UNIONIN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (neljäs jaosto)

30 päivänä toukokuuta 2013 *

Jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättäminen — Direktiivi 2006/24/EY — Sähköisten viestintäpalvelujen yhteydessä tuotettavien tai käsiteltävien tietojen säilyttäminen — Unionin tuomioistuimen tuomio, jossa jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättäminen todetaan — Täytäntöönpanon laiminlyönti — SEUT 260 artikla — Rahamääräiset seuraamukset — Kiinteämääräisen hyvityksen määrääminen

Asiassa C-270/11,

jossa on kyse SEUT 260 artiklan 2 kohtaan perustuvasta jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevasta kanteesta, joka on nostettu 31.5.2011,

Euroopan komissio, asiamiehinään C. Tufvesson, D. Maidani ja F. Coudert, prosessiosoite Luxemburgissa,

kantajana,

vastaan

Ruotsin kuningaskunta, asiamiehinään A. Falk ja C. Meyer-Seitz,

vastaajana,

UNIONIN TUOMIOISTUIN (neljäs jaosto),

toimien kokoonpanossa: jaoston puheenjohtaja L. Bay Larsen sekä tuomarit J. Malenovský, U. Lõhmus (esittelevä tuomari), M. Safjan ja A. Prechal,

julkisasiamies: N. Jääskinen,

kirjaaja: hallintovirkamies C. Strömholm,

ottaen huomioon kirjallisessa käsittelyssä ja 9.1.2013 pidetyssä istunnossa esitetyn,

päätettyään julkisasiamiestä kuultuaan ratkaista asian ilman ratkaisuehdotusta,

on antanut seuraavan

tuomion

1 Euroopan komissio vaatii kanteellaan unionin tuomioistuinta

* Oikeudenkäyntikieli: ruotsi.

— toteamaan, ettei Ruotsin kuningaskunta ole noudattanut SEUT 260 artiklan 1 kohdan mukaisia velvoitteitaan, koska se ei ole ryhtynyt yleisesti saatavilla olevien sähköisten viestintäpalvelujen tai yleisten viestintäverkkojen yhteydessä tuotettavien tai käsiteltävien tietojen säilyttämisestä ja direktiivin 2002/58/EY muuttamisesta 15.3.2006 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2006/24/EY (EUVL L 105, s. 54) säännösten kansallisen oikeuden osaksi saattamisen laiminlyöntiä koskevassa asiassa C-185/09, komissio vastaan Ruotsi, 4.2.2010 annetun tuomion täytäntöönpanon edellyttämiin toimiin ja koska se ei ole antanut säädetyssä määräajassa mainitun direktiivin noudattamisen edellyttämiä lakeja, asetuksia ja hallinnollisia määräyksiä

— velvoittamaan Ruotsin kuningaskunnan maksamaan komissiolle, Euroopan unionin omien varojen tilille, 40 947,20 euron uhkasakon jokaiselta päivältä niin kauan kuin edellä mainitussa asiassa komissio vastaan Ruotsi annetun tuomion täytäntöönpanon edellyttämät toimenpiteet ovat toteuttamatta, laskettuna nyt käsiteltävässä asiassa annettavan tuomion julistamispäivästä siihen päivään, jona se pannaan täytäntöön

— velvoittamaan Ruotsin kuningaskunnan maksamaan komissiolle, samalle tilille, 9 597,00 euron kiinteämääräisen hyvityksen jokaiselta päivältä niin kauan kuin edellä mainitussa asiassa komissio vastaan Ruotsi annetun tuomion täytäntöönpanon edellyttämät toimenpiteet ovat toteuttamatta, laskettuna viimeksi mainitussa asiassa annetun tuomion julistamispäivästä nyt käsiteltävässä asiassa annettavan tuomion julistamispäivään tai siihen päivään, jona edellä mainitussa asiassa komissio vastaan Ruotsi annetun tuomion täytäntöönpanon edellyttämät toimenpiteet toteutetaan, jos tämä tapahtuu aikaisemmin, ja

— velvoittamaan Ruotsin kuningaskunnan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

Asiaa koskevat oikeussäännöt

2 Direktiivin 2006/24 johdanto-osan 22 perustelukappaleessa todetaan seuraavaa:

”Tässä direktiivissä kunnioitetaan perusoikeuksia ja noudatetaan erityisesti Euroopan unionin perusoikeuskirjassa [(jäljempänä perusoikeuskirja)] tunnustettuja periaatteita. Tällä direktiivillä ja [henkilötietojen käsittelystä ja yksityisyyden suojasta sähköisen viestinnän alalla 12.7.2002 annetulla Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivillä 2002/58/EY (sähköisen viestinnän tietosuojadirektiivi) (EYVL L 201, s. 37)] pyritään erityisesti varmistamaan kansalaisten perusoikeus siihen, että heidän yksityiselämäänsä ja viestejään kunnioitetaan sekä henkilötietojaan suojataan, kuten perusoikeuskirjan 7 ja 8 artiklassa todetaan.”

