



Zbirka odločb sodne prakse

SODBA SODIŠČA (veliki senat)

z dne 6. maja 2014*

„Ničnostna tožba — Direktiva 2011/82/EU — Čezmejna izmenjava informacij o prometnih prekrških, povezanih z varnostjo v cestnem prometu — Izbira pravne podlage — Člen 87(2)(a) PDEU — Člen 91 PDEU — Ohranitev učinkov direktive v primeru, da se razglasi za nično“

V zadevi C-43/12,

katere predmet je ničnostna tožba na podlagi člena 263 PDEU, vložena 27. januarja 2012,

Evropska komisija, ki jo zastopata T. van Rijn in R. Troosters, agenta, z naslovom za vročanje v Luxembourg,

tožeča stranka,

proti

Evropskemu parlamentu, ki ga zastopajo F. Drexler, A. Troupiotis in K. Zejdová, agenti,

Svetu Evropske unije, ki ga zastopata J. Monteiro in E. Karlsson, agenta,

toženi stranki,

ob intervenciji

Kraljevine Belgije, ki jo zastopata J.-C. Halleux, T. Materne, agenta, skupaj s S. Rodriguesom in F. Libertom, odvetnikoma,

Irske, ki jo zastopa E. Creedon, agentka, skupaj z N. Traversom, BL,

Madžarske, ki jo zastopa M. Z. Fehér, K. Szíjjártó in K. Molnár, agenti,

Republike Poljske, ki jo zastopata B. Majczyna in M. Szpunar, agenta,

Slovaške republike, ki jo zastopa B. Ricziová, agentka,

Kraljevine Švedske, ki jo zastopata A. Falk in C. Stege, agentki,

Združenega kraljestva Velika Britanija in Severna Irska, ki ga zastopata C. Murrell in S. Behzadi-Spencer, agentki, skupaj z J. Mauricijem in J. Holmesom, barristers,

intervenienti,

* Jezik postopka: francoščina.

SODIŠČE (veliki senat),

v sestavi V. Skouris, predsednik, K. Lenaerts, podpredsednik, A. Tizzano (poročevalec), L. Bay Larsen, T. von Danwitz, M. Safjan, predsedniki senatov, A. Rosas, E. Levits, A. Ó Caoimh, J.-C. Bonichot, A. Arabadžiev, sodniki, C. Toader, sodnica, D. Šváby, sodnik, M. Berger, sodnica, in C. Vajda, sodnik,

generalni pravobranilec: Y. Bot,

sodna tajnica: M. Ferreira, glavna administratorica,

na podlagi pisnega postopka in obravnave z dne 4. junija 2013,

po predstavitvi sklepnih predlogov generalnega pravobranilca na obravnavi 10. septembra 2013

izreka naslednjo

Sodbo

- 1 Evropska komisija s tožbo predlaga Sodišču, naj po eni strani Direktivo 2011/82/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 25. oktobra 2011 o lažji čezmejni izmenjavi informacij o prometnih prekrških, povezanih z varnostjo v cestnem prometu (UL L 288, str. 1) razglasi za nično in po drugi strani – v primeru, da bi to direktivo razglasilo za nično – odloči, da se njeni učinki štejejo za dokončne.

Pravni okvir

Pogodba DEU

- 2 Člen 87 PDEU, ki je del poglavja 5, naslovljenim „Polijsko sodelovanje“, iz naslova V, naslovljenega „Območje svobode, varnosti in pravice“, ki je v tretjem delu Pogodbe DEU, določa:

„1. Unija vzpostavi policijsko sodelovanje, ki vključuje vse pristojne organe držav članic, vključno s policijskimi, carinskimi in drugimi tovrstnimi specializiranimi službami kazenskega pregona, pri preprečevanju ali odkrivanju kaznivih dejanj in preiskav.

2. Za namene iz odstavka 1 lahko Evropski parlament in Svet po rednem zakonodajnem postopku določita ukrepe glede:

(a) zbiranja, hrambe, obdelave, analize in izmenjave ustreznih informacij;

[...]“

- 3 Člen 91(1) PDEU, ki je del naslova VI, naslovljenega „Prevoz“, iz tretjega dela te pogodbe, določa:

„1. Za izvajanje člena 90 in ob upoštevanju posebnosti prometa Evropski parlament in Svet po rednem zakonodajnem postopku in po posvetovanju z Ekonomsko-socialnim odborom in Odborom regij določita:

[...]

