



Zbornik sudske prakse

PRESUDA SUDA (veliko vijeće)

6. svibnja 2014.*

„Tužba za poništenje – Direktiva 2011/82/EU – Prekogranična razmjena informacija o prometnim prekršajima vezanim uz sigurnost prometa na cestama – Izbor pravnog temelja – Članak 87. stavak 2. točka (a) UFEU-a – Članak 91. UFEU-a – Održavanje na snazi pravnih učinaka direktive prilikom poništenja“

U predmetu C-43/12,

povodom tužbe za poništenje temeljem članka 263. UFEU-a, koju je 27. siječnja 2012. podnijela

Europska komisija, koju zastupaju T. van Rijn i R. Troosters, u svojstvu agenata, s izabranom adresom za dostavu u Luksemburgu,

tužitelj,

protiv

Europskog parlamenta, koji zastupaju F. Drexler, A. Troupiotis i K. Zejdová, u svojstvu agenata,

i

Vijeća Europske unije, koje zastupaju J. Monteiro i E. Karlsson, u svojstvu agenata,

tuženici,

koje podupiru:

Kraljevina Belgija, koju zastupaju J.-C. Halleux, T. Materne, u svojstvu agenata, uz asistenciju S. Rodriguesa i F. Liberta, *avocats*,

Irska, koju zastupa E. Creedon, u svojstvu agenta, uz asistenciju N. Traversa, *BL*,

Mađarska, koju zastupaju Z. Fehér te K. Szijjártó i K. Molnár, u svojstvu agenata,

Republika Poljska, koju zastupaju B. Majczyna i M. Szpunar, u svojstvu agenata,

Slovačka Republika, koju zastupa B. Ricziová, u svojstvu agenta,

Kraljevina Švedska, koju zastupaju A. Falk i C. Stege, u svojstvu agenata,

* Jezik postupka: francuski.

Ujedinjena Kraljevina Velike Britanije i Sjeverne Irske, koju zastupaju C. Murrell i S. Behzadi-Spencer u svojstvu agenata, uz asistenciju J. Mauricija i J. Holmesa, *barristers*,

intervenijenti,

SUD (veliko vijeće),

u sastavu: V. Skouris, predsjednik, K. Lenaerts, potpredsjednik, A. Tizzano (izvjestitelj), L. Bay Larsen, T. von Danwitz, M. Safjan, predsjednici vijeća, A. Rosas, E. Levits, A. Ó Caoimh, J.-C. Bonichot, A. Arabadjiev, C. Toader, D. Šváby, M. Berger i C. Vajda, suci,

nezavisni odvjetnik: Y. Bot,

tajnik: M. Ferreira, glavna administratorica,

uzimajući u obzir pisani postupak i nakon rasprave održane 4. lipnja 2013.,

saslušavši mišljenje nezavisnog odvjetnika na raspravi održanoj 10. rujna 2013.,

donosi sljedeću

Presudu

- 1 Svojom tužbom Europska komisija od Suda zahtijeva poništenje Direktive 2011/82/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 25. listopada 2011. o olakšavanju prekogranične razmjene informacija o prometnim prekršajima vezanim uz sigurnost prometa na cestama (SL L 288, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 7., svezak 13., str. 287.), te, u slučaju da Sud navedenu direktivu poništi, određivanje da su njezini pravni učinci konačni.

Pravni okvir

Ugovor o funkcioniranju Europske unije

- 2 Članak 87. UFEU-a koji se nalazi u poglavlju 5., koje se odnosi na „Policijsku suradnju“, glave V., naslovljene „Područje slobode, sigurnosti i pravde“, trećeg dijela UFEU-a, određuje:

„1. Unija uspostavlja policijsku suradnju u koju su uključena sva nadležna tijela država članica, koja uključuje policiju, carinu i druge službe zadužene za izvršavanje zakona specijalizirane u području sprečavanja, otkrivanja i istrage kaznenih djela.

2. Za potrebe stavka 1. Europski parlament i Vijeće, odlučujući u skladu s redovnim zakonodavnim postupkom, mogu utvrditi mjere koje se odnose na:

- a) prikupljanje, pohranu, obradu, analizu i razmjenu odgovarajućih podataka;

[...]“

- 3 Članak 91. stavak 1. UFEU-a, koji se nalazi u glavi VI. naslovljenoj „Promet“ trećeg dijela toga Ugovora, predviđa:

„1. Za potrebe provedbe članka 90. i uzimajući u obzir posebna obilježja prometa, Europski parlament i Vijeće, odlučujući u skladu s redovnim zakonodavnim postupkom i nakon savjetovanja s Gospodarskim i socijalnim odborom te Odborom regija, utvrđuju:

[...]

