РЕШЕНИЕ НА СЪДА (голям състав)

9 март 2010 година *

По дело C-518/07

с предмет иск за установяване на неизпълнение на задължения, предявен на основание член 226 ЕО на 22 ноември 2007 г.,

Европейска комисия, за която се явяват г-н C. Docksey, г-н C. Ladenburger и г-н H. Krämer, в качеството на представители, със съдебен адрес в Люксембург,

ищец,

подпомагана от:

Европейски надзорен орган по защита на данните, за който се явяват г-н H. Hijmans и г-н A. Sciroccо, в качеството на представители, със съдебен адрес в Люксембург,

встъпила страна,

* Език на производството: немски.

срещу

Федерална република Германия, за която се явяват г-н M. Lumma и г-н J. Möller, в качеството на представители, със съдебен адрес в Люксембург,

ответник,

СЪДЪТ (голям състав),

състоящ се от: г-н V. Skouris, председател, г-н A. Tizzano, г-н J. N. Cunha Rodrigues, г-н K. Lenaerts, г-н J.-C. Bonichot и г-н E. Levits, председатели на състави, г-н A. Rosas, г-н K. Schiemann (докладчик), г-н J.-J. Kasel, г-н M. Safjan и г-н D. Šváby, съдии,

генерален адвокат: г-н J. Mazák,
секретар: г-н R. Grass,

предвид изложеното в писмената фаза на производството,

след като изслуша заключението на генералния адвокат, представено в съдебното заседание от 12 ноември 2009 г.,

постанови настоящото

Решение

1 С исковата си молба Комисията на Европейските общности иска от Съда да установи, че като е подчинила на контрола на държавата надзорните органи, които отговарят за наблюдението и контрола на обработването на лични данни извън публичния сектор в различните провинции и по този начин е транспонирала неправилно изискването за „пълна независимост“ на органите, натоварени да гарантират защитата на тези данни, Федерална република Германия не е изпълнила задълженията си по член 28, параграф 1, втора алинея от Директива 95/46/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 24 октомври 1995 година за защита на физическите лица при обработването на лични данни и за свободното движение на тези данни (ОВ L 281, стр. 31, Специално издание на български език, 2007 г., глава 13, том 17, стр. 10).

Правна уредба

Общностна правна уредба

2 Директива 95/46 е приета въз основа на член 100 А от Договора за ЕО (след изменение член 95 ЕО) и цели хармонизиране на националните законодателства относно обработването на личните данни.

3 Съображения 3, 7, 8, 10 и 62 от Директива 95/46 гласят следното:

„(3) като имат предвид, че създаването и функционирането на вътрешен пазар, в който, съгласно член 7а от Договора [за ЕО, след изменение член 14 ЕО], е гарантирано свободното движение на стоки, хора, услуги и капитали, изискват не само личните данни да могат да се предават от една държава членка в друга, но и основните права и свободи на лицата да бъдат гарантирани;

[…]

(7) като имат предвид, че различните степени на защита на правата и свободите на лицата и по-конкретно правото на личен живот при обработването на лични данни, разрешено в държавите членки, могат да предотвратят предаването на такива данни от територията на една държава членка до територията на друга държава членка; като има предвид, че тези различия могат поради това да се превърнат в препятствие за осъществяването на множество икономически дейности на равнище Общност, да нарушат конкуренцията и да възпрепятстват органите на властта при изпълнението на техните отговорности съгласно правото на Общността; като имат предвид, че различието в степента на защита се дължи на съществуването на голямо многообразие от национални законови, подзаконови и административни разпоредби;

(8) като имат предвид, че с цел да се премахнат препятствията пред потоците от лични данни, степента на защита на правата и свободите на лицата при обработването на такива данни трябва да бъде еднаква във всички държави членки; като имат предвид, че тази цел, която е от първостепенно значение за вътрешния пазар, но не може да се постигне единствено с усилията

на държавите членки, особено с оглед на мащабите на различията, които съществуват понастоящем между съответните закони на държавите членки, и на потребността от съгласуване на законодателствата на държавите членки, за да се гарантира, че трансграничният поток от лични данни е регламентиран по последователен начин и в съответствие с целта на вътрешния пазар, предвидена в член 7а от Договора; като имат предвид, че поради това е необходимо да се предприемат действия на равнище Общност с цел сближаване на законодателствата в тази област;

[...]

