Sammlung der Rechtsprechung

URTEIL DES GERICHTSHOFS (Vierte Kammer)

30. Mai 2013*

„Vertragsverletzung eines Mitgliedstaats — Richtlinie 2006/24/EG — Vorratsspeicherung von Daten, die bei der Bereitstellung elektronischer Kommunikationsdienste erzeugt oder verarbeitet werden — Urteil des Gerichtshofs, mit dem eine Vertragsverletzung festgestellt wird — Nichtdurchführung — Art. 260 AEUV — Finanzielle Sanktionen — Verhängung eines Pauschalbetrags“

In der Rechtssache C-270/11

betreffend eine Vertragsverletzungsklage nach Art. 260 Abs. 2 AEUV, eingereicht am 31. Mai 2011,

Europäische Kommission, vertreten durch C. Tufvesson, D. Maidani und F. Coudert als Bevollmächtigte, Zustellungsanschrift in Luxemburg,

Klägerin,

gegen

Königreich Schweden, vertreten durch A. Falk und C. Meyer-Seitz als Bevollmächtigte,

Beklagter,

erlässt

DER GERICHTSHOF (Vierte Kammer)

unter Mitwirkung des Kammerpräsidenten L. Bay Larsen, der Richter J. Malenovský, U. Lõhmus (Berichterstatter) und M. Safjan sowie der Richterin A. Prechal,

Generalanwalt: N. Jääskinen,

Kanzler: C. Strömholm, Verwaltungsrätin,

aufgrund des schriftlichen Verfahrens und auf die mündliche Verhandlung vom 9. Januar 2013,

aufgrund des nach Anhörung des Generalanwalts ergangenen Beschlusses, ohne Schlussanträge über die Rechtssache zu entscheiden,

folgendes

* Verfahrenssprache: Schwedisch.

Urteil

1 Mit ihrer Klage beantragt die Europäische Kommission,

— festzustellen, dass das Königreich Schweden dadurch gegen seine Verpflichtungen aus Art. 260 Abs. 1 AEUV verstoßen hat, dass es nicht die erforderlichen Maßnahmen ergriffen hat, die sich aus dem Urteil vom 4. Februar 2010, Kommission/Schweden (C-185/09), betreffend die Nichtumsetzung der Vorschriften der Richtlinie 2006/24/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. März 2006 über die Vorratsspeicherung von Daten, die bei der Bereitstellung öffentlich zugänglicher elektronischer Kommunikationsdienste oder öffentlicher Kommunikationsnetze erzeugt oder verarbeitet werden, und zur Änderung der Richtlinie 2002/58/EG (ABl. L 105, S. 54) ergeben, und dass es nicht fristgerecht die Rechts- und Verwaltungsvorschriften erlassen hat, die erforderlich sind, um dieser Richtlinie nachzukommen;

— das Königreich Schweden zu verurteilen, an die Kommission auf das Konto „Eigenmittel der Europäischen Union“ ein Zwangsgeld von täglich 40 947,20 Euro für jeden Tag zu zahlen, an dem die erforderlichen Maßnahmen, die sich aus dem Urteil Kommission/Schweden ergeben, noch nicht getroffen worden sind, beginnend mit dem Tag der Verkündung des vorliegenden Urteils bis zum Tag seiner Durchführung;

— das Königreich Schweden zu verurteilen, an die Kommission auf dasselbe Konto einen Pauschalbetrag von täglich 9 597 Euro für jeden Tag zu zahlen, an dem die erforderlichen Maßnahmen, die sich aus dem Urteil Kommission/Schweden ergeben, noch nicht getroffen worden sind, beginnend mit dem Tag der Verkündung des letztgenannten Urteils bis zum Tag der Verkündung des vorliegenden Urteils oder, wenn dies der frühere Zeitpunkt ist, bis zu dem Tag, an dem die erforderlichen Maßnahmen, die sich aus dem Urteil Kommission/Schweden ergeben, getroffen worden sind;

— dem Königreich Schweden die Kosten aufzuerlegen.

Rechtlicher Rahmen

2 Der 22. Erwägungsgrund der Richtlinie 2006/24 lautet:

„Diese Richtlinie wahrt die vor allem mit der Charta der Grundrechte der Europäischen Union [im Folgenden: Charta] anerkannten Grundrechte und Grundsätze. In Verbindung mit der Richtlinie 2002/58/EG [des Europäischen Parlaments und des Rates vom 12. Juli 2002 über die Verarbeitung personenbezogener Daten und den Schutz der Privatsphäre in der elektronischen Kommunikation (Datenschutzrichtlinie für elektronische Kommunikation) (ABl. L 201, S. 37)] ist die vorliegende Richtlinie insbesondere bestrebt, die volle Wahrung der Grundrechte der Bürger auf Achtung des Privatlebens und ihrer Kommunikation sowie auf Schutz personenbezogener Daten gemäß Artikel 7 und 8 der Charta zu gewährleisten.“

3 Art. 1 der Richtlinie 2006/24 bestimmt:

„(1) Mit dieser Richtlinie sollen die Vorschriften der Mitgliedstaaten über die Pflichten von Anbietern öffentlich zugänglicher elektronischer Kommunikationsdienste oder Betreibern eines öffentlichen Kommunikationsnetzes im Zusammenhang mit der Vorratsspeicherung bestimmter Daten, die von ihnen erzeugt oder verarbeitet werden, harmonisiert werden, um sicherzustellen, dass die Daten zum Zwecke der Ermittlung, Feststellung und Verfolgung von schweren Straftaten, wie sie von jedem Mitgliedstaat in seinem nationalen Recht bestimmt werden, zur Verfügung stehen.

