FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT ELEANOR SHARPSTON

föredraget den 17 juni 2010[1]

1. Mot bakgrund av Europeiska unionens budget har den gemensamma jordbrukspolitiken (nedan kallad GJP) varit unionens viktigaste politiska område under mer än 40 år. År 1984 svarade GJP för mer än 71 procent av utgifterna. Denna andel anses för närvarande uppgå till cirka 40 procent och utgör fortfarande den största enskilda posten.

2. I förevarande begäran om förhandsavgörande från Verwaltungsgericht (förvaltningsrätten), Wiesbaden (Tyskland) har giltigheten av unionslagstiftningen, enligt vilken det krävs att de belopp som jordbrukare erhållit från fonder inom ramen för GJP, tillsammans med jordbrukarens namn, hemkommun och i förekommande fall postnummer, ifrågasatts. I målet uppkommer viktiga konstitutionella frågor inom EU-rätten. Det rör sig huvudsakligen om huruvida målet att uppnå insyn i förvaltningen av finansieringen av GJP i princip kan ges företräde framför den enskildes grundläggande rättighet till skydd för privatliv och personuppgifter, samt, om så är fallet, hur en god avvägning mellan de båda kan uppnås.

Tillämpliga bestämmelser

Grundläggande rättigheter

Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna[2]

3. I artikel 8 i Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de

1 — Originalspråk: engelska.

2 — Undertecknad i Rom den 4 november 1950.

grundläggande friheterna (nedan kallad Europakonventionen) föreskrivs följande:

”1. Var och en har rätt till skydd för sitt privat- och familjeliv, sitt hem och sin korrespondens.

2. Offentlig myndighet får inte ingripa i denna rättighet annat än med stöd av lag och om det i ett demokratiskt samhälle är nödvändigt med hänsyn till den nationella säkerheten, den allmänna säkerheten eller landets ekonomiska välstånd, till förebyggande av oordning eller brott, till skydd för hälsa eller moral eller till skydd för andra personers fri- och rättigheter.”

4. Som komplement till denna bestämmelse antog Europarådet den 28 januari 1981 konventionen om skydd för enskilda vid automatisk databehandling av personuppgifter (nedan kallad konvention nr 108). I artikel 1 i konvention nr 108 beskrivs konventionens mål och syften på följande vis: ”Denna konventions ändamål är att ... för var och en … säkerställa respekten för grundläggande frioch rättigheter, särskilt rätten till personlig integritet i samband med automatisk databehandling av personuppgifter som gäller honom.” [3]

3 — Konvention nr 108 har, precis som Europakonventionen, trätt i kraft i alla medlemsstater.

Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna [4]

5. I artikel 7 i stadgan föreskrivs följande: ”Var och en har rätt till respekt för sitt privatliv och familjeliv, sin bostad och sina kommunikationer.”

6. I artikel 8 föreskrivs följande:

”1. Var och en har rätt till skydd av de personuppgifter som rör honom eller henne.

2. Dessa uppgifter ska behandlas lagenligt för bestämda ändamål och på grundval av den berörda personens samtycke eller någon annan legitim och lagenlig grund. Var och en har rätt att få tillgång till insamlade uppgifter som rör honom eller henne och att få rättelse av dem.

3. En oberoende myndighet ska kontrollera att dessa regler efterlevs.”

7. I artikel 52 i stadgan anges villkoren för ingrepp i, och avvikelser från, de rättigheter

4 — Proklamerad den 7 december 2000 i Nice (EGT C 364, s. 1). En uppdaterad version antogs av Europaparlamentet den 29 november 2007 där hänvisningarna till EU:s fallerade konstitution har tagits bort (EUT C 303, 14.12.2007, s. 1) (nedan kallad stadgan).

som garanteras i stadgan. Speciellt anges följande:

”1. Varje begränsning i utövandet av de rättigheter och friheter som erkänns i denna stadga ska vara föreskriven i lag och förenlig med det väsentliga innehållet i dessa rättigheter och friheter. Begränsningar får, med beaktande av proportionalitetsprincipen, endast göras om de är nödvändiga och faktiskt svarar mot mål av allmänt samhällsintresse som erkänns av unionen eller behovet av skydd för andra människors rättigheter och friheter.

…

3. I den mån som denna stadga omfattar rättigheter som motsvarar sådana som garanteras av [Europakonventionen] ska de ha samma innebörd och räckvidd som i konventionen. Denna bestämmelse hindrar inte unionsrätten från att tillförsäkra ett mer långtgående skydd.”

8. I artikel 6.1 i FEU föreskrivs att de rättigheter, friheter och principer som fastställs i stadgan ”ska ha samma rättsliga värde som fördragen”.

Uppgiftsskydd

Direktiv 95/46/EG [5]

9. I skäl 1 anges följande:

”Gemenskapens målsättningar som uttryckts i fördraget, såsom detta ändrats genom Fördraget om Europeiska unionen, består i att … främja demokratin på grundval av de grundläggande rättigheter som erkänns i medlemsstaternas grundlagar och lagar liksom i [Europakonventionen].”

10. I skälen 10, 11 och 12 föreskrivs att syftet med direktivet är att garantera en hög skyddsnivå för grundläggande rättigheter.

”10) Ändamålet med den nationella lagstiftningen om behandling av personuppgifter är att skydda grundläggande fri- och rättigheter, särskilt den rätt till privatlivet som erkänns både i artikel 8

5 — Europaparlamentets och rådets direktiv 95/46/EG av den 24 oktober 1995 om skydd för enskilda personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter (EGT L 281, s. 31).

i [Europakonventionen] och i gemenskapsrättens allmänna rättsprinciper. Av denna anledning får tillnärmningen av denna lagstiftning inte medföra någon inskränkning i det skydd de ger, utan skall i stället syfta till att garantera en hög skyddsnivå inom gemenskapen.

…

11) De principer om skydd för enskilda personers fri- och rättigheter, särskilt rätten till privatlivet, som detta direktiv innehåller, utgör en precisering och en förstärkning av principerna i [konvention nr 108].

12) Principerna för skyddet måste gälla för all behandling av personuppgifter som utförs av en person vars verksamhet regleras av gemenskapsrätten. …"

11. I skäl 28 anges att behandling av personuppgifter ska vara proportionerlig, så till vida att "[v]arje behandling av personuppgifter måste vara laglig och korrekt gentemot berörda personer. Uppgifterna måste särskilt vara adekvata, relevanta och nödvändiga med hänsyn till de ändamål för vilka de behandlas. Dessa ändamål skall vara uttryckligt angivna, berättigade och bestämda vid tiden för insamling av uppgifterna. Sådana ändamål med behandlingen som läggs fast sedan uppgifterna samlats in får inte vara oförenliga med de ändamål som ursprungligen angavs."

12. I skäl 30 och 33 anges följande:

"30) För att vara tillåten skall en behandling av personuppgifter dessutom utföras med den registrerades samtycke eller vara nödvändig för ingåendet eller utförandet av förpliktelser i enlighet med ett avtal som är bindande för den registrerade, eller fordras enligt lagstiftning vid utförandet av något som är i det allmännas intresse eller är ett led i myndighetsutövning eller vara i en fysisk eller juridisk persons intresse förutsatt att skyddet av den registrerades fri- och rättigheter inte går före.

…

33) Uppgifter som på grund av sin natur kan kränka grundläggande fri- och rättigheter eller privatlivets helgd får inte behandlas utan samtycke av den registrerade. Dock måste det finnas en uttrycklig möjlighet att för att

tillgodose särskilda behov, i synnerhet när behandlingen av uppgifterna utförs för ändamål som har samband med hälso- och sjukvården av personer som är underkastade tystnadsplikt eller för att genomföra berättigade åtgärder av vissa föreningar eller stiftelser vilkas syften är att skydda utövningen av vissa grundläggande fri- och rättigheter.

…”

13. I artikel 1.1 i direktiv 95/46 föreskrivs att ”[m]edlemsstaterna skall i enlighet med detta direktiv skydda fysiska personers grundläggande fri- och rättigheter, särskilt rätten till privatliv, i samband med behandling av personuppgifter”.

14. I artikel 2 definieras personuppgifter, behandling av personuppgifter och den registrerades samtycke enligt följande:

”a) personuppgifter: varje upplysning som avser en identifierad eller identifierbar fysisk person (den registrerade). En identifierbar person är en person som kan identifieras, direkt eller indirekt, framför allt genom hänvisning till ett identifikationsnummer eller till en eller flera faktorer som är specifika för hans fysiska, fysiologiska, psykiska, ekonomiska, kulturella eller sociala identitet,

b) behandling av personuppgifter (behandling): varje åtgärd eller serie av åtgärder som vidtas beträffande personuppgifter, vare sig det sker på automatisk väg eller inte, till exempel insamling, registrering, organisering, lagring, bearbetning eller ändring, återvinning, inhämtande, användning, utlämnande genom översändande, spridning eller annat tillhandahållande av uppgifter, sammanställning eller samkörning, blockering, utplåning eller förstöring, …

h) den registrerades samtycke: varje slag av frivillig, särskild och informerad viljeyttring genom vilken den registrerade godtar behandling av personuppgifter som rör honom.”

