



Oikeustapauskokoelma

UNIONIN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (suuri jaosto)

6 päivänä toukokuuta 2014*

Kumoamiskanne — Direktiivi 2011/82/EU — Liikenneturvallisuuteen liittyviä liikenne rikkomuksia koskeva rajat ylittävä tietojenvaihto — Oikeusperustan valinta — SEUT 87 artiklan 2 kohdan a alakohta — SEUT 91 artikla — Kumotun direktiivin vaikutusten voimassa pitäminen

Asiassa C-43/12,

jossa on kyse SEUT 263 artiklaan perustuvasta kumoamiskanteesta, joka on nostettu 27.1.2012,

Euroopan komissio, asiamiehinään T. van Rijn ja R. Troosters, prosessiosoite Luxemburgissa,

kantajana,

vastaa

Euroopan parlamentti, asiamiehinään F. Drexler, A. Troupiotis ja K. Zejdová,

ja

Euroopan unionin neuvosto, asiamiehinään J. Monteiro ja E. Karlsson,

vastaajina,

joita tukevat

Belgian kuningaskunta, asiamiehinään J.-C. Halleux ja T. Materne, avustajinaan avocat S. Rodrigues ja avocat F. Libert,

Irlanti, asiamiehenään E. Creedon, avustajanaan N. Travers, BL,

Unkari, asiamiehinään M. Z. Fehér, K. Szíjjártó ja K. Molnár,

Puolan tasavalta, asiamiehinään B. Majczyna ja M. Szpunar,

Slovakian tasavalta, asiamiehenään B. Ricziová,

Ruotsin kuningaskunta, asiamiehinään A. Falk ja C. Stege, ja

Ison-Britannian ja Pohjois-Irlannin yhdistynyt kuningaskunta, asiamiehinään C. Murrell ja S. Behzadi-Spencer, avustajinaan barrister J. Maurici ja barrister J. Holmes,

väliintulijoina,

* Oikeudenkäyntikieli: ranska.

UNIONIN TUOMIOISTUIN (suuri jaosto),

toimien kokoonpanossa: presidentti V. Skouris, varapresidentti K. Lenaerts, jaostojen puheenjohtajat A. Tizzano (esittelevä tuomari), L. Bay Larsen, T. von Danwitz ja M. Safjan sekä tuomarit A. Rosas, E. Levits, A. Ó Caoimh, J.-C. Bonichot, A. Arabadjiev, C. Toader, D. Šváby, M. Berger ja C. Vajda,

julkisasiamies: Y. Bot,

kirjaaja: johtava hallintovirkamies M. Ferreira,

ottaen huomioon kirjallisessa käsittelyssä ja 4.6.2013 pidetyssä istunnossa esitetyn,

kuultuaan julkisasiamiehen 10.9.2013 pidetyssä istunnossa esittämän ratkaisuehdotuksen,

on antanut seuraavan

tuomion

- 1 Euroopan komissio vaatii kanteellaan unionin tuomioistuinta yhtäältä kumoamaan liikenneturvallisuuteen liittyviä liikenneerikkomuksia koskevan rajat ylittävän tietojenvaihdon helpottamisesta 25.10.2011 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2011/82/EU (EUVL L 288, s. 1) ja toisaalta, jos unionin tuomioistuin kumoaa tämän direktiivin, toteamaan, että direktiivin vaikutukset katsotaan pysyviksi.

Asiaa koskevat oikeussäännöt

EUT-sopimus

- 2 SEUT 87 artikla, joka kuuluu EUT-sopimuksen kolmannen osan V osaston, jonka otsikko on "Vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alue", 5 lukuun, jonka otsikko on "Poliisiyhteistyö", on sanamuodoltaan seuraava:

"1. Unioni toteuttaa jäsenvaltioiden kaikkien toimivaltaisten viranomaisten, kuten poliisi- ja tulliviranomaisten sekä rikosten ehkäisemiseen, paljastamiseen ja tutkintaan erikoistuneiden muiden lainvalvontaviranomaisten välisen poliisiyhteistyön.

2. Edellä 1 kohdassa tarkoitettujen tavoitteiden saavuttamiseksi Euroopan parlamentti ja neuvosto voivat tavallista lainsäätämismenettelyä noudattaen säätää toimenpiteistä, jotka koskevat:

- a) asiaa koskevien tietojen keräämistä, tallentamista, käsittelyä, analysointia ja vaihtoa;

– –"

- 3 SEUT 91 artiklan 1 kohdassa, joka kuuluu tämän perussopimuksen kolmannen osan VI osastoon, jonka otsikko on "Liikenne", määrätään seuraavaa:

"1. Euroopan parlamentti ja neuvosto, tavallista lainsäätämismenettelyä noudattaen ja talous- ja sosiaalikomiteaa ja alueiden komiteaa kuultuaan, 90 artiklan täytäntöön panemiseksi ja liikenteen erityispiirteet huomioon ottaen:

– –

- c) toteuttavat toimenpiteet liikenneturvallisuuden parantamiseksi,
- d) antavat muut aiheelliset säännökset.”

