



Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (Store Afdeling)

6. maj 2014*

»Annulationssøgsmål — direktiv 2011/82/EU — grænseoverskridende udveksling af oplysninger om trafiksikkerhedsrelaterede færdselslovsovertrædelser — valg af retsgrundlag — artikel 87, stk. 2, litra a), TEUF — artikel 91 TEUF — opretholdelse af direktivets virkninger i tilfælde af annulation«

I sag C-43/12,

angående et annulationssøgsmål i henhold til artikel 263 TEUF, anlagt den 27. januar 2012,

Europa-Kommissionen ved T. van Rijn og R. Troosters, som befuldmægtigede, og med valgt adresse i Luxembourg,

sagsøger,

mod

Europa-Parlamentet ved F. Drexler, A. Troupiotis og K. Zejdová, som befuldmægtigede,

Rådet for Den Europæiske Union ved J. Monteiro og E. Karlsson, som befuldmægtigede,

sagsøgte,

støttet af:

Kongeriget Belgien ved J.-C. Halleux, T. Materne, som befuldmægtigede, bistået af avocats S. Rodrigues og F. Libert

Irland ved E. Creedon, som befuldmægtiget, bistået af N. Travers, BL

Ungarn ved M.Z. Fehér, K. Szíjjártó og K. Molnár, som befuldmægtigede

Republikken Polen ved B. Majczyna og M. Szpunar, som befuldmægtigede

Den Slovakiske Republik ved B. Ricziová, som befuldmægtiget

Kongeriget Sverige ved A. Falk og C. Stege, som befuldmægtigede

Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirland ved C. Murrell og S. Behzadi-Spencer, som befuldmægtigede, bistået af barristers J. Maurici og J. Holmes,

intervenienter,

* Processprog: fransk.

har

DOMSTOLEN (Store Afdeling)

sammensat af præsidenten, V. Skouris, vicepræsidenten, K. Lenaerts, afdelingsformændene A. Tizzano (refererende dommer), L. Bay Larsen, T. von Danwitz, M. Safjan samt dommerne A. Rosas, E. Levits, A. Ó Caoimh, J.-C. Bonichot, A. Arabadjiev, C. Toader, D. Šváby, M. Berger og C. Vajda,

generaladvokat: Y. Bot

justitssekretær: ekspeditionssekretær M. Ferreira,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 4. juni 2013,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 10. september 2013,

afsagt følgende

Dom

- 1 Europa-Kommissionen har med stævningen for det første nedlagt påstand om, at Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2011/82/EU af 25. oktober 2011 om fremme af grænseoverskridende udveksling af oplysninger om trafiksikkerhedsrelaterede færdselslovsovertrædelser (EUT L 288, s. 1) annulleres, og for det andet – i tilfælde af at direktivet annulleres – at det fastslås, at virkningerne af dette direktiv skal anses for bestående.

Retsforskrifter

EUF-Traktaten

- 2 Artikel 87 TEUF, som indgår i kapitel 5 vedrørende »Politisamarbejde« i afsnit V med overskriften »Et område med frihed, sikkerhed og retfærdighed« i tredje del af EUF-traktaten, har følgende ordlyd:

»1. Unionen etablerer et politisamarbejde, der inddrager alle medlemsstaternes kompetente myndigheder, herunder politi, toldmyndigheder og andre særlige retshåndhævende myndigheder inden for forebyggelse, afsløring og efterforskning af strafbare handlinger.

2. Med henblik på stk. 1 kan Europa-Parlamentet og Rådet efter den almindelige lovgivningsprocedure fastlægge foranstaltninger vedrørende:

- a) indsamling, opbevaring, behandling, analyse og udveksling af relevante oplysninger

[...]«

- 3 Artikel 91, stk. 1, TEUF, som er del af afsnit VI med overskriften »Transport« i tredje del af traktaten, bestemmer:

»1. Med henblik på gennemførelsen af artikel 90 og under hensyntagen til transportspørgsmålenes særlige karakter fastsætter Europa-Parlamentet og Rådet efter den almindelige lovgivningsprocedure og efter høring af Det Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget:

[...]

