



Zbiór Orzeczeń

WYROK TRYBUNAŁU (wielka izba)

z dnia 6 maja 2014 r. *

Skarga o stwierdzenie nieważności — Dyrektywa 2011/82/UE — Transgraniczna wymiana informacji dotyczących przestępstw lub wykroczeń związanych z bezpieczeństwem ruchu drogowego — Wybór podstawy prawnej — Artykuł 87 ust. 2 lit. a) TFUE — Artykuł 91 TFUE — Utrzymanie w mocy skutków dyrektywy w wypadku stwierdzenia nieważności

W sprawie C-43/12

mającej za przedmiot skargę o stwierdzenie nieważności na podstawie art. 263 TFUE, złożony w dniu 27 stycznia 2012 r.,

Komisja Europejska, reprezentowana przez T. van Rijna oraz R. Troostersa, działających w charakterze pełnomocników, z adresem do doręczeń w Luksemburgu,

strona skarżąca,

przeciwko

Parlamentowi Europejskiemu, reprezentowanemu przez F. Drexlera, A. Troupiotisa oraz K. Zejdową, działających w charakterze pełnomocników,

Radzie Unii Europejskiej, reprezentowanej przez J. Monteiro oraz E. Karlsson, działających w charakterze pełnomocników,

strona pozwana,

popieranym przez:

Królestwo Belgii, reprezentowane przez J.C. Halleux, T. Materne'a, działających w charakterze pełnomocników, wspieranych przez adwokatów S. Rodriguesa oraz F. Liberta,

Irlandię, reprezentowaną przez E. Creedon, działającą w charakterze pełnomocnika, wspieraną przez N. Traversa, BL,

Węgry, reprezentowane przez Z. Fehéra, K. Szíjjártó oraz K. Molnár, działających w charakterze pełnomocników,

Rzeczpospolitą Polską, reprezentowaną przez B. Majczynę oraz M. Szpunara, działających w charakterze pełnomocników,

Republikę Słowacką, reprezentowaną przez B. Ricziową, działającą w charakterze pełnomocnika,

* Język postępowania: francuski.

Królestwo Szwecji, reprezentowane przez A. Falk oraz C. Stege, działające w charakterze pełnomocników,

Zjednoczone Królestwo Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej, reprezentowane przez C. Murrell oraz S. Behzadi-Spencer, działające w charakterze pełnomocników, wspierane przez J. Mauriciego oraz J. Holmesa, barristers,

interwenienci,

TRYBUNAŁ (wielka izba),

w składzie: V. Skouris, prezes, K. Lenaerts, wiceprezes, A. Tizzano (sprawozdawca), L. Bay Larsen, T. von Danwitz, M. Safjan, prezesi izb, A. Rosas, E. Levits, A. Ó Caoimh, J.C. Bonichot, A. Arabadjiev, C. Toader, D. Šváby, M. Berger i C. Vajda, sędziowie,

rzecznik generalny: Y. Bot,

sekretarz: M. Ferreira, główny administrator,

uwzględniając pisemny etap postępowania i po przeprowadzeniu rozprawy w dniu 4 czerwca 2013 r.,

po zapoznaniu się z opinią rzecznika generalnego na posiedzeniu w dniu 10 września 2013 r.,

wydaje następujący

Wyrok

- 1 W swoim wniosku Komisja Europejska zwraca się do Trybunału, po pierwsze, o stwierdzenie nieważności dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/82/UE z dnia 25 października 2011 r. w sprawie ułatwień w zakresie transgranicznej wymiany informacji dotyczących przestępstw lub wykroczeń związanych z bezpieczeństwem ruchu drogowego (Dz.U. L 288, s. 1), a po drugie, w wypadku stwierdzenia nieważności tej dyrektywy, o stwierdzenie, że jej skutki są uważane za ostateczne.

Ramy prawne

Traktat FUE

- 2 Artykuł 87 TFUE, który należy do rozdziału 5, dotyczącego „Współpracy policyjnej”, tytułu V, pod nazwą „Przestrzeń wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości”, części trzeciej traktatu FUE, ma następujące brzmienie:

„1. Unia rozwija współpracę policyjną obejmującą wszystkie właściwe organy państw członkowskich, w tym służby policji, służby celne oraz inne organy ścigania wyspecjalizowane w zapobieganiu przestępstwom lub ich wykrywaniu i ściganiu.

2. Do celów ustępu 1 Parlament Europejski i Rada, stanowiąc zgodnie ze zwykłą procedurą ustawodawczą, mogą ustanawiać środki dotyczące:

- a) gromadzenia, przechowywania, przetwarzania, analizowania i wymiany istotnych informacji;

[...]”.

