Rättsfallssamlingen

DOMSTOLENS DOM (fjärde avdelningen)

30 maj 2013 *

”Fördragsbrott — Direktiv 2006/24/EG — Lagring av uppgifter som genererats eller behandlats i samband med tillhandahållande av elektroniska kommunikationstjänster — Dom varigenom domstolen fastställer ett fördragsbrott — Underlåtelse att följa domen — Artikel 260 FEUF — Ekonomiska påföljder — Föreläggande att betala ett schablonbelopp”

I mål C-270/11,

angående en talan om fördragsbrott enligt artikel 260.2 FEUF, som väckts den 31 maj 2011,

Europeiska kommissionen, företrädd av C. Tufvesson, D. Maidani och F. Coudert, samtliga i egenskap av ombud, med delgivningsadress i Luxemburg

sökande,

mot

Konungariket Sverige, företrätt av A. Falk och C. Meyer-Seitz, båda i egenskap av ombud,

svarande,

meddelar

DOMSTOLEN (fjärde avdelningen)

sammansatt av avdelningsordföranden L. Bay Larsen samt domarna J. Malenovský, U. Lõhmus (referent), M. Safjan och A. Prechal,

generaladvokat: N. Jääskinen,

justitiesekreterare: handläggaren C. Strömholm,

efter det skriftliga förfarandet och förhandlingen den 9 januari 2013,

med hänsyn till beslutet, efter att ha hört generaladvokaten, att avgöra målet utan förslag till avgörande,

följande

* Rättegångsspråk: svenska.

Dom

1 Europeiska kommissionen har yrkat att domstolen ska

— fastställa att Konungariket Sverige har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 260.1 FEUF genom att inte vidta nödvändiga åtgärder för att följa den dom som domstolen meddelade den 4 februari 2010 i mål C-185/09, kommissionen mot Sverige, vilken avsåg Konungariket Sveriges icke-införlivande i nationell rätt av Europaparlamentets och rådets direktiv 2006/24/EG av den 15 mars 2006 om lagring av uppgifter som genererats eller behandlats i samband med tillhandahållande av allmänt tillgängliga elektroniska kommunikationstjänster eller allmänna kommunikationsnät och om ändring av direktiv 2002/58/EG (EUT L 105, s. 54), och genom att inte inom den angivna fristen anta de lagar samt andra författningar som är nödvändiga för att följa direktivet,

— förplikta Konungariket Sverige att till kommissionen, på kontot ”Europeiska unionens egna medel”, betala ett vite om 40 947,20 euro per dag, för var dag som nödvändiga åtgärder inte vidtas för att följa domen i det ovannämnda målet kommissionen mot Sverige, från och med den dag då dom i förevarande mål meddelas till den dag då domen i det ovannämnda målet kommissionen mot Sverige följs,

— förelägga Konungariket Sverige att till kommissionen, på samma konto, utge ett schablonbelopp om 9 597 euro per dag, för var dag som nödvändiga åtgärder inte vidtas för att följa domstolens dom i det ovannämnda målet kommissionen mot Sverige, från och med den dag då domen i det målet meddelades till dess dom meddelas i förevarande mål, eller den dag som nödvändiga åtgärder vidtas för att följa den aktuella domen, om denna inträffar tidigare, och

— förplikta Konungariket Sverige att ersätta rättegångskostnaderna.

Tillämpliga bestämmelser

2 Skäl 22 i direktiv 2006/24 har följande lydelse:

”Detta direktiv respekterar de grundläggande rättigheterna och iakttar de principer som erkänns i Europeiska unionens stadga om grundläggande rättigheter [nedan kallad stadgan]. Detta direktiv tillsammans med [Europaparlamentets och rådets direktiv 2002/58/EG av den 12 juli 2002 om behandling av personuppgifter och integritetsskydd inom sektorn för elektronisk kommunikation (direktiv om integritet och elektronisk kommunikation) (EGT L 201, s. 37)] syftar särskilt att säkerställa full respekt för medborgarnas grundläggande rättigheter med avseende på privatlivet och kommunikationer samt skyddet av deras personuppgifter (artiklarna 7 och 8 i stadgan).”

