



Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (Ottende Afdeling)

25. februar 2021 *

»Traktatbrud – artikel 258 TEUF – direktiv (EU) 2016/680 – behandling af personoplysninger – forebyggelse, efterforskning, opdagelse og retsforfølgning af straffelovsovertrædelser – ingen gennemførelse eller meddelelse af gennemførelsesforanstaltninger – artikel 260, stk. 3, TEUF – påstand om betaling af et fast beløb og en tvangsbøde«

I sag C-658/19,

angående et traktatbrudssøgsmål i henhold til artikel 258 TEUF og artikel 260, stk. 3, TEUF, anlagt den 4. september 2019,

Europa-Kommissionen ved D. Nardi, G. von Rintelen og S. Pardo Quintillán, som befuldmægtigede,

sagsøger,

mod

Kongeriget Spanien ved L. Aguilera Ruiz, som befuldmægtiget,

sagsøgt,

støttet af:

Republikken Polen ved B. Majczyna, som befuldmægtiget,

intervenient,

har

DOMSTOLEN (Ottende Afdeling),

sammensat af afdelingsformanden, N. Wahl, og dommerne F. Biltgen (refererende dommer) og L.S. Rossi,

generaladvokat: G. Pitruzzella,

justitssekretær: A. Calot Escobar,

på grundlag af den skriftlige forhandling,

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

* Processprog: spansk.

afsagt følgende

Dom

- 1 Europa-Kommissionen har i stævningen nedlagt følgende påstande:
 - Det fastslås, at Kongeriget Spanien har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 63, stk. 1, i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv (EU) 2016/680 af 27. april 2016 om beskyttelse af fysiske personer i forbindelse med kompetente myndigheders behandling af personoplysninger med henblik på at forebygge, efterforske, afsløre eller retsforfølge strafbare handlinger eller fuldbyrde strafferetlige sanktioner og om fri udveksling af sådanne oplysninger og om ophævelse af Rådets rammeafgørelse 2008/977/RIA (EUT 2016, L 119, s. 89), idet det ikke inden den 6. maj 2018 har vedtaget de love og administrative bestemmelser, der er nødvendige for at efterkomme dette direktiv, eller under alle omstændigheder ikke har meddelt Kommissionen sådanne bestemmelser.
 - Kongeriget Spanien pålægges i overensstemmelse med bestemmelserne i artikel 260, stk. 3, TEUF at betale en tvangsbøde på 89 548,20 EUR for hver dags forsinkelse med opfyldelsen af sin forpligtelse til at meddele gennemførelsesforanstaltningerne til direktivet, regnet fra tidspunktet for afsigelsen af denne dom.
 - Kongeriget Spanien pålægges i henhold til bestemmelserne i artikel 260, stk. 3, TEUF at betale et fast beløb på grundlag af et dagligt beløb på 21 321,00 EUR, multipliceret med det antal dage, der er gået fra tidspunktet for udløbet af den gennemførelsesfrist, der var fastsat i det nævnte direktiv, og indtil det tidspunkt, hvor medlemsstaten bragte overtrædelsen til ophør, eller, i tilfælde af manglende ophør, indtil tidspunktet for afsigelsen af denne dom, med forbehold af, at det overstiger et fast minimumsbeløb på 5 290 000 EUR.
 - Kongeriget Spanien tilpligtes at betale sagsomkostningerne.

Retsforskrifter

- 2 Artikel 1 i direktiv 2016/680 har følgende ordlyd:

»1. I dette direktiv fastsættes regler om beskyttelse af fysiske personer i forbindelse med de kompetente myndigheders behandling af personoplysninger med henblik på at forebygge, efterforske, afsløre eller retsforfølge strafbare handlinger eller fuldbyrde strafferetlige sanktioner, herunder beskytte mod eller forebygge trusler mod den offentlige sikkerhed.

 2. Medlemsstaterne sikrer i overensstemmelse med dette direktiv:
 - a) at fysiske personers grundlæggende rettigheder og frihedsrettigheder, navnlig deres ret til beskyttelse af personoplysninger, beskyttes, og
 - b) at udvekslingen af personoplysninger mellem kompetente myndigheder i Unionen, hvor en sådan udveksling kræves i henhold til EU-retten eller medlemsstaternes nationale ret, hverken indskrænkes eller forbydes af grunde, der vedrører beskyttelse af fysiske personer i forbindelse med behandling af personoplysninger.
 3. Dette direktiv forhindrer ikke medlemsstaterne i at fastsætte højere standarder end dem, der er fastsat i dette direktiv, for beskyttelse af den registreredes rettigheder og frihedsrettigheder med hensyn til kompetente myndigheders behandling af personoplysninger.«

3 Artikel 63, stk. 1, i direktiv 2016/680 bestemmer:

»1. Medlemsstaterne vedtager og offentliggør senest den 6. maj 2018 de love og administrative bestemmelser, der er nødvendige for at efterkomme dette direktiv. De meddeler straks Kommissionen teksten til disse love og bestemmelser. De anvender disse love og bestemmelser fra den 6. maj 2018.

Disse love og bestemmelser skal ved vedtagelsen indeholde en henvisning til dette direktiv eller skal ved offentliggørelsen ledsages af en sådan henvisning. Medlemsstaterne fastsætter de nærmere regler for henvisningen.

2. Uanset stk. 1 kan en medlemsstat i ekstraordinære tilfælde, og hvis det er uforholdsmæssigt vanskeligt, fastsætte bestemmelser om, at automatiske behandlingssystemer, der er indført før den 6. maj 2016, skal bringes i overensstemmelse med artikel 25, stk. 1, senest den 6. maj 2023.

3. Uanset denne artikels stk. 1 og 2 kan en medlemsstat under ekstraordinære omstændigheder bringe et automatisk behandlingssystem som omhandlet i denne artikels stk. 2 i overensstemmelse med artikel 25, stk. 1, inden for en nærmere angivet periode efter den periode, der er omhandlet i nærværende artikels stk. 2, hvis det i modsat fald ville forårsage alvorlige vanskeligheder for driften af det pågældende automatiske behandlingssystem. Den pågældende medlemsstat meddeler Kommissionen årsagerne til disse alvorlige vanskeligheder og årsagerne til den angivne periode, inden for hvilken den bringer det pågældende automatiske behandlingssystem i overensstemmelse med artikel 25, stk. 1. Den angivne periode må under ingen omstændigheder være senere end den 6. maj 2026.

4. Medlemsstaterne meddeler Kommissionen teksten til de vigtigste nationale retsfor skrifter, som de udsteder på det område, der er omfattet af dette direktiv.«

Den administrative procedure og sagen for Domstolen

4 Da Kommissionen ikke havde modtaget nogen oplysning fra Kongeriget Spanien om vedtagelsen og offentliggørelsen af de love og administrative bestemmelser, der var nødvendige for at efterkomme direktiv 2016/680, ved udløbet af den gennemførelsesfrist, som var fastsat i dette direktivs artikel 63, dvs. den 6. maj 2018, tilstillede den medlemsstaten en åbningsskrivelse den 20. juli 2018.

5 Det fremgik af Kongeriget Spaniens svar af 26. september 2018, at der endnu ikke var vedtaget nogen gennemførelsesforanstaltninger. Kommissionen fremsendte følgelig den 25. januar 2019 en begrundet udtalelse til den nævnte medlemsstat, hvori den opfordrede denne til at træffe de nødvendige foranstaltninger for at efterkomme kravene i direktiv 2016/680 inden for en frist på to måneder fra modtagelsen af denne udtalelse.

6 I sit svar af 27. marts 2019 på den begrundede udtalelse oplyste Kongeriget Spanien, at den administrative procedure for vedtagelse af gennemførelsesforanstaltninger til direktiv 2016/680 var igangværende og forventedes fuldført i slutningen af juli 2019. Kongeriget Spanien præciserede, at den parlamentariske procedure forventedes afsluttet i slutningen af marts 2020. Medlemsstaten anførte i øvrigt, at forsinkelsen med gennemførelsen i det væsentlige skyldtes den særlige politiske kontekst og nødvendigheden af at gennemføre direktivet ved en organisk lov.

7 Da Kommissionen fandt, at Kongeriget Spanien ikke havde vedtaget de nationale foranstaltninger til gennemførelse af direktiv 2016/680 eller givet meddelelse om disse foranstaltninger, anlagde den den 4. september 2019 denne sag.

8 Domstolens præsident har ved afgørelse af 10. december 2019 tilladt Republikken Polen at indtræde i sagen til støtte for Kongeriget Spaniens påstande.