(10) като имат предвид, че предмет на националните законодателства, отнасящи се до обработването на [лични] данни, е осигуряване спазването на основните права и свободи и по-конкретно правото на личен живот, което се признава както в член 8 на Европейската конвенция за защита на правата на човека и основните свободи [подписана в Рим на 4 ноември 1950 г.], така и от общите принципи на правото на Общността; като имат предвид, че поради тази причина сближаването на тези законодателства не трябва да доведе до намаляване степента на защита, която те осигуряват, а обратно — да има за цел гарантиране на висока степен на защита в Общността;

[...]

(62) като имат предвид, че създаването в държавите членки на надзорни органи, които изпълняват функциите [си] при пълна независимост, е съществен елемент от защитата на лицата по отношение на обработването на личните им данни“.

4 Член 1 от Директива 95/46, озаглавен „Предмет на директивата“, има следното съдържание:

„1. В съответствие с настоящата директива държавите членки защищават основните права и свободи на физическите лица и в частност правото им на личен живот при обработването на лични данни.

2. Държавите членки не могат нито да ограничават, нито да забраняват свободното движение на лични данни между държавите членки по съображения, свързани със защитата, предоставяна съгласно параграф 1“.

5 Член 28 от Директива 95/46, озаглавен „Надзорен орган“, гласи:

„1. Всяка държава членка предвижда, че на нейната територия един или повече държавни органи отговарят за контрола на прилагането на разпоредбите, приети от държавите членки, съгласно настоящата директива.

Тези органи се ползват с пълна независимост при упражняване на функциите, които са им възложени.

2. Всяка държава членка предвижда, че [се прави допитване до] надзорните органи [...] при разработването на административни мерки или разпоредби, отнасящи се до защитата на правата и свободите на лицата, по отношение на обработването на лични данни.

3. В частност, на всеки орган са предоставени:

— правомощия по разследване, като право на достъп до данните, съставляващи предмет на операциите по обработка, както и право на събиране на цялата информация, необходима за изпълнението на функциите по надзора,

— ефективни правомощия на намеса, като например право на предоставяне на становища, преди извършването на операции по обработка на данни съгласно член 20, и гарантиране на подходяща публичност на подобни становища; право на разпореждане на блокиране, изтриване или унищожаване на данни, на въвеждане на временна или окончателна забрана върху обработването, на отправяне на предупреждение или строга забележка към администратора, както и право да сезира националния парламент или други политически институции,

— правомощие да води съдебни дела, когато са нарушени националните разпоредби, приети в съответствие с настоящата директива, или свеждане на тези нарушения до знанието на съдебните власти.

Решенията на надзорния орган, [които причиняват вреди], могат да бъдат обжалвани по съдебен ред.

4. Всеки надзорен орган разглежда [молби], подадени от което и да е лице, от [сдружение], представляващо това лице, отнасящи се до защита на неговите права и свободи при обработването на лични данни. Лицето се уведомява за хода на [молбата].

Всеки надзорен орган, в частност, разглежда [молби] за проверка на законосъобразността на обработването на данни, подадени от което и да е лице, когато се прилагат националните разпоредби, приети съгласно член 13 на настоящата директива. Във всички случаи лицето се уведомява за извършената проверка.

5. Всеки надзорен орган изготвя периодично доклад за дейността си. Докладите са публично достояние.

6. Независимо от националното право, приложимо към въпросната обработка, всеки надзорен орган може да упражнява на територията на своята държава членка правомощията, предоставени в съответствие с параграф 3. От всеки орган може да бъде поискано да упражни своите правомощия от страна на орган от друга държава членка.

Надзорните органи си сътрудничат, доколкото е необходимо за изпълнението на техните функции, в частност, чрез обмен на полезна информация.

7. Държавите членки предвиждат, че дори след изтичане на техните трудови правоотношения, членовете и персоналът на надзорния орган следва да подлежат на задължението да пазят професионална тайна по отношение на поверителната информация, до която имат достъп“.

6 Регламент (ЕО) № 45/2001 на Европейския парламент и на Съвета от 18 декември 2000 година относно защитата на лицата по отношение на обработката на лични данни от институции и органи на Общността и за свободното движение

на такива данни (ОВ L 8, 2001 г., стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 13, том 30, стр. 142) е приет на основание член 286 ЕО. Член 44, параграфи 1 и 2 от този регламент гласят:

„1. Европейският надзорен орган по защита на данните [наричан по-нататък „ЕНОЗД“] е напълно независим при изпълнение на своите задължения.

