Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (Fjerde Afdeling)

30. maj 2013 *

»Traktatbrud — direktiv 2006/24/EF — lagring af data genereret eller behandlet i forbindelse med tilvejebringelse af elektroniske kommunikationstjenester — dom, hvorved Domstolen fastslår et traktatbrud — manglende opfyldelse — artikel 260 TEUF — økonomiske sanktioner — pålæggelse af et fast beløb«

I sag C-270/11,

angående et traktatbrudssøgsmål i henhold til artikel 260, stk. 2, TEUF, anlagt den 31. maj 2011,

Europa-Kommissionen ved C. Tufvesson, D. Maidani og F. Coudert, som befuldmægtigede, med valgt adresse i Luxembourg,

sagsøger,

mod

Kongeriget Sverige ved A. Falk og C. Meyer-Seitz, som befuldmægtigede,

sagsøgt,

har

DOMSTOLEN (Fjerde Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, L. Bay Larsen, og dommerne J. Malenovský, U. Lõhmus (refererende dommer), M. Safjan og A. Prechal,

generaladvokat: N. Jääskinen

justitssekretær: fuldmægtig C. Strömholm,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 9. januar 2013,

og idet Domstolen efter at have hørt generaladvokaten har besluttet, at sagen skal pådømmes uden forslag til afgørelse,

afsagt følgende

* Processprog: svensk.

Dom

1 Europa-Kommissionen har i stævningen nedlagt følgende påstande:

— Det fastslås, at Kongeriget Sverige har tilsidesat de forpligtelser, der påhviler det i medfør af artikel 260, stk. 1, TEUF, idet det ikke har truffet de nødvendige foranstaltninger til opfyldelse af dom af 4. februar 2010, Kommissionen mod Sverige (sag C-185/09) om manglende gennemførelse i national ret af bestemmelserne i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2006/24/EF af 15. marts 2006 om lagring af data genereret eller behandlet i forbindelse med tilvejebringelse af offentligt tilgængelige elektroniske kommunikationstjenester eller elektroniske kommunikationsnet og om ændring af direktiv 2002/58/EF (EUT L 105, s. 54), og idet det ikke inden for den fastsatte frist har vedtaget de love og administrative bestemmelser, der er nødvendige for at efterkomme direktivet.

— Kongeriget Sverige tilpligtes til Kommissionen på kontoen »Den Europæiske Unions egne indtægter« at betale en tvangsbøde på 40 947,20 EUR for hver dag vedtagelsen af de nødvendige foranstaltninger til opfyldelse af dommen i sagen Kommissionen mod Sverige forsinkes, regnet fra afsigelsen af dommen i denne sag, og indtil den er opfyldt.

— Kongeriget Sverige tilpligtes til Kommissionen på samme konto at betale et fast beløb på 9 597,00 EUR for hver dag opfyldelsen er forsinket, regnet fra afsigelsen af dommen i sagen Kommissionen mod Sverige indtil afsigelsen af dommen i denne sag, eller indtil vedtagelsen af de nødvendige foranstaltninger til opfyldelse af dommen i sagen Kommissionen mod Sverige, hvis denne vedtagelse skulle ske først.

— Kongeriget Sverige tilpligtes at betale sagens omkostninger.

Retsforskrifter

2 22. betragtning til direktiv 2006/24 bestemmer:

»I dette direktiv overholdes de grundlæggende rettigheder og de principper, som bl.a. Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder [herefter »chartret«] anerkender. Dette direktiv tilstræber sammen med [Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2002/58/EF af 12. juli 2002 om behandling af personoplysninger og beskyttelse af privatlivets fred i den elektroniske kommunikationssektor (direktiv om databeskyttelse inden for elektronisk kommunikation) (EFT L 201, s. 37)] navnlig at sikre, at de grundlæggende rettigheder overholdes i fuldt omfang, herunder at privatlivets fred og borgernes ret til kommunikation respekteres, samt at der sørges for beskyttelse af personoplysninger, jf. artikel 7 og 8 i [chartret].«

3 Artikel 1 i direktiv 2006/24 har følgende ordlyd:

»1. Formålet med dette direktiv er at harmonisere medlemsstaternes bestemmelser om de pligter, der er pålagt udbydere af offentligt tilgængelige elektroniske kommunikationstjenester eller af et offentligt kommunikationsnet, for så vidt angår lagring af visse data, der genereres eller behandles af dem, med henblik på at sikre, at der er adgang til disse data i forbindelse med efterforskning, afsløring og retsforfølgning af grov kriminalitet som defineret af de enkelte medlemsstater i deres nationale lovgivning.