15. I artikel 7 föreskrivs att personuppgifter får behandlas enbart om vissa villkor är uppfyllda, nämligen att den registrerade

otvetydigt har lämnat sitt samtycke (artikel 7 a), eller att behandlingen är nödvändig av ett eller flera skäl som uttömmande anges. Av dessa skäl är enbart två potentiellt relevanta här:

”c) behandlingen är nödvändig för att fullgöra en rättslig förpliktelse som åvilar den registeransvarige, eller

…

e) behandlingen är nödvändig för att utföra en arbetsuppgift av allmänt intresse eller som är ett led i myndighetsutövning som utförs av den registeransvarige [6] eller tredje man till vilken uppgifterna har lämnats ut, …”

16. I artikel 18 föreskrivs följande:

”1. Medlemsstaterna skall föreskriva att den registeransvarige eller hans eventuelle företrädare före genomförandet av en behandling eller en serie behandlingar som helt eller delvis genomförs på automatisk väg och som har samma eller flera närbesläktade ändamål skall underrätta den tillsynsmyndighet som avses i artikel 28. [7]

2. Medlemsstaterna får endast i följande fall och på följande villkor föreskriva om undantag från anmälningsplikten eller förenklad anmälningsplikt:

— Om medlemsstaten för de typer av behandling, i samband med vilka det med hänsyn till de behandlade uppgifterna inte är sannolikt att de registrerades fri- och rättigheter kränks, anger behandlingens ändamål, vilka uppgifter eller kategorier av uppgifter som behandlas, vilka registrerade eller kategorier av registrerade som avses, till vilka mottagare eller kategorier av mottagare uppgifterna lämnas ut samt hur länge uppgifterna skall bevaras och/eller

— om den registeransvarige i enlighet med den nationella lagstiftning som gäller för

6 — Den registeransvarige definieras i artikel 2 d som den person eller det organ som bestämmer ändamålen och medlen för behandlingen av personuppgifter.

7 — En eller flera tillsynsmyndigheter utses av medlemsstaten och har till uppgift att inom dess territorium övervaka tillämpningen av direktivet. Deras skyldigheter och rättigheter fastställs i denna artikel. Tillsynsmyndigheterna har framför allt till uppgift enligt artikel 28.3 andra strecksatsen att avge yttranden i enlighet med artikel 20 innan en behandling äger rum.

denne, utser ett uppgiftsskyddsombud, som särskilt skall ha till uppgift

— att på ett oberoende sätt säkerställa den interna tillämpningen av de nationella bestämmelser som antagits till följd av detta direktiv,

— att föra ett register över de behandlingar som utförs av den registeransvarige, vilket register skall innehålla den information som nämns i artikel 21.2,

— för att på detta sätt säkerställa att de registrerades fri- och rättigheter sannolikt inte kommer att kränkas som en följd av behandlingarna.

…"

17. I artikel 20 föreskrivs följande:

"1. Medlemsstaterna skall bestämma vilka behandlingar som kan innebära särskilda risker för den registrerades fri- och rättigheter och skall säkerställa att dessa behandlingar kontrolleras innan de påbörjas.

2. Sådana förhandskontroller skall utföras av tillsynsmyndigheten när den mottagit anmälan från den registeransvarige eller från uppgiftsskyddsombudet, som i tveksamma fall skall rådfråga tillsynsmyndigheten.

3. Medlemsstaterna kan också utföra sådana kontroller som ett led i det nationella parlamentets förberedande arbete med en åtgärd eller som ett led i arbetet med en åtgärd som grundas på en sådan lagstiftande åtgärd, som definierar behandlingens art och anger lämpliga skyddsåtgärder."

18. I artikel 21.2 föreskrivs att medlemsstaterna ska tillse att tillsynsmyndigheten för ett register över sådana behandlingar som har anmälts i enlighet med artikel 18.

Direktiv 2006/24 [8]

19. I artikel 1.1 föreskrivs att "[s]yftet med … direktiv[et] är att harmonisera medlemsstaternas bestämmelser om de skyldigheter som leverantörer av allmänt tillgängliga elektroniska kommunikationstjänster eller allmänna kommunikationsnät har att lagra vissa

8 — Europaparlamentets och rådets direktiv 2006/24/EG av den 15 mars 2006 om lagring av uppgifter som genererats eller behandlats i samband med tillhandahållande av allmänt tillgängliga elektroniska kommunikationstjänster eller allmänna kommunikationsnät och om ändring av direktiv 2002/58/EG (EUT L 105, 2006, s. 54).

uppgifter som de genererat eller behandlat för att säkerställa att uppgifterna är tillgängliga för utredning, avslöjande och åtal av allvarliga brott såsom de definieras av varje medlemsstat i den nationella lagstiftningen".

20. I artikel 1.2 föreskrivs att direktivet gäller för trafik- och lokaliseringsuppgifter om såväl fysiska som juridiska personer och enheter, samt de uppgifter som är nödvändiga för att kunna identifiera abonnenten eller den registrerade användaren. [9]

21. Enligt artikel 3 åläggs medlemsstaterna att anta åtgärder för att säkerställa att vissa kategorier av uppgifter (som specificeras i artikel 5) lagras i enlighet med direktivet. Bland dessa kategorier återfinns uppgifter som är nödvändiga för att spåra och identifiera en kommunikationskälla, avseende bland annat Internetåtkomst (artikel 5.1 a 2). De lagrade uppgifterna ska endast göras tillgängliga för behöriga nationella myndigheter, i närmare angivna fall och i enlighet med nationell lagstiftning, under förutsättning att lämpliga skyddsgarantier finns (inklusive kravet på att respektera Europakonventionen) (artikel 4).

22. I artikel 6 föreskrivs följande: "Medlemsstaterna skall säkerställa att de kategorier av uppgifter som anges i artikel 5 lagras under en period av minst sex månader och högst två år från det datum kommunikationen ägde rum."

Europeiska öppenhetsinitiativet

23. När Europeiska öppenhetsinitiativet (nedan kallat öppenhetsinitiativet) lanserades år 2005 betonade kommissionen betydelsen av en "hög grad av öppenhet och insyn", för att Europeiska unionen ska "vara öppen för offentlig granskning och kunna ställas till svars för sitt arbete". [10] Kommissionen

9 — I artikel 2 i direktiv 2006/24 föreskrivs att med användare avses en fysisk eller juridisk person eller enhet som använder en allmänt tillgänglig elektronisk kommunikationstjänst för privat eller affärsmässigt bruk, utan att nödvändigtvis ha abonnerat på denna tjänst. Artikel 2 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2002/58/EG av den 12 juli 2002 om behandling av personuppgifter och integritetsskydd inom sektorn för elektronisk kommunikation (direktiv om integritet och elektronisk kommunikation) (EGT L 201, s. 37) innehåller följande definitioner: b) trafikuppgifter: alla uppgifter som behandlas i syfte att överföra en kommunikation via ett elektroniskt kommunikationsnät eller för att fakturera den, c) lokaliseringsuppgifter: alla uppgifter som behandlas i ett elektroniskt kommunikationsnät och som visar den geografiska positionen för terminalutrustningen för en användare av en allmänt tillgänglig elektronisk kommunikationstjänst.

10 — SEK(2005)1300.

fastställde att ett av de viktigaste åtgärdsområdena var att möjliggöra för medborgarna att ”göra det lättare att granska hur … EU-medel … används”. [11]

Budgetförordningen [12]

24. Betydelsen av öppenhet i förvaltningen av den allmänna budgeten fastställs uttryckligen i budgetförordningen.

25. I skäl 3 anges att öppenhet är en grundprincip. I skäl 12 anges följande: ”När det … gäller principen om öppenhet bör informationen om budgetens genomförande och om redovisningen förbättras.”

26. Som del av initiativet för att förbättra öppenheten föreskrivs följande i artikel 30.3:

”Kommissionen skall på lämpligt sätt ge tillgång till informationen om mottagare av sådana medel ur budgeten som den förfogar över när budgeten genomförs centralt och direkt av dess enheter, samt informationen om mottagare av sådana medel ur budgeten som tillhandahålls av organ till vilka budgetgenomförandeuppgifter delegerats i enlighet med andra förvaltningsmetoder.

Informationen skall tillhandahållas med vederbörligt iakttagande av sekretesskraven, särskilt kraven på skydd av personuppgifter enligt [direktiv 95/46/EG] [13] och [förordning (EG) nr 45/2001], [14] och säkerhetskraven, med beaktande av de närmare förutsättningarna för varje sådan förvaltningsmetod som avses i artikel 53 och, i förekommande fall, i enlighet med relevanta sektorspecifika bestämmelser.”