- c) foranstaltninger til forbedring af transportsikkerheden
- d) alle andre formålstjenlige bestemmelser.«

Direktiv 2011/82

4 1., 6., 7., 8., 22., 23. og 26. betragtning til direktiv 2011/82 har følgende ordlyd:

»(1) Forbedring af trafiksikkerheden er et af de vigtigste mål i Unionens transportpolitik. Unionens politik til forbedring af trafiksikkerheden sigter mod at mindske antallet af dødsfald, kvæstelser og materielle skader. Et vigtigt led i denne politik er konsekvent håndhævelse af sanktioner for færdselslovsovertrædelser begået i Unionen, som er til stor fare for trafiksikkerheden.

[...]

(6) For at forbedre trafiksikkerheden i hele Unionen og sikre ligebehandling af førere, dvs. både hjemmehørende og ikke-hjemmehørende overtrædere, bør det gøres lettere at foretage håndhævelse, uanset i hvilken medlemsstat køretøjet er registreret. I dette øjemed bør der indføres et system med grænseoverskridende udveksling af oplysninger i forbindelse med visse nærmere angivne trafiksikkerhedsrelaterede færdselslovsovertrædelser, uanset deres administrative eller strafferetlige status i henhold til den berørte medlemsstats ret, således at overtrædelsesmedlemsstaten får adgang til oplysninger fra køretøjsregistre i registreringsmedlemsstaten.

(7) En mere effektiv grænseoverskridende udveksling af oplysninger fra køretøjsregistre, hvilket bør forenkle identifikationen af personer, som er mistænkt for at have begået en trafiksikkerhedsrelateret færdselslovsovertrædelse, vil kunne øge den afskrækkende virkning og mane til større forsigtighed hos føreren af et køretøj, som er registreret i en anden medlemsstat end overtrædelsesmedlemsstaten, og vil således kunne forebygge dødsfald som følge af trafikulykker.

(8) De trafiksikkerhedsrelaterede færdselslovsovertrædelser, der er omfattet af dette direktiv, behandles ikke ens i medlemsstaterne. Nogle medlemsstater behandler i henhold til national ret sådanne overtrædelser som administrative forseelser og andre som straffelovsovertrædelser. Dette direktiv bør finde anvendelse, uanset hvordan disse overtrædelser kvalificeres i henhold til national ret.

[...]

(22) I medfør af artikel 1 og 2 i protokol (nr. 21) om Det Forenede Kongeriges og Irlands stilling for så vidt angår området med frihed, sikkerhed og retfærdighed, der er knyttet som bilag til traktaten om Den Europæiske Union og til traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde, og med forbehold af artikel 4 i samme protokol, deltager disse medlemsstater ikke i vedtagelsen af dette direktiv, som ikke er bindende for og ikke finder anvendelse i Det Forenede Kongerige og Irland.

(23) I medfør af artikel 1 og 2 i protokol nr. 22 om Danmarks stilling, der er knyttet som bilag til traktaten om Den Europæiske Union og til traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde, deltager Danmark ikke i vedtagelsen af denne afgørelse, som ikke er bindende for og ikke finder anvendelse i Danmark.

- (26) Målet for dette direktiv, nemlig at sikre et højt beskyttelsesniveau for alle trafikanter i Unionen ved at fremme grænseoverskridende udveksling af oplysninger om trafiksikkerhedsrelaterede færdselslovsovertrædelser, når de er begået med et køretøj, der er registreret i en anden medlemsstat end den medlemsstat, hvor overtrædelseren blev begået, kan ikke i tilstrækkelig grad opfyldes af medlemsstaterne og kan derfor på grund af handlingens omfang og virkninger bedre nås på EU-plan; Unionen kan derfor vedtage foranstaltninger i overensstemmelse med nærhedsprincippet, jf. artikel 5 i traktaten om Den Europæiske Union. [...]«
- 5 Artikel 1 i direktiv 2011/82 med overskriften »Formål« er affattet således:
- »Formålet med dette direktiv er at sikre et højt beskyttelsesniveau for alle trafikanter i Unionen ved at fremme grænseoverskridende udveksling af oplysninger om trafiksikkerhedsrelaterede færdselslovsovertrædelser og dermed også håndhævelse af sanktionerne, når disse overtrædelser er begået med et køretøj, der er registreret i en anden medlemsstat end den medlemsstat, hvor overtrædelseren blev begået.«
- 6 Direktivets artikel 2, der har overskriften »Anvendelsesområde«, bestemmer:
- »Dette direktiv finder anvendelse på følgende trafiksikkerhedsrelaterede færdselslovsovertrædelser:
- a) hastighedsovertrædelser
 - b) manglende brug af sikkerhedssele
 - c) fremkørsel mod rødt lyssignal
 - d) spirituskørsel
 - e) kørsel under påvirkning af stoffer
 - f) manglende brug af styrthjelm
 - g) ulovlig brug af kørebane
 - h) ulovlig brug af mobiltelefon eller anden kommunikationsanordning under kørslen.«
- 7 Direktivets artikel 4 og 5 regulerer procedure for udveksling af oplysninger mellem medlemsstaterne og informationsskrivelser om de pågældende overtrædelser.
- 8 Ifølge samme direktivs artikel 12, stk. 1, sætter medlemsstaterne de nødvendige love og administrative bestemmelser i kraft for at efterkomme dette direktiv senest den 7. november 2013.

