



Rättsfallssamlingen

DOMSTOLENS DOM (stora avdelningen)

den 6 maj 2014 *

”Talan om ogiltigförklaring — Direktiv 2011/82/EU — Gränsöverskridande informationsutbyte om trafiksäkerhetsrelaterade brott — Val av rättslig grund — Artikel 87.2 a FEUF — Artikel 91 FEUF — Huruvida direktivets verkningar ska bestå vid ogiltigförklaring”

I mål C-43/12,

angående en talan om ogiltigförklaring enligt artikel 263 FEUF, som väckts den 27 januari 2012,

Europeiska kommissionen, företrädd av T. van Rijn och R. Troosters, båda i egenskap av ombud, med delgivningsadress i Luxemburg,

sökande,

mot

Europaparlamentet, företrädd av F. Drexler, A. Troupiotis och K. Zejdová, samtliga i egenskap av ombud,

och

Europeiska unionens råd, företrädd av J. Monteiro och E. Karlsson, båda i egenskap av ombud,

svarande,

med stöd av

Konungariket Belgien, företrädd av J.-C. Halleux, T. Materne, båda i egenskap av ombud, biträdda av S. Rodrigues och F. Libert, avocats,

Irland, företrädd av E. Creedon, i egenskap av ombud, biträdd av N. Travers, BL,

Ungern, företrädd av M.Z. Fehér, K. Szijjártó och K. Molnár, samtliga i egenskap av ombud,

Republiken Polen, företrädd av B. Majczyna och M. Szpunar, båda i egenskap av ombud,

Republiken Slovakien, företrädd av B. Ricziová, i egenskap av ombud,

Konungariket Sverige, företrädd av A. Falk och C. Stege, båda i egenskap av ombud,

* Rättegångsspråk: franska.

Förenade konungariket Storbritannien och Nordirland, företrätt av C. Murrell och S. Behzadi-Spencer, båda i egenskap av ombud, biträdda av J. Maurici och J. Holmes, barristers,

intervenienter,

meddelar

DOMSTOLEN (stora avdelningen)

sammansatt av ordföranden V. Skouris, vice-ordföranden K. Lenaerts, avdelningsordförandena A. Tizzano (referent), L. Bay Larsen, T. von Danwitz och M. Safjan samt domarna A. Rosas, E. Levits, A. Ó Caoimh, J.-C. Bonichot, A. Arabadjiev, C. Toader, D. Šváby, M. Berger och C. Vajda,

generaladvokat: Y. Bot,

justitiesekreterare: förste handläggaren M. Ferreira,

efter det skriftliga förfarandet och förhandlingen den 4 juni 2013,

och efter att den 10 september 2013 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

Dom

- 1 Europeiska kommissionen har yrkat att domstolen ska ogiltigförklara Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/82/EU av den 25 oktober 2011 om underlättande av ett gränsöverskridande informationsutbyte om trafiksäkerhetsrelaterade brott (EUT L 288, s. 1). För det fall direktivet skulle ogiltigförklaras har kommissionen yrkat att domstolen ska förklara att direktivets verkningar ska betraktas som bestående.

Tillämpliga bestämmelser

EUF-fördraget

- 2 Artikel 87 FEUF ingår i kapitel 5 ("Polissamarbete") i avdelning V ("Ett område med frihet, säkerhet och rättvisa") i tredje delen av EUF fördraget. Artikeln har följande lydelse:

"1. Unionen ska utveckla ett polissamarbete mellan alla behöriga myndigheter i medlemsstaterna, inbegripet polisen, tullen och andra brottsbekämpande organ som är specialiserade på att förebygga, upptäcka och utreda brott.

2. Vid tillämpning av punkt 1 får Europaparlamentet och rådet i enlighet med det ordinarie lagstiftningsförfarandet föreskriva åtgärder om

- a) insamling, lagring, behandling, analys och utbyte av relevant information,

..."

