53, str. 52], ki spadajo na področja iz člena 1 Sklepa [Sveta] 1999/437/ES [z dne 17. maja 1999 o nekaterih izvedbenih predpisih za uporabo Sporazuma, sklenjenega med Svetom Evropske unije in Republiko Islandijo ter Kraljevino Norveško, v zvezi s pridružitvijo teh dveh držav k izvajanju, uporabi in razvoju schengenskega pravnega reda (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 19, zvezek 1, str. 165)] v povezavi s členom 3 Sklepa Sveta 2008/146/ES [z dne 28. januarja 2008 o sklenitvi Sporazuma med Evropsko unijo, Evropsko skupnostjo in Švicarsko konfederacijo o pridružitvi Švicarske konfederacije k izvajanju, uporabi in razvoju schengenskega pravnega reda v imenu Evropske skupnosti (UL 2008, L 53, str. 1)].“

9 Člen 1, točka 6, izpodbijane direktive določa:

„člena 5 in 6 se nadomestita z naslednjim:

„Člen 5

[...]

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

(a) lahko sprejme več kot 20 nabojev;

(b) v primeru dolgocevnega orožja, lahko sprejme več kot 10 nabojev,

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

[...]

Člen 6

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

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

3. Države članice lahko v posameznih in ustrezno utemeljenih primerih izjemoma izdajo dovoljenje zbiralcem, da nabavijo in posedujejo strelno orožje, pomembne sestavne dele in strelivo, razvrščene v razred A, če upoštevajo stroge pogoje glede varnosti, vključno s tem, da nacionalnim pristojnim organom dokažejo, da so sprejeti ukrepi za preprečevanje tveganja za javno varnost ali javni red in da so strelno orožje, pomembni sestavni deli ali strelivo shranjeni s stopnjo varnosti, ki je sorazmerna s tveganjem, povezanim z nepooblaščenim dostopom do njih.

Države članice zagotovijo, da je zbiralce, ki imajo dovoljenje v skladu s prvim pododstavkom tega odstavka, mogoče identificirati na podlagi zbirk podatkov iz člena 4. Ti zbiralci z dovoljenjem morajo vzdrževati register vsega strelnega orožja, razvrščenega v razred A, ki ga posedujejo, register pa je dostopen nacionalnim pristojnim organom. Države članice za zbiralce z dovoljenjem vzpostavijo ustrezen sistem spremljanja in pri tem upoštevajo vse pomembne dejavnike.

4. Države članice lahko dovolijo trgovcem ali posrednikom, da ob upoštevanju strogih pogojev glede varnosti v svojih poklicnih dejavnostih nabavijo, proizvedejo, onesposobijo, popravijo, dobavijo, prenesejo in posedujejo strelno orožje, pomembne sestavne dele in strelivo, razvrščene v razred A.

5. Države članice lahko dovolijo muzejem, da ob upoštevanju strogih pogojev glede varnosti nabavijo in posedujejo strelno orožje, pomembne sestavne dele in strelivo, razvrščene v razred A.

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

- (a) zadovoljiva ocena ustreznih informacij, ki izhajajo iz uporabe člena 5(2);
- (b) predložitev dokazila, da zadevni strellec v tarčo aktivno vadi za tekmovanja ali sodeluje na strelskih tekmovanjih, ki jih priznava uradno priznana strelska športna organizacija zadevne države članice ali mednarodno in uradno priznana strelska športna zveza; in
- (c) predložitev potrdila uradno priznane strelske športne organizacije, da:
 - (i) je strellec v tarčo član strelskega društva in v njem redno strelja v tarčo že vsaj 12 mesecev;
 - (ii) zadevno strelno orožje izpolnjuje specifikacije, potrebne za strelsko disciplino, ki jo priznava mednarodno in uradno priznana strelska športna zveza.

V zvezi s strelnim orožjem, razvrščenim v točko 6 razreda A, lahko države članice, ki uporabljajo vojaški sistem, ki temelji na splošni vojaški obveznosti, ter imajo že zadnjih 50 let sistem prenosa vojaškega strelnega orožja na osebe, ki ob izpolnitvi svoje vojaške obveznosti zapustijo vojsko, tem osebam v njihovi vlogi strelcev na tarčo izdajo dovoljenje za obdržanje enega kosa strelnega orožja, ki

so ga uporabljali med obveznim vojaškim rokom. To orožje ustrezni javni organ predela v polavtomatsko strelno orožje ter redno preverja, da osebe, ki ga uporabljajo, ne predstavljajo tveganja za javno varnost. Uporabljajo se določbe iz točk (a), (b) in (c) prvega pododstavka.

7. Dovoljenja, izdana po tem členu, se redno pregledujejo vsaj vsakih pet let.“

10 Člen 1, točka 7, navedene direktive določa:

„člen 7 se spremeni:

[...]

(b) se vstavi naslednji odstavek:

„4a. Države članice se lahko odločijo, da potrdijo, obnovijo ali podaljšajo dovoljenja, izdana za polavtomatsko orožje, razvrščeno v točko 6, 7 ali 8 razreda A, za strelno orožje, ki je bilo razvrščeno v razred B in zakonito nabavljeno in registrirano pred 13. junijem 2017, če so izpolnjeni drugi pogoji iz te direktive. Poleg tega države članice lahko dovolijo, da v skladu s to direktivo, kakor je bila spremenjena z [izpodbijano direktivo], to strelno orožje nabavijo druge osebe, ki imajo dovoljenje v državi članici.“

11 Člen 1, točka 13, izpodbijane direktive določa:

„člen 12, odstavek 2 se spremeni:

[...]

(b) tretji pododstavek se nadomesti z naslednjim:

„To odstopanje pa se ne uporablja za potovanja v državo članico, ki na podlagi člena 8(3) prepoveduje nabavo in posedovanje zadevnega strelnega orožja ali za to zahteva pridobitev dovoljenja. V tem primeru se v evropsko dovoljenje za strelno orožje vnese izrecna izjava v zvezi s tem. Države članice lahko zavrnejo uporabo tega odstopanja v primeru strelnega orožja, razvrščenega v razred A, za katero je bilo izdano dovoljenje v skladu s členom 6(6) ali za katero je bilo dovoljenje potrjeno, obnovljeno ali podaljšano v skladu s členom 7(4a).“

12 S členom 1, točka 19, izpodbijane direktive je bila Priloga I, del II, k Direktivi 91/477 spremenjena tako:

„[...]

(ii) v razredu A se dodajo naslednje točke:

„6. Avtomatsko strelno orožje, ki je bilo predelano v polavtomatsko strelno orožje, brez poseganja v člen 7(4a).

7. Vse naslednje polavtomatsko strelno orožje s centralno udarno iglo:

(a) kratkocevno strelno orožje, ki omogoča izstrelitev več kot 21 nabojev brez ponovnega polnjenja, če:

(i) je del tega strelnega orožja naprava za polnjenje s prostorom za več kot 20 nabojev; ali

(ii) se vanj vstavi snemljiva tovrstna naprava s prostorom za več kot 20 nabojev;

(b) dolgocevno strelno orožje, ki omogoča izstrelitev več kot 11 nabojev brez ponovnega polnjenja, če:

(i) je del tega strelnega orožja naprava za polnjenje s prostorom za več kot 10 nabojev; ali

(ii) se vanj vstavi snemljiva tovrstna naprava s prostorom za več kot 10 nabojev.

8. Polavtomatsko dolgoceveno strelno orožje (tj. strelno orožje, prvotno namenjeno streljanju z ramena), ki se lahko z zložljivim ali teleskopskim kopitom ali kopitom, ki se lahko sname brez uporabe orodja, skrajša na manj kot 60 cm skupne dolžine, ne da bi izgubilo funkcionalnost.
9. Vsako strelno orožje v tem razredu, ki je bilo predelano za streljanje s slepimi naboji, dražljivimi ali drugimi aktivnimi snovmi ali pirotehničnim strelivom ali v rekvizitno ali akustično orožje.

[...]

(iv) razred C se nadomesti z naslednjim:

„Razred C – Strelno orožje in orožje, ki ju je treba prijaviti

[...]

3. Polavtomatsko dolgoceveno strelno orožje, razen tistega iz razreda A ali B.

[...]

5. Vsako strelno orožje v tem razredu, ki je bilo predelano za streljanje s slepimi naboji, dražljivimi ali drugimi aktivnimi snovmi ali pirotehničnim strelivom ali v rekvizitno ali akustično orožje.
6. Strelno orožje, razvrščeno v razred A, B ali C, ki je bilo onesposobljeno v skladu z Izvedbeno uredbo (EU) 2015/2403.

[...]‘

(v) razred D se črta;

[...]“.

Medinstitucionalni sporazum

- 13 Medinstitucionalni sporazum med Evropskim parlamentom, Svetom Evropske unije in Evropsko komisijo o boljši pripravi zakonodaje z dne 13. aprila 2016 (UL 2016, L 123, str. 1, v nadaljevanju: medinstitucionalni sporazum) se v točkah od 12 do 18 nanaša na ocene učinka in v točkah od 12 do 15 določa:

„12. Tri institucije se strinjajo, da ocene učinka pozitivno prispevajo k izboljšanju kakovosti zakonodaje Unije.

Ocene učinka so orodje, s katerim si tri institucije pomagajo pri sprejemanju dobro utemeljenih odločitev, in niso nadomestek za politične odločitve v demokratičnem procesu odločanja. Ocene učinka ne smejo povzročati nepotrebnega odlašanja v procesu priprave zakonodaje ali posegati v pristojnost sozakonodajalcev, da predlagata spremembe.

V ocenah učinka bi bilo treba obravnavati obstoj, obseg in posledice problema ter vprašanje, ali je potrebno ukrepanje na ravni Unije ali ne. V njih bi bilo treba začrtati alternativne rešitve ter po možnosti morebitne kratkoročne in dolgoročne stroške in koristi, pri tem pa celovito in uravnoteženo oceniti gospodarske, okoljske in socialne učinke ter uporabljati tako kvalitativno kot kvantitativno analizo. V celoti bi bilo treba upoštevati načeli subsidiarnosti in sorazmernosti ter temeljne pravice. Ocene učinka bi se morale, če je le mogoče, osredotočiti tudi na ‚stroške kot posledice neukrepanja na ravni Unije‘ ter vpliv na konkurenčnost in upravna bremena različnih

možnosti, pri čemer bi bil poseben poudarek na malih in srednjih podjetjih (najprej pomisli na male), digitalnih vidikih in teritorialnem učinku. Ocene učinka bi morale temeljiti na točnih, objektivnih in popolnih informacijah ter biti sorazmerne v svojem obsegu in usmeritvi.

13. Komisija bo izvedla ocene učinka svojih zakonodajnih [...] pobud, [...], za katere se predvideva, da bi lahko imeli znatne gospodarske, okoljske ali socialne učinke. Ocena učinka bo praviloma priložena pobudam, vključenim v delovnem programu Komisije ali v skupni izjavi.

Komisija bo v svojem procesu ocene učinka opravila čim širša posvetovanja. Njen odbor za regulativni nadzor bo izvedel objektivno preverjanje kakovosti ocen učinka. Končni rezultati ocen učinka bodo ob sprejetju pobude Komisije na voljo [Parlamentu], Svetu in nacionalnim parlamentom ter objavljeni skupaj z mnenjem oziroma mnenji Odbora za regulativni nadzor.

14. [Parlament] in Svet bosta pri preučitvi zakonodajnih predlogov Komisije v celoti upoštevala njene ocene učinka. V ta namen bodo ocene učinka predstavljene na način, ki bo [Parlamentu] in Svetu olajšal preučevanje odločitev Komisije.
15. [Parlament] in Svet bosta, ko bo to po njunem mnenju ustrezno in potrebno za zakonodajni proces, izvedla ocene učinka v zvezi z lastnimi bistvenimi spremembami predlogov Komisije. [Parlament] in Svet bosta za izhodišče za svoje nadaljnje delo praviloma vzela oceno učinka, ki jo izvede Komisija. Opredelitev pojma ‚bistvena‘ sprememba bi morala določiti posamezna institucija.“

Predlogi strank in postopek pred Sodiščem

- 14 Češka republika Sodišču predlaga, naj:

- primarno, razglasi ničnost izpodbijane direktive ter Parlamentu in Svetu naloži plačilo stroškov ali,
- podredno,
 - razglasi ničnost člena 1, točka 6, izpodbijane direktive v delu, v katerem je z njim vstavljen člen 5(3) in člen 6(6), drugi pododstavek, v Direktivo 91/477;
 - razglasi ničnost člena 1, točka 7, izpodbijane direktive v delu, v katerem je z njim vstavljen člen 7(4a) v Direktivo 91/477;
 - razglasi ničnost člena 1, točka 19, izpodbijane direktive v delu, v katerem:
 - v Prilogo I, del II, k Direktivi 91/477 vstavlja točke od 6 do 8 razreda A;
 - v tej prilogi I, del II, spreminja razred B;
 - v navedeno prilogo I, del II, vstavlja točko 6 razreda C;
 - spreminja to prilogo I, del III, ter
- Parlamentu in Svetu naloži plačilo stroškov.