2. Dette direktiv finder anvendelse på trafikdata og lokaliseringsdata vedrørende både juridiske og fysiske personer og på lignende data, der er nødvendige for at identificere abonnenten eller den registrerede bruger. Direktivet finder ikke anvendelse på indholdet af elektroniske kommunikationer, herunder oplysninger, der er indhentet over et elektronisk kommunikationsnet.«

4 Direktivets artikel 15 fastslår:

»1. Medlemsstaterne sætter de nødvendige love og administrative bestemmelser i kraft for at efterkomme dette direktiv senest den 15. september 2007. De underretter straks Kommissionen herom. Disse love og bestemmelser skal ved vedtagelsen indeholde en henvisning til dette direktiv eller skal ved offentliggørelsen ledsages af en sådan henvisning. De nærmere regler for henvisningen fastsættes af medlemsstaterne.

2. Medlemsstaterne meddeler Kommissionen teksten til de vigtigste nationale retsforskrifter, som de udsteder på det område, der er omfattet af dette direktiv.

3. Indtil den 15. marts 2009 kan enhver medlemsstat udsætte gennemførelsen af dette direktiv for så vidt angår lagring af kommunikationsdata vedrørende internetadgang, e-mail og telefoni via internettet. Enhver medlemsstat, der ønsker at anvende dette stykke, skal i form af en erklæring give Rådet og Kommissionen meddelelse herom ved vedtagelsen af direktivet. Erklæringen offentliggøres i *Den Europæiske Unions Tidende*.«

Dommen i sagen Kommissionen mod Sverige

5 I dommen i sagen Kommissionen mod Sverige fastslog Domstolen, at Kongeriget Sverige har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til direktiv 2006/26, idet det ikke inden for den fastsatte frist har vedtaget de nødvendige love og administrative bestemmelser for at efterkomme dette direktiv.

Den administrative procedure

6 Ved skrivelse af 28. juni 2010 opfordrede Kommissionen Kongeriget Sverige til inden for en frist på to måneder fra modtagelsen af denne åbningsskrivelse at fremsætte sine bemærkninger om de foranstaltninger, som det havde truffet for at opfylde de forpligtelser, der fulgte af dommen i sagen Kommissionen mod Sverige.

7 Ved skrivelser af 27. august og 23. november 2010 samt af 21. januar 2011 besvarede de svenske myndigheder nævnte åbningsskrivelse, idet de oplyste Kommissionen om fremskridtene med gennemførelsen i national ret af direktiv 2006/24 og navnlig om, at et lovforslag herom var blevet sendt til den svenske Riksdag den 8. december 2010, og at behandlingen heraf var fastsat til anden halvdel af marts måned 2011.

8 Ved skrivelse af 25. marts 2011 meddelte Kongeriget Sverige Kommissionen, at Riksdagen den 16. marts 2011 havde besluttet at udskyde vedtagelsen af det pågældende lovforslag med et år. Denne beslutning var blevet vedtaget af en sjettedel af Riksdagens medlemmer i henhold til en særlig forfatningsprocedure. Ifølge medlemsstaten ville det ansvarlige parlamentariske udvalg efter udløbet af denne frist på et år fremsætte et forslag til gennemførelse af direktiv 2006/24 i national ret.

9 Under disse omstændigheder fandt Kommissionen, at Kongeriget Sverige ikke havde truffet de foranstaltninger, der var nødvendige for at opfylde dommen i sagen Kommissionen mod Sverige, og besluttede at anlægge nærværende sag.

Det senere forløb under denne sag

10 Kongeriget Sverige har dels ved skrivelse af 22. marts 2012 meddelt Kommissionen, at den svenske Riksdag den 21. marts 2012 vedtog regeringens forslag om gennemførelse af direktiv 2006/24 i national ret, som trådte i kraft den 1. maj 2012, dels ved skrivelse af 3. april 2012 meddelt de foranstaltninger,

der gennemfører nævnte direktiv i national ret. Som følge heraf meddelte Kommissionen den 7. juni 2012, at den delvist frafaldt søgsmålet for så vidt angår dagbøderne på 40 947,20 EUR pr. dag. Den har imidlertid fastholdt sin påstand om betaling af et fast beløb og beløbets størrelse.

