FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT E. SHARPSTON

fremsat den 17. juni 2010[1]

1. Set ud fra Den Europæiske Unions budget har den fælles landbrugspolitik (herefter »den fælles landbrugspolitik«) været Unionens vigtigste politik i mere end 40 år. I 1984 tegnede den fælles landbrugspolitik sig for mere end 71% af udgifterne, og den vurderes i øjeblikket at tegne sig for omkring 40% heraf, hvilket fortsat er den største enkeltpost.

2. I denne anmodning om præjudiciel afgørelse fra Verwaltungsgericht Wiesbaden (Tyskland) anfægtes gyldigheden af Den Europæiske Unions lovgivning, som kræver offentliggørelse af de beløb, som tildeles landbrugere fra midlerne under den fælles landbrugspolitik, herunder deres navn, hjemstedskommune og eventuelt postnummer. Sagen rejser vigtige forfatningsmæssige spørgsmål om EU-retten, herunder i det væsentlige, om målet om at opnå gennemsigtighed i forvaltningen af midler fra den fælles landbrugspolitik i princippet kan tilsidesætte den enkeltes grundlæggende ret til respekt for sit privatliv og personlige oplysninger, og i bekræftende fald, hvor balancen herimellem går.

Retsforskrifter

Grundlæggende rettigheder

Den Europæiske Menneskerettighedskonvention[2]

3. Artikel 8 i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention (herefter »EMRK«) er affattet således:

1 — Originalsprog: engelsk.

2 — Undertegnet i Rom den 4.11.1950.

»1 Enhver har ret til respekt for sit privatliv og familieliv, sit hjem og sin korrespondance.

2. Ingen offentlig myndighed kan gøre indgreb i udøvelsen af denne ret, undtagen for så vidt det sker i overensstemmelse med loven og er nødvendigt i et demokratisk samfund af hensyn til den nationale sikkerhed, den offentlige tryghed eller landets økonomiske velfærd, for at forebygge uro eller forbrydelse, for at beskytte sundheden eller sædeligheden eller for at beskytte andres ret og frihed.«

4. Som supplement til denne bestemmelse vedtog Europarådet den 28. januar 1981 Konventionen om beskyttelse af det enkelte menneske i forbindelse med elektronisk databehandling af personoplysninger (herefter »konvention nr. 108«). Artikel 1 i konvention nr. 108 beskriver konventionens genstand og formål således: »Denne konvention har til formål [...] at sikre det enkelte menneske respekt for dettes grundlæggende rettigheder og andre rettigheder, især for retten til privatlivets fred, i forbindelse med elektronisk databehandling af personoplysninger om den pågældende« [3].

3 — Konvention nr. 108 er, ligesom EMRK, i kraft i alle medlemsstaterne.

Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder [4]

5. Artikel 7 i chartret har følgende ordlyd: »Enhver har ret til respekt for sit privatliv og familieliv, sit hjem og sin kommunikation.«

6. Artikel 8 er affattet således:

»1. Enhver har ret til beskyttelse af personoplysninger, der vedrører den pågældende.

2. Disse oplysninger skal behandles rimeligt, til udtrykkeligt angivne formål og på grundlag af de berørte personers samtykke eller på et andet berettiget ved lov fastsat grundlag. Enhver har ret til adgang til indsamlede oplysninger, der vedrører den pågældende, og til berigtigelse heraf.

3. Overholdelsen af disse regler er underlagt en uafhængig myndigheds kontrol.«

7. Chartrets artikel 52 fastsætter de betingelser, som gælder ved tilsidesættelse af eller

4 — Proklameret i Nice den 7.12.2000 (EFT C 364, s. 1). En opdateret version blev godkendt af Europa-Parlamentet den 29.11.2007, efter at henvisningerne til den ulyksalige europæiske forfatning var blevet fjernet (EUT C 303, s. 1) (herefter »chartret«).

afvigelse fra de ved chartret sikrede rettigheder. Disse omfatter navnlig:

»1. Enhver begrænsning i udøvelsen af de rettigheder og friheder, der anerkendes ved dette charter, skal være fastlagt i lovgivningen og skal respektere disse rettigheders og friheders væsentligste indhold. Under iagttagelse af proportionalitetsprincippet kan der kun indføres begrænsninger, såfremt disse er nødvendige og faktisk svarer til mål af almen interesse, der er anerkendt af Unionen, eller et behov for beskyttelse af andres rettigheder og friheder.

[…]

3. I det omfang dette charter indeholder rettigheder svarende til dem, der er sikret ved [EMRK], har de samme betydning og omfang som i konventionen. Denne bestemmelse er ikke til hinder for, at EU-retten kan yde en mere omfattende beskyttelse.«

8. I EU-traktatens artikel 6, stk. 1, hedder det, at de rettigheder, friheder og principper, der findes i chartret, »har samme juridiske værdi som traktaterne«.

Beskyttelse af personlige oplysninger

Direktiv 95/46/EF [5]

9. Første betragtning er affattet således:

»Fællesskabets målsætninger, der er nedfældet i traktaten, som ændret ved traktaten om Den Europæiske Union, er at [...] fremme demokratiet på grundlag af de grundlæggende rettigheder, der er anerkendt i medlemsstaternes forfatninger og love, samt i [EMRK].«

10. Ifølge 10., 11. og 12. betragtning er formålet med direktivet at sikre et højt beskyttelsesniveau for de grundlæggende rettigheder:

»(10) Medlemsstaternes lovgivning om behandling af personoplysninger skal sikre overholdelsen af de grundlæggende rettigheder og frihedsrettigheder, navnlig den ret til privatlivets fred, der er fastslået i artikel 8 i [EMRK] og grundlæggende frihedsrettigheder og

5 — Europa-Parlamentets og Rådets direktiv af 24.10.1995 om beskyttelse af fysiske personer i forbindelse med behandling af personoplysninger og om fri udveksling af sådanne oplysninger (EFT L 281, s. 31).

i fællesskabsrettens generelle principper; af denne grund må en indbyrdes tilnærmelse af lovgivningerne ikke medføre en forringelse af den beskyttelse, disse yder, men skal tværtimod have til formål at sikre et højt beskyttelsesniveau overalt i Fællesskabet.

(11) Dette direktivs princip om beskyttelse af personers rettigheder og frihedsrettigheder, og navnlig retten til privatlivets fred, er en præcisering og udvidelse af principperne i [konvention nr. 108] [...]

(12) Principperne om beskyttelse skal finde anvendelse på enhver behandling af personoplysninger, foretaget af en person, hvis aktiviteter falder ind under fællesskabsrettens anvendelsesområde [...]«

11. 28. betragtning bestemmer, at behandlingen af personoplysninger skal være forholdsmæssig: »Enhver behandling af personoplysninger skal udføres rimeligt og lovligt i forhold til de registrerede; oplysninger, der behandles, skal være tilstrækkelige, relevante og nødvendige i forhold til behandlingsformålene; behandlingsformålene skal være udtrykkeligt angivet, legitime og skal fastlægges ved indsamlingen af oplysningerne; behandlingsformål, der fastlægges senere end indsamlingen, må ikke være uforenelige med de oprindeligt angivne formål.«

12. 30. og 33. betragtning har følgende ordlyd:

»(30) For at være lovlig skal en behandling af personoplysninger desuden bero på den registreredes samtykke eller være nødvendig med henblik på indgåelse eller opfyldelse af en kontrakt, der har bindende virkning for den registrerede, eller være begrundet i et lovkrav, i udførelsen af opgaver i almenhedens interesse, i udøvelsen af embedsmyndighed eller i en persons legitime interesse, medmindre den registreredes interesser, grundlæggende rettigheder og frihedsrettigheder går forud herfor.

[…]

(33) Oplysninger, som ifølge deres art kan krænke de grundlæggende frihedsrettigheder eller privatlivets fred, må ikke gøres til genstand for behandling uden den registreredes udtrykkelige samtykke; der skal dog udtrykkeligt gives mulighed for undtagelser fra dette forbud for at imødekomme visse behov,

navnlig i sådanne tilfælde, hvor databehandlingen udføres med bestemte sundhedsmæssige formål og af personer, der er underkastet tavshedspligt, eller i forbindelse med visse foreningers eller stiftelsers legitime aktiviteter, hvis formål er at sikre udøvelsen af grundlæggende frihedsrettigheder.

[…]«

13. Artikel 1, stk. 1, i direktiv 95/46 bestemmer, at: »[m]edlemsstaterne sikrer [...] beskyttelsen af fysiske personers grundlæggende rettigheder og frihedsrettigheder, især retten til privatlivets fred, i forbindelse med behandling af personoplysninger«.

14. Artikel 2 definerer »personoplysninger«, »behandling af personoplysninger« og »den registreredes samtykke« som følger:

»a) »personoplysninger« enhver form for information om en identificeret eller identificerbar fysisk person (»den registrerede«); ved identificerbar person forstås en person, der direkte eller indirekte kan identificeres, bl.a. ved et identifikationsnummer eller et eller flere elementer, der er særlige for denne persons fysiske, fysiologiske, psykiske, økonomiske, kulturelle eller sociale identitet

b) »behandling af personoplysninger« (»behandling«) enhver operation eller række af operationer - med eller uden brug af elektronisk databehandling - som personoplysninger gøres til genstand for, f.eks. indsamling, registrering, systematisering, opbevaring, tilpasning eller ændring, selektion, søgning, brug, videregivelse ved transmission, formidling eller enhver anden form for overladelse, sammenstilling eller samkøring samt blokering, slettelse eller tilintetgørelse […]

h) »den registreredes samtykke« enhver frivillig, specifik og informeret viljetilkendegivelse, hvorved den registrerede indvilliger i, at personoplysninger, der vedrører den pågældende selv, gøres til genstand for behandling.«

15. Artikel 7 bestemmer, at personoplysninger kun må behandles, hvis visse betingelser er opfyldt, nemlig at der ikke hersker tvivl om,

at den registrerede har givet sit samtykke [artikel 7, litra a)], eller at behandlingen er »nødvendig« af hensyn til et eller flere formål, som er udtømmende opregnet. Kun to af disse er potentielt relevante i den foreliggende sag:

»c) Behandlingen er nødvendig for at overholde en retlig forpligtelse, som gælder for den registeransvarlige.

[…]

e) Behandlingen er nødvendig af hensyn til udførelsen af en opgave i samfundets interesse eller henhørende under offentlig myndighedsudøvelse, som den registeransvarlige [6] eller en tredjemand, til hvem oplysningerne videregives, har fået pålagt […]«

16. Artikel 18 er affattet således:

»1. Medlemsstaterne fastsætter bestemmelser om, at den registeransvarlige eller dennes eventuelle repræsentant forud for iværksættelsen af en behandling, der helt eller delvis udføres ved brug af elektronisk databehandling, eller en række sådanne behandlinger, hvis formål er identiske eller indbyrdes relaterede, skal foretage anmeldelse til den i artikel 28 [7] omhandlede tilsynsmyndighed.

2. Medlemsstaterne må kun give mulighed for forenklet anmeldelse eller fritagelse for anmeldelse i følgende tilfælde og på følgende betingelser:

— Medlemsstaterne anfører for de typer behandling, hvor det i betragtning af de behandlede oplysninger ikke er sandsynligt, at de registreredes rettigheder eller frihedsrettigheder krænkes, behandlingens formål, hvilke oplysninger eller typer oplysninger der behandles, hvilke registrerede eller kategorier af registrerede der er tale om, til hvilke modtagere eller kategorier af modtagere oplysningerne videregives, samt hvor længe oplysningerne opbevares […]

— De registeransvarlige udpeger i overensstemmelse med den nationale lovgivning, som de er underlagt, en person med

6 — Den registeransvarlige defineres i artikel 2, litra d), som den person eller det organ, som afgør, til hvilket formål og med hvilke hjælpemidler der må foretages behandling af personoplysninger.

7 — Medlemsstaterne udpeger en eller flere tilsynsmyndigheder, der har til opgave at påse overholdelsen af gennemførelsen af direktivet på dens område. Tilsynsmyndighedens pligter og beføjelser er nærmere beskrevet i denne artikel. Navnlig har hver enkelt tilsynsmyndighed (i henhold til artikel 28, stk. 3, andet led) pligt til at gribe effektivt ind ved f.eks. at afgive udtalelser forud for iværksættelsen af behandlingerne i henhold til artikel 20.

ansvar for beskyttelse af personoplysninger, som bl.a. har til opgave

— i fuld uafhængighed at sikre den interne anvendelse af de nationale bestemmelser, der er truffet i medfør af direktivet

— at føre et register over de behandlinger, der gennemføres af den registeransvarlige, og som omfatter de i artikel 21, stk. 2, omhandlede oplysninger

for på denne måde at sikre, at det er ikke sandsynligt, at de registreredes rettigheder og frihedsrettigheder vil kunne krænkes som følge af behandlingen.

2. En sådan forudgående kontrol foretages af tilsynsmyndigheden efter modtagelsen af anmeldelsen fra den registeransvarlige, eller den foretages af den person, der har ansvar for databeskyttelse, som i tvivlstilfælde skal høre tilsynsmyndigheden.

3. Medlemsstaterne kan også gennemføre en sådan kontrol som led i udarbejdelsen af en foranstaltning, der vedtages af det nationale parlament, eller af en anden foranstaltning med hjemmel i en sådan lov, som fastlægger karakteren af behandlingen og fastsætter de fornødne garantier.«

18. Artikel 21, stk. 2, bestemmer, at medlemsstaterne skal fastsætte bestemmelser om, at tilsynsmyndigheden fører et register over de behandlinger, der er anmeldt i henhold til artikel 18.

[…]«

Direktiv 2006/24 [8]

17. Artikel 20 er affattet således:

»1. Medlemsstaterne præciserer, hvilke behandlinger der kan indebære særlige risici for personers rettigheder og frihedsrettigheder, og sikrer, at disse behandlinger kontrolleres, inden de iværksættes.

19. Artikel 1, stk. 1, bestemmer, at »[f]ormålet med dette direktiv er at harmonisere medlemsstaternes bestemmelser om de pligter, der er pålagt udbydere af offentligt tilgængelige elektroniske kommunikationstjenester

8 — Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2006/24/EF af 15.3.2006 om lagring af data genereret eller behandlet i forbindelse med tilvejebringelse af offentligt tilgængelige elektroniske kommunikationstjenester eller elektroniske kommunikationsnet og om ændring af direktiv 2002/58/EF (EUT L 105, s. 54).

eller af et offentligt kommunikationsnet, for så vidt angår lagring af visse data, der genereres eller behandles af dem, med henblik på at sikre, at der er adgang til disse data i forbindelse med efterforskning, afsløring og retsforfølgning af grov kriminalitet som defineret af de enkelte medlemsstater i deres nationale lovgivning«.

20. Artikel 1, stk. 2, bestemmer, at direktivet finder anvendelse på trafikdata og lokaliseringsdata vedrørende både juridiske og fysiske personer og på lignende data, der er nødvendige for at identificere abonnenten eller den registrerede bruger [9].

21. I henhold til artikel 3 skal medlemsstaterne vedtage foranstaltninger til sikring af, at de i artikel 5 nævnte data lagres i overensstemmelse med direktivets bestemmelser. Disse data inkluderer data, der er nødvendige for at spore og identificere kilden til en kommunikation for så vidt angår bl.a. internetadgang [artikel 5, stk. 1, litra a), punkt 2]. Lagrede data »udleveres [kun] til de kompetente nationale myndigheder i særlige sager og i overensstemmelse med national lovgivning under hensyn til passende sikkerhedsforanstaltninger« (herunder kravet om at respektere EMRK) (artikel 4).