- 15 Parlament in, primarno, Svet Sodišču predlagata, naj tožbo zavrne in Češki republiki naloži plačilo stroškov. Podredno, če bi Sodišče izpodbijano direktivo razglasilo za nično, Svet Sodišču predlaga, naj odredi, da se učinki te direktive ohranijo za dovolj dolgo obdobje, da se omogoči sprejetje potrebnih ukrepov.

- 16 S sklepom predsednika Sodišča z dne 5. januarja 2018 je bila Madžarski in Republiki Poljski dovoljena intervencija v podporo predlogom Češke republike.
- 17 S sklepom predsednika Sodišča z istega dne je bila Francoski republiki in Komisiji dovoljena intervencija v podporo predlogom Parlamenta in Sveta.
- 18 Češka republika je ob vložitvi te tožbe hkrati vložila tudi predlog za izdajo začasne odredbe, s katerim je Sodišču predlagala, naj odloži izvršitev izpodbijane direktive.
- 19 Podpredsednik Sodišča je s sklepom z dne 27. februarja 2018, Češka republika/Parlament in Svet (C-482/17 R, neobjavljen, EU:C:2018:119), ta predlog za izdajo začasne odredbe zavrnil, ker Češka republika ni dokazala, da je pogoj nujnosti izpolnjen, odločitev o stroških tega postopka pa pridržal.

Tožba

- 20 Češka republika v utemeljitev svojih predlogov navaja štiri tožbene razloge, ki se nanašajo na kršitev, prvič, načela prenosa pristojnosti, drugič, načela sorazmernosti, tretjič, načel pravne varnosti in varstva legitimnih pričakovanj ter, četrtič, načela prepovedi diskriminacije.

Prvi tožbeni razlog: kršitev načela prenosa pristojnosti

Trditve strank

- 21 Češka republika v okviru prvega tožbenega razloga trdi, da čeprav je Direktiva 91/477 sledila cilju harmonizacije neuskkljenih nacionalnih pravil o nabavi in posedovanju strelnega orožja, da bi odpravila ovire na notranjem trgu, to za izpodbijano direktivo ne velja. Iz njene vsebine in obrazložitve naj bi bilo namreč razvidno, da se cilji, ki jim sledi, odražajo izključno v zagotavljanju višje ravni javne varnosti glede na grožnjo terorizma in drugih oblik kriminala. Natančneje, iz obrazložitve izpodbijane direktive naj bi bilo razvidno, da ta ni utemeljena niti z obstoječimi ovirami niti z nevarnostjo oviranja delovanja notranjega trga, temveč le z bojem proti zlorabi strelnega orožja v kriminalne in teroristične namene.
- 22 V teh okoliščinah Češka republika meni, da člen 114 PDEU ne more biti primerna pravna podlaga za sprejetje izpodbijane direktive. Iz sodne prakse Sodišča naj bi namreč izhajalo, da mora biti približevanje zakonodaj držav članic v zvezi s prostim pretokom blaga glavni cilj zakonodaje Unije, sprejete na podlagi tega člena, morebitni drugi cilji pa so lahko zgolj stranski. Prepoved posedovanja nekaterega polavtomatskega orožja in naprav za njegovo polnjenje, ki naj bi bila glavna novost izpodbijane direktive, pa naj ne bi bila povezana s posamičnimi pomanjkljivostmi v delovanju notranjega trga, ki jih je ugotovila Komisija.
- 23 Poleg tega naj v Pogodbah trenutno ne bi bilo pravne podlage, ki bi omogočala sprejetje takega ukrepa prepovedi. Na področju preprečevanja kriminala in terorizma naj bi bila harmonizacija namreč s členom 84 PDEU izrecno izključena. To naj bi se odražalo v členu 4(2) PEU, v skladu s katerim so države članice edine odgovorne za nacionalno varnost na svojem ozemlju in morajo imeti možnost, da na tem ozemlju zagotovijo ohranitev javnega reda. Zakonodajalec Unije naj bi zato s sprejetjem izpodbijane direktive prekršil svoje pristojnosti in kršil člen 5(2) PEU.
- 24 Češka republika poudarja, da ne izpodbija pravice zakonodajalca Unije, da spremeni veljavne direktive. Vendar naj bi bilo treba spremembe teh direktiv sprejeti na pravni podlagi, ki je v skladu z njihovimi cilji in v mejah pristojnosti Unije, ob izključitvi ukrepov, ki niso mogli biti vsebovani v prvotnem besedilu, ki ne temeljijo na njihovi pravni podlagi in ki presegajo pristojnosti Unije.

- 25 Madžarska podpira trditve Češke republike in dodaja, da je treba za določitev pravne podlage ureditve, ki uvaja spremembe, sicer v celoti preučiti akt, v katerega spada zadevna ureditev, vendar naj iz tega ne bi izhajalo, da je treba pravno podlago akta, ki uvaja spremembo, ugotoviti le ob upoštevanju ciljev in vsebine spremenjenega akta. To naj bi namreč zakonodajalcu Unije omogočalo, da odstopa od postopkovnih pravil, določenih v Pogodbah, kot je glasovanje s kvalificirano večino ali s soglasjem, ter da, kot v obravnavanem primeru, obide načelo prenosa pristojnosti.
- 26 Tudi če bi bilo treba v obravnavani zadevi priznati, da ob upoštevanju prvotnih ciljev Direktive 91/477 predmet izpodbijane direktive ni povsem nepovezan s cilji člena 114 PDEU, naj bi bili ti cilji, tudi v zvezi z izpodbijano direktivo, kvečjemu stranski glede na glavni cilj sprememb, vsebovanih v navedeni direktivi, in sicer preprečevanje kriminala. Zato naj člen 114 PDEU ne bi mogel biti pravna podlaga za to direktivo.
- 27 Tudi Republika Poljska podpira trditve Češke republike in dodaja, da je samo bistvo načela prenosa pristojnosti ogroženo, če se sprememba akta Unije doseže na pravni podlagi, ki je bila prvotno mišljena za sprejetje takega akta, ne glede na cilj in vsebino tako vnesene spremembe.
- 28 Republika Poljska še trdi, da le strelivo, in ne strelno orožje, pomeni nevarno blago z vidika prava Unije, tako da naj nobena trditev v utemeljitev ukrepov prepovedi trženja nekaterega strelnega orožja ali usklajevanja pogojev za njegovo nabavo, posedovanje in pretok na notranjem trgu ne bi mogla temeljiti na domnevni nevarnosti strelnega orožja.
- 29 Poleg tega naj prepoved trženja določenih razredov strelnega orožja ne bi olajšala delovanja notranjega trga. Nasprotno, izpodbijana direktiva naj bi povzročala nove ovire za to delovanje, ker ni poenotila datuma, od katerega se strelno orožje šteje za starinsko, in ker ni uvedla zgolj novih dvoumnih opredelitev, ampak tudi pravila, ki vključujejo elemente, ki bi lahko pripeljali do različnega prenosa v nacionalno pravo držav članic.
- 30 Parlament in Svet ob podpori Francoske republike in Komisije izpodbijata trditve Češke republike in trditve, ki sta jih v njeno podporo predložili Madžarska in Republika Poljska.

Presoja Sodišča

- 31 V zvezi s tem je treba najprej opozoriti, da iz ustaljene sodne prakse Sodišča izhaja, da mora izbira pravne podlage akta Unije temeljiti na objektivnih elementih, ki so lahko predmet sodnega nadzora, med katerimi sta zlasti namen in vsebina tega akta. Če se pri preizkusu zadevnega akta izkaže, da ima ta dvojni cilj ali da ima dva sestavna dela, pri čemer je eden glavni ali prevladujoči, drugi pa stranski, mora ta akt temeljiti na samo eni pravni podlagi, in sicer tisti, ki se zahteva za glavni ali prevladujoči cilj oziroma sestavni del (sodba z dne 23. januarja 2018, Buhagiar in drugi, C-267/16, EU:C:2018:26, točka 41 in navedena sodna praksa).
- 32 Poleg tega iz sodne prakse Sodišča izhaja, da je pri določanju ustrezne pravne podlage mogoče upoštevati pravni okvir, v katerega je umeščena nova ureditev, zlasti zato, ker lahko tak kontekst pojasni cilj navedene ureditve (sodba z dne 3. septembra 2009, Parlament/Svet, C-166/07, EU:C:2009:499, točka 52).
- 33 Člen 114(1) PDEU določa, da Parlament in Svet sprejmeta ukrepe za približevanje določb zakonov in drugih predpisov v državah članicah, katerih predmet je vzpostavitev in delovanje notranjega trga.

- 34 Glede pogojev za uporabo te določbe iz ustaljene sodne prakse izhaja, da čeprav sama ugotovitev razlik med nacionalnimi ureditvami ne zadostuje za utemeljitev uporabe člena 114 PDEU, je drugače v primeru razhajanj med zakoni in drugimi predpisi držav članic, ki po svoji naravi lahko ovirajo temeljne svoboščine in tako neposredno vplivajo na delovanje notranjega trga (sodba z dne 4. maja 2016, Poljska/Parlament in Svet, C-358/14, EU:C:2016:323, točka 32 in navedena sodna praksa).
- 35 Poleg tega je uporaba člena 114 PDEU kot pravne podlage sicer mogoča za preprečitev prihodnjih ovir pri trgovini, ki nastanejo zaradi heterogenega razvoja nacionalnih zakonodaj, vendar mora biti pojav teh ovir verjeten, namen spornega ukrepa pa mora biti njihova preprečitev (sodba z dne 4. maja 2016, Poljska/Parlament in Svet, C-358/14, EU:C:2016:323, točka 33 in navedena sodna praksa).
- 36 Sodišče je poleg tega razsodilo, da če so izpolnjeni pogoji za uporabo člena 114 PDEU kot pravne podlage, zakonodajalcu Unije ni mogoče preprečiti, da bi se oprl na to pravno podlago, ker je varovanje splošnih interesov iz odstavka 3 tega člena, med katerimi je varnost, odločilen dejavnik pri odločitvah, ki jih je treba sprejeti (glej v tem smislu sodbo z dne 4. maja 2016, Poljska/Parlament in Svet, C-358/14, EU:C:2016:323, točka 34 in navedena sodna praksa).
- 37 Iz zgoraj navedenega izhaja, da v primeru obstoja ovir pri trgovini ali verjetnosti nastanka teh ovir v prihodnosti zaradi dejstva, da so države članice v zvezi z izdelkom ali kategorijo izdelkov sprejele oziroma sprejemajo različne ukrepe, ki bi lahko zagotovili različno raven varstva in tako ovirali prosti pretok zadevnega izdelka ali izdelkov v Uniji, člen 114 PDEU zakonodajalcu Unije dovoljuje, da posreduje s sprejetjem primernih ukrepov in s tem, da na eni strani upošteva odstavke 3 navedenega člena in na drugi pravna načela, omenjena v PEU ali razdelana v sodni praksi, zlasti načelo sorazmernosti (sodba z dne 4. maja 2016, Poljska/Parlament in Svet, C-358/14, EU:C:2016:323, točka 36 in navedena sodna praksa).
- 38 Poleg tega iz ustaljene sodne prakse izhaja, da če so bile z aktom, ki temelji na členu 114 PDEU, že odstranjene vse ovire pri trgovanju na področju, ki ga harmonizira, to zakonodajalcu Unije ne onemogoča, da bi ta akt prilagodil vsaki spremembi okoliščin ali razvoju znanja glede na njegovo nalogo, da skrbi za varstvo splošnih interesov, ki jih priznava Pogodba (sodba z dne 8. junija 2010, Vodafone in drugi, C-58/08, EU:C:2010:321, točka 34 in navedena sodna praksa).
- 39 Zakonodajalec Unije v takem primeru namreč svojo nalogo varovanja splošnih interesov, priznanih s Pogodbo, izvaja pravilno le, če ima možnost prilagajanja upoštevnih zakonodaj Unije takim spremembam ali razvoju (glej v tem smislu sodbo z dne 10. decembra 2002, British American Tobacco (Investments) in Imperial Tobacco, C-491/01, EU:C:2002:741, točka 77).
- 40 Iz sodne prakse Sodišča pa izhaja, da je boj proti mednarodnemu terorizmu za vzdrževanje mednarodnega miru in varnosti cilj v splošnem interesu Unije. Enako velja za boj proti hudemu kriminalu zaradi zagotavljanja javne varnosti (sodba z dne 8. aprila 2014, Digital Rights Ireland in drugi, C-293/12 in C-594/12, EU:C:2014:238, točka 42 in navedena sodna praksa).
- 41 Medtem ko v obravnavanem primeru Češka republika ob podpori Madžarske in Republike Poljske v bistvu trdi, da je treba pravno podlago izpodbijane direktive opredeliti ob ločeni preučitvi te direktive, Parlament in Svet, ki ju v tej točki podpira Francoska republika, trdita, da je treba ta preizkus opraviti zlasti ob upoštevanju Direktive 91/477, ki je predmet sprememb izpodbijane direktive.
- 42 V zvezi s tem je treba na eni strani poudariti, da zlasti iz sodne prakse, navedene v točkah 32, 38 in 39 te sodbe, izhaja, da je treba, glede ureditve, ki spreminja obstoječo zakonodajo, pri opredelitvi pravne podlage te ureditve upoštevati tudi obstoječo zakonodajo, ki jo ta ureditev spreminja, predvsem njen cilj in vsebino.

