



Zbiór Orzeczeń

WYROK TRYBUNAŁU (czwarta izba)

z dnia 30 maja 2013 r.*

Uchybienie zobowiązaniom państwa członkowskiego — Dyrektywa 2006/24/WE —
Zatrzymywanie generowanych lub przetwarzanych danych w związku ze świadczeniem usług łączności
elektronicznej — Wyrok Trybunału stwierdzający uchybienie — Niewykonanie —
Artykuł 260 TFUE — Sankcje pieniężne — Nałożenie ryczałtu

W sprawie C-270/11

mającej za przedmiot skargę o stwierdzenie, na podstawie art. 260 ust. 2 TFUE, uchybienia
zobowiązaniom państwa członkowskiego, wniesioną w dniu 31 maja 2011 r.,

Komisja Europejska, reprezentowana przez C. Tufvesson, D. Maidani i przez F. Couderta, działających
w charakterze pełnomocników, z adresem do doręczeń w Luksemburgu,

strona skarżąca,

przeciwko

Królestwu Szwecji, reprezentowanemu przez A. Falk i C. Meyer-Seitz, działające w charakterze
pełnomocników,

strona pozwana,

TRYBUNAŁ (czwarta izba),

w składzie: L. Bay Larsen, prezes izby, J. Malenovský, U. Løhmus (sprawozdawca), M. Safjan
i A. Prechal, sędziowie,

rzecznik generalny: N. Jääskinen,

sekretarz: C. Strömholm, administrator,

uwzględniając pisemny etap postępowania i po przeprowadzeniu rozprawy w dniu 9 stycznia 2013 r.,

podjąwszy, po wysłuchaniu rzecznika generalnego, decyzję o rozstrzygnięciu sprawy bez opinii,

wydaje następujący

* Język postępowania: szwedzki.

Wyrok

- 1 W swej skardze Komisja Europejska wnosi do Trybunału o:
 - stwierdzenie, że nie podejmując wszelkich środków koniecznych do wykonania wyroku z dnia 4 lutego 2010 r. w sprawie C-185/09 Komisja przeciwko Szwecji, dotyczącego niedokonania transpozycji przepisów dyrektywy 2006/24/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 15 marca 2006 r. w sprawie zatrzymywania generowanych lub przetwarzanych danych w związku ze świadczeniem ogólnie dostępnych usług łączności elektronicznej lub udostępnianiem publicznych sieci łączności oraz zmieniającej dyrektywę 2002/58/WE (Dz.U. L 105, s. 54), oraz nie ustanawiając w wyznaczonym terminie przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych niezbędnych do zastosowania się do wspomnianej dyrektywy, Królestwo Szwecji uchybiło zobowiązaniom, które na nim ciąży na mocy art. 260 ust. 1 TFUE;
 - nakazanie Królestwu Szwecji zapłaty na rzecz Komisji, na konto „Środki własne Unii Europejskiej”, okresowej kary pieniężnej w wysokości 40 947,20 EUR dziennie za każdy dzień zaniechania podjęcia działań koniecznych do wykonania ww. wyroku w sprawie Komisja przeciwko Szwecji, począwszy od dnia orzeczenia wyroku w niniejszej sprawie do dnia wykonania tamtego wyroku;
 - nakazanie Królestwu Szwecji zapłaty na rzecz Komisji, na to samo konto, ryczałtu w wysokości 9 597 EUR dziennie za każdy dzień zaniechania podjęcia działań koniecznych do wykonania ww. wyroku w sprawie Komisja przeciwko Szwecji, począwszy od dnia orzeczenia tamtego wyroku do dnia orzeczenia wyroku w niniejszej sprawie lub, jeśli ta data jest wcześniejsza, do dnia, gdy działania konieczne do wykonania ww. wyroku w sprawie Komisja przeciwko Szwecji zostaną podjęte; oraz
 - obciążenie Królestwa Szwecji kosztami postępowania.

Ramy prawne

- 2 Motyw 22 dyrektywy 2006/24 stanowi:

„Niniejsza dyrektywa respektuje prawa podstawowe i przestrzega zasad uznanych w szczególności w Karcie praw podstawowych Unii Europejskiej [zwanej dalej »kartą«]; w szczególności niniejsza dyrektywa wraz z [dyrektywą 2002/58/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 12 lipca 2002 r. dotyczącą przetwarzania danych osobowych i ochrony prywatności w sektorze łączności elektronicznej (dyrektywą o prywatności i łączności elektronicznej) (Dz.U. L 201, s. 37)] mają na celu zwłaszcza zapewnienie pełnego przestrzegania praw podstawowych obywateli w zakresie poszanowania prywatności i tajemnicy korespondencji oraz ochrony danych osobowych, jak to zostało określone w art. 7 i 8 karty”.
- 3 Artykuł 1 dyrektywy 2006/24 określa:
 - „1. Celem niniejszej dyrektywy jest zbliżenie przepisów państw członkowskich w zakresie obowiązków dostawców ogólnie dostępnych usług łączności elektronicznej lub publicznych sieci łączności w zakresie zatrzymywania pewnych danych przez nie [nich] generowanych lub przetwarzanych, aby zapewnić dostępność przedmiotowych danych do celu dochodzenia, wykrywania i ścigania poważnych przestępstw, określonych w ustawodawstwie każdego państwa członkowskiego.
 2. Niniejsza dyrektywa stosuje się do danych o ruchu i lokalizacji, dotyczących zarówno osób fizycznych, jak i prawnych, oraz do powiązanych z nimi danych niezbędnych do identyfikacji abonenta lub zarejestrowanego użytkownika. Nie odnosi się ona natomiast do treści komunikatów elektronicznych, w tym informacji uzyskiwanych przy użyciu sieci łączności elektronicznej”.