22. Artikel 6 er affattet således: »Medlemsstaterne sørger for, at de i artikel 5 omhandlede kategorier af data lagres i mindst seks måneder og højst to år fra datoen for kommunikationen.«

Det Europæiske Åbenhedsinitiativ

23. Ved iværksættelsen af Det Europæiske Åbenhedsinitiativ (herefter »ETI«) i 2005 understregede Kommissionen vigtigheden af »en høj grad af åbenhed« for at sikre, at Unionen er »åben over for offentligheden og kan drages til ansvar for det arbejde, den udfører« [10]. Kommissionen har fastslået, at et

9 — I artikel 2 i direktiv 2006/24 erklæres følgende: […] »bruger«: enhver juridisk eller fysisk person, der anvender en offentligt tilgængelig elektronisk kommunikationstjeneste til privat eller forretningsmæssig brug, uden nødvendigvis at have abonneret på tjenesten. Artikel 2 i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2002/58/EF af 12.7.2002 om behandling af personoplysninger og beskyttelse af privatlivets fred i den elektroniske kommunikationssektor (direktivet om databeskyttelse inden for elektronisk kommunikation) (EFT L 201, s. 37) indeholder følgende definitioner: […] b) »trafikdata«: data, som behandles med henblik på overføring af kommunikation i et elektronisk kommunikationsnet eller debitering heraf; c) »lokaliseringsdata«: data, som behandles i et elektronisk kommunikationsnet og angiver den geografiske placering af det terminaludstyr, som brugeren af en offentligt tilgængelig elektronisk kommunikationstjeneste anvender.

10 — SEK(2005) 1300.

af de vigtigste indsatsområder er »at muliggøre bedre kontrol med anvendelsen af EU-midler [...]« [11].

Finansforordningen [12]

24. Vigtigheden af åbenhed i forvaltningen af det almindelige budget understreges udtrykkeligt i finansforordningen.

25. Tredje betragtning fastslår, at åbenhed er et grundlæggende princip. 12. betragtning bestemmer, at »[m]ed hensyn […] til princippet om klarhed og åbenhed bør der sikres bedre information om gennemførelsen af budgettet og regnskabsføringen«.

26. Som led i initiativet til at forbedre åbenheden bestemmer artikel 30, stk. 3:

»Kommissionen stiller på en hensigtsmæssig måde de oplysninger om modtagerne af midler fra budgettet til rådighed, som den ligger inde med, når budgettet gennemføres centralt og direkte af dens tjenestegrene, samt oplysningerne om modtagerne af midler fra de enheder, som opgaver i forbindelse med budgettets gennemførelse er uddelegeret til, når der er tale om andre forvaltningsmetoder.

Disse oplysninger stilles til rådighed under behørig iagttagelse af fortrolighedskravene, især beskyttelse af personoplysninger som defineret i [direktiv 95/46] [13] og [forordning nr. 45/2001] [14], og af sikkerhedskravene under hensyn til de særlige forhold i forbindelse med hver af de i artikel 53 nævnte forvaltningsmetoder samt, hvor det er relevant, i overensstemmelse med de relevante sektorspecifikke bestemmelser.«

27. Artikel 53b, stk. 2, litra d), bestemmer, at medlemsstaterne »ved hjælp af relevante sektorspecifikke bestemmelser og i overensstemmelse med artikel 30, stk. 3, [skal] sikre en passende årlig efterfølgende offentliggørelse af oplysninger om modtagerne af midler fra budgettet«.

11 — Jf. grønbogen »Det Europæiske åbenhedsinitiativ«, KOM(2006) 194 endelig, s. 3.

12 — Rådets forordning (EF, Euratom) nr. 1605/2002 af 25.6.2002 om finansforordningen vedrørende De Europæiske Fællesskabers almindelige budget (EFT L 248, s. 1), som ændret ved Rådets forordning (EF, Euratom) nr. 1995/2006 af 13.12.2006 (EUT L 390, s. 1) og Rådets forordning (EF) nr. 1525/2007 af 17.12.2007 (EUT L 343, s. 9).

13 — Jf. fodnote 5.

14 — Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 45/2001 af 18.12.2000 om beskyttelse af fysiske personer i forbindelse med behandling af personoplysninger i fællesskabsinstitutionerne og -organerne og om fri udveksling af sådanne oplysninger (EFT 2001 L 8, s. 1).

Finansieringen af den fælles landbrugspolitik

31. Artikel 2 opretter EGFL og ELFUL og bestemmer, at begge fonde udgør en del af Den Europæiske Unions almindelige budget.

Rådets forordning (EF) nr. 1290/2005 [15]

28. Rådets forordning nr. 1290/2005 fastsætter de grundlæggende regler for den finansielle forvaltning af midlerne til den fælles landbrugspolitik og opretter to fonde, Den Europæiske Garantifond for Landbruget (EGFL) og Den Europæiske Landbrugsfond for Udvikling af Landdistrikterne (ELFUL) [16].

32. Artikel 6, 7 og 11 bestemmer, at udbetalinger til modtagerne sker via betalingsorganer, som er kontorer eller organer i medlemsstaterne. Betalingsorganerne skal kontrollere, at ansøgninger om støtte er i overensstemmelse med de betingelser, under hvilke de ydes.

29. Det fremgår af 36. betragtning, at »[d]a personoplysninger og forretningshemmeligheder kan meddeles i forbindelse med anvendelsen af de nationale kontrolsystemer og overensstemmelseskontrollen, bør medlemsstaterne og Kommissionen sikre, at oplysninger, der modtages i denne forbindelse, forbliver fortrolige«.

33. Artikel 9 pålægger Kommissionen og medlemsstaterne at sikre effektiv beskyttelse af Fællesskabets finansielle interesser [17].

30. Det fremgår af artikel 1 i Rådets forordning nr. 1290/2005, at formålet er at fastsætte »de særlige betingelser og regler for finansieringen af udgifter inden for rammerne af den fælles landbrugspolitik, herunder udgifter vedrørende udvikling af landdistrikterne«.

34. Artikel 44 er affattet således: »Medlemsstaterne og Kommissionen træffer alle de foranstaltninger, der er nødvendige for at sikre fortroligheden af de oplysninger, der er meddelt eller indhentet i forbindelse med kontrolforanstaltninger og regnskabsafslutning, der er gennemført i henhold til denne forordning.

15 — Rådets forordning (EF) nr. 1290/2005 af 21.6.2005 om finansiering af den fælles landbrugspolitik (EUT L 209, s. 1).

16 — Jeg henviser i dette forslag til afgørelse til EGFL og ELFUL som »fondene«.

17 — De nærmere bestemmelser er også fastsat i artikel 32-37, som omhandler Kommissionens vurdering og overvågning af, om bestemmelserne er overholdt.

De principper, der er omhandlet i artikel 8 i [Rådets forordning (Euratom, EF) nr. 2185/96 [18]], finder anvendelse på disse oplysninger.«

35. Rådets forordning nr. 1290/2005 blev ændret ved Rådets forordning (EF) nr. 1437/2007 [19]. Formålet med ændringen forklares i 12.-14. betragtning til Rådets forordning nr. 1437/2007 på følgende måde:

»(12) Retsgrundlaget for vedtagelse af gennemførelsesbestemmelser til forordning (EF) nr. 1290/2005 bør fastlægges nærmere. Kommissionen bør navnlig kunne vedtage gennemførelsesbestemmelser for offentliggørelse af oplysninger om modtagere af støtte fra den fælles landbrugspolitiks ordninger for interventionsforanstaltninger, hvor der ikke er fastlagt et fast beløb pr. enhed i en fælles markedsordning, og for bevillinger, der er blevet overført for at kunne finansiere direkte betalinger til landbrugerne, som er fastsat i forbindelse med den fælles landbrugspolitik.

(13) I forbindelse med revisionen af Rådets forordning (EF, Euratom) nr. 1605/2002 af 25. juni 2002 om finansforordningen vedrørende De Europæiske Fællesskabers almindelige budget blev der i forordningen indsat bestemmelser om årlig efterfølgende offentliggørelse af oplysninger om modtagere af budgetmidler for at gennemføre det europæiske gennemsigtighedsinitiativ. Nærmere bestemmelser om denne offentliggørelse skal fastsættes i sektorspecifikke forordninger. Både EGFL og ELFUL udgør en del af De Europæiske Fællesskabers almindelige budget og finansieringsudgifterne som led i den delte forvaltning mellem medlemsstaterne og EF. Der bør derfor vedtages bestemmelser om offentliggørelsen af oplysninger om modtagere af støtte fra disse fonde. Med henblik herpå bør medlemsstaterne sørge for årlig efterfølgende offentliggørelse af oplysninger om støttemodtagere og de beløb, som hver modtager har modtaget fra hver af disse fonde.

(14) Offentliggørelse af disse oplysninger øger gennemsigtigheden af anvendelsen af EF-midler i den fælles landbrugspolitik og bidrager til en sund forvaltning af disse fonde, da den offentlige kontrol med de anvendte

18 — Forordning af 11.11.1996 om Kommissionens kontrol og inspektion på stedet med henblik på beskyttelse af De Europæiske Fællesskabers finansielle interesser mod svig og andre uregelmæssigheder (EFT L 292, s. 2). Disse principper omfatter generelt, at alle oplysninger, der indhentes i medfør af denne forordning, er omfattet af tavshedspligt og af beskyttelse af tilsvarende oplysninger som fastsat i national ret i den medlemsstat, der har modtaget dem, og som fastsat i de relevante bestemmelser, der gælder for fællesskabsinstitutionerne. Kommissionen skal navnlig påse, at dens inspektører som led i anvendelsen af denne forordning overholder fællesskabsbestemmelserne og de nationale bestemmelser om beskyttelse af personoplysninger som fastsat i direktiv 95/46.

19 — Forordning af 26.11.2007 om ændring af forordning (EF) nr. 1290/2005 om finansiering af den fælles landbrugspolitik (EUT L 322, s. 1).

penge øges. Da de tilstræbte mål er af allerstørste betydning, er det under hensyn til proportionalitetsprincippet og kravet om beskyttelse af personoplysninger berettiget at fastsætte, at al relevant information skal offentliggøres over for den brede offentlighed, da det ikke er mere end, hvad der kræves i et demokratisk samfund til forebyggelse af uregelmæssigheder. I overensstemmelse med udtalelsen fra Den Europæiske Tilsynsførende for Databeskyttelse [20] er det hensigtsmæssigt at indsætte bestemmelser om, at modtagerne af midler skal underrettes om, at disse oplysninger kan offentliggøres og behandles af revisions- og undersøgelsesorganer.[…]«

36. De to ændringer, som har relevans i den foreliggende sag, er artikel 42, nr. 8b), og artikel 44a.

37. Artikel 42 gør det muligt for Kommissionen at vedtage regler om gennemførelse af Rådets forordning nr. 1290/2005. I henhold til nr. 8b) skal Kommissionen vedtage:

»de nærmere regler om den i artikel 44a nævnte offentliggørelse af oplysninger om modtagerne og om de praktiske aspekter vedrørende beskyttelse af enkeltpersoner, for så vidt angår behandlingen af deres personlige data i overensstemmelse med de principper, der er fastlagt i EF-lovgivningen om databeskyttelse. Disse regler skal især sikre, at modtagerne af midler underrettes om, at disse oplysninger kan offentliggøres og behandles af revisions- og undersøgelsesorganer med henblik på at beskytte Fællesskabernes finansielle interesser, og fastsætte det tidspunkt, hvor denne underretning skal finde sted«.

38. Artikel 44a er affattet således:

»I henhold til artikel 53b, stk. 2, litra d), i forordning (EF, Euratom) nr. 1605/2002 sørger medlemsstaterne for årlig efterfølgende offentliggørelse af oplysninger om modtagere af midler fra EGFL og ELFUL og de beløb, som hver modtager har modtaget fra hver af disse fonde.

Offentliggørelsen skal mindst omfatte:

a) for EGFL, beløb opdelt mellem direkte betalinger som omhandlet i artikel 2, litra d), i forordning (EF) nr. 1782/2003 og andre udgifter

20 — Jf. udtalelse af 10.4.2007 (EUT C 134, s. 1).

b) for ELFUL, det samlede beløb af de offentlige midler, som modtageren har modtaget.«

Kommissionens forordning (EF) nr. 259/2008 [21]

39. Det følger af betragtningerne, at denne forordning blev vedtaget efter høring af Den Europæiske Tilsynsførende for Databeskyttelse [22].

40. Det følger af anden betragtning, at formålet med offentliggørelsen er at øge gennemsigtigheden vedrørende anvendelsen af fondene og sikre en forsvarlig forvaltning.

41. Det anføres i tredje betragtning, at der til dette formål bør fastsættes »minimumskrav til indholdet af offentliggørelsen. Disse krav bør ikke være mere vidtgående, end det er nødvendigt i et demokratisk samfund, for at de pågældende målsætninger kan opfyldes«.

42. Femte betragtning anfører, at »[d]a gennemsigtighedsmålsætningen ikke kræver, at oplysningerne forbliver til rådighed ubegrænset, bør der fastsættes en rimelig tidsperiode, hvori de offentliggjorte oplysninger er tilgængelige«.

43. I sjette betragtning anføres det, at: »[f]ormålet med at gøre disse oplysninger tilgængelige for offentligheden er at skabe større åbenhed vedrørende anvendelsen af Fællesskabets midler inden for den fælles landbrugspolitik, forbedre den forsvarlige økonomiske forvaltning af disse midler og især forstærke kontrollen af midlernes anvendelse. Da de tilstræbte mål er af allerstørste betydning, er det under hensyn til proportionalitetsprincippet og kravet om beskyttelse af personoplysninger berettiget at fastsætte, at al relevant information skal offentliggøres over for den brede offentlighed, da det ikke er mere end, hvad der kræves i et demokratisk samfund til forebyggelse af uregelmæssigheder«.

44. Artikel 1, stk. 1, i Kommissionens forordning nr. 259/2008 bestemmer, at de oplysninger om modtagere af fondsmidler, som offentliggøres, skal omfatte følgende oplysninger:

»a) fornavn og efternavn, når modtageren er en privatperson

21 — Forordning af 18.3.2008 om gennemførelsesbestemmelser til Rådets forordning (EF) nr. 1290/2005 for så vidt angår offentliggørelsen af oplysninger om modtagerne af midler fra Den Europæiske Garantifond for Landbruget (EGFL) og Den Europæiske Landbrugsfond for Udvikling af Landdistrikterne (ELFUL) (EUT L 76, s. 28).

22 — Resultaterne af denne høring er ikke offentliggjort på Den Europæiske Tilsynsførende for Databeskyttelses netsted.

b) det fulde navn, der er registreret, når modtageren er en juridisk person

c) det fulde navn på den registrerede eller på anden måde officielt anerkendte sammenslutning, når modtageren er en sammenslutning af fysiske eller juridiske personer uden egen status som juridisk person

d) den kommune, hvor modtageren har hjemsted eller er registreret, og i givet fald postnummer eller del deraf, som identificerer kommunen

e) for Den Europæiske Garantifond for Landbruget, i det følgende benævnt »EGFL«, beløbet for de direkte betalinger som defineret i artikel 2, litra d), i forordning (EF) nr. 1782/2003, som hver enkelt modtager har modtaget i det pågældende regnskabsår

f) for EGFL beløbet for andre betalinger end de i litra e) omhandlede, som hver enkelt modtager har modtaget i det pågældende regnskabsår

g) for Den Europæiske Landbrugsfond for Udvikling af Landdistrikterne, i det følgende benævnt »ELFUL«, det samlede beløb for de offentlige midler, som hver enkelt modtager har modtaget i det pågældende regnskabsår, både Fællesskabets og det nationale bidrag

h) summen af de i litra e), f) og g) omhandlede beløb, som hver enkelt modtager har modtaget i det pågældende regnskabsår

i) valutaen for ovennævnte beløb«.