3 I artikel 1 i direktiv 2006/24 föreskrivs följande:

”1. Syftet med detta direktiv är att harmonisera medlemsstaternas bestämmelser om de skyldigheter som leverantörer av allmänt tillgängliga elektroniska kommunikationstjänster eller allmänna kommunikationsnät har att lagra vissa uppgifter som de genererat eller behandlat för att säkerställa att uppgifterna är tillgängliga för utredning, avslöjande och åtal av allvarliga brott såsom de definieras av varje medlemsstat i den nationella lagstiftningen.

2. Detta direktiv skall gälla trafik- och lokaliseringsuppgifter om såväl fysiska som juridiska personer och enheter, samt de uppgifter som är nödvändiga för att kunna identifiera abonnenten eller den registrerade användaren. Det skall inte vara tillämpligt på innehållet i elektronisk kommunikation, inklusive sådan information som användaren sökt med hjälp av ett elektroniskt kommunikationsnät.”

4 Artikel 15 i samma direktiv har följande lydelse:

”1. Medlemsstaterna skall sätta i kraft de bestämmelser i lagar och andra författningar som är nödvändiga för att följa detta direktiv senast den 15 september 2007. De skall genast underrätta kommissionen om detta. När en medlemsstat antar dessa bestämmelser skall de innehålla en hänvisning till detta direktiv eller åtföljas av en sådan hänvisning när de offentliggörs. Närmare föreskrifter om hur hänvisningen skall göras skall varje medlemsstat själv utfärda.

2. Medlemsstaterna skall till kommissionen överlämna texten till de centrala bestämmelser i nationell lagstiftning som de antar inom det område som omfattas av detta direktiv.

3. Varje medlemsstat får till och med den 15 mars 2009 skjuta upp tillämpningen av detta direktiv i fråga om lagringen av kommunikationsuppgifter rörande Internetåtkomst, Internettelefoni och Internetbaserad e-post. Alla medlemsstater som önskar utnyttja denna bestämmelse skall underrätta rådet och kommissionen om detta i form av en förklaring när detta direktiv antas. Förklaringen skall offentliggöras i *Europeiska unionens officiella tidning*.”

Domen i målet kommissionen mot Sverige

5 I domen i det ovannämnda målet kommissionen mot Sverige har domstolen fastställt att Konungariket Sverige har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt direktiv 2006/24 genom att inte inom den angivna fristen anta de lagar och andra författningar som är nödvändiga för att följa direktivet.

Det administrativa förfarandet

6 Kommissionen sände den 28 juni 2010 en formell underrättelse till Konungariket Sverige i vilken den uppmanade Sverige att inkomma med synpunkter senast två månader från mottagandet av underrättelsen, med angivande av vilka åtgärder som Sverige vidtagit för att uppfylla sina skyldigheter enligt domen i det ovannämnda målet kommissionen mot Sverige.

7 De svenska myndigheterna svarade i skrivelser av den 27 augusti 2010, den 23 november 2010 respektive den 21 januari 2011 på den formella underrättelsen genom att meddela kommissionen hur långt arbetet med att införliva direktiv 2006/24 med svensk rätt hade fortskridit, och förklarade bland annat att en proposition hade överlämnats till Sveriges riksdag den 8 december 2010 och att propositionen skulle behandlas i riksdagen under andra halvan av mars månad 2011.

8 I skrivelse av den 25 mars 2011 underrättade Konungariket Sverige kommissionen om att riksdagen den 16 mars 2011 beslutat att vilandeförklara lagförslaget i ett år. Detta beslut antogs av en sjättedel av riksdagens ledamöter enligt ett särskilt konstitutionellt förfarande. Enligt Konungariket Sverige kommer det riksdagsutskott som behandlar ärendet efter det att vilandeförklaringen upphört att till riksdagen överlämna ett förslag till lag om införlivande av direktiv 2006/24 med nationell rätt.

9 Kommissionen ansåg mot denna bakgrund att Konungariket Sverige inte hade vidtagit de åtgärder som krävs för att följa domen i det ovannämnda målet kommissionen mot Sverige, och beslutade sig därför för att väcka förevarande talan.

Händelseutvecklingen under målets handläggning

10 Konungariket Sverige underrättade i skrivelse av den 22 mars 2012 kommissionen om att riksdagen den 21 mars 2012 hade antagit regeringens proposition om införlivande av direktiv 2006/24 med nationell rätt och att införlivandelagstiftningens ikraftträdande var fastställt till den 1 maj 2012. Konungariket Sverige underrättade i skrivelse av den 3 april 2012 kommissionen om vilka åtgärder

som vidtagits för att införliva direktivet med nationell rätt. Kommissionen förklarade därför den 7 juni 2012 att den återkallade sin talan i den del som avser yrkandet om vite på 40 947,20 euro per dag. Kommissionen vidhöll emellertid sina yrkanden vad rör föreläggandet om betalning av ett schablonbelopp och schablonbeloppets storlek.