2. При изпълнение на своите задължения [ЕНОЗД] не търси и не получава инструкции от никого“.

Национална правна уредба

7 В германското право относно защитата на физическите лица при обработването на лични данни се прави разграничение според това дали това обработване се осъществява от публични организации или не.

8 Действително органите, които отговарят за надзора за спазване на разпоредбите в тази област, от една страна, от публичните организации, и от друга страна, от организациите извън публичния сектор и предприятията по публичното право, участващи в конкуренцията на пазара (öffentlich-rechtliche Wettbewerbsunternehmen) (наричани по-нататък общо „организации извън публичния сектор“), са различни.

9 На федерално равнище извършваната от публичните организации обработка на личните данни се наблюдава и контролира от „Bundesbeauftragter für den Datenschutz und die Informationsfreiheit“ (федерален представител за защита на данните и свободата на информацията), а на равнище на провинциите, от „Landesdatenschutzbeauftragte“ (представители за защита на данните в

провинциите). Всички тези представители отговарят единствено пред своите съответни парламенти и като правило не подлежат на никакъв контрол, инструкции или друго влияние от страна на публичните организации, по отношение на които упражняват надзор.

10 Обратно, структурата на органите, които отговарят за наблюдението и контрола на обработването на споменатите данни извън публичния сектор, е различна в различните провинции. Общото между законите на провинциите обаче е, че подчиняват изрично тези надзорни органи на упражняван от държавата административен контрол.

Досъдебна процедура и производство пред Съда

11 Тъй като смята, че поставянето под контрола на държавата на органа, натоварен да следи за спазването на разпоредбите относно защитата на физическите лица при обработването на лични данни извън публичния сектор, както това е направено във всички германски провинции, противоречи на член 28, параграф 1, втора алинея от Директива 95/46, на 5 юли 2005 г. Комисията изпраща официално уведомително писмо на Федерална република Германия. Последната отговаря с писмо от 12 септември 2005 г., като твърди, че германската система за контрол в тази област отговаря на изискванията на посочената директива. След това на 12 декември 2006 г. Комисията изпраща на Федерална република Германия мотивирано становище, в което възпроизвежда по-рано изложеното твърдение за нарушение. В отговора си от 14 февруари 2007 г. Федерална република Германия потвърждава първоначалното си становище.

12 При това положение Комисията решава да предяви настоящия иск.

13 С определение на председателя на Съда от 14 октомври 2008 г. ЕНОЗД е допуснат да встъпи по настоящото дело в подкрепа на исканията на Комисията.

По иска

Доводи на страните

14 Настоящият спор се отнася до две противоположни схващания, които Комисията, подкрепяна от ЕНОЗД и Федерална република Германия имат за съдържащия се в член 28, параграф 1, втора алинея от Директива 95/46 израз „пълна независимост“ и за упражняването на функциите на надзорните органи в областта на защита на физическите лица при обработването на лични данни.

15 Според Комисията и ЕНОЗД, които се основават на широко тълкуване на израза „пълна независимост“, изискването за „пълна независимост“ при упражняване на функциите на надзорните органи трябва да се тълкува в смисъл, че по отношение на надзорен орган не трябва да бъде упражнявано никакво влияние, независимо дали същото се упражнява от други органи или извън системата на администрацията. Ето защо осъществяваният в Германия от страна на държавата контрол по отношение на органите по надзора за спазването на разпоредбите в областта на защитата на физическите лица при обработването на лични данни извън публичния сектор представлявал нарушение на посоченото изискване.

16 От своя страна Федерална република Германия предлага по-тясно тълкуване на израза „пълна независимост“ и поддържа, че член 28, параграф 1, втора алинея от Директива 95/46 изисква функционална независимост на надзорните органи в смисъл, че тези органи трябва да бъдат независими от контролирания от тях непубличен сектор и че те не трябва да бъдат изложени на външни влияния. Според нея обаче упражняваният в германските провинции контрол от страна на държавата не представлява такова външно влияние, а вътрешен за администрацията механизъм за наблюдение и контрол, осъществявани от органи, числящи се към същия административен апарат, към който спадат и надзорните органи, и длъжни, също както последните, да се съобразяват с целите на Директива 95/46.

