Rättsfallssamlingen

FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT
LAILA MEDINA
föredraget den 20 juni 2024[1]

Förenade målen C-258/23–C-260/23

IMI – Imagens Médicas Integradas SA (C-258/23)
Synlabhealth II SA (C-259/23)
SIBS – Sociedade Gestora de Participações Sociais SA,
SIBS, Cartões – Produção e Processamento de Cartões SA,
SIBS Processos – Serviços Interbancários de Processamento SA,
SIBS International SA,
SIBS Pagamentos SA,
SIBS Gest SA,
SIBS Forward Payment Solutions SA,
SIBS MB SA (C-260/23)
mot
Autoridade da Concorrência

(begäran om förhandsavgörande från Tribunal da Concorrência, Regulação e Supervisão (Domstolen för konkurrens-, reglerings- och tillsynsfrågor, Portugal))

”Begäran om förhandsavgörande – Överträdelse av konkurrensreglerna – En nationell konkurrensmyndighets tillämpning av artiklarna 101 och 102 FEUF – Beslag av e-postmeddelanden – Order utfärdad av åklagarmyndigheten – Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna – Artikel 7 – Ingrepp i rätten till respekt för kommunikationer”

I. Inledning

1. I begäran om förhandsavgörande i de nu aktuella förenade målen har Tribunal da Concorrência, Regulação e Supervisão (Domstolen för konkurrens-, reglerings- och tillsynsfrågor, Portugal) ställt tre frågor om tolkningen av artikel 7 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (nedan kallad stadgan).

2. Frågorna har ställts i tre mål mellan IMI – Imagens Médicas Integradas SA (nedan kallat IMI), flera bolag i SIBS-koncernen (nedan tillsammans kallade SIBS) och Synlabhealth II SA (nedan kallat Synlabeth) (nedan tillsammans kallade sökandena i de nationella målen) och Autoridade da Concorrência (Konkurrensmyndigheten, Portugal) (nedan kallad konkurrensmyndigheten), i syfte att klargöra huruvida beslag av e-postmeddelanden tillhöriga anställda till sökandena i de

[1] Originalspråk: franska.

nationella målen, vilka genomfördes vid husrannsakningar i de sistnämndas lokaler inom ramen för konkurrensmyndighetens utredningar av påstådda överträdelser av de portugisiska konkurrensreglerna samt, i förekommande fall, av artikel 101 eller 102 FEUF.

II. Tillämpliga bestämmelser

A. Unionsrätt

1. Stadgan

3. I artikel 7 i stadgan föreskrivs att ”[v]ar och en har rätt till respekt för sitt privatliv och familjeliv, sin bostad och sina kommunikationer”.

4. I artikel 52.1 och 52.3 i stadgan föreskrivs följande:

”1. Varje begränsning i utövningen av de rättigheter och friheter som erkänns i denna stadga skall vara föreskriven i lag och förenlig med det väsentliga innehållet i dessa rättigheter och friheter. Begränsningar får, med beaktande av proportionalitetsprincipen, endast göras om de är nödvändiga och faktiskt svarar mot mål av allmänt samhällsintresse som erkänns av unionen eller behovet av skydd för andra människors rättigheter och friheter.

…

3. I den mån som denna stadga omfattar rättigheter som motsvarar sådana som garanteras av europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna [Europakonventionen] ska de ha samma innebörd och räckvidd som i konventionen. Denna bestämmelse hindrar inte unionsrätten från att tillförsäkra ett mer långtgående skydd.

5. I artikel 53 i stadgan, som har rubriken ”Skyddsnivå”, anges följande: ”Ingen bestämmelse i denna stadga får tolkas som att den inskränker eller inkräktar på de mänskliga rättigheter och grundläggande friheter som inom respektive tillämpningsområde erkänns i unionsrätten, internationell rätt och de internationella konventioner i vilka unionen eller samtliga medlemsstater är parter, särskilt [Europakonventionen], samt i medlemsstaternas författningar.”

2. Direktiv (EU) 2019/1 [2]

6. Syftet med direktiv (EU) 2019/1 är att ange vissa regler för att säkerställa att nationella konkurrensmyndigheter har de garantier för oberoende, de resurser samt de befogenheter för att kontrollera efterlevnad och påföra sanktionsavgifter som är nödvändiga för att effektivt kunna tillämpa artiklarna 101 och 102 FEUF. I skäl 31 i direktivet anges att ”[n]ationella … konkurrensmyndigheter bör kunna genomföra alla nödvändiga inspektioner av lokaler hos både företag och företagssammanslutningar om de … kan visa att det finns rimliga skäl att misstänka en överträdelse av artikel 101 eller 102 [FEUF]. Detta direktiv bör inte hindra medlemsstaterna från att kräva förhandstillstånd från nationella rättsliga myndigheter för sådana inspektioner.” I

[2] Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) av den 11 december 2018 om att ge medlemsstaternas konkurrensmyndigheter befogenhet att mer effektivt kontrollera efterlevnaden av konkurrensreglerna och om att säkerställa en väl fungerande inre marknad (EUT L 11, 2019, s. 3).

skäl 32 i direktivet anges slutligen att ”[b]efogenheten att granska räkenskaper eller affärshandlingar bör omfatta alla former av korrespondens, inbegripet elektroniska meddelanden, oavsett om de verkar vara olästa eller har raderats.” I skäl 73 i direktivet anges att [b]evisning är ett viktigt inslag i efterlevnadskontrollen av artiklarna 101 och 102 [FEUF]” och att ”nationella konkurrensmyndigheter [bör] ha möjlighet att som relevant bevisning beakta elektroniska meddelanden, oavsett om dessa meddelanden verkar vara olästa eller har raderats.”

7. I artikel 6 i direktiv 2019/1, som har rubriken ”Befogenhet att inspektera företags lokaler”, anges i punkt 1 att medlemsstaterna ska säkerställa att nationella konkurrensmyndigheter kan utföra alla nödvändiga oanmälda inspektioner av företag och företagssammanslutningar för tillämpningen av artiklarna 101 och 102 FEUF och att de bland annat ska ha befogenhet att ”granska räkenskaperna och andra affärshandlingar som avser verksamheten, oavsett i vilken form de föreligger, och ha rätt att få tillgång till all information som är tillgänglig för den enhet som är föremål för inspektionen” och att ”göra eller erhålla alla former av kopior av eller utdrag ur sådana räkenskaper och affärshandlingar”. I punkt 3 i samma anges att artikeln ”inte [ska] påverka krav enligt nationell rätt om förhandstillstånd för sådana inspektioner från en nationell rättslig myndighet.”

8. I artikel 32 i direktivet, som har rubriken ”Tillåtlighet av bevis inför nationella konkurrensmyndigheter”, anges i punkterna 1 och 3 att ”[m]edlemsstaterna ska säkerställa att de typer av bevis som tillåts som bevis vid en nationell konkurrensmyndighet omfattar … elektroniska meddelanden”.

B. Portugisisk rätt

9. I artikel 34.1 i Republiken Portugals grundlag (nedan kallad grundlagen), vilken artikel har rubriken ”Bostadens och korrespondensens okränkbarhet”, anges att ”bostaden och sekretessen för korrespondens och andra privata kommunikationsmedel inte får kränkas”. I artikel 34.4 anges att ”[o]ffentliga myndigheter inte får blanda sig i korrespondens, telekommunikationer eller andra kommunikationsmedel, förutom då det föreskrivs i lag i fråga om straffrättsliga förfaranden”.

10. I artikel 18.1 c i Lei n.º 19/2012 (novo regime jurídico da Concorrência) (lag nr 19/2012 om ett nytt regelverk på konkurrensrättens område) av den 8 maj 2012 (nedan kallad konkurrenslagen), i den lydelse som var tillämplig fram till den 15 september 2022, föreskrevs att konkurrensmyndigheten i utövandet av sina sanktionsbefogenheter hade rätt att ”i lokaler, på mark, eller i transportmedel som tillhör företag eller företagssammanslutningar företa genomsökning, undersökning, återvinning och beslag av skrifter och andra handlingar, oavsett i vilken form de föreligger, närhelst sådana åtgärder visar sig nödvändiga för att erhålla bevis”. I artikel 18.2 angavs att det krävdes ”förhandstillstånd från behörig rättslig myndighet” för sådana åtgärder. [3]

11. I artikel 20.1 i samma lag anges att den rättsliga myndigheten ska godkänna, fatta beslut om och fastställa beslag av handlingar, oavsett i vilken form de föreligger.

[3] Denna lagtext har tillhandahållits av kommissionen.