3 Direktiivin 2006/24 1 artiklassa säädetään seuraavaa:

”1. Tämän direktiivin tavoitteena on yhdenmukaistaa jäsenvaltioiden säännökset, jotka koskevat yleisesti saatavilla olevien sähköisten viestintäpalvelujen tai yleisten viestintäverkkojen tarjoajien tuottamien tai käsittelemien eräiden tietojen säilyttämiseen liittyviä velvollisuuksia, sen varmistamiseksi, että kyseisiä tietoja voidaan käyttää kunkin jäsenvaltion kansallisessa lainsäädännössä vakavaksi rikollisuudeksi määritellyn rikollisuuden tutkintaa, selvittämistä ja syyteharkintaa varten.

2. Tätä direktiiviä sovelletaan oikeushenkilöiden ja luonnollisten henkilöiden liikenne- ja paikkatietoihin sekä tilaajan tai rekisteröityneen käyttäjän tunnistamiseksi tarvittaviin tietoihin. Direktiiviä ei sovelleta sähköisen viestinnän sisältöön eikä sähköistä viestintäverkkoa käyttämällä haettuihin tietoihin.”

4 Kyseisen direktiivin 15 artiklassa säädetään seuraavaa:

”1. Jäsenvaltioiden on saatettava tämän direktiivin noudattamisen edellyttämät lait, asetukset ja hallinnolliset määräykset voimaan viimeistään 15 päivänä syyskuuta 2007. Niiden on ilmoitettava tästä komissiolle viipymättä. Näissä jäsenvaltioiden antamissa säädöksissä on viitattava tähän direktiiviin tai niihin on liitettävä tällainen viittaus, kun ne virallisesti julkaistaan. Jäsenvaltioiden on säädettävä siitä, miten viittaukset tehdään.

2. Jäsenvaltioiden on toimitettava tässä direktiivissä tarkoitetuista kysymyksistä antamansa keskeiset kansalliset säännökset kirjallisina komissiolle.

3. Kukin jäsenvaltio voi 15 päivään maaliskuuta 2009 saakka lykätä tämän direktiivin soveltamista viestintätietojen säilyttämiseen Internet-yhteyden, Internet-puhelimen ja Internet-sähköpostin osalta. Jäsenvaltion, joka aikoo toteuttaa toimia tämän kohdan nojalla, on direktiivin hyväksymisen yhteydessä annettava neuvostolle ja komissiolle asiasta julistus. Ilmoitus julkaistaan Euroopan unionin virallisessa lehdessä.”

Asiassa komissio vastaan Ruotsi annettu tuomio

5 Unionin tuomioistuin totesi edellä mainitussa asiassa komissio vastaan Ruotsi antamassaan tuomiossa, että Ruotsin kuningaskunta ei ollut noudattanut direktiivin 2006/24 mukaisia velvoitteitaan, koska se ei ollut antanut säädetyssä määräajassa kyseisen direktiivin noudattamisen edellyttämiä lakeja, asetuksia ja hallinnollisia määräyksiä.

Oikeudenkäyntiä edeltänyt menettely

6 Komissio antoi Ruotsin kuningaskunnalle 28.6.2010 päivätyllä kirjeellä virallisen huomautuksen ja kehotti sitä esittämään virallisen huomautuksen vastaanottamisesta laskettavassa kahden kuukauden määräajassa huomautuksensa toimista, joihin edellä mainitussa asiassa komissio vastaan Ruotsi annettuun tuomioon perustuvien velvoitteiden noudattamiseksi oli ryhdytty.

7 Ruotsin viranomaiset vastasivat mainittuun viralliseen huomautukseen 27.8.2010, 23.11.2010 ja 21.1.2011 päivätyillä kirjeillä ja tiedottivat komissiolle direktiivin 2006/24 kansallisen oikeuden osaksi saattamisen edistymisestä ja muun muassa siitä, että tätä koskeva lakiesitys oli annettu Ruotsin valtiopäiville 8.12.2010 ja että lakiesityksen käsittelyn valtiopäivillä oli määrä ajoittua marraskuun 2011 jälkipuoliskolle.

8 Ruotsin kuningaskunta ilmoitti 25.3.2011 päivätyllä kirjeellä komissiolle, että valtiopäivät oli 16.3.2011 päättänyt lykätä mainitun lakiesityksen hyväksymistä yhdellä vuodella. Sen mukaan päätös oli tehty perustuslain mukaista erityistä menettelyä noudattaen valtiopäivien jäsenistön kuudesosan kannattamana. Ruotsin kuningaskunnan mukaan asiaa käsittelevä valtiopäivien valiokunta antaisi vuoden määräajan päätyttyä valtiopäiville esityksen direktiivin 2006/24 saattamiseksi osaksi kansallista oikeutta.

9 Komissio katsoi tällaisessa tilanteessa, ettei Ruotsin kuningaskunta ollut ryhtynyt edellä mainitussa asiassa komissio vastaan Ruotsi annetun tuomion täytäntöönpanon edellyttämiin toimenpiteisiin, ja päätti nostaa nyt käsiteltävän kanteen.

Tämän oikeudenkäynnin aikana tapahtuneet seikat

10 Ruotsin kuningaskunta on yhtäältä 22.3.2012 päivätyllä kirjeellä saattanut komission tietoon, että valtiopäivät oli 21.3.2012 hyväksynyt direktiivin 2006/24 saattamista osaksi kansallista oikeusjärjestystä koskevan hallituksen esityksen ja että lain voimaantulopäiväksi oli säädetty 1.5.2012, ja toisaalta ilmoittanut 3.4.2012 päivätyllä kirjeellä toimista mainitun direktiivin saattamiseksi osaksi kansallista lainsäädäntöään. Tämän seurauksena komissio on todennut 7.6.2012, että se luopuu osittain kanteestaan siltä osin kuin se koskee 40 947,20 euron päiväkohtaista uhkasakkoa. Se on kuitenkin pysyttänyt kiinteämääräisen hyvityksen maksamista ja sen määrää koskevat vaatimuksensa.

