



Jurisprudentie

ARREST VAN HET HOF (Grote kamer)

6 mei 2014*

„Beroep tot nietigverklaring — Richtlijn 2011/82/EU — Grensoverschrijdende uitwisseling van informatie over verkeersveiligheidsgerelateerde verkeersovertredingen — Keuze van rechtsgrondslag — Artikel 87, lid 2, sub a, VWEU — Artikel 91 VWEU — Instandhouding van gevolgen van richtlijn in geval van nietigverklaring”

In zaak C-43/12,

betreffende een beroep tot nietigverklaring krachtens artikel 263 VWEU, ingesteld op 27 januari 2012,

Europese Commissie, vertegenwoordigd door T. van Rijn en R. Troosters als gemachtigden, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg,

verzoekster,

tegen

Europees Parlement, vertegenwoordigd door F. Drexler, A. Troupiotis en K. Zejdová als gemachtigden,

Raad van de Europese Unie, vertegenwoordigd door J. Monteiro en E. Karlsson als gemachtigden,

verweerders,

ondersteund door:

Koninkrijk België, vertegenwoordigd door J.-C. Halleux en T. Materne als gemachtigden, bijgestaan door S. Rodrigues en F. Libert, advocaten,

Ierland, vertegenwoordigd door E. Creedon als gemachtigde, bijgestaan door N. Travers, BL,

Hongarije, vertegenwoordigd door M. Z. Fehér, K. Szijjártó en K. Molnár als gemachtigden,

Republiek Polen, vertegenwoordigd door B. Majczyna en M. Szpunar als gemachtigden,

Slowaakse Republiek, vertegenwoordigd door B. Ricziová als gemachtigde,

Koninkrijk Zweden, vertegenwoordigd door A. Falk en C. Stege als gemachtigden,

* Procestaal: Frans.

Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland, vertegenwoordigd door C. Murrell en S. Behzadi-Spencer als gemachtigden, bijgestaan door J. Maurici en J. Holmes, barristers,

intervenienten,

wijst

HET HOF (Grote kamer),

samengesteld als volgt: V. Skouris, president, K. Lenaerts, vicepresident, A. Tizzano (rapporteur), L. Bay Larsen, T. von Danwitz en M. Safjan, kamerpresidenten, A. Rosas, E. Levits, A. Ó Caoimh, J.-C. Bonichot, A. Arabadjiev, C. Toader, D. Šváby, M. Berger en C. Vajda, rechters,

advocaat-generaal: Y. Bot,

griffier: M. Ferreira, hoofdadministrateur,

gezien de stukken en na de terechtzitting op 4 juni 2013,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 10 september 2013,

het navolgende

Arrest

- 1 De Europese Commissie verzoekt het Hof richtlijn 2011/82/EU van het Europees Parlement en de Raad van 25 oktober 2011 ter facilitering van de grensoverschrijdende uitwisseling van informatie over verkeersveiligheidsgerelateerde verkeersovertredingen (PB L 288, blz. 1) nietig te verklaren en, ingeval het dat verzoek inwilligt, vast te stellen dat de gevolgen daarvan definitief zijn.

Toepasselijke bepalingen

VWEU

- 2 Artikel 87 VWEU is opgenomen in het derde deel van dat Verdrag, meer bepaald in titel V („De ruimte van vrijheid, veiligheid en recht”), hoofdstuk 5 („Politiële samenwerking”). Het luidt als volgt:

„1. De Unie ontwikkelt een vorm van politieke samenwerking waarbij alle bevoegde autoriteiten van de lidstaten betrokken zijn, met inbegrip van de politie, de douane en andere gespecialiseerde wetshandhavingdiensten die belast zijn met het voorkomen, opsporen en onderzoeken van strafbare feiten.

2. Voor de toepassing van lid 1 stellen het Europees Parlement en de Raad volgens de gewone wetgevingsprocedure maatregelen vast voor:

- a) de verzameling, opslag, verwerking, analyse en uitwisseling van relevante informatie;

[...]”

- 3 Artikel 91, lid 1, VWEU, dat deel uitmaakt van titel VI („Vervoer”) van het derde deel van dit Verdrag, bepaalt:

„Ter uitvoering van artikel 90 stellen het Europees Parlement en de Raad, met inachtneming van de bijzondere aspecten van het vervoer, volgens de gewone wetgevingsprocedure en na raadpleging van het Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's, vast:

[...]

- c) de maatregelen die de veiligheid van het vervoer kunnen verbeteren;
- d) alle overige dienstige bepalingen.”