11 Vad rör rättegångskostnaderna förklarade kommissionen att anledningen till att den återkallade sitt yrkande om att Konungariket Sverige ska betala vite var Sveriges uppträdande efter det att det skriftliga förfarandet avslutades, varför Sverige ska ersätta rättegångskostnaderna i denna del.

12 Konungariket Sverige har i sitt svaromål bestritt dels kommissionens yrkande att Sverige ska utge ett schablonbelopp, dels schablonbeloppets storlek. Konungariket Sverige har även bestritt kommissionens yrkande vad rör rättegångskostnaderna och yrkat att domstolen ska besluta att vardera parten ska bära sina rättegångskostnader.

Fördragsbrottet

Parternas argument

13 Vad gäller det påstådda fördragsbrottet har kommissionen erinrat om bestämmelserna i artikel 260.1 FEUF, som innebär att om domstolen fastställer att en medlemsstat har underlåtit att uppfylla en skyldighet enligt EUF-fördraget, ska denna stat vidta de åtgärder som krävs för att följa domstolens dom. När det gäller den tidsfrist inom vilken en dom måste följas har kommissionen preciserat att det enligt domstolens praxis, av hänsyn till vikten av en omedelbar och enhetlig tillämpning av unionsrätten, krävs att åtgärderna för att följa en dom vidtas omedelbart och slutförs snarast möjligt.

14 Konungariket Sverige har vitsordat att medlemsstaten inte har vidtagit de ifrågavarande åtgärderna för att följa domen i det ovannämnda målet kommissionen mot Sverige inom den frist som angavs i den formella underrättelsen av den 28 juni 2010.

Domstolens bedömning

15 I artikel 260.2 FEUF föreskrivs att om kommissionen anser att den berörda medlemsstaten inte har vidtagit de åtgärder som krävs för att följa domstolens dom, får kommissionen, efter att ha gett staten tillfälle att framföra sina synpunkter, väcka talan vid domstolen. Kommissionen ska därvid ange det schablonbelopp eller det vite som den med hänsyn till omständigheterna anser att det är lämpligt att medlemsstaten betalar.

16 Referenstidpunkten för att bedöma huruvida det föreligger ett fördragsbrott enligt artikel 260.1 FEUF är härvid utgången av den frist som har angetts i den, med stöd av samma bestämmelse, avgivna formella underrättelsen (dom av den 11 december 2012 i mål C-610/10, kommissionen mot Spanien, punkt 67, och av den 19 december 2012 i mål C-374/11, kommissionen mot Irland, punkt 19).

17 Under förfarandet har Konungariket Sverige angett att svensk rätt har bringats i överensstämmelse med domen i det ovannämnda målet kommissionen mot Sverige bland annat genom regeringens proposition om införlivande av direktiv 2006/24 med nationell rätt enligt vilken införlivandelagstiftningens ikraftträdande var fastställt till den 1 maj 2012.

18 Det är utrett att när tidsfristen på två månader räknat från mottagandet av den formella underrättelse som nämns i punkt 6 ovan gick ut, det vill säga den 28 augusti 2010, hade Konungariket Sverige i vilket fall som helst ännu inte vidtagit samtliga nödvändiga åtgärder för att säkerställa att domen i det ovannämnda målet kommissionen mot Sverige följs.

19 Domstolen konstaterar därför att Konungariket Sverige har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 260 FEUF genom att inte vidta nödvändiga åtgärder för att följa domen i det ovannämnda målet kommissionen mot Sverige.