(c) ukrepe za izboljšanje varnosti prometa;

(d) vse druge ustrezne predpise.“

Direktiva 2011/82

4 V uvodnih izjavah 1, 6, 7, 8, 22, 23 in 26 Direktive 2011/82 je navedeno:

„(1) Glavni cilj prometne politike Unije je večja varnost v cestnem prometu. Unija izvaja politiko povečanja varnosti v cestnem prometu s ciljem zmanjšati število žrtev in poškodb ter materialno škodo. Pomemben element te politike je dosledno izvrševanje sankcij za cestnoprometne prekrške, storjene v Uniji, ki bistveno ogrožajo varnost v cestnem prometu.

[...]

(6) Da bi izboljšali varnost v cestnem prometu po vsej Uniji in zagotovili enako obravnavo voznikov, in sicer rezidenčnih in nerezidenčnih storilcev prometnih prekrškov, bi bilo treba olajšati izvršitev ne glede na državo članico, v kateri je vozilo registrirano. Zato bi bilo treba za nekatere ugotovljene prometne prekrške, povezane z varnostjo v cestnem prometu, vzpostaviti sistem čezmejne izmenjave informacij ne glede na to, ali so ti prekrški po zakonodaji zadevne države članice upravni ali kazenski, da bi imela država članica prekrška dostop do podatkov iz registra vozil države članice registracije.

(7) Učinkovitejša čezmejna izmenjava podatkov iz registrov vozil, ki naj bi olajšala identifikacijo oseb, osumljenih storitve prometnih prekrškov, povezanih z varnostjo v cestnem prometu, ima lahko odvratilni učinek in spodbudi previdnejše ravnanje voznika vozila, ki je registrirano v državi članici, ki ni država članica prekrška, s čimer se prepreči žrtve, ki so posledica prometnih nesreč.

(8) Prometni prekrški, povezani z varnostjo v cestnem prometu, ki so zajeti v tej direktivi, v državah članicah niso enako obravnavani. Nekatere države članice take prekrške po nacionalni zakonodaji opredeljujejo kot upravne prekrške, druge države članice pa kot kazniva dejanja. To direktivo bi bilo treba uporabljati ne glede na opredelitev teh prekrškov po nacionalni zakonodaji.

[...]

(22) V skladu s členoma 1 in 2 Protokola (št. 21) o stališču Združenega kraljestva in Irske glede območja svobode, varnosti in pravice, ki je priložen Pogodbi o Evropski uniji in Pogodbi o delovanju Evropske unije in brez poseganja v člen 4 navedenega protokola, ti dve državi članici ne sodelujeta pri sprejetju te direktive, ki zato zanju ni zavezujoča in se v njiju ne uporablja.

(23) V skladu s členoma 1 in 2 Protokola (št. 22) o stališču Danske, ki je priložen Pogodbi o Evropski uniji in Pogodbi o delovanju Evropske unije, Danska ne sodeluje pri sprejetju te direktive, ki zato zanje ni zavezujoča in se v njej ne uporablja.

(26) Ker cilja te direktive, in sicer zagotavljanja visoke ravni varnosti za vse udeležence v cestnem prometu v Uniji z lažjo čezmejno izmenjavo informacij o prometnih prekrških, povezanih z varnostjo v cestnem prometu, storjenih v eni državi članici z vozilom, registriranim v drugi državi članici, države članice ne morejo zadovoljivo doseči in ker se ta cilj zaradi obsega in učinka ukrepa lažje doseže na ravni Unije, lahko Unija sprejme ukrepe v skladu z načelom subsidiarnosti iz člena 5 Pogodbe o Evropski uniji. [...]"

