Zbornik sudske prakse

PRESUDA SUDA (veliko vijeće)

3. prosinca 2019.*

„Tužba za poništenje – Usklađivanje zakonodavstava – Direktiva (EU) 2017/853 – Nadzor nabave i posjedovanja oružja – Valjanost – Pravna osnova – Članak 114. UFEU-a – Izmjena postojeće direktive – Načelo proporcionalnosti – Nepostojanje procjene učinka – Povreda prava vlasništva – Proporcionalnost donesenih mjera – Mjere kojima se stvaraju prepreke na unutarnjem tržištu – Načelo pravne sigurnosti – Načelo zaštite legitimnih očekivanja – Mjere kojima se države članice obvezuju na donošenje zakonodavstva koje ima retroaktivan učinak – Načelo nediskriminacije – Odstupanje za Švicarsku Konfederaciju – Diskriminacija država članica Europske unije odnosno država članica Europskog udruženja za slobodnu trgovinu (EFTA) osim Švicarske Konfederacije”

U predmetu C-482/17,

povodom tužbe za poništenje na temelju članka 263. UFEU-a, podnesene 9. kolovoza 2017.,

Češka Republika, koju zastupaju M. Smolek, O. Serdula i J. Vláčil, u svojstvu agenata,

tužitelj,

koju podupiru:

Mađarska, koju zastupaju M. Z. Fehér, G. Koós i G. Tornyai, u svojstvu agenata,

Republika Poljska, koju zastupaju B. Majczyna, M. Wiącek i D. Lutostańska, u svojstvu agenata,

intervenijenti,

protiv

Europskog parlamenta, koji zastupaju O. Hrstková Šolcová i R. van de Westelaken, u svojstvu agenata,

Vijeća Europske unije, koje su zastupali A. Westerhof Löfflerová, E. Moro i M. Chavrier, a zatim A. Westerhof Löfflerová i M. Chavrier, u svojstvu agenata,

tuženici,

koje podupiru:

Francuska Republika, koju zastupaju A. Daly, E. de Moustier, R. Coesme i D. Colas, u svojstvu agenata,

* Jezik postupka: češki

Europska komisija, koju zastupaju M. Šimerdová, Y. G. Marinova i E. Kružíková, u svojstvu agenata,

intervenijenti,

SUD (veliko vijeće),

u sastavu: K. Lenaerts, predsjednik, R. Silva de Lapuerta, potpredsjednica, A. Arabadjiev (izvjestitelj), A. Prechal, M. Vilaras, M. Safjan i I. Jarukaitis, predsjednici vijeća, T. von Danwitz, C. Toader, D. Šváby i F. Biltgen, suci,

nezavisna odvjetnica: E. Sharpston,

tajnik: C. Strömholm, administratorica,

uzimajući u obzir pisani postupak i nakon rasprave održane 5. ožujka 2019.,

saslušavši mišljenje nezavisne odvjetnice na raspravi održanoj 11. travnja 2019.,

donosi sljedeću

Presudu

1 Češka Republika svojom tužbom zahtijeva, prije svega, poništenje Direktive (EU) 2017/853 Europskog parlamenta i Vijeća od 17. svibnja 2017. o izmjeni Direktive Vijeća 91/477/EEZ o nadzoru nabave i posjedovanja oružja (SL 2017., L 137, str. 22., u daljnjem tekstu: pobijana direktiva), a podredno djelomično poništenje članka 1. točaka 6., 7. i 19. te direktive.

Pravni okvir

Direktiva 91/477/EEZ

2 Na temelju prve do pete uvodne izjave Direktive Vijeća 91/477/EEZ od 18. lipnja 1991. o nadzoru nabave i posjedovanja oružja (SL 1991., L 256, str. 51.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 13., svezak 62., str. 28.):

„budući da članak 8.a Ugovora predviđa uspostavljanje unutarnjeg tržišta do 31. prosinca 1992.; budući da unutarnje tržište obuhvaća područje bez unutarnjih granica u kojem je osigurano slobodno kretanje robe, osoba, usluga i kapitala u skladu s odredbama Ugovora;

budući da je Europsko vijeće na svojem sastanku u Fontainebleauu 25. i 26. lipnja 1984. izričito postavilo za cilj ukidanje svih policijskih i carinskih formalnosti na unutarnjim granicama Zajednice;

budući da zbog potpunog ukidanja nadzora i formalnosti na unutarnjim granicama Zajednice treba ispuniti određene temeljne uvjete; budući da je Komisija u svojoj Bijeloj knjizi ‚Završno oblikovanje unutarnjeg tržišta' navela kako ukidanje nadzora sigurnosti predmeta koji se prevoze i osoba, između ostalog, ima za posljedicu i usklađivanje zakonskih propisa o oružju;

budući da ukidanje nadzora posjedovanja oružja na unutarnjim granicama Zajednice zahtijeva donošenje djelotvornih propisa kojima bi se u državama članicama omogućilo provođenje nadzora posjedovanja vatrenog oružja i njegovog prijenosa u drugu državu članicu; budući da stoga treba ukinuti sustavne kontrole na unutarnjim granicama Zajednice;

budući da će uzajamno povjerenje u području zaštite sigurnosti osoba, koje će se među državama članicama ostvariti ovim propisima, biti utoliko veće ako se temelji na djelomično usklađenom zakonodavstvu; budući da bi stoga bilo korisno odrediti kategorije vatrenog oružja čija je nabava i posjedovanje zabranjeno privatnim osobama ili je za isto potrebno ishoditi dozvolu ili ga je potrebno prijaviti".

3 U dijelu II. Priloga I. Direktivi 91/477 predviđene su kategorije vatrenog oružja A, B, C i D. Člankom 6. te direktive načelno se zabranjuje nabava i posjedovanje oružja iz kategorije A, njezinim člankom 7. nameće se obveza ishođenja dozvole za oružja iz kategorije B, a člankom 8. uspostavlja se obveza prijavljivanja oružja iz kategorije C. U članku 5. navedene direktive definirani su uvjeti koje osobe koje žele nabaviti ili posjedovati vatreno oružje moraju ispunjavati, a u poglavlju 3. Direktive 91/477, odnosno u njezinim člancima 11. do 14., utvrđene su formalnosti u vezi s kretanjem oružja među državama članicama.

Direktiva 2008/51/EZ

4 Direktivom 2008/51/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 21. svibnja 2008. o izmjeni Direktive 91/477 (SL 2008., L 179, str. 5.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 13., svezak 24., str. 126.) potonja je izmijenjena, osobito kako bi se u pravo Unije integrirao Protokol Ujedinjenih naroda protiv nezakonite proizvodnje i trgovanja vatrenim oružjem, njegovim dijelovima i komponentama te streljivom, kojim se dopunjuje Konvencija Ujedinjenih naroda protiv transnacionalnog organiziranog kriminaliteta, koji je Komisija potpisala u ime Europske zajednice 16. siječnja 2002., u skladu s Odlukom Vijeća 2001/748/EZ od 16. listopada 2001. (SL 2001., L 280, str. 5.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 18., svezak 2., str. 29.).

5 Među učinjene izmjene ubraja se uspostavljanje podrobnih zahtjeva u pogledu označivanja i registracije vatrenog oružja u članku 4. Direktive 91/477, kako je izmijenjena Direktivom 2008/51, i usklađivanje pravila koja se primjenjuju na onesposobljavanje vatrenog oružja u drugom stavku dijela III. Priloga I. toj direktivi, kako je izmijenjena. Direktivom 2008/51 također je u članak 17. Direktive 91/477 uvrštena Komisijina obveza da Europskom parlamentu i Vijeću Europske unije najkasnije do 28. srpnja 2015. podnese izvješće o stanju nastalom primjenom te direktive, prema potrebi popraćeno prijedlozima.

6 Na tom je temelju donesena Komunikacija Komisije Vijeću i Europskom parlamentu od 21. listopada 2013., naslovljena „Oružje i unutarnja sigurnost u EU-u: zaštita građana i suzbijanje nezakonite trgovine" (COM(2013) 716 *final*), u kojoj se opisuju određeni problemi u vezi s vatrenim oružjem u Uniji i najavljuje provođenje niza ocjena i savjetovanja s dotičnim sudionicima, nakon čega će, prema potrebi, uslijediti podnošenje zakonodavnog prijedloga.

7 Objavom Izvješća Komisije Vijeću i Europskom parlamentu od 18. studenoga 2015., naslovljenog „Evaluacija u okviru REFIT-a Direktive 91/477, kako je izmijenjena Direktivom 2008/51" (COM(2015) 751 *final*, u daljnjem tekstu: Evaluacija REFIT), Komisija je dovršila ispitivanje provedbe Direktive 91/477 te ga je popratila Prijedlogom direktive Europskog parlamenta i Vijeća od 18. studenoga 2015. o izmjeni Direktive 91/477 (COM(2015) 750 *final*), koji je sadržavao obrazloženje i koji je postao pobijana direktiva.

Pobijana direktiva

8 U skladu s uvodnim izjavama 1., 2., 6., 9., 15., 20., 21., 23., 27., 33. i 36. pobijane direktive:

„(1) Direktivom [91/477] uspostavljena je prateća mjera za unutarnje tržište. Njome je uspostavljena ravnoteža između obveze osiguranja određene slobode kretanja za pojedino vatreno oružje i njegove bitne dijelove unutar Europske unije, s jedne strane, i potrebe za nadzorom te slobode uporabom sigurnosnih jamstava primjerenih tim proizvodima, s druge strane.

(2) Određene aspekte Direktive [91/477] potrebno je dodatno unaprijediti na razmjeran način kako bi se započelo s rješavanjem problema zlouporabe vatrenog oružja u kriminalne svrhe, a valja uzeti u obzir i nedavna teroristička djela. U tom kontekstu Komisija je u svojoj Komunikaciji od 28. travnja 2015. o Europskom programu sigurnosti pozvala na reviziju te direktive i zajednički pristup onesposobljavanju vatrenog oružja kako bi se spriječilo kriminalce da ga ponovno osposobe i koriste.

[…]

(6) Kako bi se povećala sljedivost sveg vatrenog oružja i bitnih dijelova te olakšalo njihovo slobodno kretanje, sve vatreno oružje ili njegovi bitni dijelovi trebali bi biti označeni jasnom, trajnom i jedinstvenom oznakom i registrirani u sustavima baze podataka država članica.

[…]

(9) S obzirom na opasnu prirodu i vijek trajanja vatrenog oružja i bitnih dijelova te kako bi se osiguralo da su nadležna tijela u mogućnosti pratiti vatreno oružje i bitne dijelove u svrhu administrativnih i kaznenih postupaka te uzimajući u obzir nacionalne postupovne zakone, potrebno je evidenciju u sustavima baze podataka čuvati 30 godina nakon uništenja dotičnog vatrenog oružja ili bitnih dijelova. Pristup toj evidenciji i svim povezanim osobnim podacima trebao bi biti ograničen na nadležna tijela i trebao bi biti dopušten samo u razdoblju do 10 godina nakon uništenja dotičnog vatrenog oružja ili bitnih dijelova u svrhe davanja ili povlačenja odobrenja ili za carinske postupke, uključujući moguće nametanje administrativnih sankcija, te do 30 godina nakon uništenja dotičnog vatrenog oružja ili bitnih dijelova ako je taj pristup potreban za provedbu kaznenog prava.

[…]

(15) Za najopasnije vatreno oružje trebalo bi Direktivom [91/477] uvesti stroža pravila kako bi se osiguralo da, uz neke ograničene i propisno obrazložene iznimke, nabava, posjedovanje ili trgovanje takvim vatrenim oružjem nije dopušteno. U slučaju nepoštovanja tih pravila države članice trebale bi poduzeti sve odgovarajuće mjere, što bi između ostaloga moglo uključivati oduzimanje tog vatrenog oružja.

[…]

(20) Postoji velika opasnost od prepravljanja akustičnog oružja i drugih vrsta oružja sa streljivom bez projektila u pravo vatreno oružje. Stoga je ključno riješiti problem uporabe takvog prepravljenog vatrenog oružja pri počinjavanju kaznenih dijela, posebno njegovim uključivanjem u područje primjene Direktive [91/477]. Nadalje, kako bi se izbjegla opasnost od proizvodnje oružja za uzbunjivanje i signalizaciju na način koji mu omogućuje prepravljanje za ispaljivanje sačme, zrna ili projektila djelovanjem zapaljivog potisnog sredstva, Komisija bi trebala donijeti tehničke specifikacije kako bi se osiguralo da se ono ne može prepraviti na taj način.

(21) Uzimajući u obzir veliku opasnost od ponovnog osposobljavanja neodgovarajuće onesposobljenog oružja i s ciljem jačanja sigurnosti u cijeloj Uniji, takvo vatreno oružje trebalo bi biti obuhvaćeno Direktivom [91/477]. […]

[…]

(23) Neke vrste poluautomatskog vatrenog oružja mogu se jednostavno prepraviti u automatsko vatreno oružje, što predstavlja prijetnju za sigurnost. Međutim, čak i ako se ne izvrši to prepravljanje, određeno poluautomatsko vatreno oružje moglo bi biti vrlo opasno ako ima velik kapacitet u pogledu broja naboja. Stoga bi za civilnu uporabu trebalo zabraniti poluautomatsko vatreno oružje s fiksnim spremnikom koji omogućuje ispaljivanje velikog broja naboja, kao i poluautomatsko vatreno oružje u kombinaciji s odvojivim spremnikom koji ima veliki kapacitet. Sama mogućnost da se na vatreno oružje umetne spremnik kapaciteta većeg od 10 naboja, za dugocjevno vatreno oružje, i kapaciteta većeg od 20 naboja, za kratkocjevno vatreno oružje, ne određuje razvrstavanje vatrenog oružja u određenu kategoriju.

[…]

(27) Ako države članice imaju nacionalne zakone kojima je regulirano starinsko oružje, takvo oružje ne podliježe Direktivi [91/477]. Međutim, reprodukcije starinskog oružja nemaju istu povijesnu važnost ili značaj i mogu se sastaviti uporabom modernih tehnika kojima se može poboljšati njihova trajnost i preciznost. Stoga bi te reprodukcije trebalo uključiti u okvir Direktive [91/477]. Direktiva [91/477] ne primjenjuje se na druge predmete, kao što su naprave za *airsoft*, koje ne odgovaraju definiciji pojma vatrenog oružja i stoga nisu uređene tom direktivom.

[…]

(33) S obzirom na to da ciljeve ove Direktive ne mogu dostatno ostvariti države članice, nego se zbog opsega i učinaka djelovanja oni na bolji način mogu ostvariti na razini Unije, Unija može donijeti mjere u skladu s načelom supsidijarnosti utvrđenim u članku 5. [UEU-a]. U skladu s načelom proporcionalnosti utvrđenim u tom članku, ova Direktiva ne prelazi ono što je potrebno za ostvarivanje tih ciljeva.