Direktiivi 2011/82

- 4 Direktiivin 2011/82 johdanto-osan 1, 6, 7, 8, 22, 23 ja 26 perustelukappale kuuluvat seuraavasti:

”(1) Liikenneturvallisuuden parantaminen on yksi Euroopan unionin liikennepolitiikan keskeisimpiä tavoitteita. Euroopan unioni pyrkii politiikassaan parantamaan liikenneturvallisuutta ja vähentämään liikennekuolemia, loukkaantumisia ja aineellisia vahinkoja. Tämän politiikan tärkeänä osana on unionissa tehtyjen liikenneturvallisuutta huomattavasti vaarantavien liikenne rikkomusten seuraamusten johdonmukainen täytäntöönpano.

--

(6) Jotta liikenneturvallisuutta parannettaisiin koko unionissa ja jotta varmistettaisiin jäsenvaltiossa ja sen ulkopuolella asuvien kuljettajien tasapuolinen kohtelu, lainvalvontaa olisi helpotettava ajoneuvon rekisteröintijäsenvaltiosta riippumatta. Tätä varten olisi toteutettava tiettyjä erikseen määriteltyjä liikenneturvallisuuteen liittyviä liikenne rikkomuksia koskeva rajat ylittävä tietojenvaihto, jonka avulla sillä jäsenvaltiolla, jossa rikkomus on tehty, olisi pääsy rekisteröintijäsenvaltion ajoneuvorekisteritietoihin, riippumatta siitä, mikä kyseisten rikkomusten hallinnollinen tai rikosoikeudellinen luonne on asianomaisen jäsenvaltion lainsäädännön mukaisesti.

(7) Ajoneuvorekisteritietojen rajat ylittävän vaihdon tehostaminen, jolla olisi helpotettava liikenneturvallisuuteen liittyvästä liikenne rikkomuksesta epäiltyjen henkilöiden tunnistamista, saattaa parantaa rikkomuksia ehkäisevää vaikutusta ja saada yhdessä jäsenvaltiossa rekisteröidyn ajoneuvon kuljettajat käyttäytymään toisessa jäsenvaltiossa varovaisemmin ja näin ehkäistä liikenneonnettomuuksia.

(8) Tämän direktiivin soveltamisalaan kuuluvia liikenneturvallisuuteen liittyviä liikenne rikkomuksia ei kohdella jäsenvaltioissa yhtenäisellä tavalla. Jotkin jäsenvaltiot määrittelevät tällaiset rikkomukset kansallisessa lainsäädännössään 'hallinnollisiksi' rikkomuksiksi, toiset taas 'rikoksiksi'. Tätä direktiiviä olisi sovellettava riippumatta siitä, miten asianomaiset rikkomukset luokitellaan kansallisessa lainsäädännössä.

--

(22) Euroopan unionista tehtyyn sopimukseen ja Euroopan unionin toiminnasta tehtyyn sopimukseen liitettyssä, Yhdistyneen kuningaskunnan ja Irlannin asemasta vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueen osalta tehdyssä pöytäkirjassa (N:o 21) olevan 1 ja 2 artiklan mukaisesti nämä jäsenvaltiot eivät osallistu tämän direktiivin hyväksymiseen, direktiivi ei sido näitä jäsenvaltioita eikä sitä sovelleta näihin jäsenvaltioihin, sanotun kuitenkaan rajoittamatta mainitun pöytäkirjan 4 artiklan soveltamista.

(23) Euroopan unionista tehtyyn sopimukseen ja Euroopan unionin toiminnasta tehtyyn sopimukseen liitetyn, Tanskan asemaa koskevan pöytäkirjan N:o 22 1 ja 2 artiklan mukaisesti Tanska ei osallistu tämän päätöksen hyväksymiseen, se ei sido Tanskaa eikä sitä sovelleta Tanskaan.

--

(26) Jäsenvaltiot eivät voi riittävällä tavalla saavuttaa tämän direktiivin tavoitetta, joka on unionin kaikkien tienkäyttäjien korkeatasoisen suojelun varmistaminen helpottamalla rajat ylittävää tietojenvaihtoa liikenneturvallisuuteen liittyvistä liikenne rikkomuksista, jotka on tehty ajoneuvolla, joka on rekisteröity toisessa jäsenvaltiossa kuin siinä jäsenvaltiossa, jossa rikkomus tapahtui, vaan se voidaan toiminnan laajuuden ja vaikutusten vuoksi saavuttaa paremmin unionin tasolla, joten unioni voi toteuttaa toimenpiteitä Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 5 artiklassa vahvistetun toissijaisuusperiaatteen mukaisesti. – –”

5 Direktiivin 2011/82 1 artiklassa, jonka otsikko on ”Tavoite”, säädetään seuraavaa:

”Tällä direktiivillä pyritään varmistamaan unionin kaikkien tienkäyttäjien korkeatasoinen suojelu helpottamalla rajat ylittävää tietojenvaihtoa liikenneturvallisuuteen liittyvistä liikenne rikkomuksista ja helpottamalla siten seuraamusten täytäntöönpanoa, kun rikkomukset on tehty ajoneuvolla, joka on rekisteröity toisessa jäsenvaltiossa kuin siinä jäsenvaltiossa, jossa rikkomus tapahtui.”