Om søgsmålet

Traktatbruddet i henhold til artikel 258 TEUF

Parternes argumenter

- 9 Efter Kommissionens opfattelse har Kongeriget Spanien tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 63 i direktiv 2016/680, idet medlemsstaten ikke senest den 6. maj 2018 havde vedtaget samtlige de love og administrative bestemmelser, der var nødvendige for at efterkomme dette direktiv, eller under alle omstændigheder idet den havde undladt at give Kommissionen meddelelse om disse love og bestemmelser.
- 10 Kommissionen har ligeledes gjort gældende, at denne medlemsstat har tilsidesat sine forpligtelser, idet den ikke har vedtaget en positiv foranstaltning til gennemførelse, eftersom det i overensstemmelse med Domstolens praksis, såfremt et direktiv i lighed med artikel 63 i direktiv 2016/680 udtrykkeligt fastsætter, at bestemmelserne til gennemførelse af direktivet skal indeholde en henvisning hertil, eller at bestemmelserne ved offentliggørelsen skal ledsages af en sådan henvisning, under alle omstændigheder er nødvendigt at vedtage en positiv foranstaltning til gennemførelse.
- 11 Domstolen fastslog i øvrigt i dom af 8. juli 2019, Kommissionen mod Belgien (Artikel 260, stk. 3, TEUF – højhastighedsnet) (C-543/17, EU:C:2019:573), at medlemsstaterne er forpligtet til at give Kommissionen klare og præcise oplysninger og utvetydigt anføre de love og administrative foranstaltninger, med hvilke medlemsstaten mener at have opfyldt de forskellige forpligtelser, den er pålagt ved et direktiv.
- 12 I det foreliggende tilfælde er det Kommissionens opfattelse, at ingen af disse forpligtelser er blevet overholdt af Kongeriget Spanien.
- 13 Kongeriget Spanien har ikke bestridt, at det har tilsidesat sine forpligtelser til at vedtage og meddele gennemførelsesforanstaltningerne til direktiv 2016/680.
- 14 Medlemsstaten har dog anført, at en række meget usædvanlige omstændigheder har forsinket regeringens og det nationale parlaments aktiviteter med henblik på vedtagelse af de påkrævede gennemførelsesforanstaltninger, som vil blive meddelt Kommissionen i overensstemmelse med artikel 63 i direktiv 2016/680, så snart de er blevet vedtaget. Idet Kongeriget Spanien har erkendt, at de institutionelle omstændigheder i den foreliggende sag i henhold til Domstolens praksis ikke kan begrunde det foreholdte traktatbrud, har medlemsstaten gjort gældende, at disse omstændigheder er særligt relevante med henblik på at vurdere forholdsmæssigheden af de af Kommissionen foreslåede sanktioner.

Domstolens bemærkninger

- 15 Det følger af Domstolens faste praksis, at spørgsmålet om, hvorvidt der foreligger et traktatbrud, skal vurderes på baggrund af forholdene i den berørte medlemsstat, som de var ved udløbet af fristen i den begrundede udtalelse, og at ændringer af forholdene i tiden derefter ikke kan tages i betragtning af Domstolen (dom af 8.7.2019, Kommissionen mod Belgien (Artikel 260, stk. 3, TEUF – højhastighedsnet), C-543/17, EU:C:2019:573, præmis 23, af 16.7.2020, Kommissionen mod Rumænien (Bekæmpelse af hvidvask af penge), C-549/18, EU:C:2020:563, præmis 19, og af 16.7.2020, Kommissionen mod Irland (Bekæmpelse af hvidvask af penge), C-550/18, EU:C:2020:564, præmis 30).

- 16 Domstolen har i øvrigt gentagne gange fastslået, at såfremt et direktiv udtrykkeligt fastsætter en forpligtelse for medlemsstaterne til at sikre, at de nødvendige bestemmelser til gennemførelse af direktivet indeholder en henvisning hertil, eller at bestemmelserne ved offentliggørelsen ledsages af en sådan henvisning, er det under alle omstændigheder nødvendigt, at medlemsstaterne vedtager en positiv foranstaltning til gennemførelse af det pågældende direktiv (dom af 16.7.2020, Kommissionen mod Rumænien (Bekæmpelse af hvidvask af penge), C-549/18, EU:C:2020:563, præmis 20, og af 16.7.2020, Kommissionen mod Irland (Bekæmpelse af hvidvask af penge), C-550/18, EU:C:2020:564, præmis 31).
- 17 Da Kommissionen i den foreliggende sag fremsendte den begrundede udtalelse til Kongeriget Spanien den 25. januar 2019, udløb den for denne medlemsstat fastsatte frist på to måneder til at opfylde sine forpligtelser den 25. marts 2019. Det er derfor den på denne dato gældende nationale lovgivning, der skal lægges til grund ved vurderingen af, om der foreligger det påståede traktatbrud (dom af 16.7.2020, Kommissionen mod Rumænien (Bekæmpelse af hvidvask af penge), C-549/18, EU:C:2020:563, præmis 21, og af 16.7.2020, Kommissionen mod Irland (Bekæmpelse af hvidvask af penge), C-550/18, EU:C:2020:564, præmis 32).
- 18 Som det fremgår af Kongeriget Spaniens svar på åbningskrivelsen og af det af medlemsstaten indgivne svarskrift i denne sag, er det i denne henseende ubestridt, at Kongeriget Spanien ved udløbet af den frist, der var fastsat i den begrundede udtalelse, dvs. den 25. marts 2019, ikke havde vedtaget de nødvendige foranstaltninger for at sikre gennemførelsen af direktiv 2016/680 og dermed heller ikke havde meddelt Kommissionen disse foranstaltninger.
- 19 Hvad angår de argumenter, som Kongeriget Spanien har påberåbt sig med henblik på at begrunde den manglende overholdelse af den omhandlede frist for gennemførelse, og som hovedsageligt vedrører den spanske regerings foreløbige karakter i den relevante periode, er det tilstrækkeligt at bemærke, at en medlemsstat i henhold til Domstolens faste praksis ikke kan påberåbe sig bestemmelser, fremgangsmåder eller forhold i sin nationale retsorden til støtte for, at forpligtelser, der følger af EU-retten – såsom manglende gennemførelse af et direktiv inden for den fastsatte frist – ikke overholdes (dom af 4.10.2018, Kommissionen mod Spanien, C-599/17, ikke trykt i Sml., EU:C:2018:813, præmis 23).
- 20 Det må derfor konkluderes, at Kongeriget Spanien ved udløbet af den frist, der var fastsat i den begrundede udtalelse, ikke havde vedtaget de nødvendige foranstaltninger for at sikre gennemførelsen af direktiv 2016/680 og dermed heller ikke havde meddelt Kommissionen disse foranstaltninger.
- 21 Det må følgelig fastslås, at Kongeriget Spanien har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 63 i direktiv 2016/680, idet medlemsstaten ved udløbet af den frist, der var fastsat i den begrundede udtalelse, ikke havde vedtaget de love og administrative bestemmelser, der var nødvendige for at efterkomme dette direktiv, og dermed heller ikke havde meddelt Kommissionen disse love og bestemmelser.

Traktatbruddet i henhold til artikel 260, stk. 3, TEUF

Anvendelsen af artikel 260, stk. 3, TEUF

– Parternes argumenter

- 22 Kommissionen har anført, at Domstolen i præmis 53-59 i dom af 8. juli 2019, Kommissionen mod Belgien (Artikel 260, stk. 3, TEUF – højhastighedsnet) (C-543/17, EU:C:2019:573), fastslog, at artikel 260, stk. 3, TEUF omfatter såvel den situation, hvor en medlemsstat har undladt at meddele en eneste gennemførelsesforanstaltning, som den, hvor medlemsstaten har foretaget en delvis meddelelse

af disse foranstaltninger. Denne situation kan opstå, enten når de gennemførelsesforanstaltninger, som er meddelt Kommissionen, ikke dækker hele medlemsstatens område, eller når meddelelsen er ufuldstændig hvad angår gennemførelsesforanstaltninger til en del af direktivet.