[…]

(36) U pogledu Švicarske ova Direktiva i Direktiva [91/477] predstavljaju razvoj odredaba schengenske pravne stečevine u smislu Sporazuma između Europske unije, Europske zajednice i Švicarske Konfederacije o pridruživanju Švicarske Konfederacije provedbi, primjeni i razvoju schengenske pravne stečevine [(SL 2008., L 53, str. 52.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 11., svezak 37., str. 257.)], koje pripadaju područjima iz članka 1. Odluke 1999/437/EZ [Vijeća od 17. svibnja 1999. o određenim aranžmanima za primjenu Sporazuma sklopljenog između Vijeća Europske unije i Republike Islanda i Kraljevine Norveške o pridruživanju tih dviju država provedbi, primjeni i razvoju schengenske pravne stečevine (SL 1999., L 176., str. 31.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 19., svezak 6., str. 3.)] u vezi s člankom 3. Odluke Vijeća 2008/146/EZ [od 28. siječnja 2008. o sklapanju, u ime Europske zajednice, Sporazuma između Europske unije, Europske zajednice i Švicarske Konfederacije o pridruživanju Švicarske Konfederacije provedbi, primjeni i razvoju schengenske pravne stečevine (SL 2008., L 53, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 11., svezak 111., str. 167.)]."

9 Na temelju članka 1. točke 6. pobijane direktive:

„Članci 5. i 6. zamjenjuju se sljedećim:

‚Članak 5.

[…]

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

(a) može primiti više od 20 naboja; ili

(b) u slučaju dugog vatrenog oružja, može primiti više od 10 naboja,

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

[…]

Članak 6.

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

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

3. Države članice mogu kolekcionarima, iznimno i na propisno obrazložen način, u pojedinačnim posebnim slučajevima izdati odobrenja za nabavu i posjedovanje oružja, bitnih dijelova i streljiva razvrstanih u kategoriju A, podložno strogim sigurnosnim uvjetima, uključujući pružanje dokaza nadležnim nacionalnim tijelima da su provedene mjere kako bi se spriječila bilo koja opasnost za javnu sigurnost ili javni red i da su dotično vatreno oružje, bitni dijelovi ili streljivo pohranjeni poštujući sigurnosnu razinu koja je razmjerna opasnostima povezanima s neovlaštenim pristupom tim predmetima.

Države članice osiguravaju da je kolekcionare kojima su odobrenja izdana u skladu s prvim podstavkom ovog stavka moguće identificirati u sustavima baze podataka iz članka 4. Ti kolekcionari kojima su izdana odobrenja obvezni su voditi registar sveg vatrenog oružja razvrstanog u kategoriju A koje posjeduju, a taj registar dostupan je nadležnim nacionalnim tijelima. Države članice uspostavljaju odgovarajući sustav praćenja u pogledu tih kolekcionara kojima su izdana odobrenja, uzimajući u obzir sve relevantne čimbenike.

4. Države članice trgovcima oružja ili posrednicima mogu odobriti da u okviru svoje profesionalne djelatnosti nabavljaju, proizvode, onesposobljavaju, popravljaju, dobavljaju, transferiraju i posjeduju vatreno oružje, bitne dijelove i streljivo razvrstane u kategoriju A, podložno strogim sigurnosnim uvjetima.

5. Države članice muzejima mogu odobriti nabavu i posjedovanje vatrenog oružja, bitnih dijelova i streljiva razvrstanih u kategoriju A, podložno strogim sigurnosnim uvjetima.

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

(a) zadovoljavajućoj ocjeni relevantnih informacija koje proizlaze iz primjene članka 5. stavka 2.;

(b) pružanju dokaza da dotični sportski strijelac aktivno vježba za sudjelovanje ili sudjeluje u streljačkim natjecanjima koje priznaje službeno priznata sportska streljačka organizacija dotične države članice ili međunarodni i službeno priznati sportski streljački savez; i

(c) podnošenju potvrde službeno priznate sportske streljačke organizacije u kojoj se navodi sljedeće:
   i. sportski strijelac član je streljačkog kluba i redovito se, najmanje 12 mjeseci, bavi streljaštvom u tom klubu, i
   ii. dotično vatreno oružje ispunjava tražene specifikacije za streljačku disciplinu koju priznaje međunarodni i službeno priznati sportski streljački savez.

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

7. Odobrenja izdana na temelju ovog članka periodično se preispituju u vremenskim razmacima koji nisu dulji od pet godina.'"

10 Člankom 1. točkom 7. navedene direktive predviđeno je:

„Članak 7. mijenja se kako slijedi:

[…]

(b) umeće se sljedeći stavak:

'4.a Države članice mogu odlučiti potvrditi, obnoviti ili produljiti odobrenja za poluautomatsko vatreno oružje razvrstano u točke 6., 7. i 8. kategorije A u pogledu vatrenog oružja koje je bilo razvrstano u kategoriju B, te zakonito nabavljeno i registrirano, prije 13. lipnja 2017., podložno ostalim uvjetima utvrđenima u ovoj Direktivi. Nadalje, države članice mogu dozvoliti da to vatreno oružje nabavljaju druge osobe kojima su države članice izdale odobrenje u skladu s ovom Direktivom kako je izmijenjena [pobijanom direktivom].'"

11 Člankom 1. točkom 13. pobijane direktive propisano je:

„U članku 12. stavak 2. mijenja se kako slijedi:

[…]

(b) treći podstavak zamjenjuje se sljedećim:

‚Međutim to se odstupanje ne primjenjuje na putovanja u državu članicu koja, u skladu s člankom 8. stavkom 3., zabranjuje nabavu i posjedovanje dotičnog vatrenog oružja ili navedeno uvjetuje izdavanjem odobrenja. U tom slučaju se izričita napomena u tom smislu upisuje u europsku oružnu propusnicu. Države članice također mogu odbiti primjenu tog odstupanja u slučaju vatrenog oružja razvrstanog u kategoriju A za koje je izdano odobrenje u skladu s člankom 6. stavkom 6. ili za koje je odobrenje potvrđeno, obnovljeno ili produljeno u skladu s člankom 7. stavkom 4.a.’”

12 Člankom 1. točkom 19. pobijane direktive dio II. Priloga I. Direktivi 91/477 mijenja se na sljedeći način:

„[…]

ii. u kategoriji A dodaju se sljedeće točke:
‚6. Automatsko vatreno oružje koje je prepravljeno u poluautomatsko vatreno oružje, ne dovodeći u pitanje članak 7. stavak 4.a.
7. Bilo koje od sljedećeg poluautomatskog vatrenog oružja sa središnjom udarnom iglom:
(a) kratko vatreno oružje koje omogućuje ispaljivanje više od 21 naboja bez ponovnog punjenja, ako:
i. je spremnik kapaciteta većeg od 20 naboja dio tog vatrenog oružja; ili
ii. se u njega umeće odvojivi spremnik kapaciteta većeg od 20 naboja;
(b) dugo vatreno oružje koje omogućuje ispaljivanje više od 11 naboja bez ponovnog punjenja, ako:
i. je spremnik kapaciteta većeg od 10 naboja dio vatrenog oružja; ili
ii. se u njega umeće odvojivi spremnik kapaciteta većeg od 10 naboja.
8. Poluautomatsko dugo vatreno oružje (npr. vatreno oružje izvorno namijenjeno ispaljivanju s ramena) koje se može smanjiti na duljinu manju od 60 cm, a da ne izgubi svoju funkciju, i to sklopivim ili teleskopskim nastavkom ili nastavkom koji se može ukloniti bez upotrebe alata.
9. Svako vatreno oružje u ovoj kategoriji koje je prepravljeno da ispaljuje streljivo bez projektila, neškodljive nadražujuće tvari, druge aktivne tvari ili pirotehničko streljivo ili u paradno ili akustično oružje.’

[…]

iv. kategorija C zamjenjuje se sljedećim:

‚Kategorija C – vatreno oružje i oružje koje je potrebno prijaviti

[…]
3. Poluautomatsko dugocjevno vatreno oružje, osim onog navedenog u kategoriji A ili B.

[…]
5. Svako vatreno oružje u ovoj kategoriji koje je prepravljeno da ispaljuje streljivo bez projektila, neškodljive nadražujuće tvari, druge aktivne tvari ili pirotehničko streljivo ili u paradno ili akustično oružje.
6. Vatreno oružje razvrstano u kategoriju A ili B ili u ovu kategoriju koje je onesposobljeno u skladu s Provedbenom uredbom (EU) 2015/2403.

[…]’

v. kategorija D briše se;

[…]”

Međuinstitucijski sporazum

13 Točke 12. do 18. Međuinstitucijskog sporazuma Europskog parlamenta, Vijeća Europske unije i Europske komisije o boljoj izradi zakonodavstva od 13. travnja 2016. (SL 2016., L 123, str. 1., u daljnjem tekstu: Međuinstitucijski sporazum) odnose se na procjene učinka te se u točkama 12. do 15. propisuje:

„12. Tri institucije suglasne su da procjene učinka pozitivno doprinose poboljšanju kvalitete zakonodavstva Unije.

Procjene učinka su instrument koji služi za pomoć trima institucijama u donošenju dobro razmotrenih odluka i nisu zamjena za političke odluke u demokratskom procesu donošenja odluka. Procjene učinka ne smiju dovesti do nepotrebnih kašnjenja u procesu izrade zakonodavstva, dovesti u pitanje sposobnost suzakonodavaca da predlažu amandmane.

Procjene učinka trebale bi obuhvatiti postojanje, razmjer i posljedice problema te pitanje potrebe za djelovanjem Unije. U njima bi se trebala izložiti druga rješenja i, ako je to moguće, potencijalni kratkoročni i dugoročni troškovi i koristi te, s pomoću kvalitativnih i kvantitativnih analiza, na integrirani i uravnotežen način procjenjivati učinci na gospodarstvo, okoliš i društvo. Trebalo bi se u potpunosti poštovati načela supsidijarnosti i proporcionalnosti, kao i temeljna prava. Procjene učinka također bi se trebale odnositi, kada je god to moguće, i na ‚trošak ne-Europe’ i na učinak na konkurentnost i administrativna opterećenja različitih opcija, osobito uzimajući u obzir [mala i srednja poduzeća (MSP)] (‚Počnimo od malih’), digitalne aspekte i teritorijalni učinak. Procjene učinka trebale bi se temeljiti na točnim, nepristranim i potpunim informacijama te bi trebale biti razmjerne u odnosu na područje primjene i težište.

13. Komisija će provoditi procjene učinka svojih zakonodavnih […] inicijativa […] za koje se očekuje da će imati značajne učinke na gospodarstvo, okoliš ili društvo. Uz inicijative uključene u program rada Komisije ili u zajedničku izjavu, kao opće pravilo, bit će priložena procjena učinka.

U vlastitom postupku procjene učinka Komisija će provoditi što je moguće opsežnija savjetovanja. Komisijin Odbor za regulatorni nadzor provodit će nepristranu provjeru kvalitete njezinih procjena učinka. Konačni rezultati procjena učinka bit će dostupni Europskom parlamentu, Vijeću i nacionalnim parlamentima te će se objavljivati uz mišljenje/mišljenja Odbora za regulatorni nadzor u trenutku donošenja inicijative Komisije.

14. [Parlament] i Vijeće će nakon razmatranja zakonodavnih prijedloga Komisije u potpunosti uzeti u obzir procjene učinka Komisije. Stoga se procjene učinka predstavljaju na način da se [Parlamentu] i Vijeću omogući razmatranje odabira Komisije.

15. Kada budu smatrali da je to primjereno i potrebno za zakonodavni proces, [Parlament] i Vijeće provest će procjene učinka u vezi sa svojim znatnim izmjenama prijedloga Komisije. [Parlament] i Vijeće će, kao opće pravilo, prihvatiti Komisijinu procjenu učinka kao polazišnu točku njihova daljnjeg rada. Definiciju ‚suštinske’ izmjene trebala bi utvrditi dotična institucija.”

Zahtjevi stranaka i postupak pred Sudom

14 Češka Republika od Suda zahtijeva da:

– poništi pobijanu direktivu te naloži Parlamentu i Vijeću snošenje troškova ili,

– podredno,

  – poništi članak 1. točku 6. pobijane direktive, u dijelu u kojem se njime u Direktivu 91/477 dodaju članak 5. stavak 3. i članak 6. stavak 6. drugi podstavak;

  – poništi članak 1. točku 7. pobijane direktive, u dijelu u kojem se njime u Direktivu 91/477 dodaje članak 7. stavak 4.a;

  – poništi članak 1. točku 19. pobijane direktive, u dijelu u kojem se njime:

    – u dio II. Priloga I. Direktivi 91/477 unose točke 6. do 8. kategorije A;

    – mijenja kategorija B u dijelu II. tog Priloga I.;

    – u dio II. navedenog Priloga I. unosi točka 6. kategorije C;

    – mijenja dio III. istog Priloga I., kao i da

– naloži Parlamentu i Vijeću snošenje troškova.

15 Parlament i Vijeće od Suda prije svega traže da odbije tužbu i Češkoj Republici naloži snošenje troškova. Podredno, u slučaju da Sud poništi pobijanu direktivu, Vijeće zahtijeva od Suda da naloži da se njezini učinci zadrže za razdoblje koje je dovoljno dugo za usvajanje potrebnih mjera.

16 Odlukom predsjednika Suda od 5. siječnja 2018. Mađarskoj i Republici Poljskoj dopušteno je da interveniraju u potporu zahtjevima Češke Republike.

17 Odlukom predsjednika Suda od istog dana Francuskoj Republici i Komisiji dopušteno je da interveniraju u potporu Parlamentu i Vijeću.

18 Usporedno s podnošenjem ove tužbe, Češka Republika podnijela je zahtjev za privremenu pravnu zaštitu kojim je od Suda zatražila suspenziju primjene pobijane direktive.

19 Rješenjem od 27. veljače 2018., Češka Republika/Parlament i Vijeće (C-482/17 R, neobjavljeno, EU:C:2018:119) potpredsjednik Suda odbio je taj zahtjev za privremenu pravnu zaštitu jer Češka Republika nije dokazala da je ispunjen uvjet hitnosti te je odlučio da će se o troškovima tog postupka odlučiti naknadno.

O tužbi

20 U prilog svojem zahtjevu Češka Republika ističe četiri tužbena razloga, koji se temelje, prvi, na povredi načela dodjele ovlasti, drugi, na povredi načela proporcionalnosti, treći, na povredi načela pravne sigurnosti i zaštite legitimnih očekivanja i, četvrti, na povredi načela nediskriminacije.