5 Člen 1 Direktive 2011/82 z naslovom „Cilj“ določa:

„Namen te direktive je zagotoviti visoko raven varnosti za vse udeležence v cestnem prometu v Uniji z olajšanjem čezmejne izmenjave informacij o prometnih prekrških, povezanih z varnostjo v cestnem prometu, in s tem izvrševanje sankcij, kadar so ti prekrški storjeni z vozilom, registriranim v državi članici, ki ni država članica, v kateri je bil prekršek storjen.“

6 Člen 2 te direktive, naslovljen „Področje uporabe“, določa:

„Ta direktiva se uporablja za naslednje prometne prekrške, povezane z varnostjo v cestnem prometu:

- (a) prekoračitev dovoljene hitrosti;
- (b) neuporaba varnostnega pasu;
- (c) vožnja skozi rdečo luč;
- (d) vožnja pod vplivom alkohola;
- (e) vožnja pod vplivom mamil;
- (f) vožnja brez zaščitne čelade;
- (g) uporaba prepovedanega voznega pasu;
- (h) nezakonita uporaba prenosnega telefona ali druge komunikacijske naprave med vožnjo.“

7 Člena 4 in 5 te direktive urejata postopek za izmenjavo informacij med državami članicami in obvestilo o zadevnih prekrških.

8 V skladu s členom 12(1) te direktive so morale države članice uveljaviti zakone in druge predpise, potrebne za uskladitev s to direktivo, do 7. novembra 2013.

Dejansko stanje

9 Komisija je 19. marca 2008 Parlamentu in Svetu podala predlog direktive, katerega namen je bil v bistvu olajšati izmenjavo informacij o nekaterih prometnih prekrških in čezmejno izvršitev z njimi povezanih sankcij. Pravna podlaga tega predloga je bil člen 71(1)(c) ES, katerega določbe so bile prevzete v člen 91(1)(c) PDEU.

10 Parlament in Svet sta 25. oktobra 2011 sprejela Direktivo 2011/82, vendar sta kot pravno podlago zanjo izbrala člen 87(2) PDEU.

11 Na podlagi besedila te direktive je bila objavljena izjava Komisije glede pravne podlage te direktive (UL 2011, L 288, str. 15). V tej izjavi je navedeno:

„Komisija ugotavlja, da se Svet in Evropski parlament strinjata o zamenjavi pravne podlage, ki jo je predlagala Komisija, in sicer člena 91(1)(c) PDEU s členom 87(2) PDEU. Komisija se sicer strinja z mnenjem obeh zakonodajalcev, da je pomembno slediti ciljem predlagane direktive z namenom izboljšanja varnosti v cestnem prometu, vendar meni, da člen 87(2) PDEU s pravnega in institucionalnega vidika ni ustrezna pravna podlaga, in si pridržuje pravico do uporabe vseh razpoložljivih pravnih sredstev.“

- 12 Komisija je vložila to tožbo, ker meni, da je bila ta direktiva sprejeta na napačni pravni podlagi in bi morala temeljiti na členu 91(1)(c) PDEU.

Predlogi strank in postopek pred Sodiščem

- 13 Komisija Sodišču predlaga, naj:

- Direktivo 2011/82 razglasi za nično;
- odloči, da se učinki te direktive štejejo za dokončne;
- Parlamentu in Svetu naloži plačilo stroškov.

- 14 Parlament predlaga zavrnitev tožbe in naložitev stroškov Komisiji.

- 15 Svet predlaga Sodišču, naj:

- primarno, zavrne tožbo kot neutemeljeno;
- podredno, odloči, da se učinki Direktive 2011/82 ohranijo v obdobju šestih mesecev, in
- Komisiji naloži plačilo stroškov.

- 16 S sklepom predsednika Sodišča z dne 13. junija 2012 je bila Irski, Republiki Poljski, Slovaški republiki in Kraljevini Švedski dovoljena intervencija v podporo predlogom Parlamenta in Sveta, Kraljevini Belgiji, Madžarski in Združenemu kraljestvu Velika Britanija in Severna Irska pa intervencija v podporo predlogom Sveta.