11 For så vidt angår sagens omkostninger er det Kommissionens opfattelse, at dens frafald af påstanden om, at Kongeriget Sverige pålægges tvangsbøder, er et resultat af medlemsstatens ændrede holdning efter afslutningen af den skriftlige procedure, og at det således påhviler denne medlemsstat at bære de omkostninger, der er forbundet med denne del af sagen.

12 I sit svarskrift har Kongeriget Sverige bestridt dels Kommissionens påstand om betaling af et fast beløb, dels beløbets størrelse. Medlemsstaten bestrider ligeledes Kommissionens påstand om omkostningerne og har nedlagt påstand om, at hver part bærer sine egne omkostninger.

Om traktatbruddet

Parternes argumenter

13 For så vidt angår det påståede traktatbrud har Kommissionen anført, at når Domstolen fastslår, at en medlemsstat ikke har overholdt en af de forpligtelser, som påhviler den i henhold til EUF-traktaten, skal denne stat i medfør af artikel 260, stk. 1, TEUF gennemføre de til dommens opfyldelse nødvendige foranstaltninger. Vedrørende den frist, inden for hvilken opfyldelsen af en sådan dom skal ske, har Kommissionen præciseret, at det fremgår af Domstolens praksis, at hensynet til en øjeblikkelig og ensartet anvendelse af EU-retten kræver, at denne opfyldelse iværksættes med øjeblikkelig virkning og gennemføres hurtigst muligt.

14 Kongeriget Sverige har ikke bestridt, at det ikke har vedtaget de pågældende foranstaltninger inden for den frist, der var fastsat i åbningsskrivelsen af 28. juni 2010 for at efterkomme dommen i sagen Kommissionen mod Sverige.

Domstolens bemærkninger

15 I henhold til artikel 260, stk. 2, TEUF kan Kommissionen, hvis den finder, at den pågældende medlemsstat ikke har truffet de foranstaltninger, der er nødvendige for opfyldelsen af en dom fra Domstolen, indbringe sagen for Domstolen efter at have givet staten lejlighed til at fremsætte sine bemærkninger og angivet størrelsen af det faste beløb eller den tvangsbøde, som den pågældende stat skal betale, og som den under omstændighederne finder passende.

16 I denne henseende er det relevante tidspunkt for bedømmelsen af, om der foreligger et traktatbrud i henhold til artikel 260, stk. 1, TEUF, udløbet af den frist, der er fastsat i åbningsskrivelsen, som er afgivet i medfør af denne bestemmelse (jf. dom af 11.12.2012, sag C-610/10, Kommissionen mod Spanien, præmis 67, og af 19.12.2012, sag C-374/11, Kommissionen mod Irland, præmis 19).

17 Under proceduren har Kongeriget Sverige oplyst, at national ret er bragt i overensstemmelse med dommen i sagen Kommissionen mod Sverige navnlig ved regeringens forslag om gennemførelse af direktiv 2006/24, der trådte i kraft den 1. maj 2012.

18 Det er således ubestridt, at ved udgangen af perioden på to måneder efter Kongeriget Sveriges modtagelse af åbningsskrivelsen, nævnt i denne doms præmis 6, dvs. den 28. august 2010, havde medlemsstaten under alle omstændigheder ikke truffet alle de nødvendige foranstaltninger for at opfylde dommen i sagen Kommissionen mod Sverige.

19 Under disse omstændigheder bemærkes, at Kongeriget Sverige ved ikke at havde truffet de foranstaltninger, der er nødvendige for at opfylde dommen i sagen Kommissionen mod Sverige, har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 260 TEUF.

Om det faste beløb

Parternes argumenter

20 Med henblik på beregningen af det faste beløb har Kommissionen støttet sig til dom af 12. juli 2005, Kommissionen mod Frankrig (sag C-304/02, Sml. I, s. 6263), og Kommissionens meddelelse af 13. december 2005 med overskriften »Anvendelse af artikel 228 i EF-traktaten« (SEK(2005) 1658), som ændret ved meddelelse af 20. juli 2010 med overskriften »Anvendelse af artikel 260 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde. Ajourføring af de data, der anvendes til beregning af de faste beløb og tvangsbøder, som Kommissionen foreslår Domstolen i forbindelse med traktatbrudssager« [SEK (2010) 923/3, herefter »meddelelsen af 2010«]. Ifølge Kommissionen skal økonomiske sanktioner fastsættes på grundlag af tilsidesættelsens alvor, dens varighed og nødvendigheden af at sikre en tilstrækkelig afskrækkende virkning for at undgå gentagelser.