Съображения на Съда

По обхвата на изискването за независимост на надзорните органи

17 Преценката на основателността на настоящия иск зависи от обхвата на съдържащото се в член 28, параграф 1, втора алинея от Директива 95/46 изискване за независимост и следователно от тълкуването на тази разпоредба. В този контекст е уместно да се вземе предвид самият текст на посочената разпоредба, както и целите и структурата на Директива 95/46.

18 На първо място, що се отнася до текста на член 28, параграф 1, втора алинея от Директива 95/46, след като изразът „пълна независимост“ не е дефиниран в тази директива, следва да се вземе предвид неговият обичаен смисъл. Когато става въпрос за публичноправен орган, терминът „независимост“ обикновено означава статут, който гарантира на съответния орган възможност да действа напълно свободно, без никакви инструкции и без никакъв натиск.

19 Обратно на поддържаното от Федерална република Германия становище, няма никакви данни, че изискването за независимост се отнася изключително за отношението между надзорните органи и контролираните от тях организации. Напротив, понятието „независимост“ се подсилва от прилагателното „пълна“, което предполага право на взимане на решения без каквото и да е външно за надзорния орган влияние, било пряко или косвено.

20 На второ място, що се отнася до целите на Директива 95/46, по-конкретно от третото, седмото и осмото съображение от същата следва, че чрез хармонизирането на националните норми за защита на физическите лица при обработването на лични данни тази директива цели главно да гарантира необходимото за установяването и функционирането на вътрешния пазар по смисъла на член 14, параграф 2 ЕО свободно движение на такива данни между държавите членки

(вж. в този смисъл Решение от 20 март 2003 г. по дело Österreichischer Rundfunk и др., C-465/00, C-138/01 и C-139/01, Recueil, стр. I-4989, точки 39 и 70).

21 Свободното движение на лични данни обаче може да засегне правото на личен живот, признато по-специално в член 8 от Европейската конвенция за защита на правата на човека и основните свободи (вж. в този смисъл Европейски съд по правата на човека, Решение от 16 февруари 2000 г. по дело Amann с/у Швейцария, Recueil des arrêts et décisions 2000-II, §§ 69 и 80 и Решение от 4 май 2000 г. по дело Rotaru с/у Румъния, Recueil des arrêts et décisions 2000-V, §§ 43 и 46), както и от общите принципи на общностното право.

22 Поради това, и както именно следва от десето съображение и от член 1 от Директива 95/46, тя цели също да не доведе до отслабване на защитата, която осигуряват съществуващите национални норми, а обратно, да гарантира висока степен на защита в Общността на основните права и свободи при обработването на лични данни (вж. в този смисъл Решение по дело Österreichischer Rundfunk и др., посочено по-горе, точка 70, както и Решение от 16 декември 2008 г. по дело Satakunnan Markkinapörssi и Satamedia, C-73/07, Сборник, стр. I-9831, точка 52).

23 Следователно предвидените в член 28 от Директива 95/46 надзорни органи са пазители на споменатите основни права и свободи и тяхното създаване в държавите членки се смята, както се отбелязва в шестдесет и второ съображение от тази директива, за съществен елемент от защитата на лицата при обработването на лични данни.

24 За да гарантират тази защита, надзорните органи трябва да постигнат баланс между, от една страна, зачитането на основното право на личен живот, и от друга страна, интересите, от които се води свободното движение на личните данни. Впрочем по силата на член 28, параграф 6 от Директива 95/46 различните национални органи си сътрудничат и даже, когато е необходимо, упражняват своите правомощия по искане от страна на орган от друга държава членка.

25 Гаранцията за независимост на националните надзорни органи цели да осигури ефективността и надеждността на надзора за спазване на разпоредбите в областта на защитата на физическите лица при обработване на лични данни и трябва да се тълкува в светлината на тази цел. Тя е установена не за да осигури особен статут на самите органи, както и на техните служители, а с цел да засили защитата на засегнатите от техните решения лица и организации. От това следва, че при упражняване на техните функции надзорните органи трябва да действат обективно и безпристрастно. За целта те трябва да бъдат предпазени от всяко външно влияние, включително от прякото или косвено влияние от страна на държавата или на провинциите, а не само от влиянието на контролираните организации.

26 На трето място, когато става въпрос за структурата на Директива 95/46, тази директива трябва да се тълкува подобно на член 286 ЕО и на Регламент № 45/2001. Последните се отнасят до обработването на лични данни от общностните институции и органи, както и до свободното движение на тези данни. И споменатата директива също преследва тези цели, но относно обработването на такива данни в държавите членки.