(2) Diese Richtlinie gilt für Verkehrs- und Standortdaten sowohl von juristischen als auch von natürlichen Personen sowie für alle damit in Zusammenhang stehende Daten, die zur Feststellung des Teilnehmers oder registrierten Benutzers erforderlich sind. Sie gilt nicht für den Inhalt elektronischer Nachrichtenübermittlungen einschließlich solcher Informationen, die mit Hilfe eines elektronischen Kommunikationsnetzes abgerufen werden."

4 Art. 15 dieser Richtlinie sieht vor:

„(1) Die Mitgliedstaaten setzen die Rechts- und Verwaltungsvorschriften in Kraft, die erforderlich sind, um dieser Richtlinie bis spätestens 15. September 2007 nachzukommen. Sie setzen die Kommission unverzüglich davon in Kenntnis.

Wenn die Mitgliedstaaten diese Vorschriften erlassen, nehmen sie in den Vorschriften selbst oder durch einen Hinweis bei der amtlichen Veröffentlichung auf diese Richtlinie Bezug. Die Mitgliedstaaten regeln die Einzelheiten der Bezugnahme.

(2) Die Mitgliedstaaten teilen der Kommission den Wortlaut der wichtigsten innerstaatlichen Rechtsvorschriften mit, die sie auf dem unter diese Richtlinie fallenden Gebiet erlassen.

(3) Bis 15. März 2009 kann jeder Mitgliedstaat die Anwendung dieser Richtlinie auf die Speicherung von Kommunikationsdaten betreffend Internetzugang, Internet-Telefonie und Internet-E-Mail aufschieben. Beabsichtigt ein Mitgliedstaat, den vorliegenden Absatz in Anspruch zu nehmen, so unterrichtet er den Rat und die Kommission hiervon mittels einer Erklärung bei der Annahme dieser Richtlinie. Die Erklärung wird im *Amtsblatt der Europäischen Union* veröffentlicht."

Das Urteil Kommission/Schweden

5 Im Urteil Kommission/Schweden hat der Gerichtshof festgestellt, dass das Königreich Schweden dadurch gegen seine Verpflichtungen aus der Richtlinie 2006/24 verstoßen hat, dass es die Rechts- und Verwaltungsvorschriften, die erforderlich sind, um dieser Richtlinie nachzukommen, nicht innerhalb der vorgeschriebenen Frist erlassen hat.

Das Vorverfahren

6 Mit Schreiben vom 28. Juni 2010 forderte die Kommission das Königreich Schweden auf, sich innerhalb von zwei Monaten nach Eingang dieses Schreibens dazu zu äußern, welche Maßnahmen es ergriffen habe, um den Verpflichtungen aus dem Urteil Kommission/Schweden nachzukommen.

7 Mit Schreiben vom 27. August und 23. November 2010 sowie vom 21. Januar 2011 beantworteten die schwedischen Stellen dieses Aufforderungsschreiben, indem sie die Kommission über den Stand der Umsetzung der Richtlinie 2006/24 in nationales Recht unterrichteten und ihr insbesondere mitteilten, dass der entsprechende Gesetzentwurf dem schwedischen Parlament am 8. Dezember 2010 zugeleitet worden und seine parlamentarische Behandlung in der zweiten Hälfte des Monats März 2011 vorgesehen sei.

8 Mit Schreiben vom 25. März 2011 teilte das Königreich Schweden der Kommission mit, dass das schwedische Parlament am 16. März 2011 beschlossen habe, die Verabschiedung dieses Gesetzentwurfs um ein Jahr aufzuschieben. Dieser Beschluss sei nach einem besonderen verfassungsrechtlichen Verfahren von einem Sechstel der Mitglieder des Parlaments gefasst worden. Nach Ablauf dieser Jahresfrist werde der mit dem Vorgang befasste Parlamentsausschuss dem Parlament einen Vorschlag zur Umsetzung der Richtlinie 2006/24 in nationales Recht vorlegen.

9 Vor diesem Hintergrund hat die Kommission, da das Königreich Schweden ihrer Ansicht nach nicht die sich aus dem Urteil Kommission/Schweden ergebenden Maßnahmen ergriffen hatte, die vorliegende Klage erhoben.

Die Entwicklung während des vorliegenden Verfahrens

10 Mit Schreiben vom 22. März 2012 hat das Königreich Schweden die Kommission davon in Kenntnis gesetzt, dass das schwedische Parlament die Regierungsvorlage für die Umsetzung der Richtlinie 2006/24 in die innerstaatliche Rechtsordnung am 21. März 2012 verabschiedet und als Zeitpunkt für das Inkrafttreten den 1. Mai 2012 festgelegt habe. Mit Schreiben vom 3. April 2012 hat das Königreich Schweden die Kommission ferner über die Maßnahmen zur Umsetzung dieser Richtlinie in das nationale Recht unterrichtet. Daraufhin hat die Kommission am 7. Juni 2012 erklärt, dass sie die Klage teilweise zurücknehme, nämlich soweit diese das Zwangsgeld von 40 947,20 Euro pro Tag betreffe. Ihren Antrag in Bezug auf die Zahlung eines Pauschalbetrags und dessen Höhe hat sie jedoch aufrechterhalten.