- 43 Ker je bila z izpodbijano direktivo spremenjena Direktiva 91/477, zlasti tako, da so bile vanjo vnesene nove določbe, zadnjenavedena direktiva tvori pravni okvir izpodbijane direktive. To potrjujeta zlasti uvodni izjavi 1 in 2 izpodbijane direktive, ki se sklicujeta na ravnovesje, vzpostavljeno z Direktivo 91/477, med obveznostjo zagotavljanja določenega prostega pretoka nekaterih vrst strelnega orožja in njegovih pomembnih sestavnih delov na območju Unije na eni strani in potrebo po nadzoru tega prostega pretoka z določenimi varnostnimi zagotovili, prilagojenimi tem proizvodom na drugi strani, ter na nujnost ureditve tega ravnovesja v boju proti zlorabam tega orožja v kriminalne namene ob upoštevanju „nedavnih terorističnih dejanj“.
- 44 Na drugi strani bi pristop, ki ga zagovarja Češka republika ob podpori Madžarske in Republike Poljske, lahko pripeljal do paradoksalnega izida, in sicer, da akta, ki uvaja spremembo, ne bi bilo mogoče sprejeti na podlagi člena 114 PDEU, zakonodajalec Unije pa bi, nasprotno, lahko prišel do istega normativnega izida tako, da bi prvotni akt razveljavil in ga v celoti preoblikoval v nov akt, sprejet na podlagi te določbe.
- 45 Iz tega izhaja, da je treba v nasprotju s tem, kar trdijo te države članice, in kot pravilno trdita Parlament in Svet, v obravnavanem primeru pravno podlago, na kateri bi morala biti sprejeta izpodbijana direktiva, opredeliti zlasti ob upoštevanju okvira, ki ga tvori Direktiva 91/477, in ureditve, ki izhaja iz sprememb, ki so bile vanjo vnesene z izpodbijano direktivo.
- 46 Na prvem mestu je glede Direktive 91/477 iz njene druge, tretje in četrte uvodne izjave razvidno, da je bila ta sprejeta zato, da se vzpostavi notranji trg, in da je v tem okviru posledica odprave nadzora nad varnostjo predmetov, ki se prevažajo, in osebami med drugim približevanje zakonodaj s sprejetjem učinkovitih predpisov o strelnem orožju, katerih namen je v državah članicah vzpostaviti nadzor nad nabavo in posedovanjem strelnega orožja ter njegovim prenosom. V skladu s peto uvodno izjavo te direktive taka ureditev namreč ustvarja večje medsebojno zaupanje med državami članicami na področju zaščite varnosti ljudi (sodba z dne 23. januarja 2018, Buhagiar in drugi, C-267/16, EU:C:2018:26, točka 43).
- 47 Z vsebino Direktive 91/477 je vzpostavljen harmoniziran minimalni okvir v zvezi s posedovanjem in nabavo strelnega orožja ter njegovim prenosom med državami članicami. Za to ta direktiva vsebuje določbe o pogojih, pod katerimi se strelno orožje različnih razredov lahko nabavi in poseduje, pri čemer iz razlogov javne varnosti določa, da je treba nabavo nekaterih vrst strelnega orožja prepovedati. Navedena direktiva poleg tega vsebuje pravila, katerih namen je harmonizacija upravnih ukrepov držav članic v zvezi s pretokom strelnega orožja za civilno uporabo z osnovnim načelom prepovedi pretoka orožja, razen če se upoštevajo postopki, ki so za to določeni v tej direktivi (glej v tem smislu sodbo z dne 23. januarja 2018, Buhagiar in drugi, C-267/16, EU:C:2018:26, točke od 49 do 51).
- 48 Tako je Sodišče presodilo, da Direktiva 91/477 pomeni ukrep, katerega namen je v zvezi s prostim pretokom blaga, in sicer strelnega orožja za civilno uporabo, zagotoviti približevanje zakonov in drugih predpisov držav članic, ob tem pa to svoboščino omejiti z varnostnimi zagotovili, prilagojenimi značilnostim tega blaga (sodba z dne 23. januarja 2018, Buhagiar in drugi, C-267/16, EU:C:2018:26, točka 52).
- 49 Na drugem mestu, glede namena izpodbijane direktive je najprej iz uvodne izjave 2 te direktive razvidno, da je njen namen nadaljnje izboljšanje nekaterih vidikov Direktive 91/477 in ureditev ravnovesja med prostim pretokom zadevnega blaga in varnostnimi zagotovili, zlasti ob upoštevanju „nedavnih terorističnih dejanj“. Čeprav je zlasti iz uvodnih izjav 9, 15, 20, 21 in 23 izpodbijane direktive, ki se med drugim nanašajo na najnevarnejše strelno orožje, onesposobljeno in polavtomatsko, razvidno, da je zakonodajalec Unije zaradi varnostnih pomislekov, povezanih s temi različnimi vrstami strelnega orožja, za to orožje sprejel strožja pravila, je pa s sprejetjem te direktive želel tudi olajšati prosti pretok nekaterega orožja, kot je razvidno zlasti iz uvodne izjave 6 navedene direktive, ki se nanaša na označevanje strelnega orožja in njegovih pomembnih sestavnih delov.

- 50 Dalje, glede vsebine izpodbijane direktive je treba poudariti, da člen 1, točka 1, te direktive vsebuje natančne opredelitve zlasti oseb, predmetov in dejavnosti, za katere velja nova ureditev. Točka 3 tega člena uvaja nov sistem označevanja strelnega orožja in njegovih pomembnih sestavnih delov, ureja dejavnosti trgovcev in posrednikov ter podrobneje določa, katere podatke je treba registrirati v zbirke podatkov držav članic ter kakšna mora biti njihova hramba in dostopnost. Točka 6 navedenega člena podrobno določa pogoje za dodelitev dovoljenj za nabavo in posedovanje strelnega orožja ter za njihov odvzem, vsebuje pravila o nadzoru strelnega orožja zaradi zmanjšanja nevarnosti, da bi do tega orožja imele dostop nepooblaščen osebe, prepoveduje nabavo in posedovanje strelnega orožja razreda A ter določa odstopanja od te prepovedi. Točka 7 tega člena nalaga redno preverjanje dovoljenj za posedovanje strelnega orožja in državam članicam daje možnost, da priznajo dodatno izjemo od prepovedi posedovanja strelnega orožja, razvrščenega v razred A. V členu 1, točka 8, izpodbijane direktive je opozorjeno na to, da lahko države članice prepovejo nabavo ali posedovanje strelnega orožja, razvrščenega v razreda B in C. V točki 9 tega člena so za strelivo in za nekatere naprave za polnjenje določena enaka pravila, kot veljajo za nabavo in posedovanje strelnega orožja, ki so mu namenjeni. Točka 10 navedenega člena ureja plašilno, signalno in onesposobljeno orožje. Točka 12 istega člena načeloma prepoveduje prenos strelnega orožja iz ene države članice v drugo, točka 13 tega člena pa določa izjeme, ki se uporabljajo za ta prenos. Člen 1, točka 14, izpodbijane direktive se nanaša na izmenjavo informacij med državami članicami, točka 19 tega člena pa spreminja Prilogo I k Direktivi 91/477, pri čemer navaja podrobnosti v zvezi z razvrstitvijo orožja v razrede od A do C.
- 51 Izpodbijana direktiva torej tako kot Direktiva 91/477 vsebuje določbe o posedovanju in nabavi strelnega orožja ter o njegovem prenosu med državami članicami. Natančneje, te določbe urejajo nabavo in posedovanje strelnega orožja s strani posameznikov, pri čemer zlasti določajo, da je nekatero orožje prepovedano, medtem ko je treba za drugo pridobiti dovoljenje oziroma ga je treba prijaviti. Poleg tega so z njimi harmonizirani upravni ukrepi držav članic v zvezi s pretokom strelnega orožja za civilno uporabo.
- 52 Nazadnje, iz več dokumentov, ki so bili uporabljeni pri pripravi izpodbijane direktive in s katerimi se je Sodišče seznanilo, je razvidno, da je zakonodajalec Unije s sprejetjem te direktive dejansko želel, da se v varnostnem okviru, ki se je spremenil, zagotovi varnost državljanov Unije in hkrati izboljša delovanje notranjega trga s strelnim orožjem ob zagotavljanju rešitev opredeljenih problemov. Natančneje, v okviru ocene REFIT je bilo ugotovljeno, da je bilo pravilno delovanje notranjega trga s strelnim orožjem za civilno uporabo ogroženo zaradi normativnih razlik med državami članicami v zvezi z razvrščanjem strelnega orožja v razreda C in D ter zaradi razlik pri uporabi določb o evropskem dovoljenju za strelno orožje.
- 53 Zakonodajalec Unije pa je s tako ureditvijo ravnovesja med prostim pretokom blaga in varnostnimi zagotovili zgolj prilagodil pravila o posedovanju in nabavi strelnega orožja iz Direktive 91/477 spremembam okoliščin.
- 54 Prvič, kot pravilno trdita Parlament in Svet, je zakonodajalec Unije s sprejetjem izpodbijane direktive v okoliščinah spremenjenih tveganj, povezanih z varnostjo, namreč še naprej uresničeval cilj, naveden v peti uvodni izjavi Direktive 91/477, da okrepi vzajemno zaupanje med državami članicami na področju zaščite varnosti ljudi s tem, da za to določi razrede strelnega orožja, katerega nabava in posedovanje je s strani posameznikov prepovedana oziroma zahteva pridobitev dovoljenja ali prijavo, kar je cilj, ki je tudi sam namenjen zagotavljanju pravilnega delovanja notranjega trga.
- 55 V zvezi s tem ni sporno, da so se okoliščine od sprejetja Direktive 91/477 bistveno spremenile, saj je bila Unija, najprej, večkrat razširjena, dalje, schengenski prostor je bil uveden in razširjen na znaten del Unije, ter, nazadnje, povečali sta se grožnji terorizma in čezmejnega kriminala.

- 56 Iz sodne prakse, navedene v točkah od 38 do 40 te sodbe, pa izhaja, da zakonodajalcu Unije ne sme biti onemogočeno, da bi na podlagi člena 114 PDEU akt, kot je Direktiva 91/477, prilagodil vsaki spremembi okoliščin ali razvoju znanja glede na njegovo nalogo, da skrbi za varstvo splošnih interesov, ki jih priznava Pogodba, med katerimi je ohranjanje javne varnosti.
- 57 Drugič, kot je poudarila generalna pravobranilka v točkah 46 in 47 sklepnih predlogov, je harmonizacija vidikov glede varnosti blaga eden od bistvenih elementov za zagotovitev pravnega delovanja notranjega trga, saj bi lahko heterogeni predpisi na tem področju povzročili ovire pri trgovanju. Ker pa je posebnost strelnega orožja, v nasprotju s tem, kar trdi Republika Poljska, njihova nevarnost, in sicer ne le za uporabnike, temveč tudi za širšo javnost, kot je Sodišče že poudarilo v točki 54 sodbe z dne 23. januarja 2018, Buhagiar in drugi (C-267/16, EU:C:2018:26), je upoštevanje javne varnosti, kot je opozorjeno v peti uvodni izjavi Direktive 91/477, v okviru zakonodaje o nabavi in posedovanju tega blaga očitno nepogrešljivo.
- 58 Tretjič, glede na elemente iz spisa, predloženega Sodišču, nikakor ni dokazano, da bi zakonodajalec Unije kršil pravno podlago, ki jo pomeni člen 114 PDEU, in zato prekoračil meje pristojnosti, ki so prenesene na Unijo, če bi, namesto da bi sprejel izpodbijano direktivo, preoblikoval Direktivo 91/477, ki bi na podlagi tega alternativnega zakonodajnega ukrepa vsebovala spremembe, uvedene z izpodbijano direktivo.
- 59 Nasprotno, iz teh elementov izhaja, da akt, ki je posledica sprememb Direktive 91/477, ki so bile uvedene z izpodbijano direktivo, vsebuje ureditev notranjega trga s strelnim orožjem za civilno uporabo, ki je prilagojen posebnostim navedenega blaga in ki vedno, kot je Sodišče ugotovilo v točki 52 sodbe z dne 23. januarja 2018, Buhagiar in drugi (C-267/16, EU:C:2018:26), ob upoštevanju prostega pretoka blaga zagotavlja približevanje zakonov in drugih predpisov držav članic, obenem pa to svoboščino omejuje z varnostnimi zagotovili, prilagojenimi značilnostim zadevnega blaga.
- 60 Na tretjem mestu je treba v zvezi s trditvami Republike Poljske, da prepoved trženja nekaterih razredov strelnega orožja ne olajša delovanja notranjega trga in da izpodbijana direktiva povzroča nove ovire za prosti pretok strelnega orožja za civilno uporabo, na eni strani opozoriti, da so avtorji Pogodbe z izrazom „ukrepi za približevanje“ iz člena 114 PDEU želeli zakonodajalcu Unije, odvisno od splošnih in posebnih okoliščin področja, ki ga je treba harmonizirati, pustiti diskrecijo pri tehniki približevanja, ki je najprimernejša za doseg želenega cilja, predvsem na področjih, za katera so značilne zapletene tehnične posebnosti (sodba z dne 4. maja 2016, Poljska/Parlament in Svet, C-358/14, EU:C:2016:323, točka 37 in navedena sodna praksa).
- 61 Ti ukrepi lahko glede na okoliščine zavezujejo vse države članice, da dovolijo trženje enega ali več zadevnih izdelkov, da tako obveznost dovoljenja vežejo na določene pogoje oziroma da celo začasno ali dokončno prepovejo trženje nekega ali nekaterih izdelkov (sodba z dne 4. maja 2016, Poljska/Parlament in Svet, C-358/14, EU:C:2016:323, točka 38 in navedena sodna praksa).
- 62 V obravnavanem primeru pa ob upoštevanju elementov, navedenih v točkah od 54 do 57 te sodbe, ni razvidno, da bi zakonodajalec Unije prekoračil diskrecijsko pravico, ki mu jo glede tehnike približevanja daje pravna podlaga člena 114 PDEU, s tem, da je za zagotovitev ohranitve omejenega prostega pretoka strelnega orožja za civilno uporabo na notranjem trgu sprejel ukrepe, ki so se odražali v tem, da je bilo v razred A strelnega orožja, prepovedanega z Direktivo 91/477, dodano nekatero polavtomatsko strelno orožje, in v tem, da so bile uvedene druge določbe, ki po mnenju Republike Poljske povzročajo nove ovire.
- 63 Na drugi strani je treba v zvezi z delom, v katerem se z navedenimi trditvami izpodbija primernost grajanih ukrepov za doseganje ciljev iz člena 114 PDEU, poudariti, da se te trditve prekrivajo s trditvami, ki jih Češka republika navaja v utemeljitev drugega dela drugega tožbenega razloga, tako da jih je treba preučiti skupaj s tem delom tožbenega razloga.