27 Също както съществуват надзорни органи на национално равнище, на общностно равнище е предвиден надзорен орган, натоварен да следи и контролира прилагането на правилата относно защитата на физическите лица при обработването на лични данни, а именно — ЕНОЗД. Съгласно член 44, параграф 1 от Регламент № 45/2001 този орган е напълно независим при изпълнение на своите задължения. Параграф 2 от тази разпоредба изяснява недвусмислено това понятие за независимост, като добавя, че при изпълнение на своите функции ЕНОЗД не търси и не получава инструкции от никого.

28 С оглед на обстоятелството, че член 44 от Регламент № 45/2001 и член 28 от Директива 95/46 се основават на една и съща обща концепция, уместно е тълкуването на тези две разпоредби да бъде еднозначно в смисъл, че не само независимостта на ЕНОЗД, но също и тази на националните органи предполага отсъствието на каквито и да е инструкции относно изпълнението на техните функции.

29 Въз основа на самия текст на член 28, параграф 1, втора алинея от Директива 95/46, както и на целите и структурата на тази директива може да се достигне до ясно тълкуване на посочения член 28, параграф 1, втора алинея. Ето защо не е необходимо съобразяване с генезиса на тази директива или произнасяне по противоречивите в това отношение изложения, представени от Комисията и от Федерална република Германия.

30 С оглед на всичко изложено по-горе член 28, параграф 1, втора алинея от Директива 95/46 следва да се тълкува в смисъл, че надзорните органи, компетентни да наблюдават и контролират обработването на лични данни извън публичния сектор, трябва да се ползват с независимост, която да им дава възможност да изпълняват функциите си без външно влияние. Тази независимост изключва не само всяко упражнявано от контролираните организации влияние, а и всяко предписание и всяко друго външно влияние, независимо дали последното е пряко или косвено, които биха могли да застрашат изпълнението на задачата на посочените органи, състояща се в постигането на баланс между защитата на правото на личен живот и свободното движение на личните данни.

По контрола на държавата

31 Уместно е след това да се провери дали контролът от страна на държавата, на който са подложени в Германия органите по надзора на обработването на лични данни, осъществявано извън публичния сектор, е съвместим с така уточненото изискване за независимост.

32 В това отношение следва да се приеме, че контролът от страна на държавата от каквото и да е естество позволява по принцип на правителството на съответната провинция или на орган от подчинената на това правителство администрация да влияе пряко или непряко на решенията на надзорните органи или в някои случаи да отменя или да заменя тези решения.

33 Разбира се, уместно е да се приеме a priori, както изтъква Федерална република Германия, че контролът от страна на държавата има за цел единствено да гарантира, че действията на надзорните органи ще бъдат съобразени с приложимите национални и общностни разпоредби и че следователно той няма за цел да принуждава посочените органи евентуално да преследват политически цели, противоречащи на защитата на физическите лица при обработване на лични данни и на основните права.

34 Все пак не би могло да се изключи, че упражняващите този контрол органи, които са част от общата администрация и следователно са подчинени на правителството на тяхната съответна провинция, няма да са в състояние да действат обективно, когато тълкуват и прилагат разпоредбите относно обработването на личните данни.

35 Наистина, както отбелязва в становището си ЕНОЗД, правителството на съответната провинция може да има интерес да не спазва разпоредбите относно защитата на физическите лица при обработването на лични данни, когато става въпрос за обработване на такива данни извън публичния сектор. Самото правителство може да бъде заинтересована от това обработване страна, ако участва или би могло да участва в него, например в случай на публично-частно партньорство или в рамките на обществени поръчки за частния сектор. Това правителство може също да има специфичен интерес, ако достъпът до бази данни му е необходим или дори само полезен, за да изпълни някои от функциите си, по-конкретно за данъчни или правоохранителни цели. Освен това същото правителство може да е склонно също да привилегирова икономически интереси при прилагането на посочените разпоредби от някои дружества, важни от икономическа гледна точка за провинцията или за региона.

36 Впрочем следва да се подчертае, че самата опасност органите, упражняващи контрол, да могат да упражняват политическо влияние върху решенията на надзорните органи е достатъчна, за да попречи на независимостта при изпълнението на техните функции. От една страна, както отбелязва Комисията, би могло да има „изпреварващо послушание“ на тези органи с оглед на практиката на контролния орган при взимане на решения. От друга страна, ролята на пазители на правото на личен живот, която посочените органи изпълняват,

изисква по отношение на техните решения, и следователно на самите тях, да бъде изключено всякакво подозрение за пристрастност.