Prvi tužbeni razlog, koji se temelji na povredi načela dodjele ovlasti

Argumentacija stranaka

21 Češka Republika u okviru svojeg prvog tužbenog razloga tvrdi da, iako je cilj Direktive 91/477 uskladiti različita nacionalna pravila o nabavi i posjedovanju vatrenog oružja radi uklanjanja prepreka unutarnjem tržištu, to s pobijanom direktivom nije slučaj. Naime, iz njezina sadržaja i obrazloženja proizlazi da se ciljevi kojima teži sastoje isključivo od osiguravanja više razine javne sigurnosti s

obzirom na terorističke prijetnje i druge oblike kriminala. Konkretno, iz obrazloženja pobijane direktive proizlazi da se ona ne opravdava ni postojećim preprekama ni opasnostima od prepreka funkcioniranju unutarnjeg tržišta, nego samo borbom protiv zlouporabe vatrenog oružja u kriminalne ili terorističke svrhe.

22 U tim okolnostima Češka Republika smatra da članak 114. UFEU-a ne može biti odgovarajuća pravna osnova za donošenje pobijane direktive. Naime, iz sudske prakse Suda proizlazi da usklađivanje zakonodavstava država članica o slobodnom kretanju robe mora biti glavni cilj zakonodavstva Unije donesenog na temelju tog članka, dok eventualni drugi ciljevi moraju biti samo sporedni. Zabrana posjedovanja određenog poluautomatskog vatrenog oružja i njegovih spremnika, što je glavna novina pobijane direktive, nije povezana s trenutačnim nedostacima u funkcioniranju unutarnjeg tržišta koje je utvrdila Komisija.

23 Osim toga, u Ugovorima trenutačno ne postoji pravna osnova koja bi omogućila donošenje takve mjere zabrane. Naime, člankom 84. UFEU-a izričito je isključeno usklađivanje u području suzbijanja kriminaliteta i terorizma. To odražava članak 4. stavak 2. UEU-a, na temelju kojeg su države članice isključivo odgovorne za nacionalnu sigurnost na svojem državnom području i na temelju kojeg moraju imati mogućnost da na njemu osiguraju očuvanje javnog poretka. Stoga je zakonodavac Unije donošenjem pobijane direktive prekoračio svoje ovlasti i povrijedio članak 5. stavak 2. UEU-a.

24 Češka Republika naglašava da ne dovodi u pitanje pravo zakonodavca Unije da izmijeni direktive na snazi. Međutim, njihove bi izmjene trebale biti donesene na pravnoj osnovi koja je u skladu s njihovim ciljevima i granicama ovlasti Unije, uz isključenje mjera koje nisu mogle biti sadržane u izvornom tekstu, koje ne počivaju na vlastitoj pravnoj osnovi i kojima se prekoračuju ovlasti Unije.

25 Mađarska podupire argumentaciju Češke Republike i dodaje da, iako radi utvrđivanja pravne osnove propisa kojim se uvode izmjene valja u cijelosti ispitati akt kojeg je predmetni propis dio, iz toga ipak ne proizlazi da pravnu osnovu akta kojim se uvode izmjene treba utvrditi samo s obzirom na ciljeve i sadržaj izmijenjenog akta. Naime, to bi zakonodavcu Unije omogućilo da odstupi od postupovnih pravila predviđenih Ugovorima, kao što je glasovanje kvalificiranom većinom ili jednoglasno odlučivanje, te, kao što je to u ovom slučaju, da zaobiđe načelo dodjele ovlasti.

26 U ovom slučaju, čak i ako bi trebalo priznati da, uzimajući u obzir prvotne ciljeve Direktive 91/477, predmet pobijane direktive nije potpuno nepovezan s ciljevima koji se nastoje postići člankom 114. UFEU-a, ti su ciljevi u pogledu pobijane direktive u najboljem slučaju sporedne prirode s obzirom na glavni cilj izmjena koje su u njoj sadržane, odnosno suzbijanje kriminaliteta. Slijedom toga, članak 114. UFEU-a ne može služiti kao pravna osnova te direktive.

27 Republika Poljska također podupire argumentaciju Češke Republike i dodaje da se – kada se izmjena akta Unije donese na temelju pravne osnove koja je prvotno odabrana za donošenje takvog akta, neovisno o cilju i sadržaju tako učinjene izmjene – u pitanje dovodi sama bit načela dodjele ovlasti.

28 Usto, Republika Poljska tvrdi da je samo streljivo, a ne i vatreno oružje, opasna roba prema pravu Unije, tako da se nijedan argument ne može temeljiti na navodnoj opasnosti vatrenog oružja kako bi se opravdale mjere kojima se zabranjuje stavljanje na tržište određenog vatrenog oružja ili usklađuju uvjeti za njegovu nabavu, posjedovanje i kretanje na unutarnjem tržištu.

29 Osim toga, zabrana stavljanja na tržište određenih kategorija vatrenog oružja ne olakšava funkcioniranje unutarnjeg tržišta. Naprotiv, pobijana direktiva dovodi do nastanka novih prepreka tom funkcioniranju, s obzirom na to da se njome propustilo ujednačiti datum od kojeg se vatreno oružje smatra starinskim i da su se njome uvele ne samo nove dvosmislene definicije nego i pravila koja uključuju elemente koji bi mogli dovesti do različitog prenošenja u nacionalno pravo država članica.

30 Parlament i Vijeće, koje podupiru Francuska Republika i Komisija, osporavaju argumentaciju Češke Republike kao i argumentacije koje su u njezinu potporu istaknule Mađarska i Republika Poljska.

Ocjena Suda

31 Najprije valja podsjetiti na to da iz ustaljene sudske prakse Suda proizlazi da se izbor pravne osnove za neki akt Unije mora temeljiti na objektivnim elementima koji podliježu sudskoj kontroli, među kojima su cilj i sadržaj tog akta. Ako ispitivanje predmetnog akta pokaže da on ima dvije svrhe ili dvije sastavnice te ako se jedna od njih može prepoznati kao glavna ili prevladavajuća, dok je druga samo sporedna, takav se pravni akt mora temeljiti samo na jednoj pravnoj osnovi, naime na onoj koja je u skladu s glavnom ili prevladavajućom svrhom ili sastavnicom (presuda od 23. siječnja 2018., Buhagiar i dr., C-267/16, EU:C:2018:26, t. 41. i navedena sudska praksa).

32 Štoviše, iz sudske prakse Suda proizlazi da se radi utvrđivanja odgovarajuće pravne osnove može uzeti u obzir pravni kontekst u kojem se nalazi novi propis, osobito s obzirom na to da takav kontekst može pružiti pojašnjenje u pogledu svrhe navedenog propisa (presuda od 3. rujna 2009., Parlament/Vijeće, C-166/07, EU:C:2009:499, t. 52.).

33 Na temelju članka 114. stavka 1. UFEU-a, Parlament i Vijeće usvajaju mjere za usklađivanje odredaba zakona ili drugih propisa u državama članicama čiji je cilj uspostava i funkcioniranje unutarnjeg tržišta.

34 Kad je riječ o uvjetima za primjenu te odredbe, iz ustaljene sudske prakse proizlazi da, iako samo utvrđenje razlika između nacionalnih zakonodavstava nije dovoljno da bi se opravdala primjena članka 114. UFEU-a, drukčije je u slučaju razlika između zakona ili drugih propisa u državama članicama koji mogu narušiti temeljne slobode i tako neposredno utjecati na funkcioniranje unutarnjeg tržišta (presuda od 4. svibnja 2016., Poljska/Parlament i Vijeće, C-358/14, EU:C:2016:323, t. 32. i navedena sudska praksa).

35 Usto, iako se članak 114. UFEU-a može primijeniti kao pravna osnova za sprečavanje pojavljivanja budućih prepreka trgovini na temelju neusklađenog razvoja nacionalnih zakonodavstava, njihovo pojavljivanje mora biti vjerojatno, a cilj predmetne mjere mora biti njihovo sprečavanje (presuda od 4. svibnja 2016., Poljska/Parlament i Vijeće, C-358/14, EU:C:2016:323, t. 33. i navedena sudska praksa).

36 Osim toga, Sud je presudio da, kada su ispunjene pretpostavke za primjenu članka 114. UFEU-a kao pravne osnove, zakonodavcu Unije ne može se onemogućiti primjena te pravne osnove zbog činjenice da je zaštita općih interesa iz stavka 3. tog članka, među kojima je sigurnost, odlučujuća pri izboru koji se mora provesti (vidjeti u tom smislu presudu od 4. svibnja 2016., Poljska/Parlament i Vijeće, C-358/14, EU:C:2016:323, t. 34. i navedenu sudsku praksu).

37 Iz prethodno navedenog proizlazi da – u slučaju kada postoje prepreke trgovini ili kada je vjerojatno da će se takve prepreke pojaviti u budućnosti zbog činjenice da su države članice u pogledu proizvoda ili kategorije proizvoda poduzele ili poduzimaju različite mjere koje osiguravaju različitu razinu zaštite i koje zbog te činjenice sprečavaju slobodno kretanje dotičnog proizvoda ili dotičnih proizvoda u Uniji – članak 114. UFEU-a ovlašćuje zakonodavca Unije da djeluje donošenjem odgovarajućih mjera u tom pogledu uz poštovanje, s jedne strane, stavka 3. tog članka i, s druge strane, pravnih načela navedenih u UFEU-u ili uspostavljenih sudskom praksom, osobito načela proporcionalnosti (presuda od 4. svibnja 2016., Poljska/Parlament i Vijeće, C-358/14, EU:C:2016:323, t. 36. i navedena sudska praksa).

38 Usto, iz ustaljene sudske prakse proizlazi da, kada su aktom koji se temelji na članku 114. UFEU-a već otklonjene sve prepreke trgovini u području koje usklađuje, zakonodavac Unije ne može biti lišen mogućnosti da taj akt prilagodi svim promjenama okolnosti ili razvoju znanja, s obzirom na njegovu zadaću osiguravanja zaštite općih interesa priznatih Ugovorom (presuda od 8. lipnja 2010., Vodafone i dr., C-58/08, EU:C:2010:321, t. 34. i navedena sudska praksa).

39 Naime, zakonodavac Unije u takvoj situaciji svoju zadaću osiguranja zaštite općih interesa može pravilno obavljati samo ako ima mogućnost prilagoditi relevantno zakonodavstvo Unije takvim promjenama ili razvojima (vidjeti u tom smislu presudu od 10. prosinca 2002., British American Tobacco (Investments) i Imperial Tobacco, C-491/01, EU:C:2002:741, t. 77.).

40 Iz sudske prakse Suda proizlazi pak da je Unijin cilj u općem interesu borba protiv međunarodnog terorizma radi održavanja međunarodnog mira i sigurnosti. Jednako vrijedi i za borbu protiv teškog kriminala radi osiguranja javne sigurnosti (presuda od 8. travnja 2014., Digital Rights Ireland i dr., C-293/12 i C-594/12, EU:C:2014:238, t. 42. i navedena sudska praksa).

41 U ovom slučaju, dok Češka Republika, koju podupiru Mađarska i Republika Poljska, u biti tvrdi da pravnu osnovu pobijane direktive treba utvrditi ispitujući potonju izolirano, Parlament i Vijeće, koje u tom pogledu podupire Francuska Republika, tvrde da to ispitivanje treba provesti osobito s obzirom na Direktivu 91/477, koja se pobijanom direktivom želi izmijeniti.

42 U tom pogledu valja istaknuti, s jedne strane, da iz sudske prakse navedene u točkama 32., 38. i 39. ove presude osobito proizlazi da radi utvrđivanja pravne osnove propisa kojim se mijenja postojeći propis u obzir valja uzeti postojeći propis koji se njime mijenja, a osobito njegov cilj i sadržaj.

43 Budući da se pobijanom direktivom, među ostalim, uvrštavanjem novih odredaba, mijenja Direktiva 91/477, potonja čini pravni kontekst pobijane direktive. To se osobito potvrđuje uvodnim izjavama 1. i 2. pobijane direktive, koje se pozivaju na ravnotežu uspostavljenu Direktivom 91/477 – između, s jedne strane, obveze osiguranja određene slobode kretanja za određena vatrena oružja i njihove bitne dijelove te, s druge strane, potrebe za nadzorom te slobode uporabom sigurnosnih jamstava primjerenih tim proizvodima – kao i na potrebu prilagodbe te ravnoteže, kako bi se riješio problem zlouporabe tog oružja u kriminalne svrhe, prilikom čega je potrebno uzeti u obzir i „nedavna teroristička djela”.

44 S druge strane, pristup koji zagovara Češka Republika, koju podupiru Mađarska i Republika Poljska, mogao bi dovesti do paradoksalnog rezultata, odnosno do toga da, dok se akt kojim se uvode izmjene ne bi mogao donijeti na temelju članka 114. UFEU-a, zakonodavac Unije, s druge strane, do istog normativnog rezultata mogao bi doći tako da stavi izvan snage prvotni akt i potpuno ga preinači u obliku novog akta, donesenog na temelju te odredbe.

45 Iz toga slijedi, suprotno tvrdnjama tih država članica i kao što to pravilno ističu Parlament i Vijeće, da u ovom slučaju pravnu osnovu na kojoj je pobijana direktiva trebala biti donesena valja utvrditi osobito s obzirom na kontekst koji čini Direktiva 91/477 i propis koji je rezultat izmjena potonje pobijanom direktivom.

46 Kao prvo, kad je riječ o Direktivi 91/477, iz njezine druge, treće i četvrte uvodne izjave proizlazi da je ona donesena s ciljem uspostave unutarnjeg tržišta i da, u tom kontekstu, ukidanje nadzora sigurnosti predmeta koji se prevoze i osoba, između ostalog, ima za posljedicu i usklađivanje zakonodavstava putem djelotvornih propisa o vatrenom oružju kojima se u državama članicama nastoji uspostaviti nadzor njihove nabave, posjedovanja i prijenosa. Prema petoj uvodnoj izjavi te direktive, uzajamno povjerenje u području zaštite sigurnosti osoba koje će se među državama članicama ostvariti takvim propisima bit će utoliko veće (presuda od 23. siječnja 2018., Buhagiar i dr., C-267/16, EU:C:2018:26, t. 43.).

47 Kad je riječ o sadržaju Direktive 91/477, njome je uspostavljen minimalni okvir usklađenosti za posjedovanje i nabavu vatrenog oružja i njegov prijenos između država članica. U tu su svrhu tom direktivom predviđene odredbe koje se odnose na uvjete pod kojima se vatreno oružje različitih kategorija može nabaviti i posjedovati, predviđajući, za potrebe javne sigurnosti, da nabavu određenih vrsta vatrenog oružja treba zabraniti. Usto, navedena direktiva sadržava odredbe čiji je cilj uskladiti upravne mjere država članica koje se odnose na kretanje vatrenog oružja za civilnu uporabu, pri čemu vrijedi osnovno načelo zabrane kretanja oružja, osim ako se ne provode postupci koji su u tu svrhu predviđeni istom direktivom (vidjeti u tom smislu presudu od 23. siječnja 2018., Buhagiar i dr., C-267/16, EU:C:2018:26, t. 49. do 51.).