64 Ob upoštevanju vseh navedenih preudarkov je treba prvi tožbeni razlog zavriniti kot neutemeljen.

Drugi tožbeni razlog: kršitev načela sorazmernosti

Prvi del drugega tožbenega razloga: preizkus sorazmernosti nekaterih določb izpodbijane direktive, ki ga je opravil zakonodajalec Unije

– *Trditve strank*

- 65 Češka republika v okviru prvega dela drugega tožbenega razloga trdi, da je zakonodajalec Unije sprejel izpodbijano direktivo kljub temu, da očitno ni imel dovolj informacij o potencialnem vplivu sprejetih ukrepov. Zato naj ne bi mogel izpolniti svoje obveznosti preučitve, ali so bili ti ukrepi v skladu z načelom sorazmernosti.
- 66 Najprej, niti formalna ugotovitev iz uvodne izjave 33 izpodbijane direktive niti ustrezni deli obrazložitve naj ne bi vsebovali dovolj konkretnih preudarkov glede sorazmernosti nekaterih določb te direktive.
- 67 Dalje, Komisija bi morala v vseh primerih, v katerih je treba pričakovati velik vpliv na pravice in obveznosti oseb, opraviti oceno učinka predlagane ureditve. Izvedba ocene učinka predlagane ureditve naj bi bila tako obveznost, določena z medinstitucionalnim sporazumom. Natančneje, točke 12, drugi odstavek, tega sporazuma naj ne bi bilo mogoče razlagati tako, da Komisiji dovoljuje opustitev izvedbe ocene učinka, če meni, da je to smotrno, temveč naj bi jo bilo treba razumeti kot poziv Komisiji, naj pazi, da ocena učinka ne povzroči odlašanja v procesu priprave zakonodaje.
- 68 Pred sprejetjem izpodbijane direktive pa naj ne bi bila opravljena nobena ocena učinka, čeprav ima ta direktiva v vseh državah članicah močan vpliv zlasti na lastninsko pravico državljanov. Natančneje, ocene REFIT naj ne bi bilo mogoče šteti za nadomestitev take ocene učinka, saj se ocena REFIT ne nanaša na vpliv novih sprejetih ukrepov.
- 69 Poleg tega naj bi bilo na podlagi izkušenj Češke republike mogoče dvomiti, da so sprejeti ukrepi primerni za doseganje cilja boja proti zlorabi strelnega orožja, saj je bila v tej državi članici v zadnjih desetih letih le ena kršitev, ki niti ni bila namerna, storjena s strelnim orožjem, ki odslej spada v razred A in katerega prodaja in posedovanje sta načeloma prepovedana.
- 70 Prav tako naj bi bilo, glede možnosti predelave polavtomatskega strelnega orožja v avtomatsko strelno orožje, v okviru same ocene REFIT ugotovljeno, da ni bil zabeležen noben primer zlorabe tako predelanega strelnega orožja v kriminalne namene. Poleg tega naj bi bile predelave, ki so v njem navedene, izvedene bodisi ob uporabi pripomočkov, ki jih izpodbijana direktiva ne ureja, bodisi z namestitvijo pomembnih sestavnih delov avtomatskega strelnega orožja, ki so bili z Direktivo 91/477 prepovedani že pred tem, ko je bila ta spremenjena z izpodbijano direktivo.
- 71 Nazadnje, čeprav lahko Češka republika prizna, da je presojo potencialnega vpliva sprejetih ukrepov mogoče opraviti drugače kot s formalno oceno učinka, pa naj je zakonodajalec Unije ne bi smel povsem opustiti. V obravnavani zadevi naj zakonodajalec Unije ne bi imel na voljo dovolj informacij iz drugih virov, na podlagi katerih bi lahko presodil sorazmernost nekaterih ukrepov, uvedenih z izpodbijano direktivo, ker se nobena od študij, ki so jih v zvezi s tem navedle toženi instituciji in Komisija, ne nanaša na vpliv teh ukrepov.
- 72 Med navedenimi ukrepi naj bi bila prepoved polavtomatskega strelnega orožja iz Priloge I, del II, razred A, točke od 6 do 8, Direktive 91/477, kakor je bila spremenjena z izpodbijano direktivo, ob upoštevanju, da ni bilo informacij o stopnji uporabe orožja, ki spada v te točke in ki je v zakonitem posedovanju, v kriminalnih dejavnostih, v primerjavi s številom neproblematičnih imetnikov, za katere

velja ta prepoved. Zakonodajalec Unije naj bi prav tako prepovedal nekatere naprave za polnjenje polavtomatskega strelnega orožja, čeprav ni bilo nobenega dokaza, da je ta ukrep primeren za uresničitev zastavljenega cilja.

- 73 Poleg tega naj bi zaostрил zakonodajo, ki velja za druge vrste strelnega orožja, med katerimi so replike starinskega strelnega orožja, ne da bi imel podatke o nevarnosti, da bi se to orožje uporabilo v dejavnostih, povezanih s terorizmom in težjimi oblikami kriminala, niti preučil to nevarnost v primerjavi z vplivom take zaostritve na pravice neproblematičnih imetnikov.
- 74 Madžarska podpira trditve Češke republike in dodaja, da mora biti v skladu s točko 13, prvi odstavek, drugi stavek, medinstitucionalnega sporazuma ocena učinka praviloma priložena pobudam, vključenim v delovnem programu Komisije. Zato naj bi Komisija ravnala v nasprotju s to določbo, ker je predložila svoj predlog direktive, ne da bi opravila oceno učinka, in ker tega ni pozneje popravila. Poleg tega naj toženi stranki ne bi opravili nobene ocene učinka niti v poznejših fazah zakonodajnega postopka. Zato naj zakonodajalec Unije, tudi ob upoštevanju dejstva, da niti ocena REFIT niti druge navedene študije ne vsebujejo takih ocen, ne bi imel na voljo dovolj informacij za preučitev sorazmernosti ukrepov iz izpodbijane direktive.
- 75 Parlament in Svet ob podpori Komisije izpodbijata trditve Češke republike in trditve, ki jih je v njeno podporo predložila Madžarska.

– *Presoja Sodišča*

- 76 Iz ustaljene sodne prakse izhaja, da je načelo sorazmernosti eno od splošnih načel prava Unije, ki zahteva, da morajo biti ukrepi, sprejeti v skladu s pravom Unije, primerni za uresničitev legitimnih ciljev zadevne ureditve in ne smejo prekoračiti tega, kar je potrebno za njihovo doseglo (sodba z dne 8. junija 2010, Vodafone in drugi, C-58/08, EU:C:2010:321, točka 51 in navedena sodna praksa).
- 77 V zvezi s sodnim nadzorom nad spoštovanjem teh pogojev je Sodišče zakonodajalcu Unije v okviru izvajanja njegovih pristojnosti priznalo široko diskrecijsko pravico na področjih, na katerih njegovo delovanje zahteva tako politične kot gospodarske ali socialne odločitve in na katerih je dolžan opraviti zapletene presoje in ocene. Tako ne gre za vprašanje, ali je bil ukrep, sprejet na takem področju, edini ali najboljši mogoč, temveč lahko na zakonitost tega ukrepa vpliva samo njegova očitna neprimernost glede na cilj, ki ga pristojna institucija želi doseči (sodba z dne 8. junija 2010, Vodafone in drugi, C-58/08, EU:C:2010:321, točka 52 in navedena sodna praksa).
- 78 Poleg tega široka diskrecijska pravica zakonodajalca Unije, ki narekuje omejen sodni nadzor njenega izvajanja, ne velja izključno le glede narave in obsega predpisov, ki jih je treba sprejeti, ampak delno tudi glede ugotavljanja osnovnih podatkov (sodba z dne 21. junija 2018, Poljska/Parlament in Svet, C-5/16, EU:C:2018:483, točka 151 in navedena sodna praksa).
- 79 Vendar mora tudi ob široki diskrecijski pravici zakonodajalec Unije svojo odločitev utemeljiti na objektivnih merilih in preučiti, ali cilji, ki jim sledi sprejeti ukrep, lahko upravičijo negativne gospodarske posledice, ki so za nekatere gospodarske subjekte celo precejšnje. V skladu s členom 5 Protokola (št. 2) o uporabi načel subsidiarnosti in sorazmernosti, ki je priložen Pogodbi EU in Pogodbi DEU, se namreč pri osnutkih zakonodajnih aktov upošteva, da so vse obremenitve gospodarskih subjektov čim manjše in sorazmerne s ciljem, ki se ga želi doseči (sodba z dne 4. maja 2016, Poljska/Parlament in Svet, C-358/14, EU:C:2016:323, točki 97 in 98).
- 80 Poleg tega iz ustaljene sodne prakse Sodišča izhaja, da je treba veljavnost akta Unije presojati glede na elemente, ki jih je imel zakonodajalec Unije na voljo ob sprejetju zadevnega predpisa (glej v tem smislu sodbo z dne 6. septembra 2017, Slovaška in Madžarska/Svet, C-643/15 in C-647/15, EU:C:2017:631, točka 221).