6 Direktiivin 2 artiklassa, jonka otsikko on ”Sovellettamisala”, säädetään seuraavaa:

”Tätä direktiiviä sovelletaan seuraaviin liikenneturvallisuuteen liittyviin liikenne rikkomuksiin:

- a) ylinopeus;
- b) turvavyön käytön laiminlyönti;
- c) punaisen liikennevalon noudattamatta jättäminen;
- d) rattijuopumus;
- e) huumausaineen vaikutuksen alaisena ajaminen;
- f) suojakypärän käytön laiminlyönti;
- g) kielletyllä kaistalla ajo;
- h) matkapuhelimen tai muun viestintävälineen laitton käyttö ajon aikana.”

7 Kyseisen direktiivin 4 ja 5 artiklassa on säännökset jäsenvaltioiden välisessä tietojenvaihdossa noudatettavasta menettelystä sekä kyseessä olevista rikkomuksista tehtävästä ilmoituksesta.

8 Jäsenvaltioiden oli saman direktiivin 12 artiklan 1 kohdan mukaan saatettava tämän direktiivin noudattamisen edellyttämät lait, asetukset ja hallinnolliset määräykset voimaan viimeistään 7.11.2013.

Asian taustalla olevat tosiseikat

9 Komissio esitti 19.3.2008 parlamentille ja neuvostolle ehdotuksen direktiiviksi, jonka tarkoituksena oli pääasiassa helpottaa tiettyjä liikenne rikkomuksia koskevien tietojen vaihtoa ja näihin rikkomuksiin liittyvien seuraamusten rajat ylittävää täytäntöönpanoa. Tämän ehdotuksen oikeusperustana oli EY 71 artiklan 1 kohdan c alakohhta, jonka määräykset ovat nykyisin SEUT 91 artiklan 1 kohdan c alakohdassa.

10 Parlamentti ja neuvosto antoivat 25.10.2011 direktiivin 2011/82 mutta valitsivat sen oikeusperustaksi SEUT 87 artiklan 2 kohdan.

- 11 Direktiivin tekstin jälkeen julkaistiin komission lausuma direktiivin oikeusperustasta (EUVL 2011, L 288, s. 15). Lausuma kuuluu seuraavasti:

”Komissio panee merkille, että sekä neuvosto että Euroopan parlamentti on yhtä mieltä siitä, että komission ehdottama oikeusperusta eli SEUT-sopimuksen 91 artiklan 1 kohdan c alakohta korvataan SEUT-sopimuksen 87 artiklan 2 kohdalla. Vaikka komissio onkin molempien lainsäädäntövallan käyttäjien kanssa samaa mieltä siitä, että on tärkeää pyrkiä ehdotetun direktiivin tavoitteisiin liikenneturvallisuuden parantamiseksi, se katsoo kuitenkin, ettei SEUT-sopimuksen 87 artiklan 2 kohta ole oikeudelliselta ja institutionaaliselta kannalta asianmukainen oikeusperusta, ja varaa tästä syystä itselleen oikeuden käyttää kaikkia käytettävissään olevia oikeudellisia keinoja.”

- 12 Koska komissio katsoi, että kyseisen direktiivin antamisen oikeusperusta oli väärä ja että perustana olisi pitänyt käyttää SEUT 91 artiklan 1 kohdan c alakohtaa, se nosti nyt käsiteltävän kanteen.

Asianosaisten vaatimukset ja asian käsittely unionin tuomioistuimessa

- 13 Komissio vaatii, että unionin tuomioistuin

- kumoaa direktiivin 2011/82
- toteaa, että direktiivin vaikutukset katsotaan pysyviksi
- velvoittaa parlamentin ja neuvoston korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

- 14 Parlamentti vaatii kanteen hylkäämistä ja komission velvoittamista korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

- 15 Neuvosto vaatii, että unionin tuomioistuin

- ensisijaisesti hylkää kanteen perusteettomana
- toissijaisesti toteaa, että direktiivin 2011/82 vaikutukset pidetään voimassa kuuden kuukauden ajan
- velvoittaa komission korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

- 16 Unionin tuomioistuimen presidentin 13.6.2012 antamalla määräyksellä Irlanti, Puolan tasavalta, Slovakian tasavalta ja Ruotsin kuningaskunta hyväksyttiin väliintulijoiksi tukemaan parlamentin ja neuvoston vaatimuksia sekä Belgian kuningaskunta, Unkari ja Ison-Britannian ja Pohjois-Irlannin yhdistynyt kuningaskunta väliintulijoiksi tukemaan neuvoston vaatimuksia.

Kanne

Asianosaisten ja muiden osapuolten lausumat

- 17 Komissio vaatii direktiivin 2011/82 kumoamista sillä perusteella, että kun direktiivin perustana on käytetty SEUT 87 artiklan 2 kohtaa, direktiivin antamisen oikeusperusta on väärä. Tätä määräystä, joka koskee rikosten ehkäisemiseen, paljastamiseen ja tutkintaan toimivaltaisten viranomaisten välistä poliisiyhteistyötä, voidaan käyttää oikeusperustana vain sellaisille toimille, jotka koskevat nimenomaan rikosten ehkäisemistä tai paljastamista. Näin ollen siitä, että rikkomuksen käsitteeseen liittyy rangaistusluonteinen seuraamus tai repressiivinen tarkoitus, ei sellaisenaan seuraa, että rikkomuksen käsite voitaisiin automaattisesti rinnastaa rikoksen käsitteeseen, jota SEUT 87 artiklassa tarkoitetaan.