11 Komissio on katsonut oikeudenkäyntikuluista, että koska sen luopuminen vaatimuksesta, että Ruotsin kuningaskunta on velvoitettava maksamaan uhkasakko, oli johtunut kyseisen jäsenvaltion kirjallisen käsittelyn päättämisen jälkeisestä asennoitumisesta, mainittu valtio on velvoitettava korvaamaan kyseiseen kanteen osaan liittyvät oikeudenkäyntikulut.

12 Ruotsin kuningaskunta kiistää vastineessaan yhtäältä komission kiinteämääräisen hyvityksen maksamista koskevan vaatimuksen ja toisaalta sen määrän. Kyseinen jäsenvaltio kiistää myös komission oikeudenkäyntikuluja koskevan päätelmän ja vaatii, että unionin tuomioistuin velvoittaa molemmat osapuolet vastaamaan omista oikeudenkäyntikuluistaan.

Jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättäminen

Asianosaisten lausumat

13 Komissio muistuttaa väitetystä jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämisestä, että SEUT 260 artiklan 1 kohdassa määrätään, että jos unionin tuomioistuin toteaa, että jäsenvaltio on jättänyt täyttämättä sille EUT-sopimuksen mukaan kuuluvan velvollisuuden, jäsenvaltion on toteutettava unionin tuomioistuimen tuomion täytäntöön panemiseksi tarvittavat toimenpiteet. Komissio täsmentää tällaisen tuomion täytäntöön panemisen määräajasta, että unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan unionin oikeuden välittömään ja yhdenmukaiseen soveltamiseen liittyvä intressi edellyttää, että täytäntöönpano aloitetaan välittömästi ja saatetaan loppuun mahdollisimman pian.

14 Ruotsin kuningaskunta myöntää, ettei se ollut ryhtynyt edellä mainitussa asiassa komissio vastaan Ruotsi annetun tuomion noudattamisen edellyttämiin toimenpiteisiin 28.6.2010 päivätyssä virallisessa huomautuksessa asetetussa määräajassa.

Unionin tuomioistuimen arviointi asiasta

15 SEUT 260 artiklan 2 kohdassa määrätään, että jos komissio katsoo, ettei asianomainen jäsenvaltio ole toteuttanut unionin tuomioistuimen tuomion täytäntöön panemiseksi tarvittavia toimenpiteitä, komissio voi saattaa asian kyseisen tuomioistuimen käsiteltäväksi varattuaan ensin tälle valtiolle tilaisuuden esittää huomautuksensa ja ilmoitettuaan sen olosuhteisiin nähden soveltuvaksi katsomansa kiinteämääräisen hyvityksen tai uhkasakon määrän, joka mainitun jäsenvaltion olisi sen käsityksen mukaan suoritettava.

16 Tässä yhteydessä on todettava, että SEUT 260 artiklan 1 kohdassa tarkoitetun jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämisen kannalta ratkaisevana ajankohtana on pidettävä kyseisen määräyksen nojalla annetussa virallisessa huomautuksessa asetetun määräajan päättymishetkeä (asia C-610/10, komissio v. Espanja, tuomio 11.12.2012, 67 kohta, ja asia C-374/11, komissio v. Irlanti, tuomio 19.12.2012, 19 kohta).

17 Ruotsin kuningaskunta on oikeudenkäynnin aikana esittänyt, että sen kansallisen oikeuden saattaminen edellä mainitussa asiassa komissio vastaan Ruotsi annetun tuomion mukaiseksi oli toteutettu muun muassa direktiivin 2006/24 täytäntöönpanoa koskevalla hallituksen esityksellä, jossa lain voimaantuloajankohdaksi oli asetettu 1.5.2012.

18 Niinpä on riidatonta, ettei Ruotsin tasavalta missään tapauksessa ollut ryhtynyt kaikkiin edellä mainitussa asiassa komissio vastaan Ruotsi annetun tuomion täytäntöönpanon edellyttämiin toimiin silloin, kun ajankohdasta, jolloin kyseinen jäsenvaltio vastaanotti edellä 6 kohdassa mainitun virallisen huomautuksen, alkanut kahden kuukauden määräaika päättyi 28.8.2010.

19 Tässä tilanteessa on todettava, että Ruotsin tasavalta ei ole noudattanut SEUT 260 artiklan mukaisia velvoitteitaan, koska se ei ole ryhtynyt edellä mainitussa asiassa komissio vastaan Ruotsi annetun tuomion noudattamisen edellyttämiin toimiin.