Richtlijn 2011/82

- 4 De punten 1, 6, 7, 8, 22, 23 en 26 van de considerans van richtlijn 2011/82 luiden als volgt:

„(1) Verbetering van de verkeersveiligheid vormt een centrale doelstelling van het verkeersbeleid van de Unie. De Unie voert een beleid voor een betere verkeersveiligheid om tot een daling van het aantal doden en gewonden en van de materiële schade te komen. Een belangrijk onderdeel van dat beleid is de consequente toepassing van sancties voor in de Unie begane verkeersovertredingen, die de verkeersveiligheid in aanzienlijke mate in het gedrang brengen.

[...]

- (6) Ter verbetering van de verkeersveiligheid in de hele Unie en ter waarborging van een gelijke behandeling van bestuurders, namelijk van binnen- en buitenlandse overtreeders, moet de toepassing van sancties worden vergemakkelijkt, ongeacht de lidstaat waar het voertuig is ingeschreven. Daartoe moet een systeem van grensoverschrijdende uitwisseling van informatie worden opgezet voor bepaalde, welomschreven verkeersveiligheidsgerelateerde verkeersovertredingen, ongeacht de administratieve of strafrechtelijke aard ervan in de wetgeving van de betrokken lidstaat, waardoor de lidstaat van de overtreding toegang krijgt tot gegevens uit kentekenregisters van de lidstaat van inschrijving.
- (7) Een doeltreffender uitwisseling van gegevens uit kentekenregisters, die de identificatie van personen die ervan verdacht worden een verkeersveiligheidsgerelateerde verkeersovertreding te hebben begaan gemakkelijker moet maken, kan het ontradende effect verhogen en de bestuurder van een voertuig dat is ingeschreven in een andere lidstaat dan de lidstaat van de overtreding, daardoor aanzetten tot voorzichtiger rijgedrag, waardoor slachtoffers als gevolg van verkeersongevallen worden voorkomen.
- (8) De onder deze richtlijn vallende verkeersveiligheidsgerelateerde verkeersovertredingen worden in de lidstaten niet op dezelfde manier behandeld. Sommige lidstaten merken deze overtredingen in hun nationaal recht aan als ‚administratieve’ overtredingen, andere lidstaten als ‚strafrechtelijke’ overtredingen. De richtlijn moet worden toegepast ongeacht de kwalificatie van deze overtredingen in het nationaal recht.

[...]

- (22) Overeenkomstig de artikelen 1 en 2 van Protocol (nr. 21) betreffende de positie van het Verenigd Koninkrijk en Ierland ten aanzien van de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht, dat is gehecht aan het Verdrag betreffende de Europese Unie en aan het Verdrag betreffende de werking van

de Europese Unie, en onverminderd artikel 4 van dat protocol, nemen het Verenigd Koninkrijk en Ierland niet deel aan de vaststelling van deze richtlijn, die derhalve niet bindend is voor, noch van toepassing is in die lidstaten.

- (23) Overeenkomstig de artikelen 1 en 2 van Protocol (nr. 22) betreffende de positie van Denemarken, dat is gehecht aan het Verdrag betreffende de Europese Unie en het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, neemt Denemarken niet deel aan de vaststelling van deze richtlijn, die derhalve niet bindend is voor, noch van toepassing is in deze lidstaat.

[...]

- (26) Daar de doelstelling van deze richtlijn, namelijk het waarborgen van een hoge mate van bescherming voor alle weggebruikers in de Unie door het vergemakkelijken van de grensoverschrijdende uitwisseling van informatie over verkeersveiligheidsgerelateerde verkeersovertredingen wanneer die worden begaan met een voertuig dat is ingeschreven in een andere lidstaat dan de lidstaat waar de overtreding heeft plaatsgevonden, niet voldoende door de lidstaten kan worden verwezenlijkt en derhalve wegens de omvang en de gevolgen van het optreden beter door de Unie kan worden verwezenlijkt, kan de Unie overeenkomstig het in artikel 5 van het Verdrag betreffende de Europese Unie neergelegde subsidiariteitsbeginsel maatregelen aannemen. [...]"

- 5 Artikel 1 („Doel”) van richtlijn 2011/82 bepaalt:

„Deze richtlijn beoogt een hoge mate van bescherming voor alle weggebruikers in de Unie te waarborgen door de grensoverschrijdende uitwisseling van informatie over verkeersveiligheidsgerelateerde verkeersovertredingen en daardoor ook de toepassing van sancties te vergemakkelijken, wanneer die overtredingen worden begaan met een voertuig dat is ingeschreven in een andere lidstaat dan de lidstaat waar de overtreding heeft plaatsgevonden.”