- c) mjere za poboljšanje sigurnosti prometa;
- d) sve druge odgovarajuće odredbe.“

Direktiva 2011/82

- 4 Uvodne izjave 1., 6., 7., 8., 22., 23. i 26. Direktive 2011/82 glase:

„(1) Unapređenje sigurnosti na cestama glavni je cilj prometne politike Unije. Unija provodi politiku unapređenja sigurnosti na cestama s ciljem smanjenja broja poginulih, ozlijeđenih i materijalne štete. Važan je element te politike dosljedna provedba kazni za prometne prekršaje počinjene u Uniji koji značajno ugrožavaju sigurnost prometa na cestama.

[...]

- (6) S ciljem unapređenja sigurnosti na cestama u cijeloj Uniji i kako bi se osiguralo jednako postupanje prema vozačima bili oni državljani ili ne, treba olakšati provedbu kazni bez obzira na državu članicu u kojoj je vozilo registrirano. S tim ciljem treba uspostaviti sustav prekogranične razmjene informacija za određene utvrđene prometne prekršaje vezane uz sigurnost prometa na cestama, bez obzira na to jesu li upravne ili kaznene prirode prema zakonu predmetne države članice, kojim će se državi članici u kojoj je počinjen prekršaj omogućiti pristup podacima o registraciji vozila (PRV) države članice u kojoj je vozilo registrirano.
- (7) Učinkovitija prekogranična razmjena PRV-a, koja bi trebala olakšati identifikaciju osoba koje se sumnja da su počinile prometni prekršaj vezan uz sigurnost prometa na cestama, može imati odvraćajući učinak i potaknuti opreznije ponašanje vozača vozila koja su registrirana u državi članici koja nije ona u kojoj je počinjen prekršaj, čime će se spriječiti stradanja uzrokovana prometnim nesrećama.
- (8) Prometni prekršaji vezani uz sigurnost prometa na cestama obuhvaćeni ovom Direktivom nemaju ujednačeni tretman u svim državama članicama. Neke države članice takve prekršaje u nacionalnom pravu klasificiraju kao 'upravne' prekršaje, dok ih druge nazivaju 'kaznenim' djelima. Ova bi se Direktiva trebala primjenjivati bez obzira na način na koji su ta djela klasificirana u nacionalnom pravu.

[...]

- (22) U skladu s člancima 1. i 2. Protokola (br. 21) o stajalištu Ujedinjene Kraljevine i Irske u odnosu na područje slobode, sigurnosti i pravde, koji se nalazi u prilogu Ugovoru o Europskoj uniji i Ugovoru o funkcioniranju Europske unije, i ne dovodeći u pitanje članak 4. tog protokola, te države članice ne sudjeluju u donošenju ove Direktive i ona ih ne obvezuje niti se na njih primjenjuje.

(23) U skladu s člancima 1. i 2. Protokola (br. 22) o stajalištu Danske, koji se nalazi u prilogu Ugovoru o Europskoj uniji i Ugovoru o funkcioniranju Europske unije, Danska ne sudjeluje u donošenju ove Direktive i ona je ne obvezuje niti se na nju primjenjuje.

(26) Budući da ciljeve ove Direktive ne mogu dostatno ostvariti države članice, naime, osigurati visoku razinu zaštite svih sudionika u prometu u Uniji olakšavanjem prekogranične razmjene informacija o prometnim prekršajima vezanima uz sigurnost prometa na cestama ako su počinjeni vozilom koje je registrirano u državi članici koja nije ona u kojoj je počinjen prekršaj, nego ih se zbog opsega i učinaka mjera može na bolji način ostvariti na razini Unije, Unija može usvojiti mjere, u skladu s načelom supsidijarnosti određenim u članku 5. Ugovora o Europskoj uniji. [...]“

5 Članak 1. Direktive 2011/82, naslovljen „Cilj“, određuje:

„Cilj je ove Direktive osigurati visoku razinu zaštite svih sudionika u prometu na cestama u Uniji olakšavanjem prekogranične razmjene informacija o prometnim prekršajima vezanim uz sigurnost prometa na cestama, a time i provedbu sankcija kada su ti prekršaji počinjeni vozilom koje je registrirano u državi članici koja nije država članica u kojoj je počinjen prekršaj.“

6 Članak 2. navedene direktive, naslovljen „Područje primjene“, određuje:

„Ova se Direktiva primjenjuje na sljedeće prometne prekršaje vezane uz sigurnost prometa na cestama:

- a) prekoračenje ograničenja brzine;
- b) vožnja bez korištenja sigurnosnog pojasa;
- c) prolazak kroz crveno svjetlo;
- d) vožnja pod utjecajem alkohola;
- e) vožnja pod utjecajem opojnih droga;
- f) vožnja bez zaštitne kacige;
- g) vožnja kolničkom trakom u kojoj je zabranjena vožnja;
- h) nezakonita uporaba mobilnog telefona ili drugog komunikacijskog uređaja u vožnji.“

7 Člancima 4. i 5. navedene direktive uređen je postupak razmjene informacija između država članica kao i obavještanje o počinjenju predmetnih prekršaja.

8 Sukladno članku 12. stavku 1. navedene direktive, države članice bile su dužne donijeti zakone i druge propise potrebne za usklađivanje s tom direktivom najkasnije do 7. studenoga 2013.

Činjenice iz kojih proizlazi spor

9 Dana 19. ožujka 2008. Komisija je podnijela Parlamentu i Vijeću prijedlog direktive koja je za cilj imala, u osnovi, olakšavanje razmjene informacija o nekim prometnim prekršajima te prekogranično izvršavanje s njima povezanih kazni. Ovaj je prijedlog za pravni temelj imao odredbe članka 71. stavka 1. točke (c) UEZ-a, koje su preuzete i u članak 91. stavak 1. točku (c) UFEU-a.

10 Dana 25. listopada 2011. Parlament i Vijeće donijeli su Direktivu 2011/82, ali navodeći kao njezin pravni temelj članak 87. stavak 2. UFEU-a.

- 11 U nastavku teksta potonje objavljena je Izjava Komisije o pravnom temelju navedene direktive (SL 2011, L 288, str. 15.). Ta izjava glasi kako slijedi:

„Komisija utvrđuje da se i Vijeće i Europski parlament slažu oko zamjene pravnog temelja predloženog od strane Komisije, naime zamjene članka 91. stavka 1. točke (c) UFEU-a s člankom 87. stavkom 2. UFEU-a. I dok Komisija dijeli stav dvaju zakonodavaca o tome da je potrebno slijediti ciljeve predložene direktive kako bi se poboljšala sigurnost prometa na cestama, ona međutim, iz pravne i institucionalne perspektive, smatra da članak 87. stavak 2. UFEU-a nije prikladan pravni temelj i stoga pridržava svoje pravo da koristi sva pravna sredstva koja su joj na raspolaganju.“

- 12 Ocjenjujući da je navedena direktiva donesena na pogrešnom pravnom temelju i da se trebala temeljiti na članku 91. stavku 1. točki (c) UFEU-a, Komisija je podnijela ovu tužbu.

Zahtjevi stranaka i postupak pred Sudom

- 13 Komisija zahtijeva od Suda da:

- poništi Direktivu 2011/82;
- odredi da se pravni učinci navedene direktive smatraju konačnima;
- naloži Parlamentu i Vijeću snošenje troškova postupka.

- 14 Parlament zahtijeva da se tužba odbije i da se Komisiji naloži snošenje troškova postupka.

- 15 Vijeće zahtijeva od Suda da:

- prvenstveno, odbije tužbu kao neutemeljenu;
- podredno, odredi da Direktiva 2011/82 proizvodi pravne učinke kroz dodatnih šest mjeseci, te
- naloži Komisiji snošenje troškova postupka.

- 16 Rješenjem predsjednika Suda od 13. lipnja 2012., dopuštena je intervencija Irske, Republike Poljske, Slovačke Republike i Kraljevine Švedske u potporu zahtjevima Parlamenta i Vijeća te Kraljevine Belgije, Mađarske i Ujedinjene Kraljevine Velike Britanije i Sjeverne Irske u potporu zahtjevima Vijeća.