Kiinteämääräinen hyvitys

Asianosaisten lausumat

20 Komissio tukeutuu kiinteämääräisen hyvityksen laskemisessa asiassa C-304/02, komissio vastaan Ranska, 12.7.2005 annettuun tuomioon (Kok., s. I-6263) sekä 13.12.2005 päivättyyn tiedonantoonsa nimeltä ”EY:n perustamissopimuksen 228 artiklan soveltaminen” (SEC(2005) 1658), sellaisena kuin se on saatettuna ajan tasalle 20.7.2010 annetulla tiedonannolla nimeltä ”Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 260 artiklan täytäntöönpano – Kiinteämääräisten hyvitysten ja uhkasakkojen, joita komissio ehdottaa unionin tuomioistuimelle rikkomismenettelyjen yhteydessä, laskennassa käytettävien tietojen ajantasaistaminen” (SEC(2010) 923/3; jäljempänä vuoden 2010 tiedonanto). Komission mukaan taloudellisten seuraamusten määräämisen on perustuttava rikkomisen vakavuuteen, sen kestoon ja tarpeeseen saada seuraamuksella aikaan ehkäisevä vaikutus uusimisen välttämiseksi.

21 Komissio esittää aluksi rikkomisen vakavuudesta, että se ottaa huomioon rikottujen unionin säännösten ja määräysten merkityksen, rikkomisen vaikutukset yleisiin ja yksittäisiin etuihin sekä vastaajana olevan jäsenvaltion asenteen.

22 Ensimmäiseksi komissio katsoo mainittujen säännösten merkityksestä, että edellä mainitussa asiassa komissio vastaan Ruotsi annetun tuomion jättäminen täytäntöön panematta on erityisen vakava laiminlyönti, koska se koskee sellaisen direktiivin jättämistä täytäntöön panematta, johon sisältyy sähköisten viestintäpalvelujen tarjoajien kannalta erittäin merkittäviä säännöksiä. Komission mukaan kyseisillä säännöksillä turvataan lisäksi yhtäältä sisämarkkinoiden toimivuuden takaava tasapainoinen oikeudellinen sääntely valvomalla samalla, että lainvalvontaviranomaiset voivat käyttää merkityksellisiä tietoja vakavan rikollisuuden torjunnassa, ja toisaalta kansalaisten perusoikeudet.

23 Komissio katsoo toiseksi, että rikkomisen seuraukset yleisille ja yksittäisille eduille ovat erityisen vakavat, koska siitä, ettei Ruotsin kuningaskunta pannut direktiiviä 2006/24 täytäntöön, on aiheutunut taloudellista vahinkoa koko unioniin sijoittautuneille yrityksille ja muille jäsenvaltioille. Komission mukaan täytäntöönpanon laiminlyönti antoi kilpailuedun Ruotsin yksityisille televiestintäoperaattoreille, joiden ei tarvinnut säilyttää sellaisia tietoja, jotka niiden kilpailijoiden muissa jäsenvaltioissa oli säilytettävä, eikä investoida tietojen viranomaisille toimittamiseen tarvittavaan työvoimaan tai välineistöön.

24 Kolmanneksi komissio katsoo unionin oikeuden rikkomisen vakavuuden arvioinnissa huomioon otettavista tekijöistä, että moititun laiminlyönnin osoittaa selkeästi se, ettei Ruotsin kuningaskunta antanut kansallisia täytäntöönpanosäännöksiä eikä ilmoittanut niistä säädetyssä määräajassa eli

viimeistään 15.9.2007. Komission mukaan on kuitenkin otettava huomioon, ettei kyseinen jäsenvaltio ole koskaan aiemmin laiminlyönyt unionin tuomioistuimen SEUT 258 artiklan nojalla antaman tuomion täytäntöönpanoa.

25 Komissio ehdottaa edellä esitettyjen seikkojen ja olosuhteiden perusteella, että asiassa sovelletaan rikkomisen vakavuuteen perustuvaa kerrointa 10 (asteikolla 1–20).

26 Komissio esittää sitten rikkomisen kestoa koskevasta perusteesta edellä mainitussa asiassa komissio vastaan Ruotsi 4.2.2010 annetun tuomion täytäntöönpanon asiayhteydessä, että mainitun tuomion antamisen ja päivämäärän 6.4.2011, jolloin komissio päätti aloittaa rikkomismenettelyn Ruotsin kuningaskuntaa vastaan, välinen aika oli 426 päivää.

27 Sen tarpeen osalta, että seuraamuksella on saatava aikaan ehkäisevä vaikutus uusimisen välttämiseksi, komissio määritti vuoden 2010 tiedonannon mukaisesti Ruotsin kuningaskunnan maksukykyyn ja sen Euroopan unionin neuvostossa käyttämään äänimäärään perustuvaksi n-tekijäksi luvun 4,57.

28 Tästä syystä komissio selitti kannekirjelmässään, että vaadittu 9 597 euron kiinteämääräinen hyvitys rikkomispäivää kohti perustui vuoden 2010 tiedonannossa esitettyjen perusteiden mukaisesti kiinteän perusmäärän (210 euroa) kertomiseen vakavuuskertoimella 10 ja n-tekijällä 4,57. Näin kokonaismääräksi saatiin 4 088 322 euroa 426 rikkomispäivältä.

29 Ruotsin kuningaskunta väittää vastineessaan pääasiallisesti, että komission arviointi kyseessä olevasta laiminlyönnistä on liian ankara sekä vakavuuden että ehkäisevän vaikutuksen tarpeen kannalta. Sen mukaan komissio ei ole erityisesti osoittanut sellaisia olosuhteita, jotka oikeuttaisivat niin korkean vakavuuskertoimen kuin 10:n soveltamisen kyseessä olevaan rikkomiseen.