12. I artikel 21 i konkurrenslagen, som var tillämplig fram till den 15 september 2022, föreskrevs att ”[a]llmän åklagare vid den domstol i vars domkrets [konkurrensmyndigheten] har sitt säte eller, om så uttryckligen föreskrivs, undersökningsdomaren vid samma domstol ska vara behörig att godkänna de åtgärder som avses i artikel 18.1 c och d … och i artikel 20”. [4]

13. Konkurrenslagen ändrades, med verkan från och med den 16 september 2022, genom lag nr 17/2022 av den 17 augusti 2022, genom vilken direktiv 2019/1 införlivades. Genom denna lag infördes en punkt 4 i artikel 18 i konkurrenslagen, enligt vilken behörig rättslig myndighets vägran att ge konkurrensmyndigheten det tillstånd som avses i samma artikel kan överklagas ”a) om beslutet härrör från en tjänsteman vid åklagarmyndigheten, till tjänstemannens överordnade, b) om beslutet härrör från undersökningsdomaren, till appellationsdomstolen, vilken ska avgöra målet i sista instans”.

14. I artikel 21 i konkurrenslagen, i dess lydelse enligt lag nr 17/2022 av den 17 août 2022, anges att ”[d]en behöriga rättsliga myndigheten i den domkrets där [konkurrensmyndigheten] har sitt säte har befogenhet att godkänna de åtgärder som avses i artikel 18.1 c–d, i artikel 19 och i artikel 20”.

III. De nationella målen, tolkningsfrågorna och förfarandet vid domstolen

15. Det framgår av besluten om hänskjutande att konkurrensmyndigheten i var och en av de utredningar som rör sökandena i det nationella målet [5] fann det nödvändigt att vidta åtgärder för husrannsakan, undersökning, insamling och beslag av bevismaterial”. Konkurrensmyndigheten ansökte därför om att den behöriga rättsliga myndigheten, i detta fall den allmänna åklagaren, skulle godkänna dessa åtgärder. Ansökningarna bifölls och åklagarmyndigheten godkände, enligt dess bemyndigande, bland annat beslag av ”kopior av eller utdrag ur räkenskapshandlingar och andra handlingar, oavsett om de har öppnats och arkiverats eller öppnats och i omlopp hos de olika avdelningarna, bland annat e-postmeddelanden och interna handlingar avsedda för överföring av information mellan olika hierarkiska nivåer och för förberedelse av beslut i fråga om företagens affärspolicy, samt protokoll från lednings- eller förvaltningsmöten, oavsett om de finns på en skyddad plats eller inte är fritt tillgängliga för allmänheten, inbegripet på någon form av lagringsmedium och i datorer, samt granskning och kopiering av information som de innehåller, med direkt eller indirekt koppling till konkurrensbegränsande förfaranden.”

16. Det framgår av de domstolshandlingar som översänts till domstolens kansli att åtgärderna för husrannsakan, insamling och beslag genomfördes i lokaler som tillhörde sökandena i de nationella målen under perioden januari 2021–mars 2022. [6] I samband med dessa åtgärder beslagtogs tusentals datafiler som bedömdes vara relevanta för utredningarna efter genomsökningar av e-post som tillhörde anställda i de inspekterade bolagen. Sökandena i de nationella målen invände mot dessa beslag i varje enskilt fall och gjorde gällande att de var rättsstridiga, eftersom

[4] Denna lagtext har tillhandahållits av kommissionen.

[5] Utredningarna avsåg, för IMI:s del, förekomst av ett avtal eller ett samordnat förfarande på marknaden för teleradiologi som syftade till att undanröja konkurrensen och ledde till att staten fick betala ett högre pris för tjänster inom denna sektor. För SIBS:s del avsåg utredningarna möjligt missbruk av dominerande ställning genom att otillbörliga villkor ställdes upp för tredje man för tillträde till nätverket Multibanco, i syfte att begränsa konkurrensen, bland annat på området för handläggning av betalningar och, för Synlabhealths del, ett förmodat konkurrensbegränsande förfarande bestående i utbyte av känslig information mellan konkurrenter och samordning inom ramen för förhandlingar med portugisiska offentliga hälso- och sjukvårdsmyndigheter om priser för covid-19-test.

[6] Januari–februari 2021 i SIBS lokaler, september–oktober 2021 i IMI:s lokaler och mars 2022 i Synlabhealths lokaler.

de inkräktade på deras rätt till sekretess för korrespondens och i vart fall inte hade godkänts av undersökningsdomaren. Sökandena i de nationella målen överklagade sedan konkurrensmyndighetens beslut att avslå deras invändningar till den hänskjutande domstolen.

17. Den hänskjutande domstolen har förklarat att det enligt konkurrenslagen endast krävs tillstånd från undersökningsdomaren när det gäller beslag av handlingar från bankinstitut samt husrannsakan i enskildas hem eller vid advokatbyråer och läkarmottagningar. I andra fall räcker det med ett tillstånd från åklagarmyndigheten, i egenskap av rättslig myndighet. Den hänskjutande domstolen har understrukit att även om det nationella målet avser en administrativ överträdelse, ska konkurrenslagens bestämmelser ses som en del av de tankegångar som ligger till grund för det straffrättsliga systemet. När metoderna för bevisupptagning kan inkräkta på de grundläggande rättigheterna, ska beslut härom fattas av undersökningsdomaren. I övriga fall krävs endast att åklagarmyndigheten, som leder utredningen, fattar beslutet. Frågan uppkommer därmed huruvida den enda omständigheten att de handlingar som beslagtagits av konkurrensmyndigheten härrör från kommunikationer som finns i den e-post som anställda vid de berörda företagen använder i tjänsten, som sökandena i det nationella målet har anfört, är tillräcklig för att handlingarna ska kunna betraktas som korrespondens vars okränkbarhet är en grundläggande rättighet som åtnjuter ett starkare skydd. Den hänskjutande domstolen har påpekat att den tidigare har besvarat denna fråga nekande.

18. Under dessa omständigheter beslutade Tribunal da Concorrência, Regulação e Supervisão (Domstolen för konkurrens-, reglerings- och tillsynsfrågor, Portugal) att vilandeförklara målet och att i vart och ett av de nationella målen ställa följande frågor till domstolen för förhandsavgörande:[7]

”1) I. Utgör de affärshandlingar som är föremål för prövning i förevarande mål och som skickats via e-post ”korrespondens” i den mening som avses i artikel 7 i [stadgan]?

2) Utgör artikel 7 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna hinder för att affärshandlingar som härrör från e-postkommunikation mellan företagsledning och anställda vid företag tas i beslag, när överenskommelser och förfaranden som är förbjudna enligt artikel 101 FEUF (tidigare artikel 81 FEG) [eller, i mål C-260/23, artikel 102 FEUF (tidigare artikel 82 FEG)] undersöks?

3) Utgör artikel 7 i [stadgan] hinder för att sådana affärshandlingar tas i beslag, efter godkännande av en rättslig myndighet – i förevarande fall åklagarmyndigheten – som ska företräda staten, försvara de intressen som fastställs i lag, väcka åtal på grundval av legalitetsprincipen och försvara den demokratiska legaliteten i enlighet med bestämmelserna i författningen och som är självständig i förhållande till andra centrala, regionala och lokala organ?”

19. Domstolens ordförande har beslutat att förena målen C-258/23, C-259/23 och C-260/23 med avseende på den skriftliga och muntliga delen av förfarandet samt domen. Parterna i det nationella målet, den portugisiska, den tjeckiska och den grekiska regeringen samt kommissionen har inkommit med skriftliga yttranden enligt artikel 23 i Europeiska unionens domstols stadga.

[7] Frågorna i begäran om förhandsavgörande i de tre målen har samma lydelse, utom den andra frågan i den del som rör hänvisningen till antingen artikel 101 eller 102 FEUF.

IV. Rättslig bedömning

20. Detta förslag till avgöranden är i enlighet med domstolens begäran endast inriktat på den tredje frågan i begäran om förhandsavgörande. Hur denna fråga ska besvaras är emellertid logiskt sett beroende av svaren på de två första frågorna. Därför ska jag helt kort granska dem innan jag kommer in på den tredje frågan. Granskningen föregås av några inledande synpunkter om hela begäran om förhandsavgörande.