- 23 Kommissionen har i øvrigt i sin meddelelse med overskriften »EU-retten: Bedre resultater gennem bedre anvendelse« (EUT 2017, C 18, s. 10) fremhævet, at den lægger stor vægt på rettidig gennemførelse af direktiver. Idet Kommissionen har konstateret, at medlemsstaterne fortsat overskrider gennemførelsesfristerne, har den meddelt, at den ville justere sin praksis i sager, der indbringes for Domstolen i henhold til artikel 260, stk. 3, TEUF, ved systematisk at anmode Domstolen om at pålægge et fast beløb samt tvangsbøder. Kommissionen har ligeledes præciseret, at den ved fastsættelsen af det faste beløb i overensstemmelse med sin praksis vil tage hensyn til omfanget af gennemførelsen ved vurderingen af alvoren af den manglende gennemførelse i national ret.
- 24 I den foreliggende sag er der netop tale om at sanktionere, ud over Kongeriget Spaniens manglende meddelelse af gennemførelsesforanstaltningerne til Kommissionen, den manglende vedtagelse og offentliggørelse af alle de nødvendige retsregler for at sikre gennemførelsen af direktiv 2016/680 i national ret.
- 25 Kongeriget Spanien er af den opfattelse, at selv om de nationale institutionelle forhold ikke kan begrunde det foreholdte traktatbrud, skal de tages i betragtning ved vurderingen af forholdsmæssigheden af de sanktioner, som Kommissionen har foreslået i den foreliggende sag, eftersom den svarfrist på to måneder, der var fastsat i åbningskrivelsen, udløb mindre end en måned før opløsningen af det nationale parlament og påbegyndelsen af valgprocessen.
- 26 Kongeriget Spanien har gjort gældende, at henset til den regeringsmæssige situation på dette tidspunkt, idet regeringen kun varetog de løbende forretninger i afventning af, at der blev dannet en ny regering, og henset til særtrækkene ved det parlamentariske system i Spanien, udgør anlæggelsen af et traktatbrudssøgsmaal ledsaget af en påstand om pålæggelse af tvangsbøder og et fast beløb i henhold til artikel 260, stk. 3, TEUF en alvorlig præcedens, der kan påvirke medlemsstaternes rettigheder. Til støtte for sin argumentation har Kongeriget Spanien påberåbt sig artikel 4 TEU og 5 TEU, nærmere bestemt artikel 4, stk. 2, TEU, der fastsætter en forpligtelse til at respektere medlemsstaternes nationale identitet. Under særlige omstændigheder som dem, der foreligger i denne sag, finder Kongeriget Spanien, at det er nødvendigt at forene på den ene side kravene i artikel 4, stk. 2, TEU og proportionalitetsprincippet og på den anden side den skønsbeføjelse, som Kommissionen råder over med hensyn til indbringelse af et søgsmaal i henhold til artikel 260, stk. 3, TEUF. Uden en sådan forening kan anvendelsen af artikel 260, stk. 3, TEUF blive et instrument, der ændrer den demokratiske proces i medlemsstaterne, og som påvirker sidstnævntes forfatningsmæssige funktion.
- 27 Republikken Polen har gjort gældende, at Kommissionen ved at anlægge dette søgsmaal ikke har overholdt de betingelser, der er fastsat i artikel 260, stk. 3, TEUF, for så vidt som den for det første ikke konkret og individuelt har godtgjort, at påstanden om pålæggelse af en økonomisk sanktion var begrundet, og for det andet, at der er behov for at pålægge Kongeriget Spanien at betale såvel daglige tvangsbøder som et fast beløb.

– *Domstolens bemærkninger*

- 28 Det bemærkes, at artikel 260, stk. 3, første afsnit, TEUF fastsætter, at når Kommissionen indbringer en sag for Domstolen i henhold til artikel 258 TEUF, fordi den finder, at den pågældende medlemsstat ikke har overholdt sin forpligtelse til at meddele gennemførelsesforanstaltninger til et direktiv vedtaget efter en lovgivningsprocedure, kan den, når den finder det hensigtsmæssigt, angive størrelsen af det faste beløb eller de tvangsbøder, som den under omstændighederne finder det passende, at denne medlemsstat betaler. Hvis Domstolen i overensstemmelse med artikel 260, stk. 3, andet afsnit, TEUF

fastslår tilsidesættelsen, kan den pålægge den pågældende medlemsstat at betale et fast beløb eller en tvangsbøde, der ikke overstiger det af Kommissionen anførte beløb, og betalingspligten får virkning på det tidspunkt, som Domstolen fastsætter i sin dom.

- 29 Hvad angår rækkevidden af artikel 260, stk. 3, TEUF har Domstolen fastslået, at der skal anlægges en fortolkning af denne bestemmelse, der dels gør det muligt på samme tid at sikre Kommissionens beføjelser for at sikre EU-rettens effektive anvendelse og beskytte den ret til forsvar og den proceduremæssige stilling, som tilkommer medlemsstaterne i henhold til artikel 258 TEUF, sammenholdt med artikel 260, stk. 2, TEUF, dels sætter Domstolen i stand til at kunne udøve sin dømmende funktion, der består i under én og samme procedure at bedømme, om den pågældende medlemsstat har opfyldt sine forpligtelser med hensyn til meddelelse af gennemførelsesforanstaltningerne til det pågældende direktiv, og i givet fald vurdere grovheden af den således fastslåede tilsidesættelse og pålægge den økonomiske sanktion, som den finder bedst passer til den konkrete sags omstændigheder (dom af 8.7.2019, Kommissionen mod Belgien (Artikel 260, stk. 3, TEUF – højhastighedsnet), C-543/17, EU:C:2019:573, præmis 58, af 16.7.2020, Kommissionen mod Rumænien (Bekæmpelse af hvidvask af penge), C-549/18, EU:C:2020:563, præmis 45, og af 16.7.2020, Kommissionen mod Irland (Bekæmpelse af hvidvask af penge), C-550/18, EU:C:2020:564, præmis 55).
- 30 I denne sammenhæng har Domstolen fortolket de i artikel 260, stk. 3, TEUF indeholdte ord »forpligtelse til at meddele gennemførelsesforanstaltninger« således, at de vedrører medlemsstaternes forpligtelse til at meddele tilstrækkeligt klare og præcise oplysninger med hensyn til gennemførelsesforanstaltninger til et direktiv. Med henblik på at opfylde kravet om retssikkerhed og sikre gennemførelsen af alle bestemmelserne i dette direktiv på hele det pågældende område er medlemsstaterne forpligtet til for hver enkelt bestemmelse i det nævnte direktiv at angive den eller de nationale gennemførelsesbestemmelser. Efter denne meddelelse, i givet fald ledsaget af fremlæggelsen af en sammenligningstabel, påhviler det Kommissionen med henblik på at anmode om, at den pågældende medlemsstat pålægges en i artikel 260, stk. 3, TEUF fastsat økonomisk sanktion, at godtgøre, at visse gennemførelsesforanstaltninger åbenbart mangler eller ikke dækker hele den pågældende medlemsstats område, idet det dog ikke under den retslige procedure indledt i henhold til denne bestemmelse tilkommer Domstolen at undersøge, om de nationale foranstaltninger, der er meddelt Kommissionen, sikrer en korrekt gennemførelse af det pågældende direktivs bestemmelser (dom af 8.7.2019, Kommissionen mod Belgien (Artikel 260, stk. 3, TEUF – højhastighedsnet), C-543/17, EU:C:2019:573, præmis 59, af 16.7.2020, Kommissionen mod Rumænien (Bekæmpelse af hvidvask af penge), C-549/18, EU:C:2020:563, præmis 46, og af 16.7.2020, Kommissionen mod Irland (Bekæmpelse af hvidvask af penge), C-550/18, EU:C:2020:564, præmis 56).
- 31 For så vidt som det er godtgjort, således som det fremgår af denne doms præmis 20 og 21, at Kongeriget Spanien ved udløbet af den frist, der var fastsat i den begrundede udtalelse, ikke havde meddelt Kommissionen nogen gennemførelsesforanstaltninger til direktiv 2016/680 som omhandlet i artikel 260, stk. 3, TEUF, er den således fastslåede overtrædelse omfattet af denne bestemmelses anvendelsesområde.
- 32 Hvad angår spørgsmålet om, hvorvidt Kommissionen, således som Republikken Polen har gjort gældende, i hvert enkelt tilfælde skal begrunde sin beslutning om at kræve en økonomisk sanktion i henhold til artikel 260, stk. 3, TEUF, eller om denne institution kan gøre det uden begrundelse, i alle de af anvendelsesområdet for denne bestemmelse omfattede situationer, bemærkes, at Domstolen har fastslået, at Kommissionen i sin egenskab af traktaternes vogter i medfør af artikel 17, stk. 1, andet punktum, TEU råder over et skøn med hensyn til at træffe en sådan beslutning (dom af 13.1.2021, Kommissionen mod Slovenien (MiFID II), C-628/18, EU:C:2021:1, præmis 47). Det følger ligeledes af fast retspraksis, at betingelserne for anvendelsen af artikel 260, stk. 3, TEUF ikke må være mere restriktive end dem, der gælder for gennemførelsen af artikel 258 TEUF (dom af 16.7.2020, Kommissionen mod Rumænien (Bekæmpelse af hvidvask af penge), C-549/18, EU:C:2020:563, præmis 49, og af 16.7.2020, Kommissionen mod Irland (Bekæmpelse af hvidvask af penge), C-550/18, EU:C:2020:564, præmis 59). Desuden er det i henhold til artikel 260, stk. 3, TEUF kun Domstolen, der

har kompetence til at pålægge en medlemsstat en økonomisk sanktion. Når Domstolen efter en kontradiktorisk forhandling vedtager en sådan afgørelse, skal den begrunde denne. Den omstændighed, at Kommissionen ikke har begrundet sit valg om at anmode Domstolen om at anvende artikel 260, stk. 3, TEUF, berører derfor ikke den pågældende medlemsstats processuelle garantier (dom af 16.7.2020, Kommissionen mod Rumænien (Bekæmpelse af hvidvask af penge), C-549/18, EU:C:2020:563, præmis 50, og af 16.7.2020, Kommissionen mod Irland (Bekæmpelse af hvidvask af penge), C-550/18, EU:C:2020:564, præmis 60).