O tužbi

Argumentacija stranaka

- 17 Komisija zahtijeva poništenje Direktive 2011/82 iz razloga što je ona – time što se temelji na članku 87. stavku 2. UFEU-a - donesena na pogrešnom pravnom temelju. Navedeni se članak, koji se odnosi na policijsku suradnju između službi nadležnih za sprječavanje, otkrivanje i istragu „kaznenih djela“, može uzeti za pravni temelj mjera usmjerenih isključivo na sprečavanje ili otkrivanje „kaznenih djela“. Stoga se samo zbog karaktera kažnjivosti prekršaja ili represivnog cilja koji se njime ostvaruje ne može automatski poistovjetiti pojam prekršaja s pojmom „kaznenog djela“ u smislu članka 87. UFEU-a.
- 18 Doista, u kontekstu temeljnih prava koja priznaje Europska konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, potpisana u Rimu 4. studenoga 1950., a osobito u svjetlu njezinog članka 6., pojam „kaznene“ materije nužno ima širi „materijalni doseg“, koji je u stanju obuhvatiti i kažnjiva ponašanja drugačije naravi, poput upravnih prekršaja. Nasuprot tome, u specifičnom kontekstu poglavlja 4. i 5.

glave V. trećeg dijela UFEU-a, tim se pojmom određuju granice ovlasti donošenja zakonodavnih mjera te ga stoga treba definirati u skladu s ovlastima kojima raspolaže Unija u kaznenopravnom području. Shodno tome, a vodeći računa o sistematici glave V. trećeg dijela UFEU-a i institucionalnim posljedicama koje proizlaze iz odabira članka 87. UFEU-a kao pravnog temelja zakonodavnog akta, poželjno je primijeniti „formalniji“ koncept kaznenog djela.

- 19 S obzirom na navedeno, Komisija smatra da i cilj i sadržaj Direktive 2011/82 spadaju u područje prometne politike, konkretno članka 91. UFEU-a, koji je s obzirom na to trebao biti zadržan kao pravni temelj navedene direktive.
- 20 Naime, uspostavljajući mehanizam razmjene informacija između država članica glede prekršaja vezanih uz sigurnost prometa na cestama, bez obzira na to jesu li su oni upravne ili kaznene naravi, Direktiva 2011/82 ima za cilj unapređenje sigurnosti prometa na cestama. Što se njezinog sadržaja tiče, ta se direktiva ograničava na organiziranje razmjene informacija glede određenih ponašanja u području sigurnosti prometa na cestama, a da se njome ne provodi nikakva harmonizacija tih ponašanja i ne obvezuje države članice da navedena ponašanja uvrste u kaznenopravnu sferu.
- 21 U slučaju da Sud odluči poništiti Direktivu 2011/82, Komisija ipak zahtijeva da se, zbog razloga pravne sigurnosti, njezini pravni učinci – na temelju članka 264. UFEU-a - održe na snazi i smatraju konačnima.
- 22 Parlament i Vijeće, kao i Kraljevina Belgija, Irska, Mađarska, Republika Poljska, Slovačka Republika, Kraljevina Švedska i Ujedinjena Kraljevina Velike Britanije i Sjeverne Irske, imaju suprotno mišljenje, iako se pozivaju na argumentacije koje se međusobno djelomično razlikuju, te ističu da je članak 87. stavak 2. UFEU-a prikladan pravni temelj za donošenje Direktive 2011/82.
- 23 Parlament navodi da se korištenje članka 87. stavka 2. kao pravnog temelja za donošenje akata Unije ne može ograničiti isključivo na situacije u kojima se usvajaju mjere koje spadaju u „kaznenu materiju“ iz razloga što poglavlje 5. glave V. trećeg dijela UFEU-a, koje se odnosi na „Policijsku suradnju“, a u kojem se nalazi navedena odredba, ne sadrži nikakvu naznaku ili navod u tom smislu. U svakom slučaju, primjena se navedene odredbe ne može isključiti na temelju tvrdnje koju zastupa Komisija, a koja se pogrešno bazira na previše restriktivnom tumačenju pojma „kaznene materije“.
- 24 S obzirom na navedeno, Parlament uz podršku većine država članica intervenijenata smatra da, u mjeri u kojoj Direktiva 2011/82 prvenstveno teži ostvarenju cilja uspostave sustava razmjene informacija, a samo neizravno ostvarenju ciljeva povezanih sa sigurnošću prometa na cestama, ta direktiva nije mogla biti donesena temeljem članka 91. UFEU-a.
- 25 Vijeće ističe da Direktiva 2011/82 sadrži pravila koja se odnose na izvršenje sankcija za određene prekršaje vezane uz sigurnost prometa na cestama. Iako ti prekršaji mogu biti upravne ili kaznene naravi, ovisno o pravnom sustavu svake države članice, postupak izvršenja tih sankcija u svakom slučaju mora pripadati u kategoriju pravila kaznenog postupka. Međutim, pitanje o tome što pripada a što ne u „kaznenu materiju“ treba u pravu Unije tumačiti autonomno, neovisno o unutarnjoj organizaciji svake države članice i neovisno o odgovarajućoj nacionalnoj terminologiji.
- 26 U tom pogledu Vijeće pobliže navodi da se „kaznenima“ u smislu UFEU-a i osobito njegove glave V. trećeg dijela trebaju smatrati sva pravna pravila kojima je cilj zaštititi pravne vrijednosti koje se tradicionalno štite kaznenim pravom, kao što su osobito život i fizički integritet, psihički integritet i imovina. U tom smislu odredbe poput one iz Direktive 2011/82, koje za cilj imaju unapređenje sigurnosti prometa na cestama borbom protiv ponašanja koja se smatraju opasnim, nužno moraju pripadati u „kaznenu“ materiju te se ne mogu označiti kao pravna pravila koja se odnose na sigurnost prometa na cestama u smislu članka 91. UFEU-a.