- 3 Artikel 91.1 FEUF ingår i avdelning VI ("Transporter") i tredje delen av EUF-fördraget. I artikeln föreskrivs följande:

"1. För att genomföra artikel 90 och med beaktande av transportfrågornas särskilda karaktär ska Europaparlamentet och rådet i enlighet med det ordinarie lagstiftningsförfarandet och efter att ha hört Ekonomiska och sociala kommittén och Regionkommittén fastställa

...

- c) åtgärder för att förbättra transportsäkerheten,
- d) alla andra lämpliga bestämmelser."

Direktiv 2011/82

- 4 Skälen 1, 6, 7, 8, 22, 23 och 26 i direktiv 2011/82 har följande lydelse:

"(1) Förbättrad trafiksäkerhet är ett av huvudmålen för unionens transportpolitik. Europeiska unionen arbetar för att förbättra vägtrafiksäkerheten i syfte att minska antalet dödsolyckor, personskador och materiella skador. I detta arbete är det viktigt att konsekvent följa upp, och utdöma påföljder för, trafikbrott som begås i unionen och som allvarligt äventyrar trafiksäkerheten.

...

(6) För att förbättra trafiksäkerheten i hela unionen och säkerställa att inhemska och utländska förare som begår trafiksäkerhetsrelaterade brott behandlas lika, bör uppföljningen av trafikbrott underlättas, oberoende av i vilken medlemsstat fordonet är registrerat. Ett system för gränsöverskridande informationsutbyte bör därför införas för vissa fastställda trafiksäkerhetsrelaterade brott, oavsett om dessa är av administrativ eller straffrättslig art enligt den berörda medlemsstatens lagstiftning, som gör det möjligt för den medlemsstat där brottet begicks att få tillgång till uppgifter i registreringsmedlemsstatens fordonsregister.

(7) Ett effektivare gränsöverskridande utbyte av uppgifter i fordonsregister, vilket bör förenkla identifiering av personer som misstänks för trafiksäkerhetsrelaterade brott, kan öka den preventiva effekten och leda till att en person som framför ett fordon registrerat i en annan medlemsstat än den där brottet begås uppvisar större försiktighet, och därmed förhindra dödsfall i trafiken.

(8) De trafiksäkerhetsrelaterade brott som omfattas av detta direktiv behandlas inte på ett enhetligt sätt i medlemsstaterna. I vissa medlemsstaters nationella lagstiftning klassificeras dessa brott som 'administrativa', medan de i andra klassificeras som 'straffrättsliga'. Detta direktiv bör tillämpas oavsett hur dessa brott klassificeras i nationell lagstiftning.

...

(22) I enlighet med artiklarna 1 och 2 i protokollet om Förenade kungarikets och Irlands ställning med avseende på området med frihet, säkerhet och rättvisa, fogat till fördraget om Europeiska unionen och fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, och utan att det påverkar tillämpningen av artikel 4 i det protokollet, deltar dessa medlemsstater inte i antagandet av detta direktiv, som inte heller är bindande för eller tillämpligt på dem.

- (23) I enlighet med artiklarna 1 och 2 i protokollet om Danmarks ställning, fogat till fördraget om Europeiska unionen och fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, deltar Danmark inte i antagandet av detta direktiv, som inte heller är bindande för eller tillämpligt på Danmark.
- (26) Eftersom målet för detta direktiv, nämligen att säkerställa en hög skyddsnivå för samtliga trafikanter i unionen genom att underlätta gränsöverskridande informationsutbyte om trafiksäkerhetsrelaterade brott, när dessa begås med ett fordon registrerat i en annan medlemsstat än den där brottet begicks, inte i tillräcklig utsträckning kan uppnås av medlemsstaterna och det därför, på grund av åtgärdens omfattning eller verkningar, bättre kan uppnås på unionsnivå, kan unionen vidta åtgärder i enlighet med subsidiaritetsprincipen i artikel 5 i fördraget. ...”
- 5 I artikel 1 i direktiv 2011/82, med rubriken ”Syfte”, föreskrivs följande:
- ”Detta direktiv syftar till att säkerställa en hög skyddsnivå för samtliga trafikanter i unionen genom att underlätta gränsöverskridande informationsutbyte om trafiksäkerhetsrelaterade brott och därmed verkställandet av påföljder, när dessa brott begås med ett fordon registrerat i en annan medlemsstat än den medlemsstat där brottet begicks.”
- 6 I artikel 2 i direktivet, som har rubriken ”Tillämpningsområde”, föreskrivs följande:
- ”Detta direktiv gäller följande trafiksäkerhetsrelaterade brott:
- a) Fortkörning.
 - b) Ej använt bilbälte.
 - c) Rödljuskörning
 - d) Rattfylleri.
 - e) Drograttfylleri.
 - f) Ej burit hjälm.
 - g) Användning av förbjuden körbana.
 - h) Olaglig användning av mobiltelefon eller annan kommunikationsutrustning under körning.”
- 7 Artiklarna 4 och 5 i nämnda direktiv reglerar förfarandet för informationsutbyte mellan medlemsstaterna och det informationsbrev som ska skickas ut angående de berörda brotten.
- 8 Enligt artikel 12.1 i samma direktiv var medlemsstaterna skyldiga att sätta i kraft de lagar och andra författningar som var nödvändiga för att följa direktivet senast den 7 november 2013.