4 Artykuł 15 tej dyrektywy stanowi:

„1. Państwa członkowskie wprowadzają w życie przepisy ustawowe, wykonawcze i administracyjne niezbędne do wykonania niniejszej dyrektywy najpóźniej do dnia 15 września 2007 r. Państwa członkowskie informują niezwłocznie Komisję o tych przepisach. Przepisy przyjmowane przez państwa członkowskie zawierają odniesienie do niniejszej dyrektywy lub odniesienie takie towarzyszy ich urzędowej publikacji. Metody dokonywania takiego odniesienia określane są przez państwa członkowskie.

2. Państwa członkowskie przedstawiają Komisji teksty głównych przepisów prawa krajowego, które przyjmą w dziedzinie objętej niniejszą dyrektywą.

3. Każde państwo członkowskie może do dnia 15 marca 2009 r. odroczyć stosowanie niniejszej dyrektywy do zatrzymywania danych z zakresu łączności w odniesieniu do dostępu do Internetu, telefonii internetowej i internetowej poczty elektronicznej. Każde państwo członkowskie, które zamierza użyć niniejszego ustępu, powiadamia o tym [Radę i] Komisję, składając oświadczenie w momencie przyjmowania przedmiotowej dyrektywy. Oświadczenie to zostaje opublikowane w *Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej*”.

Wyrok w sprawie Komisja przeciwko Szwecji

- 5 W ww. wyroku w sprawie Komisja przeciwko Szwecji Trybunał orzekł, że nie ustanawiając w przewidzianym terminie przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych niezbędnych do zastosowania się do dyrektywy 2006/24, Królestwo Szwecji uchybiło zobowiązaniom ciążącym na nim na mocy tej dyrektywy.

Postępowanie poprzedzające wniesienie skargi

- 6 Pismem z dnia 28 czerwca 2010 r. Komisja wezwała Królestwo Szwecji do przedstawienia jej w terminie dwóch miesięcy od doręczenia tego wezwania uwag w przedmiocie działań podjętych w celu wykonania obowiązków wynikających z ww. wyroku w sprawie Komisja przeciwko Szwecji.
- 7 Pismami z dnia 27 sierpnia i 23 listopada 2010 r. oraz z dnia 21 stycznia 2011 r. władze szwedzkie udzieliły odpowiedzi na wspomniane wezwanie, informując Komisję o stanie, w jakim znajdował się proces transpozycji do prawa krajowego dyrektywy 2006/24, a w szczególności powiadamiając ją o tym, że właściwy projekt ustawy został w dniu 8 grudnia 2010 r. przekazany do parlamentu szwedzkiego, który miał podjąć prace nad tym projektem w drugiej połowie marca 2011 r.
- 8 Pismem z dnia 25 marca 2011 r. Królestwo Szwecji poinformowało Komisję, że w dniu 16 marca 2011 r. wspomniany parlament zdecydował o przesunięciu przyjęcia przedłożonego projektu ustawy o rok. Decyzja ta została podjęta przez jedną szóstą członków parlamentu, zgodnie ze szczególną procedurą konstytucyjną. Zgodnie z informacjami udzielonymi przez to państwo członkowskie, po upływie rzeczono roku komisja parlamentarna odpowiedzialna za opracowanie właściwej ustawy przedłożyła parlamentowi propozycję transpozycji dyrektywy 2006/24 do prawa krajowego.
- 9 W tych okolicznościach Komisja, uznawszy, że Królestwo Szwecji nie podjęło działań zapewniających wykonanie ww. wyroku w sprawie Komisja przeciwko Szwecji, podjęła decyzję o wniesieniu niniejszej skargi.