A. Inledande synpunkter

21. Först och främst råder det inte någon tvekan om att stadgan är tillämplig i de nationella målen, vilka rör frågan huruvida de grundläggande rättigheterna har iakttagits vid inspektioner som genomfördes av en nationell konkurrensmyndighet i samband med utredningar avseende överträdelser av artiklarna 101 och 102 FEUF. [8]

22. Vad sedan gäller de tillämpliga bestämmelserna i de nu aktuella förenade målen ska två anmärkningar göras.

23. Vad först beträffar de tillämpliga nationella bestämmelserna framgår det av de skriftliga yttranden som inkommit från parterna i de nationella målen och från kommissionen att Tribunal Constitucional (Författningsdomstolen, Portugal) i två domar av den 16 mars 2023 [9] respektive den 26 maj 2023 [10] har förklarat att den regel som följer av artikel 18.1 c och artikel 20.1 i konkurrenslagen, med stöd av vilken konkurrensmyndigheten genomförde husrannsakan och beslagtog ”öppnade” e-postmeddelanden, det vill säga meddelanden som var markerade som ”lästa”, endast med tillstånd från åklagarmyndigheten, strider mot författningen (nedan kallade 2023 års domar). Tribunal Constitucional (Författningsdomstolen) underkände i dessa domar åtskillnaden mellan öppnade/lästa e-postmeddelanden, vilka endast skulle utgöra ”handlingar”, och stängda/olästa meddelanden, vilka i stället hänfördes till begreppet ”korrespondens”, en åtskillnad som portugisiska domstolar lagt till grund för slutsatsen att konkurrensmyndighetens beslag av e-postmeddelanden i den förstnämnda kategorin endast med åklagarmyndighetens medgivande, har stöd i lag. [11] Tribunal Constitucional (Författningsdomstolen) ansåg att alla e-postmeddelanden, såväl öppnade som oöppnade, omfattas av garantierna i artikel 34 i grundlagen, fram till dess att de sparas på en plats som enbart mottagaren har åtkomst till. [12] Den portugisiska författningsdomstolen anser också att genomsökning och beslag av e-postmeddelanden i samband med inspektioner som konkurrensmyndigheten genomför i syfte att samla in bevis i förfaranden avseende överträdelser av nationella konkurrensregler och unionens konkurrensregler omfattas av undantaget i den sista delen av artikel 34.4 i grundlagen, men att de endast kan godkännas av en undersökningsdomare. [13] Den hänskjutande domstolen har visserligen inte nämnt de ovan angivna domarna – av vilka den första meddelades innan

8 Se, exempelvis, dom av den 3 april 2019, Powszechny Zakład Ubezpieczeń na Życie (C-617/17, EU:C:2019:283, punkt 36).

9 Dom nr 91/2023, mål nr 559/2020 (nedan kallad dom nr 91/2023).

10 Dom nr 314/2023, mål nr 145/2021.

11 Skillnaden mellan öppnade och oöppnade e-postmeddelande tycks ha gett upphov till många diskussioner i portugisisk rättspraxis och doktrin, såsom den portugisiska regeringen har redogjort för. Den portugisiska regeringen har i synnerhet förklarat att portugisiska domstolar fram till helt nyligen har ansett att konkurrensmyndigheten när den beslagtar öppnade/lästa e-postmeddelanden, inte ingriper i kommunikations- och korrespondensprocessen och att detta innebar att sådana e-postmeddelanden var hänförliga till begreppet ”handlingar”.

12 Se dom nr 91/2023, punkterna 15–18 i domskälen.

13 Se dom nr 91/2023, punkt 19 och följande punkter i domskälen.

begäran om förhandsavgörande framställdes i de nu aktuella målen [14] – men det framgår ändå av de yttranden som inkommit till domstolen från parterna i de nationella målen att det förhållandet att Tribunal constitucional (Författningsdomstolen) har förklarat att denna praxis strider mot grundlagen är en del av den rättsliga och faktiska bakgrund som föranlett den hänskjutande domstolen att vända sig till EU-domstolen. I detta sammanhang vill jag påpeka att Tribunal da Concorrência, Regulação e Supervisão (Domstolen för konkurrens-, regleringsoch tillsynsfrågor) i april 2024 framställde en begäran om förhandsavgörande i ytterligare två mål som i allt väsentligt avsåg samma frågor, i vilka den ingående redogjorde för 2023 års domar och vilka följder de fick för konkurrensmyndighetens inspektions- och beslagsbefogenheter. [15]

24. Vad sedan beträffar de tillämpliga unionsbestämmelserna vill jag framhålla att det inte är säkert att direktiv 2019/1 är tillämpligt i samtliga av de nu aktuella nationella målen. Enligt artikel 36 i direktivet trädde det nämligen i kraft den 3 februari 2019, och medlemsstaterna skulle såsom framgår av artikel 34.1 i direktivet sätta i kraft de bestämmelser i lagar och andra författningar som var nödvändiga för att följa direktivet senast den 4 februari 2021. Direktivet är i vart fall, såsom jag förklarar nedan i den fortsatta bedömningen, inte direkt relevant, åtminstone inte för svaret på den tredje tolkningsfrågan, vilken är den som detta förslag till avgörande är inriktat på.

25. Efter detta förtydligande ska jag kortfattat kommentera de argument som förts fram av sökandena i de nationella målen för att bestrida att begäran om förhandsavgörande kan tas upp till sakprövning.

26. I mål C-258/23 har IMI anfört att den hänskjutande domstolen inte har underrättat domstolen om dom nr 91/2023 och att begäran om förhandsavgörande därför inte garanterar att domstolens svar kommer att bli så fullständigt och ändamålsenligt som möjligt. Syftet med begäran om förhandsavgörande är att domstolen ska klargöra omfattningen av det skydd som artikel 7 i stadgan ger mot sådana åtgärder som de aktuella i det nationella målet i ett sammanhang där unionsrätten är tillämplig. Därmed är det inte möjligt att bestrida att en sådan tolkning är ändamålsenlig för att tvisten i det nationella målet ska kunna avgöras, åtminstone inte utan att sträcka sig längre än till att endast bestrida att begäran om förhandsavgörande kan tas upp till sakprövning och inleda en diskussion i saken.

27. I mål C-259/23 har Synlabhealth gjort gällande att flera omständigheter som är väsentliga för förståelsen av tvisten [16] liksom de tillämpliga rättsreglerna har utelämnats i besluten om hänskjutande. I detta hänseende krävs det enligt fast rättspraxis som återspeglas i artikel 94 a och b i domstolens rättegångsregler, att den nationella domstolen klargör den faktiska och rättsliga bakgrunden till de frågor som ställs, eller att den åtminstone förklarar de faktiska omständigheter som ligger till grund för dessa frågor, eftersom det är nödvändigt att komma fram till en tolkning av unionsrätten som är användbar för den nationella domstolen. [17] Jag menar att begäran om förhandsavgörande i mål C-259/23 uppfyller dessa krav. Den innehåller tillräckliga upplysningar för att domstolen ska kunna förstå såväl den rättsliga och faktiska bakgrunden till det nationella målet som innebörden och räckvidden av de frågor som ställts för förhandsavgörande. Frågan huruvida konkurrensmyndigheten, såsom Synlabhealth har anfört, överskred gränserna för åklagarmyndighetens tillstånd när den genomförde inspektionerna och beslagen i bolagets lokaler, är dessutom hänförlig till bedömningen av de faktiska omständigheterna och därmed en

[14] Den första av dessa domar har emellertid lagts till de handlingar i de nationella målen som översänts till domstolens kansli.

[15] Mål C-132/24, Apap m.fl. och C-195/24, Blueotter m.fl.

[16] Samma argument har framförts av SIBS i mål C-260/23.

[17] Se dom av den 21 december 2023, European Superleague Company (C-333/21, EU:C:2023:1011, punkt 59).

fråga som den hänskjutande domstolen är ensam behörig att avgöra.[18] Synlabhealth har också gjort gällande att bolaget inte beretts tillfälle att yttra sig över tolkningsfrågorna vilket strider mot de processrättsliga kraven i portugisisk rätt, varför bolaget har överklagat beslutet om hänskjutande.[19] Bolaget har begärt att domstolen ska vilandeförklara målet till dess att målet om detta överklagande har avgjorts. I detta hänseende framgår det av fast rättspraxis att det i ett förfarande för förhandsavgörande enligt artikel 267 FEUF inte ankommer på EU-domstolen – mot bakgrund av funktionsfördelningen mellan EU-domstolen och den nationella domstolen – att pröva huruvida beslutet om hänskjutande har fattats i enlighet med de nationella reglerna om domstolarnas organisation och domstolsförfaranden. EU-domstolen är därför bunden av ett beslut om hänskjutande som har antagits av en domstol i en medlemsstat, i den mån detta beslut inte har återkallats efter överklagande inom ramen för den besvärsordning som föreskrivs i nationell rätt.[20] Synlabhealths begäran ska därför avvisas. För fullständighetens skull vill jag slutligen påpeka att Synlabhealth i sitt skriftliga yttrande har gjort gällande att bolagets rätt att delta i förfarandet vid EU-domstolen har åsidosatts, eftersom bolaget inte delgivits vare sig ordförandens beslut att förena mål C-259/23 med målen C-258/23 och C-260/23 eller begäran om förhandsavgörande i de två sistnämnda målen. I detta avseende vill jag bara understryka att artikel 23 i Europeiska unionens domstols stadga och artikel 96.1 i domstolens rättegångsregler innehåller en uttömmande förteckning över de parter som har rätt att yttra sig i ett förfarande om förhandsavgörande. Denna rätt kan därmed inte utvidgas till fysiska eller juridiska personer som inte är uttryckligen angivna.[21] ”Parter i det nationella målet” är dessutom enligt artikel 97.1 i domstolens rättegångsregler de parter som har angetts som sådana av den hänskjutande domstolen enligt nationella processrättsliga regler. Eftersom Synlabhealth inte var part i målen C-258/23 och C-260/23, kunde bolaget inte beredas tillfälle att yttra sig till domstolen i dessa mål. Denna slutsats påverkas inte av den omständigheten att EU-domstolen har beslutat att förena flera mål om förhandsavgörande på grund av att de har samband med varandra i enlighet med artikel 54 i rättegångsreglerna.