48 Stoga je Sud smatrao da Direktiva 91/477 predstavlja mjeru kojom se u pogledu slobodnog kretanja robe, odnosno vatrenog oružja za civilnu uporabu, želi osigurati usklađivanje zakona i drugih odredaba država članica, uz istodobno ograničavanje te slobode sigurnosnim jamstvima prilagođenima prirodi te robe (presuda od 23. siječnja 2018., Buhagiar i dr., C-267/16, EU:C:2018:26, t. 52.).

49 Kao drugo, kad je riječ o svrsi pobijane direktive, iz njezine uvodne izjave 2. najprije proizlazi da joj je cilj dodatno unaprijediti određene aspekte Direktive 91/477 i prilagoditi ravnotežu između slobodnog kretanja predmetne robe i sigurnosnih jamstava, osobito uzimajući u obzir „nedavna teroristička djela”. Iako osobito iz uvodnih izjava 9., 15., 20., 21. i 23. pobijane direktive – koje se, među ostalim, odnose na najopasnije vatreno oružje, onesposobljeno i poluautomatsko – proizlazi da je zakonodavac Unije zbog sigurnosnih problema povezanih s tim različitim vrstama vatrenog oružja morao za njih predvidjeti stroža pravila, on je donošenjem te direktive ipak nastojao i olakšati slobodno kretanje određenog oružja, kao što to osobito potvrđuje uvodna izjava 6. navedene direktive, koja se odnosi na označivanje vatrenog oružja i njegovih bitnih dijelova.

50 Nadalje, kad je riječ o sadržaju pobijane direktive, valja istaknuti da se u njezinu članku 1. točki 1. pružaju precizne definicije, među ostalim, osoba, predmeta i djelatnosti na koje se primjenjuje novi propis. Točkom 3. tog članka uvodi se novi sustav označivanja vatrenog oružja i njegovih bitnih dijelova, uređuju djelatnosti trgovaca oružjem i posrednika te preciziraju podaci koji se evidentiraju u bazama podataka država članica, njihovo čuvanje i pristup tim podacima. U točki 6. navedenog članka pojašnjavaju se uvjeti pod kojima se izdaju odobrenja za nabavu i posjedovanje vatrenog oružja i uvjeti pod kojima se ona moraju povući, navode se pravila o nadzoru nad vatrenim oružjem radi smanjenja opasnosti da mu pristupe neovlaštene osobe, zabranjuje se nabava i posjedovanje vatrenog oružja iz kategorije A i utvrđuju se odstupanja od te zabrane. U točki 7. istog članka nalaže se redovito preispitivanje odobrenja za posjedovanje vatrenog oružja i predviđa mogućnost država članica da dopuste drugo odstupanje od zabrane posjedovanja vatrenog oružja iz kategorije A. Člankom 1. točkom 8. pobijane direktive podsjeća se na to da države članice mogu zabraniti nabavu ili posjedovanje vatrenog oružja iz kategorija B i C. Točkom 9. tog članka streljiva i određeni spremnici podvrgavaju se onim istim pravilima koja se primjenjuju na nabavu i posjedovanje vatrenog oružja kojima su namijenjeni. Točkom 10. navedenog članka uređuje se oružje za uzbunjivanje i signalizaciju te onesposobljeno oružje. Točkom 12. istog članka načelno se zabranjuje transfer vatrenog oružja iz jedne države članice u drugu, a njegovom točkom 13. predviđaju se odstupanja koja se primjenjuju na taj transfer. Članak 1. točka 14. pobijane direktive odnosi se na razmjenu informacija između država članica, a točkom 19. tog članka, razvrstavanjem oružja u kategorije A do C, mijenja se Prilog I. Direktivi 91/477.

51 Pobijana direktiva stoga, kao i Direktiva 91/477, sadržava odredbe koje se odnose na posjedovanje i nabavu vatrenog oružja te njihov transfer između država članica. Konkretno, tim se odredbama uređuje nabava i posjedovanje vatrenog oružja pojedinaca te se pritom osobito predviđa da su neka od tih oružja zabranjena, dok druga podliježu obvezi ishođenja odobrenja ili podnošenja prijave. Usto, njima se usklađuju upravne mjere država članica koje se odnose na kretanje vatrenog oružja za civilnu uporabu.

52 Naposljetku, iz više dokumenata koji su poslužili prilikom pripreme pobijane direktive i s kojima je Sud upoznat proizlazi da je zakonodavac Unije, donošenjem te direktive u promijenjenom sigurnosnom okviru, zapravo želio osigurati sigurnost građana Unije uz poboljšanje funkcioniranja unutarnjeg tržišta vatrenog oružja pružanjem rješenja za utvrđene probleme. Konkretno, Evaluacija REFIT istaknula je da je dobro funkcioniranje unutarnjeg tržišta vatrenog oružja za civilnu uporabu ugroženo zbog normativnih razlika među državama članicama u pogledu razvrstavanja vatrenog oružja u kategorije C i D kao i zbog odstupanja u primjeni odredaba koje se odnose na europsku oružnu propusnicu.

53 Budući da je na taj način prilagodio ravnotežu između slobodnog kretanja robe i sigurnosnih jamstava, zakonodavac Unije samo je prilagodio pravila koja se odnose na posjedovanje i nabavu vatrenog oružja predviđena Direktivom 91/477 promjenama okolnosti.

54 Naime, na prvom mjestu, kao što to pravilno tvrde Parlament i Vijeće, zakonodavac Unije donošenjem pobijane direktive, u kontekstu razvoja sigurnosnih rizika, nastavio je slijediti cilj utvrđen u petoj uvodnoj izjavi Direktive 91/477, koji se sastoji od jačanja uzajamnog povjerenja među državama članicama u području zaštite sigurnosti osoba, predviđajući u tu svrhu kategorije vatrenog oružja čija su nabava i posjedovanje pojedincima zabranjeni odnosno koje podliježe obvezi ishođenja odobrenja ili podnošenja prijave, cilj kojim se kao takvim nastoji osigurati dobro funkcioniranje unutarnjeg tržišta.

55 U tom pogledu nije sporno da su se okolnosti nakon donošenja Direktive 91/477 bitno promijenile, s obzirom na to da je, kao prvo, Unija u više navrata bila proširena, zatim da je uspostavljeno schengensko područje koje se proširilo na znatan dio Unije i, naposljetku, da je došlo do pogoršanja terorističkih prijetnji i prekograničnog kriminala.

56 Međutim, iz sudske prakse na koju se podsjeća u točkama 38. do 40. ove presude proizlazi da se zakonodavca Unije ne može lišiti mogućnosti da na temelju članka 114. UFEU-a akt poput Direktive 91/477 prilagodi svakoj promjeni okolnosti odnosno svakom razvoju spoznaja, s obzirom na njegovu zadaću osiguranja zaštite općih interesa priznatih Ugovorima, među kojima je i očuvanje javne sigurnosti.

57 Na drugom mjestu, kao što je to istaknula nezavisna odvjetnica u točkama 46. i 47. svojeg mišljenja, usklađivanje aspekata koji se odnose na sigurnost robe jedan je od ključnih elemenata za osiguranje dobrog funkcioniranja unutarnjeg tržišta, s obzirom na to da u tom području postoje različiti propisi koji mogu stvoriti prepreke trgovini. Budući da je posebnost vatrenog oružja, suprotno onomu što tvrdi Republika Poljska, u tome što ono nije opasno samo za osobe koje se njime koriste, nego i za širu javnost, kao što je to Sud već istaknuo u točki 54. presude od 23. siječnja 2018., Buhagiar i dr. (C-267/16, EU:C:2018:26), razmatranja u vezi s javnom sigurnosti nužna su u kontekstu propisa o nabavi i posjedovanju te robe, kao što se na to podsjeća u petoj uvodnoj izjavi Direktive 91/477.

58 Na trećem mjestu, s obzirom na elemente spisa koji je podnesen Sudu, ni na koji način nije dokazano da bi zakonodavac Unije povrijedio pravnu osnovu koju čini članak 114. UFEU-a i, slijedom toga, prekoračio granice ovlasti dodijeljenih Uniji da je umjesto donošenja pobijane direktive preinačio Direktivu 91/477 tako da je, primjenom tog alternativnog zakonodavnog puta, u nju uključio izmjene koje su uvedene pobijanom direktivom.

59 Naprotiv, iz tih istih elemenata proizlazi da akt koji je rezultat izmjena Direktive 91/477 učinjenih pobijanom direktivom sadržava pravila o unutarnjem tržištu vatrenog oružja za civilnu uporabu koja su prilagođena posebnostima navedene robe i kojima se, u pogledu slobodnog kretanja robe, i dalje osigurava usklađivanje zakona i drugih odredaba država članica, uz istodobno ograničavanje te slobode sigurnosnim jamstvima prilagođenima naravi predmetne robe, kao što je to Sud utvrdio u točki 52. svoje presude od 23. siječnja 2018., Buhagiar i dr. (C-267/16, EU:C:2018:26).

60 Kao treće, u mjeri u kojoj Republika Poljska tvrdi da se zabranom stavljanja na tržište određenih kategorija vatrenog oružja ne olakšava funkcioniranje unutarnjeg tržišta i da pobijana direktiva dovodi do nastanka novih prepreka slobodnom kretanju vatrenog oružja za civilnu uporabu, s jedne strane, valja podsjetiti na to da su izrazom „mjere za usklađivanje" iz članka 114. UFEU-a autori Ugovora zakonodavcu Unije željeli dodijeliti, ovisno o općem kontekstu i specifičnim okolnostima područja koje treba uskladiti, marginu prosudbe kad je riječ o najprimjerenijoj tehnici usklađivanja radi postizanja željenog rezultata, posebno u područjima koja obilježavaju složene tehničke značajke (presuda od 4. svibnja 2016., Poljska/Parlament i Vijeće, C-358/14, EU:C:2016:323, t. 37. i navedena sudska praksa).

61 Tim se mjerama, ovisno o okolnostima, može obvezati sve države članice da odobre prodaju dotičnog proizvoda ili više njih kao i uvjetovati takvu obvezu odobrenja određenim pretpostavkama, pa čak i privremeno ili konačno zabraniti prodaju određenog proizvoda ili više njih (presuda od 4. svibnja 2016., Poljska/Parlament i Vijeće, C-358/14, EU:C:2016:323, t. 38. i navedena sudska praksa).

62 U ovom slučaju, međutim, s obzirom na elemente navedene u točkama 54. do 57. ove presude, ništa ne upućuje na to da je zakonodavac Unije prekoračio marginu prosudbe koju mu dodjeljuje pravna osnova članka 114. UFEU-a u pogledu tehnike usklađivanja, kad je radi osiguranja očuvanja slobodnog kretanja vatrenog oružja za civilnu uporabu na unutarnjem tržištu donio mjere kojima se određeno poluautomatsko vatreno oružje dodaje u kategoriju A vatrenog oružja zabranjenog Direktivom 91/477 i kojima su uvedene druge odredbe koje, prema mišljenju Republike Poljske, dovode do nastanka novih prepreka.

63 S druge strane, budući da se navedenom argumentacijom želi osporiti činjenica da su kritizirane mjere prikladne za postizanje ciljeva iz članka 114. UFEU-a, valja istaknuti da se takva argumentacija preklapa s argumentacijom koju Češka Republika ističe u prilog drugom dijelu svojeg drugog tužbenog razloga, tako da ih valja ocijeniti zajedno u okviru tog dijela.

64 S obzirom na sva prethodna razmatranja, prvi tužbeni razlog valja odbiti kao neosnovan.

Drugi tužbeni razlog, koji se temelji na povredi načela proporcionalnosti

Prvi dio drugog tužbenog razloga, koji se odnosi na ocjenu koju je zakonodavac Unije izvršio u pogledu proporcionalnosti određenih odredaba pobijane direktive

– Argumentacija stranaka

65 U okviru prvog dijela svojeg drugog tužbenog razloga Češka Republika tvrdi da je zakonodavac Unije donio pobijanu direktivu iako očito nije raspolagao s dovoljno informacija o potencijalnom učinku donesenih mjera. Stoga nije mogao poštovati svoju obvezu da ispita poštuje li se tim mjerama načelo proporcionalnosti.

66 Kao prvo, ni u formalnom utvrđenju iz uvodne izjave 33. pobijane direktive ni u odgovarajućim odlomcima obrazloženja ne razmatra se dovoljno konkretno proporcionalnost određenih odredaba te direktive.

67 Nadalje, Komisija je obvezna provesti procjenu učinka predloženog propisa u svim slučajevima u kojima se može očekivati značajan učinak na prava i obveze osoba. Provedba procjene učinka predloženog propisa stoga je obveza utvrđena Međuinstitucijskim sporazumom. Konkretno, točku 12. drugi stavak tog sporazuma ne može se tumačiti na način da se njime ovlašćuje Komisiju da odustane od provedbe procjene učinka kada to smatra svrsishodnim, nego ga treba shvatiti kao poziv Komisiji da osigura da procjena učinka ne dovede do kašnjenja u procesu izrade zakonodavstva.

68 Međutim, donošenju pobijane direktive nije prethodila nikakva procjena učinka, iako ona ima značajan učinak u svim državama članicama, osobito na pravo vlasništva građana. Osobito, Evaluacija REFIT ne može se smatrati zamjenom za takvu procjenu, s obzirom na to da se ona ne odnosi na učinak novih donesenih mjera.

69 Usto, iskustvo Češke Republike moglo bi dovesti u pitanje prikladnost donesenih mjera za postizanje cilja rješavanja problema zlouporabe vatrenog oružja, s obzirom na to da je u toj državi članici, i to tijekom posljednjih deset godina, samo jedno kazneno djelo, koje usto nije počinjeno s namjerom, počinjeno vatrenim oružjem koje je od sada obuhvaćeno kategorijom A, čije je stavljanje na tržište i posjedovanje načelno zabranjeno.

70 Isto tako, kada je riječ o mogućnosti prepravljanja poluautomatskog vatrenog oružja u automatsko vatreno oružje, samom Evaluacijom REFIT ustanovljeno je da nije utvrđen nijedan slučaj zlouporabe tako prepravljenog vatrenog oružja u kriminalne svrhe. Usto, ondje navedena prepravljanja izvršena su uz pomoć opreme koju pobijana direktiva ne uređuje ili ugradnjom bitnih dijelova automatskog vatrenog oružja koje je već bilo zabranjeno Direktivom 91/477, prije nego što je izmijenjena pobijanom direktivom.

71 Naposljetku, iako Češka Republika može priznati da bi se ocjena mogućeg učinka donesenih mjera mogla provesti na neki drugi način, a ne provedbom službene procjene učinka, zakonodavac Unije ne može od nje u potpunosti odustati. U ovom slučaju on nije raspolagao ni s dovoljno informacija iz drugih izvora koje bi mu omogućile da ocijeni proporcionalnost određenih mjera uvedenih pobijanom direktivom, s obzirom na to da se nijedna od studija na koje su se tužene institucije i Komisija pozvale ne odnosi na učinak tih mjera.