27. I artikel 53b.2 d föreskrivs att medlemsstaterna ska ”genom relevanta sektorspecifika bestämmelser och i enlighet med artikel 30.3 sörja för att det årligen i efterhand offentliggörs vilka mottagarna av medel ur budgeten är”.

11 — Se grönboken ”Europeiska öppenhetsinitiativet” KOM(2006) 194 slutlig, s. 3.

12 — Rådets förordning (EG, Euratom) nr 1605/2002 av den 25 juni 2002 med budgetförordning för Europeiska gemenskapernas allmänna budget (EGT L 248, 2002, s. 1), i dess lydelse enligt rådets förordning (EG, Euratom) nr 1995/2006 av den 13 december 2006 (EUT L 390, 2006, s. 1) och rådets förordning (EG) nr 1515/2007 av den 17 december 2007 (EUT L 343, 2007, s. 9).

13 — Se fotnot 4.

14 — Rådets förordning (EG) nr 45/2001 av den 18 december 2000 om skydd för enskilda då gemenskapsinstitutionerna och gemenskapsorganen behandlar personuppgifter och om den fria rörligheten för sådana uppgifter (EGT L 8, 2001, s. 1).

Finansieringen av GJP

Rådets förordning (EG) nr 1290/2005 [15]

28. Genom rådets förordning nr 1290/2005 fastställs grundläggande regler för den ekonomiska förvaltningen av GJP och två fonder inrättas. Den ena är Europeiska garantifonden för jordbruket (nedan kallad EGFJ) och den andra är Europeiska jordbruksfonden för landsbygdsutveckling (nedan kallad EJFLU). [16]

29. I skäl 36 anges att ”[e]ftersom personuppgifter eller affärshemligheter kan komma att förmedlas i samband med nationella kontroller och kontroller av överensstämmelse bör medlemsstaterna och kommissionen garantera att den information som tas emot i detta sammanhang förblir konfidentiell”.

30. I artikel 1 i rådets förordning nr 1290/2005 anges att dess syfte är att fastställa ”… de villkor och särskilda regler som skall gälla för finansiering av utgifter för den gemensamma jordbrukspolitiken, inbegripet utgifter för landsbygdsutveckling”.

31. Genom artikel 2 inrättas EGFJ och EJFLU och det fastställs att båda fonderna ska ingå i EU:s allmänna budget.

32. I artiklarna 6, 7 och 11 föreskrivs att stöd utges till stödmottagare genom utbetalande organ som är medlemsstaternas myndigheter eller organ. De utbetalande organen måste säkerställa att ansökningar om stöd är förenliga med de villkor på vilka de beviljas.

33. Enligt artikel 9 ska kommissionen och medlemsstaterna säkerställa ett effektivt skydd för gemenskapens ekonomiska intressen. [17]

34. I artikel 44 föreskrivs följande: ”Medlemsstaterna och kommissionen skall vidta alla åtgärder som behövs för att säkerställa konfidentialitet för de uppgifter som överlämnas eller tas emot inom ramen för kontroll och avslutande av räkenskaperna som verkställs enligt denna förordning. De principer som avses i artikel 8 i [rådets förordning

15 — Rådets förordning (EG) nr 1290/2005 av den 21 juni 2005 om finansieringen av den gemensamma jordbrukspolitiken (EUT L 209, 2005, s. 1).

16 — Jag kommer i det följande i detta förslag till avgörande att beteckna EGFJ och EJFLU som fonderna.

17 — Detaljerade bestämmelser återfinns även i artiklarna 32–37 som avser bedömning av överensstämmelse och kontroll av kommissionen.

(Euratom, EG) nr 2185/96 [18]] skall tillämpas på dessa uppgifter.”

35. Rådets förordning nr 1290/2005 ändrades genom rådets förordning (EG) nr 1437/2007. [19] Syftet med ändringen förklaras i skälen 12–14 i inledningen till rådets förordning nr 1437/2007 enligt följande:

”(12) Det behövs ett klargörande i fråga om den rättsliga grunden vid antagande av tillämpningsföreskrifter för förordning (EG) nr 1290/2005. Kommissionen bör bl.a. kunna anta tillämpningsföreskrifter när det gäller offentliggörande av information om stödmottagare inom ramen för den gemensamma jordbrukspolitiken, när det gäller interventioner där inget belopp per enhet har fastställts i en gemensam organisation av marknaden samt när det gäller anslag som förs över för att finansiera direktstöd till jordbrukare enligt den gemensamma jordbrukspolitiken.

(13) Vid revideringen av rådets förordning (EG, Euratom) nr 1605/2002 av den 25 juni 2002 med budgetförordning för Europeiska gemenskapernas allmänna budget infördes bestämmelserna om att mottagarna av medel ur budgeten årligen i efterhand ska offentliggöras med syftet att genomföra Europeiska öppenhetsinitiativet. Detta offentliggörande ska ske via sektorsspecifika förordningar. Både EGFJ och EJFLU ingår i Europeiska gemenskapernas allmänna budget och finansierar utgifter i delad förvaltning mellan medlemsstaterna och gemenskapen. Det bör därför fastställas regler för offentliggörande av uppgifter om mottagare av stöd från dessa fonder. Medlemsstaterna bör i det syftet se till att det varje år i efterhand offentliggörs uppgifter om stödmottagare och om de belopp som varje stödmottagare fått från var och en av dessa fonder.

(14) Genom att denna information görs tillgänglig för allmänheten ökar insynen i hur gemenskapens medel används i den gemensamma jordbrukspolitiken, och därigenom förbättras även den sunda ekonomiska förvaltningen av fonderna, särskilt genom att den

18 — Rådets förordning (Euratom, EG) nr 2185/96 av den 11 november 1996 om de kontroller och inspektioner på platsen som kommissionen utför för att skydda Europeiska gemenskapernas finansiella intressen mot bedrägerier och andra oegentligheter (EGT L 292, 1996, s. 2). Enligt dessa principer gäller i allmänhet att uppgifter som lämnats enligt förordningen ska omfattas av tystnadsplikt och skyddas på samma sätt som liknande uppgifter enligt lagstiftningen i den medlemsstat till vilken de lämnades och motsvarande bestämmelser som är tillämpliga på EU:s institutioner. Kommissionen måste framför allt säkerställa att dess inspektörer vid genomförandet av förordningen inte åsidosätter gemenskapsrätten och nationell lagstiftning avseende skydd av personuppgifter som fastställs i direktiv 95/46.

19 — Förordning av den 26 november 2007 om ändring av förordning (EG) nr 1290/2005 om finansieringen av den gemensamma jordbrukspolitiken (EUT L 322, 2007, s. 1).

offentliga kontrollen av medelsanvändningen stärks. Med hänsyn till de eftersträvade målens stora betydelse är det motiverat, med hänsyn till proportionalitetsprincipen och kraven på skydd av personuppgifter, att föreskriva offentliggörande av relevant information, eftersom detta inte går utöver vad som är nödvändigt i ett demokratiskt samhälle och för att förebygga oegentligheter. Med hänsyn till Europeiska datatillsynsmannens yttrande[20] är det lämpligt att föreskriva att stödmottagarna från fonder ska informeras om att dessa uppgifter får offentliggöras och att de får behandlas av utrednings- och revisionsorgan.…"

36. De två ändringarna som är av betydelse i förevarande fall är artikel 42.8 b och artikel 44a.

37. Artikel 42 möjliggör för kommissionen att anta bestämmelser för att genomföra rådets förordning nr 1290/2005. I punkt 8 b anges att kommissionen ska anta:

"Tillämpningsföreskrifter för offentliggörande av uppgifter om stödmottagare enligt artikel 44a, och praktiska aspekter rörande skyddet av enskilda i samband med att deras personuppgifter behandlas i enlighet med de principer som fastställs i gemenskapslagstiftningen om uppgiftsskydd. Dessa bestämmelser ska särskilt säkerställa att de som tar emot medel ska informeras om att dessa uppgifter får offentliggöras och att de får behandlas av utrednings- och revisionsorgan för att skydda gemenskapens ekonomiska intressen, inklusive om den tidpunkt då denna information ska äga rum."

38. I artikel 44a föreskrivs följande:

"I enlighet med artikel 53b.2 d i förordning (EG, Euratom) nr 1605/2002 ska medlemsstaterna sörja för att det årligen i efterhand ska offentliggöras uppgifter om stödmottagare från EGFJ och EJFLU och om de belopp som varje stödmottagare fått från var och en av dessa fonder. Offentliggörandet ska minst innehålla

a) för EGFJ, beloppet uppdelat på direktstöd i den mening som avses i artikel 2 d i förordning (EG) nr 1782/2003 och på andra utgifter,

20 — Yttrande av den 10 april 2007 (EUT C 134, 2007, s. 1).

b) för EJFLU, den totala offentliga finansieringen för varje stödmottagare.”