28. I mål C-260/23 har SIBS gjort gällande dels att begäran om förhandsavgörande framställdes vid en tidpunkt då de faktiska omständigheterna ännu inte hade fastställts eller diskuterats, dels att de frågor som ställts saknar relevans för saken i målet, vilket innebär att de omtvistade åtgärdernas lagenlighet måste bedömas mot bakgrund av portugisisk rätt och inte mot bakgrund av stadgan. Vad beträffar det första argumentet ankommer det på den nationella domstolen att avgöra i vilket skede av förfarandet den ska begära förhandsavgörande från EU-domstolen.[22] Argumentet ska därför underkännas. Samma sak gäller för det andra argumentet, vilket grundar sig på påståenden som förutsätter en prövning i sak av de frågor som ställts för förhandsavgörande.

B. De första två tolkningsfrågorna

29. Som anges ovan ska jag kortfattat kommentera de två första frågorna, vilka utgör en logisk förutsättning för den tredje.

[18] Se, för ett liknande resonemang, dom av den 11 januari 2024, Global Ink Trade (C-537/22, EU:C:2024:6, punkt 40).

[19] Ett sådant överklagande har även getts in av SIBS.

[20] Se dom av den 21 december 2023, Krajowa Rada Sądownictwa (Bibehållande av domares ämbete) (C-718/21, EU:C:2023:1015, punkt 42 och där angiven rättspraxis).

[21] Se, för ett liknande resonemang, dom av den 6 oktober 2015, Orizzonte Salute (C-61/14, EU:C:2015:655, punkt 31).

[22] Se, för ett liknande resonemang, dom av den 17 juli 2008, Coleman (C-303/06, EU:C:2008:415, punkt 29).

30. Den hänskjutande domstolen har ställt den första tolkningsfrågan för att få klarhet i huruvida begreppet ”kommunikationer” [23] i den mening som avses i artikel 7 i stadgan omfattar tjänsterelaterade e-postmeddelanden som utväxlas mellan anställda och chefer i ett företag med hjälp av företagets e-postsystem. Jag menar att frågan, som jag anser kan tas upp till prövning trots IMI:s argument om motsatsen, [24] ska besvaras jakande.

31. EU-domstolen fick redan i dom av den 17 december 2015, WebMindLicenses [25], tillfälle att med hänvisning till Europadomstolens praxis uttala att beslag av e-postmeddelanden i samband med husrannsakan i en fysisk persons arbets- eller affärslokaler eller i ett bolags företagslokaler utgör ingrepp i utövandet av den rätt till sekretess vad gäller kommunikation som slås fast i artikel 8.1 i Europakonventionen [26] och därmed också, enligt artikel 52.3 i stadgan, i utövandet av motsvarande rättighet i artikel 7 i stadgan. [27] Detta uttalande gäller för beslag som genomförs både i ett straffrättsligt förfarande och i ett administrativt förfarande. [28] Kvalificeringen av e-postmeddelanden som ”kommunikationer” i den mening som avses i artikel 8.1 i Europakonventionen och ”kommunikationer” i den mening som avses i artikel 7 i stadgan är också oberoende av huruvida mottagaren har mottagit, läst eller inte läst eller raderat meddelandena, huruvida kommunikationen har skickats från arbetslokaler eller arbetsutrustning [29] eller med hjälp av en e-postadress som används i tjänsten [30] eller huruvida avsändarens eller mottagarens adress är adressen till en juridisk person [31] eller huruvida innehållet är privat eller inte. [32] Det förhållandet att ett e-postmeddelande med hänsyn till dess innehåll kan betecknas som en digital ”arbetshandling” innebär således inte att den kan undgå det skydd som kommunikationer garanteras genom artikel 7 i stadgan. Detta skydd avser slutligen inte enbart innehållet i e-postmeddelanden, utan även de personliga trafikuppgifter som de genererar, vilka också skyddas av artikel 8 i stadgan. [33]

[23] Begreppet ”korrespondens”, som används i den första tolkningsfrågan och som förekom i den ursprungliga texten till artikel 7 i stadgan, ersattes med ordet ”kommunikation” år 2007 av hänsyn till den tekniska utvecklingen. Se förklaringar till stadgan (EUT C 303, 2007, s. 17).

[24] Vad först gäller IMI:s argument att den första tolkningsfrågan inte kan tas upp till sakprövning eftersom den nationella domstolen inte har hänvisat till mål 91/2023, hänvisar jag till övervägandena ovan i punkt 26. Vad sedan beträffar argumentet att fråga inte ger utrymme för ”något rimligt tvivel”, vill jag erinra om att en sådan omständighet enligt fast rättspraxis på sin höjd kan befria den hänskjutande domstolen från den skyldighet att begära förhandsavgörande som åligger den enligt artikel 267 tredje FEUF, men den är inte sådan att den kan anses visa att begäran om förhandsavgörande inte kan tas upp till prövning, se dom av den 7 februari 2023, Confédération paysanne m.fl. (Slumpmässig mutagenes in vitro) (C-688/21, EU:C:2023:75, punkterna 35–36 och där angiven rättspraxis). Se även dom av den 25 januari 2024, Croce Rossa Italiana m.fl. (C-389/22, ej publicerad, EU:C:2024:77, punkt 52).

[25] C-419/14, EU:C:2015:832, nedan kallad domen i målet WebMindLicenses.

[26] I artikel 8.1 i Europakonventionen anges att ”[v]ar och en har rätt till respekt för sitt privatliv och familjeliv, sin bostad och sina kommunikationer.”

[27] Se domen i målet WebMindLicences, punkterna 70 och 73. Domstolen grundade sig på följande domar från Europadomstolen: 16 december 1992, Niemietz mot Tyskland, ECLI:CE:ECHR:1992:1216JUD001371088, §§ 29–31, 16 april 2002, Société Colas Est m.fl. mot Frankrike, ECLI:CE:ECHR:2002:0416JUD003797197 §§ 40–41, 2 april 2015, Vinci Construction och GTM Génie Civil et Services mot Frankrike, ECLI:CE:ECHR:2015:0402JUD006362910, § 63. Se, mer nyligen, Europadomstolen, 4 april 2023, UAB Kesko Senukai Lithuania mot Litauen, ECLI:CE:ECHR:2023:0404JUD001916219, § 109.

[28] Målet WebMindLicenses avsåg visserligen e-postmeddelanden som tagits i beslag i ett straffrättsligt förfarande, men domstolen förtydligade emellertid, i samma dom, att ”användning” av meddelandena i ett administrativt förfarande också i sig utgjorde en begränsning av utövandet av den rättighet som garanteras genom artikel 7 i stadgan. Se punkt 80.

[29] Se Europadomstolen, 11 januari 2024, Arregui mot Spanien, ECLI:CE:ECHR:2024:0111JUD004254118, § 31 och där angiven rättspraxis. I en dom av den 5 september 2017, Bărbulescu mot Rumänien, (ECLI:CE:ECHR:2017:0905JUD006149608, § 74), där det var fråga om privata meddelanden som skickats från en arbetsdator, förtydligade Europadomstolen att en regel som fastställts av arbetsgivaren enligt vilken de anställda inte får ägna sig åt personliga ärenden på arbetsplatsen och inte får använda företagets resurser för personliga ändamål saknade relevans för kvalificeringen som ”kommunikationer” enligt artikel 8.1 i Europakonventionen.

[30] Se Europadomstolen, 3 april 2007, Copland mot Förenade kungariket, ECLI:CE:ECHR:2007:0403JUD006261700, §§ 41–42.

[31] Se Europadomstolen, den 14 mars 2013, Bernh Larsen Holding AS m.fl. mot Norge, ECLI:CE:ECHR:2013:0314JUD002411708, § 106.

[32] Se Europadomstolen, 5 september 2017, Bărbulescu mot Rumänien, ECLI:CE:ECHR:2017:0905JUD006149608, §§ 72 och 73, och Europadomstolen, 16 december 1992, Niemietz mot Tyskland, ECLI:CE:ECHR:1992:1216JUD001371088, § 32 i slutet.

[33] Se Europadomstolen, 16 oktober 2007, Wieser och Bicos Beteiligungen Gmbh mot Österrike, ECLI:CE:ECHR:2007:1016JUD007433601, § 45.

32. Den hänskjutande domstolen har ställt den andra tolkningsfrågan för att få klarhet i huruvida artikel 7 i stadgan utgör hinder för att en nationell konkurrensmyndighet vid en inspektion i affärslokaler som tillhör företag som misstänks för överträdelser av artikel 101 eller 102 FEUF, beslagtar tjänsterelaterade e-postmeddelanden mellan anställda och chefer i dessa företag. Jag anser att denna fråga ska besvaras nekande.