- 3 Artykuł 91 ust. 1 TFUE, znajdujący się w tytule VI, pod nazwą „Transport”, w części trzeciej tego traktatu, przewiduje:

„1. W celu wykonania artykułu 90 i z uwzględnieniem specyficznych aspektów transportu Parlament Europejski i Rada, stanowiąc zgodnie ze zwykłą procedurą ustawodawczą i po konsultacji z Komitetem Ekonomiczno-Społecznym i Komitetem Regionów, ustanawiają:

[...]

- c) środki pozwalające polepszyć bezpieczeństwo transportu;
- d) wszelkie inne potrzebne przepisy”.

Dyrektywa 2011/82

- 4 Motywy 1, 6–8, 22, 23 i 26 dyrektywy 2011/82 mają następujące brzmienie:

„(1) Poprawa bezpieczeństwa ruchu drogowego jest głównym celem polityki transportowej Unii. Unia prowadzi politykę mającą na celu poprawę bezpieczeństwa ruchu drogowego, przyjmując za cel zmniejszenie liczby ofiar śmiertelnych, liczby rannych oraz strat materialnych. Istotnym elementem tej polityki jest spójne egzekwowanie kar za popełniane w Unii przestępstwa i wykroczenia w ruchu drogowym, poważnie zagrażające bezpieczeństwu ruchu drogowego.

[...]

- (6) By poprawić bezpieczeństwo ruchu drogowego w Unii i by zapewnić równe traktowanie kierowców popełniających przestępstwa lub wykroczenia, niezależnie do tego, czy są rezydentami czy nie, należy ułatwić egzekwowanie przepisów niezależnie od państwa członkowskiego zarejestrowania pojazdu. W tym celu należy wdrożyć system transgranicznej wymiany informacji dotyczących pewnych określonych przestępstw lub wykroczeń związanych z bezpieczeństwem ruchu drogowego, niezależnie od tego, czy na mocy prawa danego państwa członkowskiego mają charakter karny czy administracyjny, zapewniając państwu członkowskiemu popełnienia przestępstwa lub wykroczenia dostęp do danych rejestracyjnych pojazdów państwa członkowskiego rejestracji.
- (7) Skuteczniejsza transgraniczna wymiana danych rejestracyjnych pojazdów, która powinna ułatwić identyfikację osób podejrzanych o popełnienie przestępstw lub wykroczeń związanych z bezpieczeństwem ruchu drogowego, może zwiększyć efekt odstrasżający i zachęcić do ostrożniejszej jazdy kierowców pojazdów zarejestrowanych w innym państwie członkowskim niż państwo członkowskie popełnienia przestępstwa lub wykroczenia, co zmniejszy liczbę ofiar wypadków w ruchu drogowym.
- (8) Przestępstwa lub wykroczenia związane z bezpieczeństwem ruchu drogowego objęte niniejszą dyrektywą nie są jednakowo traktowane w państwach członkowskich. Niektóre państwa członkowskie kwalifikują takie czyny na mocy swojego prawa krajowego jako delikty administracyjne, podczas gdy inne kwalifikują je jako wykroczenia lub przestępstwa. Niniejsza dyrektywa powinna mieć zastosowanie niezależnie od kwalifikacji tych czynów na mocy prawa krajowego.

[...]

- (22) Zgodnie z art. 1 i 2 Protokołu (nr 21) w sprawie stanowiska Zjednoczonego Królestwa i Irlandii w odniesieniu do przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości, załączonego do Traktatu o Unii Europejskiej i do Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, i bez uszczerbku dla art. 4 tego protokołu, powyższe państwa członkowskie nie uczestniczą w przyjęciu niniejszej dyrektywy, nie są nią związane ani jej nie stosują.
- (23) Zgodnie z art. 1 i 2 Protokołu (nr 22) w sprawie stanowiska Danii, załączonego do Traktatu o Unii Europejskiej i do Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, Dania nie uczestniczy w przyjęciu niniejszej dyrektywy, nie jest nią związana ani jej nie stosuje.
- (26) Z uwagi na fakt, że cel niniejszej dyrektywy, czyli zapewnienie wysokiego poziomu ochrony wszystkich uczestników ruchu drogowego w Unii poprzez ułatwienie transgranicznej wymiany informacji dotyczących przestępstw lub wykroczeń związanych z bezpieczeństwem ruchu drogowego, popełnionych podczas kierowania pojazdami zarejestrowanymi w innym państwie członkowskim niż państwo członkowskie, w którym popełniono przestępstwo lub wykroczenie, nie może zostać w wystarczającym stopniu osiągnięty przez państwa członkowskie, lecz może z powodu skali i skutków działań zostać lepiej osiągnięty na szczeblu Unii, Unia może podjąć działania zgodnie z zasadą pomocniczości określoną w art. 5 Traktatu o Unii Europejskiej [...].”