Zdarzenia, które nastąpiły w toku niniejszego postępowania

- 10 Po pierwsze, Królestwo Szwecji poinformowało Komisję pismem z dnia 22 marca 2012 r., że parlament szwedzki przyjął w dniu 21 marca 2012 r. rządowy projekt dotyczący transpozycji do wewnętrznego porządku prawnego dyrektywy 2006/24, którego wejście w życie zostało ustalone na dzień 1 maja 2012 r., a po drugie, przedstawiło w piśmie z dnia 3 kwietnia 2012 r. przepisy dokonujące transpozycji wspomnianej dyrektywy do swojego prawa krajowego. W konsekwencji Komisja oświadczyła w dniu 7 czerwca 2012 r., że częściowo wycofuje skargę, w zakresie dotyczącym okresowej kary pieniężnej w wysokości 40 947,20 EUR dziennie. Niemniej podtrzymała ona swoje żądania dotyczące zapłaty ryczałtu i jego wysokości.
- 11 Co się tyczy kosztów postępowania, Komisja uznała, że ponieważ wycofanie przez nią żądania nakazania Królestwu Szwecji zapłaty okresowej kary pieniężnej jest wynikiem postawy przyjętej przez to państwo członkowskie dopiero po zamknięciu pisemnego etapu postępowania, powinno ono pokryć koszty związane z tym aspektem niniejszej sprawy.
- 12 W odpowiedzi na skargę Królestwo Szwecji kwestionuje z jednej strony samo żądanie Komisji dotyczące zapłaty przez to państwo członkowskie ryczałtu, z drugiej zaś strony jego wysokość. Królestwo Szwecji nie zgadza się również z wnioskami Komisji odnośnie do kosztów postępowania i wnosi do Trybunału o nakazanie każdej ze stron pokrycia własnych kosztów.

W przedmiocie uchybienia

Argumentacja stron

- 13 W odniesieniu do zarzucanego Królestwu Szwecji uchybienia Komisja przypomina, że zgodnie z art. 260 ust. 1 TFUE, jeśli Trybunał stwierdza, iż państwo członkowskie uchybiło jednemu z zobowiązań, które na nim ciąży na mocy traktatu FUE, państwo to jest zobowiązane podjąć środki, które zapewnią wykonanie wyroku Trybunału. Co się tyczy terminu, w jakim powinno nastąpić wykonanie wyroku, Komisja precyzuje, iż z utrwalonego orzecznictwa Trybunału wynika, że troska o bezzwłoczne i jednolite stosowanie prawa Unii Europejskiej wymaga, by realizacja wykonania rozpoczęła się natychmiast i została zakończona w możliwie najszybszym terminie.
- 14 Królestwo Szwecji nie kwestionuje tego, że nie podjęło w terminie wyznaczonym w wezwaniu z dnia 28 czerwca 2010 r. środków zapewniających wykonanie ww. wyroku w sprawie Komisja przeciwko Szwecji.

Ocena Trybunału

- 15 Zgodnie z art. 260 ust. 2 TFUE, jeżeli Komisja uzna, że dane państwo członkowskie nie podjęło środków zapewniających wykonanie wyroku Trybunału, może ona, po umożliwieniu temu państwu przedstawienia uwag, wnieść sprawę do Trybunału, wskazując stosowną jej zdaniem do okoliczności wysokość ryczałtu lub okresowej kary pieniężnej do zapłacenia przez wspomniane państwo członkowskie.
- 16 W tym względzie datą odniesienia dla oceny istnienia uchybienia w rozumieniu art. 260 ust. 1 TFUE jest data upływu terminu wyznaczonego w wezwaniu wystosowanym na podstawie tego postanowienia (wyroki: z dnia 11 grudnia 2012 r. w sprawie C-610/10 Komisja przeciwko Hiszpanii, pkt 67; z dnia 19 grudnia 2012 r. w sprawie C-374/11 Komisja przeciwko Irlandii, pkt 19).

- 17 W toku postępowania Królestwo Szwecji wskazało, że dostosowania prawa krajowego w wykonaniu ww. wyroku w sprawie Komisja przeciwko Szwecji dokonano w szczególności w drodze rządowego projektu dotyczącego transpozycji dyrektywy 2006/24, którego wejście w życie ustalono na dzień 1 maja 2012 r.
- 18 A zatem bezsporne jest, że w okresie dwóch miesięcy od otrzymania przez Królestwo Szwecji wezwania, o którym mowa w pkt 6 niniejszego wyroku, czyli do dnia 28 sierpnia 2010 r., owo państwo członkowskie nie podjęło tak czy inaczej wszystkich środków zapewniających wykonanie ww. wyroku w sprawie Komisja przeciwko Szwecji.
- 19 W tych okolicznościach należy stwierdzić, że nie podejmując wszelkich środków koniecznych do wykonania ww. wyroku w sprawie Komisja przeciwko Szwecji, Królestwo Szwecji uchybiło zobowiązaniom, które na nim ciążyą na mocy art. 260 TFUE.