33. Enligt artikel 52.1 i stadgan får utövandet av rätten till respekt för kommunikationer enligt artikel 7 i stadgan endast göras om begränsningarna föreskrivs i lag, är förenliga med det väsentliga innehållet i denna rättighet och, med beaktande av proportionalitetsprincipen, om de är nödvändiga och faktiskt svarar mot mål av allmänt samhällsintresse som erkänns av unionen eller behovet av skydd för andra människors rättigheter och friheter. [34]

34. När det för det första gäller villkoret om respekt för legalitetsprincipen, ska det framhållas att i det aktuella fallet grundar sig åtgärderna i fråga i de nationella målen på artiklarna 18–21 i konkurrenslagen.

35. När det för det andra gäller förenligheten med det väsentliga innehållet i rätten till sekretess för kommunikationer, är det visserligen riktigt att sådana genomsökningar och beslag som de aktuella i de nationella målen innebär åtkomst till kommunikationernas innehåll som sådant. [35] Det framgår emellertid av besluten om hänskjutande att i det nu aktuella fallet var det endast e-postmeddelanden som avsåg föremålet för utredningen som i princip berördes av åtgärderna och då efter en bedömning från fall till fall. Vad beträffar ingreppet i de berörda fysiska personernas rätt till respekt för sina kommunikationer tycks åtgärderna endast beröra aspekter av deras yrkesliv, inte deras intima och privata sfär. Det framgår av domstolens praxis att förekomsten av ett ingrepp i det väsentliga innehållet i rättigheter enligt artikel 7 i stadgan i högre grad ska bedömas kvantitativt. [36] Jag anser därför, med förbehåll för den hänskjutande domstolens prövning, att även det andra villkoret i artikel 52.1 i stadgan är uppfyllt i det nu aktuella fallet och att de åtgärder som gett upphov till de nationella målen inte inkräktar på det väsentliga innehållet i rätten till respekt för de berörda fysiska och juridiska personernas kommunikationer.

36. När det för det tredje gäller de eftersträvade målen, är syftet med det ingrepp i utövandet av rättigheterna enligt artikel 7 i stadgan som följer av de inspektioner och beslag som görs av nationella konkurrensmyndigheter när de tillämpar artiklarna 101 och 102 FEUF att i enlighet med artiklarna 3.1 och 5 i förordning (EG) nr 1/2003 [37] upptäcka förfaranden som strider mot dessa bestämmelser. Domstolen har redan haft tillfälle att slå fast att artiklarna 101 och 102

[34] Se domen i målet WebMindLicences, punkt 73.

[35] I dom av den 8 april 2014, Digital Rights Ireland m.fl (C-293/12 och C-594/12, EU:C:2014:238), ansåg domstolen att skyldigheten att lagra uppgifter enligt direktiv 2006/24/EG (Europaparlamentets och rådets direktiv av den 15 mars 2006 om lagring av uppgifter som genererats eller behandlats i samband med tillhandahållande av allmänt tillgängliga elektroniska kommunikationstjänster eller allmänna kommunikationsnät och om ändring av direktiv 2002/58/EG (EUT L 105, 2006, s. 54) inte var så allvarlig att den kunde kränka det väsentliga innehållet i den grundläggande rätten till respekt för privatlivet, eftersom den inte gjorde det möjligt att ”skaffa sig kännedom om själva innehållet i de elektroniska kommunikationerna.” Se även, beträffande Europaparlamentets och rådets direktiv 2002/58/EG av den 12 juli 2002 om behandling av personuppgifter och integritetsskydd inom sektorn för elektronisk kommunikation (direktiv om integritet och elektronisk kommunikation) (EGT L 201, 2002, s. 37), dom av den 21 december 2016, Tele2 Sverige och Watson m.fl. (C-203/15 och C-698/15, EU:C:2016:970, punkt 101).

[36] Se, för ett liknande resonemang, yttrande 1/15 (Avtal om passageraruppgifter mellan EU och Kanada) av den 26 juli 2017 (EU:C:2017:592, punkt 150) och dom av den 21 juni 2022, Ligue des droits humains (C-817/19, EU:C:2022:491, punkt 120), samt generaladvokat Pitruzzellas förslag till avgörande i samma mål (EU:C:2022:65, punkt 93).

[37] Rådets förordning (EG) av den 16 december 2002 om tillämpning av konkurrensreglerna i artiklarna 81 och 82 i fördraget (EGT L 001, 2002, s. 1).

FEUF är bestämmelser som utgör tvingande rätt och som syftar till att säkerställa att konkurrensen inte snedvrids på den inre marknaden, så att denna marknad kan fungera väl. [38]

37. När det för det fjärde gäller proportionalitetsprincipen kräver denna princip att de begränsningar som får göras i fri- och rättigheter som är stadfästa i stadgan inte får gå utöver vad som är ändamålsenligt och nödvändigt för att uppnå de legitima mål som eftersträvas. När det finns flera ändamålsenliga åtgärder att välja mellan ska den åtgärd väljas som är minst ingripande. Ett mål av allmänt samhällsintresse kan dessutom inte eftersträvas utan att det beaktas att detta mål måste vara förenligt med de grundläggande rättigheter som berörs av åtgärden. En balanserad avvägning ska göras mellan, å ena sidan, målet av allmänt samhällsintresse, och, å andra sidan, rättigheterna i fråga, och de vållade olägenheterna får inte vara orimliga i förhållande till de eftersträvade målen. Möjligheten att motivera en begränsning av de rättigheter som garanteras i artikel 7 i stadgan ska således bedömas med hänsyn till hur allvarligt ingrepp en sådan begränsning medför och till huruvida betydelsen av det mål av allmänintresse som eftersträvas med denna begränsning står i proportion till hur allvarligt ingreppet är. [39]

38. Jag menar att betydelsen av målet att skydda en effektiv och icke snedvriden konkurrens på den inre marknaden, i det nu aktuella fallet kan motivera till och med ett allvarligt ingrepp i rätten till respekt för bolagens kommunikationer, även med hänsyn till att offentliga åtgärder, såsom Europadomstolen och EU-domstolen har medgett, får vara mer ingripande när det gäller yrkesmässiga eller kommersiella verksamheter och lokaler än i andra fall. [40] I dagens digitala värld utgör också korrespondens med e-post, såsom kommissionen mycket riktigt att understrukit, ett av de främsta kommunikationsmedlen för företag. Därför har olika former av e-postkorrespondens, till exempel meddelanden som utväxlas i tjänsterelaterade meddelandetjänster, blivit bevismedel som ofta är oersättliga när det gäller att upptäcka konkurrensbegränsande förfaringssätt. [41] Det framgår för övrigt av domstolens praxis att genomsökning och beslag av e-post som kommissionen utför när den utövar sina befogenheter enligt artikel 20 i förordning nr 1/2003 är tillåtlig, [42] förutsatt att det enbart är relevanta meddelanden som läggs till akten. [43] På samma sätt framgår det av Europadomstolens praxis att sådana åtgärder i princip inte är uteslutna inom ramen för administrativa förfaranden, när ingreppet i rätten till respekt för korrespondens står i relation till hur betydelsefullt det eftersträvade berättigade målet är. [44]

[38] Se, beträffande artikel 101 FEUF, dom av den 22 mars 2022, Nordzucker m.fl. (C-151/20, EU:C:2022:203, punkt 51 och där angiven rättspraxis) och, beträffande artikel 102 FEUF, dom av den 22 mars 2022, bpost (C-117/20, EU:C:2022:202, punkt 46 och där angiven rättspraxis).

[39] Se, för ett liknande resonemang, dom av den 8 december 2022, Orde van Vlaamse Balies m.fl. (C-694/20, EU:C:2022:963, punkt 41 och där angiven rättspraxis).

[40] Se Europadomstolens dom i målet Niemietz mot Tyskland (Europadomstolen, 16 december 1992, CE:ECHR:1992:1216JUD001371088, § 31. Se även dom av den 18 juni 2015, Deutsche Bahn m.fl./kommissionen (C-583/13 P, EU:C:2015:404, punkt 20).

[41] Se, för ett liknande resonemang, skäl 32 och artikel 32 i direktiv 2019/1, där elektroniska meddelanden anges bland de bevis som ska vara tillåtliga inför en nationell konkurrensmyndighet.

[42] Se dom av den 16 juli 2020, Nexans France och Nexans/kommissionen (C-606/18 P, EU:C:2020:571, punkterna 56–64), och dom av den 30 januari 2020, České dráhy/kommissionen (C-538/18 P och C-539/18 P, ej publicerad, EU:C:2020:53, punkterna 101–104).

[43] Se, för ett liknande resonemang, dom av den 24 september 2020, Prysmian och Prysmian Cavi e Sistemi/kommissionen (C-601/18 P, EU:C:2020:751, punkterna 58 och 59) och dom av den 30 januari 2020, České dráhy/kommissionen (C-538/18 P och C-539/18 P, ej publicerad, EU:C:2020:53, punkt 99 och där angiven rättspraxis).