5 Artykuł 1 dyrektywy 2011/82, zatytułowany „Przedmiot” [„Cel”], przewiduje:

„Celem niniejszej dyrektywy jest zapewnienie wysokiego poziomu ochrony wszystkich uczestników ruchu drogowego w Unii poprzez ułatwienie transgranicznej wymiany informacji dotyczących przestępstw lub wykroczeń związanych z bezpieczeństwem ruchu drogowego i egzekwowania dzięki temu kar, w przypadkach gdy te przestępstwa lub wykroczenia popełniane są podczas kierowania pojazdami zarejestrowanymi w innym państwie członkowskim niż państwo członkowskie ich popełnienia”.

6 Artykuł 2 omawianej dyrektywy, zatytułowany „Zakres zastosowania”, stanowi:

„Niniejsza dyrektywa ma zastosowanie do następujących przestępstw lub wykroczeń związanych z bezpieczeństwem ruchu drogowego:

- a) przekroczenie dopuszczalnej prędkości;
- b) niedopełnienie obowiązku korzystania z pasów bezpieczeństwa;
- c) niezastosowanie się do czerwonego sygnału świetlnego;
- d) kierowanie pojazdem pod wpływem alkoholu;
- e) kierowanie pojazdem pod wpływem środków odurzających;
- f) niedopełnienie obowiązku używania w czasie jazdy hełmów ochronnych;
- g) korzystanie z niedozwolonej części drogi;
- h) niezgodne z prawem korzystanie z telefonu komórkowego lub innych środków łączności podczas kierowania pojazdem”.

7 Artykuły 4 i 5 rzeczony dyrektywy regulują procedurę wymiany informacji między państwami członkowskimi, a także zawiadomienie w sprawie przestępstwa lub wykroczenia.

- 8 Zgodnie z art. 12 ust. 1 tej dyrektywy państwa członkowskie miały obowiązek wprowadzić w życie przepisy ustawowe, wykonawcze i administracyjne niezbędne do jej wykonania w terminie do dnia 7 listopada 2013 r.

Okoliczności faktyczne leżące u podstaw sporu

- 9 W dniu 19 marca 2008 r. Komisja przedstawiła Parlamentowi i Radzie propozycję dyrektywy dotyczącej zasadniczo ułatwień w zakresie transgranicznej wymiany informacji dotyczących przestępstw lub wykroczeń związanych z bezpieczeństwem ruchu drogowego, a także transgranicznego egzekwowania związanych z nimi sankcji. Podstawę prawną tej propozycji stanowił art. 71 ust. 1 lit. c) WE, którego postanowienia zostały przejęte w art. 91 ust. 1 lit. c) TFUE.
- 10 W dniu 25 października 2011 r. Parlament i Rada przyjęły dyrektywę 2011/82, utrzymując jednak jako jej podstawę prawną art. 87 ust. 2 TFUE.
- 11 Deklaracja Komisji dotycząca podstawy prawnej rzeczony dyrektywy została opublikowana po tekście dyrektywy (Dz.U. 2011, L 288, s. 15). Deklaracja ta ma następujące brzmienie:
- „Komisja odnotowuje, że Rada i Parlament Europejski zgadzają się w kwestii zastąpienia podstawy prawnej zaproponowanej przez Komisję, mianowicie art. 91 ust. 1 lit. c) TFUE, artykułem 87 ust. 2 TFUE. Komisja podziela zdanie obydwu współprawodawców na temat znaczenia realizacji celów proponowanej dyrektywy w zakresie poprawy bezpieczeństwa drogowego, jednak z prawnego i instytucjonalnego punktu widzenia uważa, że art. 87 ust. 2 TFUE nie stanowi właściwej podstawy prawnej, i w związku z tym zastrzega sobie prawo do zastosowania wszelkich dostępnych jej środków prawnych”.
- 12 Uznając, że rzeczona dyrektywa została przyjęta na błędnej podstawie prawnej i że powinna być zostać oparta na art. 91 ust. 1 lit. c) TFUE, Komisja wniosła niniejszą skargę.

Żądania stron i postępowanie przed Trybunałem

- 13 Komisja wnosi do Trybunału o:
- stwierdzenie nieważności dyrektywy 2011/82;
 - stwierdzenie, że skutki tej dyrektywy są uważane za ostateczne;
 - obciążenie Parlamentu i Rady kosztami postępowania.
- 14 Parlament wnosi o oddalenie skargi i obciążenie Komisji kosztami postępowania.
- 15 Rada wnosi do Trybunału o:
- tytułem żądania głównego, oddalenie skargi jako nieuzasadnionej;
 - tytułem żądania ewentualnego, stwierdzenie, że skutki dyrektywy 2011/82 zostaną utrzymane w mocy przez okres sześciu miesięcy, oraz
 - obciążenie Komisji kosztami postępowania.