42. I skäl 5 fastställs att ”… insynskravet inte innebär att uppgifterna måste finnas tillgängliga under obegränsad tid [varför det bör] … fastställas under vilken period det är lämpligt att de finns tillgängliga”.

Kommissionens förordning (EG) nr 259/2008 [21]

43. I skäl 6 förklaras följande: ”Genom att denna information görs tillgänglig för allmänheten ökar insynen i hur gemenskapens medel används i den gemensamma jordbrukspolitiken, och därigenom förbättras även den sunda ekonomiska förvaltningen av fonderna, särskilt genom att den offentliga kontrollen av medelanvändningen stärks. Med hänsyn till de eftersträvade målens stora betydelse är det motiverat, med hänsyn till proportionalitetsprincipen och kraven på skydd av personuppgifter, att föreskriva att relevant information offentliggörs, eftersom detta inte går utöver vad som är nödvändigt i ett demokratiskt samhälle och för att förebygga oegentligheter.”

39. I inledningen anges att förordningen antogs efter att europeiska datatillsynsmannen hade hörts. [22]

40. I skäl 2 förklaras att syftet med offentliggörandet av uppgifterna är att öka insynen i hur EU-fonder används och att sörja för sund ekonomisk förvaltning.

41. I skäl 3 anges att det för att detta mål ska kunna uppnås bör ”… fastställas minimivillkor för innehållet. Villkoren bör inte vara striktare än vad som krävs för att det i ett demokratiskt samhälle ska vara möjligt att nå de eftersträvade målen.”

44. I artikel 1.1 i kommissionens förordning nr 259/2008 föreskrivs att uppgifter som offentliggörs med avseende på stödmottagarna från fonderna ska omfatta följande information:

”a) Stödmottagarens förnamn och efternamn, om det är fråga om en fysisk person.

21 — Kommissionens förordning (EG) nr 259/2008 av den 18 mars 2008 om tillämpningsföreskrifter för rådets förordning (EG) nr 1290/2005 när det gäller offentliggörande av uppgifter om de stödmottagare som får stöd från Europeiska garantifonden för jordbruket (EGFJ) och Europeiska jordbruksfonden för landsbygdsutveckling (EJFLU) (EUT L 76, 2008, s. 28).

22 — Resultaten härav har inte offentliggjorts på europeiska datatillsynsmannens hemsida.

b) Stödmottagarens registrerade firmanamn, om det är fråga om en juridisk person.

c) Den stödmottagande organisationens registrerade eller på annat sätt officiellt erkända namn, om det är fråga om en sammanslutning av fysiska eller juridiska personer utan egen rättskapacitet.

d) Namn på den kommun där stödmottagaren är bosatt eller har sin verksamhet och, om möjligt, postnummer för kommunen eller den del av postnumret som identifierar kommunen.

e) Uppgift om de belopp i direktstöd enligt artikel 2 d i förordning (EG) nr 1782/2003 som varje stödmottagare har fått från Europeiska garantifonden för jordbruket (nedan kallad EGFJ) under det aktuella budgetåret.

f) Uppgift om de belopp av annat slag än de som avses i led e som varje stödmottagare fått från EGFJ under det aktuella budgetåret.

g) Uppgift om de totala belopp i offentligt stöd som varje stödmottagare har fått från Europeiska jordbruksfonden för landsbygdsutveckling (nedan kallad EJFLU) under det aktuella budgetåret, både stöd från gemenskapen och nationellt stöd.

h) Uppgift om summan av de belopp enligt leden e–g som har betalats ut till de enskilda stödmottagarna under det aktuella budgetåret.

i) Uppgift om i vilken valuta beloppen har betalats ut.”

45. Enligt artikel 1.2 ska medlemsstaterna ha rätt att offentliggöra mer ingående uppgifter än vad som anges i artikel 1.1.

46. I artikel 2 föreskrivs att ”[d]e uppgifter som avses i artikel 1 ska offentliggöras på en webbplats per medlemsstat och användarna ska med hjälp av ett sökverktyg kunna göra sökningar på namn, kommun, belopp enligt leden e–h i artikel 1 eller en kombination av dessa och få fram resultatet i form av en enda uppsättning data”.

47. I artikel 3 anges att uppgifter om stödmottagare ska offentliggöras den 30 april och ska avse det föregående budgetåret och ligga kvar på webbplatsen i två år efter det första offentliggörandet.

48. I artikel 4 föreskrivs följande:

”1. Medlemsstaterna ska underrätta stödmottagarna om att uppgifter om dem kommer att offentliggöras i enlighet med förordning (EG) nr 1290/2005 och denna förordning och om att uppgifterna, för att värna gemenskapernas ekonomiska intressen, kan komma att bearbetas av gemenskapernas och medlemsstaternas utrednings- och revisionsorgan.

2. Vad gäller personuppgifter ska de uppgifter som avses i punkt 1 offentliggöras i enlighet med villkoren i direktiv 95/46/EG och stödmottagarna ska informeras om vilka rättigheter de har enligt direktivet och om hur de kan göra dessa rättigheter gällande.

3. Stödmottagarna ska få den information som avses i punkt 1 och 2 i samband med ansökan om stöd från EGFJ och EJFLU eller i samband med att uppgifter inhämtas på annat sätt....”

49. I artikel 5 föreskrivs att kommissionen ska skapa och uppdatera en webbplats under sin centrala webbplats med länkar till medlemsstaternas webbplatser.

Bakgrund, förfarande och de hänskjutna frågorna

50. Sökandena i de båda målen är ett privaträttsligt bolag (Volker und Markus Schecke GbR i mål C-92/09) och en enskild (Hartmut Eifert i mål C-93/09) som driver var sitt heltidsjordbruk. Båda sökandena har ifrågasatt att uppgifter om dem, i egenskap av mottagare av jordbruksstöd, offentliggörs enligt kommissionens förordning nr 259/2008. Den 31 december 2008 beviljades Volker und Markus Schecke GbR stöd på 64 623,65 euro. Den 5 december 2008 beviljades Hartmut Eifert stöd på 6 110,11 euro för främjande av jordbruksföretag i mindre gynnade områden.

51. På ansökningsblanketten för stöd fanns följande text: ”Jag känner till att det enligt artikel 44a i förordning (EG) nr 1290/2005 föreskrivs att information om mottagarna av medel från EGFJ och EJFLU och om vilka belopp var och en av mottagarna har fått ska offentliggöras. Offentliggörandet gäller alla åtgärder om vilka ansöks i samband med gemensam ansökan i form av samlad ansökan i

den mening som avses i artikel 11 i kommissionens förordning (EG) nr 796/2004,[23] och det sker årligen senast den 31 mars året efter."

52. På den webbplats[24] som tillhör Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung (det federala jordbruks- och livsmedelsverket) (nedan kallat Bundesanstalt), intervenienten i målet vid den nationella domstolen, publiceras stödmottagarnas namn, ort med postnummer och mottaget belopp. Webbplatsen har en sökfunktion som möjliggör för användarna att enbart genom att fylla i någon av dessa uppgifter (till exempel postnumret), få en motsvarande förteckning över namngivna mottagare av medel från EGFJ och EJFLU. I webbsidans upplysningar om uppgiftsskydd anges följande: "Vid varje åtkomst av servern lagras data för statistiska ändamål och i säkerhetssyfte. För en begränsad tid lagras Internetleverantörens IP-adress, datum och klockslag samt besökt webbplats. Dessa data används enbart för att förbättra Internettjänsten, och lämnas inte vidare till tredje man och utvärderas inte så att de kan härledas till adressaten."

53. Volker und Markus Schecke GbR och Hartmut Eifert inledde förfaranden mot förbundsstaten Hessen den 26 september 2008 respektive den 18 december 2008. Båda väckte talan om förbud mot offentliggörande av deras personuppgifter som mottagare av medel ur fonderna.

54. Sökandena anser att artikel 44a i rådets förordning nr 1290/2005 strider mot unionens uppgiftsskyddslagstiftning. De uppgifter som offentliggörs på webbsidan är personliga uppgifter och det finns inte något övervägande allmänintresse som kan anföras som motivering av kränkningen av deras rättigheter.

55. Förbundsstaten Hessen har gjort gällande att medlemsstaternas skyldighet att offentliggöra data på Internet föreskrivs i artikel 44a i rådets förordning nr 1290/2005 jämförd med kommissionens förordning nr 259/2008. Det kan inte råda något tvivel om att bestämmelserna är giltiga. Det föreligger ett övervägande allmänintresse av offentliggörande som syftar till att öka öppenheten kring jordbruksutgifterna och förebyggande av oegentligheter. Bestämmelserna går inte heller utöver vad som är nödvändigt i ett demokratiskt samhälle. Sökandena hade i ansökningsblanketten om stöd dessutom informerats om att myndigheterna är skyldiga att offentliggöra deras personuppgifter. Genom

23 — Förordning av den 21 april 2004 om närmare föreskrifter för tillämpningen av de tvärvillkor, den modulering och det integrerade administrations- och kontrollsystem som föreskrivs i rådets förordning (EG) nr 1782/2003 om upprättande av gemensamma bestämmelser för system för direktstöd inom den gemensamma jordbrukspolitiken och om upprättande av vissa stödsystem för jordbrukare (EUT L 141, 2004, s. 18).