Bakgrund till tvisten

- 9 Den 19 mars 2008 lade kommissionen fram ett förslag till direktiv för parlamentet och rådet. Syftet med direktivet var i huvudsak att underlätta informationsutbyte om vissa trafikbrott och gränsöverskridande verkställighet av påföljder för sådana brott. Den rättsliga grunden för förslaget var artikel 71.1 c EG, vars bestämmelser har tagits in i artikel 91.1 c FEUF.

- 10 Den 25 oktober 2011 antog parlamentet och rådet direktiv 2011/82, men angav då artikel 87.2 FEUF som rättslig grund.
- 11 Ett uttalande från kommissionen om den rättsliga grunden för direktivet offentliggjordes i anslutning till direktivtexten (EUT L 288, 2011, s. 15). Uttalandet har följande lydelse:
- ”Kommissionen noterar att både rådet och Europaparlamentet är överens om att byta ut den rättsliga grund som föreslagits av kommissionen, nämligen artikel 91.1 c i EUF-fördraget, mot artikel 87.2 i EUF-fördraget. Trots att kommissionen delar de båda medlagstiftarnas åsikt om vikten av att uppnå syftet med förslaget till direktiv, nämligen att förbättra trafiksäkerheten, anser kommissionen dock från ett rättsligt och institutionellt perspektiv att artikel 87.2 i EUF-fördraget inte är en lämplig rättslig grund och förbehåller sig därför rätten att använda alla rättsliga medel som står till dess förfogande.”
- 12 Kommissionen ansåg att direktivet antogs med stöd av en felaktig rättslig grund och att det borde ha antagits med stöd av artikel 91.1 c FEUF. Nämnda institution väckte därför förevarande talan.

Parternas yrkanden och förfarandet vid domstolen

- 13 Kommissionen har yrkat att domstolen ska
- ogiltigförklara direktiv 2011/82,
 - förklara att direktivets verkningar ska betraktas som bestående, och
 - förplikta parlamentet och rådet att ersätta rättegångskostnaderna.
- 14 Parlamentet har yrkat att domstolen ska ogilla talan och förplikta kommissionen att ersätta rättegångskostnaderna.
- 15 Rådet har yrkat att domstolen ska
- i första hand, ogilla talan,
 - i andra hand, förklara att verkningarna av direktiv 2011/82 ska bestå under sex månader, och
 - förplikta kommissionen att ersätta rättegångskostnaderna.
- 16 Irland, Republiken Polen, Republiken Slovakien och Konungariket Sverige har genom beslut den 13 juni 2012 av domstolens ordförande tillåtit intervensera till stöd för parlamentets och rådets yrkanden. Genom samma beslut har Konungariket Belgien, Ungern och Förenade konungariket Storbritannien och Nordirland tillåtit intervensera till stöd för rådets yrkanden.