30 Kyseinen jäsenvaltio esittää tässä yhteydessä yhtäältä, ettei direktiivi 2006/24 ole sisämarkkinoiden toiminnan kannalta niin tärkeä kuin komissio väittää. Ruotsin kuningaskunnan mukaan kyseisellä direktiivillä toteutetaan ainoastaan vähäinen aihealuetta koskevien jäsenvaltioiden lainsäädäntöjen yhdenmukaistaminen. Sen mukaan operaattoreille asetettu tietojensäilytysvelvollisuus vaihtelee jäsenvaltioittain, ja niille jää valta säätää viranomaisten oikeudesta tutustua viestintätietoihin ja operaattoreille tietojen säilyttämisestä aiheutuvien kustannusten jakamisesta. Ruotsin kuningaskunta väittää myös, että unionin oikeuteen sisältyy jo sääntöjä, jotka mahdollistavat tietyin edellytyksin viestintätietojen säilyttämisen rikollisuuden torjuntaa varten ja joihin kuuluu muun muassa sähköisen viestinnän tietosuojadirektiivi.

31 Toisaalta komissio ei Ruotsin kuningaskunnan mukaan ole osoittanut, että siitä, ettei Ruotsin kuningaskunta pannut kyseistä direktiiviä täytäntöön, olisi ollut seurauksia sen väittämille yleisille ja yksittäisille eduille. Sen mukaan Ruotsin oikeudessa nykyisin voimassa olevien säännösten avulla voitaisiin lisäksi nimenomaan välttää tällaiset vaikutukset takaamalla se, että tietoja voidaan käyttää vakavien rikosten tutkinnassa, selvittämisessä ja syyteharkinnassa.

32 Kyseinen jäsenvaltio esittää myös, että sen mielestä komissio ei ota huomioon sitä, että edellä mainitussa asiassa komissio vastaan Ruotsi annettu tuomio koskee vain direktiivin 2006/24 täytäntöönpanon osittaista laiminlyöntiä. Ruotsin kuningaskunta esittää tästä, että se käytti kyseisen direktiivin 15 artiklan 3 kohdassa jätettyä mahdollisuutta lykätä sen soveltamista 15.3.2009 saakka tietojen saamiseen internet-yhteyden, internet-puhelimen ja internet-sähköpostin osalta. Niinpä edellä mainitussa asiassa komissio vastaan Ruotsi annettu tuomio koski sen mukaan ainoastaan direktiivin niiden säännösten saattamista osaksi kansallista lainsäädäntöä, joiden käyttöön ottamiselle varatun määräajan jatkaminen yli 15.9.2007 ei ollut mahdollista.

33 Ruotsin kuningaskunta esittää lisäksi, ettei se ole koskaan laiminlyönyt unionin tuomioistuimen SEUT 258 artiklan nojalla antaman tuomion täytäntöönpanoa. Se korostaa myös pitävänsä vilpitöntä yhteistyötä koskevaa velvoitettaan erittäin tärkeänä. Se esittää perusteena moititulle edellä mainitussa

asiassa komissio vastaan Ruotsi annetun tuomion täytäntöönpanon viivästymiselle, että direktiivin 2006/24 saattamiseen osaksi kansallista oikeutta oli liittynyt laaja poliittinen keskustelu ja että mainitun direktiivin täytäntöönpanon edellyttämien toimien toteuttaminen oli nostanut esiin sekä lainsäädäntömenettelyyn liittyviä ongelmia että vaikeita valintoja, jotka edellyttivät yksityisyyden suojan ja rikollisuuden tehokkaan torjunnan tarpeen yhteensovittamista.

34 Kantajan vastauskirjelmässään komissio väittää ensinnäkin, että vaikka direktiivillä 2006/24 ei ollut tarkoitus toteuttaa täysimääräistä lainsäädäntöjen yhdenmukaistamista, siitä ei voida päätellä, ettei kyseisellä direktiivillä olisi vaikutuksia sisämarkkinoihin taikka yksityisiin tai julkisiin etuihin. Jäsenvaltiokohtaiset erot direktiivin täytäntöönpanossa eivät komission mukaan mitenkään vähennä siinä säädetyn viestintätietojen säilyttämistä koskevan velvollisuuden merkitystä.

35 Tämän jälkeen komissio toteaa olemassa olevasta unionin lainsäädännöstä, johon Ruotsin kuningaskunta viittaa, eli erityisesti sähköisen viestinnän tietosuojadirektiivistä, ettei siinä säädetä koko unionissa sovellettavasta velvoitteesta säilyttää tiettyjä viestintätietoja määrätyn ajan.

36 Komissio esittää lisäksi olemassa olevista kansallisista säännöksistä, joihin vastaajana oleva jäsenvaltio on vedonnut, että vaikka Ruotsin kuningaskunnalla olisi velvollisuus säilyttää tiettyjä tietoja rikollisuuden torjunnassa käytettäväksi, se ei perustu edellä mainitussa asiassa komissio vastaan Ruotsi annetun tuomion täytäntöönpanoon, koska kyseisten tietojen käytettävyys riippuu täysin eri televiestintäoperaattoreiden liiketoimintapäätöksistä.