- 16 Postanowieniem Prezesa Trybunału z dnia 13 czerwca 2012 r. Irlandia, Rzeczpospolita Polska, Republika Słowacka i Królestwo Szwecji zostały dopuszczone do udziału w postępowaniu w charakterze interwenientów popierających stanowisko Parlamentu i Rady, zaś Królestwo Belgii, Węgry i Zjednoczone Królestwo Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej zostały dopuszczone w charakterze interwenientów popierających stanowisko Rady.

W przedmiocie skargi

Argumentacja stron

- 17 Komisja wnosi o stwierdzenie nieważności dyrektywy 2011/82 na tej podstawie, że poprzez oparcie jej na art. 87 ust. 2 TFUE została ona przyjęta na błędnej podstawie prawnej. Przepis ten, który dotyczy współpracy policyjnej między służbami właściwymi w dziedzinie zapobiegania „przestępstwom lub wykroczeniom” lub wykrywania ich i ścigania, może być utrzymany jako podstawa prawna tylko dla środków dotyczących konkretnie zapobiegania „przestępstwom lub wykroczeniom” lub ich wykrywania. Z samego karnego charakteru pojęcia „przestępstwa lub wykroczenia” lub celu represyjnego, jakiemu ono służy, nie można wywnioskować, że pojęcie to może być automatycznie zrównane z pojęciem „przestępstwa” w rozumieniu art. 87 TFUE.
- 18 Wprawdzie w kontekście praw podstawowych uznanych przez europejską Konwencję o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, podpisaną w Rzymie w dniu 4 listopada 1950 r., w szczególności jej art. 6, pojęcie z dziedziny „karnej” ma szersze „znaczenie materialne”, mogące objąć przestępstwa lub wykroczenia o innym charakterze, takie jak przestępstwa lub wykroczenia o charakterze administracyjnym. Natomiast w szczególnym kontekście rozdziałów 4 i 5 tytułu V części trzeciej traktatu FUE pojęcie to obejmuje ograniczenia w zakresie przyjęcia środków prawodawczych, a zatem należy je zdefiniować w świetle kompetencji, jaką dysponuje Unia do działania w sprawach karnych. W konsekwencji, biorąc pod uwagę, po pierwsze, systematykę tytułu V części trzeciej traktatu FUE, a po drugie, wpływy instytucjonalne wynikające z wyboru art. 87 TFUE jako podstawy prawnej aktu legislacyjnego, należy odnieść się do bardziej „formalnej” koncepcji przestępstwa lub wykroczenia.
- 19 Stwierdzając powyższe, Komisja uważa, że zarówno cel, jak i treść dyrektywy 2011/82 wchodzą w zakres polityki transportowej, a w szczególności art. 91 TFUE, który w konsekwencji należało przyjąć jako podstawę prawną tej dyrektywy.
- 20 Poprzez ustanowienie mechanizmu wymiany informacji między państwami członkowskimi w zakresie przestępstw lub wykroczeń związanych z bezpieczeństwem ruchu drogowego, niezależnie od tego, czy mają one charakter administracyjny czy karny, celem dyrektywy 2011/82 jest bowiem poprawa bezpieczeństwa drogowego. Co do treści dyrektywy, ogranicza się ona do organizacji wymiany informacji dotyczących niektórych zachowań w dziedzinie bezpieczeństwa drogowego, bez dokonywania ujednoczenia tych zachowań, a przede wszystkim bez zobowiązania państw członkowskich do zakwalifikowania rzeczonych zachowań do spraw karnych.
- 21 Na wypadek gdyby Trybunał postanowił stwierdzić nieważność dyrektywy 2011/82, Komisja zwraca się jednak z wnioskiem, aby na mocy art. 264 TFUE jej skutki zostały utrzymane i uważane za ostateczne ze względu na wymogi pewności prawa.
- 22 Przeciwnego zdania są, nawet jeśli powołują częściowo odmienne argumenty, Parlament i Rada, a także Królestwo Belgii, Irlandia, Węgry, Rzeczpospolita Polska, Republika Słowacka, Królestwo Szwecji oraz Zjednoczone Królestwo; podnoszą one, że właśnie art. 87 ust. 2 TFUE stanowi właściwą podstawę prawną do przyjęcia dyrektywy 2011/82.