- 27 Ta bi direktiva dakle u cijelosti potpadala u ciljeve iz članka 87. stavka 2. UFEU-a. Naime, kao prvo, čak i ako unapređenje sigurnosti prometa na cestama prema mišljenju Vijeća spada u prometnu politiku, planirana bi mjera konkretno olakšala otkrivanje počinitelja prekograničnih prekršaja vezanih uz sigurnost prometa na cestama. Kao drugo, navedena Direktiva ima za cilj prikupljanje informacija o prekršajima s ciljem olakšanja borbe protiv njih, što predstavlja mjere na koje je Unija ovlaštena na temelju članka 87. UFEU-a. Kao treće, izraz „sva nadležna tijela“ iz članka 87. stavka 1. UFEU-a potvrđuje da – u svrhu utvrđivanja mogućnosti primjene tog članka – nije od važnosti imaju li nadležne službe u svakoj državi članici upravni ili kazneni karakter.
- 28 U slučaju da Sud odluči poništiti Direktivu 2011/82, Vijeće, uz potporu Irske, Slovačke Republike, Kraljevine Švedske i Ujedinjene Kraljevine, podredno zahtijeva održavanje na snazi njezinih pravnih učinaka kroz razdoblje od šest mjeseci, kako bi se nakon pregovora mogao podnijeti novi tekst na temelju članka 91. UFEU-a. Međutim u tom pogledu, Irska i Ujedinjena Kraljevina naglašavaju da se eventualno održavanje na snazi pravnih učinaka navedene direktive do usvajanja novog teksta na drugom pravnom temelju ne bi trebalo odnositi na države članice koje se mogu pozvati na Protokol br. 21 o stajalištu Ujedinjene Kraljevine i Irske s obzirom na područje slobode, sigurnosti i pravde ili na Protokol br. 22 o stajalištu Danske, koji se nalaze u prilogu UEU-u i UFEU-u, već isključivo na one države članice koje navedena direktiva već obvezuje.