72 Među navedenim je mjerama zabrana poluautomatskog vatrenog oružja iz točaka 6. do 8. kategorije A dijela II. Priloga I. Direktivi 91/477, kako je izmijenjena pobijanom direktivom, s obzirom na to da ne postoje informacije o stopi upotrebe u kriminalnim aktivnostima oružja koje je obuhvaćeno tim točkama i koje se zakonito posjeduje u odnosu na broj neproblematičnih posjednika koji podliježu takvoj zabrani. Zakonodavac Unije također je zabranio određene spremnike za poluautomatsko vatreno oružje, iako ničim nije dokazano da je ta mjera prikladna za ostvarenje cilja koji se želi postići.

73 Osim toga, postrožio je pravila koja se primjenjuju na druge vrste vatrenog oružja, poput replika starinskog vatrenog oružja, a da pritom nije raspolagao podacima koji se odnose na opasnost da se to oružje koristi u aktivnostima povezanima s terorizmom i teškim kaznenim djelima niti je tu opasnost ocijenio s obzirom na učinak takvog postroženja na prava neproblematičnih osoba koje posjeduju takvo vatreno oružje.

74 Mađarska podupire argumentaciju Češke Republike i dodaje da, na temelju točke 13. prvog stavka druge rečenice Međuinstitucijskog sporazuma, uz inicijative uključene u program rada Komisije načelno mora biti priložena procjena učinka. Stoga je Komisija, time što je podnijela svoj prijedlog direktive a da nije provela procjenu učinka te taj propust zatim nije ispravila, postupila suprotno toj odredbi. Osim toga, tuženici nisu ni u kasnijim fazama zakonodavnog postupka proveli nikakvu procjenu učinka. Slijedom toga, a i s obzirom na činjenicu da ni Evaluacija REFIT ni druge studije na koje se poziva ne sadržavaju takve procjene, zakonodavac Unije nije raspolagao s dovoljno informacija kako bi ocijenio proporcionalnost mjera iz pobijane direktive.

75 Parlament i Vijeće, koje podupire Komisija, osporavaju argumentaciju Češke Republike i argumentaciju koju je u njezinu potporu iznijela Mađarska.

– *Ocjena Suda*

76 Iz ustaljene sudske prakse proizlazi da je načelo proporcionalnosti jedno od općih načela prava Unije, u skladu s kojim sredstva stavljena na raspolaganje odredbom prava Unije moraju biti prikladna za ostvarenje legitimnih ciljeva, kako su postavljeni konkretnim propisom, te ne prekoračuju ono što je nužno za postizanje tih ciljeva (presuda od 8. lipnja 2010., Vodafone i dr., C-58/08, EU:C:2010:321, t. 51. i navedena sudska praksa).

77 Kad je riječ o sudskom nadzoru poštovanja tih uvjeta, Sud je zakonodavcu Unije u okviru izvršavanja dodijeljenih mu nadležnosti priznao široku diskrecijsku ovlast u područjima u kojima njegovo djelovanje podrazumijeva izbore političke i gospodarske ili socijalne prirode, prilikom čega treba izvršiti složene ocjene i procjene. Prema tome, ne traži se odgovor na pitanje je li mjera usvojena u takvom području bila jedina ili najbolja moguća, s obzirom na to da na njezinu zakonitost može utjecati samo očita neprikladnost u odnosu na cilj koji nadležne institucije žele postići (presuda od 8. lipnja 2010., Vodafone i dr., C-58/08, EU:C:2010:321, t. 52. i navedena sudska praksa).

78 Osim toga, široka diskrecijska ovlast zakonodavca Unije, koja podrazumijeva ograničen sudski nadzor njezina izvršavanja, ne odnosi se isključivo na prirodu i opseg mjera koje treba poduzeti već u određenoj mjeri i na utvrđenje osnovnih podataka (presuda od 21. lipnja 2018., Poljska/Parlament i Vijeće, C-5/16, EU:C:2018:483, t. 151. i navedena sudska praksa).

79 Zakonodavac Unije, čak i ako ima široku diskrecijsku ovlast, dužan je svoj izbor utemeljiti na objektivnim kriterijima i ispitati opravdavaju li ciljevi koji se donesenom mjerom nastoje ostvariti negativne gospodarske posljedice, nekad i znatne, za određene gospodarske subjekte. Naime, na temelju članka 5. Protokola (br. 2) o primjeni načela supsidijarnosti i proporcionalnosti, koji je priložen UEU-u i UFEU-u, u nacrtima zakonodavnih akata uzima se u obzir potreba da se svako opterećenje koje nastaje za gospodarske subjekte svede na najmanju moguću mjeru i da bude primjereno cilju koji se treba ostvariti (presuda od 4. svibnja 2016., Poljska/Parlament i Vijeće, C-358/14, EU:C:2016:323, t. 97. i 98.).

80 Usto, iz ustaljene sudske prakse Suda proizlazi da se valjanost akta Unije treba ocjenjivati s obzirom na elemente kojima je zakonodavac Unije raspolagao u trenutku donošenja propisa o kojem je riječ (vidjeti u tom smislu presudu od 6. rujna 2017., Slovačka i Mađarska/Vijeće, C-643/15 i C-647/15, EU:C:2017:631, t. 221.).

81 Osim toga, čak i sudski nadzor ograničenog dosega zahtijeva da su Unijine institucije, autori predmetnog akta, u stanju pred Sudom dokazati da su pri donošenju akta stvarno izvršavale svoje diskrecijske ovlasti, što podrazumijeva uzimanje u obzir svih relevantnih elemenata i okolnosti slučaja koje taj akt namjerava urediti. Iz toga proizlazi da te institucije moraju barem jasno i nedvosmisleno podnijeti i izložiti osnovne podatke koji su se morali uzeti u obzir kao temelj osporavanih mjera iz tog akta i o kojima ovisi izvršavanje njihove diskrecijske ovlasti (presuda od 21. lipnja 2018., Poljska/Parlament i Vijeće, C-5/16, EU:C:2018:483, t. 152. i 153. i navedena sudska praksa).

82 U ovom slučaju najprije valja utvrditi, kao što je to učinila nezavisna odvjetnica u točkama 94. do 97. svojeg mišljenja, da obveza provedbe procjene učinka, suprotno onomu što tvrdi Češka Republika, koju podupire Mađarska, ne proizlazi u svim okolnostima iz teksta točaka 12. do 15. Međuinstitucijskog sporazuma.

83 Iz tih točaka proizlazi, kao prvo, da su Parlament, Vijeće i Komisija suglasni da procjene učinka doprinose poboljšanju kvalitete zakonodavstva Unije i da su te procjene instrument koji trima dotičnim institucijama služi za pomoć u donošenju dobro razmotrenih odluka. Kao drugo, u navedenim točkama pojašnjava se da procjene učinka ne smiju dovesti do nepotrebnih kašnjenja u procesu izrade zakonodavstva ni dovesti u pitanje sposobnost suzakonodavaca da predlažu izmjene, u pogledu kojih je, uostalom, predviđena mogućnost provedbe dodatnih procjena učinka kada Parlament

i Vijeće to smatraju primjerenim i potrebnim. Kao treće, u tim istim točkama navodi se da će Komisija provoditi procjene učinka svojih zakonodavnih inicijativa za koje se očekuje da će imati značajne učinke na gospodarstvo, okoliš ili društvo. Kao četvrto, pojašnjeno je da Parlament i Vijeće nakon ispitivanja Komisijinih zakonodavnih prijedloga u potpunosti uzimaju u obzir Komisijine procjene učinka.

84 Iz toga proizlazi da izrada procjena učinka predstavlja fazu zakonodavnog postupka koju načelno treba provesti kada zakonodavna inicijativa može imati takav učinak.

85 Međutim, neprovedba procjene učinka ne može se kvalificirati kao povreda načela proporcionalnosti kada se zakonodavac Unije nalazi u posebnoj situaciji koja zahtijeva da se od te procjene odustane i kada raspolaže s dovoljno elemenata koji mu omogućuju da ocijeni proporcionalnost donesene mjere.

86 U tom pogledu i kao drugo, kako bi učinkovito izvršili svoju diskrecijsku ovlast, suzakonodavci tijekom zakonodavnog postupka moraju uzeti u obzir znanstvene podatke i druga utvrđenja koja su postala dostupna, uključujući znanstvene dokumente kojima su se države članice koristile na sastancima Vijeća i koje potonje sâmo ne posjeduje (vidjeti u tom smislu presudu od 21. lipnja 2018., Poljska/Parlament i Vijeće, C-5/16, EU:C:2018:483, t. 160. do 163.).

87 Kad je riječ o informacijama koje su bile dostupne u vrijeme kada je Komisija izrađivala svoj zakonodavni prijedlog koji je rezultirao donošenjem pobijane direktive, ta je institucija navela da je u obzir uzela, kao prvo, sveobuhvatnu studiju o funkcioniranju sustava uspostavljenog Direktivom 91/477 iz prosinca 2014., naslovljenu „Evaluation of the Firearms Directive”, i Evaluaciju REFIT, u kojima se ističe postojanje velikih razlika među državama članicama kad je riječ o primjeni te direktive, osobito u pogledu razvrstavanja vatrenog oružja, i u kojima se predlaže da se utvrde jedinstveni kriteriji za oružje za uzbunjivanje odnosno akustično oružje kako bi se spriječilo njihovo prepravljanje u vatreno oružje u uporabnom stanju, u kojima se predlaže da se usklade pravila o onesposobljavanju vatrenog oružja, u kojima se ističe da u većini država članica nije moguće identificirati prvog vlasnika nekog vatrenog oružja, u kojima se predlaže da se prilagode pravila o označivanju vatrenog oružja i da se poboljša razmjena informacija između država članica ili pak da se uvedu odredbe kojima se uređuju djelatnosti posrednika i u kojima se ističu problemi koji proizlaze iz mogućeg prepravljanja poluautomatskog vatrenog oružja u automatsko vatreno oružje te daju preporuke u pogledu područja u kojima bi se funkcioniranje unutarnjeg tržišta vatrenog oružja za civilnu uporabu trebalo poboljšati.

88 Navedena institucija zatim se oslonila na devet studija koje se, redom, odnose na poboljšanje pravila o onesposobljavanju vatrenog oružja i postupaka za izdavanje odobrenja u Uniji kao i na oružja za uzbunjivanje i replike; na moguće opcije u području borbe protiv nezakonitog trgovanja vatrenim oružjem unutar Unije; na ubojstva, pri čemu je potonju studiju izradio Ured Ujedinjenih naroda za droge i kriminal; na vezu između nasilnih smrti i dostupnosti vatrenog oružja; na učinak nadzora nabave i posjedovanja vatrenog oružja na njima uzrokovane smrtne slučajeve; na pravila primjenjiva na onesposobljavanje vatrenog oružja, njihovo prepravljanje, oružje za uzbunjivanje i starinsko vatreno oružje te na vatreno oružje koje se upotrebljavalo u masovnim pucnjavama u Europi.

89 U tim se studijama osobito ističu, vodeći računa o sigurnosnom kontekstu, povećana opasnost od prepravljanja onesposobljenog vatrenog oružja u vatreno oružje sposobno za uporabu i problemi u vezi s identifikacijom vlasnika tog oružja; navodi da označivanje i onesposobljavanje vatrenog oružja nije usklađeno Direktivom 91/477 i stoga predlaže revizija te direktive radi usklađivanja pravila o označivanju vatrenog oružja i pooštravanja pravila za izdavanje odobrenja za nabavu i posjedovanje vatrenog oružja; sugerira uspostavljanje pravila primjenjivih na onesposobljeno vatreno oružje; upućuje na potrebu utvrđivanja tehničkih normi koje se odnose na oružje za uzbunjivanje, akustično oružje kao i na replike; procjenjuje da je potrebno unaprijediti prikupljanje podataka o proizvodnji, nabavi i posjedovanju vatrenog oružja kao i o onesposobljenom vatrenom oružju, oružju za uzbunjivanje i replikama; preporučuje poboljšanje pravila koja se primjenjuju na onesposobljeno vatreno oružje,

njihovo prepravljanje i na starinsko vatreno oružje; upućuje na potrebu za uređenjem djelatnosti trgovaca oružjem i posrednika; utvrđuje povezanost između količine ručnog vatrenog oružja koje se posjeduje u nekoj državi, s jedne strane, i stope kaznenih djela koja uključuju vatreno oružje, s druge strane; navodi da bi se uspostavljanjem strožih propisa u području vatrenog oružja mogao znatno smanjiti broj kaznenih djela i broj ubojstava koji uključuju vatreno oružje; otkriva da je gotovo sve oružje koje je bilo upotrijebljeno u masovnim pucnjavama u Europi bilo zakonito posjedovano; navodi da je u tim slučajevima bila riječ o automatskom, poluautomatskom, ponovno osposobljenom vatrenom oružju ili oružju sastavljenom od dijelova različitog oružja; te osobito predlaže da se takvom vatrenom oružju ograniči zakonit pristup.

90 Naposljetku, Komisija se pozvala na informacije koje je dobila u okviru javnog savjetovanja, osobito s tijelima vlasti država članica, trgovcima oružjem, stručnjacima za oružje, predstavnicima europskih udruženja proizvođača vatrenog oružja i streljiva za civilnu uporabu, strijelcima, kolekcionarima, neprofitnim organizacijama i istraživačkim organizacijama. Komisija se također pozvala na informacije dobivene u okviru savjetovanja s državama članicama Unije i Europskog gospodarskog prostora kao i u okviru rada odbora uspostavljenog Direktivom 91/477, s obzirom na to da je pozvala stručnjake iz država članica da daju mišljenja i očitovanja o glavnim zaključcima iz Evaluacije REFIT.

91 Osim toga, kad je riječ o podacima prikupljenima tijekom zakonodavnog postupka, Parlament se osvrnuo na savjetovanja sa zainteresiranim dionicima, na posjete muzeju koji prikuplja oružje, na javnu raspravu, tehničke i statističke podatke koji su zatraženi od Komisije i na konferenciju o Direktivi 91/477.

92 Vijeće je naposljetku navelo da je svoj rad obavilo na temelju Komisijina prijedloga i studija na koje se ona pozvala, savjetovanja s članovima Parlamenta kao i na temelju procjena učinka mjera koje su podnijele države članice.

93 Stoga se na temelju elemenata iz točaka 87. do 92. ove presude može zaključiti da su tri dotične institucije tijekom zakonodavnog postupka koji je doveo do donošenja pobijane direktive, kao prvo, raspolagale iscrpnim procjenama unutarnjeg tržišta vatrenog oružja za civilnu uporabu, kako je funkcioniralo na temelju Direktive 91/477 prije njezine izmjene pobijanom direktivom, koje su uključivale precizne preporuke za poboljšanje tog funkcioniranja. Zatim, raspolagale su mnogobrojnim procjenama i preporukama kojima su osobito obuhvaćena sva sigurnosna pitanja istaknuta u argumentaciji Češke Republike, kako je sažeta u točkama 69. do 73. ove presude, te koja uzimaju u obzir stečeno iskustvo, osobito u pogledu opasnosti vatrenog oružja u kontekstu procijenjene sigurnosti. Naposljetku, te tri institucije dopunile su te podatke uz pomoć savjetovanja sa stručnjacima i predstavnicima zainteresiranih dionika kao i procjenama tijela vlasti država članica.