- 23 Parlament twierdzi, że powołanie się na art. 87 ust. 2 TFUE w celu uzasadnienia przyjęcia aktu Unii nie może być ograniczone tylko do hipotez, których przedmiotem jest przyjęcie środków należących do pojęcia „spraw karnych”, ponieważ rozdział 5 tytułu V części trzeciej traktatu FUE, dotyczący „Współpracy policyjnej”, do którego należy ten przepis, nie zawiera żadnej wskazówki ani wyjaśnienia w tym znaczeniu. W każdym razie stosowania rzeczonoego przepisu nie można wykluczyć na podstawie bronionej przez Komisję tezy, która błędnie opiera się na zbyt restrykcyjnej interpretacji tego pojęcia.
- 24 Następnie Parlament, wspierany w tym zakresie przez większość interweniujących państw członkowskich, uważa, że skoro dyrektywa 2011/82 zasadniczo służy celowi ustanowienia systemu wymiany informacji i tylko pośrednio celom bezpieczeństwa drogowego, to nie mogła ona zostać oparta na art. 91 TFUE.
- 25 Rada podnosi, że dyrektywa 2011/82 przewiduje zasady obejmujące egzekucję sankcji dotyczących niektórych przestępstw lub wykroczeń związanych z bezpieczeństwem ruchu drogowego. Te przestępstwa lub wykroczenia mogą wprawdzie mieć charakter administracyjny czy karny, według systemu prawnego każdego państwa członkowskiego, jednak procedurę egzekwowania tych sankcji należy uważać za należącą do kategorii zasad postępowania karnego. Natomiast pytanie, co należy albo nie należy do „spraw karnych”, powinno się interpretować w sposób autonomiczny w prawie Unii, niezależnie od wewnętrznej organizacji każdego państwa członkowskiego i odpowiedniej terminologii krajowej.
- 26 W tym względzie Rada wyjaśnia, że jako „karne” w rozumieniu traktatu FUE, a w szczególności jego tytułu V części trzeciej, należy uważać wszystkie normy, których celem jest obrona dóbr prawnych tradycyjnie bronionych przez prawo karne, czyli w szczególności obrona życia i integralności fizycznej, a także integralności moralnej osób i własności. W tych ramach przepisy takie jak przepisy dyrektywy 2011/82, mające na celu poprawę bezpieczeństwa drogowego poprzez karanie zachowań uważanych za niebezpieczne, muszą wchodzić w zakres spraw „karnych” i nie mogą być sklasyfikowane jako normy dotyczące bezpieczeństwa drogowego w rozumieniu art. 91 TFUE.
- 27 Dyrektywa ta w całości wchodzi zatem w zakres celów określonych w art. 87 ust. 2 TFUE. W pierwszej kolejności bowiem, nawet jeśli zdaniem Rady poprawa bezpieczeństwa drogowego należy do polityki transportowej, rozpatrywany środek ma na celu konkretnie ułatwienie wykrywania sprawców transgranicznych przestępstw lub wykroczeń związanych z bezpieczeństwem ruchu drogowego. W drugiej kolejności celem rzeczonoj dyrektywy jest właśnie zbieranie informacji dotyczących wykroczeń w celu ułatwienia ich karania; są to środki, w zakresie których Unia ma kompetencje na mocy art. 87 TFUE. W trzeciej kolejności odniesienie do „wszystkich właściwych organów” zawarte w art. 87 ust. 1 TFUE potwierdza, że do celów stwierdzenia stosowania tego artykułu nie ma znaczenia, czy zaangażowane służby w każdym zainteresowanym państwie członkowskim mają charakter administracyjny czy karny.
- 28 Na wypadek gdyby Trybunał postanowił stwierdzić nieważność dyrektywy 2011/82, Rada, wspierana w szczególności przez Irlandię, Republikę Słowacką, Królestwo Szwecji i Zjednoczone Królestwo, wnosi, tytułem ewentualnym, o utrzymanie w mocy skutków tej dyrektywy przez okres sześciu miesięcy, aby tekst został ponownie przedstawiony w celu negocjacji na podstawie art. 91 TFUE. W tym względzie Irlandia i Zjednoczone Królestwo wyjaśniają jednak, że ewentualne utrzymanie w mocy skutków tej dyrektywy do czasu przyjęcia nowego tekstu na innej podstawie prawnej nie powinno dotyczyć państw członkowskich, które mają prawo powoływać się na Protokół nr 21 w sprawie stanowiska Zjednoczonego Królestwa i Irlandii w odniesieniu do przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości, oraz na Protokół nr 22 w sprawie stanowiska Danii, załączone do traktatu UE i traktatu FUE, lecz powinno dotyczyć wyłącznie tych państw, które są już związane rzeczonoj dyrektywą.