Tožba

Trditve strank

- 17 Komisija predlaga razglasitev ničnosti Direktive 2011/82, ker naj bi bila ta sprejeta na napačni pravni podlagi, saj temelji na členu 87(2) PDEU. Ta določba, ki se nanaša na policijsko sodelovanje med pristojnimi organi na področju preprečevanja in odkrivanja „kaznivih dejanj“ in preiskav, je lahko izbrana za pravno podlago samo za ukrepe, ki se nanašajo posebej na preprečevanje ali odkrivanje „kaznivih dejanj“. Tako samo na podlagi kaznovalne narave pojma „kaznivega ravnanja“ ali represivnega cilja, ki mu ta sledi, ni mogoče sklepati, da se lahko ta pojem samodejno enači s pojmom „kaznivega“ dejanja v smislu člena 87 PDEU.
- 18 V kontekstu temeljnih pravic, ki jih priznava Evropska konvencija o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin, podpisana 4. novembra 1950 v Rimu, zlasti njen člen 6, naj bi imel pojem „kazenski“ sicer nujno večji „vsebinski obseg“, ki bi lahko vključeval kazniva ravnanja drugih vrst, na primer upravne prekrške. Vendar naj bi v specifičnem kontekstu poglavij 4 in 5 pod naslovom V tretjega dela Pogodbe DEU ta pojem določal omejitve na področju sprejetja zakonodajnih ukrepov in bi ga bilo torej treba opredeliti glede na pristojnosti, ki jih ima Unija za delovanje na kazenskem področju. Zato naj bi se bilo treba ob upoštevanju sistematike naslova V tretjega dela Pogodbe DEU in institucionalnih posledic, ki izvirajo iz izbire člena 87 PDEU za pravno podlago zakonodajnega akta, sklicevati na „formalnejši“ pojem kaznivega dejanja.
- 19 Ker je to tako, Komisija meni, da tako cilj kot vsebina Direktive 2011/82 spadata na področje politike prevozov, še posebej člena 91 PDEU, ki bi ga bilo zato treba izbrati za pravno podlago te direktive.