Prövning av talan

Parternas argument

- 17 Kommissionen har yrkat ogiltigförklaring av direktiv 2011/82 och har därvid gjort gällande att artikel 87.2 FEUF var felaktig rättslig grund för detsamma. Denna bestämmelse rör polissamarbete mellan alla behöriga myndigheter i medlemsstaterna som är specialiserade på att förebygga, upptäcka och utreda ”brott” och kan enligt kommissionen enbart användas som rättslig grund för åtgärder som

specifikt syftar till att förebygga eller upptäcka "brott". Den omständigheten att begreppet "trafiksäkerhetsrelaterade brott" är av straffrättslig karaktär eller att målet är att utdöma påföljder kan inte i sig leda till att begreppet likställs med begreppet brott i den mening som avses i artikel 87 FEUF.

- 18 Mot en annan bakgrund, nämligen de grundläggande rättigheter som erkänts genom Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, som undertecknades i Rom den 4 november 1950, närmare bestämt artikel 6 i denna, har begreppet brott enligt kommissionen med nödvändighet en vidare materiell räckvidd som innebär att begreppet kan omfatta överträdelser av annan art, såsom administrativa överträdelser. Mot den specifika bakgrund som utgörs av kapitlen 4 och 5 i avdelning V i tredje delen av EUF-fördraget sätter begreppet emellertid gränserna för vilka lagstiftningsåtgärder som får vidtas och ska således definieras med beaktande av unionens befogenheter på det straffrättsliga området. Med hänsyn till systematiken i avdelning V i tredje delen i EUF-fördraget och de implikationer för institutionerna som valet av artikel 87 FEUF som rättslig grund för en lagstiftningsakt innebär, krävs följaktligen en "mer formell syn" på begreppet brott.
- 19 Med hänsyn till detta anser kommissionen att såväl syftet som innehållet i direktiv 2011/82 omfattas av området för transportpolitik och särskilt av artikel 91 FEUF, vilken följaktligen borde ha använts som rättslig grund för direktivet.
- 20 Syftet med direktiv 2011/82 är nämligen att förbättra trafiksäkerheten genom att inrätta en mekanism för utbyte av information mellan medlemsstaterna angående trafiksäkerhetsrelaterade brott oavsett om dessa är av administrativ eller av straffrättslig art. Innehållsmässigt innebär direktivet enbart att det organiseras ett informationsutbyte avseende vissa trafiksäkerhetsrelaterade beteenden. Det är inte fråga om någon harmonisering av dessa beteenden, och framför allt åläggs medlemsstaterna inte någon skyldighet att kriminalisera beteendena.
- 21 För det fall att direktiv 2011/82 skulle ogiltigförklaras har kommissionen yrkat att domstolen av rättssäkerhetsskäl, med tillämpning av artikel 264 FEUF, ska förklara att dess verkningar ska betraktas som bestående.
- 22 Parlamentet, rådet, Konungariket Belgien, Irland, Ungern, Republiken Polen, Republiken Slovakien, Konungariket Sverige och Förenade kungariket är av motsatt mening, även om de har åberopat delvis olika argument. De anser att det var korrekt att anta direktiv 2011/82 med stöd av artikel 87.2 FEUF.
- 23 Parlamentet har gjort gällande att möjligheten att använda artikel 87.2 FEUF som rättslig grund vid antagandet av en unionsrättsakt inte kan vara begränsad till fall där det är fråga om att vidta åtgärder som omfattas av det straffrättsliga området, eftersom kapitel 5 i avdelning V i tredje delen av EUF-fördraget, i vilket artikel 87.2 FEUF ingår och vilket avser "Polissamarbete", inte innehåller någon uppgift eller precisering på den punkten. Tillämpningen av den aktuella bestämmelsen kan under alla omständigheter inte uteslutas på grundval av kommissionens ståndpunkt, som bygger på en alltför restriktiv tolkning av detta begrepp.
- 24 Mot denna bakgrund anser parlamentet, som i detta avseende stöds av merparten av de intervenerande medlemsstaterna, att direktiv 2011/82 inte kunde ha antagits med stöd av artikel 91 FEUF, eftersom det främsta målet med direktiv 2011/82 är att inrätta ett system för informationsutbyte och de trafiksäkerhetsrelaterade målen enbart är av indirekt karaktär.
- 25 Rådet har gjort gällande att det i direktiv 2011/82 finns regler för verkställighet av påföljder för vissa trafiksäkerhetsrelaterade brott. Även om dessa brott kan vara av administrativ eller straffrättslig art beroende på de enskilda medlemsstaternas rättsordning, ska bestämmelserna om förfarandet för verkställighet av påföljderna under alla omständigheter anses tillhöra det straffrättsliga området.