11 Zu den Kosten hat die Kommission ausgeführt, dass ihre Klagerücknahme, die den Antrag auf Verurteilung des Königreichs Schweden zur Zahlung eines Zwangsgelds betreffe, auf das Verhalten des Königreichs Schweden nach Abschluss des schriftlichen Verfahrens zurückzuführen sei und darum dieses die Kosten im Zusammenhang mit diesem Aspekt der Rechtssache zu tragen habe.

12 In seiner Klagebeantwortung tritt das Königreich Schweden dem Antrag der Kommission auf Zahlung eines Pauschalbetrags entgegen und wendet sich zudem gegen dessen Höhe. Es tritt ferner dem Kostenantrag der Kommission entgegen und beantragt, den Parteien jeweils ihre eigenen Kosten aufzuerlegen.

Zur Vertragsverletzung

Vorbringen der Parteien

13 Zur behaupteten Vertragsverletzung weist die Kommission darauf hin, dass nach Art. 260 Abs. 1 AEUV ein Mitgliedstaat, in Bezug auf den der Gerichtshof feststelle, dass er gegen eine seiner Verpflichtungen aus dem AEU-Vertrag verstoßen habe, die Maßnahmen zu ergreifen habe, die sich aus dem Urteil des Gerichtshofs ergäben. Zu der Frist, innerhalb deren die Durchführung eines solchen Urteils erfolgen müsse, sei der Rechtsprechung des Gerichtshofs zu entnehmen, dass das Interesse an einer sofortigen und einheitlichen Anwendung des Rechts der Europäischen Union es verlange, dass diese Durchführung sofort in Angriff genommen und innerhalb kürzestmöglicher Frist abgeschlossen werde.

14 Das Königreich Schweden räumt ein, dass es die fraglichen Maßnahmen nicht innerhalb der Frist getroffen habe, die im Aufforderungsschreiben vom 28. Juni 2010 gesetzt worden war, um dem Urteil Kommission/Schweden nachzukommen.

Würdigung durch den Gerichtshof

15 Nach Art. 260 Abs. 2 AEUV kann die Kommission, wenn sie der Ansicht ist, dass der betreffende Mitgliedstaat die sich aus dem Urteil des Gerichtshofs ergebenden Maßnahmen nicht getroffen hat, den Gerichtshof anrufen, nachdem sie diesem Staat zuvor Gelegenheit zur Äußerung gegeben hat. Sie benennt dabei die Höhe des von diesem Staat zu zahlenden Pauschalbetrags oder Zwangsgelds, die sie den Umständen nach für angemessen hält.

16 Insoweit ist der für die Beurteilung einer Vertragsverletzung im Sinne von Art. 260 Abs. 1 AEUV maßgebende Zeitpunkt der Ablauf der Frist, die in dem nach dieser Bestimmung versandten Aufforderungsschreiben gesetzt wurde (Urteile vom 11. Dezember 2012, Kommission/Spanien, C-610/10, Randnr. 67, und vom 19. Dezember 2012, Kommission/Irland, C-374/11, Randnr. 19).

17 Im Lauf des Verfahrens hat das Königreich Schweden angegeben, dass die Anpassung seines innerstaatlichen Rechts im Sinne des Urteils Kommission/Schweden insbesondere durch die Regierungsvorlage für die Umsetzung der Richtlinie 2006/24 erfolgt sei, wobei das Inkrafttreten auf den 1. Mai 2012 festgesetzt worden sei.

18 Somit steht fest, dass das Königreich Schweden am Ende des Zeitraums von zwei Monaten nach dem Erhalt des in Randnr. 6 des vorliegenden Urteils erwähnten Aufforderungsschreibens, also am 28. August 2010, jedenfalls nicht alle für die Durchführung des Urteils Kommission/Schweden erforderlichen Maßnahmen ergriffen hatte.

19 Unter diesen Umständen ist festzustellen, dass das Königreich Schweden dadurch gegen seine Verpflichtungen aus Art. 260 AEUV verstoßen hat, dass es nicht die erforderlichen Maßnahmen ergriffen hat, um dem Urteil Kommission/Schweden nachzukommen.

Zu dem Pauschalbetrag

Vorbringen der Parteien

20 Die Berechnung des Pauschalbetrags stützt die Kommission auf das Urteil vom 12. Juli 2005, Kommission/Frankreich (C-304/02, Slg. 2005, I-6263), und auf ihre Mitteilung vom 13. Dezember 2005 über die „Anwendung von Artikel 228 des EG-Vertrags“ (SEC [2005] 1658) in der durch die Mitteilung vom 20. Juli 2010 über die „Anwendung von Artikel 260 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union – Aktualisierung der Daten zur Berechnung der Pauschalbeträge und Zwangsgelder, die die Kommission dem Gerichtshof bei Vertragsverletzungsverfahren vorschlägt“ (SEC [2010] 923/3, im Folgenden: Mitteilung von 2010) aktualisierten Fassung. Nach Auffassung der Kommission ist bei der Festlegung finanzieller Sanktionen auf die Schwere der Zuwiderhandlung, auf deren Dauer und auf die Notwendigkeit abzustellen, die Abschreckungswirkung der Sanktion zu gewährleisten, um Wiederholungsfällen vorzubeugen.