- 6 Artikel 2 („Toepassingsgebied”) van deze richtlijn luidt:

„De richtlijn is van toepassing op de volgende verkeersveiligheidsgerelateerde verkeersovertredingen:

- a) rijden met een te hoge snelheid;
- b) het niet dragen van een veiligheidsgordel;
- c) niet stoppen voor een rood licht;
- d) rijden onder invloed van drank;
- e) rijden onder invloed van drugs;
- f) het niet dragen van een veiligheidshelm;
- g) het gebruiken van een verboden rijstrook;
- h) het illegale gebruik van een mobiele telefoon of een ander communicatieapparaat tijdens het rijden.”

- 7 De artikelen 4 en 5 van deze richtlijn regelen de procedure voor de uitwisseling van informatie tussen de lidstaten en de kennisgeving van de betrokken overtredingen.

- 8 Volgens artikel 12, lid 1, van deze richtlijn dienden de lidstaten de nodige wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen in werking te doen treden om uiterlijk 7 november 2013 aan deze richtlijn te voldoen.

Aan het geding ten grondslag liggende feiten

- 9 Op 19 maart 2008 heeft de Commissie bij het Parlement en de Raad een voorstel voor een richtlijn ingediend, dat in wezen de uitwisseling van informatie over bepaalde verkeersovertredingen en de grensoverschrijdende toepassing van de sancties daarop beoogde te vergemakkelijken. De rechtsgrondslag van dat voorstel was artikel 71, lid 1, sub c, EG (thans artikel 91, lid 1, sub c, VWEU).
- 10 Op 25 oktober 2011 hebben het Parlement en de Raad richtlijn 2011/82 echter vastgesteld op de grondslag van artikel 87, lid 2, VWEU.
- 11 Onder de tekst van de richtlijn is de volgende verklaring van de Commissie betreffende de rechtsgrondslag daarvan bekendgemaakt (PB 2011, L 288, blz. 15):
- „De Commissie constateert dat zowel de Raad als het Europees Parlement het eens is over de vervanging van de door de Commissie voorgestelde rechtsgrondslag, namelijk van artikel 91, lid 1, sub c, VWEU, door artikel 87, lid 2, VWEU. De Commissie deelt het standpunt van beide medewetgevers dat het van belang is de doelstellingen van het richtlijnvoorstel na te streven om de verkeersveiligheid te verbeteren; vanuit een juridisch en institutioneel oogpunt meent zij evenwel dat artikel 87, lid 2, VWEU niet de juiste rechtsgrondslag vormt, en behoudt zij zich derhalve het recht voor om van alle haar ter beschikking staande rechtsmiddelen gebruik te maken.”
- 12 Aangezien de Commissie dus van mening is dat deze richtlijn op een onjuiste rechtsgrondslag is vastgesteld en dat zij had moeten worden gebaseerd op artikel 91, lid 1, sub c, VWEU, heeft zij het onderhavige beroep ingesteld.

Conclusies van partijen en procesverloop voor het Hof

- 13 De Commissie verzoekt het Hof:
- richtlijn 2011/82 nietig te verklaren;
 - vast te stellen dat de gevolgen van deze richtlijn definitief zijn;
 - het Parlement en de Raad te verwijzen in de kosten.
- 14 Het Parlement concludeert tot verwerping van het beroep en tot verwijzing van de Commissie in de kosten.
- 15 De Raad verzoekt het Hof:
- primair, het beroep ongegrond te verklaren;
 - subsidiair, vast te stellen dat de gevolgen van richtlijn 2011/82 in stand blijven gedurende een periode van zes maanden, en
 - de Commissie te verwijzen in de kosten.

- 16 Bij beschikking van de president van het Hof van 13 juni 2012 zijn Ierland, de Republiek Polen, de Slowaakse Republiek en het Koninkrijk Zweden toegelaten tot interventie aan de zijde van het Parlement en de Raad. Bij diezelfde beschikking zijn het Koninkrijk België, Hongarije en het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland toegelaten tot interventie aan de zijde van de Raad.