45. I henhold til artikel 1, stk. 2, kan medlemsstaterne offentliggøre mere detaljerede oplysninger end dem, der er fastsat i artikel 1, stk. 1.

46. Artikel 2 bestemmer, at »[o]plysninger omhandlet i artikel 1 offentliggøres på et enkelt netsted for hver medlemsstat gennem et søgeværktøj, der giver brugerne mulighed for at søge efter modtagerne på navn, kommune, modtaget beløb, jf. artikel 1, litra e), f), g) og h), eller en kombination heraf, og at uddrage alle tilsvarende oplysninger som et enkelt datasæt«.

47. Artikel 3 bestemmer, at oplysningerne vedrørende modtagerne skal offentliggøres senest den 30. april hvert år for det foregående regnskabsår, og at oplysningerne skal findes på netstedet i to år efter datoen for den oprindelige offentliggørelse.

48. Artikel 4 er affattet således:

»1. Medlemsstaterne underretter modtagerne om, at deres oplysninger vil blive offentliggjort i henhold til forordning (EF) nr. 1290/2005 og nærværende forordning, og at de kan behandles af Fællesskabets og medlemsstaternes revisions- og efterforskningsinstanser for at beskytte Fællesskabets finansielle interesser.

2. For personoplysningernes vedkommende skal de i stk. 1 omhandlede oplysninger være i overensstemmelse med kravene i direktiv 95/46/EF, og modtagerne skal underrettes om deres rettigheder som registrerede under dette direktiv og om, hvorledes de skal gøre disse rettigheder gældende.

3. De i stk. 1 og 2 omhandlede oplysninger skal meddeles til modtagerne i formularerne til ansøgning om midler fra EGFL og ELFUL eller på det tidspunkt, hvor dataene indsamles.[...]«

49. I henhold til artikel 5 skal Kommissionen etablere og vedligeholde et fællesskabsnetsted under sit hovednetsted med links til medlemsstaternes netsteder.

Faktiske omstændigheder, retsforhandlinger og de præjudicielle spørgsmål

50. Ansøgerne i disse to sager er i sag C-92/09 et interessentskab (Volker und Markus Schecke GbR) og i sag C-93/09 en enkeltperson (Hartmut Eifert), som hver især driver en fuldtidsbedrift. Begge ansøgere har gjort indsigelse mod offentliggørelsen af deres data som modtagere af landbrugsstøtte i henhold til Kommissionens forordning nr. 259/2008. Den 31. december 2008 blev Volker und Markus Schecke GbR bevilget en betaling på 64 623,65 EUR. Den 5. december 2008 blev Hartmut Eifert bevilget en betaling på 6 110,11 EUR til fremme af landbrugsbedrifter i ugunstigt stillede områder.

51. I ansøgningsskemaet var anført følgende: »Jeg er bekendt med, at oplysninger om modtagere af midler fra EGFL og ELFUL og de beløb, som hver modtager har modtaget, skal offentliggøres i henhold til artikel 44a i forordning (EF) nr. 1290/2005. Offentliggørelsen vedrører alle foranstaltninger, som der ansøges om i forbindelse med den fælles ansøgning, som udgør enkeltansøgningen i henhold

til artikel 11 i forordning (EF) nr. 796/2004 [23], og finder sted hvert år senest den 31. marts i det følgende år«.

52. På det adciterede Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährungs netsted [24] (herefter »BfLE«) offentliggøres navne på modtagere, hjemsted, postnummer og størrelsen af de tildelte beløb. Netstedet er forsynet med et søgeværktøj, som gør det muligt for brugere at få den tilsvarende oversigt over modtagere og de støttebeløb, de har modtaget fra EGFL og ELFUL, ved at søge i et enkelt felt (f.eks. postnumret). Med hensyn til databeskyttelse hedder det i netstedets meddelelse om beskyttelse af oplysninger: »Ved hver tilgang til serveren lagres data til statistiske formål og sikkerhedsformål. I en begrænset periode lagres internetudbyderens IP-adresse, dato og klokkeslæt samt den besøgte internetside. Disse data anvendes udelukkende til at optimere internettjenesten og videregives ikke til tredjemand eller analyseres på en sådan måde, at det er muligt at identificere adressaterne«.

53. Volker und Markus Schecke GbR og Hartmut Eifert anlagde søgsmål mod Land Hessen henholdsvis den 26. september 2008 og den 18. december 2008. Hver især har de begæret, at der nedlægges forbud mod offentliggørelse af deres personlige oplysninger som modtagere af midler fra fondene.

54. Ansøgerne er af den opfattelse, at artikel 44a i Rådets forordning nr. 1290/2005 er i strid med EU-lovgivningen om databeskyttelse. De oplysninger, som offentliggøres på netstedet, er personoplysninger, og der er ingen væsentlige samfundsinteresser, der begrunder denne tilsidesættelse af deres rettigheder.

55. Land Hessen har gjort gældende, at medlemsstaternes forpligtelse til at offentliggøre disse oplysninger på internettet følger af artikel 44a i Rådets forordning nr. 1290/2005 sammenholdt med Kommissionens forordning nr. 259/2008. Der er efter Land Hessens opfattelse ingen tvivl om, at disse bestemmelser er gyldige. Der er en væsentlig samfundsinteresse i oplysningernes offentliggørelse, som fremmer åbenhed med hensyn til udgifterne på landbrugsområdet og forebyggelse af uregelmæssigheder. Den går ydermere ikke ud over, hvad der er nødvendigt i et demokratisk samfund. Endvidere blev ansøgerne i ansøgningsformularen informeret om, at myndighederne har pligt til at offentliggøre deres personlige oplysninger, og indgivelsen af ansøgningsblanketten kan derfor betragtes

23 — Kommissionens forordning af 21.4.2004 om gennemførelsesbestemmelser vedrørende krydsoverensstemmelse, graduering og det integrerede forvaltnings- og kontrolsystem som omhandlet i Rådets forordning (EF) nr. 1782/2003 om fastlæggelse af fælles regler for den fælles landbrugspolitiks ordninger for direkte støtte og om fastlæggelse af visse støtteordninger for landbrugere (EUT L 141, s. 18).

24 — http://www.agrar-fischerei-zahlungen.de

som deres samtykke til denne offentliggørelse i henhold til artikel 7, litra a), i direktiv 95/46. Land Hessen har gjort gældende, at ansøgerne under alle omstændigheder kunne have valgt at undgå offentliggørelse ved at give afkald på støtten.

56. Den forelæggende ret er af den opfattelse, at sagerne vedrører gyldigheden af artikel 42, nr. 8b), og artikel 44a i Rådets forordning nr. 1290/2005 samt Kommissionens forordning nr. 259/2008. Hvis disse foranstaltninger er ugyldige, er BfLE's databehandling ulovlig, og det af ansøgerne begærede forbud bør nedlægges.

57. Den forelæggende ret har også stillet en række mere tekniske spørgsmål om, hvorvidt kravet om offentliggørelse af personlige oplysninger på modtagere, som modtager midler fra EGFL og ELFUL, er foreneligt med visse aspekter af EU-lovgivningen om databeskyttelse, navnlig direktiv 95/46 og 2006/24.

58. Den forelæggende ret har derfor udsat sagen og forelagt Domstolen følgende spørgsmål til præjudiciel afgørelse:

»1) Er artikel 42, stk. 1, nr. 8b, og artikel 44a i [Rådets forordning nr. 1290/2005], der blev indsat ved [Rådets forordning nr. 1437/2007], ugyldige?

2) Er Kommissionens forordning nr. 259/2008

a) ugyldig, eller

b) kun gyldig, fordi [direktiv 2006/24] er ugyldigt?

Såfremt de i det første og andet spørgsmål omhandlede bestemmelser er gyldige:

3) Skal artikel 18, stk. 2, andet led, i direktiv [95/46] fortolkes således, at offentliggørelsen i henhold til [Kommissionens forordning nr. 259/2008] først må finde sted, når den i denne artikel fastsatte fremgangsmåde, som erstatter anmeldelsen til tilsynsmyndigheden, er gennemført?

4) Skal artikel 20 i direktiv [95/46] fortolkes således, at offentliggørelsen i henhold til [forordning nr. 259/2008] først må finde sted, når den forudgående kontrol, som den nationale ret foreskriver i dette tilfælde, er foretaget?

5) Såfremt det fjerde spørgsmål besvares bekræftende: Skal artikel 20 i [direktiv 95/46] fortolkes således, at der ikke foreligger en effektiv forudgående kontrol, hvis den er foretaget på grundlag af et register i henhold til artikel 18, stk. 2, andet led, i dette direktiv, som ikke omfatter en obligatorisk oplysning?

6) Skal artikel 7 — og i denne henseende navnlig litra e) — i [direktiv 95/46] fortolkes således, at den er til hinder for en praksis, hvor IP-adresserne på brugerne af en hjemmeside lagres uden disses udtrykkelige samtykke?«

59. Volker und Markus Schecke GbR, Land Hessen, den græske, den nederlandske og den svenske regering samt Rådet og Kommissionen har indgivet skriftlige indlæg, som alle (bortset fra den nederlandske regering) afgav mundtlige indlæg på retsmødet den 2. februar 2010.

Bedømmelse

60. Den forelæggende rets seks spørgsmål kan underopdeles som følger.

61. Spørgsmål 1 og 2a udgør kernen i anmodningen om præjudiciel afgørelse. Med disse spørgsmål overvejer den forelæggende ret gyldigheden af fællesskabslovgivningen, hvorefter offentliggørelse på internettet af visse oplysninger vedrørende modtagere af midler fra EGFL og ELFUL er obligatorisk. Efter en række indledende bemærkninger vil jeg starte med at behandle disse centrale spørgsmål.

62. Derefter har den forelæggende ret stillet tre detaljerede spørgsmål om visse bestemmelser i direktiv 95/46, som regulerer anmeldelse af databehandling (spørgsmål 3-5). Hvis Domstolen er enig i mit forslag til besvarelse af spørgsmål 1 og 2a, er det (strengt taget) ufornødent at besvare disse spørgsmål. For det tilfælde, at Domstolen ikke skulle være enig med mig, vil jeg dog behandle dem kort.

63. Endelig har den forelæggende ret rejst to spørgsmål, som vedrører »brugere« af oplysninger, der er tilgængelige på internettet, og fortolkningen af direktiv 2006/24 (spørgsmål 2b og 6). Af grunde, som jeg vil redegøre for senere, er jeg af den opfattelse, at disse præjudicielle spørgsmål ikke kan antages til realitetsbehandling.

Spørgsmål 1 og 2a

Indledende bemærkninger

— Indledning

64. Jeg vil ikke spilde hverken tid eller plads på en lang udredning af de grundlæggende rettigheders vigtighed i Den Europæiske Unions retsorden. De grundlæggende rettigheder har i mange år været en væsentlig del af denne retsorden [25]. EMRK indtager en særstilling som kilde til sådanne rettigheder, og Domstolen tager særligt hensyn til Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols praksis (der som følge af hensynet til at udtrykke sig kortfattet herefter kaldes »domstolen i Strasbourg«) [26]. Jeg betragter det som utænkeligt, at Domstolen ville anse sekundær EU-lovgivning, som tilsidesætter grundlæggende rettigheder generelt eller EMRK eller chartret specifikt, for at være gyldig [27].

65. Jeg vil begynde med en kortfattet beskrivelse af de konkurrerende formål, der skal afvejes i denne sag. Disse er på den ene side retten til adgang til information af hensyn til gennemsigtighed og på den anden side retten til privatlivets fred og beskyttelse af personoplysninger. Dernæst vil jeg undersøge en særlig indsigelse, som er blevet gjort mod den omstændighed, at ansøgerne støtter sig på de rettigheder, som de ellers ville have haft (til privatliv og/eller beskyttelse af personlige oplysninger) — nemlig at de ved at underskrive ansøgningen om midler fra den fælles landsbrugspolitik har givet deres samtykke til den anfægtede offentliggørelse.

25 — Domstolens retspraksis går tilbage til 1969. Jf. f.eks. dom af 12.11.1969, sag 29/69, Stauder, Sml. s. 107, org.ref.: Rec. s. 419, præmis 7, af 17.12.1970, sag 11/70, Internationale Handelsgesellschaft mbH, Sml. s. 235, org.ref.: Rec. s. 1125, præmis 4. Jf. også senere dom af 20.5.2003, forenede sager C-465/00, C-138/01 og C-139/01, Österreichischer Rundfunk m.fl. (»ÖRF«), Sml. I, s. 4989, præmis 68 og 69, og af 29.1.2008, sag C-275/06, Promusicae, Sml. I, s. 271, præmis 62.

26 — Jf. dom af 15.10.2002, forenede sager C-238/99 P, C-244/99 P, C-245/99 P, C-247/99 P, C-250/99 P — C-252/99 P og C-254/99 P, Limburgse Vinyl Maatschappij m.fl. mod Kommissionen, Sml. I, s. 8375, præmis 274, og af 29.6.2006, sag C-301/04 P, Kommissionen mod SGL Carbon, Sml. I, s. 5915, præmis 43. Jf. også dom af 16.12.2008, sag C-73/07, Satakunnan Markkinapörssi og Satamedia, Sml. I, s. 9831, navnlig generaladvokat Kokotts forslag til afgørelse, punkt 37.

27 — I forslaget til afgørelse vedrørende dom af 30.7.1996, sag C-84/95, Bosphorus, Sml. I, s. 3953, anførte generaladvokat Jacobs i punkt 53, at »[o]verholdelsen af menneskerettighederne er [...] en betingelse for, at Fællesskabets retsakter er lovlige [...]«.

— Gennemsigtighed og tilvejebringelse af oplysninger

66. Vigtigheden af gennemsigtighed er et fast forankret princip i EU-retten. Artikel 1 EU henviser til, at beslutninger skal træffes »så åbent som muligt« [28]. Ifølge Domstolen er formålet med gennemsigtighed at give offentligheden størst mulig adgang til informationer med det formål at styrke institutionernes og myndighedernes demokratiske karakter [29]. Tilvejebringelse af oplysninger til offentligheden om modtagere af EU-støttemidler i forbindelse med delt forvaltning er en af de særlige foranstaltninger i henhold til ETI [30]. På det politiske plan er gennemsigtighed således blevet anerkendt som en væsentlig del af en demokratisk offentlig forvaltning.

67. Det er mindre klart, om gennemsigtighed er et almindeligt EU-retligt princip [31], eller om det i sig selv er en grundlæggende rettighed. Begrebet gennemsigtighed og dets stilling i EU-retten er blevet behandlet i en række sager vedrørende adgang til dokumenter [32]. I forslaget til afgørelse i Hautala-sagen [33] fastslog generaladvokat Léger, at gennemsigtighed i beslutningsprocessen i forbindelse med at give offentligheden videst mulig adgang til dokumenter, som institutionerne ligger inde med, er en grundrettighed. Domstolen tog dog ikke direkte stilling til dette punkt. I Interporc-dommen [34] godtog Domstolen ikke appellantens påstand om, at gennemsigtighed var et generelt princip i EU-retten, som gik forud for afgørelse 94/90/EKSF, EF, Euratom [35], der var den retsakt, hvorpå Kommissionen havde støttet sit afslag på begæring om adgang til dokumenter [36]. Jeg vil ikke tage stilling til dette punkt, da det er ufornødent i denne sag. Dette skyldes, at klassificering af et bestemt formål som en grundlæggende rettighed ikke udgør en forudsætning for, at dette formål er omfattet af undtagelserne i artikel 8, stk. 2, EMRK.