- 81 Poleg tega tudi tak sodni nadzor z omejenim obsegom zahteva, da lahko institucije Unije, ki so avtorice zadevnega akta, pri Sodišču dokažejo, da je bil akt sprejet z dejanskim izvajanjem njihove diskrecijske pravice, ki predpostavlja upoštevanje vseh upoštevanih podatkov in okoliščin položaja, ki ga ta akt ureja. Iz tega izhaja, da morajo te institucije jasno in nedvoumno predložiti osnovne podatke, ki jih je bilo treba upoštevati za utemeljitev izpodbijanih ukrepov navedenega akta in od katerih je bilo odvisno izvajanje njihove diskrecijske pravice (sodba z dne 21. junija 2018, Poljska/Parlament in Svet, C-5/16, EU:C:2018:483, točki 152 in 153 ter navedena sodna praksa).
- 82 V obravnavanem primeru je treba na prvem mestu ugotoviti, kot je to storila generalna pravobranilka v točkah od 94 do 97 sklepnih predlogov, da obveznost izvedbe ocene učinka v vseh okoliščinah – v nasprotju s tem, kar trdi Češka republika ob podpori Madžarske – ne izhaja iz besedila točk od 12 do 15 medinstitucionalnega sporazuma.
- 83 Iz teh točk je razvidno, prvič, da Parlament, Svet in Komisija priznavajo prispevek ocen učinka k izboljšanju kakovosti zakonodaje Unije in da so te ocene orodje, s katerim si tri zadevne institucije pomagajo pri sprejemanju dobro utemeljenih odločitev. Drugič, v navedenih točkah je pojasnjeno, da ocene učinka ne smejo povzročati nepotrebne odlašanja v procesu priprave zakonodaje ali posegati v pristojnost sozakonodajalcev, da predlagata spremembe, v zvezi s katerimi je sicer določeno, da se dodatne ocene učinka lahko opravijo, če Parlament in Svet menita, da je to ustrezno in potrebno. Tretjič, v teh točkah je poudarjeno, da bo Komisija izvedla oceno učinka svojih zakonodajnih pobud, ki bi lahko imele znatne gospodarske, okoljske ali socialne učinke. Četrto, pojasnjeno je, da Parlament in Svet pri preučitvi zakonodajnih predlogov Komisije v celoti upoštevata njeno oceno učinka.
- 84 Iz tega izhaja, da je priprava ocen učinka faza zakonodajnega postopka, ki mora praviloma nastopiti, kadar ima zakonodajni predlog lahko tak vpliv.
- 85 Vendar opustitve ocene učinka ni mogoče opredeliti kot kršitev načela sorazmernosti, če je zakonodajalec Unije v posebnem položaju, v katerem mu ni treba opraviti te ocene in ima na voljo dovolj elementov, na podlagi katerih lahko presodi sorazmernost sprejetega ukrepa.
- 86 Na drugem mestu morata v zvezi s tem sozakonodajalca za učinkovito izvajanje svoje diskrecijske pravice v zakonodajnem postopku upoštevati znanstvene podatke in druge ugotovitve, ki so postale razpoložljive, vključno z znanstvenimi dokumenti, ki so ji države članice uporabile na sestankih s Svetom in ki jih ta nima pri sebi (glej v tem smislu sodbo z dne 21. junija 2018, Poljska/Parlament in Svet, C-5/16, EU:C:2018:483, točke od 160 do 163).
- 87 V zvezi z informacijami, ki so bile na voljo, ko je Komisija pripravljala svoj zakonodajni predlog, na podlagi katerega je bila sprejeta izpodbijana direktiva, je ta institucija navedla, da je upoštevala, najprej, podrobno študijo o delovanju sistema, ki je bil uveden z Direktivo 91/477, naslovljeno „Evaluation of the Firearms Directive“ in izdano decembra 2014, ter oceno REFIT, v katerih so bile izpostavljene velike razlike v uporabi te direktive med državami članicami, zlasti glede razvrstitve strelnega orožja, v katerih je bila predlagana opredelitev enotnih meril za plašilno oziroma akustično orožje za preprečitev njegove predelave v delujoče strelno orožje, v katerih je bila predlagana harmonizacija pravil glede onesposobitve strelnega orožja, v katerih je bilo poudarjeno, da v večini držav članic ni mogoče najti prvotnega lastnika strelnega orožja, v katerih sta bila predlagana prilagoditev pravil o označevanju strelnega orožja in izboljšanje delovanja izmenjave informacij med državami članicami oziroma uvedba določb o ureditvi dejavnosti posrednikov, v katerih je bilo opozorjeno na pomisleke zaradi možnosti predelave polavtomatskega strelnega orožja v avtomatsko strelno orožje in v katerih so bila pripravljena priporočila glede področij, na katerih bi bilo treba delovanje notranjega trga s strelnim orožjem za civilno uporabo izboljšati.
- 88 Dalje, navedena institucija se je oprla na devet študij, ki so se nanašale na izboljšanje pravil o onesposobitvi strelnega orožja in postopkov izdaje dovoljenj v Uniji ter na plašilno orožje in replike, na možnosti na področju boja proti trgovini z orožjem v Uniji, na umore, pri čemer je to študijo

pripravil Urad Združenih narodov za droge in kriminal, na povezavo med nasilnimi smrtmi in dostopnostjo do strelnega orožja, na vpliv nadzora nad nabavo in posedovanjem strelnega orožja na smrtne primere, povzročene zaradi te nabave in posedovanja, na pravila, ki se uporabljajo za onesposobitev strelnega orožja, za njegovo predelavo, za plašilno orožje in za starinsko strelno orožje, ter na strelno orožje, ki je bilo uporabljeno pri množičnih streljanjih v Evropi.

- 89 V teh študijah je bilo ob upoštevanju varnostnih razmer opozorjeno zlasti na povečano tveganje predelovanja onesposobljenega strelnega orožja v usposobljeno strelno orožje in na težave pri identifikaciji lastnikov tega orožja, navedeno je bilo, da označevanje in onesposobitev strelnega orožja nista bila predmet harmonizacije z Direktivo 91/477, zato je bila predlagana revizija te direktive, da bi bila opravljena harmonizacija pravil o označevanju strelnega orožja in da bi se zaostрила pravila o nabavi in posedovanju strelnega orožja, predlagana je bila uvedba pravil, ki se uporabljajo za onesposobljeno strelno orožje, navedeno je bilo, da je treba sprejeti tehnične standarde v zvezi s predelovanjem plašilnega oziroma akustičnega orožja in replik, ugotovljeno je bilo, da je treba izboljšati zbiranje podatkov o proizvodnji, nabavi in posedovanju strelnega orožja in o onesposobljenem strelnem orožju, plašilnemu orožju in o replikah, priporočeno je bilo izboljšanje pravil, ki se uporabljajo za onesposobljeno strelno orožje, za njegovo predelovanje ter za plašilno in starinsko orožje, opozorjeno je bilo na nujnost ureditve dejavnosti trgovcev in posrednikov, ugotovljena je bila povezava med količino posedovanih revolverjev v državi članici in stopnjo kaznivih dejanj, storjenih s strelnim orožjem, navedeno je bilo, da lahko vzpostavitev strožje ureditve na področju dostopa do strelnega orožja precej zmanjša število kaznivih dejanj in umorov, storjenih z uporabo strelnega orožja, poudarjeno je bilo, da je bilo skoraj vse strelno orožje, ki je bilo uporabljeno pri množičnih streljanjih v Evropi, v zakoniti lasti, navedeno je bilo, da je bilo to orožje avtomatsko, polavtomatsko, ponovno aktivirano ali strelno orožje, sestavljeno iz delov različnega orožja, in priporočena je bila zlasti omejitev zakonitega dostopa do takega strelnega orožja.
- 90 Nazadnje, Komisija se je sklicevala na informacije, pridobljene v okviru javnega posvetovanja, zlasti posvetovanja z organi držav članic, trgovci, strokovnjaki za orožje, predstavniki evropskih združenj proizvajalcev strelnega orožja in streliva za civilno uporabo, strelci, zbiratelji, nepridobitnimi organizacijami in raziskovalnimi organizacijami. Sklicevala se je tudi na informacije, pridobljene v okviru posvetovanja z državami članicami in državami Evropskega gospodarskega prostora ter v okviru dela odbora, ustanovljenega z Direktivo 91/477, pri čemer je Komisija strokovnjake držav članic pozvala, naj podajo mnenja in stališča o glavnih ugotovitvah, navedenih v oceni REFIT.
- 91 Glede podatkov, ki so bili zbrani med zakonodajnim postopkom, se Parlament sklicuje na posvetovanja z zainteresiranimi stranmi, na obiske muzeja z zbirko orožja, na javno posvetovanje, na tehnične in statistične podatke, zahtevane od Komisije, in na konferenco o Direktivi 91/477.
- 92 Svet je nazadnje navedel, da je svoje delo opravil na podlagi predloga Komisije in študij, na katere se je sklicevala ta institucija, na podlagi posvetovanja s člani Parlamenta in na podlagi presoje vplivov ukrepov, ki so jih predstavile države članice.
- 93 Na podlagi elementov iz točk od 87 do 92 te sodbe je tako mogoče ugotoviti, da so imele vse tri zadevne institucije med zakonodajnim postopkom, ki je pripeljal do sprejetja izpodbijane direktive, na voljo, najprej, podrobne analize delovanja notranjega trga s strelnim orožjem za civilno uporabo – kot je izhajalo iz Direktive 91/477, preden je bila spremenjena z izpodbijano direktivo – ki so vsebovale natančna priporočila za izboljšanje tega delovanja. Dalje, na voljo so imele številne analize in priporočila, ki so med drugim zajemali vse teme, povezane z varnostjo, na katere je bilo opozorjeno v trditvah Češke republike, kot so bile povzete v točkah od 69 do 73 te sodbe, in v katerih so bile upoštevane izkušnje, pridobljene zlasti v zvezi z nevarnostjo nekaterega strelnega orožja v ocenjenih varnostnih razmerah. Nazadnje, te tri institucije so te podatke dopolnile s posvetovanji s strokovnjaki in predstavniki zainteresiranih strani ter s presojami organov držav članic.

- 94 Ob upoštevanju zgoraj navedenih preudarkov je treba prvi del drugega tožbenega razloga zavrniti kot neutemeljen.

Drugi del drugega tožbenega razloga: sorazmernost nekaterih določb izpodbijane direktive

– *Trditve strank*

- 95 Češka republika v okviru drugega dela drugega tožbenega razloga na prvem mestu primarno meni, da ukrepi, ki so bili sprejeti z izpodbijano direktivo, niso primerni za uresničitev cilja zagotavljanja višje ravni javne varnosti, saj naj tega cilja ne bi bilo mogoče doseči z dodatno omejitvijo zakonitega posedovanja strelnega orožja. Nasprotno, resnična nevarnost za javno varnost naj bi izhajala iz prehoda v nezakonitost strelnega orožja, ki je zakonito posedovano, zaradi zaostritve veljavnih predpisov.
- 96 Natančneje, v zvezi s prepovedjo nekaterega polavtomatskega strelnega orožja, naj ne bi bil z uporabo takega zakonito posedovanega orožja na ozemlju Unije v zadnjih desetih letih storjen noben teroristični napad in nobena obstoječa študija naj ne bi pokazala, da je bilo pri množičnem streljanju uporabljeno to orožje. Prepoved polavtomatskega strelnega orožja, ki je dokončno predelano iz avtomatskega strelnega orožja iz Priloge I, del II, razred A, točka 6, k Direktivi 91/477, kakor je bila spremenjena z izpodbijano direktivo, naj poleg tega s tehničnega vidika ne bi imela nobenega smisla, saj je njegova ponovna predelava v avtomatsko strelno orožje težja in dražja kot nabava novega običajnega polavtomatskega strelnega orožja in njegova poznejša predelava v avtomatsko strelno orožje.
- 97 Tudi nevarnosti zlorabe nepovratno onesposobljenega orožja in replik starinskega orožja naj praktično ne bi bilo, saj ponovna usposobitev takega orožja zahteva uporabo profesionalnih orodij in je vsaj tako zapletena in draga kot izdelava novega orožja. Dejstvo, da bo nepovratno onesposobljeno strelno orožje spadalo v isti razred kot ista vrsta usposobljenega strelnega orožja, naj bi kazalo na nesorazmernost tega ukrepa.
- 98 Češka republika na drugem mestu meni, da ukrepi, ki so bili sprejeti z izpodbijano direktivo, niso nujni za uresničitev cilja zagotavljanja višje ravni javne varnosti. Prepoved posedovanja polavtomatskega strelnega orožja, razvrščenega v Prilogo I, del II, razred A, točke od 6 do 8, k Direktivi 91/477, kakor je bila spremenjena z izpodbijano direktivo, naj bi bila najstrožji mogoč ukrep in naj bi se nanašala na vse osebe, ki trenutno posedujejo tako orožje, in osebe, ki bi ga potencialno lahko posedovale, čeprav ni nevarnosti, da bi te osebe storile kaznivo dejanje. Zaostritev predpisov glede drugih vrst strelnega orožja, med katerimi so replike starinskega strelnega orožja, naj prav tako ne bi bila nujna glede na minimalno nevarnost, povezano s tem orožjem.
- 99 Obstajali naj bi torej manj omejevalni ukrepi, med katerimi so sistematični boj proti nezakonitemu posedovanju strelnega orožja, okrepitev sodelovanja v okviru preiskav hudih kaznivih dejanj, izboljšanje izmenjave informacij med državami članicami in zaostritev predpisov glede plašilnega in podobnega orožja.
- 100 Češka republika na tretjem mestu trdi, da so ukrepi, ki so bili sprejeti z izpodbijano direktivo, v nasprotju z načelom sorazmernosti *stricto sensu*. Ti ukrepi naj bi namreč močno posegali v lastninsko pravico velikega števila neproblematičnih imetnikov strelnega orožja, zakonodajalec Unije pa naj ne bi nikakor omilil tega vpliva in naj ga sploh ne bi preučil.
- 101 Češka republika podredno – če bi bilo treba šteti, da je cilj izpodbijane direktive odpraviti ovire za pravilno delovanje notranjega trga – v okviru drugega dela drugega tožbenega razloga trdi, da ukrepi, ki so bili sprejeti s to direktivo, prav tako niso v skladu s pogoji ustreznosti, nujnosti in sorazmernosti *stricto sensu*. Ti ukrepi, ki določajo dvoumna in v praksi neizvedljiva pravila, naj namreč ne bi bili primerni za odpravo teh ovir.