Beroep

Argumenten van partijen

- 17 De Commissie verzoekt om nietigverklaring van richtlijn 2011/82 op grond dat die is gebaseerd op artikel 87, lid 2, VWEU, en dus is vastgesteld op basis van een onjuiste rechtsgrondslag. Deze bepaling, die ziet op politieke samenwerking tussen de diensten die belast zijn met het voorkomen of opsporen en onderzoeken van „strafbare feiten”, kan alleen als rechtsgrondslag worden gebruikt voor maatregelen die specifiek gericht zijn op voorkoming of opsporing van „strafbare feiten”. Uit het feit alleen dat het begrip „overtreding” een punitief aspect of een repressief doel heeft, kan niet worden afgeleid dat het zonder meer op één lijn kan worden gesteld met het begrip „strafbaar” feit in de zin van artikel 87 VWEU.
- 18 Binnen de context van de grondrechten die zijn neergelegd in het op 4 november 1950 te Rome ondertekende Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, en met name in artikel 6 daarvan, heeft het begrip „vervolging” noodzakelijkerwijs een ruimere „materiële draagwijdte”, in die zin dat het ook betrekking kan hebben op overtredingen van niet-strafrechtelijke aard, zoals administratieve overtredingen. Binnen de specifieke context van de hoofdstukken 4 en 5 van titel V van het derde deel van het VWEU bepaalt het begrip „strafzaken” daarentegen de grenzen die bij de vaststelling van wetgevingshandelingen in acht moeten worden genomen en dient het dus te worden omschreven in het licht van de strafrechtelijke bevoegdheid van de Unie. Gelet op de opzet van titel V van het derde deel van het VWEU enerzijds en de institutionele gevolgen van de keuze voor artikel 87 VWEU als rechtsgrondslag voor een wetgevingshandeling anderzijds, dient bijgevolg te worden uitgegaan van een „formelere” opvatting van het begrip strafbaar feit.
- 19 De Commissie is van mening dat richtlijn 2011/82 zowel naar doel als naar inhoud valt onder het vervoersbeleid en in het bijzonder onder artikel 91 VWEU, dat bijgevolg als rechtsgrondslag voor die richtlijn had moeten worden gekozen.
- 20 Met de invoering van een regeling voor de uitwisseling van informatie tussen lidstaten over verkeersveiligheidsgerelateerde verkeersovertredingen, ongeacht of het daarbij om administratieve dan wel om strafrechtelijke overtredingen gaat, beoogt richtlijn 2011/82 namelijk de verkeersveiligheid te verbeteren. Inhoudelijk organiseert deze richtlijn enkel een uitwisseling van informatie over bepaalde gedragingen die raken aan de verkeersveiligheid, zonder deze gedragingen te harmoniseren en, vooral, zonder de lidstaten te verplichten de gedragingen in kwestie als strafbare feiten te kwalificeren.
- 21 Voor het geval dat het Hof zou besluiten richtlijn 2011/82 nietig te verklaren, verzoekt de Commissie het Hof niettemin overeenkomstig artikel 264 VWEU de gevolgen daarvan ter wille van de rechtszekerheid in stand te houden en als definitief te beschouwen.
- 22 Het Parlement en de Raad alsook het Koninkrijk België, Ierland, Hongarije, de Republiek Polen, de Slowaakse Republiek, het Koninkrijk Zweden en het Verenigd Koninkrijk betogen daarentegen – weliswaar op basis van gedeeltelijk uiteenlopende argumenten – dat artikel 87, lid 2, VWEU wel degelijk de juiste rechtsgrondslag voor richtlijn 2011/82 is.