- 33 Det skal tilføjes, at den omstændighed, at Kommissionen ikke i hvert enkelt tilfælde skal begrunde sin beslutning om at anmode om en økonomisk sanktion i henhold til artikel 260, stk. 3, TEUF, ikke fritager denne institution for forpligtelsen til at begrunde arten og størrelsen af den økonomiske sanktion, der søges pålagt, idet den herved skal tage hensyn til de retningslinjer, som den har vedtaget, såsom de retningslinjer, der er indeholdt i Kommissionens meddelelser, der, selv om de ikke er bindende for Domstolen, bidrager til at sikre gennemsigtigheden, forudsigeligheden og retssikkerheden i Kommissionens handlinger (dom af 16.7.2020, Kommissionen mod Rumænien (Bekæmpelse af hvidvask af penge), C-549/18, EU:C:2020:563, præmis 51, og af 16.7.2020, Kommissionen mod Irland (Bekæmpelse af hvidvask af penge), C-550/18, EU:C:2020:564, præmis 61).
- 34 Dette krav om at begrunde arten og størrelsen af den økonomiske sanktion, der søges pålagt, er så meget desto vigtigere, som stk. 3 i artikel 260 TEUF – i modsætning til det, der er fastsat i artiklens stk. 2 – bestemmer, at Domstolen inden for rammerne af en procedure iværksat på grundlag af den førstnævnte bestemmelse kun råder over en afgrænset skønsbeføjelse, for så vidt som Domstolen, når den fastslår en overtrædelse, er bundet af Kommissionens forslag med hensyn til arten af den økonomiske sanktion, som den kan pålægge, og med hensyn til det maksimale sanktionsbeløb, som den kan træffe afgørelse om (dom af 16.7.2020, Kommissionen mod Rumænien (Bekæmpelse af hvidvask af penge), C-549/18, EU:C:2020:563, præmis 52, og af 16.7.2020, Kommissionen mod Irland (Bekæmpelse af hvidvask af penge), C-550/18, EU:C:2020:564, præmis 62).
- 35 Det fremgår nemlig af artikel 260, stk. 3, TEUF, at det påhviler Kommissionen at angive »størrelsen af det faste beløb eller den tvangsbøde, som [skal betales]« af den pågældende medlemsstat, men at Domstolen kun kan pålægge betaling af en økonomisk sanktion, »der ikke overstiger det [...] beløb«, som er anført af Kommissionen. EUF-traktatens ophavsmænd har således fastsat en direkte sammenhæng mellem den sanktion, der kræves af Kommissionen, og den, som Domstolen kan pålægge i henhold til den nævnte bestemmelse (dom af 16.7.2020, Kommissionen mod Rumænien (Bekæmpelse af hvidvask af penge), C-549/18, EU:C:2020:563, præmis 53, og af 16.7.2020, Kommissionen mod Irland (Bekæmpelse af hvidvask af penge), C-550/18, EU:C:2020:564, præmis 63).
- 36 Hvad angår Kongeriget Spaniens argumentation om, at den administrative procedure i den foreliggende sag blev indledt ved en åbningsskrivelse, hvis svarfrist udløb mindre end en måned før opløsningen af det nationale parlament og påbegyndelsen af valgprocessen, skal det for det første bemærkes, at åbningsskrivelsen blev fremsendt efter udløbet af den frist for gennemførelse, der er fastsat i direktiv 2016/680, og at det tilkommer medlemsstaterne at gennemføre proceduren for vedtagelse af de nødvendige foranstaltninger for at sikre gennemførelsen af et direktiv, uden at afvente fremsendelsen af en åbningsskrivelse fra Kommissionen. Det følger nemlig af Domstolens faste praksis, at fremsendelse af en åbningsskrivelse i medfør af artikel 258, stk. 1, TEUF forudsætter, at en tilsidesættelse af en forpligtelse, der påhviler den pågældende medlemsstat, kan påberåbes af Kommissionen (dom af 5.12.2019, Kommissionen mod Spanien (Affaldshåndteringsplaner), C-642/18, EU:C:2019:1051, præmis 17 og den deri nævnte retspraksis).
- 37 For det andet kan de betragtninger, der har foranlediget Kommissionen til at anlægge et traktatbrudssøgsmaal mod Kongeriget Spanien på det tidspunkt, som den har valgt, under alle omstændigheder ikke berøre spørgsmålet om anvendeligheden af artikel 260, stk. 3, TEUF eller spørgsmålet om, hvorvidt det i henhold til denne bestemmelse anlagte søgsmaal kan antages til

realitetsbehandling (dom af 16.7.2020, Kommissionen mod Rumænien (Bekæmpelse af hvidvaskning af penge), C-549/18, EU:C:2020:563, præmis 55, og af 16.7.2020, Kommissionen mod Irland (Bekæmpelse af hvidvaskning af penge), C-550/18, EU:C:2020:564, præmis 65).

- 38 Det skal derfor fastslås, at artikel 260, stk. 3, TEUF finder anvendelse på en situation som den, der er omhandlet i den foreliggende sag.

Påleggelse af betaling af økonomiske sanktioner i den foreliggende sag

– Parternes argumenter

- 39 Hvad angår størrelsen af de økonomiske sanktioner, som skal pålægges, er Kommissionen i overensstemmelse med det standpunkt, som afspejles i punkt 23 i meddelelsen offentliggjort den 15. januar 2011, med overskriften »Gennemførelse af artikel 260, stk. 3, i TEUF« (EUT 2011, C 12, s. 1), af den opfattelse, at for så vidt som en manglende opfyldelse af forpligtelsen til at meddele gennemførelsesforanstaltninger til et direktiv ikke er mindre grov end en overtrædelse, der kan være genstand for de i artikel 260, stk. 2, TEUF anførte sanktioner, skal beregningsmetoderne for de økonomiske sanktioner, der er omhandlet i artikel 260, stk. 3, TEUF, være de samme som dem, der anvendes i forbindelse med den procedure, der er fastsat i artiklens stk. 2.
- 40 I den foreliggende sag har Kommissionen – for det første henset til vigtigheden af de EU-retlige bestemmelser, der er blevet tilsidesat, idet beskyttelsen af personoplysninger er en grundlæggende rettighed, således som det fremgår af artikel 8 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder og artikel 16 TEUF, for det andet til, at der foreligger specifikke EU-retsakter om beskyttelse af personoplysninger, nemlig Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2016/679 af 27. april 2016 om beskyttelse af fysiske personer i forbindelse med behandling af personoplysninger og om fri udveksling af sådanne oplysninger og om ophævelse af direktiv 95/46/EF (generel forordning om databeskyttelse) (EUT 2016, L 119, s. 1), direktiv 2016/680, men også Rådets rammeafgørelse 2008/977/RIA af 27. november 2008 om beskyttelse af personoplysninger i forbindelse med politisamarbejde og retligt samarbejde i kriminalsager (EUT 2008, L 350, s. 60), i kraft af den nationale lovgivning, hvorved den er gennemført, og for det tredje til Kongeriget Spaniens manglende vedtagelse af nogen som helst gennemførelsesforanstaltning til direktiv 2016/680 – foreslået en koefficient for grovhed på 10 på skalaen fra 1-20. Med hensyn til overtrædelsens varighed finder den, at en koefficient på 1,4 på en skala fra 1-3 ville være passende. Ved at anvende multiplikationsfaktoren »n« på disse koefficienter med hensyn til Kongeriget Spanien, dvs. 2,06, og det faste beløb på 3 105 EUR, har Kommissionen nedlagt påstand om påleggelse af en daglig tvangsbøde på 89 548,20 EUR ($3\,105 \times 10 \times 1,4 \times 2,06$) for hver dags forsinkelse med gennemførelsen af direktiv 2016/680.
- 41 Kommissionen har i øvrigt anmodet om påleggelse af et fast beløb, hvis størrelse er beregnet i henhold til de retningslinjer, som er indeholdt i Kommissionens meddelelse af 13. december 2005 med overskriften »Gennemførelse af EF-traktatens artikel 228« (SEK(2005) 1658), som ajourført ved meddelelse af 13. december 2017 med overskriften »Om ajourføring af de oplysninger, der anvendes til beregning af de faste beløb og de tvangsbøder, som Kommissionen foreslår Domstolen i traktatbrudssøgsmål« (C(2017) 8720), og dennes meddelelse den 25. februar 2019 med overskriften »Ændring af beregningsmetoden for de faste beløb og de daglige tvangsbøder, som Kommissionen foreslår Den Europæiske Unions Domstol i traktatbrudssøgsmål« (EUT 2019, C 70, s. 1, herefter »meddelelsen fra 2019«). Som det fremgår af bilag II til sidstnævnte meddelelse, beløber det faste minimumsbeløb for Kongeriget Spanien sig til 5 290 000 EUR. Med forbehold af, at dette beløb overskrides i det foreliggende tilfælde, har Kommissionen foreslået, at det daglige beløb, der anvendes til beregningen, fastsættes ved at multiplicere den ensartede grundsats med koefficienten for tilsidesættelsens grovhed og »n-faktoren«. I den foreliggende sag var det daglige beløb således på $1\,035 \times 10 \times 2,06 = 21\,321$ EUR pr. dag.