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

att lämna in ansökningsblanketten lämnas därmed ett samtycke till offentliggörandet, i den mening som avses i artikel 7 a i direktiv 95/46. Förbundsstaten Hessen har hävdat att sökandena i vart fall hade kunnat avstyra offentliggörandet genom att avstå från stödet.

56. Den hänskjutande domstolen anser att det i sökandenas mål är fråga om giltigheten av artiklarna 42.8 b och 44a i rådets förordning nr 1290/2005 och kommissionens förordning nr 259/2008. Om dessa bestämmelser är ogiltiga så är Bundesanstalts behandling av uppgifter olaglig och sökandenas talan om förbud ska följaktligen bifallas.

57. Den hänskjutande domstolen identifierade även en rad mer tekniska frågor avseende huruvida kravet på att offentliggöra personuppgifterna om dem som mottar stöd från EGFJ och EJFLU är förenligt med vissa delar av EU-lagstiftningen om uppgiftsskydd, särskilt direktiven 95/46 och 2006/24.

58. Den nationella domstolen beslutade därför att vilandeförklara målet och att hänskjuta följande frågor till EU-domstolen med begäran om förhandsavgörande:

”1) Är artiklarna 42.8 b och 44a i [rådets förordning nr 1290/2005], tillagda genom [rådets förordning nr 1437/2007], ogiltiga?

2) Är kommissionens förordning nr 259/2008

a) ogiltig, eller

b) giltig endast av den anledningen att [direktiv 2006/24] är ogiltigt?

Om de bestämmelser som anges i den första och den andra frågan är giltiga:

3) Ska artikel 18.2 andra strecksatsen i [direktiv 95/46] tolkas så, att offentliggörande enligt [kommissionens förordning nr 259/2008] inte får äga rum förrän det förfarande som ersätter anmälan till tillsynsmyndigheten och som anges i denna artikel har genomförts?

4) Ska artikel 20 i [direktiv 95/46] tolkas så, att offentliggörande enligt [förordning nr 259/2008] inte får äga rum förrän den förhandskontroll har genomförts som föreskrivs i nationell rätt för detta fall?

5) Om den fjärde frågan besvaras jakande: Ska artikel 20 i [direktiv 95/46] tolkas så, att ingen effektiv förhandskontroll har ägt rum om den har gjorts på grundval av ett register som förs enligt artikel 18.2 andra strecksatsen i direktivet och inte innehåller någon föreskriven information?

6. Ska artikel 7 – och i synnerhet artikel 7 e – i [direktiv 95/46] tolkas så, att den utgör hinder för en praxis att lagra IP-adresserna till användarna av en webbsida utan dessas uttryckliga samtycke?"

59. Skriftliga yttranden har inkommit från Volker und Markus Schecke GbR, förbundsstaten Hessen, den grekiska, den nederländska och den svenska regeringen, rådet och kommissionen. Alla (förutom den nederländska regeringen) deltog vid förhandlingen den 2 februari 2010.

Bedömning

60. De sex frågor som har ställts av den hänskjutande domstolen kan delas in enligt följande:

61. Frågorna 1 och 2 a utgör kärnan i begäran om förhandsavgörande. Den hänskjutande domstolen vill genom dessa frågor få klarhet i huruvida den gemenskapslagstiftning som föreskriver obligatoriskt offentliggörande på Internet av vissa uppgifter om mottagare av stöd från EGFJ och EJFLU är giltig. Jag kommer att diskutera dessa frågor först efter att ha gjort vissa inledande anmärkningar.

62. Den hänskjutande domstolen har därefter ställt tre ingående frågor avseende vissa bestämmelser i direktiv 95/46 i vilka anmälan av behandling av uppgifter regleras (frågorna 3, 4 och 5). Om domstolen ansluter sig till mitt förslag till avgörande avseende frågorna 1 och 2 a kommer det (i strikt mening) inte att vara nödvändigt att behandla dessa frågor. För det fall domstolen inte skulle följa mitt förslag kommer jag att behandla dessa frågor kort.

63. Den hänskjutande domstolen har slutligen ställt två frågor avseende användarna av uppgifter som erhålls via Internet och tolkningen av direktiv 2006/24 (frågorna 2 b och 6). Av skäl som kommer att anges i ett senare skede anser jag att dessa frågor inte kan tas upp till sakprövning.

Frågorna 1 och 2 a

skull, kommer att beteckna som domstolen i Strasbourg).[26] Det är enligt min mening otänkbart att domstolen kan upprätthålla giltigheten av EU-sekundärlagstiftning som strider mot grundläggande rättigheter i allmänhet, eller Europakonventionen eller stadgan i synnerhet.[27]

Inledande anmärkningar

– Inledning

64. Jag kommer inte att ödsla tid eller utrymme på en lång redogörelse för betydelsen av grundläggande rättigheter i EU:s rättsordning. Grundläggande rättigheter har varit en viktig del i denna rättsordning under många år.[25] Europakonventionen har en särställning som källa till sådana rättigheter och domstolen har särskilt tagit hänsyn till rättspraxis från Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna (som jag, för enkelhetens

65. Jag kommer inledningsvis kort redogöra för de konkurrerande mål som måste avvägas i förevarande fall. Rätten till tillgång till uppgifter för att öka insynen, å ena sidan, och rätten till privatliv och skydd av personuppgifter, å andra sidan. Jag kommer därefter att behandla en särskild invändning som har framförts mot att sökandena gör gällande rättigheter som de normalt skulle ha åtnjutit (till privatliv och/eller skydd av personuppgifter), nämligen att sökandena genom att skriva under ansökan om finansiering från GJP samtyckte till det ifrågasatta offentliggörandet.

25 — Domstolens rättspraxis går tillbaka till år 1969. Se till exempel dom av den 12 november 1969 i mål 29/69, Stauder (REG 1969, s. 419; svensk specialutgåva, volym 1, s. 421), punkt 7, av den 17 december 1970 i mål 11/70, Internationale Handelsgesellschaft mbH (REG 1970, s. 1125; svensk specialutgåva, volym 1, s. 503), punkt 4. För senare rättspraxis, se dom av den 20 maj 2003 i de förenade målen C-465/00, C-138/01 och C-139/01, Österreichischer Rundfunk m.fl. (ÖRF) (REG 2003, s. I-4989), punkterna 68 och 69, och dom av den 29 januari 2008 i mål C-275/06, Promusicae (REG 2008, s. I-271), punkt 62.

26 — Se dom av den 15 oktober 2002 i de förenade målen C-238/99 P, C-244/99 P, C-245/99 P, C-247/99 P, C-250/99 P, C-252/99 P och C-254/99 P, Limburgse Vinyl Maatschappij m.fl. mot kommissionen (REG 2002, s. I-8375), punkt 274, och av den 29 juni 2006 i mål C-301/04 P, kommissionen mot SGL Carbon (REG 2006, s. I-5915), punkt 43. Se vidare dom av den 16 december 2008 i mål C-73/07, Teitosuojavaltuutettu mot Satakunnan Markkinapörssi Oy och Satamedia Oy (REG 2008, s. I-9831), särskilt generaladvokaten Kokotts förslag till avgörande, punkt 37.

27 — I mål C-84/95, Bosphorus (REG 1996, s. I-3953), i punkt 53 anförde generaladvokaten Jacobs i sitt förslag till avgörande att ”iakttagandet av de grundläggande rättigheterna är … en förutsättning för gemenskapsrättsakternas lagenlighet”.

– Insyn och tillhandahållande av uppgifter

66. Betydelsen av öppenhet har tydligt slagits fast i unionsrätten. I artikel 1 EU hänvisas till beslut som fattas ”så öppet … som möjligt”.[28] Domstolen har fastställt att syftet med principen om öppenhet är att ge medborgarna största möjliga tillgång till uppgifter för att stärka institutionernas och förvaltningens demokratiska karaktär.[29] En av de särskilda åtgärder som fastställs i öppenhetsinitiativet är att ge allmänheten tillgång till uppgifter om stödmottagare av EU-medel vid delad förvaltning.[30] På politisk nivå har det följaktligen fastställts att öppenhet utgör ett väsentligt inslag i den allmänna demokratiska förvaltningen.