21 Was zunächst die Schwere der Zuwiderhandlung angeht, macht die Kommission geltend, dass sie der Bedeutung der Rechtsvorschriften der Union, gegen die der Mitgliedstaat verstoßen habe, den Folgen dieses Verstoßes sowohl für das Gemeinwohl als auch für die Interessen Einzelner sowie der Haltung des beklagten Staates Rechnung trage.

22 Erstens ist sie in Bezug auf die Bedeutung dieser Vorschriften der Meinung, dass die Nichtdurchführung des Urteils Kommission/Schweden ein besonders schwerwiegender Verstoß sei, da er die unterbliebene Umsetzung einer Richtlinie betreffe, die Bestimmungen von großer Bedeutung für die Anbieter elektronischer Kommunikationsdienste enthalte. Zudem gewährleisteten diese Bestimmungen zum einen einen ausgewogenen Rechtsrahmen, der das Funktionieren des Binnenmarkts sicherstelle und gleichzeitig dafür sorge, dass die Strafverfolgungsbehörden relevante Daten zur Bekämpfung der Schwerkriminalität verwenden könnten, und zum anderen die Wahrung der Grundrechte der Bürger.

23 Zweitens hält die Kommission die Folgen der Zuwiderhandlung sowohl für das Gemeinwohl als auch für die Interessen Einzelner für besonders ernst, da die Nichtumsetzung der Richtlinie 2006/24 durch das Königreich Schweden zu einem finanziellen Schaden bei Unternehmen in der gesamten Union

und bei anderen Mitgliedstaaten geführt habe. Diese unterbliebene Umsetzung habe einen Wettbewerbsvorteil für die schwedischen privaten Betreiber von Telekommunikationsdiensten bewirkt, die weder zur Speicherung von Daten verpflichtet seien, die ihre Wettbewerber in anderen Mitgliedstaaten zu speichern hätten, noch in personelle oder sachliche Mittel investieren müssten, die dazu bestimmt seien, den Behörden Daten zur Verfügung zu stellen.

24 Drittens vertritt die Kommission in Bezug auf die Faktoren, die bei der Prüfung der Schwere der Zuwiderhandlung gegen das Unionsrecht zu berücksichtigen sind, die Ansicht, dass die zur Last gelegte Vertragsverletzung eindeutig dadurch nachgewiesen sei, dass das Königreich Schweden die nationalen Umsetzungsmaßnahmen innerhalb der gesetzten Frist, d. h. bis spätestens 15. September 2007, weder erlassen noch mitgeteilt habe. Jedoch sei dem Umstand Rechnung zu tragen, dass dieser Mitgliedstaat zuvor noch nie versäumt habe, ein nach Art. 258 AEUV ergangenes Urteil des Gerichtshofs durchzuführen.

25 In Anbetracht der erwähnten Faktoren und Umstände schlägt die Kommission die Anwendung eines Schwerekoeffizienten von 10 auf einer Skala von 1 bis 20 vor.

26 Sodann weist die Kommission in Bezug auf die Dauer des Verstoßes im Zusammenhang mit der Durchführung des am 4. Februar 2010 verkündeten Urteils Kommission/Schweden darauf hin, dass zwischen diesem Urteil und dem 6. April 2011, dem Tag des Beschlusses der Kommission über die Einleitung eines Vertragsverletzungsverfahrens gegen das Königreich Schweden, insgesamt 426 Tage verstrichen seien.

27 Schließlich hat die Kommission hinsichtlich der Notwendigkeit, eine abschreckende Sanktion zu verhängen, um Wiederholungsfällen vorzubeugen, den Faktor „n“, der auf die Zahlungsfähigkeit des Königreichs Schweden und die Zahl seiner Stimmen im Rat der Europäischen Union gestützt ist, in Anwendung der Mitteilung von 2010 auf 4,57 festgesetzt.

28 Dementsprechend führt die Kommission in ihrer Klageschrift aus, dass sich die Höhe des geforderten Pauschalbetrags von 9 597 Euro für jeden Tag des Verstoßes nach den in der Mitteilung von 2010 vorgesehenen Kriterien aus der Multiplikation des Pauschalgrundbetrags (210 Euro pro Tag) mit dem auf 10 festgesetzten Schwerekoeffizienten und mit dem sich auf 4,57 belaufenden Faktor „n“ ergebe. Der so errechnete Gesamtbetrag belaufe sich auf 4 088 322 Euro für 426 Tage des Verstoßes.

29 In seiner Klagebeantwortung macht das Königreich Schweden in erster Linie geltend, dass die Kommission die in Rede stehende Vertragsverletzung sowohl unter dem Gesichtspunkt der Schwere als auch unter dem der Erforderlichkeit einer Abschreckungswirkung zu streng bewertet habe. Die Kommission habe insbesondere nicht das Vorliegen von Umständen dargetan, die die Anwendung eines so hohen Schwerekoeffizienten wie 10 für die fragliche Zuwiderhandlung rechtfertigten.