W przedmiocie ryczałtu

Argumentacja stron

- 20 W celu obliczenia ryczałtu Komisja oparła się na wyroku z dnia 12 lipca 2005 r. w sprawie C-304/02 Komisja przeciwko Francji, Zb.Orz. s. I-6263, oraz na komunikacie z dnia 13 grudnia 2005 r. zatytułowanym „Stosowanie art. 228 traktatu WE” [SEC(2005) 1658], znowelizowanym komunikatem z dnia 20 lipca 2010 r. zatytułowanym „Stosowanie art. 260 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej – Uaktualnienie danych wykorzystywanych do obliczania ryczałtów i okresowych kar pieniężnych, których Komisja może dochodzić przed Trybunałem Sprawiedliwości w ramach postępowań o stwierdzenie uchybienia” [SEC(2010) 923/3, zwanym dalej „komunikatem z 2010 r.”]. Zdaniem Komisji wysokość kar pieniężnych winna być dostosowana do wagi naruszenia, czasu trwania tego naruszenia oraz potrzeby nadania sankcji skutku odstrasającego, aby uniknąć powrotu do naruszenia.
- 21 Co się tyczy przede wszystkim wagi naruszenia, Komisja podnosi, że w swej ocenie bierze pod uwagę znaczenie przepisów Unii, które są przedmiotem naruszenia, skutki tego naruszenia dla interesów ogólnych i indywidualnych oraz postawę pozwanego państwa.
- 22 Jeżeli chodzi, po pierwsze, o znaczenie wspomnianych przepisów, Komisja uważa, że niewykonanie ww. wyroku w sprawie Komisja przeciwko Szwecji stanowi szczególnie poważne uchybienie, ponieważ dotyczy braku transpozycji dyrektywy, która zawiera przepisy o dużym znaczeniu dla dostawców usług łączności elektronicznej. Przepisy te zapewniają ponadto z jednej strony wyważone ramy prawne gwarantujące funkcjonowanie rynku wewnętrznego, a zarazem umożliwiające organom ścigania wykorzystanie istotnych danych w walce z przestępczością, z drugiej zaś strony poszanowanie praw podstawowych obywateli.
- 23 Po drugie, Komisja uważa, że wynikające z naruszenia konsekwencje dla interesów ogólnych i indywidualnych są szczególnie poważne, ponieważ niedokonanie przez Królestwo Szwecji transpozycji dyrektywy 2006/24 spowodowało powstanie szkody finansowej po stronie przedsiębiorstw mających siedzibę w całej Unii i po stronie innych państw członkowskich. Ten brak transpozycji przyznał przewagę konkurencyjną szwedzkim prywatnym operatorom telekomunikacyjnym, ponieważ nie byli oni zobowiązani ani do zatrzymywania danych, które ich konkurenci w innych państwach członkowskich musieli zatrzymywać, ani do zainwestowania w siłę roboczą i sprzęt konieczne do przekazywania takich danych organom władzy.

- 24 Po trzecie, co się tyczy czynników, które należy wziąć pod uwagę przy ocenie wagi naruszenia prawa Unii, Komisja twierdzi, że podnoszonego naruszenia wyraźnie dowodzi fakt, iż Królestwo Szwecji ani nie przyjęło krajowych środków transponujących, ani nie poinformowało o nich w wyznaczonym terminie, czyli najpóźniej do dnia 15 września 2007 r. Niemniej należy uwzględnić, że owo państwo członkowskie nigdy wcześniej nie dopuściło się zaniechania wykonania wyroku Trybunału wydanego na podstawie art. 258 TFUE.
- 25 Zważywszy na powyższe uwagi i okoliczności, Komisja proponuje zastosować wskaźnik wagi naruszenia 10 w skali od 1 do 20.
- 26 Następnie w odniesieniu do kryterium czasu trwania naruszenia w kontekście wykonania ww. wyroku w sprawie Komisja przeciwko Szwecji, ogłoszonego w dniu 4 lutego 2010 r., Komisja wskazuje, że między orzeczeniem wspomnianego wyroku a dniem 6 kwietnia 2011 r., kiedy to Komisja wydała decyzję o wszczęciu procedury uchybienia przeciwko Królestwu Szwecji, upłynęło ogółem 426 dni.
- 27 Wreszcie, jeżeli chodzi o potrzebę nadania sankcji skutku odstrasżającego, żeby uniknąć powrotu do naruszenia, Komisja ustaliła na podstawie komunikatu z 2010 r. współczynnik „n”, oparty na możliwościach płatniczych Królestwa Szwecji i na liczbie głosów, którymi państwo to dysponuje w Radzie Unii Europejskiej, wynoszący 4,57.
- 28 W konsekwencji Komisja wyjaśnia w swej skardze, że wysokość ryczałtu, a mianowicie 9 597 EUR za każdy dzień naruszenia, wynika zgodnie z kryteriami określonymi w komunikacie z 2010 r. z pomnożenia podstawowej kwoty ryczałtu (210 EUR za dzień) przez współczynnik wagi naruszenia ustalony na poziomie 10 i przez współczynnik „n” wynoszący 4,57. Uzyskana w ten sposób całkowita suma wynosi zatem 4 088 322 EUR za 426 dni naruszenia.
- 29 W odpowiedzi na skargę Królestwo Szwecji twierdzi w głównej mierze, że dokonana przez Komisję ocena przedmiotowego uchybienia jest zbyt rygorystyczna zarówno jeżeli chodzi o jego wagę, jak i konieczność zapewnienia skutku odstrasżającego. Komisja nie wykazała w szczególności istnienia okoliczności uzasadniających zastosowanie tak wysokiego współczynnika wagi naruszenia, jakim jest dla przedmiotowego naruszenia współczynnik 10.
- 30 W tym względzie owo państwo członkowskie podnosi, po pierwsze, że dyrektywa 2006/24 nie jest tak istotna dla funkcjonowania rynku wewnętrznego, jak uważa Komisja. Dyrektywa ta wprowadza jedynie marginalną harmonizację ustawodawstw krajowych w omawianym zakresie. Ustanowiony nią dla operatorów obowiązek zatrzymywania danych zależy od danego państwa członkowskiego, ponieważ państwom członkowskim pozostawiono swobodę stanowienia prawa w dziedzinie dostępu organów władzy do danych o ruchu połączeń czy w dziedzinie podziału kosztów zatrzymywania ponoszonych przez operatorów. Ponadto zdaniem Królestwa Szwecji w prawie Unii istnieją już przepisy umożliwiające w określonych wypadkach zatrzymywanie danych o ruchu połączeń w celu zwalczania przestępczości, a mianowicie dyrektywa o prywatności i łączności elektronicznej.
- 31 Po drugie, Komisja nie udowodniła swojego twierdzenia, że niedokonanie przez Królestwo Szwecji transpozycji omawianej dyrektywy miało konsekwencje dla interesów ogólnych i indywidualnych. Dodatkowo obecnie obowiązujące przepisy prawa szwedzkiego pozwalają na całkowite uniknięcie tych skutków, gdyż gwarantują dostępność danych do celów dochodzenia, wykrywania i ścigania poważnych naruszeń prawa.
- 32 Owo państwo członkowskie podnosi również, że w swej ocenie Komisja nie uwzględniła faktu, iż ww. wyrok w sprawie Komisja przeciwko Szwecji dotyczy wyłącznie częściowego braku wykonania dyrektywy 2006/24. W tym względzie Królestwo Szwecji wskazuje, że skorzystało z możliwości przewidzianej w art. 15 ust. 3 tej dyrektywy, polegającej na odroczeniu jej stosowania do dnia 15 marca 2009 r. w zakresie dotyczącym dostępu do Internetu, internetowej poczty elektronicznej