28 — Artikel 6, stk. 1, EU bestemmer, at Unionen bygger på principperne om frihed, demokrati og respekt for menneskerettighederne og de grundlæggende frihedsrettigheder samt retsstatsprincippet, der alle er principper, som medlemsstaterne har til fælles.

29 — Jf. dom af 6.12.2001, sag C-353/99 P, Hautala, Sml. I, s. 9565, præmis 24, og punkt 52 i generaladvokat Légers forslag til afgørelse.

30 — Jf. punkt 23 ovenfor.

31 — En vis del af litteraturen mener, at gennemsigtighed er et generelt princip i EU-retten. Jf. f.eks. K. Lenaerts, »In the Union we trust: trust — enhancing principles of Community Law«, *Common Market Law Review*, 2004, s. 317, og Craig og de Búrca, *EU Law text, cases and materials* (4. udgave 2007), s. 567. Domstolen har dog endnu ikke taget endelig stilling til dette spørgsmål.

32 — Jf. navnlig dom af 30.4.1996, sag C-58/94, Nederlandene mod Rådet, Sml. I, s. 2169, præmis 35, og Hautala-dommen, nævnt i fodnote 29 ovenfor (hvor Domstolen tog stilling til Rådets appel af en dom afsagt af Retten i Første Instans, som annullerede Rådets afgørelse om at give afslag på adgang til en rapport om eksport af våben, udarbejdet af en arbejdsgruppe under Rådet), præmis 22, samt af 6.3.2003, sag C-41/00 P, Interporc, Sml. I, s. 2125, præmis 38-43.

33 — Nævnt i fodnote 29 ovenfor, punkt 76 og 77.

34 — Nævnt i fodnote 32 ovenfor.

35 — Kommissionens afgørelse af 8.2.1994 om aktindsigt i Kommissionens dokumenter (EFT L 46, s. 58).

36 — Interporc-dommen, nævnt i fodnote 32 ovenfor, præmis 43. Jf. også generaladvokat Légers forslag til afgørelse, punkt 80.

68. Den nationale ret synes at være i tvivl, hvorvidt gennemsigtighed kan udgøre et formål i sig selv og betragter blot begrebet som en beskrivelse af de anfægtede foranstaltninger. Denne tvivl forekommer upassende. Gennemsigtighed er ganske vist ikke en »rettighed« i den forstand, at begrebet fremgår udtrykkeligt af ordlyden af EMRK, men gennemsigtighed er (meget klart) blevet bekræftet som værende et ønskeligt og nødvendigt formål i et demokratisk samfund. Der henvises udtrykkeligt hertil i chartret, der udgør en meget nyere opregning af de grundlæggende demokratiske rettigheder [37]. Mit udgangspunkt er derfor, at et søgsmål, der anlægges med henblik på at opnå gennemsigtighed, er et søgsmål, der forfølger et demokratisk ønskeligt mål.

69. Gennemsigtighed er i sagens natur nødt til at være et ubestemt begreb. Dets formål er at fremme åbenhed i et demokratisk samfund. Gennemsigtighed kan bidrage til at beskytte borgerne mod vilkårligt magtmisbrug. Ved i vid udstrækning at indrømme adgang til informationer med henblik på at øge offentlighedens indsigt og skabe en demokratisk debat får borgerne generelt mulighed for at overvåge effektivt, hvordan de offentlige myndigheder udøver den magt, som netop disse borgere har tildelt dem. Gennemsigtighed er derfor et spørgsmål om offentlig kontrol med offentlige institutioner. I det omfang større gennemsigtighed er det samme som mere åbenhed og mere demokratisk ansvarlighed, skal større gennemsigtighed (frem for mindre) normalt bifaldes.

70. I visse tilfælde er det (som i den foreliggende sag) dog nødvendigt at afveje gennemsigtighed i forhold til andre konkurrerende formål. I den henseende er fuld gennemsigtighed ikke nødvendigvis af det gode. Det er ikke altid et spørgsmål om »jo mere, des bedre«. Derfor må »størst mulig gennemsigtighed i offentlighedens interesse« ikke blive et mantra, der begrunder en tilsidesættelse af individuelle rettigheder. I den foreliggende sag vil det for at fastslå, om den rigtige afvejning er foretaget mellem gennemsigtighed på den ene side og privatliv og beskyttelse af personoplysninger på den anden side, være nødvendigt at undersøge konkret, hvilket mål der tilsigtes med begrebet gennemsigtighed inden for rammerne af den fælles landbrugspolitik.

37 — Chartret var ikke bindende på det tidspunkt, hvor det første søgsmål blev anlagt. Jf. analogt dom af 27.6.2006, sag C-540/03, Europa-Parlamentet mod Rådet (familiesammenføring), Sml. I, s. 5769, præmis 38. Efter Lissabontraktatens ikrafttræden pr. 1.12.2009 har chartret retskraft som primær ret (artikel 6, stk. 1, TEU).

— Retten til privatlivets fred og beskyttelsen af personoplysninger

71. To særskilte rettigheder påberåbes: en klassisk ret (beskyttelse af privatlivet i henhold til EMRK's artikel 8) og en mere moderne rettighed (bestemmelserne om databeskyttelse i konvention nr. 108). Chartret omhandler tilsvarende rettigheder i artikel 7 og 8. Domstolen har anerkendt, at der er en tæt forbindelse mellem de grundlæggende rettigheder til privatliv og retten til databeskyttelse [38].

72. Domstolen i Strasbourg har allerede fastslået, at en juridisk person (såvel som en fysisk person) kan påberåbe sig EMRK's artikel 8 [39], og at denne beskyttelse udstrækker sig til erhvervs- og forretningsaktiviteter [40]. Retten til privatlivets fred og databeskyttelse finder derfor umiddelbar anvendelse på begge sagsøgere i sagen ved den nationale ret (som følge af ordlyden af disse rettigheder ville det være absurd at sige, at en juridisk person kan påberåbe sig EMRK's artikel 8, men ikke konvention nr. 108). Domstolen i Strasbourg har tilsvarende fastslået, at privatlivet omfatter den personlige identitet, såsom en persons navn [41], og er af afgørende betydning for, at en person kan udøve sin ret til respekt for privatlivets fred [42].

73. I lighed med en række af de klassiske menneskerettigheder er retten til privatlivets fred ikke en absolut ret. Artikel 8, stk. 2, i EMRK anerkender udtrykkeligt muligheden for undtagelser til denne ret, og det samme gør artikel 9 i konvention nr. 108 med hensyn til retten til beskyttelse af personoplysninger. På samme måde fastsætter artikel 52 i chartret (i generelle vendinger) lignende kriterier,

38 — Jf. Promusicae-dommen, nævnt i fodnote 25 ovenfor, præmis 63 og punkt 51 i generaladvokat Kokotts forslag til afgørelse. Jf. også generaladvokat Ruiz-Jarabo Colomers senere forslag til afgørelse af 22.12.2008, sag C-553/07, Rijkeboer, Sml. I, s. 3889, punkt 18-20. Forbindelsen mellem privatliv og databeskyttelse fremgår også af betragtning 10-12 og artikel 1, stk. 1, i direktiv 95/46. Jf. i denne henseende også den tyske Bundesverfassungsgerichts dom af 15.12.1983 (»Volkszählungsurteil«, 1 BvR 209, 269, 362, 420, 440, 484/83, BVerfGE 65, 1), og senere dom af 2.3.2010, BvR 256, 263, 586/08 (www.bundesverfassungsgericht.de).

39 — Jf. dom af 16.12.1992, Niemietz mod Forbundsrepublikken Tyskland, Series A nr. 251-B, præmis 29-31.

40 — Jf. dom af 16.4.2002, Colas Est m.fl. mod Frankrig, nr. 37971/97, ECHR 2002-III, præmis 41, og af 28.1.2003, Peck mod Det Forenede Kongerige, nr. 44647/98, ECHR 2003-I, præmis 57. Hvad angår Domstolens egen praksis, jf. dom af 14.2.2008, sag C-450/06, Varec, Sml. I, s. 581, præmis 48.

41 — Jf. dom af 24.6.2004, Von Hannover mod Forbundsrepublikken Tyskland, nr. 59320/00, præmis 50, ECHR 2004-VI og den deri nævnte retspraksis, og af 28.4.2009, Karakó mod Ungarn, nr. 39311/05, præmis 21.

42 — Jf. dom af 4.12.2008, Marper mod Det Forenede Kongerige, nr. 30562/04 og 30566/04, præmis 103.

som, hvis de er opfyldt, tillader undtagelser (eller afvigelser) fra de ved chartret sikrede rettigheder.

— Udelukker »samtykke« til offentliggørelse, at de pågældende rettigheder kan påberåbes på et senere tidspunkt?

74. Forelæggelseskendelsen og de skriftlige indlæg, som er indgivet af Land Hessen, indeholder overvejelser om, hvorvidt den omstændighed, at ansøgerne på ansøgningsblanketten til anmodning om midler fra den fælles landbrugspolitik blev oplyst, at deres oplysninger ville blive behandlet, og ikke desto mindre underskrev ansøgningsformularen, betyder, at de ikke på et senere tidspunkt kan gøre indsigelse mod offentliggørelse. Denne diskussion rejser to forskellige problemstillinger: a) gav ansøgerne deres samtykke, så »der ikke hersker tvivl om, at den registrerede har givet sit samtykke« som omhandlet i artikel 7, litra a, i direktiv 95/46 [således, at det er afgivet som en »frivillig, specifik og informeret« viljetilkendegivelse, i overensstemmelse med definitionen i artikel 2, litra h), i dette direktiv], hvorefter behandlingen af deres oplysninger er lovlig som følge af dette samtykke, og b) er de på grundlag af et hvilket som helst af EU's forvaltningsretlige principper forhindret i at påberåbe sig rettigheder, som de ellers ville have haft?

75. Hvad angår det første punkt har repræsentanten fra Kommissionen som svar på et direkte spørgsmål fra Domstolen under retsmødet udtrykkeligt bekræftet, at Kommissionen *ikke* søgte at støtte ret på samtykke i henhold til artikel 7, litra a), i direktivet, men udelukkende på bestemmelserne i artikel 7, litra c) (hvorefter behandling var »nødvendig for at overholde en retlig forpligtelse, som gælder for den registeransvarlige«). Rådet har ikke fremført nogen anden argumentation.

76. Ved at støtte ret på artikel 7, litra c), i direktiv 95/46 tager Kommissionen det udgangspunkt, at de to retlige forpligtelser, som ligger til grund for behandlingen af oplysninger om modtagere, som modtager midler fra EGFL eller ELFUL (artikel 44a i Rådets forordning nr. 1290/2005 og nærmere bestemt Kommissionens forordning nr. 259/2008), er gyldige. Hvis den ene eller begge bestemmelser imidlertid kendes ugyldig, bortfalder denne begrundelse for databehandling. Den registeransvarlige vil i så fald ikke længere have en retlig forpligtelse til at behandle dataene. I sager, der (præcist) drejer sig om gyldigheden af bestemmelser, som foreskriver en retlig forpligtelse, er dette argument derfor en cirkelslutning. Jeg vil ikke behandle dette spørgsmål yderligere, men gå videre til spørgsmålet om samtykke.

77. Gav ansøgerne deres entydige samtykke ved at underskrive ansøgningsformularen? Deres advokat har gjort gældende, at ordlyden på ansøgningsblanketten til ansøgning

om støttemidler fra den fælles landbrugspolitik [43] kun betyder, at ansøgeren med sin underskrift anerkender at være blevet gjort bekendt med offentliggørelsen, ikke at ansøgeren giver sit samtykke hertil. Ved en nærmere undersøgelse er dette temmelig tekniske argument velbegrundet.

78. På ansøgningsblanketten står der nemlig »offentliggørelse af oplysninger om modtagerne af midler fra EGFL og ELFUL og beløb modtaget af den enkelte modtager«, og der henvises til artikel 44a i Rådets forordning nr. 1290/2005 (og for god ordens skyld til artikel 11 i Kommissionens forordning nr. 796/2005). Isoleret set, dvs. læst *uden* at tage hele ordlyden ikke kun af Rådets forordning nr. 1290/2005, men også af *Kommissionens forordning nr. 259/2008* i betragtning, gør ansøgningsblanketten det *ikke* utvetydigt klart, at en ansøger giver sit samtykke til offentliggørelse af sit navn, hjemstedskommune (og eventuelt postnummer) og det beløb, som denne er blevet tildelt fra EGFL og/eller ELFUL. En ansøger vil kun være opmærksom på, at dette er den egentlige betydning af vedkommendes samtykke til offentliggørelse, hvis denne er bekendt med ordlyden af artikel 1, stk. 1, i Kommissionens forordning nr. 259/2008. Kun af denne bestemmelse fremgår det i sin helhed, hvad offentliggørelse indebærer. Ansøgningsblanketten henviser imidlertid ikke til Kommissionens forordning nr. 259/2008, og dens eksistens kan heller ikke udledes af at læse de to øvrige forordninger, som ansøgningsblanketten henviser til.

79. Artikel 7 i direktiv 95/46 indeholder en udtømmende fortegnelse over de strenge betingelser, som gælder for lovlig databehandling. Artikel 7, litra a), kræver, at der »ikke hersker tvivl om«, at den registrerede har givet sit samtykke. At anerkende en meddelelse om, at der vil ske en form for offentliggørelse, er ikke det samme, som at der »ikke hersker tvivl om«, at ansøgeren har givet sit samtykke til en særlig form for detaljeret offentliggørelse. Det kan heller ikke beskrives som en »frivillig, *specifik* [...] *viljetilkendegivelse*« i overensstemmelse med definitionen af den registreredes samtykke i artikel 2, litra h). Jeg mener derfor ikke, at ansøgerne gav deres samtykke til behandlingen (det vil her sige offentliggørelse) af deres data som omhandlet i artikel 7, litra a), i direktiv 95/46.

80. Det tekniske argument har dog ikke megen værdi på langt sigt. Selv om det måtte blive taget til følge i den foreliggende sag, kan det let tilsidesættes i fremtiden ved en omformulering af blankettens ordlyd og ved at henvise til Kommissionens forordning nr. 259/2008 for på denne måde at gøre den registreredes samtykke entydigt. Det er derfor nødvendigt at behandle det andet punkt.

43 — Anført i sin helhed i punkt 51 ovenfor.

81. Artikel 7 i direktiv 95/46 fastsætter en ramme, inden for hvilken behandlingen af personoplysninger i medlemsstaterne kan ske lovligt [44]. Den afspejler artikel 8, stk. 2, i chartret, som foreskriver, at data skal behandles rimeligt og »på grundlag af de berørte personers samtykke« (eller et andet berettiget ved lov fastsat grundlag). Artikel 7, litra a), i direktiv 95/46 fastsætter den yderligere betingelse, at samtykket skal ske således, at »der ikke hersker tvivl om«, at samtykket er givet. Efter min opfattelse er det inden for denne ramme nødvendigt først at undersøge karakteren af det påståede samtykke, og det må være muligt for en ansøger at gøre gældende, at denne, selv om samtykket blev afgivet frivilligt, ikke burde have været tvunget til at give afkald på den pågældende ret, eller at samtykket ikke var en frivillig viljetilkendegivelse.