Schablonbeloppet

Parternas argument

20 Kommissionen har när den bestämt schablonbeloppets storlek grundat sig på dom av den 12 juli 2005 i mål C-304/02, kommissionen mot Frankrike (REG 2005, s. I-6263), och sitt meddelande av den 13 december 2005, med titeln ”Tillämpning av artikel 228 i EG-fördraget” (SEK(2005) 1658), i dess uppdaterade lydelse enligt meddelande av den 20 juli 2010, med titeln ”Application of Article 260 of the Treaty on the Functioning of the European Union. Up-dating of data used to calculate lump sum penalty payments to be proposed by the Commission to the Court of Justice in infringement proceedings” (SEK(2010) 923/3) (nedan kallat 2010 års meddelande). Enligt kommissionen ska ekonomiska påföljders omfattning bestämmas med hänsyn till överträdelsens svårhetsgrad och varaktighet samt behovet av att – för att undvika upprepning – säkerställa en påföljds avskräckande effekt.

21 Vad inledningsvis rör överträdelsens svårhetsgrad har kommissionen gjort gällande att den tagit hänsyn till den betydelse som de unionsregler som överträtts har, överträdelsens följder för allmänna och enskilda intressen samt den svarande medlemsstatens attityd.

22 Vad för det första avser den betydelse som de unionsregler som överträtts har anser kommissionen att Konungariket Sveriges underlåtenhet att följa domen i det ovannämnda målet kommissionen mot Sverige utgör ett särskilt allvarligt fall av underlåtenhet, eftersom domen rör icke-införlivandet av ett direktiv som innehåller bestämmelser av stor vikt för leverantörer av elektroniska kommunikationstjänster. Dessa bestämmelser tillhandahåller en väl avvägd rättslig ram som garanterar att den inre marknaden fungerar och de säkerställer att brottsbekämpande myndigheter kan utnyttja relevanta uppgifter för att bekämpa allvarlig brottslighet, samtidigt som medborgarnas grundläggande rättigheter är skyddade.

23 Kommissionen anser för det andra att överträdelsens följder för allmänna och enskilda intressen är särskilt allvarliga, eftersom Konungariket Sveriges underlåtenhet att införliva direktiv 2006/24 har lett till ekonomisk skada för företag i hela unionen och för andra medlemsstater. Icke-införlivandet av direktivet har gett svenska privata teleoperatörer en konkurrensfördel, eftersom de varken behöver lagra data som deras konkurrenter i andra medlemsstater är skyldiga att lagra eller investera i personal eller verktyg för att tillhandahålla data till myndigheterna.

24 Vad för det tredje rör de faktorer som ska beaktas vid bedömningen av svårhetsgraden av brottet mot unionsrätten anser kommissionen att fördragsbrottet är tydligt klarlagt till följd av den omständigheten att Konungariket Sverige inom den angivna tidsfristen – det vill säga senast den 15 september 2007 – varken hade antagit några nationella införlivandeåtgärder eller underrättat om sådana åtgärder. Det bör dock beaktas att Konungariket Sverige aldrig tidigare har underlåtit att följa en dom enligt artikel 258 FEUF.

25 Med hänsyn till nämnda faktorer och omständigheter har kommissionen föreslagit att domstolen bör tillämpa en koefficient för överträdelsens svårhetsgrad om 10, på en skala mellan 1 och 20.

26 Vad rör kriteriet hänförligt till överträdelsens varaktighet har kommissionen – med avseende på åtgärderna för att följa domen i det ovannämnda målet kommissionen mot Sverige, som meddelades den 4 februari 2010 – konstaterat att sammanlagt 426 dagar har förlöpt mellan den domen och den 6 april 2011, vilken är den dag då kommissionen beslutade att inleda ett fördragsbrottsförfarande mot Konungariket Sverige.

27 Vad slutligen rör behovet av en avskräckande påföljd för att undvika upprepning har kommissionen, med tillämpning av 2010 års meddelande, bestämt faktorn ”n”, vilken grundar sig på Konungariket Sveriges betalningsförmåga och dess antal röster i Europeiska unionens råd, till 4,57.

28 Kommissionen har därför i ansökan förklarat att det föreslagna schablonbeloppet, det vill säga 9 597 euro för varje dag som överträdelsen pågår, i enlighet med kriterierna i 2010 års meddelande, har räknats fram genom att multiplicera det enhetliga grundbeloppet (210 euro per dag) med svårhetsgradkoefficienten, som bestämts till 10, och med faktorn ”n”, som uppgår till 4,57. Det sammanlagda beloppet blir 4 088 322 euro för 426 dagar av överträdelse.

29 Konungariket Sverige har i sitt svaromål främst hävdat att kommissionens värdering av den aktuella överträdelsen är alltför sträng vad gäller överträdelsens svårhetsgrad och behovet av avskräckande effekt. I synnerhet har kommissionen inte visat förekomsten av omständigheter som skulle motivera en tillämpning av en så hög koefficient som 10 för svårhetsgraden för den aktuella överträdelsen.