30 Zum einen sei die Richtlinie 2006/24 für das Funktionieren des Binnenmarkts nicht von so großer Bedeutung, wie die Kommission behaupte. Diese Richtlinie enthalte nur eine unbedeutende Harmonisierung der einschlägigen nationalen Rechtsvorschriften. Die den Betreibern auferlegte Verpflichtung zur Vorratsdatenspeicherung sei nämlich in den verschiedenen Mitgliedstaaten ganz unterschiedlich, da ihnen die Befugnis belassen sei, im Bereich des Zugangs der Behörden zu Verkehrsdaten oder im Bereich der Umlegung der den Betreibern durch die Vorratsspeicherung entstehenden Kosten Rechtsvorschriften zu erlassen. Außerdem gebe es im Unionsrecht bereits Vorschriften, die im Hinblick auf die Kriminalitätsbekämpfung die Verkehrsdatenspeicherung unter bestimmten Voraussetzungen ermöglichten, insbesondere die Datenschutzrichtlinie für elektronische Kommunikation.

31 Zum anderen habe die Kommission nicht nachgewiesen, dass die unterbliebene Umsetzung dieser Richtlinie durch das Königreich Schweden die von ihr behaupteten Folgen sowohl für das Gemeinwohl als auch für die Interessen Einzelner gehabt habe. Zudem hätten es die im schwedischen

Recht gegenwärtig geltenden Vorschriften gerade ermöglicht, diese Auswirkungen zu vermeiden, indem sie sicherstellten, dass Daten zum Zweck der Ermittlung, Feststellung und Verfolgung von schweren Straftaten zur Verfügung stünden.

32 Ferner habe die Kommission bei ihrer Beurteilung nicht berücksichtigt, dass das Urteil Kommission/Schweden nur eine teilweise Nichtumsetzung der Richtlinie 2006/24 betreffe. Das Königreich Schweden trägt hierzu vor, dass es von der in Art. 15 Abs. 3 dieser Richtlinie eingeräumten Möglichkeit Gebrauch gemacht habe, deren Anwendung betreffend Internetzugang, Internet-E-Mail und Internet-Telefonie bis zum 15. März 2009 aufzuschieben. Das Urteil Kommission/Schweden habe daher nur die Nichtumsetzung solcher Richtlinienbestimmungen in nationales Recht betroffen, für die eine Verschiebung des auf den 15. September 2007 festgelegten Stichtags nicht möglich gewesen sei.

33 Im Übrigen weist das Königreich Schweden darauf hin, dass es noch nie versäumt habe, ein nach Art. 258 AEUV ergangenes Urteil des Gerichtshofs durchzuführen. Außerdem nehme es seine Pflicht zur loyalen Zusammenarbeit äußerst ernst. Zur Rechtfertigung des bei der Durchführung des Urteils Kommission/Schweden eingetretenen Verzugs macht es geltend, dass es sich einer umfangreichen politischen Debatte über die Umsetzung der Richtlinie 2006/24 in das innerstaatliche Recht habe stellen müssen. Ferner habe die Durchführung der zu dieser Umsetzung erforderlichen Maßnahmen Probleme auf der Ebene des Gesetzgebungsverfahrens sowie schwer lösbare Abwägungsfragen aufgeworfen, um den Schutz des Privatlebens mit dem Erfordernis einer effektiven Kriminalitätsbekämpfung zum Ausgleich zu bringen.

34 In ihrer Erwiderung vertritt die Kommission zunächst die Ansicht, dass die Richtlinie 2006/24 zwar keine vollständige Harmonisierung herbeiführen solle, jedoch daraus nicht geschlossen werden könne, dass sie auf den Binnenmarkt oder auf private und öffentliche Interessen keine Auswirkungen habe. Die Unterschiede bei der Umsetzung dieser Richtlinie in den Mitgliedstaaten schmälerten keineswegs die Bedeutung der mit dieser Richtlinie eingeführten Verpflichtung zur Vorratsspeicherung von Kommunikationsdaten.

35 Was sodann das bereits bestehende und vom Königreich Schweden angesprochene Unionsrecht, insbesondere die Datenschutzrichtlinie für elektronische Kommunikation, angeht, erklärt die Kommission, dass dort keine in der gesamten Union geltende Verpflichtung zur Vorratsspeicherung bestimmter Verkehrsdaten über einen festgelegten Zeitraum vorgeschrieben sei.

36 Ferner weist die Kommission zu den von dem beklagten Mitgliedstaat herangezogenen bestehenden nationalen Bestimmungen darauf hin, dass selbst dann, wenn das Königreich Schweden über bestimmte Daten zur Kriminalitätsbekämpfung verfügen sollte, dies nicht das Ergebnis der Durchführung des Urteils Kommission/Schweden wäre, da die Verfügbarkeit dieser Daten in vollem Umfang auf Geschäftsentscheidungen der einzelnen Telekommunikationsbetreiber zurückgehe.