i telefonii internetowej. W rezultacie jego zdaniem ww. wyrok w sprawie Komisja przeciwko Szwecji odnosił się jedynie do braku transpozycji tych przepisów dyrektywy, dla których odroczenie terminu do dokonania transpozycji ustalonego na dzień 15 września 2007 r. nie było możliwe.

- 33 Królestwo Szwecji podnosi ponadto, że nigdy wcześniej nie zaniechało wykonania wyroku Trybunału wydanego na podstawie art. 258 TFUE. Dodatkowo podkreśla ono, że przywiązuje ogromną wagę do ciężającej na nim powinności lojalnej współpracy. Tytułem usprawiedliwienia opóźnienia w wykonaniu ww. wyroku w sprawie Komisja przeciwko Szwecji wskazuje ono, że musiało stawić czoła poważnej debacie politycznej dotyczącej transpozycji dyrektywy 2006/24 do jego prawa wewnętrznego oraz że ustanowienie przepisów wymaganych do owej transpozycji spotkało się z trudnościami na płaszczyźnie procedury ustawodawczej i zmusiło do dokonania trudnych wyborów wiążących się z poszukiwaniem równowagi między ochroną życia prywatnego a koniecznością skutecznego zwalczania przestępczości.
- 34 W replice Komisja podnosi na wstępie, że nawet jeżeli dyrektywa 2006/24 nie ma na celu całkowitej harmonizacji, nie można z tego wywieść, że nie wywołuje ona następstw dla rynku wewnętrznego lub nie ma wpływu na interesy prywatne i interes publiczny. Rozbieżności w wykonaniu wspomnianej dyrektywy w poszczególnych państwach członkowskich nie zmniejszają w żaden sposób znaczenia ustanowionego nią obowiązku zatrzymania danych dotyczących połączeń.
- 35 Następnie, co się tyczy istniejących już uregulowań prawa Unii, do których odwołuje się Królestwo Szwecji, a zwłaszcza dyrektywy o prywatności i łączności elektronicznej, Komisja wskazuje, że nie ustanowiono w niej mającego zastosowanie w całej Unii obowiązku zatrzymywania przez określony czas niektórych danych o ruchu.
- 36 Ponadto, jeżeli chodzi o przywołane przez pozwane państwo członkowskie obowiązujące przepisy krajowe, Komisja zauważa, że nawet gdyby Królestwo Szwecji dysponowało niektórymi danymi do celów zwalczania przestępczości, nie byłoby to wynikiem wykonania ww. wyroku w sprawie Komisja przeciwko Szwecji, ponieważ dostępność tych danych jest w pełni zależna od handlowych decyzji poszczególnych operatorów telekomunikacyjnych.
- 37 Poza tym w odniesieniu do argumentacji tego państwa członkowskiego, zgodnie z którą niewykonanie ww. wyroku Trybunału w sprawie Komisja przeciwko Szwecji dotyczyło wyłącznie części dyrektywy 2006/24, Komisja wskazuje, że o ile państwa członkowskie mogły na podstawie art. 15 ust. 3 tej dyrektywy odstąpić od stosowania obowiązku zatrzymywania danych do dnia 15 marca 2009 r., o tyle nie oznacza to, że wspomniane państwa były uprawnione do powstrzymania się przed dniem 15 marca 2009 r. od podjęcia jakichkolwiek środków związanych z przewidzianym w tym przepisie obowiązkiem zatrzymywania danych. W konsekwencji argument ten opiera się na błędnym zrozumieniu ww. wyroku w sprawie Komisja przeciwko Szwecji.
- 38 Wreszcie co się tyczy argumentu pozwanego państwa członkowskiego dotyczącego wewnętrznych trudności związanych z procedurą ustawodawczą, Komisja przypomina utrwalone orzecznictwo Trybunału, zgodnie z którym owe wewnętrzne trudności nie mogą być brane pod uwagę w ramach oceny popełnionego naruszenia.
- 39 Jeżeli chodzi o trudności o charakterze wewnętrznym, pozwane państwo członkowskie utrzymuje, że przywołało je nie w celu usprawiedliwienia braku transpozycji dyrektywy 2006/24, ale po to, by wykazać, iż dokonanie transpozycji w niniejszym przypadku wiązało się z tak niecodziennymi zakłóceniami, że nie można ich przypisać zwykłemu podejściu czy ogólnej postawie Królestwa Szwecji wobec wykonywania dyrektyw i stosowania się do wyroków Trybunału. Królestwo Szwecji zwraca także szczególną uwagę na fakt, że wyżej wspomniana procedura ustawodawcza ma zastosowanie wyłącznie w wyjątkowych przypadkach.