- 102 Najprej, Priloga I, del II, razred A, točka 7, k Direktivi 91/477, kakor je bila spremenjena z izpodbijano direktivo, odslej vključuje polavtomatsko strelno orožje, v katero je vstavljena naprava za polnjenje, ki presega dovoljene meje. Države članice naj bi tako v skladu s členom 6(1) Direktive 91/477, kakor je bila spremenjena z izpodbijano direktivo, morale to orožje zaseči. V uvodni izjavi 23 izpodbijane direktive pa naj bi bilo navedeno, da možnost namestitve take naprave za polnjenje ni odločilna pri razvrstitvi zadevnega orožja. Tako naj bi bilo isto orožje, odvisno od primera, razvrščeno v razred A ali v razred B, prehod iz enega v drug razred pa naj bi bil mogoč z zamenjavo naprave za polnjenje. Hkrati naj bi bilo posedovanje take naprave za polnjenje v skladu s členom 5(3) Direktive 91/477, kakor je bila spremenjena z izpodbijano direktivo, sankcionirano z odvzemom dovoljenja za nabavo in posedovanje strelnega orožja, razvrščenega v razred B, kar naj bi se razlikovalo od sankcije, določene v členu 6(1) te direktive.
- 103 Dalje, Češka republika poudarja, da izpodbijana direktiva polavtomatsko orožje – ki je bilo sprva namenjeno streljanju z ramena in ki se lahko z zložljivim ali teleskopskim kopitom skrajša na manj kot 60 centimetrov, ne da bi izgubilo funkcionalnost – brez pojasnila, kako bi ga bilo treba opredeliti, zdaj razvršča v Prilogo I, del II, razred A, točka 8, k Direktivi 91/477, kakor je bila spremenjena z izpodbijano direktivo. Skoraj vse to orožje pa naj bi bilo zasnovano za delovanje z navedenimi kopiti ali brez njih, tako da nikakor ni mogoče ugotoviti, zakaj je bilo sprva zasnovano. Prav tako naj ne bi bilo pojasnjeno, kako je treba določiti dolžino navedenega orožja, na primer, z opremo za ustje oziroma različnimi podaljški ali brez njih. V teh okoliščinah naj bi pritrditev kompenzatorja ali dušilca lahko povzročila spremembo razreda.
- 104 Nazadnje, glede prehoda nekaterega strelnega orožja v razred A, to je prepovedanega strelnega orožja, naj bi izpodbijana direktiva državam članicam dovoljevala izbiro drugačnega pristopa glede oseb, ki trenutno posedujejo to orožje, kar naj bi pomenilo, da bo v nekaterih državah članicah vedno veliko število oseb z dovoljenjem za posedovanje orožja, medtem ko bo posedovanje takega orožja v drugih državah članicah prepovedano. Take razmere pa naj bi ustvarjale nove ovire, ki jih evropsko dovoljenje za strelno orožje ne bi moglo premagati. V skladu s členom 12(2), tretji pododstavek, Direktive 91/477, kakor je bila spremenjena z izpodbijano direktivo, naj bi bila možnost potovanja s tem orožjem namreč odvisna od odločitve drugih držav članic, ki bi lahko odslej zavrnile uporabo izjeme iz prvega pododstavka člena 12(2) in za potovanje zahtevale predhodno pridobitev dovoljenja.
- 105 V zvezi z nujnostjo in sorazmernostjo *stricto sensu* ukrepov, sprejetih z izpodbijano direktivo, Češka republika napotuje na trditve, ki so bile povzete v točkah od 98 do 100 te sodbe. Poleg tega meni, da mora razglasitev ničnosti izpodbijanih določb te direktive pripeljati do razglasitve njene ničnosti v celoti.
- 106 Madžarska dvomi, prvič, o sorazmernosti označevanja različnih delov strelnega orožja, ki bi lahko povzročilo velike motnje v okviru letaliških kontrol.
- 107 Drugič, ta država članica meni, da je obveznost, da se v okviru podaljševanja dovoljenj s pretečeno veljavnostjo opravi preveritev izpolnjevanja vseh pogojev za njihovo izdajo, v nasprotju z zastavljenimi cilji.
- 108 Tretjič, Madžarska meni, da ni upravičeno, da je onespobljeno strelno orožje – ki je bilo zakonito nabavljeno oziroma posedovano pred iztekom roka za prenos izpodbijane direktive, tudi če ni bilo izdano uradno dovoljenje – razvrščeno v razred strelnega orožja, za katero mora biti obvezno izdano dovoljenje. Zaostritev predpisov naj ne bi nikakor spremenila neobstoja nevarnosti tega orožja, tako da naj bi bile z novimi predpisi naložene nove obveznosti za osebe, ki posedujejo to orožje, ne da bi bilo to upravičeno zaradi kakršnega koli nujnega razloga.

- 109 Četrtrič, Madžarska trdi, da je dolžina obveznega obdobja shranjevanja podatkov iz uradnih registrov strelnega orožja držav članic od dneva njihovega uničenja povzročila nesorazmeren poseg v pravico do varstva osebnih podatkov, ki je zagotovljena s členom 16 PDEU in členom 8 Listine Evropske unije o temeljnih pravicah (v nadaljevanju: Listina).
- 110 Republika Poljska meni, prvič, da ker ni bil predložen noben dokaz o tem, da je bilo na ozemlju Unije zakonito posedovano avtomatsko strelno orožje, ki je bilo predelano v polavtomatsko strelno orožje, uporabljeno v kriminalne namene, prepoved posedovanja tega orožja ne izboljšuje varnosti državljanov Unije.
- 111 Drugič, prepoved polavtomatskega strelnega orožja s centralno udarno iglo, če je to opremljeno z napravo za polnjenje z zmogljivostjo, ki presega določene meje, naj prav tako ne bi bila primerna za zagotovitev varnosti državljanov Unije. Najprej, ker te naprave za polnjenje niso vezane na točno določeno orožje, naj ne bi bilo mogoče dokazati niti tega, da je taka naprava za polnjenje del tega strelnega orožja, niti tega, da pripada osebi, ki poseduje to orožje, niti tega, da oseba poseduje orožje v skladu z izdanim dovoljenjem. Dalje, navedena zmogljivost naj ne bi imela znatnega vpliva niti na kadenco strelav niti na število nabojev, ki jih je mogoče izstreliti. Nazadnje, navedena prepoved naj bi nesorazmerno prizadela osebe, ki posedujejo strelno orožje, razvrščeno v razred B, tudi če te osebe nimajo možnosti, da bi take naprave za polnjenje namestile v njihovo orožje.
- 112 Tretjič, Republika Poljska zaradi ugotovitev, ki so bile že navedene v točkah 97 in 103 te sodbe, meni, da med razvrstitvijo onesposobljenega strelnega orožja in reprodukcij starinskega strelnega orožja v Prilogo I, del II, razred C, točki 6 in 7, k Direktivi 91/477, kakor je bila spremenjena z izpodbijano direktivo, in prepovedjo strelnega orožja, opredeljenega v tej prilogi, del II, razred A, točka 8, na eni strani ter zagotavljanjem visoke stopnje varnosti državljanov Unije na drugi ni nobene povezave.
- 113 Četrtrič, Republika Poljska trdi, da razvrstitev strelnega orožja iz točk od 110 do 112 te sodbe *stricto sensu* ni sorazmerna, ker obstajajo učinkovitejši in manj omejevalni preventivni ukrepi za izboljšanje javne varnosti, kot so obvezni in enotni psihiatrični in psihološki pregledi za kupce in imetnike strelnega orožja ter preizkusi, ki se nanašajo na pravila o uporabi tega orožja ter na predpise v zvezi z njegovim posedovanjem in uporabo.
- 114 Parlament in Svet ob podpori Komisije izpodbijata trditve Češke republike in trditve, ki sta jih v njeno podporo predložili Madžarska in Republika Poljska.
- 115 Natančneje, Parlament in Svet navajata, da trditve Madžarske, ki se nanašajo na kršitev člena 16 PDEU in člena 8 Listine, niso dopustne, saj pomenijo nov tožbeni razlog. Enako naj bi veljalo za trditve Madžarske in Republike Poljske, s katerimi ti državi članici izpodbijata sorazmernost določb izpodbijane direktive, ki jih Češka republika ne izpodbija.

– Presoja Sodišča

- 116 Na prvem mestu je treba opozoriti, da stranka, ki ji je bila na podlagi člena 40 Statuta Sodišča Evropske unije dovoljena intervencija v sporu pred tem sodiščem, ne more spremeniti predmeta spora, kot je omejen s predlogi in tožbenimi razlogi glavnih strank. Iz tega izhaja, da so dopustne le trditve intervenienta, ki spadajo v okvir, opredeljen s temi predlogi in tožbenimi razlogi (sodba z dne 7. oktobra 2014, Nemčija/Svet, C-399/12, EU:C:2014:2258, točka 27).
- 117 Ker pa se s trditvami Madžarske, ki so bile povzete v točkah 106, 107 in 109 te sodbe – kot pravilno trdita Parlament in Svet – izpodbija sorazmernost drugih določb izpodbijane direktive, in ne tistih, ki jih izpodbija Češka republika, je treba ugotoviti, da lahko te trditve spremenijo predmet spora, kot je omejen s predlogi in tožbenimi razlogi te države članice, in da je treba zato navedene trditve zavreči kot nedopustne.

- 118 Na drugem mestu je treba v zvezi s predmetom sodnega nadzora, ki ga mora opraviti Sodišče, poudariti, da iz sodne prakse, na katero je bilo opozorjeno v točkah od 77 do 79 te sodbe, izhaja, da Sodišče s svojo presojo ne more nadomestiti presoje zakonodajalca Unije.
- 119 V skladu s to sodno prakso mora Sodišče namreč preveriti, ali je zakonodajalec Unije očitno prekoračil široko diskrecijsko pravico, ki jo ima v zvezi z zapletenimi presojami in ocenami, ki jih mora opraviti v obravnavanem primeru, ker naj bi se odločil za očitno neprimerne ukrepe glede na zasledovani cilj.
- 120 Na tretjem mestu, glede sorazmernosti prepovedi polavtomatskega strelnega orožja, razvrščenega v Prilogo I, del II, razred A, točke od 6 do 8, k Direktivi 91/477, kakor je bila spremenjena z izpodbijano direktivo, je, prvič, kot trdita Parlament in Svet ob podpori Komisije, zlasti iz študij, navedenih v točkah 88 in 89 te sodbe, razvidno, da je mogoče ugotoviti povezavo med količino posedovanega orožja v državi na eni strani in stopnjo kaznivih dejanj, storjenih s takim orožjem na drugi, da ima vzpostavitev ureditve, ki omejuje dostop do strelnega orožja, lahko velik vpliv na zmanjšanje števila kaznivih dejanj in umorov, storjenih s strelnim orožjem, da je bilo skoraj vse strelno orožje, ki je bilo uporabljeno pri množičnih streljanjih v Evropi, v zakoniti lasti in da je bilo to orožje avtomatsko, polavtomatsko, ponovno aktivirano iz onesposobljenega strelnega orožja ali sestavljeno iz delov različnega orožja.
- 121 Poleg tega, čeprav so v nekaterih od teh študij res priporočeni tudi ukrepi, ki jih je navedla Češka republika in v njeno podporo Republika Poljska, kot so bili povzeti v točkah 99 in 113 te sodbe, pa so ti ukrepi – kot je poudaril Parlament – dopolnitev zaostrene ureditve nabave in posedovanja strelnega orožja, zlasti najnevarnejšega, ne pa alternativa za učinkovitost, ki je enaka učinkovitosti prepovedi zadevnega strelnega orožja.
- 122 Drugič, za prepoved strelnega orožja, razvrščenega v Prilogo I, del II, razred A, točke od 6 do 8, k Direktivi 91/477, kakor je bila spremenjena z izpodbijano direktivo, velja – kot navajata Parlament in Svet ob podpori Komisije – več izjem in odstopanj iz člena 6, od (2) do (6), Direktive 91/477, kakor je bila spremenjena z izpodbijano direktivo, ki zmanjšujejo vpliv te prepovedi na veliko število imetnikov ali potencialnih kupcev tega orožja in katerih namen je tako zagotoviti sorazmernost navedene prepovedi.
- 123 Tretjič, glede opredelitve strelnega orožja, razvrščenega v Prilogo I, del II, razred A, točki 7 in 8, k Direktivi 91/477, kakor je bila spremenjena z izpodbijano direktivo, je v navedenih točkah, kot trdita Parlament in Svet ob podpori Komisije, prepovedano strelno orožje jasno opredeljeno bodisi glede na to, koliko prostora ima nameščena naprava za polnjenje, bodisi glede na dolžino orožja. Natančneje, nič ne nasprotuje razlagi, ki jo predlagajo te institucije in v skladu s katero je treba šteti, da je bilo orožje, ki je bilo izdelano, da bi omogočalo hkrati streljanje z ramena in prostoročno streljanje, sprva zasnovano za streljanje z ramena, tako da spada v točko 8 navedenega razreda A.
- 124 Prav tako je v zvezi z uvodno izjavo 23 izpodbijane direktive ter členom 5(3) in členom 6(1) Direktive 91/477, kakor je bila spremenjena z izpodbijano direktivo, po eni strani očitno, da navedeni člen 5(3) – kot sta poudarila Parlament in Svet – v bistvu prepoveduje sočasno posedovanje polavtomatskega strelnega orožja, ki spada v Prilogo I, del II, razred B, k Direktivi 91/477, kakor je bila spremenjena z izpodbijano direktivo, in naprave za polnjenje, ki presega meje iz te priloge, del II, razred A, točka 7, zaradi preprečevanja poskusov izognitve razvrstitvi nekaterega strelnega orožja v različne razrede. Po drugi strani je v navedeni uvodni izjavi 23 in členu 6(1) navedeno le pojasnilo glede zadevne razvrstitve in določena zadevna prepoved.
- 125 Četrtič, ker so države članice strelno orožje, ki spada med drugim v Prilogo I, del II, razreda B in C, k Direktivi 91/477, že lahko prepovedale, preden je bilo to z izpodbijano direktivo razvrščeno v razred A, tri zadevne institucije pravilno trdijo, da določbe, ki se nanašajo na evropsko dovoljenje za strelno orožje in člen 12(2) Direktive 91/477, kakor je bila spremenjena z izpodbijano direktivo, ne spreminjajo stanja prava, temveč ga zgolj upoštevajo.