21 For så vidt angår tilsidesættelsens alvor har Kommissionen indledningsvis gjort gældende, at den tager hensyn til betydningen af de EU-regler, der er genstand for tilsidesættelsen, og tilsidesættelsens konsekvenser for offentlige og private interesser, samt den sagsøgte stats holdning.

22 For det første er Kommissionen for så vidt angår disse bestemmelsers betydning af den opfattelse, at den manglende opfyldelse af dommen i sagen Kommissionen mod Sverige udgør en særlig alvorlig tilsidesættelse, idet den vedrørte manglende gennemførelse af et direktiv, der indeholder bestemmelser af stor betydning for udbydere af elektroniske kommunikationstjenester. Desuden sikrer disse bestemmelser dels et afbalanceret lovgrundlag, der garanterer et velfungerende indre marked samtidig med, at det sikres, at de retshåndhævende myndigheder kan benytte relevante data i kampen mod grov kriminalitet, dels at borgernes grundlæggende rettigheder varetages.

23 Det er for det andet Kommissionens opfattelse, at følgerne af tilsidesættelsen er særligt alvorlige for offentlige og private, for så vidt som Kongeriget Sveriges manglende gennemførelse af direktiv 2006/24 har medført et økonomisk tab for såvel virksomheder, der er etableret i hele Unionen, som for andre medlemsstater. Den manglende gennemførelse har givet svenske private udbydere af elektroniske kommunikationstjenester en konkurrencefordel, idet de hverken var forpligtede til at lagre data, som deres konkurrenter i andre medlemsstater skulle lagre, eller investere i personale eller materiale med henblik på at udlevere data til myndighederne.

24 For det tredje er Kommissionen for så vidt angår de faktorer, der skal tages i betragtning ved vurderingen af alvoren af en tilsidesættelse af EU-retten, af den opfattelse, at det påståede traktatbrud klart er påvist på det grundlag, at Kongeriget Sverige hverken har vedtaget eller har givet meddelelse om nationale gennemførelsesforanstaltninger inden for den fastsatte frist, dvs. senest den 15. september 2007. Der skal dog ikke desto mindre tages hensyn til den omstændighed, at denne medlemsstat aldrig tidligere har undladt at opfylde en dom afsagt af Domstolen i henhold til artikel 258 TEUF.

25 Henset til ovenstående betragtninger og omstændigheder har Kommissionen foreslået at anvende en koefficient for tilsidesættelsens alvorlighed på 10 på en skala fra 1-20.

26 Dernæst vedrørende kriteriet om tilsidesættelsens varighed i forbindelse med opfyldelsen af dommen i sagen Kommissionen mod Sverige afsagt den 4. februar 2010 har Kommissionen oplyst, at der er gået 426 dage mellem denne dom og den 6. april 2011, dagen for Kommissionens anlæggelse af en traktatbrudssag mod Kongeriget Sverige.

27 For så vidt angår nødvendigheden af en bøde af afskrækkende karakter for at undgå gentagelser har Kommissionen på grundlag af Kongeriget Sveriges evne til at betale og det antal stemmer, det råder over i Rådet for Den Europæiske Union, i henhold til meddelelsen af 2010 endelig fastsat »n-faktoren« til 4,57.

28 Kommissionen har følgelig i stævningen oplyst, at det anmodede faste beløb, dvs. 9 597 EUR pr. tilsidesættelsesdag, i overensstemmelse med kriterierne fastsat i meddelelsen af 2010 er resultatet af det faste grundbeløb (210 EUR pr. tilsidesættelsesdag) ganget med koefficienten for tilsidesættelsens alvorlighed fastsat til 10 og med »n-faktoren« på 4,57. Det samlede beløb udgør således 4 088 322 EUR for 426 dages tilsidesættelse.

29 I svarskriftet har Kongeriget Sverige i det væsentlige gjort gældende, at Kommissionens vurdering af det pågældende brud var for streng, både med hensyn til alvoren og nødvendigheden af at sikre en afskrækkende virkning. I særdeleshed har Kommissionen ikke påvist omstændigheder, der kunne begrunde anvendelsen af en så høj koefficient som 10 for den pågældende tilsidesættelses alvor.