Ocena Trybunału

- 40 Na wstępie należy przypomnieć, że ryczałt powinien w każdym przypadku być nakładany na podstawie całokształtu istotnych elementów związanych z naturą stwierdzonego uchybienia oraz z postawą państwa członkowskiego, którego dotyczy postępowanie wszczęte na podstawie art. 260 TFUE. W tym zakresie postanowienie to przyznaje Trybunałowi znaczną swobodę oceny w odniesieniu do decyzji o nałożeniu bądź braku nałożenia takiej sankcji (zob. ww. wyroki: w sprawie Komisja przeciwko Hiszpanii, pkt 141; w sprawie Komisja przeciwko Irlandii, pkt 47)
- 41 A zatem propozycje Komisji nie mogą wiązać Trybunału i stanowią jedynie użyteczny punkt odniesienia. Podobnie wytyczne takie jak te zawarte w komunikatach Komisji nie wiążą Trybunału, lecz przyczyniają się do zagwarantowania przejrzystości, przewidywalności i pewności prawa w zakresie działań podejmowanych przez Komisję (zob. wyrok z dnia 7 lipca 2009 r. w sprawie C-369/07 Komisja przeciwko Grecji, Zb.Orz. s. I-5703, pkt 112).
- 42 Co się tyczy w pierwszej kolejności samej zasady nakładania ryczałtu na podstawie art. 260 TFUE, należy przypomnieć, że zasada ta opiera się w głównej mierze na ocenie skutków niewykonania zobowiązań przez dane państwo członkowskie dla interesów prywatnych i interesu publicznego, w szczególności gdy uchybienie trwało jeszcze przez długi czas po wydaniu stwierdzającego je wyroku (zob. wyrok z dnia 9 grudnia 2008 r. w sprawie C-121/07 Komisja przeciwko Francji, Zb.Orz. s. I-9159, pkt 58).
- 43 W niniejszej sprawie należy stwierdzić, że z uwagi na cel dyrektywy 2006/24, jakim jest – jak wynika z art. 1 ust. 1 tego aktu – zapewnienie dostępności danych o połączeniach elektronicznych do celów dochodzenia, wykrywania i ścigania poważnych przestępstw, niewykonanie ww. wyroku w sprawie Komisja przeciwko Szwecji, stwierdzającego uchybienie dotyczące transpozycji tej dyrektywy, może negatywnie wpłynąć na wchodzące w grę interesy prywatne i interes publiczny. Co więcej, jako że zarzucane Królestwu Szwecji uchybienie trwało jeszcze przez ponad dwa lata po ogłoszeniu tego wyroku, należy stwierdzić, że trwało ono jeszcze przez długi czas po tym ogłoszeniu.
- 44 W rezultacie Trybunał uważa, że w niniejszej sprawie należy nakazać Królestwu Szwecji zapłatę ryczałtu.
- 45 Co się tyczy w drugiej kolejności wysokości rozpatrywanego ryczałtu, przypomnienia wymaga, że zadaniem Trybunału jest określenie jego wysokości w ten sposób, by była ona z jednej strony stosowna do okoliczności sprawy, a z drugiej strony proporcjonalna do stwierdzonego uchybienia oraz do możliwości płatniczych danego państwa członkowskiego (zob. podobnie ww. wyroki: w sprawie Komisja przeciwko Grecji, pkt 146; w sprawie Komisja przeciwko Hiszpanii, pkt 143).
- 46 Do istotnych w tym zakresie względów należą czynniki takie jak waga naruszenia i okres, przez jaki podnoszone uchybienie trwało jeszcze po wydaniu stwierdzającego je wyroku (zob. podobnie ww. wyrok w sprawie Komisja przeciwko Hiszpanii, pkt 144).
- 47 Po pierwsze, co się tyczy wagi uchybienia ze względu na znaczenie naruszonych przepisów prawa Unii, należy przypomnieć, że dyrektywa 2006/24 odnosi się do działalności dostawców usług łączności elektronicznej na rynku wewnętrznym, a ustawodawca Unii realizuje cel prawidłowego funkcjonowania tego rynku poprzez wprowadzenie zharmonizowanych przepisów w dziedzinie zatrzymywania danych o połączeniach elektronicznych (zob. podobnie wyrok z dnia 10 lutego 2009 r. w sprawie C-301/06 Irlandia przeciwko Parlamentowi i Radzie, Zb.Orz. s. I-593, pkt 72).
- 48 Dyrektywa 2006/24, za pomocą zbliżenia ustawodawstw krajowych, którego dokonuje, zmierza – jak wynika z art. 1 ust. 1 tego aktu – do zapewnienia dostępności owych danych do celów dochodzenia, wykrywania i ścigania poważnych przestępstw określonych w ustawodawstwie każdego państwa