37 Zur Argumentation des Königreichs Schweden, dass die Nichtdurchführung des Urteils Kommission/Schweden nur für einen Teil der Richtlinie 2006/24 gelte, weist die Kommission darauf hin, dass die Mitgliedstaaten nach Art. 15 Abs. 3 dieser Richtlinie die Geltung der Speicherungsverpflichtung zwar bis 15. März 2009 hätten aufschieben können, aber dies nicht bedeute, dass es diesen Mitgliedstaaten erlaubt gewesen wäre, vor dem 15. März 2009 in Bezug auf die in dieser Bestimmung vorgesehene Verpflichtung zur Datenspeicherung nicht die geringste Maßnahme zu treffen. Dieses Argument beruhe daher auf einem Fehlverständnis des Urteils Kommission/Schweden.

38 Zu dem Vorbringen des beklagten Mitgliedstaats schließlich, es seien interne Schwierigkeiten im Zusammenhang mit dem Gesetzgebungsverfahren entstanden, erinnert die Kommission an die ständige Rechtsprechung des Gerichtshofs, wonach interne Schwierigkeiten bei der Beurteilung des begangenen Verstoßes keine Berücksichtigung finden könnten.

39 Zu den Schwierigkeiten innerstaatlicher Natur führt das Königreich Schweden ergänzend aus, dass es sich nicht auf sie berufen habe, um die Nichtumsetzung der Richtlinie 2006/24 zu rechtfertigen, sondern um darzutun, dass die Umsetzung im vorliegenden Fall von so außergewöhnlichen Schwierigkeiten begleitet gewesen sei, dass sie nicht der üblichen Vorgehensweise und Haltung zuzuordnen seien, die das Königreich Schweden an den Tag lege, wenn es Richtlinien umzusetzen und Urteilen des Gerichtshofs nachzukommen habe. Es unterstreicht zudem, dass das erwähnte Gesetzgebungsverfahren nur in Ausnahmefällen anwendbar sei.

Würdigung durch den Gerichtshof

40 Zunächst ist darauf hinzuweisen, dass die Verhängung eines Pauschalbetrags in jedem Einzelfall von der Gesamtheit der maßgebenden Aspekte abhängig gemacht werden muss, die sich sowohl auf die Merkmale der festgestellten Vertragsverletzung als auch auf die Haltung beziehen, die der Mitgliedstaat eingenommen hat, der von dem auf der Grundlage von Art. 260 AEUV eingeleiteten Verfahren betroffen ist. Insoweit gewährt diese Bestimmung dem Gerichtshof ein weites Ermessen bei der Entscheidung darüber, ob es einen Grund für die Verhängung einer derartigen Sanktion gibt (Urteile Kommission/Spanien, Randnr. 141, und Kommission/Irland, Randnr. 47).

41 Daher können die Vorschläge der Kommission den Gerichtshof nicht binden und stellen lediglich einen nützlichen Bezugspunkt dar. Auch Leitlinien, wie sie in den Mitteilungen der Kommission enthalten sind, binden den Gerichtshof nicht, tragen jedoch dazu bei, die Transparenz, Vorhersehbarkeit und Rechtssicherheit des Vorgehens der Kommission zu gewährleisten (vgl. Urteil vom 7. Juli 2009, Kommission/Griechenland, C-369/07, Slg. 2009, I-5703, Randnr. 112).

42 Was erstens den Grundsatz der Verhängung eines Pauschalbetrags nach Art. 260 AEUV selbst betrifft, ist darauf hinzuweisen, dass dieser Grundsatz im Wesentlichen auf der Beurteilung der Folgen einer Nichterfüllung der Verpflichtungen des betreffenden Mitgliedstaats für die privaten und öffentlichen Interessen beruht, insbesondere wenn die Vertragsverletzung nach dem Erlass des Urteils, mit dem sie ursprünglich festgestellt wurde, lange Zeit fortbestanden hat (vgl. Urteil vom 9. Dezember 2008, Kommission/Frankreich, C-121/07, Slg. 2008, I-9159, Randnr. 58).

43 In der vorliegenden Rechtssache ist im Hinblick auf das mit der Richtlinie 2006/24 verfolgte Ziel, nämlich – wie aus Art. 1 Abs. 1 dieser Richtlinie hervorgeht – sicherzustellen, dass Daten der elektronischen Kommunikation zum Zweck der Ermittlung, Feststellung und Verfolgung von schweren Straftaten zur Verfügung stehen, festzustellen, dass die unterbliebene Durchführung des Urteils Kommission/Schweden, mit dem zuvor eine Vertragsverletzung in Bezug auf diese Richtlinie festgestellt worden war, geeignet ist, die betroffenen privaten und öffentlichen Interessen zu beeinträchtigen. Da die dem Königreich Schweden zur Last gelegte Vertragsverletzung im Übrigen vom Tag der Verkündung dieses Urteils an mehr als zwei Jahre andauerte, bestand die Vertragsverletzung seit diesem Zeitpunkt über einen erheblichen Zeitraum fort.

44 Der Gerichtshof hält es daher im vorliegenden Fall für angezeigt, dem Königreich Schweden die Zahlung eines Pauschalbetrags aufzuerlegen.