- 42 Under disse omstændigheder har Kommissionen foreslået Domstolen at pålægge Kongeriget Spanien at betale et fast beløb på grundlag af et dagligt beløb på 21 321 EUR multipliceret med det antal dage, der er forløbet mellem den 7. maj 2018, dvs. dagen efter udløbet af den i direktiv 2016/680 fastsatte gennemførelsesfrist, og den dag, hvor overtrædelsen bringes til ophør, eller, i tilfælde af manglende ophør, indtil tidspunktet for afsigelsen af dommen i medfør af artikel 260, stk. 3, TEUF.
- 43 Kongeriget Spanien er af den opfattelse, at Kommissionens anmodning om pålæggelse af økonomiske sanktioner er uforholdsmæssig i betragtning af den foreliggende sags institutionelle omstændigheder.
- 44 I lighed med, hvad Domstolen fastslog i bl.a. dom af 30. maj 2013, Kommissionen mod Sverige (C-270/11, EU:C:2013:339), og af 19. december 2012, Kommissionen mod Irland (C-279/11, ikke trykt i Sml., EU:C:2012:834), skal det fastslås, at de særlige omstændigheder, der kendetegner den foreliggende sag, udgør formildende omstændigheder og følgelig skal begrænse de af Kommissionen foreslåede sanktioner. Kommissionens forslag vedrørende de økonomiske sanktioner kan ikke binde Domstolen og udgør blot et nyttigt sammenligningsgrundlag. Ligeledes er retningslinjer som dem, der er indeholdt i Kommissionens forskellige meddelelser, ikke bindende for Domstolen, men bidrager udelukkende til at sikre gennemsigtigheden, forudsigeligheden og retssikkerheden i Kommissionens egne handlinger, når denne institution fremsætter forslag for Domstolen.
- 45 Ifølge Kongeriget Spanien bør Domstolen inden for rammerne af en procedure på grundlag af artikel 260, stk. 3, TEUF frit kunne fastsætte den tvangsbøde, der pålægges, til det beløb og i den form, som den finder passende, for at tilskynde den pågældende medlemsstat til at bringe traktatbruddet til ophør. Når Domstolen udøver sit skøn på området, tilkommer det den at fastsætte tvangsbøden således, at denne på den ene side er afpasset efter omstændighederne og på den anden side er forholdsmæssig i forhold til det fastslåede traktatbrud såvel som til den pågældende medlemsstats betalingsevne.
- 46 I den foreliggende sag er det for det første med henblik på at overholde artikel 4, stk. 2, TEU uforholdsmæssigt at pålægge Kongeriget Spanien at betale en daglig tvangsbøde, mens regeringen ikke havde et flertal i deputeretkammeret og ikke længere varetog mere end de løbende forretninger. Hvis der alligevel pålægges en sådan tvangsbøde, bør dens størrelse, for at sikre, at den er forholdsmæssig og rimelig, beregnes på grundlag af perioden mellem det tidspunkt, hvor der dannes en regering, som har alle sine beføjelser, og det tidspunkt, hvor dommen er gennemført fuldt ud.
- 47 For det andet skal der tages hensyn til den omstændighed, at eftersom fristen for at besvare åbningsskrivelsen udløb en måned før opløsningen af parlamentet, var det umuligt at bringe det påståede traktatbrud til ophør ved den almindelige lovgivningsprocedure for at vedtage de nødvendige bestemmelser. Ved under sådanne omstændigheder at pålægge Kongeriget Spanien et fast beløb i overensstemmelse med Kommissionens anmodning skaber Domstolen en »farlig præcedens«. Det bør undgås, at Kommissionen efter afslutningen af denne sag kan anvende proceduren i artikel 260, stk. 3, TEUF på en måde, der gør det muligt på uforholdsmæssig vis at påvirke, hvordan medlemsstaterne fungerer i forfatningsmæssig henseende. Det er derfor ikke rimeligt at pålægge betaling af et fast beløb, idet betaling af en daglig tvangsbøde er tilstrækkelig i den foreliggende sag.
- 48 For det tilfælde, at Domstolen ikke desto mindre måtte finde, at pålæggelsen af et fast beløb er passende, har Kongeriget Spanien gjort gældende, at det beløb, som Kommissionen har foreslået, er uforholdsmæssigt. Blandt de faktorer, som Domstolen skal tage hensyn til ved fastsættelsen af det faste beløb, er faktorer som den fastslåede overtrædelses grovhed, og hvor længe overtrædelsen har varet. Hvad angår overtrædelsens varighed er medlemsstaten af den opfattelse, at der med henblik på at opfylde kravene i artikel 4, stk. 2, TEU skal ses bort fra de perioder, hvor regeringen udelukkende varetog de løbende forretninger. Kongeriget Spanien har i det foreliggende tilfælde gjort gældende, at perioden fra den 4. marts 2019 ikke skal tages i betragtning ved fastlæggelsen af overtrædelsens varighed.

- 49 Desuden rejser udformningen af de kriterier for, hvor hårde de økonomiske sanktioner, som Domstolen pålægger, skal være, det vigtige spørgsmål om metoden til fastsættelse af koefficienten »n« i henhold til de retningslinjer, som Kommissionen har fastsat i sin meddelelse af 2019. I den foreliggende sag er dette spørgsmål ikke uvæsentligt, eftersom størrelsen af det faste minimumsbeløb, der følger heraf for Kongeriget Spanien, i henhold til den af Kommissionen anvendte metode placerer denne medlemsstat på en fjerdeplads blandt de medlemsstater med det højeste bidrag i denne forbindelse. Hvis Domstolen derimod beslutter at anvende bruttonationalproduktet (BNP) som den »væsentligste faktor« ved beregningen af koefficienten »n«, vil Kongeriget Spanien, henset til BNP pr. indbygger, befinde sig på fjortendepladsen. Ifølge den nævnte medlemsstat vil beregningsmetoden for denne koefficient således eventuelt skabe urimelige forskelle mellem medlemsstaterne, mens Kommissionen ifølge sin meddelelse fra 2019 netop søgte at undgå disse.
- 50 Republikken Polen har navnlig gjort gældende, at retspraksis vedrørende artikel 260, stk. 2, TEUF ikke automatisk kan anvendes på samme artikels stk. 3, idet dette stk. 3 har til formål at sanktionere en mindre alvorlig overtrædelse end den, der er omhandlet i nævnte stk. 2, og som består i ikke at have efterkommet en første dom fra Domstolen, hvorved der fastslås et traktatbrud. Under alle omstændigheder er den koefficient for grovhed på 10, som Kommissionen har fastsat, uforholdsmæssig i forhold til grovheden af det angivelige traktatbrud, idet den ikke tager hensyn til den reelle risiko for, at det angivelige traktatbrud får konsekvenser for offentlige og private interesser. Kommissionen har i øvrigt ikke taget hensyn til, at det i selve direktiv 2016/680 fastslås, at automatiske behandlingssystemer, der er indført før den 6. maj 2016, under visse betingelser kan bringes i overensstemmelse med direktivets krav senest den 6. maj 2023 eller inden for en længere frist. Størrelsen af det faste beløb, som er foreslået af Kommissionen, bør følgelig nedsættes.