94 S obzirom na prethodna razmatranja, prvi dio drugog tužbenog razloga valja odbiti kao neosnovan.

Drugi dio drugog tužbenog razloga, koji se odnosi na proporcionalnost određenih odredaba pobijane direktive

– Argumentacija stranaka

95 Drugim dijelom svojeg drugog tužbenog razloga Češka Republika smatra, kao prvo, da mjere predviđene pobijanom direktivom nisu primjerene za ostvarenje cilja osiguranja više razine javne sigurnosti, s obzirom na to da se on ne može postići dodatnim ograničavanjem zakonitog posjedovanja vatrenog oružja. Naprotiv, stvarna opasnost za javnu sigurnost stvorila bi se kada bi, zbog postroženja primjenjivih propisa, zakonito posjedovanje vatrenog oružja postalo nezakonito.

96 Konkretno, kad je riječ o zabrani određenog poluautomatskog oružja, na području Unije tijekom posljednjih deset godina nije počinjen nijedan teroristički napad uz pomoć takvog oružja koje se zakonito posjeduje te se ni u jednoj postojećoj studiji ne navodi da je ono bilo upotrijebljeno u masovnim pucnjavama. Usto, zabrana automatskog vatrenog oružja koje je trajno prepravljeno u poluautomatsko vatreno oružje iz točke 6. kategorije A dijela II. Priloga I. Direktivi 91/477, kako je izmijenjena pobijanom direktivom, nema nikakva smisla ni s tehničkog stajališta, s obzirom na to da je njegovo ponovno prepravljanje u automatsko vatreno oružje teže i skuplje od nabave novog običnog poluautomatskog vatrenog oružja i njegova prepravljanja u automatsko vatreno oružje.

97 Isto tako, gotovo je nepostojeća opasnost od zlouporabe nepovratno onesposobljenog vatrenog oružja i replika starinskog vatrenog oružja, s obzirom na to da ponovno osposobljavanje tog oružja zahtijeva upotrebu profesionalnih alata i da je, ako ništa drugo, jednako složeno i skupo kao i proizvodnja novog. O neproporcionalnosti te mjere svjedoči činjenica da je nepovratno onesposobljeno vatreno oružje razvrstano u istu kategoriju kao i istovrsno vatreno oružje u uporabnom stanju.

98 Kao drugo, Češka Republika smatra da mjere koje predviđa pobijana direktiva nisu nužne za postizanje cilja osiguranja više razine javne sigurnosti. Zabrana posjedovanja poluautomatskog vatrenog oružja razvrstanog u točke 6. do 8. kategorije A dijela II. Priloga I. Direktivi 91/477, kako je izmijenjena pobijanom direktivom, predstavlja najstrožu moguću mjeru i odnosi se na sve trenutačne i potencijalne posjednike takvog oružja, bez obzira na to što ne postoji opasnost da će počiniti kazneno djelo. Postroženje uređenja drugih vrsta vatrenog oružja, poput replika starinskog vatrenog oružja, također nije nužno, s obzirom na to da je s tim oružjem povezana minimalna opasnost.

99 Stoga postoje manje ograničavajuće mjere, poput sustavne borbe protiv nezakonitog posjedovanja vatrenog oružja, jačanja suradnje u okviru istraga teških kaznenih djela, poboljšanja razmjene informacija među državama članicama kao i postroženja pravila o oružju za uzbunjivanje i sličnog oružja.

100 Kao treće, Češka Republika tvrdi da su mjere predviđene pobijanom direktivom protivne načelu proporcionalnosti u užem smislu riječi. Naime, tim se mjerama teško povređuje pravo vlasništva velikog broja neproblematičnih posjednika vatrenog oružja te zakonodavac Unije ni na koji način nije ublažio taj učinak niti ga je ispitao.

101 Podredno, ako treba smatrati da se pobijanom direktivom nastoji ostvariti cilj uklanjanja prepreka dobrom funkcioniranju unutarnjeg tržišta, Češka Republika u okviru drugog dijela svojeg drugog tužbenog razloga tvrdi da mjere predviđene tom direktivom ne ispunjavaju ni uvjete prikladnosti, nužnosti i proporcionalnosti u užem smislu. Te mjere, kojima se propisuju dvosmislena pravila i koje je nemoguće provesti, nisu prikladne za uklanjanje tih prepreka.

102 Prije svega, točka 7. kategorije A dijela II. Priloga I. Direktivi 91/477, kako je izmijenjena pobijanom direktivom, od sada uključuje poluautomatsko vatreno oružje u koje se umeće spremnik koji premašuje propisana ograničenja. U skladu s člankom 6. stavkom 1. Direktive 91/477, kako je izmijenjena pobijanom direktivom, države članice obvezne su oduzeti to oružje. Međutim, u uvodnoj izjavi 23. pobijane direktive navodi se da sama mogućnost umetanja takvog spremnika u vatreno oružje nije odlučujuća za razvrstavanje predmetnog oružja. Tako je isto oružje, ovisno o slučaju, vatreno oružje iz kategorije A odnosno iz kategorije B, s obzirom na to da do prijelaza iz jedne u drugu kategorije može doći promjenom spremnika. Istodobno, posjedovanje takvog spremnika, u skladu s člankom 5. stavkom 3. Direktive 91/477, kako je izmijenjena pobijanom direktivom, sankcionirano je povlačenjem odobrenja za nabavu i posjedovanje vatrenog oružja iz kategorije B, što se razlikuje od sankcije predviđene u članku 6. stavku 1. iste direktive.

103 Nadalje, Češka Republika ističe da se pobijanom direktivom od sada u točku 8. kategorije A dijela II. Priloga I. Direktivi 91/477, kako je izmijenjena pobijanom direktivom, a da pritom nije pojašnjeno kako bi ga trebalo identificirati, razvrstava poluautomatsko vatreno oružje izvorno namijenjeno

ispaljivanju s ramena koje se može smanjiti na duljinu manju od 60 cm a da ne izgubi svoju funkciju, i to sklopivim ili teleskopskim nastavkom. Međutim, gotovo sva ta oružja osmišljena su tako da funkcioniraju s navedenim nastavcima ili bez njih, tako da ni na koji način nije moguće utvrditi za što su prvotno osmišljena. Isto tako nije pojašnjeno kako utvrditi duljinu navedenog oružja, osobito treba li je utvrditi uključujući opremu za usta cijevi odnosno različite nastavke ili ne. U tim okolnostima činjenica da je na vatreno oružje montiran kompenzator ili prigušivač mogla bi dovesti do promjene kategorije.

104 Naposljetku, kad je riječ o prijelazu određenog vatrenog oružja u kategoriju A, odnosno kategoriju zabranjenog vatrenog oružja, pobijanom direktivom državama članicama dopušta se da izaberu drukčiji pristup u pogledu trenutačnih posjednika tog oružja, što znači da će u određenim državama članicama i dalje postojati velik broj ovlaštenih posjednika, dok će u drugima posjedovanje takvog oružja biti zabranjeno. Međutim, ta situacija stvara nove prepreke koje se ne mogu prevladati europskom oružnom propusnicom. Naime, člankom 12. stavkom 2. trećim podstavkom Direktive 91/477, kako je izmijenjena pobijanom direktivom, mogućnost putovanja s tim oružjem uvjetovana je odlukom drugih država članica, koje sada mogu odbiti primijeniti odstupanje predviđeno člankom 12. stavkom 2. prvim podstavkom i uvjetovati putovanje izdavanjem prethodnog odobrenja.

105 Kad je riječ o nužnosti i *stricto sensu* proporcionalnosti mjera predviđenih pobijanom direktivom, Češka Republika upućuje na argumentaciju sažetu u točkama 98. do 100. ove presude. Usto, ona smatra da poništenje spornih odredaba te direktive mora dovesti do njezina poništenja u cijelosti.

106 Mađarska ima sumnje, kao prvo, u pogledu proporcionalnosti označivanja različitih dijelova vatrenog oružja, što bi moglo dovesti do znatnih poremećaja u okviru kontrola u zračnim lukama.

107 Kao drugo, ta država članica smatra da je obveza preispitivanja, u okviru produljenja odobrenja koja istječu, svih uvjeta za njihovo izdavanje u suprotnosti s ciljevima koji se žele postići.

108 Kao treće, Mađarska smatra neopravdanim to što se onesposobljeno vatreno oružje koje je zakonito nabavljeno ili se zakonito posjeduje prije isteka roka za prenošenje pobijane direktive, čak i u slučaju nepostojanja službenog odobrenja, razvrstava u kategoriju vatrenog oružja koje nužno podliježe odobrenju. Pooštrenje pravila neće ni na koji način utjecati na nepostojanje opasnosti tog oružja, tako da se novim pravilima osobama koje ga posjeduju nameću nove obveze a da to pritom nije opravdano nikakvim važnim razlogom.

109 Kao četvrto, Mađarska tvrdi da trajanje razdoblja obveznog čuvanja podataka sadržanih u službenim registrima vatrenog oružja država članica od datuma njihova uništenja predstavlja neproporcionalno zadiranje u pravo na zaštitu osobnih podataka zajamčeno člankom 16. UFEU-a i člankom 8. Povelje Europske unije o temeljnim pravima (u daljnjem tekstu: Povelja).

110 Republika Poljska smatra, kao prvo, s obzirom na to da nije pružen nijedan dokaz o upotrebi u kriminalne svrhe na području Unije automatskog oružja prepravljenog u poluautomatsko oružje koje se zakonito posjeduje, da zabrana posjedovanja tog oružja ne dovodi do jačanja sigurnosti građana Unije.

111 Kao drugo, zabrana poluautomatskog oružja sa središnjom udarnom iglom, ako je opremljeno spremnikom kapaciteta koji prelazi predviđena ograničenja, također je neprikladna za osiguranje sigurnosti građana Unije. Prije svega, budući da ti spremnici nisu povezani s konkretnim oružjem, nije moguće dokazati ni da je takav spremnik dio takvog oružja, ni da pripada osobi koja posjeduje takvo oružje, ni da neka osoba posjeduje oružje u skladu s izdanim odobrenjem. Nadalje, navedeni kapacitet nema znatan utjecaj ni na brzinu paljbe ni na broj naboja koji se može ispaliti. Naposljetku, navedena zabrana neproporcionalno utječe na osobe koje posjeduju vatreno oružje iz kategorije B, čak i kada nemaju mogućnost umetanja takvih spremnika u svoje oružje.

112 Kao treće, zbog razmatranja koja su već iznesena u točkama 97. i 103. ove presude, Republika Poljska smatra da ne postoji nikakva veza između, s jedne strane, razvrstavanja onesposobljenog vatrenog oružja i reprodukcija starinskog vatrenog oružja u točke 6. i 7. kategorije C dijela II. Priloga I. Direktivi 91/477, kako je izmijenjena pobijanom direktivom, te zabrane vatrenog oružja definiranog u točki 8. kategorije A dijela II. tog Priloga i, s druge strane, osiguranja visoke razine sigurnosti građana Unije.

113 Kao četvrto, Republika Poljska tvrdi da je razvrstavanje vatrenog oružja kako je navedeno u točkama 110. do 112. ove presude neproporcionalno u užem smislu, s obzirom na to da postoje učinkovitije i manje ograničavajuće preventivne mjere za jačanje javne sigurnosti, poput obveznih i istovrsnih psihijatrijskih pregleda i psiholoških obrada kupaca i osoba koje posjeduju vatreno oružje kao i ispitivanja pravila o uporabi tog oružja i propisa u vezi s njegovim posjedovanjem i uporabom.

114 Parlament i Vijeće, koje podupire Komisija, osporavaju argumentaciju Češke Republike kao i argumentacije koje su u njezinu potporu istaknule Mađarska i Republika Poljska.

115 Konkretno, Parlament i Vijeće tvrde da je argumentacija Mađarske koja se temelji na povredi članka 16. UFEU-a i članka 8. Povelje nedopuštena jer sadržava novi tužbeni razlog. Isto vrijedi i za argumentaciju Mađarske i Republike Poljske kojom te države članice dovode u pitanje proporcionalnost odredaba pobijane direktive, koju Češka Republika ne osporava.

– *Ocjena Suda*

116 Kao prvo, valja podsjetiti na to da stranka kojoj je na temelju članka 40. Statuta Suda Europske unije dopuštena intervencija u postupak pred tim sudom ne može izmijeniti predmet spora kako je određen tužbenim zahtjevom i tužbenim razlozima glavnih stranaka. Iz toga slijedi da su dopušteni jedino intervenijentovi argumenti koji ulaze u okvir određen tim zahtjevom i razlozima (presuda od 7. listopada 2014., Njemačka/Vijeće, C-399/12, EU:C:2014:2258, t. 27.).

117 Budući da se argumentacijom Mađarske sažetom u točkama 106., 107. i 109. ove presude dovodi u pitanje, kao što to pravilno ističu Parlament i Vijeće, proporcionalnost odredaba pobijane direktive različitih od onih koje osporava Češka Republika, treba smatrati da se tom argumentacijom može izmijeniti predmet spora, kako je omeđen tužbenim zahtjevom i tužbenim razlozima potonje države članice, te da je stoga valja odbaciti kao nedopuštenu.

118 Kao drugo, kad je riječ o predmetu sudskog nadzora koji Sud treba provesti, valja istaknuti da iz sudske prakse navedene u točkama 77. do 79. ove presude proizlazi da nije na Sudu da ocjenu zakonodavca Unije zamijeni svojom.

119 Naime, na temelju te sudske prakse Sud je dužan provjeriti je li zakonodavac Unije, time što se odlučio za mjere koje su očito neprikladne s obzirom na cilj koji se želi postići, očito prekoračio široku diskrecijsku ovlast koju ima kad je riječ o složenim ocjenama i procjenama koje je u ovom slučaju bio pozvan provesti.

120 Kao treće, kad je riječ o proporcionalnosti zabrane poluautomatskog vatrenog oružja razvrstanog u točke 6. do 8. kategorije A dijela II. Priloga I. Direktivi 91/477, kako je izmijenjena pobijanom direktivom, na prvom mjestu, kao što to tvrde Parlament i Vijeće, koje podupire Komisija, iz studija navedenih u točkama 88. i 89. ove presude osobito proizlazi da se može utvrditi veza između količine vatrenog oružja koje se posjeduje u nekoj državi, s jedne strane, i stope kaznenih djela koja uključuju takvo oružje, s druge strane; da uspostavljanje uređenja kojim se ograničava pristup vatrenom oružju može imati znatan učinak na smanjenje broja počinjenih kaznenih djela i broja ubojstava koji uključuju vatreno oružje; da je gotovo sve oružje koje je bilo upotrijebljeno u masovnim pucnjavama u

Europi bilo zakonito posjedovano te da je u tim slučajevima bila riječ o automatskom, poluautomatskom, ponovno osposobljenom neosposobljenom vatrenom oružju ili oružju sastavljenom od dijelova različitog oružja.