Frågan om vad som ska anses tillhöra det straffrättsliga området ska emellertid ges en självständig tolkning i unionsrätten, oberoende av de enskilda medlemsstaternas inhemska indelning och därtill svarande nationell terminologi.

- 26 Rådet har på denna punkt preciserat att alla bestämmelser som syftar till att skydda de rättsliga intressen som traditionellt skyddas genom straffrätten, närmare bestämt särskilt liv, hälsa, psykisk integritet och egendom, ska anses vara straffrättsliga i den mening som avses i EUF-fördraget, och särskilt i avdelning V i fördragets tredje del. Mot denna bakgrund ska bestämmelser såsom dem i direktiv 2011/82, vilka syftar till förbättrad trafiksäkerhet genom bekämpning av beteenden som betraktas som farliga, anses tillhöra det straffrättsliga området, och de kan inte anses utgöra bestämmelser som syftar till att förbättra trafiksäkerheten i den mening som avses i artikel 91 FEUF.
- 27 Detta direktiv har således enbart sådana syften som avses i artikel 87.2 FEUF. Även om förbättring av trafiksäkerheten enligt rådet omfattas av transportpolitiken syftar den berörda åtgärden nämligen konkret till att göra det lättare att upptäcka dem som har gjort sig skyldiga till gränsöverskridande trafiksäkerhetsrelaterade brott. Direktivet har vidare till syfte att samla in information om brott för att göra det lättare att bekämpa dessa, åtgärder som unionen har befogenhet att vidta enligt artikel 87 FEUF. Slutligen bekräftar hänvisningen i artikel 87.1 FEUF till "alla behöriga myndigheter" att det vid prövningen av denna artikels tillämplighet är irrelevant huruvida de behöriga myndigheterna i den enskilda berörda medlemsstaten är av administrativ eller straffrättslig art.
- 28 Rådet har, med stöd av bland annat Irland, Republiken Slovakien, Konungariket Sverige och Förenade kungariket, i andra hand yrkat att domstolen vid en eventuell ogiltigförklaring av direktiv 2011/82 ska förklara att direktivets verkningar ska bestå under sex månader, så att en text på nytt kan läggas fram för förhandlingar på grundval av artikel 91 FEUF. Irland och Förenade kungariket har härvid dock preciserat att om verkningarna av direktivet ska bestå till dess att en ny text antas med stöd av en annan rättslig grund, borde denna omständighet inte röra de medlemsstater som har rätt att göra gällande protokoll nr 21 om Förenade kungarikets och Irlands ställning med avseende på området med frihet, säkerhet och rättvisa eller protokoll nr 22 om Danmarks ställning, vilka utgör bilagor till EU-fördraget och EUF-fördraget, utan enbart dem som redan är bundna av nämnda direktiv.

Domstolens bedömning

- 29 Enligt domstolens fasta praxis ska valet av rättslig grund för en unionsrättsakt grundas på objektiva omständigheter som kan bli föremål för domstolsprövning, däribland rättsaktens syfte och innehåll (dom kommissionen/parlamentet och rådet, C-411/06, EU:C:2009:518, punkt 45 och där angiven rättspraxis samt dom parlamentet/rådet, C-130/10, EU:C:2012:472, punkt 42 och där angiven rättspraxis).
- 30 Om prövningen av rättsakten visar att den har två syften eller två beståndsdelar, och om ett av dessa syften eller en av dessa beståndsdelar kan identifieras som det – eller den – huvudsakliga eller dominerande, medan det – eller den – andra endast är av underordnad betydelse, ska rättsakten ha en enda rättslig grund, nämligen den som krävs med hänsyn till det huvudsakliga eller dominerande syftet eller den huvudsakliga eller dominerande beståndsdelen (dom kommissionen/rådet, C-137/12, EU:C:2013:675, punkt 53 och där angiven rättspraxis).
- 31 Vid prövningen av huruvida förevarande talan är välgrundad ska domstolen således göra en bedömning av syftet med och innehållet i direktiv 2011/82 för att avgöra om detta rättsenligt kunde antas med stöd av artikel 87.2 FEUF, såsom rådet och parlamentet har gjort gällande, eller om det i stället borde ha antagits med stöd av artikel 91.1 c FEUF, vilken enligt kommissionen är korrekt rättslig grund.