- 18 Komission mukaan pitää sinänsä paikkansa, että ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi tehdyssä, Roomassa 4.11.1950 allekirjoitetussa yleissopimuksessa ja erityisesti sen 6 artiklassa tunnustettujen perusoikeuksien yhteydessä rikosasian käsitteellä on välttämättä laajempi aineellinen ulottuvuus siten, että siihen voi sisältyä muunlaisia rikkomuksia, kuten hallinnolliset rikkomukset. Sen sijaan EUT-sopimuksen kolmannen osan V osaston 4 ja 5 luvun erityisessä asiayhteydessä tällä käsitteellä asetetaan lainsäädäntötoimista päättämiseen liittyvät rajat, joten käsite on määriteltävä unionilla rikosoikeuden alalla toimimiseksi käytettävissä olevan toimivallan mukaisesti. Tästä seuraa, että kun otetaan huomioon yhtäältä EUT-sopimuksen kolmannen osan V osaston järjestelmä ja toisaalta SEUT 87 artiklan valitsemisesta säädöksen oikeusperustaksi aiheutuvat seuraukset toimielinjärjestelmän kannalta, rikoksen käsite olisi ymmärrettävä muodollisemmin.
- 19 Näin ollen komissio katsoo, että sekä direktiivin 2011/82 tarkoitus että sen sisältö liittyvät liikennepolitiikan ja erityisesti SEUT 91 artiklan alaan, joten tämän direktiivin oikeusperustaksi olisi pitänyt valita SEUT 91 artikla.
- 20 Komissio nimittäin katsoo, että koska direktiivillä 2011/82 toteutetaan liikenneturvallisuuteen liittyviä rikkomuksia koskeva jäsenvaltioiden välinen tietojenvaihtojärjestelmä siitä riippumatta, onko kyse hallinnollisista rikkomuksista vai rikoksista, direktiivin tavoitteena on liikenneturvallisuuden parantaminen. Sisällöltään tämä direktiivi puolestaan rajoittuu pelkästään tiettyjä liikenneturvallisuuteen vaikuttavia käyttäytymistapoja koskevan tietojenvaihdon järjestämiseen, mutta siinä ei millään tavoin yhdenmukaisteta näihin käyttäytymistapoihin liittyviä säännöksiä eikä varsinkaan veloiteta jäsenvaltioita saattamaan niitä rikosoikeuden piiriin.
- 21 Siinä tapauksessa, että unionin tuomioistuin päättäisi kumota direktiivin 2011/82, komissio pyytää kuitenkin, että SEUT 264 artiklan nojalla direktiivin vaikutukset pidettäisiin oikeusvarmuudesta johtuvien vaatimusten vuoksi voimassa ja ne katsottaisiin pysyviksi.
- 22 Parlamentti ja neuvosto sekä Belgian kuningaskunta, Irlanti, Unkari, Puolan tasavalta, Slovakian tasavalta, Ruotsin kuningaskunta ja Yhdistynyt kuningaskunta ovat päinvastaisella kannalla ja katsovat esittämiensä perustelujen osittaisesta eroavuudesta huolimatta, että SEUT 87 artiklan 2 kohta on ollut asianmukainen oikeusperusta direktiivin 2011/82 antamista varten.
- 23 Parlamentti katsoo, ettei SEUT 87 artiklan 2 kohdan käyttämistä unionin säädöksen antamisen perustana voida rajata koskemaan vain sellaisia tapauksia, joissa toteutetaan rikosoikeuden alaan kuuluvia toimenpiteitä, sillä EUT-sopimuksen kolmannen osan V osaston 5 lukuun, johon tämä määräys sisältyy ja joka koskee ”poliisiyhteistyötä”, ei sisälly mitään tämänsuuntaista mainintaa tai täsmennystä. Tämän määräyksen soveltamista ei ainakaan voida sulkea pois komission omaksuman kannan perusteella, koska komissio perustaa kantansa virheellisesti tämän käsitteen liian suppeaan tulkintaan.
- 24 Näin ollen parlamentti, jota useimmat väliintulijoina esiintyneet jäsenvaltiot tukevat tältä osin, katsoo, että koska direktiivin 2011/82 pääasiallisena tarkoituksena on tietojenvaihtojärjestelmän perustaminen ja sillä pyritään vain välillisesti liikenneturvallisuutta koskeviin tavoitteisiin, tämän direktiivin perustana ei olisi voinut olla SEUT 91 artikla.
- 25 Neuvosto katsoo, että direktiivissä 2011/82 säädetään tiettyjen liikenneturvallisuutta koskevien rikkomusten seuraamusten täytäntöönpanoa koskevia sääntöjä. Vaikka nämä rikkomukset voivat olla kunkin jäsenvaltion oikeusjärjestyksestä riippuen joko hallinnollisia rikkomuksia tai rikoksia, näiden seuraamusten täytäntöönpanossa noudatettavan menettelyn on kaikissa tapauksissa katsottava kuuluvan rikosprosessioikeuden sääntöjen alaan. Kysymystä siitä, mitkä asiat kuuluvat tai eivät kuulu rikosasian käsitteen piiriin, on kuitenkin unionin oikeudessa tulkittava itsenäisesti ja riippumatta kunkin jäsenvaltion sisäisestä organisaatiosta ja sen mukaisesta kansallisesta termistöstä.