Ocjena Suda

- 29 Sukladno ustaljenoj praksi Suda, izbor se pravnog temelja akta Unije mora zasnivati na objektivnim elementima koji mogu biti predmet sudske kontrole, među kojima se nalaze svrha i sadržaj tog akta (presuda Komisija/Parlament i Vijeće, C-411/06, EU:C:2009:518, t. 45. i tamo navedena sudska praksa, kao i presuda Parlament/Vijeće, C-130/10, EU:C:2012:472, t. 42. i tamo navedena sudska praksa).
- 30 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 bazirati samo na jednom pravnom temelju, naime na onom koji je u skladu s glavnom ili prevladavajućom svrhom ili sastavnicom (presuda Komisija/Vijeće, C-137/12, EU:C:2013:675, t. 53. i tamo navedena sudska praksa).
- 31 Kako bi se ocijenila utemeljenost ove tužbe, u skladu s navedenim treba ispitati svrhu i sadržaj Direktive 2011/82, s ciljem utvrđivanja je li ona mogla biti valjana donesena na temelju članka 87. stavka 2. UFEU-a, kako to ističu Vijeće i Parlament, umjesto na temelju članka 91. stavka 1. točke (c) UFEU-a, koji Komisija navodi kao prikladan pravni temelj.
- 32 U konkretnom slučaju, kada je riječ o svrsi Direktive 2011/82, njezin članak 1. naslovljen „Cilj“, koji preuzima formulaciju njezine uvodne izjave 26., izrijekom navodi da je cilj te direktive „osigurati visoku razinu zaštite svih sudionika u prometu na cestama u Uniji olakšavanjem prekogranične razmjene informacija o prometnim prekršajima vezanim uz sigurnost prometa na cestama“.
- 33 Kako proizlazi iz uvodnih izjava 1. i 6. navedene direktive, taj se cilj unapređenja sigurnosti prometa na cestama u cijeloj Uniji treba ostvariti upravo uspostavom sustava prekogranične razmjene podataka o registraciji vozila, kako bi se olakšala identifikacija osoba koje su počinile određene prometne prekršaje vezane uz sigurnost prometa na cestama, bez obzira na to jesu li ti prekršaji prema zakonu predmetne države članice upravne ili kaznene prirode.
- 34 Kako se navodi u uvodnoj izjavi 2. Direktive 2011/82, ona se zasniva na opažanju zakonodavca Unije da se sankcije u obliku novčanih kazni za određene prometne prekršaje često ne provode ako su prometni prekršaji počinjeni vozilom koje je registrirano u drugoj državi članici, a ne u onoj u kojoj je počinjen prekršaj.

- 35 U tom kontekstu, a kako se pobliže određuje u uvodnoj izjavi 7. Direktive 2011/82, takav sustav razmjene informacija može imati odvraćajući učinak i potaknuti opreznije ponašanje vozača vozila koja su registrirana u državi članici koja nije ona u kojoj je počinjen prekršaj, čime će se spriječiti stradanja uzrokovana prometnim nesrećama.
- 36 Iz svega prethodno iznesenog jasno proizlazi da je glavni ili prevladavajući cilj Direktive 2011/82 unapređenje sigurnosti prometa na cestama, koje - a kako navodi uvodna izjava 1. navedene Direktive - predstavlja glavni cilj prometne politike Unije.
- 37 Naime, iako je zasigurno točno da se navedenom direktivom uspostavlja sustav prekogranične razmjene informacija o prometnim prekršajima vezanim uz sigurnost prometa na cestama, točno je i to da je taj sustav uspostavljen upravo zato da bi Unija mogla ostvarivati cilj unapređenja sigurnosti prometa na cestama.
- 38 Kad je riječ o sadržaju Direktive 2011/82, na prvom mjestu treba istaknuti da se njome uspostavlja postupak razmjene informacija između država članica koji se odnosi na osam utvrđenih prekršaja iz područja sigurnosti prometa na cestama, nabrojenih u njezinom članku 2., a definiranih u njezinom članku 3., tj. na prekoračenje ograničenja brzine, vožnju bez korištenja sigurnosnog pojasa, prolazak kroz crveno svjetlo, vožnju pod utjecajem alkohola, vožnju pod utjecajem opojnih droga, vožnju bez zaštitne kacige, vožnju kolničkom trakom u kojoj je zabranjena vožnja i nezakonitu uporabu mobilnog telefona ili drugog komunikacijskog uređaja u vožnji.
- 39 Potom, kad je riječ o tijeku postupka razmjene informacija, on je uređen člankom 4. Direktive 2011/82. Stavak 1. tog članka predviđa da će države članice omogućiti nacionalnim kontaktnim točkama drugih država članica pristup nacionalnim podacima o registraciji vozila, s ovlastima automatizirane pretrage podataka koji se odnose na vozila te na njihove vlasnike ili korisnike. Sukladno članku 4. stavku 2. podstavku 3. te direktive, država članica u kojoj je počinjen prekršaj koristi pribavljene podatke za utvrđivanje osobne odgovornosti za prometni prekršaj vezan uz sigurnost prometa na cestama na koji se ta direktiva odnosi.
- 40 Kad je identificiran vlasnik ili korisnik vozila ili druga osoba osumnjičena da je počinila prekršaj vezan uz sigurnost prometa na cestama, na državi je članici na čijem je području prekršaj počinjen da odluči hoće li pokrenuti postupak ili ne. U tu svrhu članak 5. Direktive 2011/82 određuje pretpostavke pod kojima se o utvrđenom prekršaju obavještavaju zainteresirane osobe te predviđa slanje obavijesti napisane po mogućnosti na jeziku registracijskog dokumenta vozila, koja uključuje sve važne informacije, a osobito prirodu prometnog prekršaja vezanog uz sigurnost prometa na cestama, mjesto, datum i vrijeme počinjenja prekršaja, naziv tekstova povrijeđenog nacionalnog prava i sankciju te, ako je primjenjivo, podatke o uređaju kojim je utvrđen prekršaj.
- 41 Naposljetku, članak 11. Direktive 2011/82 određuje da će Komisija do 7. studenoga 2016. Europskom parlamentu i Vijeću podnijeti izvješće o primjeni te direktive imajući u vidu njezinu eventualnu reviziju. U tom izvješću Komisija će se posebno usredotočiti na procjenu učinkovitosti direktive u pogledu smanjenja broja poginulih na cestama Unije, na mogućnost da Komisija u okviru zajedničke prometne politike na razini Unije oblikuje smjernice za sigurnost prometa na cestama kako bi se osiguralo veće zbližavanje u vezi s primjenom pravila prometa na cestama od strane država članica, te na mogućnost da se, ako za to postoji potreba, provede usklađivanje prometnih pravila.
- 42 Prethodna analiza odredaba Direktive 2011/82 potvrđuje da sustav razmjene informacija između nadležnih tijela država članica koji je uspostavljen tom direktivom predstavlja sredstvo namijenjeno postizanju cilja unapređenja sigurnosti prometa na cestama navedenog u točkama 32. do 43. ove presude te Uniji omogućava i ostvarivanje tog cilja.