121 Usto, iako je točno da se u nekima od tih studija preporučuju i mjere na koje se pozivaju Češka Republika i, u njezinu potporu, Republika Poljska, kako su sažete u točkama 99. i 113. ove presude, one se, kao što je to istaknuo Parlament, preporučuju kao dopuna postroženju sustava nabave i posjedovanja vatrenog oružja, osobito onog najopasnijeg, a ne kao jednako učinkovite alternative zabrani dotičnog vatrenog oružja.

122 Na drugom mjestu, zabrana vatrenog oružja razvrstanog u točke 6. do 8. kategorije A dijela II. Priloga I. Direktivi 91/477, kako je izmijenjena pobijanom direktivom, popraćena je, kao što to ističu Parlament i Vijeće, koje podupire Komisija, višestrukim iznimkama i odstupanjima iz članka 6. stavaka 2. do 6. Direktive 91/477, kako je izmijenjena pobijanom direktivom, koje smanjuju učinak te zabrane s obzirom na velik broj posjednika ili potencijalnih kupaca tog oružja i imaju za cilj osigurati njezinu proporcionalnost.

123 Na trećem mjestu, kad je riječ o definiciji vatrenog oružja razvrstanog u točke 7. i 8. kategorije A dijela II. Priloga I. Direktivi 91/477, kako je izmijenjena pobijanom direktivom, kao što to tvrde Parlament i Vijeće, koje podupire Komisija, u navedenim se točkama na jasan način utvrđuje vatreno oružje zabranjeno s obzirom na kapacitet umetnutog spremnika ili s obzirom na duljinu oružja. Konkretno, ništa se ne protivi tumačenju koje te institucije predlažu, u skladu s kojim treba smatrati da je oružje koje je istodobno namijenjeno ispaljivanju s ramena i iz slobodne ruke izvorno osmišljeno za ispaljivanje s ramena, tako da je obuhvaćeno točkom 8. navedene kategorije A.

124 Isto tako, kad je riječ o uvodnoj izjavi 23. pobijane direktive kao i o članku 5. stavku 3. i članku 6. stavku 1. Direktive 91/477, kako je izmijenjena pobijanom direktivom, s jedne strane, jasno proizlazi, kao što su to istaknuli Parlament i Vijeće, da se navedenim člankom 5. stavkom 3. u biti zabranjuje istodobno posjedovanje poluautomatskog vatrenog oružja iz kategorije B dijela II. Priloga I. Direktivi 91/477, kako je izmijenjena pobijanom direktivom, i spremnika koji prelazi ograničenja iz točke 7. kategorije A dijela II. tog Priloga, kako bi se spriječili pokušaji zaobilaženja razvrstavanja određenog vatrenog oružja u različite kategorije. S druge strane, navedenom uvodnom izjavom 23. i navedenim člankom 6. stavkom 1. samo se pruža objašnjenje za predmetno razvrstavanje i predviđa dotična zabrana.

125 Na četvrtom mjestu, budući da su države članice već mogle zabraniti vatreno oružje koje je obuhvaćeno osobito kategorijama B i C dijela II. Priloga I. Direktivi 91/477, prije nego što je to oružje pobijanom direktivom razvrstano u kategoriju A, tri dotične institucije pravilno tvrde da odredbe koje se odnose na europsku oružnu propusnicu i članak 12. stavak 2. Direktive 91/477, kako je izmijenjena pobijanom direktivom, ne mijenjaju stanje prava, nego ga samo potvrđuju.

126 U tim okolnostima valja utvrditi da iz njih ne proizlazi da su navedene institucije prekoračile široku diskrecijsku ovlast kojom raspolažu. Naime, suprotno tvrdnjama Češke Republike, koju podupiru Mađarska i Republika Poljska, ne može se smatrati da su kritizirane mjere očito neprikladne s obzirom na ciljeve osiguranja javne sigurnosti građana Unije i olakšanja funkcioniranja unutarnjeg tržišta.

127 Kao četvrto, kad je riječ o proporcionalnosti uključenja onesposobljenog vatrenog oružja i reprodukcija starinskog vatrenog oružja u kategorije A odnosno C dijela II. Priloga I. Direktivi 91/477, kako je izmijenjena pobijanom direktivom, Parlament i Komisija u njegovu potporu na prvom su mjestu pojasnili da su stručnjaci u okviru rasprava spomenutih u točkama 90. i 91. ove presude potvrdili da nije moguće u potpunosti isključiti opasnost od ponovnog osposobljavanja onesposobljenog vatrenog oružja. Kao što je to već istaknuto u točki 120. ove presude, iz studija spomenutih u točkama 88. i 89.

navedene presude osobito proizlazi da je u masovnim pucnjavama u Europi, među ostalim, upotrebljavano ponovno osposobljeno onesposobljeno vatreno oružje odnosno oružje sastavljeno od dijelova različitog oružja i da je ono bilo zakonito posjedovano.

128 Na drugom mjestu, kao što na to podsjećaju Parlament i Vijeće, koje podupire Komisija, nesporno je da uključivanje onesposobljenog vatrenog oružja u kategoriju C dijela II. Priloga I. Direktivi 91/477, kako je izmijenjena pobijanom direktivom, u biti stvara samo obvezu prijave tog oružja i to da se, u mjeri u kojoj se ta oružja moraju uključiti u kategoriju A dijela II. tog Priloga I., primjenjuju iznimke i odstupanja iz članka 6. stavaka 2. do 6. Direktive 91/477, kako je izmijenjena pobijanom direktivom. Osim toga, ni Češka Republika ni, u njezinu potporu, Mađarska ili Republika Poljska nisu istaknule nikakav konkretan element kojim se može dovesti u pitanje argumentacija Parlamenta prema kojoj okolnost da neprijavljivanje onesposobljenog vatrenog oružja dovodi do nezakonitosti njegova posjedovanja ne povećava sama po sebi opasnost za javnu sigurnost.

129 Na trećem mjestu, kad je riječ o reprodukcijama starinskog oružja, također valja utvrditi to da ni Češka Republika ni, u njezinu potporu, Mađarska ili Republika Poljska nisu iznijele nikakav konkretan element kojim se mogu dovesti u pitanje utvrđenja iz uvodne izjave 27. pobijane direktive, na koja se pozivaju Parlament i Vijeće, a koje podupire Komisija, da takve reprodukcije nemaju isti značaj ni istu povijesnu važnost kao pravo starinsko oružje i da se, s druge strane, mogu sastaviti uporabom modernih tehnika kojima se može poboljšati njihova trajnost i preciznost, čime se sugerira da takvo oružje može predstavljati veću opasnost od one koju predstavlja pravo starinsko oružje.

130 Na četvrtom mjestu, kad je riječ o alternativama na koje se poziva Češka Republika i, u njezinu potporu, Republika Poljska, dovoljno je uputiti na utvrđenje iz točke 121. ove presude.

131 U tim okolnostima također valja utvrditi da iz njih ne proizlazi da su tri institucije prekoračile široku diskrecijsku ovlast kojom raspolažu i da se, suprotno onomu što tvrdi Češka Republika, koju podupiru Mađarska i Republika Poljska, ne može smatrati da su kritizirane mjere očito neprikladne s obzirom na cilj osiguranja javne sigurnosti građana Unije.

132 Na petom mjestu, Češka Republika, koju podupiru Mađarska i Republika Poljska, tvrdi, među ostalim, da zabrana poluautomatskog vatrenog oružja iz točaka 6. do 8. kategorije A dijela II. Priloga I. Direktivi 91/477, kako je izmijenjena pobijanom direktivom, predstavlja neproporcionalno zadiranje u pravo vlasništva osoba koje ga posjeduju.

133 U tom pogledu valja podsjetiti na to da, iako se člankom 17. stavkom 1. Povelje ne propisuje apsolutna zabrana oduzimanja vlasništva, tom se odredbom, međutim, predviđa da se ono može oduzeti samo u javnom interesu u slučajevima i pod uvjetima koje propisuje zakon te ako se pravodobno isplati pravična naknada za gubitak tog vlasništva. Uživanje prava vlasništva može biti uređeno zakonom u mjeri u kojoj je to potrebno radi općeg interesa.

134 Kad je riječ o tim zahtjevima, također je potrebno uzeti u obzir pojašnjenja iz članka 52. stavka 1. Povelje, odredbe prema kojoj su ograničenja pri ostvarivanju prava koja su njome priznata moguća ako su predviđena zakonom i ako poštuju bit tih prava te ako su, podložno načelu proporcionalnosti, potrebna i zaista odgovaraju ciljevima od općeg interesa koje priznaje Unija ili potrebi zaštite prava i sloboda drugih osoba (presude od 21. prosinca 2016., Tele2 Sverige i Watson i dr., C-203/15 i C-698/15, EU:C:2016:970, t. 94. i navedena sudska praksa i od 21. svibnja 2019., Komisija/Mađarska (Prava plodouživanja na poljoprivrednim zemljištima), C-235/17, EU:C:2019:432, t. 88.).

135 U ovom slučaju, kao prvo, nije sporno to da se člankom 1. točkom 7. podtočkom (b) pobijane direktive članku 7. Direktive 91/477 dodaje stavak 4.a, kojim se u biti državama članicama dopušta da održe na snazi odobrenja koja su već izdana za takvo oružje, pod uvjetom da je ono zakonito nabavljeno i registrirano prije 13. lipnja 2017. Stoga se, s jedne strane, pobijanom direktivom ne propisuje

izvlaštenje osoba koje posjeduju takvo oružje koje je nabavljeno prije stupanja na snagu te direktive te, s druge strane, svako oduzimanje prava vlasništva na takvom oružju slijedom prenošenja pobijane direktive u pravo država članica treba smatrati izborom država članica.

136 Nadalje, u mjeri u kojoj su države članice na temelju te direktive u načelu obvezne zabraniti nabavu i posjedovanje takvog oružja nakon njezina stupanja na snagu, takva je zabrana, s jedne strane, načelno ograničena na sprečavanje stjecanja vlasništva na imovini te je, s druge strane, popraćena iznimkama i odstupanjima iz članka 6. stavaka 2. do 6. Direktive 91/477, kako je izmijenjena pobijanom direktivom, koje se osobito odnose na zaštitu ključne infrastrukture, konvoja visoke vrijednosti i osjetljivih prostora kao i specifičnih situacija kolekcionara, posrednika, trgovaca oružjem, muzeja ili pak sportskih strijelaca.

137 Naposljetku, kad je riječ o tome da Češka Republika kao i, u njezinu potporu, Mađarska i Republika Poljska svojim argumentima žele dovesti u pitanje, s obzirom na pravo vlasništva, zabranu stjecanja vlasništva određenog oružja i druge mjere iz pobijane direktive osim tih zabrana, dovoljno je istaknuti da se tim drugim mjerama uređuje uživanje prava vlasništva u općem interesu, u smislu članka 17. stavka 1. treće rečenice Povelje, i da, s obzirom na elemente iz točaka 120. do 131. ove presude, nije dokazano da se tim mjerama u tom pogledu prekoračuje ono što je za tu svrhu potrebno.

138 Iz toga slijedi da na temelju elemenata spisa podnesenog Sudu nije dokazano da ograničenja izvršavanja prava vlasništva priznatog Poveljom, koja su uvedena pobijanom direktivom posebno u pogledu poluautomatskog oružja iz točaka 6. do 8. kategorije A dijela II. Priloga I. Direktivi 91/477, kako je izmijenjena pobijanom direktivom, predstavljaju neproporcionalno zadiranje u to pravo.

139 S obzirom na sva prethodna razmatranja, drugi dio drugog tužbenog razloga i, slijedom toga, drugi tužbeni razlog u cijelosti treba odbiti kao neosnovan.

Treći tužbeni razlog, koji se temelji na povredi načela pravne sigurnosti i zaštite legitimnih očekivanja

Argumentacija stranaka

140 U okviru svojeg trećeg tužbenog razloga Češka Republika najprije smatra da okolnosti navedene u točkama 102. i 103. ove presude ne ispunjavaju zahtjeve jasnoće i preciznosti koje zahtijeva načelo pravne sigurnosti.

141 Nadalje, okolnosti istaknute u točki 104. ove presude uključuju povredu načela pravne sigurnosti i zaštite legitimnih očekivanja. Naime, kada bi država članica morala primijeniti odstupanje za posjedovanje određenog vatrenog oružja, od sada zabranjenog, osobama koje su to odobrenje imale na datum stupanja na snagu pobijane direktive, ona bi, između trenutka tog stupanja na snagu i trenutka donošenja mjera za prenošenje, i dalje morala izdavati odobrenja zatražena na temelju nacionalnog propisa koji je na snazi, ali bi potom tim osobama morala povući navedena odobrenja i sâmo oružje, s obzirom na to da se one, *ratione temporis*, neće moći pozvati na to odstupanje.

142 Međutim, to bi značilo da dotična država članica mora, protivno navedenim načelima, retroaktivno primijeniti novu zabranu na situacije nastale prije njezina stupanja na snagu ili pobijanoj direktivi dati izravan učinak, na štetu dotičnih pojedinaca. Slijedom toga, mogućnost primjene navedenog odstupanja prestaje postojati na datum stupanja na snagu pobijane direktive, dok ga države članice, u skladu s pravom Unije, ne mogu ograničiti na taj datum.

143 Naposljetku, Češka Republika smatra da prethodna razmatranja trebaju dovesti do poništenja članka 1. točaka 6., 7. i 19. pobijane direktive kao i, slijedom toga, te direktive u cijelosti.

144 Mađarska tvrdi da okolnosti izložene u točkama 102. i 111. ove presude povređuju načelo pravne sigurnosti jer nisu dovoljno jasne da bi se prava i obveze zainteresiranih osoba mogli nedvosmisleno utvrditi. Stoga nije moguće jasno utvrditi treba li odobrenje za nabavu i posjedovanje vatrenog oružja razvrstanog u kategoriju B dijela II. Priloga I. Direktivi 91/477, kako je izmijenjena pobijanom direktivom, povući neovisno o tome je li utvrđeno da dotična osoba posjeduje spremnik koji prelazi predviđena ograničenja, dok ta osoba posjeduje poluautomatsko oružje sa središnjom udarnom iglom.

145 Ta država članica smatra da ni članak 10. stavak 2. Direktive 91/477, kako je izmijenjena pobijanom direktivom, nije u skladu s načelom pravne sigurnosti, na temelju kojeg trgovci oružjem i posrednici mogu odbiti izvršiti svaku transakciju za nabavu cijelih naboja ili sastavnih dijelova naboja koju opravdano smatraju sumnjivom zbog njezine prirode. Ta odredba, time što stručnjacima omogućuje da dovedu u pitanje odluku tijela izdavatelja, može dovesti do diskriminacije i zlouporabe.