członkowskiego. Ponadto zgodnie z motywem 22 tej dyrektywy ma ona na celu zapewnienie pełnego przestrzegania praw podstawowych obywateli w zakresie poszanowania prywatności i tajemnicy korespondencji oraz ochrony danych osobowych, jak to zostało określone w art. 7 i 8 karty.

- 49 W tych ramach należy stwierdzić, że uchybienie obowiązkowi dokonania transpozycji takiej dyrektywy może prowadzić do zakłóceń w prawidłowym funkcjonowaniu rynku wewnętrznego. Tego rodzaju uchybienie jest zatem w pewnym stopniu poważne, i to niezależnie od poziomu harmonizacji przeprowadzonej za pomocą dyrektywy 2006/24.
- 50 Jeżeli chodzi o konsekwencje, jakie niewykonanie ww. wyroku w sprawie Komisja przeciwko Szwecji niesie dla interesów prywatnych i interesu publicznego, w odpowiedzi na argument Komisji przypomniany w pkt 23 niniejszego wyroku należy podkreślić, że z pkt 6.1 i 6.2 sprawozdania Komisji z dnia 18 kwietnia 2011 r. zatytułowanego „Sprawozdanie dla Rady i Parlamentu Europejskiego – Sprawozdanie z oceny dyrektywy w sprawie zatrzymywania danych (dyrektywa 2006/24/WE)” [COM(2011) 225 wersja ostateczna] wynika, iż nie udało się w pełni osiągnąć wyznaczonego w tej dyrektywie celu dotyczącego stworzenia równych warunków konkurencji dla operatorów w Unii. W rezultacie Komisja powinna była wykazać podnoszone naruszenie warunków konkurencji na rynku wewnętrznym w sektorze usług telekomunikacyjnych, czego nie uczyniła.
- 51 Ponadto nie można się zgodzić z argumentem Królestwa Szwecji, że w prawie Unii istnieją już przepisy umożliwiające w określonych przypadkach zatrzymywanie danych o ruchu połączeń w celu zwalczania przestępczości oraz że pozostające obecnie w mocy przepisy prawa szwedzkiego pozwalają na uniknięcie wskazywanych przez Komisję konsekwencji w zakresie interesów ogólnych i indywidualnych. W istocie bezsporne jest, że wspomniane przepisy nie spełniają wymogów wynikających z dyrektywy 2006/24, w przeciwnym bowiem wypadku nie można by było stwierdzić, że owo państwo członkowskie uchybiło obowiązkowi dokonania transpozycji dyrektywy 2006/24 do prawa wewnętrznego.
- 52 Bezpodstawny jest także argument Królestwa Szwecji, zgodnie z którym ww. wyrok w sprawie Komisja przeciwko Szwecji dotyczy wyłącznie częściowego braku wykonania dyrektywy 2006/24.
- 53 W ww. wyroku w sprawie Komisja przeciwko Szwecji Trybunał stwierdził i orzekł, że nie ustanawiając w przewidzianym terminie przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych niezbędnych do zastosowania się do dyrektywy 2006/24, Królestwo Szwecji uchybiło zobowiązaniom ciążącym na nim na mocy tej dyrektywy. Artykuł 15 ust. 3 dyrektywy 2006/24 zezwalał państwom członkowskim na odroczenie stosowania obowiązku zatrzymywania danych o połączeniach do dnia 15 marca 2009 r., jednak nie na odroczenie transpozycji tej dyrektywy, która powinna była zostać dokonana do dnia 15 września 2007 r.
- 54 Co się tyczy stosunku Królestwa Szwecji do obowiązków wynikających dla niego z dyrektywy 2006/24, nie mogą zostać uwzględnione przedstawione w tym zakresie przez to państwo członkowskie względy usprawiedliwiające, w myśl których opóźnienie w wykonaniu wspomnianego wyroku było spowodowane nadzwyczajnymi trudnościami wewnętrznymi związanymi ze specyfiką obranej procedury ustawodawczej, z poważną debatą polityczną w przedmiocie transpozycji dyrektywy 2006/24 i problemami wynikającymi z konieczności dokonania trudnych wyborów wiążących się z poszukiwaniem równowagi między ochroną życia prywatnego a koniecznością skutecznego zwalczania przestępczości. Jak podkreślał już wielokrotnie Trybunał, państwo członkowskie nie może powoływać się na przepisy, praktyki lub sytuacje w jego wewnętrznym porządku prawnym dla uzasadnienia uchybienia zobowiązaniom wynikającym z prawa Unii (zob. w szczególności wyrok z dnia 31 marca 2011 r. w sprawie C-407/09 Komisja przeciwko Grecji, Zb.Orz. s. I-2467, pkt 36). Odnosi się to również do decyzji takiej jak podjęta przez parlament szwedzki, do której nawiązano w pkt 8 niniejszego wyroku, o przesunięciu o rok przyjęcia projektu ustawy mającej na celu transpozycję omawianej dyrektywy.