37 С оглед на горните съображения следва да се приеме, че контролът, упражняван от държавата върху германските надзорни органи, които отговарят за наблюдението и контрола на обработването на личните данни извън публичния сектор, не е съвместим с изискването за независимост, описано в точка 30 от настоящото решение.

По принципите на общностното право, на които се позовава Федерална република Германия

38 Федерална република Германия изтъква, че тълкуването на съдържащото се в член 28, параграф 1, втора алинея от Директива 95/46 изискване за независимост по начин, задължаващ тази държава членка да се откаже от своята изпитана и ефикасна система за контрол над надзорните органи при обработването на лични данни извън публичния сектор, би противоречало на някои принципи на общностното право.

39 На първо място, според посочената държава членка по-конкретно принципът на демокрация не допускал широко тълкуване на посоченото изискване за независимост.

40 Този принцип, прогласен не само в германската конституция, но също и в член 6, параграф 1 от Договора за ЕС, изисквал подчинение на администрацията на инструкциите на правителството, което отговаря пред парламента. Така свързаните с правата на гражданите и на предприятията действия трябвало

да подлежат на контрола за законност от съответния министър. Тъй като по силата на член 28, параграф 3 от Директива 95/46 надзорните органи в областта на защитата на физическите лица при обработването на лични данни разполагали с известни права за действие по отношение на гражданите и на структурите извън публичния сектор, бил абсолютно необходим разширен надзор на законността на техните действия, упражняван чрез инструменти за надзор на законността или за надзор по същество.

41 В това отношение следва да се напомни, че принципът на демокрация спада към общностния правен ред и е изрично прогласен в член 6, параграф 1 от Договора за ЕС като една от основите на Европейския съюз. Като общ за държавите членки принцип той трябва да се взима предвид при тълкуването на акт на вторичното право, какъвто е член 28 от Директива 95/46.

42 Този принцип не е пречка за съществуването на държавни органи, които се намират извън класическата йерархия на администрацията и в по-малка или по-голяма степен са независими от правителството. Съществуването и условията за функциониране на такива органи в държавите членки се уреждат със закон или в някои държави членки даже с конституцията и тези органи са задължени да спазват закона под надзора на компетентните юрисдикции. Такива независими административни органи, каквито впрочем съществуват в германската правна система, често имат регулаторни функции или изпълняват задачи, които не трябва бъдат подчинени на политическо влияние, като същевременно са задължени да спазват закона под контрола на компетентните юрисдикции. Такава е именно задачата на надзорните органи в областта на защитата на физическите лица при обработването на лични данни.

43 Безспорно липсата на всякакво влияние върху тези органи от страна на парламента не би могла да се приеме. Следва обаче да се отбележи, че Директива 95/46 по никакъв начин не налага на държавите членки такава липса на всякакво влияние от страна на парламента.

44 Така, от една страна, лицата, които осъществяват ръководството на надзорните органи, могат да бъдат назначавани от парламента или от правителството. От друга страна, законодателят може да определи правомощията на тези органи.

45 Законодателят може освен това да наложи на надзорните органи задължението да се отчитат за своята дейност пред парламента. В това отношение може да се направи съпоставка с член 28, параграф 5 от Директива 95/46, който предвижда, че всеки надзорен орган изготвя периодично доклад за дейността си, който впоследствие се публикува.

46 С оглед на горното обстоятелството, че на надзорните органи в областта на защитата на физическите лица при обработването на лични данни извън публичния сектор е предоставен статут на независимост от общата администрация, само по себе си не е в състояние да лиши тези органи от тяхната демократична легитимност.

47 На второ място, що се отнася до принципа на предоставена компетентност, установен в член 5, първа алинея ЕО, на който Федерална република Германия също се позовава, той задължава Общността да действа само в рамките на предоставената ѝ компетентност и на целите, които са ѝ поставени от Договора за ЕО.

48 В този контекст Федерална република Германия изтъква, че не би могло въз основа на член 100 А от Договора за ЕО, на който се основава Директива 95/46, да се изисква независимост на надзорните органи от висшестоящите административни органи.