45 Was zweitens die Höhe des Pauschalbetrags angeht, ist darauf hinzuweisen, dass der Gerichtshof diesen so festzusetzen hat, dass er zum einen den Umständen angepasst ist und zum anderen in angemessenem Verhältnis zur festgestellten Vertragsverletzung sowie zur Zahlungsfähigkeit des betreffenden Mitgliedstaats steht (vgl. in diesem Sinne Urteile Kommission/Griechenland, Randnr. 146, und Kommission/Spanien, Randnr. 143).

46 Zu den insoweit relevanten Faktoren zählen u. a. Aspekte wie die Schwere des Verstoßes und der Zeitraum, in dem die beanstandete Vertragsverletzung seit dem Urteil, mit dem sie festgestellt wurde, fortbestanden hat (vgl. in diesem Sinne Urteil Kommission/Spanien, Randnr. 144).

47 Als Erstes ist zur Schwere des Verstoßes in Anbetracht der Bedeutung der verletzten Unionsvorschriften darauf hinzuweisen, dass sich die Richtlinie 2006/24 auf die Tätigkeiten der Anbieter elektronischer Kommunikationsdienste im Binnenmarkt bezieht und dass der Unionsgesetzgeber durch den Erlass von Harmonisierungsvorschriften auf dem Gebiet der Datenvorratsspeicherung das Ziel der Förderung des reibungslosen Funktionierens des Binnenmarkts verfolgt (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 10. Februar 2009, Irland/Parlament und Rat, C-301/06, Slg. 2009, I-593, Randnr. 72).

48 Im Wege der mit ihr vorgenommenen Harmonisierung der nationalen Rechtsvorschriften soll die Richtlinie 2006/24, wie aus ihrem Art. 1 Abs. 1 hervorgeht, sicherstellen, dass Daten der elektronischen Kommunikation zum Zweck der Ermittlung, Feststellung und Verfolgung von schweren Straftaten, wie sie von jedem Mitgliedstaat in seinem nationalen Recht bestimmt werden, zur Verfügung stehen. Darüber hinaus ist dem 22. Erwägungsgrund dieser Richtlinie zu entnehmen, dass sie insbesondere bestrebt ist, die volle Wahrung der Grundrechte der Bürger auf Achtung des Privatlebens und ihrer Kommunikation sowie auf Schutz personenbezogener Daten gemäß den Art. 7 und 8 der Charta zu gewährleisten.

49 In diesem Zusammenhang ist davon auszugehen, dass die Verletzung der Pflicht zur Umsetzung einer solchen Richtlinie das reibungslose Funktionieren des Binnenmarkts zu beeinträchtigen droht. Eine solche Pflichtverletzung weist daher einen gewissen Schweregrad auf, und zwar unabhängig davon, welches Maß an Harmonisierung mit der Richtlinie 2006/24 vorgenommen wird.

50 Zu den Folgen der unterbliebenen Durchführung des Urteils Kommission/Schweden für die privaten und öffentlichen Interessen ist in Bezug auf das in Randnr. 23 des vorliegenden Urteils wiedergegebene Vorbringen der Kommission hervorzuheben, dass ausweislich der Abschnitte 6.1 und 6.2 des Berichts der Kommission vom 18. April 2011 mit dem Titel „Bericht der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament – Bewertungsbericht zur Richtlinie über die Vorratsspeicherung von Daten (Richtlinie 2006/24/EG)“ (KOM[2011] 225 endgültig) diese Richtlinie ihr Ziel, gleiche Wettbewerbsbedingungen für Betreiber in der Union zu schaffen, nicht in vollem Umfang erreicht hat. Daher musste die Kommission die behauptete Beeinträchtigung der Wettbewerbsbedingungen auf dem Binnenmarkt für Telekommunikationsdienste belegen, was sie nicht getan hat.

51 Im Übrigen kann dem Vorbringen des Königreichs Schweden nicht gefolgt werden, dass es im Unionsrecht bereits Vorschriften gebe, die im Hinblick auf die Kriminalitätsbekämpfung die Verkehrsdatenspeicherung unter bestimmten Voraussetzungen ermöglichten, und dass es die gegenwärtig im schwedischen Recht geltenden Vorschriften ermöglicht hätten, die von der Kommission behaupteten Auswirkungen auf das Gemeinwohl und die Interessen Einzelner zu vermeiden. Es steht nämlich fest, dass diese Vorschriften den sich aus der Richtlinie 2006/24 ergebenden Anforderungen nicht genügen, da andernfalls nicht ein Verstoß dieses Mitgliedstaats gegen seine Pflicht zur Umsetzung der Richtlinie 2006/24 in innerstaatliches Recht festzustellen gewesen wäre.

52 Das Vorbringen des Königreichs Schweden, das Urteil Kommission/Schweden betreffe nur eine teilweise Nichtumsetzung der Richtlinie 2006/24, entbehrt der Grundlage.

53 Im Urteil Kommission/Schweden hat der Gerichtshof nämlich für Recht erkannt und entschieden, dass das Königreich Schweden dadurch gegen seine Verpflichtungen aus der Richtlinie 2006/24 verstoßen hat, dass es die Rechts- und Verwaltungsvorschriften, die erforderlich sind, um dieser Richtlinie nachzukommen, nicht innerhalb der vorgeschriebenen Frist erlassen hat. Art. 15 Abs. 3 der Richtlinie 2006/24 ermöglichte den Mitgliedstaaten, die Geltung der Verpflichtung zur Speicherung von Kommunikationsdaten bis zum 15. März 2009, nicht aber die Umsetzung dieser Richtlinie aufzuschieben, die vor dem 15. September 2007 zu erfolgen hatte.