- 26 Tältä osin neuvosto täsmentää, että EUT-sopimuksessa ja erityisesti sen kolmannen osan V osastossa tarkoitettussa mielessä rikosoikeudellisina on pidettävä kaikkia niitä oikeussääntöjä, joiden tarkoituksena on suojata rikosoikeudellisen suojan piiriin perinteisesti kuuluvia oikeushyviä eli erityisesti ihmisten henkeä ja fyysistä ja henkistä koskemattomuutta sekä omaisuutta. Direktiivin 2011/82 säännösten kaltaiset säännökset, joiden tarkoituksena on liikenneturvallisuuden parantaminen vaaralliseksi katsottuihin käyttäytymistapoihin kohdistuvalla repressiolla, kuuluvat tässä yhteydessä ilman muuta rikosasioiden alaan, eikä niitä voida luokitella SEUT 91 artiklassa tarkoitettulla tavalla liikenneturvallisuuteen liittyviksi säännöiksi.
- 27 Kyseinen direktiivi kuuluu siten sen mukaan kokonaisuudessaan SEUT 87 artiklan 2 kohdassa tarkoitettujen tavoitteiden piiriin. On nimittäin ensinnäkin niin, että vaikka liikenneturvallisuuden parantaminen kuuluu neuvoston mukaan liikennepolitiikkaan, toteutettavaksi aiotun toimenpiteen konkreettisena tarkoituksena on helpottaa liikenneturvallisuuteen liittyvien rajat ylittävien rikkomusten tekijöiden tunnistamista. Toiseksi kyseisen direktiivin tarkoituksena on rikkomuksia koskevien tietojen kerääminen niihin kohdistuvan repression helpottamiseksi, ja näihin toimenpiteisiin unionilla on toimivalta SEUT 87 artiklan nojalla. Kolmanneksi SEUT 87 artiklan 1 kohtaan sisältyvässä ilmaisussa ”kaikkien toimivaltaisten viranomaisten” vahvistetaan, ettei tämän artiklan soveltamisedellytysten määrittämisessä ole merkitystä sillä, ovatko tähän kussakin jäsenvaltiossa osallistuvat viranomaiset hallinto-oikeuden vai rikosoikeuden alalla toimivia viranomaisia.
- 28 Siinä tapauksessa, että unionin tuomioistuin päättäisi kumota direktiivin 2011/82, neuvosto, jota muun muassa Irlanti, Slovakian tasavalta, Ruotsin kuningaskunta ja Yhdistynyt kuningaskunta tukevat, vaatii toissijaisesti, että direktiivin vaikutukset pidetään voimassa kuuden kuukauden ajan, jotta säädöstekstiä koskeva ehdotus voitaisiin tehdä uudelleen siitä neuvottelemiseksi SEUT 91 artiklan perusteella. Tältä osin Irlanti ja Yhdistynyt kuningaskunta täsmentävät kuitenkin, että jos tämän direktiivin vaikutukset pidetään voimassa siihen asti, kunnes uusi säädös on annettu eri oikeusperustan nojalla, tämän ei pidä koskea niitä jäsenvaltioita, joilla on oikeus vedota EU-sopimukseen ja EUT-sopimukseen liitettyihin Yhdistyneen kuningaskunnan ja Irlannin asemasta vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueen osalta tehtyyn pöytäkirjaan (N:o 21) tai Tanskan asemasta tehtyyn pöytäkirjaan (N:o 22), vaan ainoastaan niitä jäsenvaltioita, joita kyseinen direktiivi jo sitoo.

Unionin tuomioistuimen arviointi asiasta

- 29 Unionin tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan unionin toimen oikeudellisen perustan valinnan on perustuttava sellaisiin objektiivisiin seikkoihin, jotka voivat olla tuomioistuimen suorittaman valvonnan kohteena ja joihin kuuluvat toimen tarkoitus ja sisältö (tuomio komissio v. parlamentti ja neuvosto, C-411/06, EU:C:2009:518, 45 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen ja tuomio parlamentti v. neuvosto, C-130/10, EU:C:2010:472, 42 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 30 Jos kyseessä olevaa tointa tarkasteltaessa ilmenee, että sillä on kaksi eri tarkoitusta tai että siinä on kahdenlaisia tekijöitä, ja jos toinen näistä on yksilöitävissä toimen pääasialliseksi tai määrääväksi tarkoitukseksi tai tekijäksi, kun taas toinen on ainoastaan liitännäinen, on käytettävä yhtä oikeudellista perustaa, toisin sanoen sitä, jota toimen pääasiallinen tai määräävä tarkoitus tai tekijä edellyttää (tuomio komissio v. neuvosto, C-137/12, EU:C:2013:675, 53 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 31 Arvioitaessa, onko nyt käsiteltävä kanne aiheellinen, on sen vuoksi tarkasteltava direktiivin 2011/82 tarkoitusta ja sisältöä sen määrittämiseksi, onko se – kuten neuvosto ja parlamentti katsovat – voitu pätevästi antaa SEUT 87 artiklan 2 kohdan eikä SEUT 91 artiklan 1 kohdan c alakohdan nojalla, jota komissio pitää asianmukaisena oikeusperustana.