82. Det første alternativ kræver ingen yderligere redegørelse. Hvad angår det andet er jeg villig til at acceptere, at et betydeligt økonomisk pres kan være tilstrækkeligt til at gøre samtykket ufrivilligt [og således ikke en »frivillig viljetilkendegivelse« som omhandlet i artikel 2, litra h), i direktiv 95/46].

83. Om der reelt var et sådant økonomisk pres i den foreliggende sag, er det op til den nationale ret at tage stilling til. Det skal bemærkes, at ansøgernes advokat hævdede under retsmødet — uden at blive modsagt af nogen af institutionerne — at støttemidlerne fra den fælles landbrugspolitik udgør mellem 30% og 70% af en landbrugers indkomst.

84. Der blev (af Domstolen) givet et modstående eksempel vedrørende en situation, hvor en person henvender sig til en bank for at optage et lån: Kan vedkommende vælge, om denne vil acceptere lånet på de vilkår, som det tilbydes på, eller ej? Uanset i hvor høj grad en ansøger har et forretningsmæssigt valg på det åbne marked, er der her kun én »bank«, der udbyder de støttemidler, som den Europæiske Union finder det passende og rigtigt at udbyde til landbrugere. Det blev anført, at der for mange af de landbrugere, som ansøger om støttemidler, i realiteten ingen praktiske alternativer er til den fælles landbrugspolitik. De ansøger om disse midler for at kunne drive levedygtige mindre og mellemstore landbrug, der giver et rimeligt indtægtsniveau for dem og deres familie. Det er atter et spørgsmål om faktiske omstændigheder, som det ligger inden for den nationale rets kompetence at tage stilling til.

44 — Artikel 5 i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 45/2001 af 18.12.2000 om beskyttelse af fysiske personer i forbindelse med behandling af personoplysninger i fællesskabsinstitutionerne og -organerne og om fri udveksling af sådanne oplysninger (EFT 2001 L 8, s. 1) giver tilsvarende beskyttelse ved institutioners behandling af personoplysninger.

85. Efter min opfattelse kan det dog principielt ikke kræves af en person, der ansøger om støttemidler fra et offentligt organ som f.eks. Den Europæiske Union (uanset om Unionen handler alene eller i fællesskab med medlemsstaterne), at vedkommende som en forudsætning for at opnå midlerne skal frasige sig en grundlæggende ret, som ellers ville sikre denne beskyttelse.

86. Under disse omstændigheder er jeg af den opfattelse, at ansøgerne *ikke* er udelukket fra at påberåbe sig deres ret til databeskyttelse (uanset om det er i henhold til direktiv 95/46 eller konvention nr. 108), fordi de har underskrevet ansøgningsblanketten om støttemidler fra den fælles landbrugspolitik. Domstolen bør derfor undersøge de spørgsmål, som udgør kernen i denne sag.

Analyse

87. Det er åbenbart, at Domstolen bør behandle spørgsmål 1 og 2a i en række analytiske trin (hvoraf visse dog kan behandles forholdsvist kortfattet) [45]. Da sagen ved den nationale ret bygger på et påstået indgreb i ansøgernes ret til privatliv og beskyttelse af personoplysninger, må disse rettigheder (snarere end retten til gennemsigtighed) være udgangspunkt for analysen. Foreligger der et indgreb i retten til privatlivets fred og beskyttelsen af personoplysninger? I bekræftende fald er det da »i overensstemmelse med loven«? Er det (i princippet) »nødvendigt i et demokratisk samfund« som følge af tvingende samfundsmæssige hensyn? Og er det forholdsmæssigt? For at kunne besvare det sidste spørgsmål er det nødvendigt at klarlægge helt præcist, hvad målet med de anfægtede foranstaltninger er, herunder at undersøge, om de valgte foranstaltninger (og *den særlige grad af indgreb* i rettigheder, som de indebærer) er forholdsmæssige for at opnå dette mål, og at kontrollere, at de ikke går ud over, hvad der er nødvendigt for at opnå disse mål.

45 — Jf. Domstolens analyse i ÖRF-dommen, nævnt i fodnote 25 ovenfor. I overensstemmelse med domstolen i Strasbourgs faste praksis er betingelserne kumulative. Jf. f.eks. dom af 16.2.2000, Amann mod Schweiz [GC], nr. 27798/95, ECHR 2000-II, præmis 80. De undtagelser, som er fastsat i EMRK's artikel 8, stk. 2, skal fortolkes snævert, og deres nødvendighed i det konkrete tilfælde skal være fastslået på overbevisende måde. Jf. dom af 25.2.1993 i sagen Funke mod Frankrig, Series A, nr. 256-A, præmis 55, og den deri nævnte retspraksis samt dom af 28.4.2005 i sagen Buck mod Tyskland, nr. 41604/98, [2005]-IV, præmis 37.

— Foreligger der et indgreb i en beskyttet rettighed?

88. Både Rådet og Kommissionen har accepteret, at den pågældende lovgivning udgør et indgreb i ansøgernes ret til privatliv, men mener, at det er mindre alvorligt end det indgreb, som Domstolen undersøgte i ÖRF-dommen [46]. Kommissionen har imidlertid gjort gældende, at lovgivningen er forenelig med den grundlæggende ret til beskyttelse af personoplysninger. Rådet har ikke taget stilling til dette punkt.

89. Efter min opfattelse udgør de anfægtede foranstaltninger et åbenbart indgreb i ansøgernes ret både til privatlivets fred og til beskyttelse af personoplysninger.

90. I ÖRF-dommen blev offentlige institutioner, der er undergivet Rechnungshofs revision (den østrigske revisionsret), pålagt at give denne meddelelse om indkomster og pensioner over en bestemt størrelse, som de udbetalte til deres ansatte og tidligere ansatte, samt om modtagernes navne. Disse oplysninger blev anvendt til at udarbejde en årsberetning, der skulle forelægges for Nationalrat (nationalrådet), Bundesrat (forbundsrådet) og Landtagen (forbundsparlamentets under- og overhus og delstatsparlamenterne) og stilles til rådighed for offentligheden. Domstolen fastslog, at direktiv 95/46 fandt anvendelse, accepterede, at videregivelsen af oplysninger om lønninger, som udbetales af en arbejdsgiver, til tredjemand udgjorde et indgreb i privatlivet som omhandlet i EMRK's artikel 8 og gik videre til at undersøge, om dette indgreb var berettiget.

91. I Satakunnan Markkinapörssi-dommen [47] vedrørte sagen for- og efternavn på visse fysiske personer, hvis indkomst oversteg en bestemt grænse, og, inden for 100 EUR's nøjagtighed, disse personers løn- og kapitalindkomst samt oplysninger om beskatningen af deres formue. De oplysninger, som de finske aviser kunne indhente fra de finske skattemyndigheder i henhold til den nationale lovgivning om aktindsigt, blev offentliggjort i form af en alfabetisk liste inddelt efter kommune og indkomstklasse. Den enkelte borger kunne dog anmode om at få sine oplysninger fjernet fra listen. Oplysningerne var åbenbart »personoplysninger«, der blev »behandlet« som omhandlet i direktiv 95/46. Havde Domstolen ikke fastslået, at behandlingen af

46 — Nævnt i fodnote 25 ovenfor og omtalt i punkt 90 nedenfor.

47 — Jf. sag C-73/07, nævnt i fodnote 26 ovenfor.

de anfægtede personoplysninger kun skete i »journalistisk øjemed« med henvisning til den i direktivets artikel 9 omhandlede undtagelse, ville denne behandling have udgjort en ulovlig tilsidesættelse af privatpersoners ret til privatlivets fred og beskyttelse af deres personoplysninger.

af disse foranstaltninger under overvejelse, i det væsentlige oplyst, om dette indgreb er berettiget eller ej. Udgangspunktet er (efter min opfattelse med rette), at der foreligger et indgreb.

— Er dette indgreb »i overensstemmelse med loven«?

92. I den foreliggende sag nævnes modtagerne af støttemidler under den fælles landbrugspolitik enkeltvis ved navn. Deres adresse oplyses med en betydelig grad af nøjagtighed, da den kommune, hvori de har deres bopæl, nævnes, og eventuelt også postnumret. Postnumre dækker normalt kun et forholdsvis begrænset område (ellers ville de være til begrænset nytte i forbindelse med postsortering). Anvendes de i forbindelse med andre let tilgængelige informationskilder (f.eks. telefonbøger), bidrager de til at fastslå en persons nøjagtige adresse. Det nøjagtige støttebeløb, som modtagerne oppebærer fra den fælles landbrugspolitik, vises. Det er sandsynligt, at disse oplysninger i hvert fald i visse tilfælde gør det muligt at drage konklusioner (med rette eller urette) om modtagernes generelle indkomstniveau [48]. Den fremgangsmåde, som Domstolen anvendte i ÖRF-dommen og Satakunnan Markkinapörssi-dommen, kan derfor uden videre overføres til denne sag. Med de to første præjudicielle spørgsmål søger den forelæggende ret, ved at bringe gyldigheden

93. Med undtagelse af artikel 1, stk. 2, i Kommissionens forordning nr. 259/2008, som jeg vil vende tilbage til senere [49], mener jeg, at kravene til offentliggørelse er tilstrækkeligt klare og præcise til at opfylde kravet om, at offentliggørelse skal være »i overensstemmelse med loven«, »ved lov fastsat« eller »fastlagt i lovgivningen«. Disse forskellige formuleringer — som efter min opfattelse er synonyme — findes i henholdsvis EMRK's artikel 8, stk. 2, chartrets artikel 8, stk. 2, og artikel 52, stk. 1. Det fremgår af de anfægtede bestemmelser, at visse oplysninger om modtagerne vil blive offentliggjort, og det anføres i hvilken form denne offentliggørelse vil ske.

48 — Jf. punkt 83 ovenfor og punkt 114 nedenfor.

49 — Jf. punkt 126-128 nedenfor.

— Er offentliggørelse (i princippet) »nødvendigt i et demokratisk samfund« som følge af tvingende samfundsmæssige hensyn?

94. Det udtrykkelige almindelige formål med disse bestemmelser, hvis gyldighed anfægtes i de to første spørgsmål [artikel 42, nr. 8b), og 44a i Rådets forordning nr. 1290/2005 og Kommissionens forordning nr. 259/2008], er at gennemføre ETI og øge gennemsigtigheden med hensyn til anvendelsen af støttemidler fra den fælles landbrugspolitik [50]. Fremme af gennemsigtighed er i princippet et legitimt grundlag for at tilsidesætte retten til privatlivets fred og beskyttelse af personoplysninger. Med disse ord mener jeg blot, at det er et potentielt legitimt formål, der kan betragtes som nødvendigt i et demokratisk samfund [51]. Jeg er derfor *i princippet* — og jeg understreger disse ord — parat til at acceptere, at *en vis* grad af tilsidesættelse af retten til privatlivets fred og beskyttelse af personoplysninger med det formål at fremme gennemsigtighed i den demokratiske proces er »nødvendig i et demokratisk samfund«, fordi det er et udtryk for tvingende samfundsmæssige hensyn.

95. Det fremgår også af chartret, at fremme af gennemsigtighed i den demokratiske proces er et »berettiget grundlag« for databehandling som omhandlet i artikel 8, stk. 2, og et »mål af almen interesse, der er anerkendt af Unionen« som omhandlet i artikel 52, stk. 1.

96. Hvis og i det omfang en korrekt anvendelse af princippet om gennemsigtighed betyder, at der skal træffes foranstaltninger med henblik på at informere den brede offentlighed (i modsætning til visse grupper af personer i offentligheden som f.eks. undersøgende journalister, som måske har mere tid og flere ressourcer til at rette henvendelse til traditionelle informationskilder, f.eks. registre på kommunekontorer og opslagsværker, som måske kun findes på større offentlige biblioteker), er det åbenlyse medium til offentliggørelse af sådanne oplysninger i dag internettet. Adgangen, søgemulighederne og letheden, hvormed internettet anvendes, betyder dog, at en sådan offentliggørelse indebærer en mulighed for at medføre et tilsvarende større indgreb i ansøgernes ret til privatliv og beskyttelse af deres personoplysninger end offentliggørelse på en mere traditionel måde. Ved vurderingen af, hvorvidt offentliggørelse

50 — Jf. 13. og 14. betragtning til Rådets forordning nr. 1437/2007 og anden betragtning til Kommissionens forordning nr. 259/2008. Finansforordningen (hvis gyldighed ikke er blevet anfægtet) understreger ligeledes vigtigheden af gennemsigtighed (3. og 12. betragtning), bestemmer, at Kommissionen »på en hensigtsmæssig måde [skal stille oplysninger til rådighed om modtagerne af midler fra dets budget] […] under behørig iagttagelse af fortrolighedskravene, især beskyttelse af personoplysninger« (artikel 30, stk. 3), og pålægger medlemsstaterne »ved hjælp af relevante sektorspecifikke bestemmelser og i overensstemmelse med artikel 30, stk. 3, [at] sikre en passende årlig *efterfølgende* offentliggørelse af oplysninger om modtagerne af midler fra budgettet« [artikel 53b, stk. 2, litra d)].

51 — Tilsidesættelsen skal (selvfølgelig) angives tilstrækkeligt nøjagtigt til at være »i overensstemmelse med loven« (se ovenfor) og være forholdsmæssig for at være lovlig.

af personoplysninger på et vist detaljeringsniveau udgør et berettiget og forholdsmæssigt indgreb i disse rettigheder, skal der tages hensyn til arten og konsekvensen af en offentliggørelse på internettet.

97. Rådet og Kommissionen har fortolket artikel 42, nr. 8b), og artikel 44a i Rådets forordning nr. 1290/2005 således, at de foreskriver offentliggørelse, hvor de enkelte modtagere nævnes ved navn i forbindelse med det beløb, de modtager. Jeg vil sondre mellem de to bestemmelser.

98. Artikel 42, nr. 8b), er en bemyndigelsesbestemmelse — hverken mere eller mindre. Den tillægger Kommissionen de delegerede beføjelser, som er nødvendige for at kunne vedtage de detaljerede bestemmelser. Jeg deler ikke den forelæggende rets synspunkt, hvorefter artikel 42, nr. 8b), ikke er i overensstemmelse med artikel 202, tredje led, EF (Rådets tildeling af gennemførelsesbeføjelser til Kommissionen) og artikel 211, fjerde led, EF (Kommissionens udøvelse af sådanne delegerede beføjelser) [52].

99. Det er korrekt, at artikel 42, nr. 8b), er bredt formuleret. Rådet har imidlertid en vid skønsbeføjelse til at fastsætte de rammer, inden for hvilke Kommissionen kan udøve sine delegerede beføjelser. Rådet har ikke pligt til nærmere at angive de væsentlige elementer i denne beføjelse. En generel beføjelse er tilstrækkelig [53].

100. Kommissionen blev endvidere ikke tildelt en ubegrænset skønsmæssig beføjelse til at handle. Artikel 42, nr. 8b), bestemmer, at Kommissionen skal vedtage de nærmere bestemmelser »i overensstemmelse med de principper, der er fastlagt i EF-lovgivningen om databeskyttelse«. Når artikel 42, nr. 8b), således kræver, at disse regler skal indeholde bestemmelser om, at oplysningerne »kan offentliggøres«, følger det ikke, at de vedtagne regler skal være i den form, Kommissionen har valgt. Kommissionen blev tildelt en beføjelse til at vedtage detaljerede regler, men *kun* regler af en art, der *ikke* tilsidesætter retten til beskyttelse af personoplysninger i utilladeligt omfang.