Ocena Trybunału

- 29 Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału wybór podstawy prawnej aktu Unii musi opierać się na obiektywnych czynnikach, które mogą zostać poddane kontroli sądowej, do których należą w szczególności cel i treść tego aktu (wyroki: Komisja/Parlament i Rada, C-411/06, EU:C:2009:518, pkt 45 i przytoczone tam orzecznictwo; a także Parlament/Rada, C-130/10, EU:C:2012:472, pkt 42 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 30 Jeżeli analiza danego aktu wykaże, że wyznaczono mu dwa cele lub ma on dwa elementy składowe i jeden z tych celów lub elementów składowych można zidentyfikować jako główny lub dominujący, podczas gdy drugi jest jedynie pomocniczy, wówczas ten akt prawny należy wydać na jednej podstawie prawnej, to jest na tej podstawie, która wymagana jest z racji głównego lub dominującego celu lub elementu składowego (wyrok Komisja/Rada, C-137/12, EU:C:2013:675, pkt 53 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 31 W celu oceny zasadności niniejszej skargi należy zatem zbadać cel i treść dyrektywy 2011/82, aby ustalić, czy mogła ona zostać przyjęta zgodnie z prawem, jak podnoszą Rada i Parlament, na podstawie art. 87 ust. 2 TFUE, w miejsce art. 91 ust. 1 lit. c) TFUE, przywołanego przez Komisję jako właściwa podstawa prawna.
- 32 W niniejszej sprawie, w odniesieniu do celu dyrektywy 2011/82, jej art. 1, zatytułowany „Przedmiot” [„Cel”] i przejmujący sformułowanie jej motywu 26, wyraźnie stanowi, że celem tej dyrektywy „jest zapewnienie wysokiego poziomu ochrony wszystkich uczestników ruchu drogowego w Unii poprzez ułatwienie transgranicznej wymiany informacji dotyczących przestępstw lub wykroczeń związanych z bezpieczeństwem ruchu drogowego”.
- 33 Jak bowiem wynika z motywów 1 i 6 rzeczony dyrektywy, do takiego celu poprawy bezpieczeństwa drogowego w całej Unii należy dążyć właśnie poprzez ustanowienie systemu transgranicznej wymiany danych rejestracyjnych pojazdów, która powinna ułatwić identyfikację osób podejrzanych o popełnienie przestępstw lub wykroczeń związanych z bezpieczeństwem ruchu drogowego, niezależnie od tego, czy na mocy prawa danego państwa członkowskiego owe przestępstwa lub wykroczenia mają charakter karny czy administracyjny.
- 34 Jak wskazuje motyw 2 dyrektywy 2011/82, opiera się ona na stwierdzeniu prawodawcy Unii, iż kary pieniężne za pewne przestępstwa lub wykroczenia w ruchu drogowym często nie są egzekwowane, jeśli owe przestępstwa lub wykroczenia są popełniane przez kierujących pojazdami zarejestrowanymi w państwie członkowskim innym niż państwo członkowskie, w którym je popełniono.
- 35 W tym kontekście taki system wymiany informacji, jak wyjaśnia motyw 7 dyrektywy 2011/82, może zwiększyć efekt odstrasżający i zachęcić do ostrożniejszej jazdy kierowców pojazdów zarejestrowanych w innym państwie członkowskim niż państwo członkowskie popełnienia przestępstwa lub wykroczenia, co zmniejszy liczbę ofiar wypadków w ruchu drogowym.
- 36 Z powyższego jasno wynika, że głównym lub dominującym celem dyrektywy 2011/82 jest poprawa bezpieczeństwa drogowego, który to cel – jak stwierdza motyw 1 tej dyrektywy – stanowi główny cel polityki transportowej Unii.
- 37 Wprawdzie rzeczywiście rzeczona dyrektywa wdraża system transgranicznej wymiany informacji dotyczących przestępstw lub wykroczeń związanych z bezpieczeństwem ruchu drogowego, niemniej system ten został ustanowiony akurat po to, aby Unia mogła dążyć do celu polegającego na poprawie bezpieczeństwa drogowego.