Sagens faktiske omstændigheder

- 9 Den 19. marts 2008 fremlagde Kommissionen et forslag til direktiv for Parlamentet og Rådet med henblik på i det væsentlige at lette udvekslingen af oplysninger vedrørende visse færdselslovsovertrædelser og grænseoverskridende retshåndhævelse i forbindelse med sådanne overtrædelser. Dette forslag havde artikel 71, stk. 1, litra c), EF, hvis bestemmelser er gentaget i artikel 91, stk. 1, litra c), TEUF, som retsgrundlag.
- 10 Den 25. oktober 2011 vedtog Parlamentet og Rådet direktiv 2011/82, idet de dog henviste til artikel 87, stk. 2, TEUF som retsgrundlag.

- 11 En erklæring fra Kommissionen om retsgrundlaget for det pågældende direktiv blev offentliggjort som følge af dets ordlyd (EUT 2011, L 288, s. 15). Denne erklæring lyder således:

»Kommissionen noterer sig, at både Rådet og Europa-Parlamentet er enige om at erstatte det af Kommissionen foreslåede retsgrundlag, dvs. artikel 91, stk. 1, litra c), TEUF, med artikel 87, stk. 2, i TEUF. Kommissionen er enig med begge lovgivere i, at det er vigtigt at forfølge det foreslåede direktivs mål om at forbedre trafikssikkerheden, men ud fra et juridisk og institutionelt synspunkt finder den imidlertid ikke, at artikel 87, stk. 2, TEUF er det rette retsgrundlag, og den forbeholder sig derfor ret til at gøre brug af alle de retsmidler, den råder over.«

- 12 Idet Kommissionen er af den opfattelse, at det pågældende direktiv er vedtaget på et fejlagtigt retsgrundlag, og at det skulle have været vedtaget på grundlag af artikel 91, stk. 1, litra c), TEUF, har den anlagt det foreliggende søgsmål.

Parternes påstande og retsforhandlingerne for Domstolen

- 13 Kommissionen har nedlagt følgende påstande:

- Direktiv 2011/82 annulleres.
- Det fastslås, at virkningerne af dette direktiv skal anses for bestående.
- Parlamentet og Rådet tilpligtes at betale sagens omkostninger.

- 14 Parlamentet har nedlagt påstand om frifindelse og om, at Kommissionen tilpligtes at betale sagens omkostninger.

- 15 Rådet har nedlagt følgende påstande:

- Principalt, frifindelse.
- Subsidiært, det fastslås, at virkningerne af direktiv 2011/82 opretholdes i en periode på seks måneder.
- Kommissionen tilpligtes at betale sagens omkostninger.

- 16 Ved kendelse afsagt den 13. juni 2012 af Domstolens præsident har dels Irland, Republikken Polen, Den Slovakiske Republik og Kongeriget Sverige fået tilladelse til at intervenere i sagen til støtte for Parlamentets og Rådets påstande, dels Kongeriget Belgien, Ungarn og Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirland til at intervenere i sagen til støtte for Rådets påstande.

Om søgsmålet

Parternes argumenter

- 17 Kommissionen har nedlagt påstand om annullation af direktiv 2011/82 med den begrundelse, at idet direktivet er vedtaget på grundlag af artikel 87, stk. 2, TEUF, er det vedtaget med et fejlagtigt retsgrundlag. Denne bestemmelse, som omfatter politisamarbejde mellem de kompetente tjenestegrene inden for forebyggelse, afsløring og efterforskning af »strafbare handlinger«, kan alene anvendes som retsgrundlag for foranstaltninger som særligt vedrører forebyggelse og afsløring af »strafbare

handling». Det kan således ikke udledes alene af den omstændighed, at begrebet »overtrædelse« har karakter af straf, eller af det straffemål, der forfølges hermed, at dette begreb automatisk kan sidestilles med begrebet »strafbare« handlinger i artikel 87 TEUF.