- 126 V teh okoliščinah je treba ugotoviti, da ne kaže, da bi navedene institucije prekoračile široko diskrecijsko pravico, ki jo imajo. V nasprotju s tem, kar trdi Češka republika ob podpori Madžarske in Republike Poljske, namreč ni mogoče šteti, da so grajani ukrepi očitno neustrezni glede na cilja zagotavljanja javne varnosti državljanov Unije in olajšanja delovanja notranjega trga.
- 127 Na četrtem mestu, glede sorazmernosti vključitve onesposobljenega strelnega orožja in reprodukcij starinskega strelnega orožja v Prilogo I, del II, razred A ali C, k Direktivi 91/477, kakor je bila spremenjena z izpodbijano direktivo, sta Parlament in v njegovo podporo Komisija, prvič, pojasnila, da so strokovnjaki na posvetovanjih, navedenih v točkah 90 in 91 te sodbe, potrdili, da nevarnosti ponovne usposobitve onesposobljenega strelnega orožja ni mogoče popolnoma izključiti. V točki 120 te sodbe pa je bilo že navedeno, da je zlasti iz študij, navedenih v točkah 88 in 89 navedene sodbe, razvidno, da je strelno orožje, ki je bilo uporabljeno pri množičnih streljanjih v Evropi, vključevalo strelno orožje, ki je bilo ponovno aktivirano iz onesposobljenega strelnega orožja ali sestavljeno iz delov različnega orožja in ki je bilo v zakoniti lasti.
- 128 Drugič, kot opozarjata Parlament in Svet ob podpori Komisije, ni sporno, da vključitev onesposobljenega strelnega orožja v Prilogo I, del II, razred C, k Direktivi 91/477, kakor je bila spremenjena z izpodbijano direktivo, v bistvu ustvarja le obveznost prijave tega orožja in da se – če je treba to orožje vključiti v razred A te priloge I, del II – uporabljajo izjeme in odstopanja iz člena 6, od (2) do (6), Direktive 91/477, kakor je bila spremenjena z izpodbijano direktivo. Poleg tega niti Češka republika niti Madžarska in Republika Poljska, ki jo podpirata, niso predložile nobenega konkretnega elementa, s katerim bi bilo mogoče ovreči trditve Parlamenta, da okoliščina, da opustitev prijave onesposobljenega strelnega orožja povzroča nezakonitost posedovanja tega orožja, kot taka ne povečuje tveganja za javno varnost.
- 129 Tretjič, glede reprodukcij starinskega orožja je treba prav tako ugotoviti, da niti Češka republika niti Madžarska in Republika Poljska, ki jo podpirata, niso predložile nobenega konkretnega elementa, s katerim bi bilo mogoče omajati ugotovitve iz uvodne izjave 27 izpodbijane direktive, na katere se sklicujeta Parlament in Svet ob podpori Komisije, in sicer, da take reprodukcije na eni strani nimajo enakega pomena ali enake zgodovinske upoštevnosti kot pravo starinsko orožje in da se lahko, na drugi strani, izdelajo z uporabo sodobnih tehnik, ki izboljšujejo njihovo trajnost in njihovo natančnost, s čimer namigujejo na to, da lahko tako orožje pomeni večjo nevarnost od pravega starinskega orožja.
- 130 Četrtič, v zvezi z alternativami, ki jih navaja Češka republika ob podpori Republike Poljske, zadostuje napotitev na ugotovitev iz točke 121 te sodbe.
- 131 V teh okoliščinah je treba tudi ugotoviti, da ni razvidno, da bi institucije prekoračile široko diskrecijsko pravico, ki jo imajo, in da v nasprotju s tem, kar trdi Češka republika ob podpori Madžarske in Republike Poljske, ni mogoče šteti, da grajani ukrepi očitno niso primerni glede na cilj zagotavljanja javne varnosti državljanov Unije.
- 132 Na petem mestu, Češka republika ob podpori Madžarske in Republike Poljske trdi, da zlasti prepoved polavtomatskega strelnega orožja iz Priloge I, del II, razred A, točke od 6 do 8, k Direktivi 91/477, kakor je bila spremenjena z izpodbijano direktivo, pomeni nesorazmeren poseg v lastninsko pravico njihovih imetnikov.
- 133 V zvezi s tem je treba opozoriti, da čeprav člen 17(1) Listine odvzema lastnine ne prepoveduje absolutno, je v tej določbi navedeno, da je tak odvzem mogoč zgolj v javno korist v primerih in pod pogoji, ki jih določa zakon, ter le proti pravični in pravočasni odškodnini za izgubo te lastnine. Uživanje lastnine se lahko uredi z zakonom, če je to potrebno zaradi splošnega interesa.
- 134 V zvezi s temi zahtevami je treba upoštevati tudi pojasnila iz člena 52(1) Listine, v skladu s katerim so omejevanja uresničevanja pravic, priznanih z Listino, mogoča, če so ta omejevanja določena z zakonom, če upoštevajo bistveno vsebino navedenih pravic in svoboščin ter če so, ob upoštevanju načela

sorazmernosti, potrebna in dejansko ustrezajo ciljem splošnega interesa, ki jih priznava Unija, ali potrebi po varstvu pravic in svoboščin drugih (sodbi z dne 21. decembra 2016, Tele2 Sverige ter Watson in drugi, C-203/15 in C-698/15, EU:C:2016:970, točka 94 in navedena sodna praksa, ter z dne 21. maja 2019, Komisija/Madžarska (Pravice užitka na kmetijskih zemljiščih), C-235/17, EU:C:2019:432, točka 88).

- 135 V obravnavanem primeru, najprej, ni sporno, da člen 1, točka 7(b), izpodbijane direktive členu 7 Direktive 91/477 dodaja odstavek 4a, ki državam članicam v bistvu omogoča, da ohranijo dovoljenja, ki so bila za tako orožje že izdana, če je bilo to zakonito nabavljeno in registrirano pred 13. junijem 2017. Zato po eni strani izpodbijana direktiva ne nalaga razlastitve imetnikov takega orožja, ki je bilo nabavljeno pred začetkom njene veljavnosti, po drugi strani pa je treba šteti, da je vsak odvzem lastnine takega orožja, do katerega pride zaradi prenosa izpodbijane direktive v pravo držav članic, izveden zaradi odločitve držav članic.
- 136 Dalje, čeprav morajo države članice na podlagi te direktive načeloma prepovedati nabavo in posedovanje takega orožja po začetku veljavnosti navedene direktive, je ta prepoved na eni strani načeloma omejena na preprečitev pridobitve lastninske pravice na stvari, po drugi strani pa jo spremljajo vse izjeme in odstopanja iz člena 6, od (2) do (6), Direktive 91/477, kakor je bila spremenjena z izpodbijano direktivo, ki se nanašajo zlasti na zaščito kritičnih infrastruktur, konvojev visoke vrednosti in občutljivih področij ter na poseben položaj zbirateljev, trgovcev, posrednikov, muzejev oziroma športnih strelcev.
- 137 Nazadnje, ker je namen trditev Češke republike ter trditev, ki sta jih Madžarska in Republika Poljska predložili v njeno podporo, ob upoštevanju lastninske pravice izpodbijati prepoved pridobitve lastninske pravice na nekaterem orožju in druge ukrepe izpodbijane direktive poleg te prepovedi, zadostuje poudariti, da ti drugi ukrepi pomenijo ureditev uživanja lastnine v splošnem interesu v smislu člena 17(1), tretji stavek, Listine in da ob upoštevanju elementov, navedenih v točkah od 120 do 131 te sodbe, ni dokazano, da bi bilo s temi ukrepi v zvezi s tem prekoračeno to, kar je nujno.
- 138 Iz tega izhaja, da na podlagi elementov iz spisa, predloženega Sodišču, ni dokazano, da bi omejitve uresničevanja lastninske pravice, ki je priznana z Listino, zlasti glede polavtomatskega strelnega orožja iz Priloge I, del II, razred A, točke od 6 do 8, k Direktivi 91/477, kakor je bila spremenjena z izpodbijano direktivo, pomenile nesorazmeren poseg v to pravico.
- 139 Ob upoštevanju vseh navedenih preudarkov je treba drugi del drugega tožbenega razloga in zato tudi drugi tožbeni razlog v celoti zavrniti kot neutemeljen.

Tretji tožbeni razlog: kršitev načel pravne varnosti in varstva legitimnih pričakovanj

Trditve strank

- 140 Češka republika v okviru tretjega tožbenega razloga najprej meni, da okoliščine, ki so bile navedene v točkah 102 in 103 te sodbe, ne izpolnjujejo zahtev glede jasnosti in natančnosti, ki morata biti izpolnjeni v skladu z načelom pravne varnosti.
- 141 Dalje, okoliščine, navedene v točki 104 te sodbe, naj bi kazale na kršitev načel pravne varnosti in varstva legitimnih pričakovanj. Če bi morala namreč država članica uporabiti odstopanje za primer, v katerem bi nekatero odslej prepovedano strelno orožje posedovale osebe, ki so to dovoljenje imele na dan, ko je začela veljati izpodbijana direktiva, bi morala ta država članica zahtevana dovoljenja še naprej izdajati na podlagi nacionalne ureditve, ki je veljala med datumom začetka veljavnosti te direktive in datumom sprejetja ukrepov za prenos, vendar bi morala nato tem osebam odvzeti navedena dovoljenja in strelno orožje, saj te osebe ne bi mogle biti upravičene do tega odstopanja *ratione temporis*.

- 142 To pa naj bi pomenilo, da mora zadevna država članica v nasprotju z navedenima načeloma novo prepoved retroaktivno uporabiti za položaje, ki so nastali pred začetkom njene veljavnosti oziroma izpodbijani direktivi priznati neposredni učinek v škodo zadevnih posameznikov. Zato naj bi možnost uporabe navedenega odstopanja prenehala obstajati ob začetku veljavnosti izpodbijane direktive, medtem ko naj ga države članice na podlagi prava Unije ne bi mogle omejiti na ta datum.
- 143 Nazadnje, Češka republika meni, da morajo zgoraj navedene ugotovitve pripeljati do razglasitve ničnosti člena 1, točke 6, 7 in 19, izpodbijane direktive in zato tudi te direktive v celoti.
- 144 Madžarska trdi, da okoliščine, navedene v točkah 102 in 111 te sodbe, kršijo načelo pravne varnosti, ker niso dovolj jasne, da bi bile pravice in obveznosti zadevnih oseb lahko nedvoumno določene. Tako naj ne bi bilo mogoče jasno ugotoviti, ali je treba dovoljenje za nabavo in posedovanje strelnega orožja, razvrščenega v Prilogo I, del II, razred B, k Direktivi 91/477, kakor je bila spremenjena z izpodbijano direktivo, odvzeti ne glede na to, ali je bilo ugotovljeno, da zadevna oseba poseduje napravo za polnjenje, ki presega določene meje, kadar ta oseba poseduje polavtomatsko strelno orožje s centralno udarno iglo.
- 145 Ta država članica meni, da tudi člen 10(2) Direktive 91/477, kakor je bila spremenjena z izpodbijano direktivo, v skladu s katerim lahko trgovci in posredniki zavrnejo izvršitev vsakršne transakcije, katere predmet je nabava celih nabojev s strelivom ali sestavnih delov streliva in ki jo lahko zaradi njene narave razumno štejejo za sumljivo, ni združljiv z načelom pravne varnosti. Ta določba naj bi s tem, da trgovcem omogoča, da podvomijo o odločitvi organa izdajatelja, lahko povzročila diskriminacijo in zlorabo.
- 146 Parlament in Svet ob podpori Komisije izpodbijata trditve Češke republike in trditve, ki jih je v njeno podporo predložila Madžarska.

Presoja Sodišča

- 147 Na prvem mestu je treba ob upoštevanju sodne prakse, na katero je bilo opozorjeno v točki 116 te sodbe, trditve Madžarske, povzete v točki 145 te sodbe, zavreči kot nedopustne, ker ta država članica izpodbija zakonitost druge določbe izpodbijane direktive, in ne tistih, ki jih izpodbija Češka republika, ter s tem spreminja predmet spora, kot je omejen s predlogi in tožbenimi razlogi te države članice.
- 148 Na drugem mestu je treba v zvezi s skladnostjo opredelitev iz Priloge I, del II, razred A, točki 7 in 8, k Direktivi 91/477, kakor je bila spremenjena z izpodbijano direktivo, z načelom pravne varnosti opozoriti, da v skladu z ustaljeno sodno prakso načelo pravne varnosti zahteva, da so pravna pravila jasna in natančna ter da imajo predvidljive učinke, da se lahko zadevne osebe orientirajo v položajih in pravnih razmerjih, ki izhajajo iz pravnega reda Unije (sodba z dne 5. maja 2015, Španija/Svet, C-147/13, EU:C:2015:299, točka 79 in navedena sodna praksa).
- 149 Glede skladnosti opredelitev iz Priloge I, del II, razred A, točki 7 in 8, k Direktivi 91/477, kakor je bila spremenjena z izpodbijano direktivo, s tem načelom je treba ugotoviti, kot je bilo že navedeno v točkah 123 in 124 te sodbe, da je v teh točkah 7 in 8 prepovedano strelno orožje jasno, natančno in predvidljivo opredeljeno bodisi glede na nameščeno napravo za polnjenje bodisi glede na dolžino orožja. Natančneje, kot pravilno trdita Parlament in Svet, če je strelno orožje izdelano, da bi omogočalo hkrati streljanje z ramena in prostoročno streljanje, je mogoče šteti, da je bilo sprva zasnovano za streljanje z ramena, tako da spada v točko 8 navedenega razreda A.
- 150 Poleg tega v nasprotju s tem, kar trdi Češka republika ob podpori Madžarske, povezana razlaga Priloge I, del II, razred A, točka 7, k Direktivi 91/477, kakor je bila spremenjena z izpodbijano direktivo, z uvodno izjavo 23 te direktive ter členom 5(3) in členom 6(1) Direktive 91/477, kakor je bila spremenjena z izpodbijano direktivo, ne ustvarja nikakršne zmede.