37 Komissio esittää lisäksi kyseisen jäsenvaltion väitteestä, jonka mukaan edellä mainitussa asiassa komissio vastaan Ruotsi annetun tuomion täytäntöönpanon laiminlyönti koskee vain yhtä direktiivin 2006/24 osaa, että vaikka jäsenvaltioilla oli kyseisen direktiivin 15 artiklan 3 kohdan nojalla mahdollisuus lykätä säilyttämisvelvoitteen soveltamista 15.3.2009 saakka, se ei merkinnyt sitä, että jäsenvaltioilla olisi ollut 15.3.2009 saakka oikeus olla ryhtymättä mihinkään kyseisessä säännöksessä säädettyä säilyttämisvelvoitetta koskeviin toimiin. Niinpä väite perustuu komission mukaan edellä mainitussa asiassa komissio vastaan Ruotsi annetun tuomion virheelliseen tulkintaan.

38 Komissio muistuttaa vielä vastaajana olevan jäsenvaltion väitteen, joka koskee lainsäädäntömenettelyyn liittyviä sisäisiä vaikeuksia, osalta unionin tuomioistuimen vakiintuneesta oikeuskäytännöstä, jonka mukaan tällaisia sisäisiä vaikeuksia ei oteta huomioon tapahtuneen jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämisen arvioinnissa.

39 Kyseinen jäsenvaltio väittää sisäisistä vaikeuksista, ettei se ole vedonnut niihin oikeuttaakseen direktiivin 2006/24 täytäntöönpanon laiminlyönnin vaan osoittaakseen, että täytäntöönpanoon liittyi käsiteltävässä asiassa niin epätavallisia vaikeuksia, ettei niiden voida katsoa kuuluvan Ruotsin kuningaskunnan tavanomaiseen lähestymistapaan ja asenteeseen direktiivien täytäntöönpanossa ja unionin tuomioistuimen tuomioiden noudattamisessa. Kyseinen jäsenvaltio korostaa myös sitä, että edellä mainittua lainsäädäntömenettelyä sovelletaan vain poikkeustapauksissa.

Unionin tuomioistuimen arviointi asiasta

40 Aluksi on muistutettava, että kiinteämääräisestä hyvityksestä on määrättävä kussakin yksittäistapauksessa kaikkien niiden asian kannalta merkityksellisten seikkojen perusteella, jotka liittyvät sekä todetun jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämisen ominaispiirteisiin että sen jäsenvaltion omaksumaan asenteeseen, jota SEUT 260 artiklan nojalla aloitettu menettely koskee. Kyseisellä määräyksellä annetaan unionin tuomioistuimelle laaja harkintavalta päättää tällaisen seuraamuksen määräämisestä (em. asia komissio v. Espanja, tuomion 141 kohta ja em. asia komissio v. Irlanti, tuomion 47 kohta).

41 Näin ollen komission esitykset eivät sido unionin tuomioistuinta, ja niitä on pidettävä vain hyödyllisenä viitelähtökohtana. Vastaavasti komission tiedonannoissaan vahvistamien kaltaiset suuntaviivat eivät sido unionin tuomioistuinta, vaan ne palvelevat avoimuuden, ennustettavuuden ja oikeusvarmuuden toteutumista komission toiminnassa (ks. asia C-369/07, komissio v. Kreikka, tuomio 7.7.2009, Kok., s. I-5703, 112 kohta).

42 On todettava ensinnäkin kiinteämääräisen hyvityksen määräämistä SEUT 260 artiklan perusteella koskevasta periaatteesta, että siinä tukeudutaan ennen kaikkea niiden seurausten arviointiin, joita asianomaisen jäsenvaltion velvoitteiden täytäntöönpanon laiminlyönnistä aiheutuu yksityisille ja julkisille eduille, erityisesti silloin, kun jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättäminen on jatkunut pitkään sen tuomion jälkeen, jossa se alun perin todettiin (ks. asia C-121/07, komissio v. Ranska, tuomio 9.12.2008, Kok., s. I-9159, 58 kohta).

43 Käsiteltävässä asiassa on todettava, että kun otetaan huomioon direktiivin 2006/24 tavoite, joka on sen 1 artiklan 1 kohdan mukaan sen takaaminen, että sähköistä viestintää koskevia tietoja voidaan käyttää vakavan rikollisuuden tutkinnassa, selvittämisessä ja syyteharkinnassa, unionin tuomioistuimen edellä mainitussa asiassa komissio vastaan Ruotsi antaman tuomion, jolla kyseisen direktiivin täytäntöönpanon laiminlyönti oli aikaisemmin todettu, täytäntöönpanon laiminlyönti saattoi vaarantaa kyseessä olevat yksityiset ja julkiset edut. Koska laiminlyönti, josta Ruotsin kuningaskuntaa moititaan, jatkui yli kaksi vuotta kyseisen tuomion antamisesta, on lisäksi todettava, että se jatkui huomattavan pitkään kyseisen ajankohdan jälkeen.

44 Niinpä unionin tuomioistuin katsoo, että Ruotsin kuningaskunta on käsiteltävässä asiassa määrättävä maksamaan kiinteämääräinen hyvitys.