30 Konungariket Sverige har i detta sammanhang gjort gällande att direktiv 2006/24 inte har den betydelse för den inre marknadens funktion som kommissionen har påstått. Detta direktiv innebär endast en marginell harmonisering av medlemsstaternas lagstiftningar på området. Operatörernas skyldighet att lagra uppgifter varierar nämligen mellan medlemsstaterna genom att medlemsstaterna har befogenhet att lagstifta om myndigheters tillgång till trafikuppgifter eller om hur operatörernas kostnader för att lagra uppgifterna ska fördelas. Enligt Konungariket Sverige förekommer det i unionsrätten redan regler som under vissa förutsättningar medger att trafikuppgifter lagras i brottsbekämpande syfte, däribland direktivet om integritet och elektronisk kommunikation.

31 Kommissionen har vidare inte visat att Konungariket Sveriges underlåtenhet att genomföra detta direktiv har haft de följder för allmänna och enskilda intressen som kommissionen har påstått. Dessutom har de regler som för närvarande gäller i svensk rätt just gjort det möjligt att förhindra att dessa följder uppstår genom att de säkerställer att uppgifter finns tillgängliga för utredning, avslöjande och åtal av allvarliga brott.

32 Konungariket Sverige har vidare framhållit att kommissionen i sin bedömning inte har beaktat att domen i det ovannämnda målet kommissionen mot Sverige endast avser ett delvis bristande genomförande av direktiv 2006/24. Konungariket Sverige har anfört att medlemsstaten utnyttjat den i artikel 15.3 i direktivet föreskrivna möjligheten att skjuta upp tillämpningen av direktivet till och med den 15 mars 2009, såvitt gäller lagringen av uppgifter rörande internetåtkomst, e-post och internettelefoni. Enligt Konungariket Sverige avsåg domen i det ovannämnda målet kommissionen mot Sverige endast underlåtenhet att införliva direktivets bestämmelser i de delar där ett uppskjutande fram till och med den 15 september 2007 inte var tillåtet.

33 Konungariket Sverige har dessutom framhållit att medlemsstaten aldrig underlåtit att följa en dom enligt artikel 258 FEUF. Konungariket Sverige har vidare understrukit att medlemsstaten lägger stor vikt vid sin skyldighet till lojalt samarbete. Som förklaring till sitt dröjsmål med att följa domen i det ovannämnda målet kommissionen mot Sverige har Konungariket Sverige hänvisat till att det uppstått en vidlyftig politisk debatt om införlivandet av direktiv 2006/24 med nationell rätt. Införlivandet har också varit förknippat med såväl svårigheter av lagstiftningsteknisk natur som svåra avvägningar där framför allt skyddet för den personliga integriteten ställts mot behovet av en effektiv brottsbekämpning.

34 Kommissionen har i sin replik inledningsvis gjort gällande att även om syftet med direktiv 2006/24 inte är att uppnå en full harmonisering, kan detta inte leda till slutsatsen att direktivet inte har några följder för den inre marknaden eller för enskilda och allmänna intressen. Den omständigheten att det finns skillnader i genomförandet av direktivet i medlemsstaterna förtar på intet sätt vikten av den lagringsskyldighet för kommunikationsuppgifter som anges i direktivet.

35 Vad vidare rör den befintliga unionslagstiftning som Konungariket Sverige har hänvisat till, däribland direktivet om integritet och elektronisk kommunikation har kommissionen påpekat att det i sistnämnda direktiv inte föreskrivs någon skyldighet gällande hela unionen att lagra vissa trafikuppgifter under viss tid.

36 Vad rör de befintliga nationella bestämmelser som Konungariket Sverige har åberopat har kommissionen dessutom framhållit att även för det fall att vissa uppgifter skulle råka finnas tillgängliga i Sverige för brottsbekämpande myndigheter, är inte detta ett resultat av att Konungariket Sverige följt domen i det ovannämnda målet kommissionen mot Sverige, utan tillgängligheten av sådana uppgifter beror helt på kommersiella beslut fattade av de enskilda teleoperatörerna.