67. Det är mindre uppenbart huruvida öppenhet är en allmän princip i unionsrätten[31] eller en grundläggande rättighet. Begreppet öppenhet och dess ställning i unionsrätten har behandlats i mål avseende tillgång till dokumentation.[32] I sitt förslag till avgörande i målet Hautala[33] fastställde generaladvokaten Léger att insyn i beslutsprocessen i samband med att allmänheten ges största möjliga tillgång till dokumentation som innehas av institutioner utgör en grundläggande rättighet. Denna fråga behandlades emellertid inte uttryckligen av domstolen. I domen i målet Interporc[34] godtog domstolen inte klagandens påstående att öppenhet utgjorde en allmän princip i unionsrätten som överväger beslut 94/90/EKSG, EG, Euratom,[35] vilket var det rättsliga instrument på grundval av vilket kommissionen grundade sitt beslut att inte ge tillgång till dokumentationen.[36] Jag kommer medvetet att lämna denna fråga öppen här, eftersom den inte behöver avgöras i förevarande fall av det skälet att klassificeringen av en särskild målsättning som en grundläggande rättighet inte är en förutsättning för att målet ska omfattas av undantagen i artikel 8.2 i Europakonventionen.

28 — I artikel 6.1 EU föreskrivs att EU bygger på principerna om frihet, demokrati och respekt för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna samt på rättsstatsprincipen, vilka principer är gemensamma för medlemsstaterna.

29 — Dom av den 6 december 2001 i mål C-353/99 P, Hautala (REG 2001, s. I-9565), punkt 24, och generaladvokaten Légers förslag till avgörande i samma mål, punkt 52.

30 — Se punkt 23 ovan.

31 — En del kommentatorer har ansett att öppenhet omfattas av denna kategori. Se till exempel Lenaerts, K., ”In the Union we trust: trust-enhancing principles of Community Law”, *Common Market Law Review* 2004, s. 317, och Craig och de Búrca, *EU Law text, cases and materials*, fjärde upplagan, 2007, s. 567. Domstolen har emellertid ännu inte definitivt tagit ställning till denna fråga.

32 — Se framför allt dom av den 30 april 1996 i mål C-58/94, Nederländerna mot rådet (REG 1996, s. I-2169), punkt 35, domen i målet Hautala (ovan fotnot 29) (i vilket domstolen hade att bedöma ett överklagande av rådet mot en dom från förstainstansrätten genom vilken rådets beslut att inte ge tillgång till arbetsgruppens (rådets) rapport om vapenexport ogiltigförklarades), punkt 22, och dom av den 6 mars 2003 i mål C-41/00 P, Interporc (REG 2003, s. I-2125), punkterna 38–43.

33 — Ovan fotnot 29, punkterna 76 och 77.

34 — Ovan fotnot 32.

35 — Kommissionens beslut av den 8 februari 1994 om allmänhetens tillgång till kommissionens handlingar (EGT L 46, 1994, s. 58; svensk specialutgåva, område 16, volym 2, s. 66).

36 — Domen i målet Interporc (ovan fotnot 32), punkt 43. Se även generaladvokaten Légers förslag till avgörande i samma mål, punkt 80.

68. Den nationella domstolen tycks tveksam till huruvida öppenhet kan utgöra en målsättning i sig, eftersom den enbart anses beskriva de angripna rättsakterna. Dessa tvivel saknar grund enligt min uppfattning. Det stämmer visserligen att insyn inte är en rättighet, det vill säga någonting som uttryckligen anges i Europakonventionens klassiska text. Insyn har emellertid (helt klart) ansetts utgöra ett eftersträvansvärt och nödvändigt mål i ett demokratiskt samhälle. Det anges uttryckligen i stadgan som innehåller en mycket nyare demokratisk förteckning över grundläggande rättigheter. [37] Jag utgår följaktligen från att de åtgärder som vidtagits för att öka öppenheten är åtgärder som vidtagits för att uppnå ett demokratiskt eftersträvansvärt mål.

69. Öppenhet måste till sin natur vara ett obestämt begrepp. Principens syfte är att främja öppenhet i ett demokratiskt samhälle. Öppenhet kan bidra till att skydda medborgare mot godtyckligt maktmissbruk. Mer allmänt gäller att medborgarna, genom att ges en omfattande tillgång till uppgifter för att öka kunskapen hos allmänheten och åstadkomma en demokratisk debatt, har möjlighet att utöva effektiv kontroll över hur myndigheterna använder den makt som dessa medborgare har tilldelat myndigheterna. Principen om öppenhet handlar följaktligen om offentlig kontroll över offentliga institutioner. I den utsträckning som en större genomslagskraft hos denna princip innebär ökad öppenhet och ökat demokratiskt ansvarstagande, ska större (snarare än mindre) genomslagskraft hos principen om öppenhet normalt sett välkomnas.

70. I vissa (såsom i förevarande) fall måste öppenhet emellertid vägas mot ett annat konkurrerande mål. Absolut öppenhet är inte nödvändigtvis något absolut gott. Ju mer desto bättre är inte alltid fallet. Maximal öppenhet i allmänhetens intresse kan följaktligen inte alltid åberopas för att motivera en kränkning av individuella rättigheter. För att avgöra huruvida det har gjorts en korrekt avvägning mellan öppenhet, å ena sidan, och privatliv och skydd av personuppgifter, å andra sidan, är det i förevarande fall nödvändigt att granska exakt vilket syfte som eftersträvas med öppenhet och insyn i samband med GJP.

37 — Stadgan var inte bindande vid den tidpunkt då tvisten vid den nationella domstolen uppkom. Se analogt dom av den 27 juni 2006 i mål C-540/03, parlamentet mot rådet (familjeåterförening) (REG 2006, s. I-5769), punkt 38. Med anledning av Lissabonfördragets ikraftträdande den 1 december 2009 utgör stadgan primärrätt (artikel 6.1 FEU).

– Rätten till privatliv och skydd av personuppgifter

71. Två separata rättigheter berörs i förevarande fall. En klassisk rättighet (skydd för privatlivet enligt artikel 8 i Europakonventionen) och en mer modern rättighet (bestämmelserna om skydd av personuppgifter i konvention nr 108). I stadgan fastställs liknande rättigheter i artiklarna 7 och 8. Domstolen har slagit fast att det föreligger ett nära samband mellan de grundläggande rättigheterna till privatliv och rätten till skydd av personuppgifter. [38]

72. Domstolen i Strasbourg har redan fastställt att en juridisk person (liksom en fysisk person) kan åberopa artikel 8 i Europakonventionen [39] och att dess skydd omfattar yrkesverksamhet och egenföretagande. [40] Rätten till privatliv och skydd av personuppgifter är därför vid första anblicken tillämpliga på båda sökandena i det nationella förfarandet (med avseende på innehållet i dessa rättigheter skulle det vara absurt att påstå att en juridisk person kan åberopa artikel 8 i Europakonventionen men inte konvention nr 108). Domstolen i Strasbourg har på motsvarande sätt fastställt att privatliv omfattar personens identitet, såsom personens namn, [41] och att skyddet av personuppgifter är av grundläggande betydelse för att en person ska kunna åtnjuta sin rätt till skydd för privatlivet. [42]

73. Liksom ett antal klassiska rättigheter i Europakonventionen är rätten till privatliv inte en absolut rättighet. I artikel 8.2 i Europakonventionen anges uttryckligen att det finns möjlighet att göra undantag från denna rättighet, liksom i artikel 9 i konvention nr 108 med avseende på rätten till skydd av personuppgifter. I artikel 52 i stadgan fastställs på motsvarande sätt (i allmänna ordalag)

38 — Se domen i målet Promusicae (ovan fotnot 25), punkt 63, och generaladvokaten Kokotts förslag till avgörande i samma mål, punkt 51. Se mer nyligen generaladvokaten Ruiz-Jarabo Colomers förslag till avgörande av den 22 december 2008 i mål C-553/07, Rijkeboer (REG 2008, s. I-3889), punkterna 18–20. Sambandet mellan privatliv och skydd av personuppgifter kommer även till uttryck i skälen 10 och 12 och artikel 1.1 i direktiv 95/46. Se även i detta avseende tyska Bundesverfassungsgerichts (författningsdomstolen) dom av den 15 december 1983 ("Volkszählungsurteil", 1 BvR 209, 269, 362, 420, 440, 484/83, BVerfGE 65, 1), och mer nyligen, dom av den 2 mars 2010 (BvR 256, 263, 586/08, tillgänglig under www.bundesverfassungsgericht.de).

39 — Se dom av den 16 december 1992, Niemietz mot Tyskland, punkterna 29–31, serie A nr 251 B.

40 — Se Europadomstolens dom i målet Colas Est m.fl. mot Frankrike, nr 37971/97, punkt 41, 2002-III och Europadomstolens dom i målet Peck mot Förenade kungariket, nr 44647/98, punkt 57, 2003-I. Vad gäller domstolens rättspraxis, se dom av den 14 februari 2008 i mål C-450/06, Varec (REG 2008, s. I-581), punkt 48.