- 20 Cilj Direktive 2011/82 naj bi bil izboljšanje varnosti cestnega prometa z vzpostavitvijo mehanizma izmenjave informacij med državami članicami o prometnih prekrških, povezanih z varnostjo v cestnem prometu, ne glede na to, ali so upravni ali kazenski. Direktiva naj bi bila vsebinsko omejena na to, da organizira izmenjavo informacij glede nekaterih ravnanj, povezanih z varnostjo v cestnem prometu, ne da bi ta ravnanja usklajevala in predvsem ne da bi države članice zavezovala, da bi določile, da ta ravnanja spadajo na kazensko področje.
- 21 Kljub temu Komisija predlaga, naj se učinki Direktive 2011/82, če jo bo Sodišče razglasilo za nično, na podlagi člena 264 PDEU zaradi zahtev po pravni varnosti ohranijo in štejejo za dokončne.
- 22 V nasprotju s tem Parlament, Svet, Kraljevina Belgija, Irska, Madžarska, Republika Poljska, Slovaška republika, Kraljevina Švedska in Združeno kraljestvo, čeprav se sklicujejo na deloma drugačne argumente, poudarjajo, da je bil člen 87(2) PDEU ustrezna pravna podlaga za sprejetje Direktive 2011/82.
- 23 Parlament poudarja, da uporaba člena 87(2) PDEU kot podlage za sprejetje akta Unije ne more biti omejena samo na primere, v katerih gre za sprejetje ukrepov, ki spadajo pod pojem „kazenski“, ker poglavje 5 pod naslovom V tretjega dela Pogodbe DEU, ki je naslovljeno „Policijsko sodelovanje“ in v katerega spada ta določba, glede tega ne vsebuje nobene navedbe ali pojasnila. V vsakem primeru naj ne bi bilo mogoče izključiti uporabe te določbe na podlagi trditve Komisije, ki naj bi se napačno opirala na preozko razlago tega pojma.
- 24 Parlament, ki ga glede tega podpira večina držav članic intervenientk, meni, da ker se z Direktivo 2011/82 primarno sledi cilju vzpostavitve sistema izmenjave informacij in samo posredno ciljem, ki so povezani z varnostjo v cestnem prometu, ta ne more temeljiti na členu 91 PDEU.
- 25 Svet poudarja, da Direktiva 2011/82 določa pravila o izvajanju sankcij, ki se nanašajo na nekatera kazniva ravnanja, povezana z varnostjo v cestnem prometu. Čeprav so lahko ta kazniva ravnanja upravna ali kazenska, odvisno od pravnega sistema vsake države članice, pa naj bi bilo treba za postopek izvajanja teh sankcij šteti, da v vsakem primeru spadajo v kategorijo pravil kazenskega postopka. Vendar naj bi bilo treba vprašanje, kaj spada med „kazensko“ in kaj ne, razlagati samostojno v pravu Unije, neodvisno od notranje organizacije v vsaki državi članici in ustrezne nacionalne terminologije.
- 26 Glede tega Svet pojasnjuje, da je treba za „kazenska“ v smislu Pogodbe DEU, zlasti naslova V v njenem tretjem delu, šteti vsa pravila, katerih cilj je varovanje pravnih vrednot, ki so tradicionalno varovane v kazenskem pravu, in sicer zlasti življenja in fizične integritete, pa tudi dostojanstva oseb in lastnine. V tem okviru naj bi določbe, kakršne so določbe Direktive 2011/82, katerih cilj je izboljšanje varnosti v cestnem prometu z represijo ravnanj, ki se štejejo za nevarna, nujno spadale na „kazensko“ področje in naj jih ne bi bilo mogoče uvrstiti med pravila, ki se nanašajo na varnost v cestnem prometu v smislu člena 91 PDEU.
- 27 Ta direktiva naj bi torej v celoti spadala med cilje iz člena 87(2) PDEU. Prvič, čeprav izboljšanje varnosti v cestnem prometu po mnenju Sveta spada pod politiko prevoza, naj bi se namreč nameravani ukrep konkretno nanašal na lažje odkrivanje storilcev mednarodnih prekrškov, povezanih z varnostjo v cestnem prometu. Drugič, cilj te direktive naj bi bil zbiranje informacij, povezanih s prekrški, da bi se olajšal njihov pregon, kar so ukrepi, za katere naj bi bila Unija pristojna na podlagi člena 87 PDEU. Tretjič, sklicevanje na „vse pristojne organe“ v členu 87(1) PDEU naj bi potrjevalo, da za namene določitve uporabljivosti tega člena ni pomembno, ali so službe, ki so v vsaki zadevni državi članici za to pristojne, upravne ali kazenske.
- 28 Če bi se Sodišče odločilo, da Direktivo 2011/82 razglasi za nično, Svet – ob podpori predvsem Irske, Slovaške republike, Kraljevine Švedske in Združenega kraljestva – podredno predlaga ohranitev njenih učinkov v obdobju šestih mesecev, da se besedilo na novo predloži z namenom pogajanj na podlagi

člena 91 PDEU. Vendar Irska in Združeno kraljestvo glede tega pojasnjujeta, da se morebitna ohranitev učinkov te direktive vse do sprejetja novega besedila na drugačni pravni podlagi ne bi smela nanašati na države članice, ki se lahko sklicujejo na Protokol št. 21 o stališču Združenega kraljestva in Irske glede območja svobode, varnosti in pravice in Protokol št. 22 o stališču Danske, ki sta priložena Pogodbi EU in Pogodbi DEU, ampak samo na države, ki jih ta direktiva že zavezuje.