45 Kiinteämääräisen hyvityksen määrästä on toiseksi huomautettava, että unionin tuomioistuimen on vahvistettava se siten, että kiinteämääräinen hyvitys on yhtäältä asianmukainen olosuhteiden kannalta ja toisaalta oikeassa suhteessa sekä todettuun jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämiseen että asianomaisen jäsenvaltion maksukykyyn nähden (ks. vastaavasti em. asia komissio v. Kreikka, tuomion 146 kohta ja em. asia komissio v. Espanja, tuomion 143 kohta).

46 Merkityksellisiin tekijöihin kuuluvat tältä osin muun muassa rikkomisen vakavuus ja ajanjakso, jonka ajan kyseinen jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättäminen on jatkunut sen tuomion jälkeen, jolla se todettiin (ks. vastaavasti em. asia komissio v. Espanja, tuomion 144 kohta).

47 On muistutettava ensimmäiseksi rikkomisen vakavuudesta noudattamatta jätettyjen unionin säännösten merkittävyyden kannalta, että direktiivi 2006/24 koskee sähköisten viestintäpalvelujen tarjoajien toimintaa sisämarkkinoilla ja että unionin lainsäätäjä pyrkii suojaamaan niiden moitteetonta toimintaa antamalla yhdenmukaistettuja sääntöjä sähköiseen viestintään liittyvien tietojen säilyttämisestä (ks. vastaavasti asia C-301/06, Irlanti v. parlamentti ja neuvosto, tuomio 10.2.2009, Kok., s. I-593, 72 kohta).

48 Kansallisten lainsäädäntöjen yhdenmukaistamisen, joka direktiivillä 2006/24 toteutetaan, avulla kyseisellä direktiivillä pyritään sen 1 artiklan 1 kohdan mukaan varmistamaan, että kyseisiä tietoja voidaan käyttää kunkin jäsenvaltion kansallisessa lainsäädännössä vakavaksi rikollisuudeksi määritellyn rikollisuuden tutkintaa, selvittämistä ja syyteharkintaa varten. Kyseisen direktiivin johdanto-osan 22 perustelukappaleesta ilmenee lisäksi, että sillä pyritään erityisesti varmistamaan kansalaisten perusoikeus siihen, että heidän yksityiselämäänsä ja viestejään kunnioitetaan sekä henkilötietojaan suojataan, kuten perusoikeuskirjan 7 ja 8 artiklassa todetaan.

49 Tältä kannalta on katsottava, että tällaisen direktiivin täytäntöönpanoa koskevan velvoitteen laiminlyönti saattaa häiritä sisämarkkinoiden moitteetonta toimintaa. Niinpä tällainen laiminlyönti on varsin vakava, riippumatta siitä, miten kattavasti direktiivillä 2006/24 yhdenmukaistetaan jäsenvaltioiden lainsäädäntöjä.

50 Edellä mainitussa asiassa komissio vastaan Ruotsi annetun tuomion täytäntöönpanon laiminlyönnin seurauksista yksityisten ja julkisten etujen kannalta ja edellä 23 kohdassa mainitusta komission väitteestä on korostettava, että 18.4.2011 päivätyn komission kertomuksen, jonka otsikko on ”Komission kertomus neuvostolle ja Euroopan parlamentille – Arviointikertomus tietojen säilyttämistä koskevasta direktiivistä (direktiivi 2006/24/EY)” (KOM(2011) 225 lopullinen), 6.1 ja 6.2 kohdasta ilmenee, ettei mainitun direktiivin tavoitetta tasavertaisten toimintaedellytysten luomisesta operaattoreille Euroopan unionissa ole täysin saavutettu. Niinpä on katsottava, että komission pitäisi osoittaa väitetty haitta kilpailuolosuhteille televiestintäpalvelujen sisämarkkinoilla, mitä se ei ole tehnyt.

51 On lisäksi hylättävä Ruotsin kuningaskunnan väitteet siitä, että unionin oikeudessa on jo sääntöjä, jotka mahdollistavat tietyin edellytyksin viestintätietojen säilyttämisen rikollisuuden torjunnassa käytettäväksi, ja että Ruotsin oikeudessa nykyisin voimassa olevien säännösten avulla voitaisiin välttää komission väittämät seuraukset yleisille ja yksittäisille eduille. On selvää, etteivät mainitut säännöt vastaa direktiiviin 2006/24 perustuvia vaatimuksia, koska muutoin ei olisi ollut tarpeen todeta, että kyseinen jäsenvaltio on laiminlyönyt velvollisuutensa saattaa direktiivi 2006/24 osaksi kansallista oikeuttaan.

52 Ruotsin kuningaskunnan väite siitä, että edellä mainitussa asiassa komissio vastaan Ruotsi annettu tuomio koskee vain direktiivin 2006/24 osittaista laiminlyöntiä, on perusteeton.

53 Unionin tuomioistuin totesi edellä mainitussa asiassa komissio vastaan Ruotsi antamassaan tuomiossa, että Ruotsin kuningaskunta ei ole noudattanut direktiivin 2006/24 mukaisia velvoitteitaan, koska se ei ole saattanut voimaan säädetyssä määräajassa kaikkia kyseisen direktiivin noudattamisen edellyttämiä lakeja, asetuksia ja hallinnollisia määräyksiä. Direktiivin 2006/24 15 artiklan 3 kohdassa sallittiin se, että jäsenvaltiot lykkäävät 15.3.2009 saakka viestintätietojen säilyttämisvelvollisuuden soveltamista, mutta mahdollisuus ei koskenut mainitun direktiivin täytäntöönpanoa, joka oli toteutettava 15.9.2007 mennessä.