- 55 Jako okoliczność łagodzącą należy wziąć jednak pod uwagę fakt, że Królestwo Szwecji nigdy wcześniej nie zaniechało wykonania wyroku wydanego przez Trybunał na podstawie art. 258 TFUE.
- 56 W odniesieniu, po drugie, do czasu trwania uchybienia będącego przedmiotem niniejszej skargi należy przypomnieć, że jakkolwiek art. 260 TFUE nie precyzuje terminu, w jakim ma nastąpić wykonanie wyroku, to jednak bezsporne jest, iż realizacja wykonania powinna rozpocząć się natychmiast i powinna zostać zakończona w możliwie najszybszym terminie (zob. w szczególności ww. wyrok z dnia 31 marca 2011 r. w sprawie Komisja przeciwko Grecji, pkt 34).
- 57 W niniejszej sprawie należy zauważyć, że uchybienie trwało przez blisko 27 miesięcy po ogłoszeniu ww. wyroku w sprawie Komisja przeciwko Szwecji, a mianowicie od dnia 4 lutego 2010 r. do dnia, w którym Królestwo Szwecji w pełni dostosowało swoje ustawodawstwo do zaleceń zawartych we wspomnianym wyroku, czyli do dnia 1 maja 2012 r.
- 58 Należy zatem stwierdzić, że zarzucane Królestwu Szwecji uchybienie trwało przez długi czas po orzeczeniu ww. wyroku w sprawie Komisja przeciwko Szwecji.
- 59 Zważywszy na powyższe rozważania, a w szczególności na wywody zawarte w pkt 47–58 niniejszego wyroku, Trybunał sądzi, że prawidłowa ocena okoliczności niniejszej sprawy prowadzi do ustalenia wysokości ryczałtu, który będzie musiało uiścić Królestwo Szwecji, na poziomie 3 mln EUR.
- 60 Należy zatem nakazać Królestwu Szwecji zapłatę na rzecz Komisji, na konto „Środki własne Unii Europejskiej”, ryczałtu w wysokości 3 mln EUR.

W przedmiocie kosztów

- 61 Zgodnie z art. 138 § 1 regulaminu postępowania przed Trybunałem kosztami zostaje obciążona, na żądanie strony przeciwnej, strona przegrywająca sprawę. Ponieważ Komisja wniosła o obciążenie Królestwa Szwecji kosztami postępowania, a Królestwo Szwecji przegrało sprawę, należy obciążyć je kosztami postępowania.

Z powyższych względów Trybunał (czwarta izba) orzeka, co następuje:

- 1) **Nie podejmując wszelkich środków koniecznych do wykonania wyroku z dnia 4 lutego 2010 r. w sprawie C-185/09 Komisja przeciwko Szwecji, dotyczącego niedokonania transpozycji przepisów dyrektywy 2006/24/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 15 marca 2006 r. w sprawie zatrzymywania generowanych lub przetwarzanych danych w związku ze świadczeniem ogólnie dostępnych usług łączności elektronicznej lub udostępnianiem publicznych sieci łączności oraz zmieniającej dyrektywę 2002/58/WE, oraz nie ustanawiając w wyznaczonym terminie przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych niezbędnych do zastosowania się do wspomnianej dyrektywy, Królestwo Szwecji uchybiło zobowiązaniom, które na nim ciążyą na mocy art. 260 TFUE.**
- 2) **Królestwu Szwecji nakazuje się zapłatę na rzecz Komisji, na konto „Środki własne Unii Europejskiej”, ryczałtu w wysokości 3 mln EUR.**
- 3) **Królestwo Szwecji zostaje obciążone kosztami postępowania.**

Podpisy