- 18 Det er ganske vist korrekt, at inden for rammerne af de grundlæggende rettigheder, der er anerkendt i den europæiske konvention til beskyttelse af menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder, undertegnet i Rom den 4. november 1950, navnlig i dennes artikel 6, har begrebet »straffesager« nødvendigvis en videre »materiel rækkevidde«, som kan omfatte andre typer af overtrædelser, såsom overtrædelser af administrativ art. I den særlige sammenhæng af kapitel 4 og 5 i afsnit V i tredje del af EUF-traktaten, fastsætter dette begreb imidlertid grænserne for vedtagelsen af lovgivningsmæssige foranstaltninger og skal således defineres, henset til de beføjelser, Unionen råder over for at handle på det strafferetlige område. Henset dels til opbygningen af afsnit V i tredje del af EUF-traktaten, dels til de institutionelle følger af valget af artikel 87 TEUF som retsgrundlag for en retsakt, skal der således henvises til en mere »formel« opfattelse af begrebet strafbare handlinger.
- 19 Med udgangspunkt heri er Kommissionen af den opfattelse, at såvel formålet med som indholdet af direktiv 2011/82 henhører under området for transportpolitik og nærmere bestemt artikel 91 TEUF, som følgelig burde have været anført som retsgrundlag for direktivet.
- 20 Ved at gennemføre en foranstaltning til udveksling af oplysninger mellem medlemsstater om trafiksikkerhedsrelaterede færdselslovsovertrædelser, uanset om disse måtte være af administrativ eller strafferetlig art, havde direktiv 2011/82 til formål at forbedre trafiksikkerheden. Hvad angår indholdet begrænser direktivet sig til at fastlægge en udveksling af oplysninger vedrørende visse trafiksikkerhedsrelaterede handlinger, uden at denne adfærd harmoniseres og frem for alt, uden at medlemsstaterne forpligtes til at lade disse handlinger henhøre under det strafferetlige område.
- 21 I tilfælde af at Domstolen beslutter at annullere direktiv 2011/82, har Kommissionen nedlagt påstand om, at virkningerne af direktivet ikke desto mindre opretholdes og betragtes som bestående i henhold til artikel 264 TEUF af retssikkerhedsmæssige hensyn.
- 22 Parlamentet og Rådet samt Kongeriget Belgien, Irland, Ungarn, Republikken Polen, Den Slovakiske Republik og Kongeriget Sverige, som er af den modsatte opfattelse, skønt de har fremført delvist forskellige argumenter, har gjort gældende, at artikel 87, stk. 2, TEUF udgør det korrekte retsgrundlag for vedtagelsen af direktiv 2011/82.
- 23 Parlamentet har anført, at en henvisning til artikel 87, stk. 2, TEUF som grundlag for vedtagelsen af en EU-retsakt ikke kan begrænses til de tilfælde alene, hvor det drejer sig om vedtagelse af foranstaltninger henhørende under begrebet »straffesager«, idet kapitel 5 i afsnit V i tredje del af EUF-traktaten vedrørende »Politisamarbejde«, som denne bestemmelse er omfattet af, ikke indeholder nogen angivelse eller præcisering i denne retning. Under alle omstændigheder kan anvendelsen af denne bestemmelse ikke udelukkes på grundlag af Kommissionens synspunkt, som med urette bygger på en for restriktiv fortolkning af dette begreb.
- 24 Parlamentet, som i denne forbindelse støttes af de fleste intervenerende medlemsstater, er af den opfattelse, at for så vidt som direktiv 2011/82 primært følger det formål at indføre en ordning til udveksling af oplysninger og alene indirekte forfølger formål, som vedrører trafiksikkerheden, kunne direktivet ikke vedtages på grundlag af artikel 91 TEUF.
- 25 Rådet har gjort gældende, at direktiv 2011/82 fastsætter bestemmelser vedrørende gennemførelse af sanktioner vedrørende visse trafiksikkerhedsrelaterede færdselslovsovertrædelser. Selv om disse overtrædelser kan være af administrativ eller strafferetlig art i forhold til hver enkelt medlemsstats retsorden, skal proceduren for gennemførelse af disse sanktioner imidlertid betragtes som i alle tilfælde at henhøre under kategorien af strafferetlige procedureregler. Spørgsmålet om, hvorvidt dette

henhører under begrebet »straffesager« eller ej, skal imidlertid fortolkes selvstændigt i EU-retten uafhængigt af den interne organisation i hver enkelt medlemsstat og den tilsvarende nationale terminologi.