37 Vad rör Konungariket Sveriges argument att underlåtenheten att följa domstolens dom i det ovannämnda målet kommissionen mot Sverige endast rör en del av direktiv 2006/24 har kommissionen dessutom framhållit att även om artikel 15.3 i nämnda direktiv ger medlemsstaterna möjlighet att skjuta upp tillämpningen av lagringsskyldigheten till och med den 15 mars 2009, innebär inte detta att medlemsstaterna hade rätt att inte vidta några åtgärder över huvud taget förrän den 15 mars 2009 avseende den lagringsskyldighet som omfattas av nämnda bestämmelse. Detta argument bygger således på en felaktig tolkning av domen i det ovannämnda målet kommissionen mot Sverige.

38 Vad slutligen rör Konungariket Sveriges argument angående interna svårigheter i samband med lagstiftningsförfarandet har kommissionen erinrat om att det av domstolens fasta praxis framgår att sådana interna svårigheter inte kan beaktas vid bedömningen av den begångna överträdelsen.

39 Vad rör de interna svårigheterna har Konungariket Sverige hävdat att medlemsstaten inte har åberopat dessa svårigheter som grund för att underlåtenheten att införliva direktiv 2006/24 skulle vara godtagbar, utan för att visa att införlivandet i detta fall varit förenat med sådana ovanliga svårigheter som inte kan tillskrivas Sveriges normala förhållningssätt och attityd till genomförande av direktiv och efterkommande av domstolens domar. Konungariket Sverige har slutligen betonat att det ovannämnda lagstiftningsförfarandet endast tillämpas i undantagsfall.

Domstolens bedömning

40 Domstolen vill inledningsvis erinra om att ett föreläggande av schablonbelopp, i varje enskilt fall, måste grunda sig på samtliga relevanta omständigheter avseende såväl det fastställda fördragsbrottets särdrag som den attityd som intas av den medlemsstat mot vilken ett förfarande har inletts med stöd av artikel 260 FEUF. Domstolen tillerkänns enligt denna bestämmelse härvid ett stort utrymme för skönsmässig bedömning för att avgöra om en sådan påföljd ska föreläggas eller ej (domarna i de ovannämnda målen kommissionen mot Spanien, punkt 141, och kommissionen mot Irland, punkt 47).

41 Kommissionens förslag binder således inte domstolen och utgör endast en lämplig referenspunkt. På samma sätt gäller att även om sådana riktlinjer som de i kommissionens meddelanden inte är bindande för domstolen, bidrar de till att säkerställa insyn, förutsägbarhet och rättssäkerhet vad gäller kommissionens handlande (se dom av den 7 juli 2009 i mål C-369/07, kommissionen mot Grekland, REG 2009, s. I-5703, punkt 112).

42 Vad för det första rör själva principen om föreläggande av ett schablonbelopp med stöd av artikel 260 FEUF, erinrar domstolen om att denna princip i huvudsak grundar sig på bedömningen av de följder som den berörda medlemsstatens fördragsbrott får för allmänna och enskilda intressen, särskilt när fördragsbrottet har pågått under en lång tid efter meddelandet av den dom varigenom fördragsbrottet ursprungligen fastställdes (se dom av den 9 december 2008 i mål C-121/07, kommissionen mot Frankrike, REG 2008, s. I-9159, punkt 58).

43 Domstolen konstaterar i förevarande fall att direktiv 2006/24, såsom framgår av artikel 1.1 i samma direktiv, har till syfte att säkerställa att uppgifter om elektronisk kommunikation är tillgängliga för utredning, avslöjande och åtal av allvarliga brott, varför Konungariket Sveriges underlåtenhet att följa domstolens dom i det ovannämnda målet kommissionen mot Sverige, i vilken domstolen redan har fastställt att Konungariket Sverige åsidosatt sina skyldigheter enligt detta direktiv, kan komma att påverka berörda allmänna och enskilda intressen. Eftersom det fördragsbrott som läggs Konungariket Sverige till last har pågått i mer än två år från och med den dag som den domen meddelades, konstaterar domstolen att fördragsbrottet har pågått under ansenlig tid efter denna dag.

44 Domstolen anser därför att Konungariket Sverige i förevarande fall ska föreläggas att betala ett schablonbelopp.

45 Vad för det andra rör schablonbeloppets storlek vill domstolen erinra om att det ankommer på domstolen att bestämma schablonbeloppet så, att detta dels anpassas efter omständigheterna, dels står i proportion till det fastställda fördragsbrottet och den berörda medlemsstatens betalningsförmåga (se, för ett liknande resonemang, domarna i de ovannämnda målen kommissionen mot Grekland, punkt 146, och kommissionen mot Spanien, punkt 143).