- 32 Tässä tapauksessa direktiivin 2011/82 tavoitteesta on todettava, että direktiivin 1 artiklassa, jonka otsikko on ”Tavoite” ja jossa toistetaan direktiivin johdanto-osan 26 perustelukappaleen sanamuoto, sanotaan nimenomaisesti, että tällä direktiivillä ”pyritään varmistamaan unionin kaikkien tienkäyttäjien korkeatasoinen suojele helpottamalla rajat ylittävää tietojenvaihtoa liikenneturvallisuuteen liittyvistä liikenne rikkomuksista”.
- 33 Kuten kyseisen direktiivin johdanto-osan ensimmäisestä ja kuudennesta perustelukappaleesta ilmenee, tähän liikenneturvallisuuden parantamista koko unionissa koskevaan tavoitteeseen on pyrittävä nimenomaan perustamalla rajat ylittävä järjestelmä ajoneuvorekisteritietojen vaihtamiseksi, jotta tiettyihin liikenneturvallisuutta koskeviin rikkomuksiin syylistyneet henkilöt voitaisiin helpommin tunnistaa siitä riippumatta, ovatko kyseiset rikkomukset asianomaisen jäsenvaltion lainsäädännön mukaan hallinnollisia rikkomuksia vai rikoksia.
- 34 Kuten direktiivin 2011/82 johdanto-osan toisessa perustelukappaleessa todetaan, direktiivi perustuu unionin lainsäätäjän toteamukseen, jonka mukaan tietyistä liikenne rikkomuksista määrätyt sakkorangaistukset jäävät usein panematta täytäntöön, jos rikkomus on tehty muussa kuin siinä jäsenvaltiossa, jossa ajoneuvo on rekisteröity.
- 35 Kuten direktiivin 2011/82 johdanto-osan seitsemännessä perustelukappaleessa täsmennetään, tällainen tietojenvaihtojärjestelmä saattaa parantaa tieliikenne rikkomuksia ehkäisevää vaikutusta ja saada yhdessä jäsenvaltiossa rekisteröidyn ajoneuvon kuljettajat käyttäytymään toisessa jäsenvaltiossa varovaisemmin ja näin ehkäistä liikenne onnettomuuksia.
- 36 Edellä todetusta johtuu selvästi, että direktiivin 2011/82 pääasiallisena tai määräävänä tarkoituksena on liikenneturvallisuuden parantaminen, joka tämän direktiivin johdanto-osan ensimmäisessä perustelukappaleessa todetuin tavoin on yksi unionin liikennepolitiikan keskeisistä tavoitteista.
- 37 Vaikka nimittäin pitää sinänsä paikkansa, että kyseisellä direktiivillä toteutetaan liikenneturvallisuuteen liittyviä rikkomuksia koskeva rajat ylittävä tietojenvaihtojärjestelmä, tämä järjestelmä on kuitenkin toteutettu nimenomaan siksi, että unioni voisi pyrkiä liikenneturvallisuuden parantamista koskevaan tavoitteeseen.
- 38 Direktiivin 2011/82 sisällöstä on syytä todeta ensinnäkin, että sillä luodaan jäsenvaltioiden välistä tietojenvaihtoa koskeva menettely, jota sovelletaan kahdeksaan erikseen mainittuun liikenneturvallisuutta koskevaan rikkomukseen, jotka luetellaan direktiivin 2 artiklassa ja määritellään sen 3 artiklassa; ne ovat ylinopeus, turvavyön käytön laiminlyönti, punaisen liikennevalon noudattamatta jättäminen, rattijuopumus, huumausaineen vaikutuksen alaisena ajaminen, suojakypärän käytön laiminlyönti, kielletyllä kaistalla ajo sekä matkapuhelimen tai muun viestintävälineen laitton käyttö ajon aikana.
- 39 Tietojenvaihdossa noudatettavan menettelyn kulku säännellään puolestaan direktiivin 2011/82 4 artiklassa. Kyseisen artiklan 1 kohdassa säädetään, että jäsenvaltiot antavat muiden jäsenvaltioiden kansallisille yhteyspisteille pääsyn kansallisiin ajoneuvorekisteritietoihin ja oikeuden tehdä automaattisia hakuja, jotka kohdistuvat ajoneuvoja koskeviin tietoihin ja ajoneuvon omistajiin tai haltijoihin liittyviin tietoihin. Tämän direktiivin 4 artiklan 2 kohdan kolmannen alakohdan mukaan jäsenvaltio, jossa rikkomus on tehty, käyttää vastaanottamiaan tietoja sen määrittämiseksi, kuka on vastuussa kyseisessä direktiivissä tarkoitetuista liikenneturvallisuuteen liittyvistä liikenne rikkomuksista.
- 40 Kun ajoneuvon omistaja tai haltija tai muu henkilö, jota epäillään tällaisesta liikenneturvallisuuteen liittyvästä rikkomuksesta, on tunnistettu, se jäsenvaltio, jonka alueella rikkomus on tehty, päättää siitä, ryhdytäänkö rikkomuksen johdosta jatkotoimiin. Tätä varten direktiivin 2011/82 5 artiklassa määritellään menettelytavat, joiden mukaisesti todetusta rikkomuksesta on ilmoitettava asianomaiselle henkilölle, ja edellytetään lähetettäväksi kirje, joka on laadittu ensisijaisesti rekisteröintiasiakirjassa käytetyllä kielellä ja johon sisältyvät kaikki asiaan kuuluvat tiedot, erityisesti liikenneturvallisuuteen