- 23 Het Parlement stelt dat het gebruik van artikel 87, lid 2, VWEU als rechtsgrondslag voor de vaststelling van Uniehandelingen niet kan worden beperkt tot gevallen waarin het gaat om de vaststelling van „strafrechtelijke” maatregelen, aangezien het hoofdstuk waarin deze bepaling is opgenomen, namelijk hoofdstuk 5 („Politiële samenwerking”) van titel V van het derde deel van het VWEU, geen aanwijzingen of preciseringen in die zin bevat. De toepassing van die bepaling kan hoe dan ook niet worden uitgesloten op basis van de gronden die worden aangevoerd door de Commissie, die ten onrechte van een te enge uitlegging van dat begrip uitgaat.
- 24 Het Parlement is dus van mening dat richtlijn 2011/82 niet kon worden gebaseerd op artikel 91 VWEU, aangezien zij primair een systeem voor informatie-uitwisseling beoogt in te stellen en slechts indirect verkeersveiligheidsgerelateerde doelstellingen nastreeft. Het wordt daarin ondersteund door het merendeel van de interveniërende lidstaten.
- 25 De Raad betoogt dat richtlijn 2011/82 regels bevat voor de toepassing van sancties op bepaalde verkeersveiligheidsgerelateerde verkeersovertredingen. Hoewel die overtredingen naargelang van het rechtsstelsel van de betrokken lidstaat administratief of strafrechtelijk van aard kunnen zijn, moet de procedure voor toepassing van die sancties worden geacht in alle gevallen onder het strafprocesrecht te vallen. Wat precies onder „strafzaken” valt, moet echter autonoom binnen het Unierecht worden bepaald, los van de interne organisatie van de lidstaten en de op nationaal niveau gebruikte terminologie.
- 26 De Raad preciseert dienaangaande dat als „strafrechtelijk” in de zin van het VWEU, en inzonderheid van titel V van het derde deel daarvan, moeten worden beschouwd alle regels die rechtsgoederen beogen veilig te stellen die traditioneel door het strafrecht worden beschermd, met name het leven, de lichamelijke en geestelijke integriteit van personen en de eigendom. In dat kader zijn bepalingen als die van richtlijn 2011/82, die de verkeersveiligheid beogen te verbeteren door gedragingen te bestraffen die als gevaarlijk worden beschouwd, noodzakelijkerwijs van „strafrechtelijke” aard en kunnen zij niet worden ondergebracht onder de regels inzake verkeersveiligheid in de zin van artikel 91 VWEU.
- 27 Deze richtlijn past dus volledig binnen de doelstellingen van artikel 87, lid 2, VWEU. In de eerste plaats is de verbetering van de verkeersveiligheid weliswaar een aspect van het vervoersbeleid, maar de betrokken maatregel beoogt concreet de opsporing te vergemakkelijken van personen die zich schuldig hebben gemaakt aan grensoverschrijdende verkeersveiligheidsgerelateerde verkeersovertredingen. In de tweede plaats beoogt deze richtlijn wel degelijk de verzameling van informatie over overtredingen, om de bestraffing ervan te vergemakkelijken. Voor dergelijke maatregelen is de Unie bevoegd krachtens artikel 87 VWEU. In de derde plaats bevestigt de verwijzing naar „alle bevoegde autoriteiten” in artikel 87, lid 1, VWEU dat het voor de toepasselijkheid van dit artikel irrelevant is of de diensten in kwestie in elke betrokken lidstaat bestuurlijke dan wel strafrechtelijke diensten zijn.
- 28 Voor het geval dat het Hof richtlijn 2011/82 nietig zou verklaren, verzoekt de Raad subsidiair de gevolgen daarvan gedurende een periode van zes maanden in stand te houden, zodat opnieuw een tekst voor onderhandelingen kan worden voorgesteld op de grondslag van artikel 91 VWEU. De Raad wordt hierbij met name ondersteund door Ierland, de Slowaakse Republiek, het Koninkrijk Zweden en het Verenigd Koninkrijk. In dit verband preciseren Ierland en het Verenigd Koninkrijk evenwel dat de eventuele instandhouding van de gevolgen van de richtlijn tot de vaststelling van een nieuwe tekst op basis van een andere rechtsgrondslag niet mag gelden voor de lidstaten die zich mogen beroepen op de aan het VEU en het VWEU gehechte protocollen nr. 21 betreffende de positie van het Verenigd Koninkrijk en Ierland ten aanzien van de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht en nr. 22 betreffende de positie van Denemarken, maar alleen voor de lidstaten die reeds gebonden zijn door die richtlijn.