- 32 Vad nu gäller syftet med direktiv 2011/82 stadgas uttryckligen i artikel 1 i detsamma, vilken har rubriken "Syfte" och innehåller formuleringen i skäl 26 i direktivet, att direktivet "syftar till att säkerställa en hög skyddsnivå för samtliga trafikanter i unionen genom att underlätta gränsöverskridande informationsutbyte om trafiksäkerhetsrelaterade brott".
- 33 Såsom framgår av skälen 1 och 6 i nämnda direktiv ska ett sådant mål att förbättra trafiksäkerheten i hela unionen eftersträvas just genom att det införs ett system för gränsöverskridande utbyte av information beträffande fordonsregistrering för att förenkla identifiering av personer som har begått vissa trafiksäkerhetsrelaterade brott, oavsett om dessa är av administrativ eller straffrättslig art enligt den berörda medlemsstatens lagstiftning.
- 34 Såsom anges i skäl 2 i direktivet antogs direktivet mot bakgrund av ett konstaterande från unionslagstiftaren att bötesstraff för vissa trafikbrott sällan verkställs om de begås med ett fordon som är registrerat i en annan medlemsstat än den där brottet ägde rum.
- 35 Mot denna bakgrund kan, såsom anges i skäl 7 i direktivet, ett sådant system för informationsutbyte öka den preventiva effekten vad gäller trafikbrott och leda till att en person som framför ett fordon registrerat i en annan medlemsstat än den där brottet begås uppvisar större försiktighet och därmed förhindra dödsfall i trafiken.
- 36 Det framgår klart av det nyss anförda att det huvudsakliga eller dominerande syftet med direktiv 2011/82 är att förbättra trafiksäkerheten, vilket, såsom framgår av skäl 1 i samma direktiv, är ett av huvudmålen för unionens transportpolitik.
- 37 Även om det genom nämnda direktiv införs ett system för gränsöverskridande informationsutbyte om trafiksäkerhetsrelaterade brott, inrättades systemet nämligen inte desto mindre för att unionen skulle kunna eftersträva målet att förbättra trafiksäkerheten.
- 38 Vad gäller innehållet i direktiv 2011/82 ska det först påpekas att det genom detta direktiv inrättas ett förfarande för informationsutbyte mellan medlemsstater avseende åtta bestämda trafiksäkerhetsrelaterade brott, vilka räknas upp i artikel 2 och definieras i artikel 3, nämligen fortkörning, ej använt bilbälte, rödljuskörning, rattfylleri, drograttfylleri, ej burit hjälm, användning av förbjuden körbana och olaglig användning av mobiltelefon eller annan kommunikationsutrustning under körning.
- 39 Vad därefter gäller hur förfarandet för informationsutbytet ska gå till regleras detta i artikel 4 i direktivet. I artikel 4.1 föreskrivs att medlemsstaterna ska ge övriga medlemsstaters nationella kontaktställen tillträde till uppgifter i de nationella fordonsregistren, med rätt att göra automatiska sökningar angående uppgifter om fordonet och uppgifter om fordonsägaren eller fordonsinnehavaren. Enligt artikel 4.2 tredje stycket i direktivet ska den medlemsstat där brottet begicks använda de uppgifter som erhållits för att fastställa vem som är ansvarig för trafiksäkerhetsrelaterade brott som avses i direktivet.
- 40 När ägaren eller innehavaren eller någon annan som misstänks för ett sådant trafiksäkerhetsrelaterat brott har identifierats ankommer det på den medlemsstat där brottet begicks att besluta huruvida uppföljningsförfaranden ska inledas. I detta syfte föreskrivs i artikel 5 i direktivet hur den berörda personen ska informeras om brottet. Det stadgas att det ska skickas ut ett brev, helst på det språk som registreringsbeviset är avfattat på, med all relevant information, framför allt vilket trafiksäkerhetsrelaterat brott som avses, ort, datum och tidpunkt för brottet, vilken nationell lagstiftning som överträtts och i tillämpliga fall uppgifter om den utrustning som har använts för att upptäcka brottet.