- 43 Međutim, važno je napomenuti da je Sud već i ranije ocijenio da mjere usmjerene na unapređenje sigurnosti prometa na cestama spadaju u područje prometne politike te se shodno tome mogu donositi na temelju članka 91. stavka 1. točke (c) UFEU-a utoliko što potpadaju pod pojam „mjera za poboljšanje sigurnosti prometa“ u smislu navedene odredbe (vidjeti presudu Španjolska i Finska/Parlament i Vijeće, C-184/02 i C-223/02, EU:C:2004:497, t. 30.).
- 44 U skladu s navedenim treba zaključiti da je - s obzirom na to da svojom svrhom i sadržajem Direktiva 2011/82 predstavlja mjeru koja omogućuje poboljšanje sigurnosti prometa u smislu odredbe članka 91. stavka 1. točke (c) UFEU-a - istu trebalo donijeti upravo na temelju te odredbe.
- 45 Na prethodnu analizu ne utječe argumentacija Vijeća i Parlamenta prema kojoj bi se donošenje Direktive 2011/82 moglo valjano temeljiti na članku 87. stavku 2. UFEU-a.
- 46 Naime, navedenu odredbu treba tumačiti u kontekstu u kojem je smještena, tj. prvenstveno u kontekstu poglavlja 5. naslovljenog „Polijska suradnja“ iz glave V. trećeg dijela UFEU-a.
- 47 Ali iako je dakako točno da od stupanja na snagu Ugovora iz Lisabona policijsku suradnju karakterizira šire područje primjene od onoga koje je proizlazilo iz članka 30. UEU-a, također je točno i da se, u skladu s člankom 87. stavkom 1. UFEU-a, a po uzoru na raniji članak 30. stavak 1. točku (a) UEU-a, ta suradnja i nadalje odnosi na nadležna tijela država članica, što uključuje policiju, carinu i druge službe zadužene za izvršavanje zakona specijalizirane „u području sprečavanja, otkrivanja i istrage kaznenih djela“.
- 48 Kao drugo, članak 87. stavak 2. UFEU-a treba tumačiti u skladu s „Općim odredbama“ iz poglavlja 1. glave V. trećeg dijela UFEU-a, a osobito u skladu s člankom 67. UFEU-a, koji se nalazi na početku tog poglavlja i koji u svojem stavku 2. određuje da Unija „osigurava da se osobe pri prijelazu unutarnjih granica ne provjeravaju i oblikuje zajedničku politiku azila, useljavanja i kontrole vanjskih granica“, te u skladu s njegovim stavkom 3. koji određuje da Unija „nastoji osigurati visoku razinu sigurnosti putem mjera za sprečavanje i suzbijanje kriminaliteta, rasizma i ksenofobije te mjera za koordinaciju i suradnju policije i pravosudnih tijela te drugih nadležnih tijela, kao i uzajamnim priznavanjem presuda u kaznenim predmetima i, prema potrebi, usklađivanjem kaznenog zakonodavstva“.
- 49 U tim uvjetima treba ustvrditi da mjera kakva je Direktiva 2011/82, a imajući u vidu njezin cilj i njezin sadržaj opisane u točkama 32. do 43. ove presude, nije izravno povezana s ciljevima navedenim u prethodnoj točki ove presude.
- 50 S obzirom na sva prethodna razmatranja, treba zaključiti da se Direktivu 2011/82 nije moglo valjano donijeti na temelju članka 87. stavka 2. UFEU-a.
- 51 Kako je tužba dakle osnovana, Direktivu 2011/82 valja poništiti.