41 — Se Europadomstolens dom i målet Von Hannover mot Tyskland, nr 59320/00, punkt 50, 2004-VI, och där angiven rättspraxis, och dom av den 28 april 2009 i mål Karakó mot Ungern, nr 39311/05, punkt 21.

42 — Se dom av den 4 december 2008, S. and Marper mot Förenade kungariket [GC], nr 30562/04 och nr 30566/04, punkt 103.

liknande kriterier som, om de är uppfyllda, möjliggör undantag från de rättigheter som föreskrivs i stadgan.

– Huruvida samtycke till offentliggörande innebär att de åberopade rättigheterna inte kan göras gällande

74. Det har i beslutet om hänskjutande och förbundsstaten Hessens skriftliga yttrande diskuterats huruvida den omständigheten att sökandena i ansökningsblanketten om stöd från GJP-fonder underrättades om att deras personuppgifter skulle behandlas, och trots detta undertecknade ansökningsblanketten, innebär att de inte kan göra invändningar mot offentliggörande. Två olika typer av frågor uppkommer i denna diskussion: a) Har sökandena ”otvetydigt” lämnat sitt samtycke i den mening som avses i artikel 7 a i direktiv 95/46 (det vill säga huruvida samtycke lämnades genom en ”frivillig, särskild och informerad viljeyttring” i den mening som avses i artikel 2 h i ovannämnda direktiv), så att behandlingen av deras uppgifter således är laglig genom detta samtycke? b) Utgör en princip i unionens administrativa lagstiftning ett hinder för sökandena att göra gällande rättigheter som de normalt skulle ha åtnjutit?

75. Vad gäller den första punkten anförde kommissionens ombud uttryckligen, som svar på en direkt fråga från domstolen vid förhandlingen, att institutionen *inte* åberopat samtycke enligt artikel 7 a i direktivet utan enbart åberopade bestämmelserna i artikel 7 c (att ”behandlingen är nödvändig för att fullgöra en rättslig förpliktelse som åvilar den registeransvarige”). Rådet har inte försökt argumentera på annat vis.

76. Genom att åberopa artikel 7 c i direktiv 95/46 har kommissionen utgått från att de två rättsliga skyldigheter enligt vilka uppgifter om mottagare av stöd från EGFJ och EJFLU (artikel 44a i rådets förordning nr 1290/2005 och särskilt kommissionens förordning nr 259/2008) behandlas är giltiga. Om emellertid endera eller båda av dessa bestämmelser anses vara ogiltiga faller denna motiveringsgrund bort för behandling av personuppgifter. Den registeransvarige skulle inte längre ha någon rättslig skyldighet att behandla personuppgifter. I mål avseende giltigheten av de aktuella bestämmelser genom vilka denna rättsliga skyldighet åläggs utgör detta argument därför ett cirkelresonemang. Jag kommer inte att gå in på detta närmare. Jag kommer i stället att ta ställning till frågan om samtycke.

77. Frågan uppkommer huruvida sökandena otvetydigt lämnade sitt samtycke genom att skriva under ansökningsblanketten. Deras ombud har anfört att den exakta ordalydelsen

i GJP-formuläret [43] innebar att en underskrift enbart vittnar om att den berörda personen var medveten om att offentliggörande skulle ske snarare än om att den samtyckte till ett sådant offentliggörande. Vid en närmare granskning kan konstateras att detta något tekniska argument är välgrundat.

78. I ansökningsblanketten är det tal om ”offentliggörande av uppgifter om mottagarna av stöd från EGFJ och EJFLU och de belopp som varje stödmottagare fått” och det hänvisas till artikel 44 a i rådets förordning nr 1290/2005 (och till artikel 11 i kommissionens förordning nr 796/2005). Betraktad för sig, det vill säga *utan* att beakta de fullständiga texterna – inte enbart i rådets förordning nr 1290/2005 utan även i *kommissionens förordning nr* 259/2008 – framgår det *inte* otvetydigt av ansökningsblanketten att sökanden samtycker till att hans namn, hemkommun (och, i förekommande fall, postnummer) och de belopp som han beviljas från EGFJ och/eller EJFLU offentliggörs. Sökanden skulle enbart vara medveten om att detta var den verkliga innebörden av hans samtycke till offentliggörande om han var medveten om ordalydelsen i artikel 1.1 i kommissionens förordning nr 259/2008. Det är endast i denna bestämmelse som innebörden av detta offentliggörande fastställs närmare. Kommissionens förordning nr 259/2008 nämns emellertid inte i blanketten och dess förekomst kan inte härledas av texten i endera eller båda bestämmelser till vilka det hänvisas i ansökningsblanketten.

79. Artikel 7 i direktiv 95/46 innehåller en uttömmande förteckning över de strikta villkor under vilka behandling av personuppgifter lagligen kan äga rum. Enligt artikel 7 a krävs att den registrerade ”otvetydigt” har lämnat sitt samtycke. Att den berörda personen på förhand är medveten om att det kommer att ske ett offentliggörande av något slag är inte samma sak som att den berörda personen ”otvetydigt” lämnat sitt samtycke till en viss typ av detaljerat offentliggörande. Det kan inte heller beskrivas som en frivillig, *särskild viljeyttring* från sökandena i enlighet med definitionen av den registrerades samtycke i artikel 2 h. Jag anser därför att sökandena inte lämnade sitt samtycke till behandlingen (i förevarande fall offentliggörandet) av deras personuppgifter i den mening som avses i artikel 7 a i direktiv 95/46.

80. Det tekniska argumentet är dock inte långsiktigt. Även om det godtogs i förevarande fall så skulle det med lätthet kunna underkännas i framtiden, genom en omformulering av blanketten och hänvisning till kommissionens förordning nr 259/2008, så att det samtycke som lämnats av den registrerade blir otvetydigt. Det är därför nödvändigt att behandla den andra punkten.

43 — Se den fullständiga ordalydelsen ovan punkt 51.

81. Artikel 7 i direktiv 95/46 föreskriver en ram inom vilken behandling av personuppgifter inom medlemsstaten kan anses vara legitim. [44] Den återspeglar artikel 8.2 i stadgan enligt vilken uppgifter ska behandlas lagenligt för bestämda ändamål och ”på grundval av den berörda personens samtycke” (eller någon annan legitim och lagenlig grund). I artikel 7 a i direktiv 95/46 anges dessutom att samtycke måste vara ”otvetydigt”. Inom den ramen anser jag att det först och främst är nödvändigt att undersöka karaktären av det påstådda samtycket och att sökanden måste kunna argumentera antingen att han trots den omständigheten att samtycket var frivilligt inte borde ha varit tvungen att avstå från rättigheten i fråga eller att samtycket inte lämnades frivilligt.

82. Det första alternativet kräver inga ytterligare klargöranden. Vad gäller det andra alternativet är jag beredd att godta att ett betydande ekonomiskt tvång räcker för att ett samtycke ska anses vara ofrivilligt (och följaktligen inte anses ha lämnats frivilligt i den mening som avses i artikel 2 h i direktiv 95/46).

83. Huruvida det verkligen rörde sig om ett sådant tvång är en fråga om faktiska omständigheter som den nationella domstolen har att bedöma. Det bör noteras att sökandenas ombud, utan att bli motsagd av någon av institutionerna, under förhandlingen anförde att medel som erhållits från GJP kan utgöra 30–70 procent av en jordbrukares inkomst.

84. Ett möjligt motexempel lämnades (av domstolen) på en situation i vilken en person vänder sig till en bank för ett lån. Kan denna person välja att godta eller avböja lånet på de villkor på vilka det erbjuds. Oberoende av graden av ekonomisk valfrihet som en sökande har på den öppna marknaden finns det här enbart en ”bankir” som ställer de stödfonder – vilka Europeiska unionen anser vara lämpliga och rättvisa att tillhandahålla jordbrukare – till förfogande. Det har påståtts att det i själva verket inte finns något praktiskt alternativ till GJP för flera jordbrukare som ansöker om GJP-medel. De förlitar sig på denna stödform för att kunna driva små och medelstora jordbruk som garanterar dem och deras familjer en tillräcklig inkomstnivå. Detta är också en fråga om faktiska omständigheter som enbart den nationella domstolen har att bedöma.

44 — I artikel 5 i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 45/2001 av den 18 december 2000 om skydd för enskilda då gemenskapsinstitutionerna och gemenskapsorganen behandlar personuppgifter och om den fria rörligheten för sådana uppgifter (EGT L 8, 2001, s. 1) föreskrivs ett liknande skydd med avseende på behandling av personuppgifter av institutioner.

85. Jag anser emellertid att det principiellt inte kan krävas att en person som ansöker om stöd från ett offentligt organ såsom Europeiska unionen (vare sig unionen agerar ensam eller tillsammans med medlemsstaterna) måste avstå från en grundläggande rättighet som i annat fall skulle ge honom skydd för att kunna beviljas sådant stöd.