Presoja Sodišča

- 29 V skladu z ustaljeno sodno prakso Sodišča mora izbira pravne podlage akta Unije temeljiti na objektivnih dejstvih, ki jih je mogoče sodno preizkusiti, med katerimi sta cilj in vsebina akta (sodbi Komisija/Parlament in Svet, C-411/06, EU:C:2009:518, točka 45 in navedena sodna praksa, in Parlament/Svet, C-130/10, EU:C:2012:472, točka 42 in navedena sodna praksa).
- 30 Če se pri preizkusu zadevnega akta izkaže, da ima ta dvojni cilj ali da ima dva sestavna dela, pri čemer je eden glavni ali prevladujoči, drugi pa stranski, mora ta akt temeljiti na samo eni pravni podlagi, in sicer tisti, ki se zahteva za glavni ali prevladujoči cilj oziroma sestavni del (sodba Komisija/Svet, C-137/12, EU:C:2013:675, točka 53 in navedena sodna praksa).
- 31 Za presojo utemeljenosti te tožbe je zato treba preizkusiti cilj in vsebino Direktive 2011/82, da bi se ugotovilo, ali je bila ta lahko veljavno sprejeta – kakor to zatrjujeta Svet in Parlament – na podlagi člena 87(2) PDEU namesto na podlagi člena 91(1)(c) PDEU, za katerega Komisija trdi, da je ustrezna pravna podlaga.
- 32 V obravnavanem primeru, kar zadeva namen Direktive 2011/82, njen člen 1 z naslovom „Cilj“, v katerem je povzeta njena uvodna izjava 26, izrecno določa, da je „[n]amen te direktive [...] zagotoviti visoko raven varnosti za vse udeležence v cestnem prometu v Uniji z olajšanjem čezmejne izmenjave informacij o prometnih prekrških, povezanih z varnostjo v cestnem prometu“.
- 33 Kakor je razvidno iz uvodnih izjav 1 in 6 te direktive, je temu cilju večje varnosti v cestnem prometu v celotni Uniji treba slediti ravno z vzpostavitvijo sistema čezmejne izmenjave informacij o registraciji vozil, da bi se olajšala identifikacija oseb, ki so storile nekatere prometne prekrške, povezane z varnostjo v cestnem prometu, ne glede na to, ali so ti prekrški po zakonodaji zadevne države članice upravni ali kazenski.
- 34 Zakonodajalec Unije v uvodni izjavi 2 Direktive 2011/82 tako ugotavlja, da sankcije v obliki denarnih kazni za nekatere cestnoprometne prekrške, ki so bili storjeni v eni državi članici z vozilom, ki je registrirano v drugi državi članici, pogosto niso izvršene.
- 35 V teh okoliščinah ima lahko tak sistem izmenjave informacij, kakor je to navedeno v uvodni izjavi 7 Direktive 2011/82, odvratilni učinek na področju prometnih prekrškov in spodbudi previdnejše ravnanje voznika vozila, ki je registrirano v državi članici, ki ni država članica prekrška, s čimer se prepreči žrtve prometnih nesreč.
- 36 Iz navedenega je jasno razvidno, da je glavni ali prevladujoči cilj Direktive 2011/82 večja varnost v cestnem prometu, ki je, kakor je navedeno v uvodni izjavi 1 te direktive, glavni cilj prometne politike Unije.
- 37 Čeprav je s to direktivo sicer vzpostavljen sistem čezmejne izmenjave informacij o prometnih prekrških, povezanih z varnostjo v cestnem prometu, pa je namreč ta sistem vzpostavljen prav zato, da lahko Unija sledi cilju večje varnosti v cestnem prometu.