- 38 W odniesieniu do treści dyrektywy 2011/82 należy przede wszystkim stwierdzić, że ustanawia ona procedurę wymiany informacji między państwami członkowskimi dotyczącą ośmiu określonych przestępstw lub wykroczeń związanych z bezpieczeństwem ruchu drogowego, wymienionych w art. 2 i zdefiniowanych w art. 3, to znaczy przekroczenia dopuszczalnej prędkości, niedopełnienia obowiązku korzystania z pasów bezpieczeństwa, niezastosowania się do czerwonego sygnału świetlnego, kierowania pojazdem pod wpływem alkoholu, kierowania pojazdem pod wpływem środków odurzających, niedopełnienia obowiązku używania w czasie jazdy hełmów ochronnych, korzystania z niedozwolonej części drogi oraz niezgodnego z prawem korzystania z telefonu komórkowego lub innych środków łączności podczas kierowania pojazdem.
- 39 Następnie art. 4 dyrektywy 2011/82 reguluje przebieg procedury wymiany informacji. Ustęp 1 tego artykułu przewiduje, że państwa członkowskie zapewniają krajowym punktom kontaktowym innych państw członkowskich dostęp do krajowych danych rejestracyjnych pojazdów i umożliwiają im automatyczne wyszukiwanie w odniesieniu do danych dotyczących pojazdów, ich właścicieli lub posiadaczy. Zgodnie z art. 4 ust. 2 akapit trzeci tej dyrektywy państwo członkowskie popełnienia przestępstwa lub wykroczenia wykorzystuje uzyskane dane w celu ustalenia, kto ponosi odpowiedzialność za przestępstwa lub wykroczenia związane z bezpieczeństwem ruchu drogowego, o których mowa w rzeczonyj dyrektywie.
- 40 Jeżeli właściciel lub posiadacz pojazdu lub jakakolwiek inna osoba podejrzana o popełnienie takiego przestępstwa lub wykroczenia związanego z bezpieczeństwem ruchu drogowego została zidentyfikowana, do państwa członkowskiego, na którego terytorium zostało ono popełnione, należy decyzja o wszczęciu postępowania. W tym celu art. 5 dyrektywy 2011/82 definiuje sposoby, na jakie należy zawiadomić daną osobę o stwierdzonym przestępstwie lub wykroczeniu, i przewiduje wysłanie pisma, najlepiej w języku dokumentu rejestracyjnego, zawierającego wszystkie właściwe informacje, zwłaszcza charakter przestępstwa lub wykroczenia związanego z bezpieczeństwem ruchu drogowego, miejsce, datę i czas popełnienia przestępstwa lub wykroczenia, tytuły tekstów naruszonych przepisów prawa krajowego oraz karę, a także, w stosownych przypadkach, dane dotyczące urządzenia, przy pomocy którego wykryto dane przestępstwo lub wykroczenie.
- 41 Wreszcie art. 11 dyrektywy 2011/82 przewiduje, że w terminie do dnia 7 listopada 2016 r. Komisja przedstawi Parlamentowi Europejskiemu i Radzie, w celu ewentualnego przeglądu, sprawozdanie w sprawie stosowania niniejszej dyrektywy przez państwa członkowskie. Sprawozdanie to ma w szczególności obejmować ocenę skuteczności rzeczonyj dyrektywy, jeżeli chodzi o zmniejszenie liczby ofiar śmiertelnych na unijnych drogach, możliwość opracowania przez Komisję na poziomie Unii wytycznych dotyczących bezpieczeństwa ruchu drogowego w ramach wspólnej polityki transportowej, aby zapewnić większą spójność egzekwowania przepisów ruchu drogowego przez państwa członkowskie, i ocenę możliwości ujednoczenia przepisów ruchu drogowego w odpowiednich przypadkach.
- 42 Powyższe badanie treści przepisów dyrektywy 2011/82 potwierdza, że ustanowiony przez ową dyrektywę system wymiany informacji między właściwymi władzami państw członkowskich stanowi instrument, za pomocą którego służy ona celowi poprawy bezpieczeństwa drogowego przywołanemu w pkt 32–43 niniejszego wyroku i umożliwia Unii realizację tego celu.
- 43 Należy wyjaśnić, że Trybunał orzekł już, iż środki mające na celu poprawę bezpieczeństwa drogowego należą do polityki transportowej, a zatem mogą być przyjmowane na podstawie art. 91 ust. 1 lit. c) TFUE, ponieważ wchodzą w zakres pojęcia „środków pozwalających polepszyć bezpieczeństwo transportu” w rozumieniu tego przepisu (zob. wyrok Hiszpania i Finlandia/Parlament i Rada, C-184/02 i C-223/02, EU:C:2004:497, pkt 30).
- 44 W konsekwencji należy dojść do wniosku, że ponieważ poprzez cele i treść dyrektywa 2011/82 stanowi środek pozwalający polepszyć bezpieczeństwo transportu w rozumieniu art. 91 ust. 1 lit. c) TFUE, należało ją przyjąć na podstawie tego przepisu.

- 45 Powyższej analizy nie podważa argumentacja Rady i Parlamentu, według której art. 87 ust. 2 TFUE może zgodnie z prawem uzasadniać przyjęcie dyrektywy 2011/82.
- 46 Przepis ten należy bowiem interpretować w kontekście, w jaki on się wpisuje, to jest w pierwszej kolejności rozdziału 5, zatytułowanego „Współpraca policyjna”, tytułu V części trzeciej traktatu FUE.
- 47 Wprawdzie rzeczywiście od wejścia w życie traktatu z Lizbony współpraca policyjna charakteryzuje się szerszym zakresem stosowania niż ten wynikający z art. 30 UE, niemniej, jak przewiduje art. 87 ust. 1 TFUE, współpraca ta nadal obejmuje – podobnie jak przewidywał art. 30 ust. 1 lit. a) UE – właściwe organy państw członkowskich, w tym służby policji, służby celne oraz inne organy ścigania wyspecjalizowane „w zapobieganiu przestępstwom lub ich wykrywaniu i ściganiu”.
- 48 W drugiej kolejności art. 87 ust. 2 TFUE należy rozumieć w świetle „Postanowień ogólnych”, stanowiących przedmiot rozdziału 1 tytułu V części trzeciej traktatu FUE, a w szczególności art. 67 TFUE, który otwiera ten rozdział, przewidując w ust. 2, że Unia „zapewnia brak kontroli osób na granicach wewnętrznych i rozwija wspólną politykę w dziedzinie azylu, imigracji i kontroli granic zewnętrznych”, a w ust. 3, że Unia „dokłada starań, aby zapewnić wysoki poziom bezpieczeństwa za pomocą środków zapobiegających przestępczości, rasizmowi i ksenofobii oraz zwalczających te zjawiska, a także za pomocą środków służących koordynacji i współpracy organów policyjnych i sądowych oraz innych właściwych organów, a także za pomocą wzajemnego uznawania orzeczeń sądowych w sprawach karnych i, w miarę potrzeby, przez zbliżanie przepisów karnych”.
- 49 W tych okolicznościach należy stwierdzić, że środek taki jak dyrektywa 2011/82, w świetle jej celu i treści opisanych w pkt 32–43 niniejszego wyroku, nie łączy się bezpośrednio z celami wymienionymi w poprzednim punkcie niniejszego wyroku.
- 50 Biorąc pod uwagę powyższe rozważania, należy uznać, że dyrektywa 2011/82 nie mogła być przyjęta zgodnie z prawem na podstawie art. 87 ust. 2 TFUE.
- 51 Ze względu na zasadność skargi należy zatem stwierdzić nieważność dyrektywy 2011/82.