Beoordeling door het Hof

- 29 Volgens vaste rechtspraak van het Hof moet de keuze van de rechtsgrondslag van een Uniehandeling berusten op objectieve gegevens die voor rechterlijke toetsing vatbaar zijn, waaronder het doel en de inhoud van die handeling (arresten Commissie/Parlement en Raad, C-411/06, EU:C:2009:518, punt 45 en aldaar aangehaalde rechtspraak, en Parlement/Raad, C-130/10, EU:C:2012:472, punt 42 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 30 Indien na onderzoek van de betrokken handeling blijkt dat zij een tweeledig doel heeft of dat er sprake is van twee componenten, waarvan er een kan worden aangezien als hoofddoel of overwegende component, terwijl het andere doel of de andere component slechts ondergeschikt is, moet zij op één rechtsgrondslag worden gebaseerd, namelijk die welke vereist is gelet op het hoofddoel of de overwegende component (arrest Commissie/Raad, C-137/12, EU:C:2013:675, punt 53 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 31 Ter beoordeling van de gegrondheid van het onderhavige beroep dient bijgevolg aan de hand van het onderzoek van het doel en de inhoud van richtlijn 2011/82 te worden bepaald of deze rechtsgeldig kon worden vastgesteld op de grondslag van artikel 87, lid 2, VWEU, zoals de Raad en het Parlement betogen, in plaats van op de rechtsgrondslag van artikel 91, lid 1, sub c, VWEU, dat volgens de Commissie de juiste rechtsgrondslag vormt.
- 32 Wat in casu het doel van richtlijn 2011/82 betreft, bepaalt artikel 1 daarvan, met als opschrift „Doel”, in dezelfde bewoordingen als punt 26 van de considerans uitdrukkelijk dat deze richtlijn „een hoge mate van bescherming voor alle weggebruikers in de Unie [beoogt] te waarborgen door de grensoverschrijdende uitwisseling van informatie over verkeersveiligheidsgerelateerde verkeersovertredingen [...] te vergemakkelijken”.
- 33 Blijkens de punten 1 en 6 van de considerans van deze richtlijn dient het doel, de verkeersveiligheid in de hele Unie te verbeteren, juist te worden nagestreefd middels het opzetten van een systeem van grensoverschrijdende uitwisseling van gegevens uit kentekenregisters, zodat personen die bepaalde, welomschreven verkeersveiligheidsgerelateerde verkeersovertredingen hebben begaan, gemakkelijker kunnen worden geïdentificeerd, ongeacht de administratieve of strafrechtelijke aard van die overtredingen in de wetgeving van de betrokken lidstaat.
- 34 Zoals in punt 2 van de considerans van richtlijn 2011/82 wordt uiteengezet, ligt aan deze richtlijn de vaststelling van de Uniewetgever ten grondslag dat financiële sancties voor bepaalde verkeersovertredingen vaak niet worden toegepast wanneer die overtredingen worden begaan met een voertuig dat is ingeschreven in een andere lidstaat dan die waar de overtreding heeft plaatsgevonden.
- 35 In die samenhang kan volgens punt 7 van de considerans van richtlijn 2011/82 een dergelijk systeem van informatie-uitwisseling het ontradende effect om verkeersovertredingen te begaan verhogen en de bestuurder van een voertuig dat is ingeschreven in een andere lidstaat dan die waar de overtreding is begaan, aanzetten tot voorzigtiger rijgedrag, waardoor slachtoffers als gevolg van verkeersongevallen worden voorkomen.
- 36 Uit het voorgaande volgt duidelijk dat het hoofddoel of het overwegende doel van richtlijn 2011/82 bestaat in de verbetering van de verkeersveiligheid, die volgens punt 1 van de considerans van deze richtlijn een centrale doelstelling van het verkeersbeleid van de Unie vormt.
- 37 Deze richtlijn voert immers weliswaar een systeem van grensoverschrijdende uitwisseling van informatie over verkeersveiligheidsgerelateerde verkeersovertredingen in, maar dit systeem wordt juist ingesteld om ervoor te zorgen dat de Unie het doel, de verkeersveiligheid te verbeteren, kan nastreven.