30 Medlemsstaten har i den forbindelse for det første gjort gældende, at direktiv 2006/24 ikke er så vigtigt for det indre markeds funktion, som Kommissionen har anført. Dette direktiv medfører kun en marginal harmonisering af national lovgivning på området. Den forpligtelse, der pålægges udbyderne, til at lagre data, varierer fra medlemsstat til medlemsstat, idet medlemsstaterne har kompetence til at lovgive inden for området for myndighedernes adgang til kommunikationsdata eller om fordelingen af omkostningerne ved lagring mellem udbyderene. Ifølge Kongeriget Sverige findes der desuden allerede i EU-retten regler, der under visse omstændigheder sikrer lagring af kommunikationsdata med henblik på bekæmpelse af kriminalitet, bl.a. direktivet om databeskyttelse inden for elektronisk kommunikation.

31 For det andet har Kommissionen ikke godtgjort, at Kongeriget Sveriges manglende gennemførelse af direktivet har haft den påståede virkning på offentlige og private interesser. De nugældende regler i svensk ret sikrer således netop, at sådanne virkninger undgås, idet de garanterer adgang til data med henblik på efterforskning, afsløring og retsforfølgning af grov kriminalitet.

32 Denne medlemsstat har ligeledes gjort gældende, at det er dens opfattelse, at Kommissionen ikke har taget hensyn til den omstændighed, at dommen i sagen Kommissionen mod Sverige kun vedrørte en delvis mangelfuld gennemførelse af direktiv 2006/24. Kongeriget Sverige har hertil anført, at det har benyttet muligheden i direktivets artikel 15, stk. 3, til at udskyde anvendelsen heraf indtil den 15. marts 2009 for så vidt angår internetadgang, e-mail og telefoni via internettet. Dommen i sagen Kommissionen mod Sverige vedrørte således ifølge Kongeriget Sverige kun den manglende gennemførelse i national ret af de bestemmelser i direktivet, for hvilke det ikke var muligt at udskyde fristen fastsat til den 15. september 2007.

33 Kongeriget Sverige har desuden gjort gældende, at det aldrig har undladt at opfylde en dom afsagt af Domstolen i henhold til artikel 258 TEUF. Kongeriget Sverige har endvidere understreget, at det tillægger forpligtelsen til loyalt samarbejde stor betydning. Det har anført, at forsinkelsen med opfyldelsen af dommen i sagen Kommissionen mod Sverige er begrundet i, at det har været nødvendigt at gennemføre en bred politisk debat om gennemførelsen af direktiv 2006/24 i national ret, og at iværksættelsen af de foranstaltninger, som er nødvendige for gennemførelsen, har rejst lovproceduremæssige problemer og indebåret vanskelige valg for så vidt angår afvejningen af beskyttelsen af privatlivets fred og behovet for en effektiv bekæmpelse af kriminalitet.

34 I sit svarskrift har Kommissionen for det første gjort gældende, at selv om direktiv 2006/24 ikke har til formål at sikre en fuld harmonisering, kan det ikke heraf udledes, at dette direktiv ikke har haft konsekvenser for det indre marked eller for private og offentlige interesser. Forskellene med hensyn til gennemførelsen af direktivet i medlemsstaterne formindsker på ingen måde betydningen af den deri fastsatte forpligtelse til lagring af kommunikationsdata.

35 Hvad dernæst angår de allerede eksisterende regler i EU-retten, som Kongeriget Sverige har henvist til, bl.a. direktivet om databeskyttelse inden for elektronisk kommunikation, har Kommissionen anført, at dette direktiv ikke skaber en forpligtelse i hele Unionen til at lagre visse kommunikationsdata i en fastsat periode.

36 For så vidt angår eksisterende nationale bestemmelser, som medlemsstaten har henvist til, har Kommissionen desuden gjort gældende, at selv i det tilfælde, at Kongeriget Sverige måtte have adgang til visse data med henblik på bekæmpelse af kriminalitet, ville dette ikke være et resultat af opfyldelsen af dommen i sagen Kommissionen mod Sverige, idet adgangen til disse data var fuldstændig underlagt forretningsbeslutninger foretaget af diverse udbydere af elektroniske kommunikationstjenester.