[44] Se Europadomstolen, 14 mars 2013, Bernh Larsen Holding AS m.fl. mot Norge, ECLI:CE:ECHR:2013:0314JUD002411708, §§ 172–175) som avsåg inspektioner som utfördes i skattekontrollsyfte.

39. Mot bakgrund av det ovan anförda anser jag att artikel 7 i stadgan inte utgör hinder för att en nationell konkurrensmyndighet genomsöker och beslagtar e-postmeddelanden som utväxlats i den interna meddelandetjänsten hos ett företag som är föremål för en inspektion i företagets affärslokaler i samband med en utredning avseende överträdelse av konkurrensreglerna, förutsatt att dessa e-postmeddelanden är relevanta för föremålet för inspektionen.

C. Den tredje tolkningsfrågan

40. Den hänskjutande domstolen har ställt den tredje tolkningsfrågan för att få klarhet i huruvida artikel 7 i stadgan utgör hinder för att en nationell konkurrensmyndighets beslag av e-postmeddelanden mellan anställda och chefer i ett företag vid en inspektion i företagets arbets- eller affärslokaler i samband med en utredning avseende överträdelse av artikel 101 eller 102 FEUF ska godkännas av en sådan enhet som åklagarmyndigheten i portugisisk rätt, vars uppgift är att företräda staten och väcka åtal med hänsyn till allmänintresset samt att försvara den demokratiska legaliteten i enlighet med grundlagen och som är självständig.

41. För att besvara frågan ska jag först och främst erinra om Europadomstolens och EU-domstolens praxis avseende husrannsakan och beslag i arbetslokaler för att fastställa vilka skyddsnormer som föreskrivs i artikel 8 i Europakonventionen respektive artikel 7 i stadgan mot sådana ingrepp i bland annat rätten till respekt för företags korrespondens.

42. Vad beträffar artikel 8 i Europakonventionen framgår det av Europadomstolens praxis att det skydd som föreskrivs i denna artikel kan sträcka sig till vissa näringslokaler, och att åtgärder för husrannsakan och beslag i dessa lokaler utgör ingrepp i de berörda bolagens rätt till respekt för sitt ”hem” och sin ”korrespondens”.[45] Europadomstolen har emellertid förtydligat, som jag påpekar ovan, att offentliga åtgärder får vara mer ingripande när det gäller yrkesmässiga eller kommersiella verksamheter och lokaler än i andra fall.[46] Statens utrymme för skönsmässig bedömning när det gäller att avgöra huruvida ett ingrepp är nödvändigt, är större när åtgärden avser juridiska personer och inte enskilda.[47] Det framgår vidare av en analys av Europadomstolens domar i denna fråga, att Europadomstolen, när den undersöker huruvida åtgärder för husrannsakan och beslag i bolagens lokaler är förenliga med artikel 8 i stadgan, gör en övergripande bedömning av samtliga rättsliga och faktiska omständigheter som är relevanta i det enskilda fallet, bland annat vidden av den behöriga myndighetens befogenheter, under vilka omständigheter ingripandet har skett och vilka olika garantier som föreskrivs i det berörda rättssystemet,[48] i synnerhet huruvida en effektiv domstolskontroll är möjlig i efterhand,[49] något som av Europadomstolen betraktas som en grundläggande garanti.[50] Europadomstolen har även understrukit att det är nödvändigt att göra en avvägning mellan ett ingrepp och vikten av det

[45] Se Europadomstolen, 4 april 2023, UAB Kesko Senukai mot Litauen, ECLI:CE:ECHR:2023:0404JUD001916219, § 109 och där angiven rättspraxis.

[46] Se Europadomstolen, 16 december 1992, Niemietz mot Tyskland, EC:ECHR:1992:1216JUD001371088, § 31.

[47] Se Europadomstolen, 2 oktober 2014, Delta Pekárny A.S. mot Tjeckien, EC:ECHR:2014:1002JUD000009711, § 82 och där angiven rättspraxis.

[48] Se Europadomstolen, 16 april 2002, Colas Est m.fl. mot Frankrike, ECLI:CE:ECHR:2002:0416JUD003797197, §§ 48 och 49 och, beträffande i synnerhet bolags korrespondens, Europadomstolen, 14 mars 2013, Bernh Larsen HoldingAS m.fl. mot Norge, ECLI:CE:ECHR:2013:0314JUD002411708, §§ 172–174, Europadomstolen, 23 juni 2022, Naumenco och Sia Rix Shippinc mot Lettland, ECLI:CE:ECHR:2022:0623JUD005080514, § 62, och Europadomstolen, 4 april 2023, UAB Kesko Senukai mot Litauen, ECLI:CE:ECHR:2023:0404JUD001916219, §§ 113 och 118 och där angiven rättspraxis.

[49] Se Europadomstolen, 4 april 2023, UAB Kesko Senukai mot Litauen, ECLI:CE:ECHR:2023:0404JUD001916219, §§ 113 och 117 och där angiven rättspraxis.

[50] Se, för ett liknande resonemang, dom av den 18 juni 2015, Deutsche Bahn m.fl./kommissionen (C-583/13 P, EU:C:2015:404, punkt 32).

allmänintresse som skyddas.[51] I en dom av den 2 oktober 2014, Delta Pekárny a.s. mot Republiken Tjeckien,[52] som avsåg en inspektion i lokaler mot bakgrund av konkurrensbegränsande förfaranden, uttalade Europadomstolen uttryckligen att när det är fråga om husrannsakan i ett bolags lokaler kan avsaknaden av förhandstillstånd från domstol uppvägas av en domstolsprövning i efterhand med avseende på lagenligheten och behovet av en sådan utredningsåtgärd, förutsatt att denna domstolsprövning är effektiv under de särskilda omständigheterna i det aktuella ärendet. Det betyder att berörda personer ska kunna få till stånd en effektiv domstolsprövning, såväl i faktiskt som rättsligt avseende, av den omtvistade åtgärden och av dess genomförande samt att det eller de rättsmedel som finns tillgängliga gör det möjligt för den berörda personen att få lämplig upprättelse. Såvitt avser det nu aktuella målet följer det allmänt av Europadomstolens praxis att den grundläggande rätten till hemmets okränkbarhet, som skyddas av artikel 8 i Europakonventionen, inte åsidosätts – vad beträffar inspektioner av företagslokaler – enbart på grund av avsaknad av förhandstillstånd från en domstol, förutsatt att det finns lämpliga och tillräckliga garantier mot missbruk och, i synnerhet, möjlighet till fullständig domstolsprövning av åtgärderna i fråga i efterhand. Samma sak gäller rätten till respekt för korrespondens, som garanteras i samma artikel, eftersom frågan om beslag av företags kommunikation i Europadomstolens praxis är nära kopplad till frågan om husrannsakan i företagens lokaler.[53]

43. Samma principer finns också i EU-domstolens rättspraxis om artikel 7 i stadgan. I domen i målet WebMind Licences, avseende beslag av e-postmeddelanden i ett straffrättsligt förfarande, uttalade EU-domstolen således att om något förhandstillstånd från domstol inte har lämnats krävs det, för att enskilda ska vara skyddade mot myndigheters godtyckliga ingrepp i rättigheterna enligt denna artikel, att det föreligger en strikt reglering i lag och att strikta begränsningar gäller för ett sådant beslag. Domstolen klargjorde dels att beslaget endast var förenligt med nämnda artikel 7 om nationell lagstiftning och praxis innehöll lämpliga och tillräckliga skyddsregler mot missbruk och godtycke, dels att avsaknaden av ett på förhand meddelat domstolsbeslut i viss mån kunde uppvägas av en möjlighet för den som beslaget riktats mot att i efterhand utverka en prövning i domstol av huruvida beslaget var lagligt och nödvändigt, en prövning som måste vara verkningsfull under de särskilda omständigheterna i det aktuella målet.[54] Vad närmare bestämt beträffar kommissionens kontrollbefogenheter har EU-domstolen redan haft tillfälle att klargöra att det system som inrättats i Europeiska unionen uppfyller kraven i artikel 8 i Europakonventionen, såsom den tolkats av Europadomstolen, och i artikel 7 i stadgan och att avsaknaden av ett förhandstillstånd av en rättslig myndighet inte i sig behöver innebära att en inspektionsåtgärd som kommissionen beslutat om är rättsstridig. Domstolen underströk bland annat att artikel 20 i förordning nr 1/2003 föreskriver både en strikt rättslig reglering av dessa befogenheter och en strikt avgränsning av utövandet av befogenheterna och att det uttryckligen stadgas, i artikel 20.8, att EU-domstolen är behörig att pröva lagligheten av kommissionens inspektionsbeslut, vilken prövning behandlar såväl sak- som rättsfrågor och därmed är fullständig.[55]

[51] Se Europadomstolen, 14 mars 2013, Bernh Larsen HoldingAS m.fl. mot Norge, ECLI:CE:ECHR:2013:0314JUD002411708, § 174.