- 38 Wat de inhoud van richtlijn 2011/82 betreft, zij opgemerkt dat deze om te beginnen een procedure instelt voor de uitwisseling van informatie tussen de lidstaten over acht welbepaalde verkeersveiligheidsgerelateerde verkeersovertredingen, die in artikel 2 worden opgesomd en in artikel 3 worden omschreven. Het gaat om rijden met een te hoge snelheid, het niet dragen van een veiligheidsgordel, niet stoppen voor een rood licht, rijden onder invloed van drank, rijden onder invloed van drugs, het niet dragen van een veiligheidshelm, het gebruiken van een verboden rijstrook en het illegaal gebruiken van een mobiele telefoon of een ander communicatieapparaat tijdens het rijden.
- 39 Het verloop van de procedure voor de uitwisseling van informatie wordt vervolgens geregeld in artikel 4 van deze richtlijn. Lid 1 van dit artikel bepaalt dat de lidstaten de nationale contactpunten van andere lidstaten toegang verstrekken tot de nationale gegevens uit kentekenregisters en hun de bevoegdheid verlenen geautomatiseerde bevragingen uit te voeren inzake gegevens met betrekking tot voertuigen en de eigenaar of houder daarvan. Volgens artikel 4, lid 2, derde alinea, van deze richtlijn gebruikt de lidstaat waar de overtreding is begaan de verkregen gegevens om vast te stellen wie aansprakelijk is voor de in de richtlijn bedoelde verkeersveiligheidsgerelateerde verkeersovertredingen.
- 40 Wanneer de eigenaar of de houder van het voertuig dan wel een andere persoon die ervan wordt verdacht een dergelijke verkeersveiligheidsgerelateerde verkeersovertreding te hebben begaan, is geïdentificeerd, staat het aan de lidstaat op het grondgebied waarvan die overtreding heeft plaatsgevonden, om te besluiten al dan niet een afhandelingsprocedure in te stellen. Te dien einde beschrijft artikel 5 van richtlijn 2011/82 hoe de betrokken persoon moet worden geïnformeerd over de vastgestelde overtreding. Het voorziet in de verzending van een brief die bij voorkeur is opgesteld in de taal van het inschrijvingsdocument en alle relevante informatie bevat, met name de aard van de verkeersveiligheidsgerelateerde verkeersovertreding, de datum en het tijdstip van de overtreding, de titel van de overtreden nationale wetsartikelen alsook de sanctie daarop en, in voorkomend geval, gegevens betreffende de apparatuur die is gebruikt om de overtreding vast te stellen.
- 41 Artikel 11 van richtlijn 2011/82 bepaalt ten slotte dat de Commissie uiterlijk 7 november 2016 met het oog op de eventuele herziening van de richtlijn bij het Parlement en de Raad een verslag indient over de toepassing ervan door de lidstaten. In dat verslag moet met name de doeltreffendheid van deze richtlijn worden beoordeeld op het vlak van de vermindering van het aantal verkeersdoden in de Unie en moet worden ingegaan op de mogelijkheid voor de Commissie om op het niveau van de Unie richtsnoeren met betrekking tot verkeersveiligheid te ontwikkelen binnen het kader van het gemeenschappelijk vervoersbeleid, om te zorgen voor meer convergentie op het vlak van de handhaving van de verkeersregels door de lidstaten, alsook op de mogelijkheid om, zo nodig, de verkeersregels te harmoniseren.
- 42 Bovenstaand inhoudelijk onderzoek van richtlijn 2011/82 bevestigt dat het daarbij ingestelde systeem van informatie-uitwisseling tussen de bevoegde autoriteiten van de lidstaten het instrument is waarmee de richtlijn het in de punten 32 tot en met 43 van het onderhavige arrest uiteengezette doel, namelijk de verbetering van de verkeersveiligheid, nastreeft, en de Unie in staat stelt dat doel te verwezenlijken.
- 43 Het Hof heeft reeds geoordeeld dat maatregelen ter verbetering van de verkeersveiligheid een onderdeel van het vervoersbeleid vormen en dus kunnen worden vastgesteld op de grondslag van artikel 91, lid 1, sub c, VWEU, aangezien zij vallen onder het begrip „maatregelen die de veiligheid van het vervoer kunnen verbeteren” in de zin van die bepaling (zie arrest Spanje en Finland/Parlement en Raad, C-184/02 en C-223/02, EU:C:2004:497, punt 30).
- 44 Bijgevolg moet worden geconcludeerd dat richtlijn 2011/82 had moeten worden vastgesteld op de grondslag van artikel 91, lid 1, sub c, VWEU, aangezien zij, gelet op de doelstellingen en de inhoud ervan, een maatregel is die de veiligheid van het vervoer kan verbeteren in de zin van die bepaling.

- 45 De bovenstaande analyse wordt niet ontkracht door het betoog van de Raad en het Parlement dat artikel 87, lid 2, VWEU een rechtsgeldige grondslag voor richtlijn 2011/82 kon vormen.
- 46 Die bepaling moet namelijk worden uitgelegd in haar context, die in de eerste plaats wordt gevormd door hoofdstuk 5, met als opschrift „Politiële samenwerking”, dat is opgenomen in titel V van het derde deel van het VWEU.
- 47 De politieke samenwerking heeft weliswaar sinds de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon een ruimere reikwijdte gekregen dan onder artikel 30 EU, maar niettemin zijn overeenkomstig artikel 87, lid 1, VWEU bij die samenwerking nog steeds de bevoegde autoriteiten van de lidstaten betrokken, met inbegrip van de politie, de douane en andere gespecialiseerde wetshandhavingdiensten „die belast zijn met het voorkomen, opsporen en onderzoeken van strafbare feiten”, net zoals uit hoofde van artikel 30, lid 1, sub a, EU het geval was.
- 48 In de tweede plaats moet artikel 87, lid 2, VWEU worden begrepen in het licht van de „[a]lgemene bepalingen” die zijn opgenomen in hoofdstuk 1 van titel V van het derde deel van het VWEU, en meer bepaald in het licht van het eerste artikel van dat hoofdstuk, artikel 67 VWEU. Lid 2 daarvan bepaalt dat de Unie „ervoor [zorgt] dat aan de binnengrenzen geen personencontroles worden verricht en [...] een gemeenschappelijk beleid op het gebied van asiel, immigratie en controle aan de buitengrenzen [ontwikkelt]”. Lid 3 ervan luidt: „De Unie streeft ernaar een hoog niveau van veiligheid te waarborgen, door middel van maatregelen ter voorkoming en bestrijding van criminaliteit, en van racisme en vreemdelingenhaat, maatregelen inzake coördinatie en samenwerking tussen de politieke en justitiële autoriteiten in strafzaken en andere bevoegde autoriteiten, alsmede door de wederzijdse erkenning van rechterlijke beslissingen in strafzaken en, zo nodig, door de onderlinge aanpassing van de strafwetgevingen.”
- 49 In die omstandigheden moet worden vastgesteld dat een maatregel als richtlijn 2011/82, gelet op het doel en de inhoud ervan, zoals beschreven in de punten 32 tot en met 43 van het onderhavige arrest, niet rechtstreeks aansluit bij de in het vorige punt van dit arrest genoemde doelstellingen.
- 50 Gelet op een en ander moet worden geoordeeld dat richtlijn 2011/82 niet rechtsgeldig kon worden vastgesteld op de grondslag van artikel 87, lid 2, VWEU.
- 51 Het beroep is bijgevolg gegrond, zodat richtlijn 2011/82 nietig moet worden verklaard.