54 Was die vom Königreich Schweden eingenommene Haltung zu seinen Verpflichtungen aus der Richtlinie 2006/24 betrifft, können die von ihm geltend gemachten Rechtfertigungsgründe, wonach der Verzug bei der Durchführung dieses Urteils auf außergewöhnliche interne Schwierigkeiten im Zusammenhang mit Besonderheiten des Gesetzgebungsverfahrens, mit einer breiten politischen Debatte über die Umsetzung der Richtlinie 2006/24 und mit Problemen infolge schwieriger Abwägungen, um den Schutz des Privatlebens mit dem Erfordernis einer effektiven Kriminalitätsbekämpfung zum Ausgleich zu bringen, zurückzuführen sei, keinen Erfolg haben. Wie der Gerichtshof wiederholt entschieden hat, kann sich ein Mitgliedstaat nicht auf Bestimmungen, Übungen oder Umstände seiner internen Rechtsordnung berufen, um die Nichteinhaltung der aus dem Unionsrecht folgenden Verpflichtungen zu rechtfertigen (vgl. u. a. Urteil vom 31. März 2011, Kommission/Griechenland, C-407/09, Slg. 2011, I-2467, Randnr. 36). Das Gleiche gilt für einen Beschluss wie den in Randnr. 8 des vorliegenden Urteils genannten des schwedischen Parlaments, die Verabschiedung des Gesetzentwurfs zur Umsetzung dieser Richtlinie um ein Jahr aufzuschieben.

55 Jedoch ist als mildernder Umstand zu berücksichtigen, dass das Königreich Schweden zuvor noch nie versäumt hat, ein nach Art. 258 AEUV ergangenes Urteil des Gerichtshofs durchzuführen.

56 Was als Zweites die Dauer der Vertragsverletzung, die Gegenstand dieser Klage ist, angeht, legt Art. 260 AEUV zwar keine Frist fest, innerhalb deren einem Urteil nachzukommen ist, doch steht fest, dass mit der Durchführung eines Urteils unverzüglich zu beginnen und dass sie möglichst rasch abzuschließen ist (vgl. u. a. Urteil vom 31. März 2011, Kommission/Griechenland, Randnr. 34).

57 In der vorliegenden Rechtssache hat die Vertragsverletzung vom Tag der Verkündung des Urteils Kommission/Schweden, also dem 4. Februar 2010, bis zu dem Tag, an dem das Königreich Schweden seine Rechtsvorschriften mit diesem Urteil vollständig in Einklang gebracht hat, also dem 1. Mai 2012, fast 27 Monate angedauert.

58 Es ist daher festzustellen, dass die dem Königreich Schweden zur Last gelegte Vertragsverletzung seit dem Tag der Verkündung des Urteils Kommission/Schweden erhebliche Zeit fortbestanden hat.

59 Nach alledem und insbesondere aufgrund der Erwägungen in den Randnrn. 47 bis 58 des vorliegenden Urteils ist der Gerichtshof der Auffassung, dass bei angemessener Würdigung der Umstände des vorliegenden Falles der Pauschalbetrag, den das Königreich Schweden zu entrichten hat, auf 3 Mio. Euro festzusetzen ist.

60 Das Königreich Schweden ist daher zu verurteilen, an die Kommission auf das Konto „Eigenmittel der Europäischen Union“ einen Pauschalbetrag von 3 Mio. Euro zu zahlen.

Kosten

61 Nach Art. 138 § 1 der Verfahrensordnung des Gerichtshofs ist die unterliegende Partei auf Antrag zur Tragung der Kosten zu verurteilen. Da die Kommission die Verurteilung des Königreichs Schweden beantragt hat und dieses mit seinem Vorbringen unterlegen ist, sind ihm die Kosten aufzuerlegen.

Aus diesen Gründen hat der Gerichtshof (Vierte Kammer) für Recht erkannt und entschieden:

1. **Das Königreich Schweden hat dadurch gegen seine Verpflichtungen aus Art. 260 AEUV verstoßen, dass es nicht die erforderlichen Maßnahmen ergriffen hat, die sich aus dem Urteil des Gerichtshofs vom 4. Februar 2010, Kommission/Schweden (C-185/09), betreffend die Nichtumsetzung der Vorschriften der Richtlinie 2006/24/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. März 2006 über die Vorratsspeicherung von Daten, die bei der Bereitstellung öffentlich zugänglicher elektronischer Kommunikationsdienste oder öffentlicher Kommunikationsnetze erzeugt oder verarbeitet werden, und zur Änderung der**

Richtlinie 2002/58/EG ergeben, und dass es nicht fristgerecht die Rechts- und Verwaltungsvorschriften erlassen hat, die erforderlich sind, um dieser Richtlinie nachzukommen.

2. **Das Königreich Schweden wird verurteilt, an die Kommission auf das Konto „Eigenmittel der Europäischen Union“ einen Pauschalbetrag von 3 Mio. Euro zu zahlen.**

3. **Das Königreich Schweden trägt die Kosten.**

Unterschriften