- 38 Glede vsebine Direktive 2011/82 je treba najprej poudariti, da ta vzpostavlja postopek izmenjave informacij med državami članicami, ki se nanaša na osem prometnih prekrškov, povezanih z varnostjo v cestnem prometu, ki so naštet v členu 2 te direktive in opredeljeni v njenem členu 3, in sicer prekoračitev dovoljene hitrosti, neuporaba varnostnega pasu, vožnja skozi rdečo luč, vožnja pod vplivom alkohola, vožnja pod vplivom mamil, vožnja brez zaščitne čelade, uporaba prepovedanega voznega pasu in nezakonita uporaba prenosnega telefona ali druge komunikacijske naprave med vožnjo.
- 39 Dalje, potek postopka izmenjave informacij je urejeno v členu 4 Direktive 2011/82. Odstavek 1 tega člena določa, da države članice nacionalnim kontaktnim točkam, ki so v drugih državah članicah, dovolijo dostop do nacionalnih podatkov iz registrov vozil, z možnostjo avtomatiziranega iskanja, in sicer podatkov o vozilih in njihovih lastnikih ali imetnikih. V skladu s členom 4(2), tretji pododstavek, te direktive država članica, v kateri je bil storjen prekršek, uporablja pridobljene podatke, da ugotovi, kdo je odgovoren za prometne prekrške, povezane z varnostjo v cestnem prometu, iz te direktive.
- 40 Ko je lastnik ali imetnik vozila ali druga oseba, ki je osumljena storitve takega prekrška, povezanega z varnostjo v cestnem prometu, identificirana, mora država članica, na ozemlju katere je bil ta prekršek storjen, odločiti, ali bo sprožila nadaljnje postopke ali ne. S tem namenom člen 5 Direktive 2011/82 določa podrobna pravila, v skladu s katerimi je treba ugotovljeno kršitev sporočiti zadevni osebi, in določa pošiljanje pisnega obvestila, napisanega, če je le mogoče, v jeziku dokumenta o registraciji, ki vsebuje vse pomembne informacije, kot so zlasti narava prometnega prekrška, povezanega z varnostjo v cestnem prometu, kraj, datum in čas prekrška, naslov besedila nacionalnega zakona, ki je bil prekršen, in sankcijo ter po potrebi podatke o napravi, s katero je bil ugotovljen prekršek.
- 41 Nazadnje, člen 11 Direktive 2011/82 določa, da mora Komisija do 7. novembra 2016 Parlamentu in Svetu z namenom morebitne revizije predložiti poročilo o izvajanju te direktive s strani držav članic. V tem poročilu morajo biti navedeni zlasti ocena o učinkovitosti te direktive pri zmanjševanju števila smrtnih žrtev na cestah Unije, možnost, dana Komisiji, da v okviru skupne prometne politike oblikuje smernice za varnost v cestnem prometu na ravni Unije, da bi se zagotovila večja skladnost pri izvrševanju cestnoprometnih predpisov s strani držav članic, in možnosti za usklajevanje prometnih predpisov, kadar je to primerno.
- 42 Zgornja preučitev vsebine določb Direktive 2011/82 potrjuje, da sistem izmenjave informacij med pristojnimi organi držav članic, ki ga ta direktiva vzpostavlja, pomeni način, s katerim ta sledi cilju večje varnosti v cestnem prometu, navedenim v točkah od 32 do 34 te sodbe, in Uniji omogoča, da ta cilj uresniči.
- 43 Pojasniti je treba, da je Sodišče že večkrat presodilo, da ukrepi, katerih cilj je večja varnost v cestnem prometu, spadajo v politiko prevoza in jih je zato mogoče sprejeti na podlagi člena 91(1)(c) PDEU, ker spadajo pod pojem „ukrepi za izboljšanje varnosti prometa“ v smislu te določbe (glej sodbo Španija in Finska/Parlament in Svet, C-184/02 in C-223/02, EU:C:2004:497, točka 30).
- 44 Zato je treba zaključiti, da bi morala biti Direktiva 2011/82, ker glede na svoje cilje in vsebino pomeni ukrep, ki omogoča večjo varnost prevoza v smislu člena 91(1)(c) PDEU, sprejeta na podlagi te določbe.
- 45 Zgoraj navedene preučitve ni mogoče omajati z utemeljitvijo Sveta in Parlamenta, da je Direktivo 2011/82 mogoče veljavno sprejeti na podlagi člena 87(2) PDEU.
- 46 To določbo je namreč treba razlagati v okviru sobesedila, v katero je umeščena, in sicer na prvem mestu poglavja 5, naslovljenega „Policijsko sodelovanje“, ki je pod naslovom V tretjega dela Pogodbe DEU.

- 47 Čeprav je od začetka veljave Lizbonske pogodbe značilnost policijskega sodelovanja širše področje uporabe, kot je to, ki je izhajalo iz člena 30 EU, pa se, kot to določa člen 87(1) PDEU, to sodelovanje, podobno kot je določal člen 30(1)(a) EU, še vedno zajema sodelovanje vseh pristojnih organov držav članic, vključno s policijskimi, carinskimi in drugimi specializiranimi službami kazenskega pregona, „pri preprečevanju ali odkrivanju kaznivih dejanj in preiskav“.
- 48 Na drugem mestu je treba člen 87(2) PDEU razumeti ob upoštevanju „splošnih določb“, ki so predmet poglavja 1 pod naslovom V tretjega dela Pogodbe DEU, zlasti člena 67 PDEU, ki začenja to poglavje in v svojem odstavku 2 določa, da Unija „zagotovi, da se pri prehajanju notranjih meja ne izvaja kontrola oseb, in oblikuje skupno politiko o azilu, priseljevanju in nadzoru zunanjih meja“, v odstavku 3 pa določa, da „si [Unija] prizadeva zagotoviti visoko raven varnosti z ukrepi za preprečevanje kriminala, rasizma in ksenofobije in za boj proti njim ter z ukrepi za uskladitev in sodelovanje med policijskimi in pravosodnimi ter drugimi pristojnimi organi, kakor tudi z vzajemnim priznavanjem sodnih odločb v kazenskih zadevah in, po potrebi, približevanjem kazenskih zakonodaj“.
- 49 V teh okoliščinah je treba ugotoviti, da se ukrep, kakršen je Direktiva 2011/82, glede na svoj cilj in vsebino, ki sta opisana v točkah od 32 do 43 te sodbe, ne navezuje neposredno na cilje, omenjene v prejšnji točki te sodbe.
- 50 Ob upoštevanju vsega navedenega je treba ugotoviti, da Direktiva 2011/82 ni mogla biti veljavno sprejeta na podlagi člena 87(2) PDEU.
- 51 Ker je torej tožba utemeljena, je treba Direktivo 2011/82 razglasiti za nično.