101. Følgelig ser jeg ingen grund til at betvivle gyldigheden af artikel 42, nr. 8b, i forordning nr. 1290/2005.

52 — Artikel 202 er nu i det væsentlige erstattet af artikel 16, stk. 1, TEU og af artikel 290 og 291 TEUF. Artikel 211 er nu i det væsentlige erstattet af artikel 17, stk. 1, TEU.

53 — Jf. dom af 17.12.1970, sag 25/70, Köster, Sml. s. 259, org.ref.: Rec. s. 1161, præmis 6, af 30.10.1975, sag 23/75, Rey Soda, Sml. s. 1279, præmis 11, og af 27.10.1992, sag C-240/90, Tyskland mod Kommissionen, Sml. I, s. 5383, præmis 41.

102. Hvad angår artikel 44a er situationen en noget anden. Selv om ordlyden »årlig *efterfølgende* offentliggørelse af oplysninger om modtagere af midler fra EGFL og ELFUL« ikke i sig selv kræver, at de enkelte modtagere identificeres [den gengiver blot ordlyden af finansforordningens artikel 53b, stk. 2, litra d)], viser de efterfølgende krav for at sikre offentliggørelse af »de beløb, som *hver modtager* har modtaget fra hver af disse fonde«, og den omstændighed at offentliggørelsen skal omfatte »for ELFUL, det samlede beløb af de offentlige midler, som modtageren har modtaget«, sammenholdt med 13. og 14. betragtning til Rådets forordning nr. 1437/2007 (som indførte den afgørende ændring af Rådets forordning nr. 1290/2005), at artikel 44a i forordning nr. 1290/2005 skal forstås således, at den kræver individualiseret offentliggørelse.

103. En sådan individualiseret offentliggørelse kan være af den art, som med rette er blandt de krav, der er fastsat i Kommissionens forordning nr. 259/2008. I den foreliggende sag er det forholdsmæssigheden af den særlige form for »offentliggørelse ud fra et ønske om gennemsigtighed«, der skal vurderes. Jeg mener dog, at offentliggørelse af oplysninger vedrørende den enkelte modtager principielt kunne omfatte færre detaljer om det enkelte individ, f.eks. ved *ikke* at knytte modtagerens navn sammen med hjemstedskommunen og/eller postnumret.

— Er indgrebet forholdsmæssigt?

104. Det fremgår af Domstolens faste praksis, at »proportionalitetsprincippet, der hører til fællesskabsrettens almindelige grundsætninger, indebærer, at fællesskabsinstitutionernes retsakter ikke må gå videre, end det er nødvendigt og passende for gennemførelsen af de med den pågældende ordning lovligt tilsigtede formål, hvorved gælder, at såfremt det er muligt at vælge mellem flere egnede foranstaltninger, skal den mindst bebyrdende foranstaltning vælges, og at byrderne ikke må være uforholdsmæssige i forhold til de tilsigtede mål« [54].

105. Det er ikke tilstrækkeligt, at Rådet og Kommissionen blot påberåber sig princippet om gennemsigtighed generelt for at påvise, at særlige foranstaltninger er berettigede, og at lovgivningen derfor er fuldt ud gyldig. Nødvendigheden, egnetheden og forholdsmæssigheden af en retsakt kan kun vurderes ved henvisning til et præcist og specifikt mål. Det er blevet fastslået, at gennemsigtighed som sådan er ønskværdigt som et socialt og

54 — Jf. dom af 7.9.2006, sag C-310/04, Spanien mod Rådet, Sml. I, s. 17285, præmis 97. Jf. også dom af 13.11.1990, sag C-331/88, Fedesa m.fl., Sml. I, s. 4023, præmis 13, af 5.10.1994, forenede sager C-133/93, C-300/93 og C-362/93, Crispoltoni m.fl., Sml. I, s. 4863, præmis 41, og af 12.7.2001, sag C-189/01, Jippes m.fl., Sml. I, s. 5689, præmis 81 og den deri nævnte retspraksis.

demokratisk gode. Hvad tiltænkes imidlertid helt præcis opnået med gennemsigtighed inden for rammerne af disse to forordninger?

106. Betragtningerne til Rådets forordning nr. 1437/2007 (som indførte de relevante ændringer af Rådets forordning nr. 1290/2005), sammenholdt med betragtningerne til Kommissionens forordning nr. 259/2008, anfører målene for de anfægtede foranstaltninger i en ordlyd, der opfylder kravet om, at retsakter skal være begrundede [55].

107. 13. betragtning anfører således, at formålet med Rådets forordning nr. 1437/2007 er at gennemføre ETI for så vidt angår udgifterne til den fælles landbrugspolitik. 14 betragtning bekræfter, at *efterfølgende* årlig offentliggørelse af modtagerne af midler fra den fælles landbrugspolitik bidrager til at øge gennemsigtigheden og til at skabe en sund forvaltning for så vidt angår disse fonde, da den offentlige kontrol med de anvendte penge særligt øges. Disse betragtninger viser også, at lovgiver var opmærksom på, at et eventuelt indgreb i retten til privatlivets fred og retten til beskyttelse af personoplysninger skulle være forholdsmæssigt.

108. Anden betragtning til Kommissionens forordning nr. 259/2008 gengiver de indledende ord i 14. betragtning til Rådets forordning nr. 1437/2007, hvor det følger, at »[f]ormålet med offentliggørelsen […] er at øge gennemsigtigheden vedrørende anvendelsen af fondene og sikre en forsvarlig forvaltning«. Det anføres i tredje betragtning, at der bør fastsættes »minimumskrav« til indholdet af offentliggørelsen, og at »disse krav [ikke] bør være mere vidtgående, end det er nødvendigt i et demokratisk samfund, for at de pågældende målsætninger kan opfyldes«. Sjette betragtning er en ordret gengivelse af de to første sætninger i 14. betragtning til Rådets forordning nr. 1437/2007. De øvrige betragtninger til Kommissionens forordning tilføjer kun, at »[f]or at databeskyttelseskravene kan opfyldes«, bør modtagerne af fondsmidler underrettes om offentliggørelsen af deres data, inden offentliggørelsen finder sted, og »underrettes om deres rettigheder i henhold til [direktiv 95/46]« (syvende betragtning) [56]; og at modtagerne af fondsmidler »[a]f hensyn til gennemsigtigheden« også »bør […] underrettes om, at deres personoplysninger […] kan behandles af Fællesskabets og

55 — Artikel 253 EF, nu artikel 296 i TEUF.

56 — Jf. i samme retning den sidste sætning i 14. betragtning til Rådets forordning nr. 1437/2007 og udtalelsen fra Den Europæiske Tilsynsførende for Databeskyttelse af 10.4.2007 (EUT C 134, s. 1), hvortil der henvises i denne betragtning.

medlemsstaternes revisions- og efterforskningsinstanser« (ottende betragtning).

109. I de skriftlige indlæg blev kravene til offentliggørelse i henhold til forskellige andre EU-fonde grundigt undersøgt, navnlig Den Europæiske Socialfond (herefter »ESF«). Ansøgerne påpegede i det væsentlige, at ESF ikke kræver, at modtagerne af midler offentliggøres ved navns nævnelse. De har gjort gældende, at modtagere af støttemidler fra den fælles landbrugspolitik analogt må befinde sig i en tilsvarende stilling. Både Rådet og Kommissionen har anfægtet analogien, og har gjort gældende, at vilkårene for modtagerne i de to sektorer ikke er de samme. For det første foretages udbetalingerne i henhold til ESF ikke direkte til fysiske eller juridiske personer som modtagere, men til formidlingsorganer (som f.eks. en regional myndighed) til et bestemt projekt. For det andet vil en tilsvarende offentliggørelse i sammenhæng med ESF resultere i et meget alvorligere indgreb i den endelige modtagers ret til privatliv, fordi offentliggørelse vil afsløre forhold i forbindelse med modtagerens personlige situation eller status, f.eks. handicap eller arbejdsledighed, som (ifølge institutionerne) på ingen måde er tilfældet i sagen om modtagerne af støttemidler fra den fælles landbrugspolitik.

110. Efter min opfattelse er der både ligheder og forskelle mellem fondene, og jeg er ikke sikker på, at der er meget at vinde ved hér at gå ind i en detaljeret sammenligning heraf. De finansielle bestemmelsers opbygning er helt forskellig. Samtidig kan måden, hvorpå institutionerne har gennemført ETI i andre sektorer, måske bidrage til at belyse sagen ved at vise alternative måder til at forene formålene vedrørende gennemsigtighed på den ene side og retten til privatlivets fred og beskyttelse af personoplysninger på den anden.

111. Udbetalinger i fiskerisektoren foretages direkte til modtagerne, men formålet vedrørende gennemsigtighed opnås på en anderledes måde, der måske er mere målrettet. Artikel 51 i Rådets forordning nr. 1198/2006 [57] foreskriver således en ordning om offentliggørelse, der skaber en klar forbindelse mellem ydelsen, projektet og den enkelte modtager. Det er derfor forholdsvis let at se, hvordan oplysninger af denne art kan underbygge en offentlig debat om finansiering af fiskerisektoren. En sådan forbindelse mellem på den ene side modtageren og det beløb, som denne modtager, og på den anden side formålet, til hvilket støtten er ydet, mangler i de ordninger vedrørende offentliggørelse, som undersøges i denne sag.

112. I sidste instans mener jeg dog, at bestemmelserne om offentliggørelse for hver

57 — Forordning af 27.7.2006 om Den Europæiske Fiskerifond (EUT L 223, s. 1).

enkelt fond med det formål at gennemføre ETI om nødvendigt skal undersøges i lyset af de særlige omstændigheder, krav og formål, som lovgiver har fastsat. Der er efter min opfattelse ikke nogen grundlæggende, klar og præcis regel om, hvad der kan accepteres, og hvad der ikke kan.

113. Sammenfattende kan det fastslås, at ordlyden af betragtningerne og de materielle bestemmelser understøtter konklusionen om, at indgrebet, med det formål at opnå gennemsigtighed, i retten til privatlivets fred og beskyttelse af personoplysninger måske opfylder proportionalitetstesten. For at nå frem til en definitiv konklusion om, hvorvidt indgrebet er forholdsmæssigt, er det imidlertid nødvendigt at undersøge det øvrige materiale, som parterne har fremlagt under de mundtlige forhandlinger.

114. På retsmødet blev de forskellige mål undersøgt nærmere. Begge institutioner fremsatte generelle bemærkninger om gennemsigtighed som en grundlæggende rettighed og dens betydning i sin egenskab af demokratisk princip. Rådet gjorde gældende, at offentliggørelsen ikke er af en sådan art, at det er muligt at drage konklusioner om modtagernes personlige forhold eller indkomst (en påstand, som er i direkte modstrid med det synspunkt, som er gjort gældende af advokaten for ansøgerne og af Volker Schecke, som afgav indlæg personligt for Domstolen som svar på et spørgsmål fra denne) [58]. Begge institutioner fremsatte generelle påstande om vigtigheden af en behørig forvaltning af Fællesskabets midler og behovet for, at borgerne kan deltage i en (upræcist defineret) offentlig debat [59] på en (ikke nærmere fastsat) måde. Rådet understregede, at offentliggørelse ikke kun er et spørgsmål om gennemsigtighed, men også et spørgsmål om offentlig kontrol. Hvis offentliggørelse begrænses til de mest betydelige modtagere af midler fra EGFL og ELFUL, vil den ikke informere og skabe gennemsigtighed i forhold til skatteyderne i en hvilken som helst kommune, som har en interesse i den støtte, der ydes til deres naboer. Dette er også en del af den offentlige debat, og det er derfor nødvendigt at offentliggøre oplysninger om både større og mindre støttemodtagere uden at gøre forskel. Kommissionen gjorde indsigelse herimod. Formålet med foranstaltningerne er ikke at sætte folk i stand til at stille deres nysgerrighed med hensyn til deres naboers økonomi. Det er at fremme

58 — Volker Schecke fremhævede den tætte forbindelse, der i mange tilfælde vil være mellem støttemidlerne fra den fælles landbrugspolitik og den samlede indkomst, som en familiebedrift med et antal personer at forsørge oppebærer. Han gav eksempler på, at det indgreb i en modtagers privatliv, som naboer, der udnytter en sådan offentliggørelse, kan udøve, kan være betydeligt.

59 — Under retsmødet blev der givet *eksempler* på den eventuelle offentlige debat, som kunne finde sted, navnlig den journalistiske debat i Frankrig om, hvorvidt mindre og større landbrugere modtager bistand (Kommissionen henviste her til en artikel offentliggjort i *Le Monde* den 30.3.2010), og det græske regering nævnte sit initiativ til igangsættelse af en offentlig debat før den planlagte omlægning af den fælles landbrugspolitik i 2013. Eksempler i sig selv *definerer* dog ikke en debat.

den offentlige debat om, hvorvidt støttemidler fra den fælles landbrugspolitik skal ændres eller måske ydes på en anden måde. Skal støttemidler af denne art f.eks. ydes til store virksomheder eller små lokale landbrugere? Skal den koncentreres om de dårligst stillede områder?

115. Kommissionen blev spurgt specifikt, om offentliggørelse af detaljerne om modtagerne havde til formål at styrke bekæmpelsen af svig ved at øge den brede offentligheds agtpågivenhed. Kommissionen afviste kategorisk denne påstand og anførte, at de eksisterende foranstaltninger til bekæmpelse af svig er tilstrækkelige [60]. Rådet var tilsyneladende ikke af samme opfattelse som Kommissionen med hensyn til dette (vigtige) punkt, og gjorde gældende, at offentliggørelse er en fordel, fordi mere bekæmpelse af svig vil være af det gode. Rådet gik dog — så vidt jeg har forstået det — ikke så langt som til at gøre gældende, at de detaljerede regler, som Kommissionen har udarbejdet, primært har til hensigt at opfylde dette formål.

116. Er formålet da at give den brede offentlighed større viden og skabe større opmærksomhed om, hvordan midlerne fra den fælles landbrugspolitik anvendes? Ja, svarede institutionerne. Hvorfor er det så nødvendigt at offentliggøre navn og adresse på hver enkelt modtager samt det beløb, de modtager? Hvorfor er en form for sammenfatning af dataene ikke tilstrækkeligt? Kunne offentligheden ikke blive tilstrækkeligt informeret, hvis man foretog en gruppering af dataene i relevante kategorier og således bevarede den enkelte modtagers anonymitet? Kommissionen anførte dertil, at dette ville indebære en meget stor administrativ byrde, og at en del af formålet derudover er at øge den brede offentligheds indsigt i, hvem der får hvilken økonomisk støtte [61]. Jeg opfatter dette som et (indirekte) krav om, at den brede offentlighed skal have kendskab til de nøjagtige detaljer om modtagerne. Om Kommissionen mente »alle modtagere« eller kun enkeltpersoner,

60 — Kontrolmekanismer til bekæmpelse af svig og forebyggelse af uregelmæssigheder er omhandlet i Rådets forordning nr. 1290/2005, jf. f.eks. artikel 9 samt artikel 30-37.