liittyvän liikennetrikkomuksen luonne, rikkomuksen paikka, päivämäärä ja aika, niiden kansallisten säännösten nimikkeet, joita on rikottu, ja tästä seuraava rangaistus sekä tarvittaessa tiedot rikkomuksen toteamiseen käytetystä laitteesta.

- 41 Direktiivin 2011/82 11 artiklassa säädetään vielä, että direktiivin mahdollista tarkistamista varten komissio esittää viimeistään 7.11.2016 parlamentille ja neuvostolle kertomuksen tämän direktiivin soveltamisesta jäsenvaltioissa. Kertomukseen sisältyy erityisesti arvio siitä, kuinka tehokkaasti tämä direktiivi on vähentänyt liikennekuolemien määrää unionissa, ja siinä tarkastellaan komission mahdollisuuksia kehittää unionin tasolla liikenneturvallisuutta koskevia suuntaviivoja yhteisen liikennepolitiikan puitteissa sen varmistamiseksi, että jäsenvaltiot lisäävät liikennesääntöjen täytäntöönpanon yhtenevyyttä, sekä tarvittaessa mahdollisuuksia liikennesääntöjen yhdenmukaistamiseen.
- 42 Edellä esitetty direktiivin 2011/82 säännösten sisällön tarkastelu vahvistaa, että tällä direktiivillä toteutettu järjestelmä tietojen vaihtamiseksi jäsenvaltioiden toimivaltaisten viranomaisten kesken on väline, jonka avulla tällä direktiivillä pyritään liikenneturvallisuuden parantamista koskevaan tavoitteeseen, jota on käsitelty tämän tuomion 32–43 kohdassa, ja jonka avulla unioni voi toteuttaa tämän tavoitteen.
- 43 On täsmennettävä, että unionin tuomioistuin on jo katsonut, että toimenpiteet liikenneturvallisuuden parantamiseksi kuuluvat liikennepolitiikkaan ja niistä voidaan siten päättää SEUT 91 artiklan 1 kohdan c alakohdan nojalla, siltä osin kuin ne kuuluvat käsitteen ”toimenpiteet liikenneturvallisuuden parantamiseksi” piiriin kyseisessä määräyksessä tarkoitetulla tavalla (ks. tuomio Espanja ja Suomi v. parlamentti ja neuvosto, C-184/02 ja C-223/02, EU:C:2004:497, 30 kohta).
- 44 Näin ollen on päädyttävä toteamaan, että koska direktiivi 2011/82 on sekä tarkoitukseltaan että sisällöltään SEUT 91 artiklan 1 kohdan c alakohdassa tarkoitettu toimenpide liikenneturvallisuuden parantamiseksi, direktiivi olisi pitänyt antaa kyseisen määräyksen nojalla.
- 45 Edellä esitettyä arviointia ei kumoa neuvoston ja parlamentin väite, jonka mukaan SEUT 87 artiklan 2 kohta on voinut pätevästi olla direktiivin 2011/82 antamisen perustana.
- 46 Viimeksi mainittua määräystä on nimittäin tulkittava siinä asiayhteydessä, johon se sisältyy, eli ensisijaisesti EUT-sopimuksen kolmannen osan V osaston 5 luvun, jonka otsikko on ”Poliisiyhteistyö”, yhteydessä.
- 47 Vaikka onkin sinänsä totta, että poliisiyhteistyölle on Lissabonin sopimuksen voimaantulosta lähtien ollut ominaista laajempi soveltamisala kuin EU 30 artiklan mukaan, tästä huolimatta on niin, että – kuten SEUT 87 artiklan 1 kohdassa määrätään ja samoin kuin EU 30 artiklan 1 kohdan a alakohdassa määrättiin – tämä yhteistyö koskee jäsenvaltioiden toimivaltaisia viranomaisia, joihin kuuluu poliisiviranomaiset, tulliviranomaiset ja muut lainvalvontaviranomaiset, jotka ovat erikoistuneet ”rikosten ehkäisemiseen, paljastamiseen ja tutkintaan”.
- 48 Toiseksi SEUT 87 artiklan 2 kohtaa on tulkittava niiden ”Yleisten määräysten” valossa, jotka ovat EUT-sopimuksen kolmannen osan V osaston 1 luvussa, ja erityisesti kyseisen luvun alussa olevan 67 artiklan valossa; tämän artiklan 2 kohdassa määrätään, että unioni ”varmistaa sen, ettei henkilöitä tarkasteta sisärajoilla, sekä kehittää turvapaikka- ja maahanmuuttoasioita sekä ulkorajavalvontaa koskevan yhteisen politiikan”, ja sen 3 kohdassa määrätään, että unioni ”pyrkii varmistamaan korkean turvallisuustason rikollisuutta, rasismia ja muukalaisvihaa ehkäisevillä ja torjuvilla toimenpiteillä, poliisiviranomaisten ja oikeusviranomaisten ja muiden toimivaltaisten viranomaisten välisillä yhteensovittamis- ja yhteistyötoimenpiteillä sekä rikosoikeudellisten päätösten vastavuoroisella tunnustamisella ja tarvittaessa rikoslainsäädäntöjen lähentämisellä”.