[52] EC:ECHR:2014:1002JUD000009711, §§ 86 och 87 samt där angiven rättspraxis. Se, för ett liknande resonemang, Europadomstolen, 19 januari 2017, Posevini mot Bulgarien, EC:ECHR:2017:0119JUD006363814, § 84.

[53] Se Guide on Article 8 of the European Convention on Human Rights – Right to respect for private and family life, home and correspondence, 2022, punkt 602.

[54] Se punkterna 77 och 78 i den domen.

[55] Se, för ett liknande resonemang, dom av den 18 juni 2015, Deutsche Bahn m.fl./kommissionen (C-583/13 P, EU:C:2015:404, punkterna 29–36). Se även dom av den 6 september 2013, Deutsche Bahn m.fl./kommissionen (T-289/11, T-290/11 och T-521/11, EU:T:2013:404, punkterna 74–100), och, beträffande möjligheten att samtliga tillgängliga rättsmedel mot kommissionens inspektionsåtgärder kan uppväga avsaknaden av förhandskontroll i domstol, dom av den 9 mars 2023, Les Mousquetaires och ITM Entreprises/kommissionen (C-682/20 P, EU:C:2023:170, punkt 57 och följande punkter).

44. Den skyddsnivå som säkerställs genom artikel 7 i stadgan, såsom den har tolkats av EU-domstolen, är uppenbarligen tillämplig på de nationella konkurrensmyndigheternas utövande av sina rannsaknings- och beslagsbefogenheter när de tillämpar artiklarna 101 och 102 FEUF. [56]

45. Slutsatsen blir således, mot bakgrund av vad som anförs ovan i punkterna 42 och 43, att artikel 7 i stadgan inte utgör hinder för en lagstiftning i en medlemsstat som innebär att den nationella konkurrensmyndigheten inom ramen för en utredning av en förmodad överträdelse av artikel 101 eller 102 FEUF får genomföra husrannsakan och beslagta e-postmeddelanden vars innehåll har en koppling till föremålet för inspektionen utan förhandsgodkännande från en domstol, förutsatt att konkurrensmyndighetens befogenheter är strikt reglerade i lag och att det föreskrivs lämpliga och tillräckliga skyddsregler mot missbruk och godtycke och i synnerhet, en fullständig domstolsprövning av åtgärderna i fråga i efterhand.

46. En sådan slutsats räcker emellertid inte för att den hänskjutande domstolen ska få ett fullständigt svar på sin fråga. Frågan måste nämligen angripas även ur en annan synvinkel, för att utröna huruvida unionsrätten utgör hinder för att en medlemsstat, under sådana omständigheter som de aktuella i de nationella målen, tillämpar en högre nationell skyddsnivå för den grundläggande rätten till respekt för kommunikationer enligt artikel 7 i stadgan än vad som föreskrivs i denna bestämmelse, såsom den tolkats av domstolen, bland annat genom att kräva att den nationella konkurrensmyndigheten inhämtar ett förhandstillstånd från en domstol för att kunna genomföra inspektioner och beslag i ett bolags lokaler.

47. Det ska påpekas att stadgan ingår i ett system för skydd av de grundläggande rättigheterna i Europa som omfattar flera nivåer, parallellt med å ena sidan de folkrättsliga normerna och konventionerna, däribland Europakonventionen, och å andra sidan nationella grundlagar. I detta sammanhang är syftet med artikel 53 i stadgan att klargöra att stadgan inte kan användas för att motivera en försämring av den skyddsnivå för de grundläggande rättigheterna som följer av folkrätten, unionsrätten eller medlemsstaternas nationella rätt. Det skydd för de grundläggande rättigheterna som erbjuds genom medlemsstaternas författningsrätt kan därför i princip samexistera med och komplettera det skydd som garanteras genom stadgan. [57]

48. Domstolen har i själva verket flera gånger uttalat att i ett fall där de åtgärder som vidtas av medlemsstaterna inte är fullständigt bestämda av unionsrätten förblir nationella myndigheter och domstolar, när en bestämmelse eller en åtgärd i nationell rätt utgör en tillämpning av unionsrätten i den mening som avses i artikel 51.1 i stadgan, behöriga att tillämpa nationella normer för skydd av grundläggande rättigheter, förutsatt att tillämpningen av dessa normer varken undergräver den skyddsnivå som föreskrivs i stadgan, såsom den tolkats av EU-domstolen, eller unionsrättens företräde, enhetlighet och verkan. [58]

49. Tillämpningen av nationella skyddsnormer för de grundläggande rättigheterna avgränsas således i tre avseenden på områden där stadgan är tillämplig.

[56] Tillämpningen av unionens konkurrensregler vilar på ett system med parallell behörighet inom ramen för vilket såväl kommissionen som de nationella konkurrensmyndigheterna kan tillämpa artiklarna 101 FEUF och 102 FEUF (se dom av den 23 november 2017, Gasorba m.fl. (C-547/16, EU:C:2017:891, punkt 23). När dessa myndigheter utövar sina befogenheter är de skyldiga att följa stadgan, särskilt artikel 7 i denna vad gäller inspektionsbefogenheter.

[57] Se bland annat, för ett liknande resonemang, dom av den 24 juli 2023, Lin (C-107/23 PPU, EU:C:2023:606, punkt 115).

[58] Se dom av den 29 juli 2019, Spiegel Online (C-516/17, EU:C:2019:625, punkt 21 och där angiven rättspraxis). Se, för ett liknande resonemang, dom av den 24 juli 2023, Lin (C-107/23 PPU, EU:C:2023:606, punkt 110) och, nu senast, beslut av den 9 januari 2024, Unitatea Administrativ Teritorială Județul Brașov (C-131/23, EU:C:2024:42, punkt 81).

50. För det första är det en förutsättning för en sådan tillämpning att den aktuella situationen inte är uttömmande reglerad i unionsrätten. När det mer specifikt gäller medlemsstaternas genomförande av bestämmelser i ett direktiv, är det endast möjligt att tillämpa nationella normer om direktivet inte föreskriver en fullständig harmonisering. [59]

51. I det nu aktuella fallet är det enda syftet med artikel 20 i förordning nr 1/2003 att reglera kommissionens undersökningsbefogenheter. Det framgår inte vare sig av dess lydelse eller av det sammanhang som den ingår i eller av dess ändamål att den är avsedd att tillämpas även på nationella konkurrensmyndigheter. [60] Syftet med direktiv 2019/1, förutsatt att det är tillämpligt på omständigheterna i de nationella målen, är inte att säkerställa en fullständig tillnärmning av medlemsstaternas lagstiftning om konkurrensmyndigheternas befogenheter i fråga om inspektioner i näringslokaler och om beslag, däribland vad gäller förutsättningarna för när ett beslut att vidta sådana åtgärder är giltigt. Dessa förutsättningar omfattas således av medlemsstaternas behörighet, vilka i princip är fria att tillämpa de konstitutionella garantier som föreskrivs i deras egna rättssystem, däribland kravet på förhandstillstånd från en domstol, på de ingrepp som följer av nämnda åtgärder, förutsatt att unionsrätten iakttas. I artikel 6.3 i direktiv 2019/1, jämförd med skäl 31 i direktivet, föreskrivs för övrigt uttryckligen att den inte ska påverka krav enligt nationell rätt om förhandstillstånd för sådana inspektioner från en nationell rättslig myndighet. [61]

52. För det andra får tillämpningen av nationella skyddsnormer för de grundläggande rättigheterna inte undergräva den skyddsnivå som föreskrivs i stadgan. I unionens rättsordning är det stadgan som fastställer en lägsta skyddsnivå för de fri- och rättigheter som erkänns i stadgan, vilket innebär att varken unionens institutioner, organ eller byråer eller medlemsstaterna, när de genomför unionsrätten, får erbjuda en lägre skyddsnivå.

53. I det nu aktuella fallet får en medlemsstat alltså, i enlighet med de nationella konstitutionella bestämmelser som garanterar den grundläggande rätten till respekt för korrespondens, föreskriva att den nationella konkurrensmyndigheten innan den genomför husrannsakningar och beslag av e-postmeddelanden vid inspektioner i ett företags arbetslokaler inom ramen för en utredning avseende överträdelse av artikel 101 eller 102 FEUF måste ha förhandstillstånd från en rättslig myndighet, oavsett om det rör sig om åklagarmyndigheten, vars uppgift är att väcka åtal med hänsyn till allmänintresset, eller en undersökningsdomare, förutsatt att de garantier som kringgärdar ingrepp i nämnda grundläggande rätt till följd av dessa åtgärder, däribland de berördas rätt att väcka talan i domstol, sammantaget når upp till åtminstone en likvärdig skyddsnivå för denna rättighet som den som garanteras i artikel 7 i stadgan, såsom den har tolkats av domstolen.