61 — Det fremgår af eksternt materiale, at dette mål blev anerkendt, efter at en række undersøgende journalister i en række medlemslande havde forsøgt at fastslå, om visse modtagere af betydelige midler fra den fælles landbrugspolitik var velhavende godsejere eller større landbrugsbedrifter og ikke mindre landbrugere. Jf. artiklen i *The Guardian* mandag den 22.1.2007: »So that's where the 100 billion went«.

såsom »den østrigske greve« (som Kommissionens repræsentant på retsmødet af høflighedshensyn *ikke* nævnte ved navn), som tilsyneladende er en større modtager af midler fra den fælles landbrugspolitik, var og er uklart.

117. Det blev således klart, at institutionerne har en temmelig forskellig opfattelse af formålene med de anfægtede retsakter. Kommissionen henviste gentagne gange til »den offentlige debat«. Den definerede imidlertid ikke, hvad der reelt skal forstås hermed. Den forklarede heller ikke, hvorfor det er nødvendigt at offentliggøre personlige oplysninger om bogstaveligt talt millioner af borgere i detaljer på internettet for at stimulere (eller måske lette) denne debat. Rådet henviste endvidere til, at offentliggørelse er berettiget for at øge den offentlige kontrol med udgifterne under den fælles landbrugspolitik som led i bekæmpelsen af svig — et standpunkt, som Kommissionen tog udtrykkeligt afstand fra.

118. Det er efter min opfattelse ikke godt nok. Domstolen skal vurdere forholdsmæssigheden af de valgte foranstaltninger ud fra det mål, som ønskes opnået hermed. Anlægges denne vurdering, er det efter min opfattelse umuligt at bekræfte gyldigheden af lovgivningen. De vage (hvis ikke ligefrem modsætningsfyldte) formål, som institutionerne siger, at de forfølger, gør det ikke muligt at fastslå, at de trufne foranstaltninger opfylder proportionalitetstesten. Det fremgik klart af drøftelserne under retsmødet (som tog udgangspunkt i og i et vist omfang opstod på grund af det materiale, som institutionerne havde fremlagt skriftligt), at afhængig af præcis *hvilket* formål, der bliver anset for at være hovedformålet, ville en *anderledes form for offentliggørelse af data* kunne være både mindre indgribende og mere passende.

119. Lad mig illustrere dette. Hvis målet er at se helt præcist, hvem der modtager betydelige støttemidler fra den fælles landbrugspolitik, bør offentliggørelsen omfatte navnene på modtagerne (uanset om det måtte være selskaber eller personer) og vise de(t) beløb, den enkelte modtager, men en sådan offentliggørelse bør begrænses til at omfatte dem, der modtager mere end et nærmere angivet beløb hvert kalenderår. Hvis målet med offentliggørelsen på den anden side er at gøre det muligt for offentligheden at deltage på et informeret grundlag i debatten om, hvorvidt størstedelen af midlerne fra den fælles landbrugspolitik skal gå til én kategori af landbrugere frem for en anden, eller om en bestemt form for landbrugsdrift skal modtage mere støtte end en anden, bør dataene offentliggøres i en sammenfattet form, der gør det muligt for den almene borger at forstå, hvad pengene aktuelt anvendes til. Det materiale, som de to institutioner har fremlagt på retsmødet, såvel skriftligt som mundtligt, forklarer ikke,

hvorfor *den valgte form for offentliggørelse* — rå data, som hverken er grupperet, sammenlagt eller knyttet til noget åbenbart kendetegn ved den fælles landbrugspolitik, som offentligheden måtte ønske at debattere — løser den tilsigtede opgave på en forholdsmæssig måde.

120. For at undgå enhver form for misforståelse vil jeg fastslå følgende to punkter. For det første dikterer jeg ikke Kommissionen præcist, hvilken måde den skal offentliggøre data på. Jeg er ikke statistiker, og det tilkommer lovgiver at tage stilling hertil, ikke Domstolen. Det, jeg siger, er, at hvor lovgiver har valgt en særlig form for offentliggørelse, der udgør et indgreb i en ret, skal den ansvarlige institution kunne forklare Domstolen, hvorfor denne særlige form for offentliggørelse er nødvendig og passende og står i et rimeligt forhold til det særlige mål, der tilsigtes. Efter min opfattelse er en sådan forklaring ikke blevet fremlagt i den foreliggende sag. Jeg mener ikke, at »administrativ bekvemmelighed« (hvor ønskeligt dette end måtte være set ud fra alle institutioners synspunkt) i sig selv udgør en tilstrækkelig begrundelse.

121. For det andet dikterer jeg (heller) ikke, hvad det præcise mål med offentliggørelsen skal være. Dette tilkommer også lovgiver at tage stilling til (og naturligvis har lovgiver en rimelig skønsbeføjelse, når den træffer sit valg). Forskellige (flere) mål kan kræve forskellige (flere) former for offentliggørelse. Hver enkelt form skal dog være begrundet som forholdsmæssig i lyset af de præcise, klart fastlagte mål, som den tilstræber at nå.

Konklusion om forholdsmæssigheden og forslag til besvarelse af spørgsmål 1 og 2a

122. Begrundelsen i betragtningerne til Rådets forordning nr. 1437/2007 (som indførte de relevante ændringer af Rådets forordning nr. 1290/2005) og Kommissionens forordning nr. 259/2008 er tilstrækkelig, men affattet i generelle vendinger. Spørgsmålet, hvorvidt artikel 42, nr. 8b), og artikel 44a i Rådets forordning nr. 1290/2005 og Kommissionens forordning nr. 259/2008 skal betragtes som et forholdsmæssigt indgreb i retten til privatlivets fred og retten til beskyttelse af personlige oplysninger, drejer sig derfor om, hvorvidt der er en rimelig forklaring på, hvorfor institutionerne har valgt en bestemt form for offentliggørelse med en særlig detaljeringsgrad (rå data, som ikke er sammenfattet på nogen måde), og hvorfor denne form for offentliggørelse er nødvendig, passende og forholdsmæssig i forhold til at nå det bestemte mål, som offentliggørelsen tilsigter.

123. Institutionerne har efter min opfattelse ikke givet Domstolen en forklaring, der kan modstå en efterprøvelse. Jeg mener ikke, at Domstolen skal blåstemple lovgivning, der helt korrekt henviser til generelle principper, der er højst ønskelige, men som, når der ønskes en nærmere forklaring for at sætte Domstolen i stand til at udøve sin dømmende magt, viser så megen forvirring og manglende sammenhæng institutionerne imellem som i denne sag.

— Rådets forordning nr. 1290/2005

124. Hvad angår Rådets forordning nr. 1290/2005 har undersøgelsen af spørgsmål 1 intet tilvejebragt, der kan anfægte gyldigheden af artikel 42, nr. 8b). Artikel 44a er dog ugyldig, for så vidt som den kræver automatisk offentliggørelse af navn, bopælskommune og eventuelt postnummer på alle, som modtager støttemidler fra EGFL og ELFUL samt det beløb, som den enkelte modtager har modtaget fra disse fonde.

— Kommissionens forordning nr. 259/2008

125. Gyldigheden af Kommissionens forordning nr. 259/2008 afhænger udelukkende af, om de detaljerede regler, den fastsætter, om gennemførelse af Rådets forordning nr. 1290/2005, som ændret ved Rådets forordning nr. 1437/2007, er forholdsmæssige. Det følger af ovennævnte, at det er de efter min opfattelse ikke. Spørgsmål 2a bør derfor besvares med, at Kommissionens forordning nr. 259/2008 er ugyldig.

126. Artikel 1, stk. 2, i Kommissionens forordning nr. 259/2008 berettiger en kortfattet særskilt overvejelse. Denne bestemmelse anfører, at »[m]edlemsstaterne kan offentliggøre mere detaljerede oplysninger end dem, der er fastsat i stk. 1« (som fastsætter mindstekravene til offentliggørelse i henhold til forordningen). Jeg har allerede fastslået, at Kommissionens forordning nr. 259/2008 bør kendes ugyldig i sin helhed. Selv hvis jeg ikke var kommet frem til den konklusion, ville jeg have opfordret Domstolen til at tilsidesætte artikel 1, stk. 2, i denne forordning.

127. Kommissionen har forklaret, at dens formål med udarbejdelsen af forordningen var at fastsætte kravene til offentliggørelse på et niveau, der tilgodeser de forskellige traditioner i medlemsstaterne med hensyn til offentliggørelse af personoplysninger. Jeg bemærker indledningsvis, at medlemsstaterne

under alle omstændigheder skal respektere de rettigheder, der er sikret ved EMRK's artikel 8 og konvention nr. 108. De behøver ikke at indhente tilladelse fra Kommissionen for at offentliggøre mere omfattende oplysninger, såfremt det ikke er i strid med kravene i disse bestemmelser. Omvendt kan en sådan tilladelse ikke lovliggøre en handling, som ellers ville have været ulovlig.

128. Nærmere bestemt kan jeg i det omfang, at artikel 1, stk. 2, godkender eller har til formål at godkende mere omfattende offentliggørelse, ikke se, hvordan det indgreb, som følger heraf, *set i EU-retligt perspektiv* kan være »i overensstemmelse med loven«. Skal et indgreb være »i overensstemmelse med loven« i henhold til artikel 8, stk. 2, i EMRK, skal bestemmelsen, som godkender indgrebet, være affattet i en tilstrækkeligt klar ordlyd til at give borgerne en tilstrækkeligt klar tilkendegivelse af de omstændigheder, under hvilke de offentlige myndigheder kan gøre indgreb i deres privatliv [62]. Det er efter min opfattelse umuligt at forudsige på grundlag af ordlyden af artikel 1, stk. 2, hvilken yderligere form eller hvilke yderligere former offentliggørelse kan antage, hvilke yderligere detaljer der måtte kunne blive offentliggjort, eller hvilken grund eller grunde, der kan berettige en sådan yderligere offentliggørelse. Dette er ikke acceptabelt og medfører endvidere, at foranstaltningen er ulovlig.

62 — Jf. menneskerettighedsdomstolens dom af 2.8.1984, Malone mod Det Forenede Kongerige, Series A, nr. 82, præmis 67 og 68.

Spørgsmål 3-5

129. Jeg vil nu gå videre til de detaljerede spørgsmål vedrørende direktiv 95/46, som anført i punkt 62 ovenfor.

130. Spørgsmål 3-5 vedrører artikel 18-21 i afdeling IX i direktiv 95/46, som omhandler anmeldelse. I det væsentlige skal den registeransvarlige [den person, som afgør, til hvilket formål og med hvilke hjælpemidler der må foretages behandling af personoplysninger som defineret i artikel 2, litra d)], foretage anmeldelse til den relevante nationale tilsynsmyndighed, før den specifikke databehandling gennemføres. Formålet med anmeldelsespligten er at øge gennemsigtigheden for de registrerede. I øjeblikket har hver enkelt medlemsstat sine egne anmeldelsesregler og regler for fritagelse fra denne anmeldelsespligt [63].

63 — Jf. vademecummet om anmeldelseskrav, vedtaget af den i henhold til artikel 29 i direktiv 95/46 nedsatte gruppe, hvori der redegøres for de grundlæggende regler for anmeldelsessystemet i hver enkelt medlemsstat.

Spørgsmål 3

131. Med spørgsmål 3 ønsker den forelæggende ret oplyst, om manglende overholdelse af anmeldelsesproceduren i artikel 18 i direktiv 95/46 gør en efterfølgende behandling af personoplysninger ulovlig.

132. Artikel 18, stk. 1, i direktiv 95/46 bestemmer, at der skal foretages anmeldelse til tilsynsmyndigheden, før behandlingen gennemføres. Ifølge artikel 18, stk. 2, har medlemsstaterne dog lov til at forenkle eller indrømme fritagelse fra denne anmeldelsespligt under to omstændigheder. Den ene er i det tilfælde, hvor medlemsstaterne anfører nærmere bestemmelser for de typer behandlinger, hvor det i betragtning af de behandlede oplysninger »ikke er sandsynligt, at de registreredes rettigheder eller frihedsrettigheder krænkes« (artikel 18, stk. 2, første led), og hvor den registeransvarlige i overensstemmelse med den nationale lovgivning udpeger en person med ansvar for beskyttelse af personoplysninger, for på denne måde at sikre, at det ikke er sandsynligt, at de registreredes rettigheder og frihedsrettigheder vil kunne krænkes som følge af behandlingen (artikel 18, stk. 2, andet led). Personen, som har ansvar for beskyttelse af personoplysninger, har ansvar for »i fuld uafhængighed at sikre den interne anvendelse af de nationale bestemmelser, der er truffet i medfør af [direktiv 95/46]« og »at føre et register over de behandlinger, der gennemføres af den registeransvarlige« [64], som således tillader *efterfølgende* kontrol af denne behandling.

133. Artikel 19, stk. 1, litra a)-f), fastsætter mindstekravene til indholdet af den anmeldelse, der skal foretages i henhold til artikel 18. De oplysninger, der fremgår af artikel 19, stk. 1, litra a)-e), skal i henhold til artikel 21, stk. 2, efterfølgende indføres i registret over behandlinger [65]. Medlemsstaterne kan frit fastsætte, at anmeldelsen og/eller registret skal omfatte yderligere materiale [66].

134. Land Hessen har valgt at gennemføre artikel 18, stk. 2, andet led, hvilket betyder, at forudgående anmeldelse af behandling til tilsynsmyndigheden i henhold til artikel 18, stk. 1, ikke er påkrævet. Under disse omstændigheder (og i modsætning til den forelæggende rets opfattelse) er det ikke et krav, at der foretages en »fuldstændig og præcis anmeldelse«. Kontrollen med lovligheden af behandlingen er en *efterfølgende* kontrol, som foretages gennem registret, ikke en *forudgående* kontrol.

64 — Artikel 21, stk. 2, bestemmer, at medlemsstaterne skal fastsætte bestemmelser om, at tilsynsmyndigheden fører et register over de behandlinger, der er anmeldt i henhold til artikel 18.

65 — Den »generel[le] beskrivelse, der giver mulighed for foreløbigt at vurdere, om foranstaltningerne med henblik på behandlingssikkerheden i henhold til artikel 17 er passende«, der er foreskrevet i artikel 19, stk. 1, litra f), er det eneste punkt, der ikke er medtaget i registret.

66 — Jf. henholdsvis indledningen til artikel 19, stk. 1, og artikel 21, stk. 2, andet led.

135. De oplysninger, som den nationale ret har fastslået mangler i registret, er oplysninger, der går ud over mindstekravene i artikel 19, stk. 1, litra a)-e). Den nationale ret har f.eks. bemærket, at registret er »ufuldstændigt«, fordi oplysninger om tidsfristerne for sletning af data er blevet udeladt. Gør det den efterfølgende behandling ulovlig i henhold til EU-retten?

136. Efter min opfattelse er svaret benægtende.

Spørgsmål 4

138. Den forelæggende ret ønsker oplyst, om artikel 20 i direktiv 95/46 skal fortolkes således, at offentliggørelse af oplysninger om modtagerne af midler fra EGFL og ELFUL først må finde sted, når den forudgående kontrol, som den nationale ret foreskriver, er foretaget. Den er af den opfattelse, at både den tyske forbundslov og Land Hessens lovgivning kræver, at der foretages en sådan forudgående kontrol. Er en sådan forudgående kontrol ikke foretaget, er offentliggørelsen ikke rimelig og lovlig som omhandlet i artikel 6, stk. 1, litra a), i direktiv 95/46.