- 26 Rådet har i denne henseende præciseret, at alle normer, der har til formål at forsvare retsgoder, som traditionelt forsvares af strafferetten, nemlig bl.a. fysiske personers liv og fysiske og moralske integritet samt ejendomsretten, skal betragtes som »straf« i EUF-traktatens forstand og særligt i den forstand, hvori udtrykket er anvendt i afsnit V i traktatens tredje del. I denne forbindelse henhører bestemmelser, såsom bestemmelserne i direktiv 2011/82, som har til formål at forbedre trafiksikkerheden gennem bekæmpelse af adfærd, der betragtes som farlig, nødvendigvis under begrebet »straffesager« og kan ikke klassificeres som normer vedrørende trafiksikkerheden i den forstand, hvori udtrykket er anvendt i artikel 91 TEUF.
- 27 Direktivet henhører således fuldt ud under de formål, som er omfattet af artikel 87, stk. 2, TEUF. For det første forholder det sig således, at selv om forbedringen af trafiksikkerheden ifølge Rådet henhører under transportpolitikken, tilsigtede den omhandlede foranstaltning konkret at fremme afsløringen af lovovertrædere i forbindelse med grænseoverskridende trafiksikkerhedsrelaterede færdselslovsovertrædelser. For det andet har direktivet til formål at indsamle oplysninger vedrørende overtrædelser med henblik på at lette bekæmpelsen heraf, hvilket er foranstaltninger, som Unionen har beføjelser til i henhold til artikel 87 TEUF. For det tredje bekræfter henvisningen i artikel 87, stk. 1, til »alle [...] kompetente myndigheder«, at det er uden betydning med henblik på afgørelsen af anvendeligheden af denne bestemmelse, om de involverede tjenestegrene i hver enkelt medlemsstat har en administrativ eller strafferetlig karakter.
- 28 I tilfælde af at Domstolen beslutter at annullere direktiv 2011/82, har Rådet, støttet af Irland, Den Slovakiske Republik, Kongeriget Sverige og Det Forenede Kongerige, subsidiært nedlagt påstand om, at direktivets virkninger opretholdes i en periode på seks måneder, for at der kan fremlægges en ny tekst med henblik på forhandlinger på grundlag af artikel 91 TEUF. Irland og Det Forenede Kongerige har i denne henseende imidlertid præciseret, at en eventuel opretholdelse af virkningerne af dette direktiv ind til vedtagelsen af en ny tekst med et andet retsgrundlag ikke skal vedrøre de medlemsstater, som har ret til at påberåbe sig protokol nr. 21 om Det Forenede Kongeriges og Irlands stilling for så vidt angår området med frihed, sikkerhed og retfærdighed og protokol nr. 22 om Danmarks stilling, der er knyttet som bilag til EU-traktaten og EUF-traktaten, men alene de medlemsstater, der allerede er bundet af det pågældende direktiv.

Domstolens bemærkninger

- 29 Ifølge Domstolens faste praksis skal valget af retsgrundlag for en EU-retsakt foretages på grundlag af objektive forhold, som kan være genstand for en domstolskontrol, herunder bl.a. retsaktens formål og indhold (domme Kommissionen mod Parlamentet og Rådet, C-411/06, EU:C:2009:518, præmis 45 og den deri nævnte retspraksis, og Parlamentet mod Rådet, C-130/10, EU:C:2012:472, præmis 42 og den deri nævnte retspraksis).
- 30 Hvis en gennemgang af den omhandlede foranstaltning viser, at den har et dobbelt formål, eller at den består af to led, og det ene af disse kan bestemmes som det primære eller fremherskende, mens det andet kun er sekundært, skal retsakten nemlig have et enkelt retsgrundlag, nemlig det, der kræves af det primære formål eller led (jf. dom Kommissionen mod Rådet, C-137/12, EU:C:2013:675, præmis 53 og den deri nævnte retspraksis).
- 31 Med henblik på at vurdere nærværende søgsmåls grundlag skal formålet med og indholdet af direktiv 2011/82 således undersøges med henblik på at fastslå, om dette gyldigt kunne vedtages – således som Rådet og Parlamentet har gjort gældende – på grundlag af artikel 87, stk. 2, TEUF i stedet for artikel 91, stk. 1, litra c), TEUF, som Kommissionen har påberåbt sig som det korrekte retsgrundlag.