- 49 Tämän vuoksi on todettava, että kun otetaan huomioon direktiivin 2011/82 tarkoitus ja sisältö, jotka on selostettu tämän tuomion 32–43 kohdassa, kyseisen direktiivin kaltainen toimenpide ei suoraan liity tämän tuomion edellisessä kohdassa mainittuihin tavoitteisiin.
- 50 Kaiken edellä todetun perusteella on katsottava, ettei direktiiviä 2011/82 ole voitu pätevästi antaa SEUT 87 artiklan 2 kohdan nojalla.
- 51 Näin ollen kanne on hyväksyttävä ja direktiivi 2011/82 on kumottava.

Kumoamisen vaikutusten rajoittaminen

- 52 Komissio ja neuvosto pyytävät, että jos unionin tuomioistuin kumoaa riidanalaisen direktiivin, se pitäisi voimassa direktiivin vaikutukset. Tältä osin neuvosto katsoo, että kuusi kuukautta on riittävä määräaika uuden direktiivin antamista varten, mutta asianosaisten kuulemiseksi pidetyssä istunnossa komissio on pyytänyt, että kumotun toimen vaikutukset pidettäisiin voimassa pitemmän ajan.
- 53 Tästä on muistutettava, että SEUT 264 artiklan toisen kohdan mukaan unionin tuomioistuin voi tarpeelliseksi katsomissaan tapauksissa todeta, miltä osin kumotun toimen vaikutuksia on pidettävä pysyvinä.
- 54 Nyt käsiteltävässä tapauksessa on myönnettävä, että direktiivissä 2011/82 tarkoitettujen liikenneturvallisuuden parantamiseen liittyvien tavoitteiden tärkeyden vuoksi tämän direktiivin kumoaminen sen vaikutuksia voimassa pitämättä voisi vaikuttaa kielteisesti unionin liikennepolitiikan tavoitteiden toteutumiseen.
- 55 Lisäksi on otettava huomioon, että tämän direktiivin 12 artiklan 1 kohdassa säädetty määräaika, jossa jäsenvaltioiden on ollut saatettava voimaan direktiivin noudattamisen edellyttämät lait, asetukset ja hallinnolliset määräykset, on päättynyt 7.11.2013.
- 56 Tämän vuoksi on olemassa oikeusvarmuuteen liittyviä tärkeitä perusteita, joiden vuoksi unionin tuomioistuimen on aiheellista pitää kyseisen direktiivin vaikutukset voimassa, kunnes kohtuullisessa ajassa, joka on enintään 12 kuukautta tämän tuomion julistamispäivästä, tulee voimaan uusi direktiivi, jolla on asianmukainen oikeusperusta eli SEUT 91 artiklan 1 kohdan c alakohta.

Oikeudenkäyntikulut

- 57 Unionin tuomioistuimen työjärjestyksen 138 artiklan 1 kohdan mukaan asianosainen, joka häviää asian, velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut, jos vastapuoli on sitä vaatinut. Koska komissio on vaatinut parlamentin ja neuvoston velvoittamista korvaamaan oikeudenkäyntikulut ja parlamentti ja neuvosto ovat hävinneet asian, ne on velvoitettava korvaamaan oikeudenkäyntikulut. Työjärjestyksen 140 artiklan 1 kohdan mukaan Belgian kuningaskunta, Irlanti, Unkari, Puolan tasavalta, Slovakian tasavalta, Ruotsin kuningaskunta ja Yhdistynyt kuningaskunta vastaavat omista oikeudenkäyntikuluistaan.

Näillä perusteilla unionin tuomioistuin (suuri jaosto) on ratkaissut asian seuraavasti:

- 1) **Liikenneturvallisuuteen liittyviä liikenneriikkomuksia koskevan rajat ylittävän tietojenvaihdon helpottamisesta 25.10.2011 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2011/82/EU kumotaan.**

- 2) **Direktiivin 2011/82 vaikutukset pidetään voimassa, kunnes kohtuullisessa ajassa, joka on enintään 12 kuukautta tämän tuomion julistamispäivästä, tulee voimaan uusi direktiivi, jolla on asianmukainen oikeusperusta eli SEUT 91 artiklan 1 kohdan c alakohta.**
- 3) **Euroopan parlamentti ja Euroopan unionin neuvosto velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.**
- 4) **Belgian kuningaskunta, Irlanti, Unkari, Puolan tasavalta, Slovakian tasavalta, Ruotsin kuningaskunta sekä Ison-Britannian ja Pohjois-Irlannin yhdistynyt kuningaskunta vastaavat omista oikeudenkäyntikuluistaan.**

Allekirjoitukset