– *Domstolens bemærkninger*

- 51 Indledningsvis skal det for det første bemærkes, at hvis en medlemsstat undlader at opfylde sin forpligtelse til meddelelse af gennemførelsesforanstaltningerne til et direktiv, det være sig ved slet ikke at give oplysninger, at give delvise oplysninger eller ved ikke at give tilstrækkeligt klare og præcise oplysninger, kan dette i sig selv begrunde, at proceduren efter artikel 258 TEUF indledes med henblik på at fastslå dette traktatbrud (dom af 8.7.2019, Kommissionen mod Belgien (Artikel 260, stk. 3, TEUF – højhastighedsnet), C-543/17, EU:C:2019:573, præmis 51, af 16.7.2020, Kommissionen mod Rumænien (Bekæmpelse af hvidvask af penge), C-549/18, EU:C:2020:563, præmis 64, og af 16.7.2020, Kommissionen mod Irland (Bekæmpelse af hvidvask af penge), C-550/18, EU:C:2020:564, præmis 74).
- 52 For det andet er formålet med indførelsen af den mekanisme, der er indeholdt i artikel 260, stk. 3, TEUF, ikke blot at tilskynde medlemsstaterne til hurtigst muligt at bringe et traktatbrud til ophør, når dette, såfremt en sådan foranstaltning ikke træffes, ville have tendens til at vare ved, men også for at lette og fremskynde proceduren for pålæggelse af økonomiske sanktioner vedrørende tilsidesættelser af forpligtelsen til at give meddelelse om en national gennemførelsesforanstaltning til et direktiv vedtaget efter en lovgivningsprocedure, idet det præciseres, at før indførelsen af en sådan mekanisme kunne pålæggelsen af en økonomisk sanktion over for de medlemsstater, som ikke havde efterkommet en tidligere dom afsagt af Domstolen inden for de fastsatte frister, og som ikke havde opfyldt deres forpligtelse til gennemførelse, først ske flere år efter sidstnævnte dom (dom af 8.7.2019, Kommissionen mod Belgien (Artikel 260, stk. 3, TEUF – højhastighedsnet), C-543/17, EU:C:2019:573, præmis 52, af 16.7.2020, Kommissionen mod Rumænien (Bekæmpelse af hvidvask af penge), C-549/18, EU:C:2020:563, præmis 64, og af 16.7.2020, Kommissionen mod Irland (Bekæmpelse af hvidvask af penge), C-550/18, EU:C:2020:564, præmis 74).
- 53 Det må imidlertid fastslås, at for at opnå det formål, der forfølges med artikel 260, stk. 3, TEUF, er der fastsat to typer økonomiske sanktioner, nemlig et fast beløb og en tvangsbøde.

- 54 I denne henseende fremgår det af Domstolens praksis, at spørgsmålet om, hvorvidt den ene eller den anden af disse to foranstaltninger skal anvendes, afhænger af, hvor egnet hver enkelt er til at opfylde det mål, der forfølges, når der tages hensyn til omstændighederne i den konkrete sag. Mens pålæggelsen af en tvangsbøde må anses for særligt egnet til at tilskynde medlemsstaten til hurtigst muligt at bringe et traktatbrud til ophør, når dette, såfremt en sådan foranstaltning ikke træffes, ville have tendens til at være ved, hviler et påbud om betaling af et fast beløb i højere grad på en vurdering af de konsekvenser, som den pågældende medlemsstats manglende opfyldelse af sine forpligtelser har på private og offentlige interesser, navnlig når traktatbruddet har varet ved i en lang periode (dom af 16.7.2020, Kommissionen mod Rumænien (Bekæmpelse af hvidvask af penge), C-549/18, EU:C:2020:563, præmis 66, og af 16.7.2020, Kommissionen mod Irland (Bekæmpelse af hvidvask af penge), C-550/18, EU:C:2020:564, præmis 76).
- 55 Hvad for det første angår muligheden for at pålægge en tvangsbøde i den foreliggende sag bemærkes, at ifølge Domstolens praksis er pålæggelsen af en tvangsbøde i princippet kun begrundet, for så vidt som det traktatbrud, som denne tvangsbøde tilsigter at sanktionere, har varet ved indtil Domstolens undersøgelse af de faktiske omstændigheder (dom af 8.7.2019, Kommissionen mod Belgien (Artikel 260, stk. 3, TEUF – højhastighedsnet), C-543/17, EU:C:2019:573, præmis 60).
- 56 Domstolen fastslog, at denne retspraksis vedrørende artikel 260, stk. 2, TEUF skal anvendes analogt for så vidt angår artikel 260, stk. 3, TEUF, for så vidt som tvangsbøder i henhold til disse to artikler forfølger det samme formål, dvs. at tilskynde medlemsstaten til hurtigst muligt at bringe et traktatbrud til ophør, når dette, såfremt en sådan foranstaltning ikke træffes, ville have tendens til at være ved (dom af 8.7.2019, Kommissionen mod Belgien (Artikel 260, stk. 3, TEUF – højhastighedsnet), C-543/17, EU:C:2019:573, præmis 61).
- 57 Det fremgår i øvrigt af Domstolens praksis, at Domstolens efterprøvelse af de faktiske omstændigheder skal anses for at finde sted på tidspunktet for afslutningen af proceduren (jf. bl.a. dom af 13.1.2021, Kommissionen mod Slovenien (MiFID II), C-628/18, EU:C:2021:1, præmis 81 og den deri nævnte retspraksis).
- 58 Det følger heraf, at det med henblik på at afgøre, om fastsættelse af en tvangsbøde kan komme på tale i den foreliggende sag, først skal undersøges, om det traktatbrud, som Kongeriget Spanien foreholdes i henhold til artikel 260, stk. 3, TEUF, som konstateret i denne doms præmis 21, har varet ved indtil tidspunktet for afslutningen af forhandlingen den 6. maj 2020.
- 59 I denne henseende fremgår det af de skriftlige indlæg og af de for Domstolen fremlagte dokumenter, at Kongeriget Spanien på tidspunktet for afslutningen af den skriftlige forhandling ikke havde vedtaget, og dermed heller ikke meddelt, de nødvendige foranstaltninger for at sikre gennemførelsen af bestemmelserne i direktiv 2016/680 i spansk ret.
- 60 Under disse omstændigheder må det fastslås, at Kongeriget Spanien ved ikke på denne tidspunkt at have vedtaget de nødvendige foranstaltninger for at gennemføre bestemmelserne i direktiv 2016/680 i national ret og a fortiori ikke have givet Kommissionen meddelelse herom, fortsatte traktatbruddet.
- 61 Det er derfor Domstolens opfattelse, at pålæggelsen af en tvangsbøde, som Kommissionen har nedlagt påstand om, udgør et passende økonomisk middel med henblik på at sikre, at Kongeriget Spanien hurtigst muligt bringer det fastslåede traktatbrud til ophør og overholder de forpligtelser, der påhviler det i henhold til direktiv 2016/680. Idet det derimod ikke kan udelukkes, at gennemførelsen af det nævnte direktiv på tidspunktet for afsigelsen af dom i denne sag er fuldstændig afsluttet, skal denne tvangsbøde kun pålægges, for så vidt som traktatbruddet fortsat består på tidspunktet for afsigelsen af denne dom.