37 Angående medlemsstatens argumentation om, at den manglende opfyldelse af dommen i sagen Kommissionen mod Sverige kun vedrørte en del af direktiv 2006/24, har Kommissionen i øvrigt gjort gældende, at selv om medlemsstaterne i henhold til direktivets artikel 15, stk. 3, kunne udskyde anvendelsen af forpligtelsen til lagring indtil den 15. marts 2009, betød dette ikke, at denne medlemsstat var berettiget til ikke at træffe den mindste foranstaltning vedrørende forpligtelsen til lagring af data fastsat i denne bestemmelse før den 15. marts 2009. Det følger heraf, at dette argument er baseret på en fejlagtig fortolkning af dommen i sagen Kommissionen mod Sverige.

38 Endelig har Kommissionen for så vidt angår medlemsstatens argument om interne vanskeligheder forbundet med lovgivningsproceduren henvist til Domstolens faste praksis, hvorefter interne vanskeligheder ikke kan tages i betragtning i forbindelse med en vurdering af den begåede tilsidesættelse.

39 Medlemsstaten har angående de interne vanskeligheder anført, at den ikke har nævnt dem for at begrunde den manglende gennemførelse af direktiv 2006/24, men for at fastslå, at gennemførelsen i den foreliggende sag har været behæftet med vanskeligheder, der har været så usædvanlige, at de ikke er udtryk for Kongeriget Sveriges normale tilgang og holdning, når det skal gennemføre direktiver og opfylde domme fra Domstolen. Medlemsstaten har ligeledes fremhævet den omstændighed, at ovennævnte lovprocedure kun finder anvendelse i ganske særlige tilfælde.

Domstolens bemærkninger

40 Det bemærkes indledningsvis, at pålæggelse af et fast beløb i det enkelte tilfælde bør ske på grundlag af samtlige relevante forhold, som vedrører såvel særegenhederne ved det fastslåede traktatbrud som den holdning, der blev indtaget af den pågældende medlemsstat, efter at proceduren ifølge artikel 260 TEUF var blevet indledt. I den forbindelse tildeler bestemmelsen Domstolen et vidt skøn ved afgørelsen af, hvorvidt der bør pålægges en sådan sanktion (jf. dommen i sagen Kommissionen mod Spanien, præmis 141, og i sagen Kommissionen mod Irland, præmis 47).

41 Kommissionens påstand binder således ikke Domstolen og udgør blot et nyttigt sammenligningsgrundlag. Ligeledes er retningslinjer som dem, der er indeholdt i Kommissionens meddelelser, ikke bindende for Domstolen, men bidrager til at sikre gennemsigtigheden, forudsigeligheden og retssikkerheden i Kommissionens handlinger (jf. dom af 7.7.2009, sag C-369/07, Kommissionen mod Grækenland, Sml. I, s. 5703, præmis 112).

42 Hvad for det første angår selve princippet om pålæggelse af et fast beløb i henhold til artikel 260 TEUF bemærkes det, at dette princip hovedsageligt hviler på en vurdering af de konsekvenser, som den pågældende medlemsstats manglende opfyldelse af sine forpligtelser har for private og offentlige interesser, navnlig når traktatbruddet har varet ved i en lang periode efter den dom, hvorved det oprindeligt blev fastslået (jf. dom af 9.12.2008, sag C-121/07, Kommissionen mod Frankrig, Sml. I, s. 9159, præmis 58).

43 I den foreliggende sag kan det konstateres, at henset til, at formålet med direktiv 2006/24, som det fremgår af direktivets artikel 1, stk. 1, er at sikre adgang til kommunikationsdata i forbindelse med efterforskning, afsløring og retsforfølgning af grov kriminalitet, kan den manglende opfyldelse af dommen i sagen Kommissionen mod Sverige, som tidligere har fastslået et traktatbrud i forhold til dette direktiv, påvirke berørte private og offentlige interesser. I det omfang Kongeriget Sveriges traktatbrud i øvrigt har varet mere end to år efter datoen for denne doms afsigelse, kan det konstateres, at det har varet en betydelig periode efter denne dato.

44 Domstolen finder således, at Kongeriget Sverige i den foreliggende sag skal pålægges en bøde på et fast beløb.

45 Hvad derefter angår det faste beløbs størrelse bemærkes, at det tilkommer Domstolen at fastsætte det således, at det faste beløb på den ene side er afpasset efter omstændighederne og på den anden side er forholdsmæssigt i forhold til det fastslåede traktatbrud såvel som til den pågældende medlemsstats betalingsevne (jf. i denne retning dommen i sagen Kommissionen mod Grækenland, præmis 146, og i sagen Kommissionen mod Spanien, præmis 143).