54 Ruotsin kuningaskunnan asenteesta direktiiviin 2006/24 perustuvia velvoitteitaan kohtaan on todettava, että on hylättävä perusteet, joihin kyseinen jäsenvaltio on vedonnut ja joiden mukaan mainitun tuomion täytäntöönpanon viivästyminen johtui epätavallisista sisäisistä vaikeuksista, jotka liittyivät lainsäädäntömenettelyn erityispiirteisiin, direktiivin 2006/24 täytäntöönpanoa koskeneesta laajasta poliittisesta keskustelusta sekä yksityisyydensuojan ja rikollisuuden tehokasta torjuntaa koskevan tarpeen yhteensovittamista edellyttäneiden valintojen esiin nostamista vaikeuksista. Kuten oikeuskäytännössä on toistuvasti todettu, jäsenvaltio ei voi sisäisen oikeusjärjestyksensä oikeussääntöihin, toimintatapoihin tai tilaan vetoamalla perustella sitä, ettei se ole noudattanut unionin oikeudessa säädettyjä velvoitteita (ks. mm. asia C-407/09, komissio v. Kreikka, tuomio 31.3.2011, Kok., s. I-2467, 36 kohta). Sama koskee sellaista päätöstä kuin kyseisen direktiivin täytäntöön panemiseksi annetun lakiesityksen hyväksymisen lykkäämistä vuodella koskeva Ruotsin valtiopäivien päätös, johon edellä 8 kohdassa on viitattu.

55 Lieventävänä seikkana on kuitenkin otettava huomioon se, ettei Ruotsin kuningaskunta ole koskaan aiemmin laiminlyönyt unionin tuomioistuimen SEUT 258 artiklan nojalla antaman tuomion täytäntöönpanoa.

56 Toiseksi on muistutettava nyt käsiteltävän kanteen kohteena olevan jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämisen kestosta, että vaikka SEUT 260 artiklassa ei täsmennetä sitä määräaikaa, jonka kuluessa tuomio on pantava täytäntöön, on kuitenkin selvää, että tämä täytäntöönpano on aloitettava välittömästi ja saatettava loppuun niin pian kuin mahdollista (ks. mm. em. asia komissio v. Kreikka, tuomio 31.3.2011, 34 kohta).

57 Käsiteltävässä asiassa on todettava, että laiminlyönti kesti lähes 27 kuukautta edellä mainitussa asiassa komissio vastaan Ruotsi annetun tuomion julistamispäivästä 4.2.2010 siihen saakka, kunnes Ruotsin kuningaskunta saattoi lainsäädäntönsä täysin mainitun tuomion mukaiseksi 1.5.2012.

58 Niinpä on todettava, että laiminlyönti, josta Ruotsin kuningaskuntaa moititaan, jatkui huomattavan pitkän ajan edellä mainitussa asiassa komissio vastaan Ruotsi annetun tuomion antamispäivän jälkeen.

59 Unionin tuomioistuin katsoo edellä mainitun ja erityisesti edellä 47–58 kohdassa esitettyjen seikkojen perusteella, että asian olosuhteita arvioidaan oikeudenmukaisesti, kun määräksi, joka Ruotsin kuningaskunta velvoitetaan maksamaan kiinteämääräisenä hyvityksenä, vahvistetaan kolme miljoonaa euroa.

60 Ruotsin kuningaskunta velvoitetaan siis maksamaan komissiolle ”Euroopan unionin omat varat” -tilille kiinteämääräinen hyvitys, jonka määrä on kolme miljoonaa euroa.

Oikeudenkäyntikulut

61 Unionin tuomioistuimen työjärjestyksen 138 artiklan 1 kohdan mukaan asianosainen, joka häviää asian, velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut, jos vastapuoli on sitä vaatinut. Koska komissio on vaatinut Ruotsin kuningaskunnan velvoittamista korvaamaan oikeudenkäyntikulut ja koska Ruotsin kuningaskunta on hävinnyt asian, se on velvoitettava korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

Näillä perusteilla unionin tuomioistuin (neljäs jaosto) on ratkaissut asian seuraavasti:

1) Ruotsin kuningaskunta ei ole noudattanut SEUT 260 artiklan mukaisia velvoitteitaan, koska se ei ole ryhtynyt yleisesti saatavilla olevien sähköisten viestintäpalvelujen tai yleisten viestintäverkkojen yhteydessä tuotettavien tai käsiteltävien tietojen säilyttämisestä ja direktiivin 2002/58/EY muuttamisesta 15.3.2006 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2006/24/EY säännösten kansallisen oikeuden osaksi saattamisen laiminlyöntiä koskevassa asiassa C-185/09, komissio vastaan Ruotsi, 4.2.2010 annetun tuomion täytäntöönpanon edellyttämiin toimiin ja koska se ei ole antanut säädetyssä määräajassa mainitun direktiivin noudattamisen edellyttämiä lakeja, asetuksia ja hallinnollisia määräyksiä.

2) Ruotsin kuningaskunta velvoitetaan maksamaan komissiolle ”Euroopan unionin omat varat” -tilille kiinteämääräisenä hyvityksenä kolme miljoonaa euroa.

3) Ruotsin kuningaskunta velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

Allekirjoitukset