W przedmiocie ograniczenia skutków stwierdzenia nieważności

- 52 Komisja i Rada wnoszą do Trybunału o utrzymanie w mocy skutków zaskarżonej dyrektywy w wypadku stwierdzenia jej nieważności. W tym względzie, podczas gdy Rada uważa, że termin sześciu miesięcy powinien wystarczyć do przyjęcia nowej dyrektywy, na rozprawie Komisja wniosła o utrzymanie w mocy skutków uchylonego aktu przed dłuższy okres.
- 53 W tym względzie przypomnieć należy, że zgodnie z art. 264 akapit drugi TFUE Trybunał może, jeśli uzna to za niezbędne, wskazać, jakie skutki aktu, o którego nieważności orzekł, powinny być uważane za ostateczne.
- 54 W niniejszej sprawie należy przyznać, biorąc pod uwagę znaczenie dążenia do celów, jakim służy dyrektywa 2011/82 w zakresie poprawy bezpieczeństwa drogowego, że stwierdzenie jej nieważności bez utrzymania w mocy jej skutków mogłoby mieć negatywne konsekwencje dla realizacji polityki Unii w dziedzinie transportu.
- 55 Należy ponadto wziąć pod uwagę, że termin przewidziany w art. 12 ust. 1 tej dyrektywy do wprowadzenia w życie państwa członkowskie przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych niezbędnych do jej wykonania upłynął w dniu 7 listopada 2013 r.

56 W tych okolicznościach ważne względy pewności prawa uzasadniają utrzymanie przez Trybunał w mocy skutków rzeczony dyrektywy do czasu wejścia w życie, w rozsądnym terminie, nieprzekraczającym 12 miesięcy od daty ogłoszenia niniejszego wyroku, nowej dyrektywy opartej na właściwej podstawie prawnej, to znaczy na art. 91 ust. 1 lit. c) TFUE.

W przedmiocie kosztów

57 Zgodnie z art. 138 § 1 regulaminu postępowania kosztami zostaje obciążona, na żądanie strony przeciwnej, strona przegrywająca sprawę. Ponieważ Komisja wniosła o obciążenie Parlamentu i Rady kosztami postępowania, a te przegrały sprawę, należy obciążyć je kosztami postępowania. Zgodnie z art. 140 § 1 rzeczonego regulaminu Królestwo Belgii, Irlandia, Węgry, Rzeczpospolita Polska, Republika Słowacka, Królestwo Szwecji oraz Zjednoczone Królestwo pokrywają własne koszty.

Z powyższych względów Trybunał (wielka izba) orzeka, co następuje:

- 1) **Stwierdza się nieważność dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/82/UE z dnia 25 października 2011 r. w sprawie ułatwień w zakresie transgranicznej wymiany informacji dotyczących przestępstw lub wykroczeń związanych z bezpieczeństwem ruchu drogowego.**
- 2) **Skutki dyrektywy 2011/82 zostają utrzymane w mocy do czasu wejścia w życie, w rozsądnym terminie, nieprzekraczającym 12 miesięcy od daty ogłoszenia niniejszego wyroku, nowej dyrektywy opartej na właściwej podstawie prawnej, to znaczy na art. 91 ust. 1 lit. c) TFUE.**
- 3) **Parlament Europejski i Rada Unii Europejskiej zostają obciążone kosztami postępowania.**
- 4) **Królestwo Belgii, Irlandia, Węgry, Rzeczpospolita Polska, Republika Słowacka, Królestwo Szwecji oraz Zjednoczone Królestwo Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej pokrywają własne koszty.**

Podpisy