46 Til de i denne henseende relevante omstændigheder hører bl.a. tilsidesættelsens alvor og den periode, hvori det foreholdte traktatbrud bestod efter den dom, hvorved det blev fastslået (jf. dommen i sagen Kommissionen mod Spanien, præmis 144).

47 For det første og angående tilsidesættelsens alvor i forhold til betydningen af de EU-retlige bestemmelser, der er blevet tilsidesat, bemærkes, at direktiv 2006/24 vedrører den virksomhed, som tjenesteudbydere af elektronisk kommunikation udøver på det indre marked, og at EU-lovgiver har forfulgt formålet om at beskytte dettes funktion gennem vedtagelsen af harmoniserede regler for lagring af data på området for elektronisk kommunikation (jf. i denne retning dom af 10.2.2009, sag C-301/06, Irland mod Parlamentet og Rådet, Sml. I, s. 593, præmis 72).

48 Gennem en harmonisering af national lovgivning har direktiv 2006/24 til formål, således som det fremgår af dettes artikel 1, stk. 1, at sikre, at der er adgang til disse data i forbindelse med efterforskning, afsløring og retsforfølgning af grov kriminalitet som defineret af de enkelte medlemsstater i deres nationale lovgivning. Det fremgår tillige af 22. betragtning til dette direktiv, at det navnlig har til formål at sikre, at de grundlæggende rettigheder overholdes i fuldt omfang, herunder at privatlivets fred og borgernes ret til kommunikation respekteres, samt at der sørges for beskyttelse af personoplysninger, jf. chartrets artikel 7 og 8.

49 I den sammenhæng må det fastslås, at en tilsidesættelse af forpligtelsen til at gennemføre direktivet kan forhindre det indre marked i at fungere korrekt. En sådan tilsidesættelse har således en vis alvor uanset harmoniseringsniveauet i direktiv 2006/24.

50 Hvad angår betydningen af den manglende opfyldelse af dommen i sagen Kommissionen mod Sverige for private og offentlige interesser bemærkes det, vedrørende Kommissionens argument, som er gengivet i denne doms præmis 23, at det fremgår af punkt 6.1 og 6.2 i Kommissionens rapport af 18. april 2011 med overskriften »Beretning fra Kommissionen til Rådet og Europa-Parlamentet – Evalueringsrapport om datalagringsdirektivet (direktiv 2006/24/EF)« (KOM(2011) 225 endelig), at

målet om at skabe lige vilkår for udbydere i EU ikke er nået fuldt ud med direktivet. Kommissionen burde således have godtgjort den påståede fordrejning af konkurrencevilkårene på det indre marked for elektroniske kommunikationstjenester, hvilket den ikke har gjort.

51 Kongeriget Sveriges argument, hvorefter der i EU-retten allerede findes regler, der under visse betingelser gør det muligt at lagre kommunikationsdata med henblik på bekæmpelse af kriminalitet, og hvorefter de nugældende regler i svensk ret har gjort det muligt at undgå de af Kommissionen påståede konsekvenser for offentlige og private interesser, kan endvidere ikke tages til følge. Det er ubestridt, at disse regler ikke svarer til de krav, der følger af direktiv 2006/24, idet det i modsat fald ikke ville have været nødvendigt at fastslå, at denne medlemsstat havde tilsidesat sin forpligtelse til at gennemføre direktiv 2006/24 i national ret.

52 For så vidt angår Kongeriget Sveriges argument, hvorefter dommen i sagen Kommissionen mod Sverige kun vedrører en delvis mangelfuld gennemførelse af direktiv 2006/24, er dette grundløst.

53 Domstolen fastslog nemlig i dommen i sagen Kommissionen mod Sverige, at Kongeriget Sverige har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til direktiv 2006/241, idet det ikke inden for den fastsatte frist har vedtaget de love og administrative bestemmelser, der er nødvendige for at efterkomme direktivet. Artikel 15, stk. 3, i direktiv 2006/24 gør det muligt for medlemsstaterne at udskyde anvendelsen af forpligtelsen til lagring af kommunikationsdata indtil den 15. marts 2009, men ikke at udskyde gennemførelsen af direktivet, der skulle ske før den 15. september 2007.