- 32 Hvad angår formålet med direktiv 2011/82 bestemmer direktivets artikel 1, som har overskriften »Formål«, og som gentager formuleringen af 26. betragtning hertil, udtrykkeligt, at direktivet har til formål »at sikre et højt beskyttelsesniveau for alle trafikanter i Unionen ved at fremme grænseoverskridende udveksling af oplysninger om trafiksikkerhedsrelaterede færdselslovsovertrædelser«.
- 33 Som det fremgår af første og sjette betragtning til direktivet, skal et sådant formål med at forbedre trafikikkerheden i hele Unionen netop forfølges ved at oprette en ordning til grænseoverskridende udveksling af oplysninger vedrørende registrering af køretøjer med henblik på at lette identifikationen af personer, der har begået visse bestemte trafikikkerhedsrelaterede færdselslovsovertrædelser, uanset deres administrative eller strafferetlige status i henhold til den berørte medlemsstats ret.
- 34 Som anført i anden betragtning til direktiv 2011/82, bygger dette på EU-lovgivers konstatering af, at økonomiske sanktioner for visse færdselslovsovertrædelser kun sjældent håndhæves, hvis de begås med et køretøj, der er registreret i en anden medlemsstat end den, hvor overtrædelserne er begået.
- 35 I denne forbindelse kan en ordning med udveksling af oplysninger, som præciseret i syvende betragtning til direktiv 2011/82, øge den afskrækkende virkning i relation til færdselslovsovertrædelser og mane til større forsigtighed hos føreren af et køretøj, som er registreret i en anden medlemsstat end den medlemsstat, hvor overtrædelserne er blevet begået, og vil således kunne forebygge dødsfald som følge af trafikulykker.
- 36 Det fremgår klart af det foregående, at det primære eller fremherskende formål med direktiv 2011/82 er at forbedre trafikikkerheden, hvilket som anført i første betragtning til dette direktiv, er et af de vigtigste mål i Unionens transportpolitik.
- 37 Selv om det ganske vist er korrekt, at direktivet gennemfører en ordning til grænseoverskridende udveksling af oplysninger vedrørende trafikikkerhedsrelaterede færdselslovsovertrædelser, forholder det sig ikke desto mindre således, at denne ordning er indført, netop for at Unionen kan forfølge det formål, som består i at forbedre trafikikkerheden.
- 38 Hvad angår indholdet af direktiv 2011/82 skal det først bemærkes, at dette fastlægger en ordning til udveksling af oplysninger mellem medlemsstaterne vedrørende otte bestemte trafikikkerhedsrelaterede færdselslovsovertrædelser, opregnet i direktivets artikel 2 og defineret i artikel 3, nemlig hastighedsovertrædelser, manglende brug af sikkerhedssele, fremkørsel mod rødt lyssignal, spirituskørsel, kørsel under påvirkning af stoffer, manglende brug af styrthjelm, ulovlig brug af kørebane og ulovlig brug af mobiltelefon eller anden kommunikationsanordning under kørslen.
- 39 Hvad derefter angår forløbet af ordningen med udveksling af oplysninger reguleres dette af artikel 4 i direktiv 2011/82. Bestemmelsens stk. 1 forskriver, at medlemsstaterne giver de andre medlemsstats nationale kontaktpunkter adgang til oplysninger i de nationale køretøjsregistre med ret til at foretage elektronisk søgning vedrørende oplysninger vedrørende køretøjer og køretøjers ejere eller indehavere. I henhold til direktivets artikel 4, stk. 2, tredje afsnit, anvender den medlemsstat, hvori overtrædelserne er blevet begået, de oplysninger, der er indhentet, med henblik på at fastslå, hvem der er ansvarlig for de i direktivet omhandlede trafikikkerhedsrelaterede færdselslovsovertrædelser.
- 40 Når ejeren eller indehaveren af et køretøj eller enhver person, der er mistænkt for at have begået en sådan trafikikkerhedsrelateret færdselslovsovertrædelse, er blevet identificeret, tilkommer det den medlemsstat, på hvis område overtrædelserne er blevet begået, at beslutte, hvorvidt der skal iværksættes forfølgning. I denne forbindelse fastsætter artikel 5 i direktiv 2011/82 fremgangsmåden for orientering om overtrædelserne til den relevante person og bestemmer, at der fremsendes en informationsskrivelse, som er affattet på det sprog, der er anvendt i registreringsdokumentet, hvis muligt, som indeholder alle relevante oplysninger, navnlig arten af den trafikikkerhedsrelaterede færdselslovsovertrædelse,