46 Bland i detta avseende relevanta faktorer ingår omständigheter som överträdelsens svårhetsgrad och hur lång tid fördragsbrottet har fortsatt sedan det fastställts i den aktuella domen (se, för ett liknande resonemang, domen i det ovannämnda målet kommissionen mot Spanien, punkt 144).

47 Vad för det första rör fördragsbrottets svårhetsgrad med hänsyn till den betydelse som de unionsregler som överträtts har, erinrar domstolen om att direktiv 2006/24 rör verksamhet som bedrivs på den inre marknaden av leverantörer av elektroniska kommunikationstjänster och att unionslagstiftarens syfte är att skydda en väl fungerande inre marknad genom att harmoniserade regler om lagring av uppgifter om elektronisk kommunikation antas (se, för ett liknande resonemang, dom av den 10 februari 2009 i mål C-301/06, Irland mot parlamentet och rådet, REG 2009, s. I-593, punkt 72).

48 Såsom framgår av artikel 1.1 i direktiv 2006/24 är direktivets syfte att genom harmonisering av nationella lagstiftningar säkerställa att dessa uppgifter är tillgängliga för utredning, avslöjande och åtal av allvarliga brott såsom de definieras av varje medlemsstat i den nationella lagstiftningen. Det framgår vidare av skäl 22 i samma direktiv att direktivet särskilt syftar till att säkerställa full respekt för medborgarnas grundläggande rättigheter med avseende på privatlivet och kommunikationer samt skyddet av deras personuppgifter, såsom dessa framgår av artiklarna 7 och 8 i stadgan.

49 Det ska härvid beaktas att en underlåtenhet att införliva ett sådant direktiv riskerar att innebära hinder för en väl fungerande inre marknad. Ett sådant fördragsbrott är således av en viss svårhetsgrad, och detta oberoende av omfattningen av den harmonisering som följer av direktiv 2006/24.

50 Med avseende på kommissionens i punkt 23 ovan beskrivna argument om följderna för allmänna och enskilda intressen av att domen i det ovannämnda målet kommissionen mot Sverige inte har följts, erinrar domstolen om att det framgår av punkt 6.1 och 6.2 i kommissionens rapport av den 18 april 2011, med titeln ”Rapport från kommissionen till rådet och Europaparlamentet. Utvärderingsrapport om direktiv 2006/24/EG” (KOM(2011) 225 slutlig), att nämnda direktiv inte helt

har uppfyllt sitt mål vad gäller att införa likvärdiga konkurrensvillkor för operatörerna i unionen. Kommissionen måste således styrka sitt påstående att konkurrensvillkoren för teletjänster på den inre marknaden rubbats, vilket kommissionen inte har gjort.

51 Domstolen kan inte godta Konungariket Sveriges argument att det i unionsrätten redan finns regler som under vissa förutsättningar tillåter att uppgifter om elektronisk kommunikation lagras i brottsbekämpande syfte och att redan gällande regler i svensk rätt gör det möjligt att förhindra de följder för allmänna och enskilda intressen som kommissionen har gjort gällande. Det är nämligen utrett att nämnda regler inte uppfyller de krav som följer av direktiv 2006/24, eftersom det i det motsatta fallet inte hade funnits anledning att fastställa att denna medlemsstat underlåtit att uppfylla sin skyldighet att införliva direktiv 2006/24 med nationell rätt.

52 Vad rör Konungariket Sveriges argument att domen i det ovannämnda målet kommissionen mot Sverige endast avser ett delvis bristande genomförande av direktiv 2006/24 konstaterar domstolen att detta argument saknar stöd.

53 I domen i det ovannämnda målet kommissionen mot Sverige har domstolen nämligen fastställt att Konungariket Sverige har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt direktiv 2006/24 genom att inte inom den föreskrivna fristen anta de lagar och andra författningar som är nödvändiga för att följa direktivet. Enligt artikel 15.3 i direktiv 2006/24 fick medlemsstaterna skjuta upp tillämpningen av skyldigheten att lagra kommunikationsuppgifter till och med den 15 mars 2009, men inte skjuta upp införlivandet av direktivet, vilket skulle ha varit införlivat senast den 15 september 2007.