54 I forhold til den holdning, som Kongeriget Sverige har udvist i forhold til de forpligtelser, der påhviler det i henhold til direktiv 2006/24, kan denne medlemsstats begrundelser – hvorefter forsinkelserne med opfyldelsen af denne dom var begrundet i særlige interne vanskeligheder forbundet med lovgivningsprocedurens særegenhed, i den brede politisk debat om gennemførelsen af direktiv 2006/24 og i problemer opstået i forbindelse med vanskelige valg for så vidt angår afvejningen af beskyttelsen af privatlivets fred og behovet for en effektiv bekæmpelse af kriminalitet – ikke tiltrædes. Som Domstolen gentagne gange har fastslået, kan en medlemsstat ikke påberåbe sig bestemmelser, former for praksis eller forhold i sin interne retsorden til støtte for, at forpligtelser i henhold til EU-retlige regler ikke overholdes (jf. bl.a. dom af 31.3.2011, sag C-407/09, Kommissionen mod Grækenland, Sml. I, s. 2467, præmis 36). Det samme gælder for en beslutning som den, der blev vedtaget af den svenske Riksdag, og hvortil der er henvist i denne doms præmis 8, om at udskyde vedtagelsen af det lovforslag, der havde til formål at gennemføre dette direktiv.

55 Der bør dog tages hensyn til den formildende omstændighed, at Kongeriget Sverige aldrig tidligere har undladt at opfylde en dom afsagt af Domstolen i henhold til artikel 258 TEUF.

56 Hvad for det andet angår varigheden af det traktatbrud, der er genstand for nærværende søgsmål, bemærkes, at selv om artikel 260 TEUF ikke fastsætter nogen frist for, hvornår en dom skal være opfyldt, er det ubestridt, at der straks skal iværksættes foranstaltninger med henblik på at opfylde en dom, og at disse skal være gennemført så hurtigt som muligt (jf. bl.a. dommen af 31.3.2011 i sagen Kommissionen mod Grækenland, præmis 34).

57 I denne sag bemærkes, at traktatbruddet har varet i 27 måneder fra afsigelsen af dommen i sagen Kommissionen mod Sverige, dvs. den 4. februar 2010, indtil den dato, hvor Kongeriget Sveriges lovgivning var i fuld overensstemmelse med dommen, dvs. den 1. maj 2012.

58 Det skal således konstateres, at det traktatbrud, som Kongeriget Sverige blev foreholdt, varede ved i et betydeligt tidsrum efter afsigelsen af dommen i sagen Kommissionen mod Sverige.

59 På grundlag af det ovenstående og navnlig betragtningerne i denne doms præmis 47-58 finder Domstolen det passende ud fra en vurdering af sagens omstændigheder at fastsætte størrelsen af det faste beløb, som Kongeriget Sverige skal betale, til 3 mio. EUR.

60 Det bør følgelig pålægges Kongeriget Sverige til Kommissionen på kontoen »Det Europæiske Fællesskabs egne indtægter« at betale et fast beløb på 3 mio. EUR.

Sagens omkostninger

61 Ifølge artikel 138, stk. 1, i Domstolens procesreglement pålægges det den tabende part at betale sagens omkostninger, hvis der er nedlagt påstand herom. Da Kommissionen har nedlagt påstand om, at Kongeriget Sverige tilpligtes at betale sagens omkostninger, og da Kongeriget Sverige har tabt sagen, bør det pålægges at betale sagens omkostninger.

På grundlag af disse præmisser udtaler og bestemmer Domstolen (Fjerde Afdeling):

1) Det fastslås, at Kongeriget Sverige har tilsidesat de forpligtelser, der påhviler det i medfør af artikel 260, stk. 1, TEUF, idet det ikke har truffet de nødvendige foranstaltninger til opfyldelse af dommen af 4. februar 2010, Kommissionen mod Sverige (sag C-185/09), om manglende gennemførelse i national ret af bestemmelserne i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2006/24/EF af 15. marts 2006 om lagring af data genereret eller behandlet i forbindelse med tilvejebringelse af offentligt tilgængelige elektroniske kommunikationstjenester eller elektroniske kommunikationsnet og om ændring af direktiv 2002/58/EF, og idet det ikke inden for den fastsatte frist har vedtaget de love og administrative bestemmelser, der er nødvendige for at efterkomme direktivet.

2) Kongeriget Sverige skal til Europa-Kommissionen på kontoen »Det Europæiske Fællesskabs egne indtægter« betale et fast beløb på 3 mio. EUR.

3) Kongeriget Sverige betaler sagens omkostninger.

Underskrifter