- 41 I artikel 11 i direktivet föreskrivs slutligen att kommissionen, för en framtida översyn av direktivet, senast den 7 november 2016 till Europaparlamentet och rådet ska överlämna en rapport om medlemsstaternas tillämpning av detta direktiv. Rapporten ska framför allt innehålla en bedömning av direktivets effektivitet när det gäller att minska antalet dödsolyckor på unionens vägar, en bedömning av kommissionens möjlighet att på unionsnivå utveckla riktlinjer för trafiksäkerhet inom ramen för den gemensamma transportpolitiken för att säkerställa ökad konvergens när det gäller medlemsstaternas upprätthållande av trafikreglerna och en utvärdering av möjligheterna att harmonisera trafikreglerna i lämpliga fall.
- 42 Ovanstående bedömning av innehållet i bestämmelserna i direktiv 2011/82 bekräftar att det system för informationsutbyte mellan medlemsstaternas behöriga myndigheter som införs genom detta direktiv utgör det instrument med hjälp av vilket det ovan i punkterna 32–43 angivna målet att förbättra trafiksäkerheten eftersträvas och gör det möjligt för unionen att uppnå detta mål.
- 43 Domstolen har redan slagit fast att åtgärder som syftar till att förbättra trafiksäkerheten omfattas av transportpolitiken och således kan vidtas med stöd av artikel 91.1 c FEUF, i den mån de omfattas av begreppet ”åtgärder för att förbättra transportsäkerheten”, i den mening som avses i nämnda bestämmelse (se dom Spanien och Finland/parlamentet och rådet, C-184/02 och C-223/02, EU:C:2004:497, punkt 30).
- 44 Domstolen finner följaktligen att direktiv 2011/82 till följd av sitt syfte och innehåll utgör en åtgärd för att förbättra transportsäkerheten i den mening som avses i artikel 91.1 c FEUF och att det därför borde ha antagits med stöd av nämnda bestämmelse.
- 45 Rådets och parlamentets argumentation beträffande att direktiv 2011/82 rättsenligt kunde antas med stöd av artikel 87.2 FEUF föranleder ingen annan bedömning.
- 46 Artikel 87.2 FEUF ska nämligen tolkas mot bakgrund av det sammanhang i vilket den förekommer. Härvid ska den, för det första, tolkas mot bakgrund av kapitel 5, med rubriken ”Polissamarbete”, i avdelning V i tredje delen av EUF-fördraget.
- 47 Polissamarbetet har sedan Lissabonfördraget trädde i kraft visserligen ett vidare tillämpningsområde än det som följde av artikel 30 EU. Såsom föreskrivs i artikel 87.1 FEUF ska samarbetet inte desto mindre ske, i likhet med vad som tidigare följde av artikel 30.1 a EU, mellan de behöriga myndigheterna i medlemsstaterna, inbegripet polisen, tullen och andra brottsbekämpande organ som är specialiserade på att ”förebygga, upptäcka och utreda brott”.
- 48 För det andra ska artikel 87.2 FEUF tolkas mot bakgrund av de ”Allmänna bestämmelser” som återfinns i kapitel 1 i avdelning V i tredje delen av EUF-fördraget, särskilt mot bakgrund av artikel 67 FEUF, som är kapitlets första artikel. I artikel 67.2 föreskrivs att unionen ”ska säkerställa att det inte förekommer någon kontroll av personer vid de inre gränserna, och den ska utarbeta en gemensam politik för asyl, invandring och kontroll av de yttre gränserna”. I artikel 67.3 föreskrivs att unionen ”ska verka för att säkerställa en hög säkerhetsnivå genom förebyggande och bekämpning av brottslighet, rasism och främlingsfientlighet, genom åtgärder för samordning och samarbete mellan polismyndigheter och straffrättsliga myndigheter och andra behöriga myndigheter samt ömsesidigt erkännande av domar och beslut i brottmål och, vid behov, genom tillnärmning av den straffrättsliga lagstiftningen”.
- 49 Under dessa omständigheter är en sådan åtgärd som direktiv 2011/82, med hänsyn till dess syfte och innehåll, som beskrivits ovan i punkterna 32–43, inte direkt förbunden med de syften som nämnts i föregående punkt.
- 50 Med hänsyn till det ovan anförda finner domstolen att direktiv 2011/82 inte rättsenligt kunde antas med stöd av artikel 87.2 FEUF.