stedet, datoen og tidspunktet for overtrædelsen, titlen på de tekster i den nationale lovgivning, som overtrædelsen vedrører, sanktionen og, hvis det er relevant, oplysninger om den anordning, der er anvendt til at afsløre overtrædelsen.

- 41 Endelig bestemmer artikel 11 i direktiv 2011/82, at Kommissionen senest den 7. november 2016 forelægger en rapport for Parlamentet og Rådet om medlemsstaternes anvendelse af dette direktiv med henblik på en eventuel revision. Rapporten vedrører især en vurdering af direktivets effektivitet med hensyn til nedbringelse af antallet af dræbte på vejene i Unionen, Kommissionens mulighed for at udarbejde retningslinjer for trafikssikkerheden på EU-plan inden for rammerne af den fælles transportpolitik for at sikre bedre samordning mellem medlemsstaternes håndhævelse af færdselslovgivningen og mulighederne for at harmonisere færdselslovgivningen, hvor det er relevant.
- 42 Gennemgangen af indholdet af bestemmelserne i direktiv 2011/82 ovenfor bekræfter, at ordningen til udveksling af oplysninger mellem de kompetente myndigheder i medlemsstaterne, som er indført ved dette direktiv, udgør et instrument, hvorved direktivet forfølger formålet om at forbedre trafikssikkerheden, som nævnt i denne doms præmis 33-43, og gør det muligt for Unionen at nå dette formål.
- 43 Det skal bemærkes, at Domstolen allerede har fastslået, at foranstaltninger, som tilsigter at forbedre trafikssikkerheden, henhører under transportpolitikken og således kan vedtages på grundlag af artikel 91, stk. 1, litra c), TEUF, for så vidt som de henhører under begrebet »foranstaltninger til forbedring af transportsikkerheden« i denne bestemmelses forstand (jf. dom Spanien og Finland mod Parlamentet og Rådet, C-184/02 og C-223/02, EU:C:2004:497, præmis 30).
- 44 Det skal følgelig fastslås, at da direktiv 2011/82, henset til dets formål og indhold, udgør en foranstaltning, der gør det muligt at forbedre trafikssikkerheden i den forstand, hvori udtrykket er anvendt i artikel 91, stk. 1, litra c), TEUF, burde det have været vedtaget på grundlag af denne bestemmelse.
- 45 Ovenstående analyse berøres ikke af Rådets og Parlamentets argumentation, hvorefter artikel 87, stk. 2, TEUF gyldigt kunne anvendes som retsgrundlag for direktiv 2011/82.
- 46 Denne bestemmelse skal nemlig fortolkes i den sammenhæng, hvori den indgår, nemlig for det første kapitel 5 med overskriften »Politisamarbejde« i afsnit V i tredje del af EUF-traktaten.
- 47 Selv om det ganske vist er korrekt, at politisamarbejdet siden ikrafttrædelsen af Lissabontraktaten er karakteriseret ved et bredere anvendelsesområde end det, der fremgår af artikel 30 EU, forholder det sig ikke desto mindre således – som det er fastsat i artikel 87, stk. 1, TEUF – at dette samarbejde fortsat, i lighed med hvad der er fastsat i artikel 30, stk. 1, litra a), EU, vedrører alle medlemsstaternes kompetente myndigheder, herunder politi, toldmyndigheder og andre særlige retshåndhævende myndigheder inden for »forebyggelse, afsløring og efterforskning af strafbare handlinger«.
- 48 For det andet skal artikel 87, stk. 2, TEUF forstås i lyset af de »generelle bestemmelser«, som er genstand for kapitel 1 i afsnit V i tredje del af EUF-traktaten og navnlig artikel 67 TEUF, som indleder kapitlet ved i stk. 2 at fastslå, at Unionen »sikrer, at der ikke foretages personkontrol ved de indre grænser, og den udformer en fælles politik for asyl, indvandring og kontrol ved de ydre grænser«, og i stk. 3, at den »bestræber sig på at sikre et højt sikkerhedsniveau ved hjælp af foranstaltninger til forebyggelse og bekæmpelse af kriminalitet, racisme og fremmedhad, ved koordinerings- og samarbejdsforanstaltninger mellem politimyndigheder, strafferetlige myndigheder og øvrige kompetente myndigheder samt ved gensidig anerkendelse af strafferetlige afgørelser og om nødvendig indbyrdes tilnærmelse af medlemsstaternes straffelovgivning«.