146 Parlament i Vijeće, koje podupire Komisija, osporavaju argumentaciju Češke Republike i argumentaciju koju je u njezinu potporu iznijela Mađarska.

Ocjena Suda

147 Kao prvo, s obzirom na sudsku praksu navedenu u točki 116. ove presude, argumentaciju Mađarske sažetu u točki 145. ove presude valja odbaciti kao nedopuštenu jer se njome dovodi u pitanje zakonitost odredbe pobijane direktive različite od onih koje osporava Češka Republika i na taj način nastoji izmijeniti predmet spora, kako je omeđen tužbenim zahtjevom i tužbenim razlozima koje je istaknula ta država članica.

148 Kao drugo, kada je riječ o usklađenosti s načelom pravne sigurnosti definicija iz točaka 7. i 8. kategorije A dijela II. Priloga I. Direktivi 91/477, kako je izmijenjena pobijanom direktivom, valja podsjetiti na to da načelo pravne sigurnosti, u skladu s ustaljenom sudskom praksom, zahtijeva da su pravna pravila jasna, precizna i predvidljiva u svojim učincima kako bi se zainteresirane osobe mogle orijentirati u situacijama i pravnim odnosima uređenima pravnim poretkom Unije (presuda od 5. svibnja 2015., Španjolska/Vijeće, C-147/13, EU:C:2015:299, t. 79. i navedena sudska praksa).

149 Kad je riječ o usklađenosti s tim načelom definicija iz točaka 7. i 8. kategorije A dijela II. Priloga I. Direktivi 91/477, kako je izmijenjena pobijanom direktivom, valja utvrditi, kao što je to već istaknuto u točkama 123. i 124. ove presude, da se tim točkama 7. i 8. na jasan, precizan i predvidljiv način utvrđuje vatreno oružje zabranjeno s obzirom na kapacitet umetnutog spremnika ili s obzirom na duljinu oružja. Konkretno, kao što to pravilno tvrde Parlament i Vijeće, ako je vatreno oružje istodobno namijenjeno ispaljivanju s ramena i iz slobodne ruke, može se smatrati da je to oružje izvorno osmišljeno za ispaljivanje s ramena, tako da je obuhvaćeno točkom 8. navedene kategorije A.

150 Usto, suprotno onomu što tvrdi Češka Republika, koju podupire Mađarska, zajedničko tumačenje točke 7. kategorije A dijela II. Priloga I. Direktivi 91/477, kako je izmijenjena pobijanom direktivom, uvodne izjave 23. te direktive i članka 5. stavka 3. i članka 6. stavka 1. Direktive 91/477, kako je izmijenjena pobijanom direktivom, ni na koji način ne može dovesti do ikakve zabune.

151 Naime, kao što to pravilno tvrde Parlament i Vijeće, koje podupire Komisija, člankom 5. stavkom 3. u biti se zabranjuje istodobno posjedovanje poluautomatskog vatrenog oružja iz kategorije B dijela II. Priloga I. Direktivi 91/477, kako je izmijenjena pobijanom direktivom, i spremnika koji prelazi ograničenja iz navedene točke, kako bi se suprotstavilo pokušajima zaobilaženja novih zabrana koje proizlaze iz uključenja navedene točke 7. u kategoriju A dijela II. Priloga I. Direktivi 91/477. Osim toga, navedenom uvodnom izjavom 23. i navedenim člankom 6. stavkom 1. samo se pruža objašnjenje za predmetno razvrstavanje i predviđa dotična zabrana.

152 Iz toga slijedi da Češka Republika, a uostalom ni Mađarska, koja je podupire, nije dokazala da te odredbe uključuju povredu načela pravne sigurnosti.

153 Kao treće, kad je riječ o usklađenosti odstupanja iz članka 7. stavka 4.a Direktive 91/477, kako je izmijenjena pobijanom direktivom, s načelom zaštite legitimnih očekivanja, valja podsjetiti na to da pravo na zaštitu legitimnih očekivanja, kao posljedicu načela pravne sigurnosti navedenog u točki 148. ove presude, ima svaki pojedinac koji se nalazi u situaciji iz koje proizlazi da je uprava Unije kod te osobe stvorila utemeljena očekivanja. Precizne, bezuvjetne i usklađene informacije koje dolaze iz ovlaštenih i pouzdanih izvora čine jamstva koja mogu pobuditi takva očekivanja, kakav god bio oblik u kojem su priopćena. Međutim, nitko se ne može pozivati na povredu tog načela u nedostatku preciznih jamstava uprave. Jednako tako, ako je pažljiv i razborit gospodarski subjekt u stanju predvidjeti donošenje mjere Unije koja može utjecati na njegove interese, on se ne može pozivati na to načelo nakon što je ta mjera donesena (presuda od 30. travnja 2019., Italija/Vijeće (Ribolovna kvota za sredozemnu sabljarku), C-611/17, EU:C:2019:332, t. 112. i navedena sudska praksa).

154 U ovom slučaju najprije valja istaknuti da je cilj kritizirane odredbe spriječiti porast – između stupanja na snagu pobijane direktive, 13. lipnja 2017., i isteka roka za njezino prenošenje u pravo država članica, 14. rujna 2018. – nabave vatrenog oružja od potonjeg datuma.

155 Nadalje, budući da je pobijana direktiva objavljena u *Službenom listu Europske unije* 20 dana prije svojeg stupanja na snagu, svaka osoba koja je takvo vatreno oružje htjela nabaviti nakon njezina stupanja na snagu mogla je znati da će na temelju te direktive država članica najkasnije nakon isteka roka za njezino prenošenje biti obvezna opozvati sva odobrenja izdana za takvo oružje.

156 Naposljetku, ništa ne sprečava države članice da izmijene svoje zakonodavstvo kako bi trajanje valjanosti odobrenja izdanih nakon 13. lipnja 2017. ograničile na 14. rujna 2018.

157 U tim okolnostima, s obzirom na sudsku praksu navedenu u točki 153. ove presude, nije dokazano da je zakonodavac Unije mogao stvoriti legitimna očekivanja kod pojedinaca koji su oružje iz točaka 7. i 8. kategorije A dijela II. Priloga I. Direktivi 91/477, kako je izmijenjena pobijanom direktivom, htjeli nabaviti nakon 13. lipnja 2017. niti da je državama članicama nametnuo bilo kakvu obvezu retroaktivne primjene pobijane direktive.

158 Slijedom toga, treći tužbeni razlog valja odbiti kao neosnovan.

Četvrti tužbeni razlog, koji se temelji na povredi načela nediskriminacije

Argumentacija stranaka

159 U okviru svojeg četvrtog tužbenog razloga Češka Republika tvrdi da je odstupanje predviđeno u članku 6. stavku 6. drugom podstavku Direktive 91/477, kako je izmijenjena pobijanom direktivom, osmišljeno po mjeri Švicarske Konfederacije, za koju pobijana direktiva, u skladu sa svojom uvodnom izjavom 36., predstavlja razvoj odredaba schengenske pravne stečevine u smislu Sporazuma između Europske unije, Europske zajednice i Švicarske Konfederacije o pridruživanju Švicarske Konfederacije provedbi, primjeni i razvoju schengenske pravne stečevine. Međutim, budući da uvjeti za primjenu te odredbe uopće nisu obrazloženi s obzirom na ciljeve pobijane direktive, ona predstavlja diskriminatornu odredbu koja treba poništiti.

160 Naime, uvjet koji se odnosi na postojanje vojnog sustava koji se temelji na općoj vojnoj obvezi i na postojanje tijekom posljednjih pedeset godina sustava transfera vojnog vatrenog oružja osobama koje napuštaju vojsku kao i uvjet da može biti riječ samo o vatrenom oružju iz točke 6. kategorije A dijela

II. Priloga I. Direktivi 91/477, kako je izmijenjena pobijanom direktivom, ne mogu se opravdati nijednim od ciljeva pobijane direktive i osiguravaju da se to odstupanje primjenjuje samo na Švicarsku Konfederaciju, što je cilj koji je izričito priznat tijekom zakonodavnog postupka.

161 Međutim, budući da zbog tako postavljenog povijesnog uvjeta nijedna država članica ne može primijeniti to odstupanje, njime se uvodi razlika u postupanju između, s jedne strane, Švicarske Konfederacije, i, s druge strane, država članica Unije i država članica Europskog udruženja za slobodnu trgovinu (EFTA), osim Švicarske Konfederacije, koja se ne može objektivno opravdati. Naime, sâmo trajanje postojanja sustava očuvanja vatrenog oružja nakon završetka vojnih obveza ni u kojem slučaju ne osigurava višu razinu jamstava u području sigurnosti. Čak i pod pretpostavkom da bi trajanje takvog sustava moglo u određenoj mjeri biti relevantno, izbor roka od posljednjih pedeset godina, međutim, proizvoljan je i neproporcionalan.

162 Mađarska ističe da, iako članak 6. stavak 6. drugi podstavak Direktive 91/477, kako je izmijenjena pobijanom direktivom, treba tumačiti na način da se njime samo nastoje pojasniti posljedice prvog podstavka tog članka 6. stavka 6. za države koje, u skladu s dugom tradicijom, bivšim vojnim obveznicima dopuštaju da nakon izvršenja vojnih dužnosti zadrže svoje vatreno oružje, tom se odredbom osobama obuhvaćenima njegovim područjem primjene nameće neopravdani dodatni zahtjev, s obzirom na to da se mora periodično provjeravati predstavljaju li te osobe, za razliku od sportskih strijelaca, koji nisu izvršavali vojnu dužnost i koji su imatelji dozvole izdane na temelju prvog podstavka, opasnost za javnu sigurnost.

163 Parlament i Vijeće, koje podupire Komisija, osporavaju argumentaciju Češke Republike i argumentaciju koju je u njezinu potporu iznijela Mađarska.

Ocjena Suda

164 Valja istaknuti da, prema ustaljenoj sudskoj praksi, načelo jednakog postupanja zahtijeva da se u usporedivim situacijama ne postupa na različit način i da se u različitim situacijama ne postupa na jednak način, osim ako je takvo postupanje objektivno opravdano (presuda od 29. ožujka 2012., Komisija/Poljska, C-504/09 P, EU:C:2012:178, t. 62. i navedena sudska praksa).

165 Stoga, iako nije sporno da, kao što to tvrdi Češka Republika, koju podupire Mađarska, uvjete koji su predviđeni za primjenu odstupanja utvrđenog člankom 6. stavkom 6. drugim podstavkom Direktive 91/477, kako je izmijenjena pobijanom direktivom, ispunjava samo Švicarska Konfederacija, da bi se s četvrtim tužbenim razlogom moglo uspjeti, još je potrebno da se Švicarska Konfederacija, s jedne strane, i države članice Unije te države članice EFTA-e osim Švicarske Konfederacije, s druge strane, u pogledu predmeta tog odstupanja nalaze u usporedivoj situaciji.

166 Međutim, kao što je to istaknula nezavisna odvjetnica u točkama 139. i 140. svojeg mišljenja, uvjetom koji se odnosi na postojanje vojnog sustava koji se temelji na općoj vojnoj obvezi i kojim se posljednjih pedeset godina predviđa sustav transfera vojnog vatrenog oružja osobama koje napuštaju vojsku istodobno se uzima u obzir kultura i tradicija Švicarske Konfederacije kao i činjenica da ta država zbog tih tradicija ima iskustvo i dokazanu sposobnost praćenja i nadzora dotičnih osoba i oružja, zbog čega je moguće pretpostaviti da će ciljevi javne sigurnosti, kojima teži pobijana direktiva, unatoč navedenom odstupanju biti postignuti.

167 Budući da se ne može pretpostaviti da je takav slučaj s državama koje nemaju ni tradiciju sustava transfera vojnog vatrenog oružja ni stoga iskustvo i dokazanu sposobnost praćenja i nadzora dotičnih osoba i oružja, valja smatrati da se u situaciji usporedivoj sa Švicarkom Konfederacijom nalaze samo države koje također odavno imaju takav sustav. Međutim, spis koji je podnesen Sudu ne sadržava naznake u tom pogledu ni, prema tome, elemente na temelju kojih se može utvrditi postojanje diskriminacije na štetu država članica Unije i EFTA-e.

168 U dijelu u kojem Češka Republika kao arbitrarnu kritizira okolnost da se zakonodavac Unije u pogledu postojanja sustava transfera vojnog vatrenog oružja odlučio za uvjet od pedeset posljednjih godina kao i za uvjet da može biti riječ samo o vatrenom oružju iz točke 6. kategorije A dijela II. Priloga I. Direktivi 91/477, kako je izmijenjena pobijanom direktivom, dovoljno je istaknuti da ta država članica nije navela nijednu drugu državu koja manje od pedeset godina raspolaže sustavom transfera vojnog vatrenog oružja, odnosno drugog oružja različitog od onog iz te kategorije, tako da tu kritiku u svakom slučaju valja odbiti kao bespredmetnu.

169 Naposljetku, u mjeri u kojoj Mađarska tvrdi da se člankom 6. stavkom 6. drugim podstavkom Direktive 91/477, kako je izmijenjena pobijanom direktivom, u odnosu na prvi podstavak tog članka 6. stavka 6. nameće „dodatni" zahtjev koji se sastoji od periodičnog provjeravanja predstavljaju li dotične osobe opasnost za javnu sigurnost, dovoljno je istaknuti da se navedenim drugim podstavkom predviđa različito odstupanje od onoga iz navedenog prvog podstavka i da to različito odstupanje podliježe posebnim uvjetima. Slijedom toga, budući da se ti podstavci odnose na različite situacije, okolnost da se njima predviđaju različiti uvjeti ne podrazumijeva diskriminaciju.

170 S obzirom na prethodna razmatranja, četvrti tužbeni razlog valja odbiti kao neosnovan.

171 Stoga tužbu treba u cijelosti odbiti.

Troškovi

172 U skladu s člankom 138. stavkom 1. Poslovnika Suda, stranka koja ne uspije u postupku dužna je, na zahtjev protivne stranke, snositi troškove. Budući da su Parlament i Vijeće podnijeli zahtjev da se Češkoj Republici naloži snošenje troškova i da ona nije uspjela u postupku, valja joj naložiti snošenje tih troškova, uključujući troškove postupka privremene pravne zaštite.

173 U skladu s člankom 140. stavkom 1. istog Poslovnika, Francuska Republika, Mađarska, Republika Poljska i Komisija snosit će vlastite troškove intervencije u postupak.

Slijedom navedenog, Sud (veliko vijeće) proglašava i presuđuje:

1. **Tužba se odbija.**

2. **Češkoj Republici nalaže se snošenje vlastitih troškova kao i troškova Europskog parlamenta i Vijeća Europske unije.**

3. **Francuska Republika, Mađarska, Republika Poljska i Komisija snosit će vlastite troškove.**

Potpisi