Beperking van de gevolgen van de nietigverklaring

- 52 Voor het geval dat het Hof de bestreden richtlijn nietig zou verklaren, verzoeken de Commissie en de Raad de gevolgen ervan in stand te houden. Volgens de Raad zou een termijn van zes maanden moeten volstaan om een nieuwe richtlijn vast te stellen. De Commissie heeft het Hof evenwel ter terechtzitting verzocht de gevolgen van de nietig verklaarde handeling langer in stand te houden.
- 53 In dit verband zij eraan herinnerd dat het Hof overeenkomstig artikel 264, tweede alinea, VWEU, zo het dit nodig oordeelt, die gevolgen van de nietig verklaarde handeling kan aanwijzen die als definitief moeten worden beschouwd.
- 54 Aangezien het van belang is dat de doelstellingen van richtlijn 2011/82 op het gebied van de verbetering van de verkeersveiligheid worden nagestreefd, moet in casu worden erkend dat de nietigverklaring van deze richtlijn een ongunstige weerslag kan hebben op de verwezenlijking van het vervoersbeleid van de Unie, wanneer de gevolgen ervan niet worden gehandhaafd

- 55 Voorts mag niet uit het oog worden verloren dat de termijn waarover de lidstaten krachtens artikel 12, lid 1, van deze richtlijn beschikten om de nodige wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen in werking te doen treden om aan die richtlijn te voldoen, op 7 november 2013 is verstreken.
- 56 In die omstandigheden is het om zwaarwichtige redenen van rechtszekerheid gerechtvaardigd dat het Hof de gevolgen van die richtlijn in stand houdt totdat een nieuwe richtlijn in werking treedt die op de juiste rechtsgrondslag, namelijk artikel 91, lid 1, sub c, VWEU, is gebaseerd. De vaststelling van die nieuwe richtlijn moet plaatsvinden binnen een redelijke termijn van ten hoogste twaalf maanden na de uitspraak van het onderhavige arrest.

Kosten

- 57 Volgens artikel 138, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering wordt de in het ongelijk gestelde partij in de kosten verwezen, voor zover dit is gevorderd. Aangezien het Parlement en de Raad in het ongelijk zijn gesteld, dienen zij overeenkomstig de vordering van de Commissie te worden verwezen in de kosten. Overeenkomstig artikel 140, lid 1, van dat Reglement zullen het Koninkrijk België, Ierland, Hongarije, de Republiek Polen, de Slowaakse Republiek, het Koninkrijk Zweden en het Verenigd Koninkrijk hun eigen kosten dragen.

Het Hof (Grote kamer) verklaart:

- 1) **Richtlijn 2011/82/EU van het Europees Parlement en de Raad van 25 oktober 2011 ter facilitering van de grensoverschrijdende uitwisseling van informatie over verkeersveiligheidsgerelateerde verkeersovertredingen, wordt nietig verklaard.**
- 2) **De gevolgen van richtlijn 2011/82 blijven in stand totdat een nieuwe richtlijn in werking treedt die op de juiste rechtsgrondslag, namelijk artikel 91, lid 1, sub c, VWEU, is gebaseerd. De inwerkingtreding van de nieuwe richtlijn dient plaats te vinden binnen een redelijke termijn van ten hoogste twaalf maanden na de uitspraak van het onderhavige arrest.**
- 3) **Het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie worden verwezen in de kosten.**
- 4) **Het Koninkrijk België, Ierland, Hongarije, de Republiek Polen, de Slowaakse Republiek, het Koninkrijk Zweden en het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland dragen hun eigen kosten.**

ondertekeningen