O ograničavanju učinaka poništenja

- 52 Komisija i Vijeće zahtijevaju od Suda da, u slučaju da pobijanu direktivu poništi, održi na snazi njezine pravne učinke. U tom pogledu, iako Vijeće smatra da je rok od šest mjeseci dovoljan za donošenje nove direktive, Komisija je na raspravi zahtijevala da se učinci poništenog akta održe na snazi kroz dulje razdoblje.
- 53 S tim u vezi treba podsjetiti da, na temelju članka 264. podstavka 2. UFEU-a, Sud može, ako to smatra potrebnim, navesti koji se učinci akta koji je proglasio ništavim moraju smatrati konačnima.

- 54 U konkretnom slučaju, treba priznati da bi – uzevši u obzir važnost koju ima ostvarivanje ciljeva Direktive 2011/82 u području unapređenja sigurnosti prometa na cestama – njezino poništenje bez održavanja na snazi njezinih pravnih učinaka moglo imati negativne posljedice za realizaciju Unijine prometne politike.
- 55 Nadalje, važno je imati na umu da je rok, koji je u članku 12. stavku 1. navedene direktive bio predviđen za donošenje zakonskih, podzakonskih i upravnih propisa nužnih za usklađivanje s tom direktivom, istekao 7. studenoga 2013.
- 56 U tim okolnostima, važni razlozi pravne sigurnosti opravdavaju odluku Suda da se učinci navedene direktive održe na snazi do stupanja na snagu - u razumnom roku koji ne može premašiti dvanaest mjeseci od dana objave ove presude – nove direktive koja će se temeljiti na prikladnom pravnom temelju, tj. na članku 91. stavku 1. točki (c) UFEU-a.

Troškovi

- 57 Sukladno članku 138. stavku 1. Poslovnika, stranka koja ne uspije u postupku dužna je, na zahtjev protivne stranke, snositi troškove. Budući da je Komisija postavila zahtjev za naknadu troškova, te kako Parlament i Vijeće nisu uspjeli u postupku, valja im naložiti snošenje troškova. Sukladno članku 140. stavku 1. Poslovnika, Kraljevina Belgija, Irska, Mađarska, Republika Poljska, Slovačka Republika, Kraljevina Švedska i Ujedinjena Kraljevina, snosit će vlastite troškove.

Slijedom navedenog, Sud (veliko vijeće) odlučuje:

- 1. Poništava se Direktiva 2011/82/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 25. listopada 2011. o olakšavanju prekogranične razmjene informacija o prometnim prekršajima vezanim uz sigurnost prometa na cestama.**
- 2. Održavaju se na snazi pravni učinci Direktive 2011/82 do stupanja na snagu, u razumnom roku koji ne može premašiti dvanaest mjeseci od dana objave ove presude, nove direktive koja se će se temeljiti na prikladnom pravnom temelju, tj. na članku 91. stavku 1. točki (c) UFEU-a.**
- 3. Nalaže se Europskom parlamentu i Vijeću Europske unije snošenje troškova postupka.**
- 4. Kraljevina Belgija, Irska, Mađarska, Republika Poljska, Slovačka Republika, Kraljevina Švedska i Ujedinjena Kraljevina Velike Britanije i Sjeverne Irske snosit će vlastite troškove.**

Potpisi