Omejitev učinkov razglasitve ničnosti

- 52 Komisija in Svet Sodišču predlagata, naj v primeru, da bi to izpodbijano direktivo razglasilo za nično, ohrani njene učinke. Čeprav Svet v zvezi s tem meni, da bi moral rok šest mesecev zadostovati za sprejetje nove direktive, pa je Komisija na obravnavi predlagala, da se učinki akta, razglašenega za ničnega, ohranijo za dlje.
- 53 V zvezi s tem je treba spomniti, da lahko na podlagi člena 264, drugi odstavek, PDEU Sodišče, če meni, da je to potrebno, določi tiste učinke akta, ki je razglašen za ničn, ki jih je treba šteti za dokončne.
- 54 V obravnavanem primeru je treba priznati, da bi zaradi pomembnosti uresničevanja ciljev, ki jim sledi Direktiva 2011/82 na področju večje varnosti v cestnem prometu, razglasitev njene ničnosti, ne da bi se ohranili njeni učinki, lahko imela negativne posledice za izvajanje politike Unije na področju prevozov.
- 55 Poleg tega je treba upoštevati, da je rok, določen v členu 12(1) te direktive za uveljavitev zakonov in drugih predpisov, potrebnih za uskladitev s to direktivo, potekel 7. novembra 2013.
- 56 V teh okoliščinah pomembni razlogi pravne varnosti upravičujejo, da Sodišče ohrani učinke te direktive do začetka veljave – v razumnem roku, ki ne sme preseči dvanajstih mesecev od dneva razglasitve te sodbe – nove direktive, ki bo temeljila na ustrezni pravni podlagi, in sicer na členu 91(1)(c) PDEU.

Stroški

- 57 V skladu s členom 138(1) Poslovnika se plačilo stroškov na predlog naloži neuspeli stranki. Komisija je predlagala, naj se Parlamentu in Svetu naloži plačilo stroškov, in ker ta s predlogi nista uspela, se jima naloži plačilo stroškov. V skladu s členom 140(1) navedenega poslovnika Kraljevina Belgija, Irska, Madžarska, Republika Poljska, Slovaška republika, Kraljevina Švedska in Združeno kraljestvo nosijo svoje stroške.

Iz teh razlogov je Sodišče (veliki senat) razsodilo:

1. **Direktiva 2011/82/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 25. oktobra 2011 o lažji čezmejni izmenjavi informacij o prometnih prekrških, povezanih z varnostjo v cestnem prometu se razglasi za nično.**
2. **Učinki Direktive 2011/82 se ohranijo do začetka veljave – v razumnem roku, ki ne sme preseči dvanajstih mesecev od dneva razglasitve te sodbe – nove direktive, ki bo temeljila na ustrezni pravni podlagi, in sicer na členu 91(1)(c) PDEU.**
3. **Evropskemu parlamentu in Svetu Evropske unije se naloži plačilo stroškov.**
4. **Kraljevina Belgija, Irska, Madžarska, Republika Poljska, Slovaška republika, Kraljevina Švedska in Združeno kraljestvo Velika Britanija in Severna Irska nosijo svoje stroške.**

Podpisi