49 Тази разпоредба овластява общностния законодател да приеме мерки, насочени към подобряване на условията за установяването и функционирането на вътрешния пазар, което действително трябва да е тяхна цел, която да се постигне чрез премахване на пречките пред гарантираните в Договора за ЕО икономически свободи (вж. по-конкретно в този смисъл Решение от 5 октомври 2000 г. по дело

Германия/Парламент и Съвет, C-376/98, Recueil, стр. I-8419, точки 83, 84 и 95, Решение от 10 декември 2002 г. по дело British American Tobacco (Investments) и Imperial Tobacco, C-491/01, Recueil, стр. I-11453, точка 60, както и Решение от 2 май 2006 г. по дело Парламент/Съвет, C-436/03, Recueil, стр. I-3733, точка 38).

50 Както вече беше посочено, независимостта на надзорните органи, изразяваща се в това, че те не трябва да бъдат подчинени на никакво външно влияние, което би могло да насочва техните решения, е основен елемент от гледна точка на целите на Директива 95/46. Тя е необходима, за да се създаде във всички държави членки еднакво високо равнище на защита на физическите лица при обработването на личните данни, и по този начин допринася за свободното движение на данните, което е необходимо за установяването и за функционирането на вътрешния пазар.

51 С оглед на изложеното по-горе широкото тълкуване на изискването за независимост на надзорните органи не излиза извън пределите на компетентността, предоставена на Общността по силата на член 100 A от Договора за ЕО, който е правната основа на Директива 95/46.

52 На трето място, Федерална република Германия се позовава на принципите на субсидиарност и на пропорционалност, съдържащи се в член 5, втора и трета алинея ЕО, както и на принципа на лоялното сътрудничество между държавите членки и общностните институции, прогласен в член 10 ЕО.

53 Тя напомня по-конкретно параграф 7 от приложения към Договора за ЕС и към Договора за ЕО с Договора от Амстердам протокол относно прилагането на принципите на субсидиарност и на пропорционалност, според който, без да се накърняват разпоредбите на правото на Общността, следва да се следи за спазването на установените национални практики, както и на организацията и дейността на правните системи на държавите членки.

54 Би било в противоречие с това изискване да се задължава Федерална република Германия да приеме чужда на нейния правен ред система и по този начин да се откаже от ефикасна система за надзор, доказала качествата си в продължение на почти тридесет години, която била пример в областта на законодателството за защитата на данните, чието значение било много повече от национално.

55 Тези доводи не могат да бъдат приети. Всъщност, както вече беше изложено в точки 21—25, както и в точка 50 от настоящото решение, тълкуването на съдържащото се в член 28, параграф 1, втора алинея от Директива 95/46 изискване за независимост в смисъл, че то не допуска контрол на държавата, не надвишава това, което е необходимо за постигане на целите на Договора за ЕО.

56 С оглед на всички изложени по-горе съображения следва да се приеме, че като подчинява на контрола на държавата надзорните органи, отговарящи за наблюдението и контрола на обработването на лични данни извън публичния сектор в различните провинции, като по този начин транспонира неправилно изискването тези органи да упражняват функциите си при „пълна независимост“, Федерална република Германия не е изпълнила задълженията си по член 28, параграф 1, втора алинея от Директива 95/46.

По съдебните разноски

57 По силата на член 69, параграф 2 от Процедурния правилник загубилата делото страна се осъжда да заплати съдебните разноски, ако е направено такова искане. След като Комисията е направила искане за осъждането на Федерална република Германия и последната е загубила делото, тя следва да бъде осъдена да заплати съдебните разноски.

58 ЕНОЗД понася направените от него съдебни разноски.

По изложените съображения Съдът (голям състав) реши:

1) **Като подчинява на контрола на държавата надзорните органи, отговарящи за наблюдението и контрола на обработването на лични данни от организациите извън публичния сектор и от предприятията по публичното право, участващи в конкуренцията на пазара (öffentlich-rechtliche Wettbewerbsunternehmen) в различните провинции, като по този начин транспонира неправилно изискването тези органи да упражняват функциите си при „пълна независимост“, Федерална република Германия не е изпълнила задълженията си по член 28, параграф 1, втора алинея от Директива 95/46/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 24 октомври 1995 година за защита на физическите лица при обработването на лични данни и за свободното движение на тези данни.**

2) **Осъжда Федерална република Германия да заплати съдебните разноски на Европейската комисия.**

3) **Европейският надзорен орган по защита на данните понася направените от него съдебни разноски.**

Подписи