- 49 Under disse omstændigheder skal det fastslås, at en foranstaltning, såsom direktiv 2011/82, henset til dets formål og indhold, således som beskrevet i denne doms præmis 32-43, ikke er direkte forbundet med de formål, der er nævnt i foregående præmis.
- 50 Henset til alle foregående bemærkninger skal det fastslås, at direktiv 2011/82 ikke gyldigt kunne vedtages på grundlag af artikel 87, stk. 2, TEUF.
- 51 Da Kommissionen således skal have medhold, skal direktiv 2011/82 annulleres.

Om begrænsningerne af virkningerne af annulationen

- 52 Kommissionen og Rådet har nedlagt påstand om, at virkningerne af direktivet opretholdes, i tilfælde af at dette annulleres. Rådet har i denne forbindelse anført, at en frist på seks måneder skulle være tilstrækkeligt til at vedtage et nyt direktiv, mens Kommissionen under retsmødet har nedlagt påstand om, at virkningerne af direktivet opretholdes i en længere periode.
- 53 Herved bemærkes, at Domstolen i medfør af artikel 264, stk. 2, TEUF, dersom den skønner det nødvendigt, kan angive, hvilke af en annulleret forordnings virkninger der skal betragtes som bestående.
- 54 Det bemærkes i nærværende sag, at henset til vigtigheden af de formål, der forfølges med direktiv 2011/82 vedrørende forbedring af trafiksikkerheden, anerkendes det, at annulation af dette direktiv, uden at dens virkninger opretholdes, vil kunne få negative konsekvenser for gennemførelsen af Unionens politik på transportområdet.
- 55 Det er endvidere vigtigt at tage hensyn til, at den frist, der er fastsat i direktivets artikel 12, stk. 1, for medlemsstaterne til at sætte de nødvendige love og administrative bestemmelser i kraft for at efterkomme dette direktiv, udløb den 7. november 2013.
- 56 Under disse omstændigheder er der væsentlige retssikkerhedsmæssige hensyn, der begrundes, at Domstolen opretholder virkningerne af det pågældende direktiv indtil ikrafttrædelsen inden for en rimelig frist, der ikke kan overskride 12 måneder regnet fra datoen for afsigelsen af denne dom, af et nyt direktiv med det korrekte retsgrundlag, nemlig artikel 91, stk. 1, litra c), TEUF.

Sagens omkostninger

- 57 I henhold til procesreglementets artikel 138, stk. 1, pålægges det den tabende part at betale sagens omkostninger, hvis der er nedlagt påstand herom. Da Kommissionen har nedlagt påstand om, at Parlamentet og Rådet tilpligtes at betale sagens omkostninger, og sidstnævnte har tabt sagen, bør det pålægges dem at betale sagens omkostninger. I medfør af procesreglementets artikel 140, stk. 1, bærer Kongeriget Belgien, Irland, Ungarn, Republikken Polen, Den Slovakiske Republik, Kongeriget Sverige og Det Forenede Kongerige deres egne omkostninger.

På grundlag af disse præmisser udtaler og bestemmer Domstolen (Store Afdeling):

- 1) **Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2011/82/EU af 25. oktober 2011 om fremme af grænseoverskridende udveksling af oplysninger om trafiksikkerhedsrelaterede færdselslovsovertrædelser annulleres.**
- 2) **Virkningerne af direktiv 2011/82 opretholdes indtil ikrafttrædelsen inden for en rimelig frist, der ikke kan overskride 12 måneder regnet fra datoen for afsigelsen af denne dom, af et nyt direktiv med det korrekte retsgrundlag, nemlig artikel 91, stk. 1, litra c), TEUF.**

- 3) **Europa-Parlamentet og Rådet for Den Europæiske Union betaler sagens omkostninger.**
- 4) **Kongeriget Belgien, Irland, Ungarn, Republikken Polen, Den Slovakiske Republik, Kongeriget Sverige og Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirland bærer deres egne omkostninger.**

Underskrifter