51 Eftersom talan är välgrundad ska direktiv 2011/82 ogiltigförklaras.

Begränsning av verkningarna av ogiltigförklaringen

- 52 Kommissionen och rådet har yrkat att domstolen, om direktivet ogiltigförklaras, ska förklara att dess verkningar ska betraktas som bestående. Medan rådet anser att det är tillräckligt att verkningarna består under en period av sex månader för att ett nytt direktiv ska hinna antas, har kommissionen, vid den muntliga förhandlingen, yrkat att verkningarna av den ogiltigförklarade akten ska bestå under en längre period.
- 53 Enligt artikel 264 andra stycket FEUF kan domstolen, om den anser det nödvändigt, ange vilka verkningar av den ogiltigförklarade rättsakten som ska betraktas som bestående.
- 54 I det nu aktuella fallet anser domstolen, med hänsyn till vikten av att unionen eftersträvar målen med direktiv 2011/82 vad gäller förbättrad trafiksäkerhet, att genomförandet av unionspolitiken på transportområdet skulle kunna påverkas negativt om direktivet ogiltigförklarades utan att det förklarades att dess verkningar ska bestå.
- 55 Det ska även beaktas att den frist i artikel 12.1 i nämnda direktiv inom vilken medlemsstaterna skulle sätta i kraft de bestämmelser i lagar och andra författningar som är nödvändiga för att följa direktivet löpte ut den 7 november 2013.
- 56 Under dessa omständigheter finns det tungt vägande rättssäkerhetsskäl som motiverar att domstolen förklarar att verkningarna av direktivet ska bestå till dess att ett nytt direktiv – antaget med stöd av korrekt rättslig grund, det vill säga artikel 91.1 c FEUF – träder i kraft, inom skälig tid, dock senast tolv månader räknat från dagen för domens meddelande.

Rättegångskostnader

- 57 Enligt artikel 138.1 i rättegångsreglerna ska tappande part förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna, om detta har yrkats. Kommissionen har yrkat att parlamentet och rådet ska ersätta rättegångskostnaderna. Eftersom parlamentet och rådet har tappat målet ska kommissionens yrkande bifallas. Enligt artikel 140.1 i rättegångsreglerna ska Konungariket Belgien, Irland, Ungern, Republiken Polen, Republiken Slovakien, Konungariket Sverige och Förenade kungariket bära sina rättegångskostnader.

Mot denna bakgrund beslutar domstolen (stora avdelningen) följande:

- 1) **Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/82/EU av den 25 oktober 2011 om underlättande av ett gränsöverskridande informationsutbyte om trafiksäkerhetsrelaterade brott ogiltigförklaras.**
- 2) **Verkningarna av direktiv 2011/82 ska bestå till dess att ett nytt direktiv – antaget med stöd av korrekt rättslig grund, det vill säga artikel 91.1 c FEUF – träder i kraft, inom skälig tid, dock senast tolv månader räknat från dagen för domens meddelande.**
- 3) **Europaparlamentet och Europeiska unionens råd ska ersätta rättegångskostnaderna.**
- 4) **Konungariket Belgien, Irland, Ungern, Republiken Polen, Republiken Slovakien, Konungariket Sverige samt Förenade konungariket Storbritannien och Nordirland ska bära sina rättegångskostnader.**

Underskrifter