54. För det tredje får tillämpningen av nationella normer till skydd för de grundläggande rättigheterna inte undergräva unionsrättens företräde, enhetlighet och verkan. [62] Domstolen har i detta avseende underkänt alla tolkningar av artikel 53 i stadgan som inneburit att denna artikel principiellt tillåter att en medlemsstat tillämpar den nivå för skydd för de grundläggande rättigheter som följer av dess konstitution och, i så fall, hänvisar till denna artikel som grund för att inte tillämpa unionsbestämmelserna. [63] En medlemsstats möjlighet att tillämpa sina egna

[59] Se dom av den 29 juli 2019, Funke Medien NRW (C-469/17, EU:C:2019:623, punkt 33).

[60] Se, analogt, dom av den 21 januari 2021, Whiteland Import Export (C-308/19, EU:C:2021:47, punkterna 35–38).

[61] Jag vill framhålla att medlemsstaterna har ett utrymme för skönsmässig bedömning även i de fall där det i direktiv 2019/1 föreskrivs att förhandstillstånd krävs. Se artikel 7.2 jämförd med skäl 34 i det direktivet.

[62] Se, för ett liknande resonemang, dom av den 26 februari 2013 i mål C-399/11, Melloni (EU:C:2013:107, punkt 60).

[63] Se dom av den 26 februari 2013, Melloni (C-399/11, EU:C:2013:107, punkt 56).

konstitutionella garantier avseende husrannsakan och beslag inom ramen för utredningar avseende överträdelse av artiklarna 101 och 102 FEUF, vilka skulle ge en högre skyddsnivå för den grundläggande rätten till respekt för korrespondens än den som garanteras i stadgan, är alltså bland annat beroende av huruvida en sådan tillämpning kan undergräva en effektiv bekämpning av konkurrensbegränsande förfaranden inom unionen. Jag erinrar i detta avseende om att domstolen flera gånger har uttalat att det ankommer på medlemsstaternas konkurrensmyndigheter och på de nationella domstolarna att tillämpa artiklarna 101 och 102 FEUF när de faktiska omständigheterna omfattas av tillämpningsområdet för unionsrätten och att säkerställa en effektiv tillämpning av denna med hänsyn till allmänintresset. [64]

55. Det förhållandet att det enligt grundlagen i en medlemsstat, såsom den tolkats av författningsdomstolen i denna stat, krävs förhandstillstånd från en undersökningsdomare för att den nationella konkurrensmyndigheten ska kunna genomföra husrannsakan och beslagta e-postmeddelanden, även om de är öppnade eller lästa, vid inspektioner i arbetslokalerna hos ett företag som misstänks för konkurrensbegränsande förfaranden, är inte i sig sådan att den kan undergräva en effektiv tillämpning av artiklarna 101 och 102 FEUF. Såsom påpekas ovan i punkt 51 framgår det nämligen klart och tydligt av direktiv 2019/1 att unionslagstiftaren anser att medlemsstaterna är behöriga att införa en mekanism för förhandstillstånd från en rättslig myndighet för att de nationella konkurrensmyndigheterna ska kunna utöva sina inspektionsbefogenheter. Det föreskrivs för övrigt uttryckligen i artikel 6.3 i direktivet att medlemsstaterna får föreskriva ett sådant tillstånd.

56. Konkurrensmyndigheten har gjort gällande att den tolkning som gjorts av Tribunal Constitucional (författningsdomstolen) inte bara undergräver möjligheten att använda e-postmeddelanden som beslagtagits vid de husrannsakningar som är föremål för talan i de nationella målen. Den kan även leda till att lagakraftvunna beslut om överträdelser av artiklarna 101 och 102 FEUF upphävs på grund av att myndigheten grundat sig på bevisning som erhållits olagligen under den senaste tioårsperioden. Denna tolkning skulle således utgöra hinder för en effektiv tillämpning av unionens konkurrensregler.

57. Den hänskjutande domstolen har inte bara underlåtit att ställa frågor till EU-domstolen i detta avseende. Den har också underlåtit att förse EU-domstolen med de uppgifter som krävs för att den ska kunna bedöma omfattningen av 2023 års domar och deras tillämpning i tiden samt deras eventuella inverkan på konkurrensmyndighetens lagakraftvunna beslut om överträdelse av artiklarna och 102 FEUF.

58. Under dessa omständigheter begränsar jag mig till följande överväganden.

59. Det är medlemsstaterna som är behöriga att fastställa regler om upptagning och användning av bevis i nationella administrativa förfarande för tillämpning av artiklarna 101 och 102 FEUF, i avsaknad av unionsrättsliga bestämmelser i frågan. [65] En medlemsstat får således, under sådana omständigheter som de aktuella i de nationella målen, föreskriva att bevisuppgifter som samlas in i samband med inspektionsåtgärder som vidtas av konkurrensmyndigheten i avsaknad av det

[64] Se dom av den 14 juni 2011, Pfleiderer (C-360/09, EU:C:2011:389, punkt 19 och där angiven rättspraxis). Se även, för ett liknande resonemang, dom av den 18 januari 2024, Lietuvos notarų rūmai m.fl. (C-128/21, EU:C:2024:49, punkt 108 och där angiven rättspraxis).

[65] Varken förordning nr 1/2003 eller direktiv 2019/1 innehåller några bestämmelser i detta avseende, med undantag för artikel 32, som avser vilka typer av bevisning som får åberopas inför en nationell konkurrensmyndighet.

förhandstillstånd från domstol som krävs enligt medlemsstatens grundlag, såsom den tolkats av medlemsstatens författningsdomstol efter det att inspektionsåtgärderna vidtogs, inte ska beaktas i ett sådant förfarande. [66]

60. Även om medlemsstaterna är behöriga att fastställa och tillämpa sådana regler, måste de emellertid utöva denna behörighet i enlighet med unionsrätten, i synnerhet effektivitetsprincipen. Medlemsstaterna får inte göra det i praktiken omöjligt eller orimligt svårt att genomföra unionsrätten. Vad närmare bestämt beträffar konkurrensrätten ska medlemsstaterna se till att de bestämmelser som införs eller tillämpas inte innebär att en effektiv tillämpning av artiklarna 101 och 102 FEUF undergrävs, vilken med hänsyn till allmänintresset ska säkerställas av de nationella konkurrensmyndigheterna. [67]

61. Jag menar att det i det nu aktuella fallet ankommer på den nationella domstolen, när den ska bedöma följderna av 2023 års domar, att beakta behovet av att säkerställa en effektiv tillämpning av unionens konkurrensregler genom att utnyttja alla möjligheter som står till buds i nationell rätt – däribland möjligheten att i förekommande fall, under sådana omständigheter som i de nationella målen, avhjälpa avsaknaden av ett förhandstillstånd med en domstolsprövning i efterhand – för att säkerställa att överträdelser av konkurrensreglerna beivras.

62. För att se till artiklarna 101 och 102 FEUF ges full verkan skulle de portugisiska domstolarna också kunna vara tvungna att inte tillämpa en nationell bestämmelse som ger tolkningen i 2023 års domar en retroaktiv verkan som skulle leda till att de berörda företagens ansvar ifrågasätts i fall där en överträdelse av unionens konkurrensrätt slutgiltigt har fastställts av konkurrensmyndigheten och medföra en systemisk risk för straffrihet för sådana överträdelser. [68]

V. Förslag till avgörande

63. Mot bakgrund av det anförda föreslår jag att domstolen besvarar den tredje frågan från Tribunal da Concorrência, Regulação e Supervisão (Domstolen för konkurrens-, reglerings- och tillsynsfrågor, Portugal) i vart och ett av de förenade målen C-258/23–C-260/23 på följande sätt:

Artikel 7 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna

ska tolkas så,

att den inte utgör hinder för lagstiftning i en medlemsstat som innebär att den nationella konkurrensmyndigheten, vid en inspektion som genomförs i ett företags lokaler inom ramen för en utredning avseende överträdelse av artikel 101 eller artikel 102 FEUF, utan förhandstillstånd från en rättslig myndighet företar genomsökning och beslag av e-postmeddelanden vars innehåll är kopplat till föremålet för inspektionen, förutsatt att myndighetens befogenheter är strikt reglerade i lag och att det finns lämpliga och tillräckliga garantier mot missbruk och godtycke och, i synnerhet, att åtgärderna i fråga kan bli föremål för en fullständig domstolsprövning i efterhand.

[66] En sådan regel skulle dessutom endast återspegla de krav som följer av iakttagandet av legalitetsprincipen, rättsstaten och de grundläggande rättigheterna. Se, analogt, dom av den 17 januari 2019, Dzivev m.fl. (C-310/16, EU:C:2019:30, punkt 38). Se även domen i målet WebMindLicences, punkterna 80–89.

[67] Se dom av den 21 januari 2021, Whiteland Import Export (C-308/19, EU:C:2021:47, punkt 46).

[68] Se, analogt, dom av den 24 juli 2023, Lin (C-107/23 PPU, EU:C:2023:606, punkterna 111–124 och punkt 1 i domslutet). Se även, analogt, dom av den 21 januari 2021, Whiteland Import Export (C-308/19, EU:C:2021:47, punkt 53).