- 151 Kot namreč pravilno trdita Parlament in Svet ob podpori Komisije, navedeni člen 5(3) v bistvu prepoveduje sočasno posedovanje polavtomatskega strelnega orožja, ki spada v Prilogo I, del II, razred B, k Direktivi 91/477, kakor je bila spremenjena z izpodbijano direktivo, in naprave za polnjenje, ki presega meje iz navedene točke, zaradi zmanjševanja števila poskusov izognitve novim prepovedim, ki izhajajo iz vključitve točke 7 v Prilogo I, del II, razred A, k Direktivi 91/477. Poleg tega je v uvodni izjavi 23 in navedenem členu 6(1) zgolj navedeno pojasnilo glede zadevne razvrstitve in določena zadevna prepoved.
- 152 Iz tega izhaja, da Češka republika in Madžarska, ki jo podpira, nista dokazali, da te določbe pomenijo kršitev načela pravne varnosti.
- 153 Na tretjem mestu je treba v zvezi s skladnostjo odstopanja, določenega v členu 7(4a) Direktive 91/477, kakor je bila spremenjena z izpodbijano direktivo, z načelom varstva legitimnih pričakovanj opozoriti, da ima pravico do sklicevanja na varstvo legitimnih pričakovanj, ki izhaja iz načela pravne varnosti, na katero je bilo opozorjeno v točki 148 te sodbe, vsak posameznik, ki je v položaju, iz katerega izhaja, da mu je uprava Unije vzbudila utemeljena pričakovanja. Zagotovila, ki lahko – ne glede na obliko, v kateri so bila sporočena – vzbudijo taka pričakovanja, so natančne, brezpogojne in usklajene informacije pooblaščenih in zanesljivih virov. Nasprotno pa se nihče ne more sklicevati na kršitev tega načela, kadar ni natančnih zagotovil, ki bi mu jih dala uprava. Poleg tega, kadar lahko razumen in preudaren gospodarski subjekt predvidi sprejetje ukrepa Unije, ki lahko vpliva na njegove interese, se v primeru njegovega sprejetja na to načelo ne more sklicevati (sodba z dne 30. aprila 2019, Italija/Svet (Ribolovna kvota za sredozemsko mečarico), C-611/17, EU:C:2019:332, točka 112 in navedena sodna praksa).
- 154 V obravnavanem primeru je treba najprej poudariti, da je namen grajane določbe preprečiti, da bi se med začetkom veljavnosti izpodbijane direktive, 13. junija 2017, in iztekom roka za njen prenos v pravni red držav članic, 14. septembra 2018, povečala nabava strelnega orožja, ki je od zadnjenedenega datuma prepovedano.
- 155 Dalje, ker je bila izpodbijana direktiva objavljena v *Uradnem listu Evropske unije* 20 dni pred njenim začetkom veljavnosti, bi vsakdo, ki bi želel nabaviti tako orožje po začetku veljavnosti te direktive, lahko vedel, da mora njegova država članica v skladu s to direktivo najpozneje do izteka roka za njen prenos odvzeti vsako dovoljenje, ki je bilo izdano za tako orožje.
- 156 Nazadnje, državam članicam nikakor ni bilo onemogočeno, da svojo zakonodajo spremenijo, da bi veljavnost dovoljenj, izdanih po 13. juniju 2017, omejile na 14. september 2018.
- 157 V teh okoliščinah ob upoštevanju sodne prakse, na katero je bilo opozorjeno v točki 153 te sodbe, ni dokazano, da je zakonodajalec Unije pri posameznikih, ki so po 13. juniju 2017 želeli nabaviti orožje, ki spada v Prilogo I, del II, razred A, točki 7 in 8, k Direktivi 91/477, kakor je bila spremenjena z izpodbijano direktivo, lahko ustvaril legitimno pričakovanje niti da je državam članicam naložil kakršno koli retroaktivno uporabo izpodbijane direktive.
- 158 Tretji tožbeni razlog je treba zato zavrni kot neutemeljen.

Četrty tožbeni razlog: kršitev načela prepovedi diskriminacije

Trditve strank

- 159 Češka republika v okviru četrtega tožbenega razloga trdi, da je odstopanje iz člena 6(6), drugi pododstavek, Direktive 91/477, kakor je bila spremenjena z izpodbijano direktivo, prikrojeno Švicarski konfederaciji, za katero izpodbijana direktiva v skladu z njeno uvodno izjavo 36 pomeni razvoj določb

schengenskega pravnega reda v smislu Sporazuma med Evropsko unijo, Evropsko skupnostjo in Švicarsko konfederacijo o pridružitvi Švicarske konfederacije k izvajanju, uporabi in razvoju schengenskega pravnega reda. Ker pa pogoji za uporabo te določbe niso obrazloženi z vidika ciljev izpodbijane direktive, naj bi šlo za diskriminatorno določbo, ki jo je treba razglasiti za nično.

- 160 Pogoja v zvezi z obstojem vojaškega sistema, ki temelji na splošni vojaški obveznosti in ki je v zadnjih petdesetih letih vseboval sistem prenosa vojaškega strelnega orožja na osebe, ki zapustijo vojsko, naj namreč tako kot pogoja, da gre lahko le za strelno orožje iz Priloge I, del II, razred A, točka 6, k Direktivi 91/477, kakor je bila spremenjena z izpodbijano direktivo, ne bi bilo mogoče upravičiti z nobenim od ciljev izpodbijane direktive in s tema pogojema naj bi bilo zagotovljeno, da se to odstopanje uporablja samo za Švicarsko konfederacijo, pri čemer je bil ta cilj izrecno priznan med zakonodajnim postopkom.
- 161 Ker pa zaradi tako postavljenega zgodovinskega pogoja nobena država članica ne more biti upravičena do navedenega odstopanja, naj bi bilo z njim uvedeno različno obravnavanje med Švicarsko konfederacijo na eni strani ter državami članicami Unije in državami članicami Evropskega združenja za prosto trgovino (EFTA), ki niso Švicarska konfederacija, na drugi, česar pa ni mogoče objektivno upravičiti. Samo trajanje obstoja sistema v zvezi z ohranjanjem strelnega orožja po prenehanju vojaških obveznosti naj namreč nikakor ne bi zagotavljalo višje ravni varnostnih zagotovil. Tudi če bi priznali, da je trajanje takega sistema v neki meri upoštevno, naj bi bila določitev roka zadnjih petdesetih let vseeno samovoljna in nesorazmerna.
- 162 Madžarska navaja, da če bi bilo treba člen 6(6), drugi pododstavek, Direktive 91/477, kakor je bila spremenjena z izpodbijano direktivo, razumeti tako, da je njegov namen zgolj pojasniti posledice prvega pododstavka tega člena 6(6) za države, ki v skladu z dolgo tradicijo nekdanjim vojaškim vpoklicancem dovoljujejo, da po izpolnitvi svojih vojaških obveznosti obdržijo svoje orožje, bi ta določba nalagala neupravičeno dodatno zahtevo za osebe, ki spadajo na njeno področje uporabe, ob upoštevanju, da bi bilo treba redno preverjati, ali te osebe, v nasprotju s športnimi strelci, ki ne prihajajo iz služenja vojaškega roka in ki imajo dovoljenje na podlagi navedenega prvega pododstavka, pomenijo grožnjo za javno varnost.
- 163 Parlament in Svet ob podpori Komisije izpodbijata trditve Češke republike in trditve, ki jih je v njeno podporo predložila Madžarska.

Presoja Sodišča

- 164 Opozoriti je treba, da načelo enakosti v skladu z ustaljeno sodno prakso zahteva, da se primerljivi položaji ne obravnavajo različno in da se različni položaji ne obravnavajo enako, razen če je taka obravnava objektivno utemeljena (sodba z dne 29. marca 2012, Komisija/Poljska, C-504/09 P, EU:C:2012:178, točka 62 in navedena sodna praksa).
- 165 Zato, čeprav ni sporno – kot trdi Češka republika ob podpori Madžarske – da pogoje za upravičenost do odstopanja iz člena 6(6), drugi pododstavek, Direktive 91/477, kakor je bila spremenjena z izpodbijano direktivo, izpolnjuje le Švicarska konfederacija, bi morale biti – da bi bilo s četrtim tožbenim razlogom mogoče uspeti – Švicarska konfederacija na eni strani ter države članice Unije in države članice Efte, ki niso Švicarska konfederacija, na drugi glede predmeta tega odstopanja v primerljivem položaju.
- 166 Kot je poudarila generalna pravobranilka v točkah 139 in 140 sklepnih predlogov, pa so v okviru pogoja v zvezi z obstojem vojaškega sistema, ki temelji na splošni vojaški obveznosti in ki je v zadnjih petdesetih letih vseboval sistem prenosa vojaškega strelnega orožja na osebe, ki zapustijo vojsko, hkrati upoštevani kultura in tradicija Švicarske konfederacije ter dejstvo, da ima navedena država zaradi te

tradicije izkušnje in dokazano sposobnost spremljanja in nadzorovanja zadevnih oseb in orožja, zaradi česar je mogoče domnevati, da bodo cilji javne varnosti, ki jim sledi izpodbijana direktiva, kljub navedenemu odstopanju doseženi.

- 167 Ker ni mogoče domnevati, da to velja tudi za države, ki nimajo niti tradicije sistema prenosa vojaškega strelnega orožja ter s tem niti izkušenj in dokazane sposobnosti spremljanja in nadzorovanja zadevnih oseb in orožja, je treba ugotoviti, da so v položaju, ki je primerljiv s položajem Švicarske konfederacije, samo države, ki imajo prav tako že dolgo tak sistem. Spis, predložen Sodišču, pa ne vsebuje navedb v zvezi s tem in zato niti elementov, na podlagi katerih bi bilo mogoče dokazati diskriminacijo v škodo držav članic Unije in Efte.
- 168 V zvezi z grajo Češke republike, da je okoliščina – na podlagi katere je zakonodajalec Unije določil pogoj glede obstoja sistema prenosa vojaškega strelnega orožja v zadnjih petdesetih letih in pogoj, da gre lahko le za orožje iz Priloge I, del II, razred A, točka 6, k Direktivi 91/477, kakor je bila spremenjena z izpodbijano direktivo – samovoljna, zadostuje navesti, da ta država članica ni navedla nobene druge države, ki bi imela sistem prenosa vojaškega strelnega orožja ali drugega orožja, ki ne spada v ta razred, manj kot petdeset let, tako da je treba to grajo vsekakor zavriniti kot brezpredmetno.
- 169 Nazadnje, v delu, v katerem Madžarska trdi, da člen 6(6), drugi pododstavek, Direktive 91/477, kakor je bila spremenjena z izpodbijano direktivo, glede na prvi pododstavek tega člena 6(6) nalaga „dodatno“ zahtevo v zvezi z rednim preverjanjem, ali zadevne osebe pomenijo grožnjo za javno varnost, zadostuje navesti, da navedeni drugi pododstavek določa odstopanje, ki je ločeno od tistega iz prvega pododstavka, in da za to ločeno odstopanje veljajo posebni pogoji. Ker se ta pododstavka nanašata na različne položaje, okoliščina, da določata različne pogoje, ne pomeni diskriminacije.
- 170 Ob upoštevanju navedenih preudarkov je treba četrti tožbeni razlog zavriniti kot neutemeljen.
- 171 Zato je treba tožbo v celoti zavriniti.

Stroški

- 172 V skladu s členom 138(1) Poslovnika Sodišča se plačilo stroškov na predlog naloži neuspeli stranki. Ker sta Parlament in Svet predlagala, naj se Češki republiki naloži plačilo stroškov, in ker ta s predlogi ni uspela, se ji naloži plačilo stroškov, vključno s stroški postopka za izdajo začasne odredbe.
- 173 V skladu s členom 140(1) tega poslovnika Francoska republika, Madžarska, Republika Poljska in Komisija kot intervenientke v postopku nosijo svoje stroške.

Iz teh razlogov je Sodišče (veliki senat) razsodilo:

- 1. Tožba se zavrne.**
- 2. Češka republika nosi svoje stroške ter stroške Evropskega parlamenta in Sveta Evropske unije.**
- 3. Francoska republika, Madžarska, Republika Poljska in Evropska komisija nosijo svoje stroške.**

Podpisi