54 Vad rör Konungariket Sveriges attityd till sina skyldigheter enligt direktiv 2006/24 utgör Sveriges förklaringar – att dröjsmålet med att följa nämnda dom beror på interna svårigheter som är extraordinära och som har samband med lagstiftningsförfarandets särdrag, att det uppstått en vidlyftig politisk debatt om införlivandet av direktiv 2006/24 med nationell rätt samt svåra avvägningar där framför allt skyddet för privatlivet ställts mot behovet av en effektiv brottsbekämpning – inte grund för att ogilla kommissionens talan. Såsom domstolen vid upprepade tillfällen har betonat kan inte en medlemsstat åberopa bestämmelser, praxis eller förhållanden i sin interna rättsordning som grund för att underlåta att iaktta skyldigheter som följer av unionsrätten (se, bland annat, dom av den 31 mars 2011 i mål C-407/09, kommissionen mot Grekland, REU 2011, s. I-2467, punkt 36). Det förhåller sig på samma sätt vad gäller ett sådant beslut som det som riksdagen fattade i det aktuella ärendet om att vilandeförklara förslaget till lag för införlivande av direktivet i ett år, vilket det hänvisas till i punkt 8 ovan.

55 Det ska emellertid tas hänsyn till den förmildrande omständigheten att Konungariket Sverige aldrig tidigare har underlåtit att följa en dom enligt artikel 258 FEUF.

56 Vad för det andra beträffar det här aktuella fördragsbrottets varaktighet ska det erinras om att även om den frist inom vilken åtgärder ska vidtas för att följa en dom inte fastställs i artikel 260 FEUF, är det emellertid fastslaget att genomförandet av åtgärderna ska påbörjas omedelbart och att det ska slutföras snarast möjligt (se, bland annat, dom av den 31 mars 2011 i det ovannämnda målet kommissionen mot Grekland, punkt 34).

57 Det ska härvid anmärkas att fördragsbrottet har fortsatt att pågå i nästan 27 månader från och med att domen i det ovannämnda målet kommissionen mot Sverige meddelades, det vill säga den 4 februari 2010, till dess att Konungariket Sverige såg till att medlemsstatens lagstiftning var fullständigt i överensstämmelse med nämnda dom, det vill säga den 1 maj 2012.

58 Domstolen konstaterar därför att det fördragsbrott som läggs Konungariket Sverige till last har fortsatt under en ansenlig tidsperiod efter det att domen i det ovannämnda målet kommissionen mot Sverige meddelades.

59 Mot bakgrund av ovan anförda omständigheter, och särskilt de överväganden som framgår av punkterna 47-58 ovan, anser domstolen att det är skäligt att fastställa det schablonbelopp som Konungariket Sverige ska betala till 3 000 000 euro.

60 Konungariket Sverige föreläggs följaktligen att till kommissionen, på kontot för Europeiska unionens egna medel, betala ett schablonbelopp på 3 000 000 euro.

Rättegångskostnader

61 Enligt artikel 138.1 i rättegångsreglerna ska tappande part förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna, om detta har yrkats. Kommissionen har yrkat att Konungariket Sverige ska förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna. Eftersom Konungariket Sverige har tappat målet, ska kommissionens yrkande bifallas.

Mot denna bakgrund beslutar domstolen (fjärde avdelningen) följande:

1) Konungariket Sverige har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 260 FEUF genom att inte vidta nödvändiga åtgärder för att följa den dom som domstolen meddelade den 4 februari 2010 i mål C-185/09, kommissionen mot Sverige, vilken avsåg Konungariket Sveriges icke-införlivande i nationell rätt av Europaparlamentets och rådets direktiv 2006/24/EG av den 15 mars 2006 om lagring av uppgifter som genererats eller behandlats i samband med tillhandahållande av allmänt tillgängliga elektroniska kommunikationstjänster eller allmänna kommunikationsnät och om ändring av direktiv 2002/58/EG, och genom att inte inom den angivna fristen anta de lagar samt andra författningar som är nödvändiga för att följa direktivet.

2) Konungariket Sverige föreläggs att till Europeiska kommissionen, på kontot för Europeiska unionens egna medel, betala ett schablonbelopp på 3 000 000 euro.

3) Konungariket Sverige ska ersätta rättegångskostnaderna.

Underskrifter