137. Medlemsstaterne har en legitim ret til at forenkle anmeldelsesproceduren eller fritage visse behandlinger fra anmeldelse, hvis de opfylder betingelserne i artikel 18, stk. 2. For at opfylde denne del af direktiv 95/46 er det tilstrækkeligt, at en person, der har ansvar for databeskyttelse, som er udpeget i overensstemmelse med artikel 18, stk. 2, andet led, opfylder sin bindende forpligtelse til »at sikre, at det […] ikke [er] sandsynligt, at de registreredes rettigheder og frihedsrettigheder vil kunne krænkes som følge af behandlingen«, og at registret over behandlinger overholder de mindstekrav, som er fastsat i artikel 21, stk. 2. De eventuelle konsekvenser af, at dette register ikke indeholder yderligere oplysninger, som går ud over disse mindstekrav, tilkommer det den nationale ret at tage stilling til, ikke EU-retten.

139. Land Hessen har gjort gældende, at en forudgående kontrol i overensstemmelse med artikel 20 i direktiv 95/46 ikke er en forudsætning for offentliggørelse af oplysningerne om modtagerne i henhold til Kommissionens forordning nr. 259/2008. Den har for det første gjort gældende, at artikel 20, stk. 1, ikke kræver, at alle behandlinger automatisk skal gennemgå en forudgående kontrol. For det andet har den gjort gældende, at offentliggørelse i henhold til Kommissionens forordning nr. 259/2008 ikke giver anledning til nogen »særlige risici for registrerede«. For det tredje har den påpeget, at en vis foreløbig vurdering under alle omstændigheder foretages forud for offentliggørelsen som følge af artikel 44a i Rådets forordning nr. 1290/2005 sammenholdt med Kommissionens forordning nr. 259/2008.

140. Det fremgår ikke af direktiv 95/46, hvilke behandlinger [67] der bør anses for at udgøre en særlig risiko for den registreredes rettigheder og frihedsrettigheder. Dette ansvar påhviler medlemsstaterne. Artikel 20, stk. 1, bestemmer, at »[m]edlemsstaterne *præciserer*, hvilke behandlinger der kan indebære særlige risici for personers rettigheder og frihedsrettigheder«, og »*sikrer*, at disse behandlinger kontrolleres, inden de iværksættes« (min fremhævelse). Det er kun denne form for behandlinger, der kræver forudgående kontrol i overensstemmelse med den procedure, som foreskrives i artikel 20, stk. 2.

141. Betragtningerne til direktiv 95/46 indeholder dog vejledning om, hvad artikel 20 har til hensigt at dække. 53. betragtning anfører, at visse behandlinger »på grund af deres art, omfang eller formål kunne indebære en særlig risiko for at krænke de registreredes rettigheder og frihedsrettigheder, f.eks. behandlinger, der har til formål at udelukke den registrerede fra at udøve en ret, modtage en ydelse eller opnå en kontrakt, eller som indebærer anvendelse af ny teknologi […]«. 54. betragtning anfører, at »i forhold til alle de behandlinger, der iværksættes i samfundet, skulle det antal behandlinger, der indebærer en særlig risiko, være meget begrænset […]«.

142. Artikel 20, stk. 1, finder umiddelbar anvendelse på *alle* behandlinger. Den kræver derefter, at medlemsstaterne præciserer, hvilke begrænsede »behandlinger der kan indebære særlige risici for personers rettigheder og frihedsrettigheder«. Hvad angår disse begrænsede behandlinger (men ikke hvad angår andre behandlinger) er det et obligatorisk krav at sikre, at der foretages kontrol, før behandlingen foretages. Denne forudgående kontrol er nærmere beskrevet i artikel 20, stk. 2.

143. Det er dog op til *medlemsstaten* at præcisere, hvilke kategorier af behandlinger den i artikel 20, stk. 2, anførte procedure finder anvendelse på *i henhold til national lov.* Det følger således, at det tilkommer den nationale ret — og kun den nationale ret — at fastslå, om den nationale lovgivning klassificerer offentliggørelsen af oplysninger om modtagere af støttemidler fra EGFL og ELFUL som en sådan behandling eller ej.

144. Jeg mener derfor, at det er ufornødent, at Domstolen besvarer spørgsmål 4.

67 — Behandlinger er defineret i artikel 2, litra b), i direktiv 95/46 som »enhver operation eller række af operationer […] som personoplysninger gøres til genstand for, f.eks. […] videregivelse ved transmission, formidling eller enhver anden form for overladelse […]«.

Spørgsmål 5

145. Den nationale ret ønsker oplyst, om artikel 20 i direktiv 95/46 skal fortolkes således, at der ikke foreligger en effektiv forudgående kontrol, hvis den er foretaget på grundlag af et register i henhold til artikel 18, stk. 2, andet led, i dette direktiv, som ikke omfatter en obligatorisk oplysning?

146. Jeg må indrømme, at jeg finder dette spørgsmål uigennemskueligt. De oplysninger i registret, som artikel 18, stk. 2, og artikel 21 i direktiv 95/46 henviser til, er oplysninger som følge af behandlinger, der er anmeldt i overensstemmelse med artikel 18. I forbindelse med behandlinger, for hvilke en medlemsstat har indrømmet *fritagelse* fra anmeldelsespligten i henhold til artikel 18, stk. 2, andet led, henviser oplysningen i registret (ifølge denne bestemmelses ordlyd) imidlertid til »et register over de behandlinger, der *gennemføres* af den registeransvarlige«, dvs. i de tilfælde, hvor oplysningerne registreres *efter* at behandlingen har fundet sted. Derimod er den forudgående kontrol som omhandlet i artikel 20 netop blot en kontrol, der udføres *før* behandlingen igangsættes. Den myndighed, der udfører den forudgående kontrol, kan således ikke blive påvirket på nogen måde af indførelsen i registret af den pågældende behandling, da den endnu ikke er foretaget. Behandlingen vil sandsynligvis heller ikke være »offentligt tilgængelig« (i overensstemmelse med artikel 21, stk. 1), før oplysningerne er indført i registret.

147. Omstændighederne ville naturligvis kunne være anderledes, hvis den nationale lovgivning ved fastlæggelsen af, at en bestemt kategori af behandling skal undergå en forudgående kontrol i overensstemmelse med artikel 20, havde a) fastsat, at en sådan kategori ikke kunne fritages fra anmeldelsespligten i henhold til artikel 18, stk. 2, b) anført, at den pågældende indførelse i registret skulle ske straks efter modtagelse af anmeldelsen, c) anført, at visse oplysninger [som minimum de oplysninger, der fremgår af artikel 19, stk. 1, litra a)-f), men eventuelt også mere detaljerede oplysninger], skulle indføres i registret og d) anført, at den kompetente myndighed skulle støtte sig på registrets indhold, når den tager stilling til, om den kan godkende behandlingen eller ej. Det er dog ren spekulation. Intet i forelæggelseskendelsen viser, at den nationale lovgivning indeholder disse bestemmelser med hensyn til offentliggørelse af oplysningerne om modtagere af midler fra EGFL og ELFUL.

148. Da der ikke foreligger tilstrækkeligt materiale til at underbygge spørgsmålets relevans — der er ingen klar forbindelse mellem det stillede spørgsmål, sagens omstændigheder og det, som Domstolen skal tage stilling til — foreslår jeg, at Domstolen afviser at besvare dette spørgsmål.

Spørgsmål 2b og 6

149. Spørgsmål 2b og 6 rejser spørgsmål om brugerrettigheder [68] (dvs. personer, som søger adgang til oplysninger om modtagere, som er offentliggjort i henhold til Kommissionens forordning nr. 259/2008), snarere end registrerede, såsom f.eks. ansøgerne.

150. Ingen af disse spørgsmål kan efter min opfattelse antages til realitetsbehandling.

Spørgsmål 2b

151. Dette spørgsmål er besynderligt formuleret. Den forelæggende ret ønsker oplyst, om Kommissionens forordning nr. 259/2008 kun er gyldig, fordi direktiv 2006/24 er ugyldigt. Så vidt jeg forstår, er den nationale rets ræsonnement som følger. Brugere, som ønsker adgang til oplysninger, der er offentliggjort i henhold til Kommissionens forordning nr. 259/2008, kan kun opnå denne via internettet. Det betyder, at de ikke kan opnå denne adgang anonymt, fordi oplysningerne om dem vil blive opbevaret i op til to år i henhold til direktiv 2006/24. Hvis bestemmelsen i direktiv 2006/24 imidlertid er ulovlig, vil direktiv 2006/24 være ugyldigt. Konsekvensen af denne ugyldighed vil i så fald være, at Kommissionens forordning nr. 259/2008 alligevel er gyldig.

152. Gyldigheden af EU-retsakter anfægtes sædvanligvis »under påberåbelse af inkompetence [69], væsentlige formmangler [70], tilsidesættelse af [EF-]traktaten eller af retsregler vedrørende dens gennemførelse samt af magtfordrejning« [71]. Det er nyt for Domstolen at blive spurgt, om gyldigheden af en retsakt (her Kommissionens forordning 259/2008) afhænger af spørgsmålet om, hvorvidt en anden retsakt på et fjernt beslægtet område (her direktiv 2006/24) er (u)gyldig.

153. Efter min opfattelse er spørgsmål 2b rent hypotetisk. Det kan derfor ikke antages til realitetsbehandling af to årsager.

68 — »Brugere« er defineret i artikel 2 i direktiv 2006/24. Jf. fodnote 9 ovenfor.

69 — Jf. f.eks. dom af 5.10.2000, sag C-376/98, Tyskland mod Europa-Parlamentet og Rådet, Sml. I, s. 8419.

70 — Jf. f.eks. dom af 21.1.2003, sag C-378/00, Kommissionen mod Europa-Parlamentet og Rådet, Sml. I, s. 937, præmis 34.

71 — Artikel 230 EF.

154. For det første har spørgsmålet ingen relevans for hovedsagen, som drejer sig om, hvorvidt den nationale ret skal afsige en kendelse, der forbyder Land Hessen at offentliggøre oplysninger om modtagere af støttemidler fra EGFL og/eller ELFUL.

155. Det fremgår af Domstolens faste praksis, at den ikke bestrider en national rets begrundelse for at anmode om præjudiciel afgørelse. En anmodning om præjudiciel afgørelse kan kun afvises, hvis det er åbenbart, at fortolkningen af EU-retten eller den efterprøvelse af en EU-retlig regels gyldighed, som den pågældende ret har anmodet om, åbenbart savner forbindelse med realiteten i hovedsagen eller dennes genstand [72]. Dette er imidlertid tilfældet i den foreliggende sag.

156. Bredt betragtet vedrører sagen ved den nationale ret privatlivets fred og beskyttelse af oplysninger om modtagere af midler fra EGFL og ELFUL, og nærmere bestemt, om de personlige oplysninger om disse modtagere skal eller ikke skal offentliggøres i en database, til hvilken der kan opnås adgang via internettet. Sagen ved den nationale ret vedrører derfor modtagerne som *registrerede*, men har intet at gøre med deres rettigheder som brugere eller andre parters rettigheder.

157. Gyldigheden af direktiv 2006/24 har derfor ingen betydning for de spørgsmål, som den nationale ret skal tage stilling til for at træffe afgørelse i hovedsagen.

158. For det andet omfatter den sammenhæng, i hvilken spørgsmålet er rejst for Domstolen, henset til de faktiske omstændigheder ikke, at oplysninger om en part i sagen ved den nationale ret er blevet lagret i henhold til direktiv 2006/24 (og ej heller afgivet til de kompetente myndigheder i henhold til direktivets artikel 4). Det vil være helt igennem upassende for Domstolen at undersøge gyldigheden af direktiv 2006/24 på et abstrakt grundlag. Det er også ufornødent at undersøge gyldigheden af direktiv 2006/24 for at fastslå gyldigheden af Kommissionens forordning nr. 259/2008.

72 — Jf. dom af 16.6.1981, sag 126/80, Salonia, Sml. s. 1563, af 10.9.2009, sag C-206/08, Eurawasser, Sml. s. 8377, præmis 33 og 34, og af 19.11.2009, sag C-314/08, Filipiak, Sml. I, s. 11049, præmis 40-42.

159. Spørgsmål 2b kan derfor efter min opfattelse ikke antages til realitetsbehandling.

Spørgsmål 6

160. Den forelæggende ret ønsker oplyst, om artikel 7 i direktiv 95/46 — navnlig artikel 7, litra e) [73] — skal fortolkes således, at den udelukker lagring af IP-adresser på brugere, som besøger en hjemmeside, der indeholder de oplysninger, der offentliggøres i henhold til Kommissionens forordning nr. 259/2008, uden disses udtrykkelige samtykke.

161. Også dette spørgsmål er noget indviklet. Som jeg forstår det, tager den forelæggende ret det udgangspunkt, at hvis en bruger ønsker adgang til oplysninger, som er offentliggjort i henhold til Kommissionens forordning nr. 259/2008, kan dette kun ske via internettet. Det betyder, at brugerens personlige oplysninger (IP-adressen) vil blive »behandlet« som omhandlet i direktiv 95/46. Den forelæggende ret ønsker oplyst, om en sådan behandling er udelukket i henhold til artikel 7 i direktiv 95/46, medmindre brugeren har givet sit udtrykkelige samtykke hertil.

162. Som tidligere anført vedrører hovedsagen offentliggørelse af oplysninger om registrerede (modtagerne af støttemidler fra den fælles landbrugspolitik). Den har intet at gøre med brugeres rettigheder (eller brugere i egenskab af registrerede). Spørgsmål 6 kan derfor ikke antages til realitetsbehandling af ovennævnte årsag.

73 — Artikel 7, litra e), *tillader* behandling af personoplysninger, hvis »behandlingen er nødvendig af hensyn til udførelsen af en opgave i samfundets interesse eller henhørende under offentlig myndighedsudøvelse«. Endvidere har situationerne, der fremgår af artikel 7, litra b)-f), alle lige meget relevans både i forhold til hinanden og til den situation, der fremgår af artikel 7, litra a) (udtrykkeligt samtykke fra den registreredes side). Det er derfor vanskeligt at se, hvordan artikel 7, litra e), skulle *udelukke* behandling, medmindre artikel 7, litra a), er opfyldt.

Forslag til afgørelse

163. Jeg er følgelig af den opfattelse, at Domstolen bør besvare de af Verwaltungsgericht Wiesbaden forelagte præjudicielle spørgsmål således:

»1) Undersøgelsen af spørgsmål 1 har ikke afdækket forhold, der påvirker gyldigheden af artikel 42, nr. 8b), i Rådets forordning (EF) nr. 1290/2005 af 21. juni 2005 om finansiering af den fælles landbrugspolitik.

2) Artikel 44a i Rådets forordning (EF) nr. 1290/2005 er ugyldig, for så vidt som den kræver automatisk offentliggørelse af navn, bopælskommune og eventuelt postnummer på alle, som modtager støttemidler fra Den Europæiske Garantifond for Landbruget (EGFL) og Den Europæiske Landbrugsfond for Udvikling af Landdistrikterne (ELFUL) samt det beløb, som den enkelte modtager har modtaget fra disse fonde.

3) Kommissionens forordning (EF) nr. 259/2008 af 18. marts 2005 om gennemførelsesbestemmelser til Rådets forordning (EF) nr. 1290/2005 for så vidt angår offentliggørelsen af oplysninger om modtagerne af midler fra EGFL og ELFUL er ugyldig.

4) Spørgsmål 2b og 6 kan ikke antages til realitetsbehandling.

5) Det er ufornødent at besvare spørgsmål 3-5.«