- 62 Det bemærkes, at når Domstolen udøver sit skøn på området, påhviler det den at fastsætte tvangsbøden således, at denne på den ene side er afpasset efter omstændighederne og proportional med det fastslåede traktatbrud såvel som med den pågældende medlemsstats betalingsevne, og på den anden side ikke i henhold til artikel 260, stk. 3, andet afsnit, TEUF overstiger det af Kommissionen anførte beløb (dom af 8.7.2019, Kommissionen mod Belgien (Artikel 260, stk. 3, TEUF – højhastighedsnet), C-543/17, EU:C:2019:573, præmis 83).
- 63 De kriterier, der ved fastsættelsen af tvangsbødens størrelse skal tages i betragtning inden for rammerne af Domstolens bedømmelse for at sikre tvangsbødens egenskab af tvangsmiddel med henblik på en ensartet og effektiv anvendelse af EU-retten, er principielt overtrædelsens varighed, overtrædelsens grovhed og den pågældende medlemsstats betalingsevne. Ved anvendelsen af disse kriterier skal Domstolen tage særligt hensyn til traktatbruddets konsekvenser for de pågældende offentlige og private interesser samt til den uopsættelighed, hvormed den pågældende medlemsstat skal overholde sine forpligtelser (dom af 8.7.2019, Kommissionen mod Belgien (Artikel 260, stk. 3, TEUF – højhastighedsnet), C-543/17, EU:C:2019:573, præmis 84).
- 64 Hvad angår overtrædelsens grovhed bemærkes, at forpligtelsen til at vedtage nationale foranstaltninger for at sikre en fuldstændig gennemførelse af et direktiv og forpligtelsen til at meddele Kommissionen disse foranstaltninger udgør væsentlige forpligtelser for medlemsstaterne med henblik på at sikre EU-rettens fulde virkning, og at en tilsidesættelse af disse forpligtelser derfor skal anses for at have en klar grov karakter (dom af 8.7.2019, Kommissionen mod Belgien (Artikel 260, stk. 3, TEUF – højhastighedsnet), C-543/17, EU:C:2019:573, præmis 85, af 16.7.2020, Kommissionen mod Rumænien (Bekæmpelse af hvidvask af penge), C-549/18, EU:C:2020:563, præmis 73, og af 16.7.2020, Kommissionen mod Irland (Bekæmpelse af hvidvask af penge), C-550/18, EU:C:2020:564, præmis 82).
- 65 I den foreliggende sag skal det, således som det fremgår af denne doms præmis 21, fastslås, at Kongeriget Spanien ved udløbet af fristen i den begrundede udtalelse, dvs. den 25. marts 2019, havde tilsidesat de forpligtelser til gennemførelse, som påhvilede det, således at EU-rettens effektivitet ikke var blevet sikret til hver en tid. Traktatbruddets grovhed styrkes yderligere af den omstændighed, at Kongeriget Spanien på denne sidstnævnte dato endnu ikke havde meddelt nogen foranstaltning til gennemførelse af direktiv 2016/680.
- 66 For så vidt angår overtrædelsens varighed skal denne vurderes under hensyn til det tidspunkt, hvor Domstolen har vurderet de faktiske omstændigheder, og ikke til det tidspunkt, hvor Kommissionen indbragte sagen for Domstolen (dom af 8.7.2019, Kommissionen mod Belgien (Artikel 260, stk. 3, TEUF – højhastighedsnet), C-543/17, EU:C:2019:573, præmis 87).
- 67 I det foreliggende tilfælde var det foreholdte traktatbrud, således som det fremgår af nærværende doms præmis 57, endnu ikke ophørt på tidspunktet for afslutningen af den skriftlige forhandling for Domstolen. Det skal derfor fastslås, at traktatbruddet har varet siden udløbet af den i den begrundede udtalelse fastsatte frist, dvs. den 25. marts 2019. En varighed på næsten halvandet år er imidlertid betydelig, henset til den omstændighed, at medlemsstaterne i henhold til artikel 63 i direktiv 2016/680 var forpligtede til at gennemføre bestemmelserne i det pågældende direktiv senest den 6. maj 2018.
- 68 Henset til det ovenstående og til det skøn, som Domstolen er tillagt i artikel 260, stk. 3, TEUF, der bestemmer, at den tvangsbøde, som Domstolen pålægger, ikke må overstige det af Kommissionen påståede beløb, skal Kongeriget Spanien, i tilfælde af, at det traktatbrud, der er konstateret i denne doms præmis 21, fortsat består på tidspunktet for afsigelsen af denne dom, pålægges fra dette tidspunkt, og indtil denne medlemsstat har bragt det fastslåede traktatbrud til ophør, at betale Kommissionen en daglig tvangsbøde på 89 000 EUR.
- 69 Hvad for det andet angår muligheden for at pålægge et fast beløb i den foreliggende sag skal det bemærkes, at det tilkommer Domstolen i den enkelte sag og på grundlag af de konkrete omstændigheder, der er forelagt den, samt ud fra den grad af pression og prævention, den finder

fornøden, at fastsætte egnede økonomiske sanktioner, navnlig for at forebygge gentagelse af tilsvarende tilsidesættelser af EU-retten (dom af 8.7.2019, Kommissionen mod Belgien (Artikel 260, stk. 3, TEUF – højhastighedsnet), C-543/17, EU:C:2019:573, præmis 78, af 16.7.2020, Kommissionen mod Rumænien (Bekæmpelse af hvidvask af penge), C-549/18, EU:C:2020:563, præmis 68, og af 16.7.2020, Kommissionen mod Irland (Bekæmpelse af hvidvask af penge), C-550/18, EU:C:2020:564, præmis 78).

- 70 I denne sag skal det fastslås, at på trods af den omstændighed, at Kongeriget Spanien har samarbejdet med Kommissionens tjenestegrene under hele den administrative procedure, og at denne medlemsstat har holdt de sidstnævnte underrettet om fremskridtene med gennemførelsen af direktiv 2016/680, udgør samtlige de retlige og faktiske omstændigheder i forbindelse med det fastslåede traktatbrud – nemlig den fuldstændige mangel på meddelelse af de nødvendige foranstaltninger til gennemførelse af direktiv 2016/680 efter udløbet af fristen i den begrundede udtalelse og selv på tidspunktet for anlæggelsen af nærværende søgsmål – et tegn på, at den effektive imødegåelse af en fremtidig gentagelse af tilsvarende overtrædelser af EU-retten efter sin natur kræver, at der må vedtages en afskrækkende foranstaltning, såsom pålæggelse af pligt til betaling af et fast beløb (dom af 16.7.2020, Kommissionen mod Rumænien (Bekæmpelse af hvidvask af penge), C-549/18, EU:C:2020:563, præmis 69, og af 16.7.2020, Kommissionen mod Irland (Bekæmpelse af hvidvask af penge), C-550/18, EU:C:2020:564, præmis 79).
- 71 Denne vurdering ændres ikke af den argumentation, der er anført i denne doms præmis 36. For det første tilkommer det nemlig som anført i denne præmis Kommissionen bl.a. at vurdere muligheden for at anlægge sag mod en medlemsstat og at vælge det tidspunkt, hvor den indleder traktatbrudsproceduren over for denne. For det andet er det ikke gjort gældende, at de frister, der i den foreliggende sag var fastsat i åbningsskrivelsen og i den begrundede udtalelse, var særligt korte eller urimelige og kunne bringe formålene med den administrative procedure, nemlig at give den berørte medlemsstat lejlighed til dels at opfylde sine EU-retlige forpligtelser, dels virkningsfuldt at tage til genmæle over for Kommissionens klagepunkter, i fare (dom af 19.9.2017, Kommissionen mod Irland (Registreringsafgift), C-552/15, EU:C:2017:698, præmis 28 og den deri nævnte retspraksis). Det fremgår i øvrigt af de faktiske omstændigheder, der er redegjort for i denne doms præmis 5 og 6, at Kongeriget Spanien havde fuldt kendskab til den omstændighed, at det havde tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 63 i direktiv 2016/680, i det mindste fra den 7. maj 2018.
- 72 Denne vurdering drages heller ikke i tvivl af argumentet om Kongeriget Spaniens institutionelle situation – som var kendetegnet ved gentagne opløsninger af det nationale parlament, regeringens foreløbige karakter og afholdelsen af nye valg – mellem den 27. april 2016, som er tidspunktet for vedtagelsen af direktiv 2016/680, og den 6. maj 2018, som er tidspunktet for udløbet af den gennemførelsesfrist, der er fastsat i det nævnte direktiv. Domstolen har således i en situation, der er sammenlignelig med den foreliggende, fastslået, at en medlemsstat ikke kan henholde sig til sådanne omstændigheder for at begrunde manglende overholdelse af de forpligtelser, der følger af EU-retten (jf. i denne retning dom af 13.7.2017, Kommissionen mod Spanien, C-388/16, ikke trykt i Sml., EU:C:2017:548, præmis 41).
- 73 Hvad angår beregningen af det faste beløb, der er passende at pålægge i den foreliggende sag, bemærkes, at det tilkommer Domstolen under udøvelse af sin skønsbeføjelse på området, som er afgrænset af Kommissionens forslag, at fastsætte størrelsen af det faste beløb, som en medlemsstat kan pålægges at betale i medfør af artikel 260, stk. 3, TEUF, således at det dels er tilpasset efter omstændighederne, dels er afpasset i forhold til den begåede overtrædelse. Til de i denne henseende relevante omstændigheder hører bl.a. det fastslåede traktatbruds grovhed og den periode, hvori traktatbruddet bestod, samt den pågældende medlemsstats betalingssevne (dom af 16.7.2020, Kommissionen mod Rumænien (Bekæmpelse af hvidvask af penge), C-549/18, EU:C:2020:563, præmis 72, og af 16.7.2020, Kommissionen mod Irland (Bekæmpelse af hvidvask af penge), C-550/18, EU:C:2020:564, præmis 81).

- 74 Hvad for det første angår overtrædelsens grovhed bemærkes, at forpligtelsen til at vedtage nationale foranstaltninger for at sikre en fuldstændig gennemførelse af et direktiv og forpligtelsen til at meddele Kommissionen disse foranstaltninger udgør væsentlige forpligtelser for medlemsstaterne med henblik på at sikre EU-rettens fulde virkning, og at en tilsidesættelse af disse forpligtelser derfor skal anses for at have en klar grov karakter (dom af 8.7.2019, Kommissionen mod Belgien (Artikel 260, stk. 3, TEUF – højhastighedsnet), C-543/17, EU:C:2019:573, præmis 85, af 16.7.2020, Kommissionen mod Rumænien (Bekæmpelse af hvidvask af penge), C-549/18, EU:C:2020:563, præmis 73, og af 16.7.2020, Kommissionen mod Irland (Bekæmpelse af hvidvask af penge), C-550/18, EU:C:2020:564, præmis 82).
- 75 Hertil kommer, at direktiv 2016/680 har til formål at bidrage til skabelsen af et område med frihed, sikkerhed og retfærdighed inden for Unionen, samtidig med at der fastsættes en solid og sammenhængende ramme for beskyttelse af personoplysninger med henblik på at sikre overholdelsen af den grundlæggende ret til beskyttelse af fysiske personer i forbindelse med behandling af personoplysninger, der er anerkendt i artikel 8, stk. 1, i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder og i artikel 16, stk. 1, TEUF. Manglen på eller utilstrækkeligheden af regler på nationalt plan, der sikrer, at området med frihed, sikkerhed og retfærdighed inden for Unionen fungerer godt, skal anses for særligt grov, henset til konsekvenserne heraf for de offentlige og private interesser inden for Unionen.
- 76 Grovheden af det fastslåede traktatbrud forstærkes i øvrigt af den omstændighed, at Kongeriget Spanien ved udløbet af fristen i den begrundede udtalelse, dvs. den 25. marts 2019, men også på tidspunktet for afslutningen af den skriftlige forhandling for Domstolen, endnu ikke havde vedtaget nogen foranstaltninger til gennemførelse af direktiv 2016/680.
- 77 Den argumentation, som Kongeriget Spanien har fremført med henblik på at begrunde forsinkelsen i gennemførelsen af direktiv 2016/680, dvs. at regeringen i en lang periode kun kunne varetage de løbende forretninger, er ikke af en sådan art, at den kan have en indvirkning på den pågældende overtrædelsens grovhed, for så vidt som det fremgår af fast retspraksis, at praksis eller forhold i en medlemsstats interne retsorden ikke kan påberåbes som begrundelse for ikke at overholde forpligtelser og frister, der er fastsat i EU-direktiver, og derfor heller ikke som begrundelse for forsinket eller ufuldstændig gennemførelse af disse direktiver (dom af 13.7.2017, Kommissionen mod Spanien, C-388/16, ikke trykt i Sml., EU:C:2017:548, præmis 41).
- 78 Det skal i denne forbindelse tilføjes, at i modsætning til, hvad Kongeriget Spanien har gjort gældende, kan særlige institutionelle omstændigheder som dem, der kendetegner det foreliggende traktatbrud, ikke anses for formildende omstændigheder som omhandlet i Domstolens praksis (jf. i denne retning dom af 30.5.2013, Kommissionen mod Sverige, C-270/11, EU:C:2013:339, præmis 54 og 55).
- 79 Hvad for det andet angår overtrædelsens varighed bemærkes, at denne principielt skal vurderes under hensyn til det tidspunkt, hvor Domstolen har vurderet de faktiske omstændigheder, og ikke til det tidspunkt, hvor Kommissionen indbragte sagen for Domstolen. Denne vurdering af de faktiske omstændigheder skal anses for at finde sted på tidspunktet for afslutningen af proceduren (dom af 16.7.2020, Kommissionen mod Rumænien (Bekæmpelse af hvidvask af penge), C-549/18, EU:C:2020:563, præmis 77, og af 16.7.2020, Kommissionen mod Irland (Bekæmpelse af hvidvask af penge), C-550/18, EU:C:2020:564, præmis 86).
- 80 I den foreliggende sag er det ubestridt, at det pågældende traktatbrud endnu ikke var ophørt på tidspunktet for afslutningen af den skriftlige forhandling den 6. maj 2020.
- 81 Hvad angår starten på den periode, som skal tages i betragtning med henblik på at fastsætte størrelsen af det faste beløb, der skal pålægges i henhold til artikel 260, stk. 3, TEUF, har Domstolen fastslået, at i modsætning til den daglige tvangsbøde er det tidspunkt, som skal lægges til grund ved vurderingen af varigheden af det pågældende traktatbrud, ikke udløbet af den i den begrundede udtalelse fastsatte frist, men det tidspunkt, hvor den i det pågældende direktiv fastsatte frist for gennemførelse udløber (dom af

16.7.2020, Kommissionen mod Rumænien (Bekæmpelse af hvidvask af penge), C-549/18, EU:C:2020:563, præmis 79, og af 16.7.2020, Kommissionen mod Irland (Bekæmpelse af hvidvask af penge), C-550/18, EU:C:2020:564, præmis 90).

- 82 I den foreliggende sag er det ubestridt, at Kongeriget Spanien ved udløbet af den frist for gennemførelsen, der er fastsat i artikel 63 i direktiv 2016/680, dvs. den 6. maj 2018, ikke havde vedtaget de nødvendige love og administrative bestemmelser for at sikre gennemførelsen af dette direktiv og dermed heller ikke havde meddelt Kommissionen gennemførelsesforanstaltningerne til direktivet. Det følger heraf, at traktatbruddet varede i to år.
- 83 Hvad for det tredje angår den pågældende medlemsstats betalingsevne fremgår det af Domstolens praksis, at der skal tages hensyn til den seneste udvikling i medlemsstatens BNP, som den så ud på tidspunktet for Domstolens undersøgelse af de faktiske omstændigheder (dom af 16.7.2020, Kommissionen mod Rumænien (Bekæmpelse af hvidvask af penge), C-549/18, EU:C:2020:563, præmis 85, og af 16.7.2020, Kommissionen mod Irland (Bekæmpelse af hvidvask af penge), C-550/18, EU:C:2020:564, præmis 97).
- 84 Henset til samtlige omstændigheder i den foreliggende sag og i lyset af den skønsbeføjelse, som Domstolen er indrømmet i henhold til artikel 260, stk. 3, TEUF, hvorefter Domstolen for så vidt angår det faste beløb, som den pålægger betaling af, ikke må overskride det af Kommissionen anførte beløb, skal det fastslås, at den effektive imødegåelse af en fremtidig gentagelse af overtrædelser, der svarer til den, der følger af overtrædelser af artikel 63 i direktiv 2016/680, og som berører EU-rettens fulde virkning, efter sin natur kræver, at der skal pålægges betaling af et fast beløb, som fastsættes til 15 000 000 EUR.
- 85 Kongeriget Spanien bør følgelig tilpligtes at betale Kommissionen et fast beløb på 15 000 000 EUR.

Sagsomkostninger

- 86 Ifølge artikel 138, stk. 1, i Domstolens procesreglement pålægges det den tabende part at betale sagsomkostningerne, hvis der er nedlagt påstand herom. Da Kommissionen har nedlagt påstand om, at Kongeriget Spanien tilpligtes at betale sagsomkostningerne, og da dette har tabt sagen, bør det pålægges Kongeriget Spanien at bære sine egne omkostninger og betale de af Kommissionen afholdte omkostninger.
- 87 I henhold til procesreglementets artikel 140, stk. 1, hvorefter de medlemsstater, der er indtrådt i en sag, bærer deres egne omkostninger, bærer Republikken Polen sine egne omkostninger.

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

- 1) Kongeriget Spanien har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 63 i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv (EU) 2016/680 af 27. april 2016 om beskyttelse af fysiske personer i forbindelse med kompetente myndigheders behandling af personoplysninger med henblik på at forebygge, efterforske, afsløre eller retsforfølge strafbare handlinger eller fuldbyrde strafferetlige sanktioner og om fri udveksling af sådanne oplysninger og om ophævelse af Rådets rammeafgørelse 2008/977/RIA, idet det ikke ved udløbet af den frist, der var fastsat i den begrundede udtalelse, har vedtaget de love og administrative bestemmelser, der er nødvendige for at efterkomme dette direktiv, og dermed heller ikke har meddelt Europa-Kommissionen sådanne bestemmelser.**

- 2) **Kongeriget Spanien fortsætter traktatbruddet, idet det på tidspunktet for Domstolens undersøgelse af de faktiske omstændigheder ikke har vedtaget de nødvendige foranstaltninger til gennemførelse af direktiv 2016/680 i national ret, og dermed heller ikke har givet Europa-Kommissionen meddelelse om sådanne foranstaltninger.**
- 3) **I tilfælde af, at det i punkt 1 fastslåede traktatbrud fortsat består på tidspunktet for afsigelsen af denne dom, pålægges Kongeriget Spanien at betale Europa-Kommissionen en daglig tvangsbøde på 89 000 EUR fra dette tidspunkt og indtil denne medlemsstat har bragt det fastslåede traktatbrud til ophør.**
- 4) **Kongeriget Spanien betaler Europa-Kommissionen et fast beløb på 15 000 000 EUR.**
- 5) **Kongeriget Spanien bærer sine egne omkostninger og betaler de af Europa-Kommissionen afholdte omkostninger.**
- 6) **Republikken Polen bærer sine egne omkostninger.**

Underskrifter