86. Under dessa omständigheter anser jag att det förhållandet att sökandena skrivit under ansökningsblanketten om stöd från GJP-medel *inte* hindrar dem från att göra gällande deras rätt till uppgiftsskydd (vare sig enligt direktiv 95/46 eller konvention nr 108). Domstolen ska därför undersöka de frågor som utgör kärnan i målet.

Bedömning

87. Det är uppenbart att domstolen måste behandla frågorna 1 och 2 a i flera steg (vissa steg kan emellertid behandlas kort).[45] Eftersom talan vid den nationella domstolen grundar sig på ett åsidosättande av sökandenas rätt till privatliv och skydd av personuppgifter, är dessa rättigheter (snarare än rätten till öppenhet) utgångspunkten. Föreligger ett ingrepp i rätten till privatliv och skydd av personuppgifter? Om så är fallet, sker detta i enlighet med lag? Är ingreppet i princip nödvändigt i ett demokratiskt samhälle, eftersom det krävs av ett tvingande socialt hänsynstagande? Är det proportionerligt? I svaret på den sista frågan ska klart och tydligt syftet med de angripna åtgärderna preciseras. Det ska undersökas huruvida de särskilda åtgärder som valts (och den särskilda graden av ingrepp i rättigheter som de medför) är lämpade för att uppnå det syftet och det ska kontrolleras att de inte går utöver vad som krävs för att göra detta.

45 — Se domstolens bedömning i domen i målet ÖRF (ovan fotnot 25) som ansluter sig till domstolens i Strasbourg fasta rättspraxis, villkoren är kumulativa. Se till exempel Europadomstolens dom i målet Amann mot Schweiz [GC], nr 27798/95, punkt 80, 2000-II. Undantagen i artikel 8.2 i Europakonventionen ska tolkas restriktivt och behovet av att tillämpa dessa undantag måste fastställas på ett övertygande sätt i ett konkret fall, se dom av den 25 februari 1993, Funke mot Frankrike, punkt 55, serie A nr 256 A och där angiven rättspraxis, och Europadomstolens dom i målet Buck mot Tyskland, nr 41604/98, punkt 37, 2005-IV.

— Huruvida det föreligger ett ingrepp i en skyddad rättighet

88. Både rådet och kommissionen har medgett att den aktuella lagstiftningen utgör ett ingrepp i sökandenas rätt till privatliv, men anser att detta ingrepp inte är lika allvarligt som det som domstolen prövade i målet ÖRF. [46] Kommissionen har emellertid anfört att lagstiftningen är förenlig med den grundläggande rättigheten till skydd av personuppgifter. Rådet har inte gått in på denna fråga.

89. Jag anser att det är uppenbart att de angripna rättsakterna utgör ett ingrepp i sökandenas rätt både till privatliv och skydd av personuppgifter.

90. I målet ÖRF ålades offentliga organ som stod under tillsyn av Rechnungshof (revisionsrätten i Österrike) att underrätta denna om löner och pensioner som överstiger en viss nivå och som organen i fråga utbetalar till sina anställda och pensionerade före detta anställda samt om namnet på betalningsmottagarna. Dessa uppgifter användes för att upprätta en årlig rapport som skulle tillställas Nationalrat (parlamentet), Bundesrat samt Landtage (delstaternas respektive parlament) och göras tillgänglig för allmänheten. Domstolen slog fast att direktiv 95/45 var tillämpligt, medgav att tillställelse av uppgifter avseende inkomst från en arbetsgivare till en utomstående utgjorde ett intrång i rätten till privatliv enligt artikel 8 i Europakonventionen och prövade därefter huruvida detta intrång var motiverat.

91. I målet Satakunnan Markkinapörssi [47] omfattade de uppgifter som tolkningsfrågorna avsåg namn och förnamn på vissa fysiska personer som hade inkomster som översteg vissa nivåer samt, med en noggrannhet på 100 euro, deras inkomster av kapital och arbete samt uppgifter om deras förmögenhetsskatt. De uppgifter som tidningen kunnat erhålla från de finländska skattemyndigheterna med stöd av nationell offentlighetslagstiftning lämnades i en alfabetisk förteckning och var uppdelade efter kommun och inkomstklass. En enskild kunde emellertid begära att hans uppgifter skulle tas bort från förteckningen. Uppgifterna var uppenbarligen ”personuppgifter” som ”behandlades” i

46 — Se ovan fotnot 25 och diskussionen i punkt 90 nedan.

47 — Mål C-73/07 (ovan fotnot 26).

den mening som avses i direktiv 95/46. Om domstolen inte hade fastställt att den påtalade behandlingen skedde ”uteslutande för journalistiska ändamål” i den mening som avses i undantaget i artikel 9 i direktivet, så hade denna behandling utgjort ett olagligt intrång i den enskildas rätt till privatliv och skydd av dess personuppgifter.

rättsakter vill den hänskjutande domstolen i huvudsak få klarhet i huruvida detta intrång är motiverat eller inte. Utgångspunkten (vilken enligt min mening är korrekt) är att ett intrång föreligger.

— Huruvida intrånget har skett med stöd av lag

92. I förevarande fall har stödmottagarna inom GJP angetts individuellt med namn. Den adress på vilken de kan nås anges med stor noggrannhet liksom den kommun där de är bosatta och, i förekommande fall, postnumret. Postnummer används normalt sett för ett begränsat område (de skulle i annat fall ha begränsad betydelse vid postsorteringen). När de används tillsammans med andra informationskällor som är lätta att tillgå online (såsom telefonkataloger) är det ofta möjligt att fastställa en persons exakta adress. Det exakta stödbelopp som stödmottagare erhåller från GJP-medel framgår. Det är troligt att det på grundval av sådana uppgifter, åtminstone i vissa fall, är möjligt att (riktigt eller felaktigt) dra slutsatser avseende stödmottagarnas totala inkomst. [48] Domstolens synsätt i målen ÖRF och Satakunnan Markkinapörssi kan följaktligen tillämpas här. Genom de två första frågorna avseende giltigheten av dessa

93. Undantaget artikel 1.2 i kommissionens förordning nr 259/2008, som jag ska återkomma till senare, [49] anser jag att kraven på offentliggörande är tillräckligt klara och precisa för att uppfylla kravet att offentliggörandet ska ske ”med stöd av lag”, på ”lagenlig grund” eller vara ”föreskrive[t] i lag”. Dessa olika formuleringar som anses vara synonyma återfinns i artikel 8.2 i Europakonventionen och artiklarna 8.2 och 52.1 i stadgan. Av de angripna bestämmelserna framgår klart att vissa uppgifter avseende stödmottagare kommer att offentliggöras och den form som ett sådant offentliggörande kommer att ha preciseras.

48 — Se ovan punkt 82 och nedan punkt 114.

49 — Se punkterna 126–128 nedan.

— Huruvida offentliggörande (i princip) är nödvändigt i ett demokratiskt samhälle, eftersom det krävs av ett tvingande socialt hänsyn

94. Det uttryckliga allmänna syftet med de bestämmelser, vars giltighet har ifrågasatts i de första två frågorna (artiklarna 42.8 b och 44 a i rådets förordning nr 1290/2005 och kommissionens förordning nr 259/2008), är att genomföra öppenhetsinitiativet och att öka insynen i hur GJP-fonderna används. [50] Främjande av öppenhet utgör i princip en legitim grund för intrång i rätten till privatliv och skydd av personuppgifter. Härmed menar jag enbart att det är ett potentiellt legitimt syfte som kan betraktas som nödvändigt i ett demokratiskt samhälle. [51] Jag är därför beredd att medge att *principiellt*, och jag betonar dessa ord, ett *visst mått* av intrång i rätten till privatliv och skyddet av personuppgifter för att främja insyn i den demokratiska processen är nödvändig i ett demokratiskt samhälle, eftersom det krävs av ett tvingande socialt hänsyn.

95. Enligt stadgans ordalag uttrycks ovannämnda på följande sätt: Främjande av insyn i den demokratiska processen är en ”legitim grund” för behandling av personuppgifter i den mening som avses i artikel 8.2 och ett ”syfte av allmänt intresse som erkänns av unionen” i enlighet med artikel 52.1.

96. Om och i den utsträckning den korrekta tillämpningen av principen om öppenhet innebär att åtgärder ska vidtas för att informera allmänheten (till skillnad från särskilda grupper av personer i allmänheten, såsom undersökande journalister, som eventuellt har mer tid och resurser för att inhämta information från traditionella källor, såsom register på kommunkontor och referenslitteratur på offentliga bibliotek) är Internet det självklara mediet för offentliggörande i dag. Tillgängligheten, sökbarheten och bekvämligheten med Internet innebär emellertid att ett sådant offentliggörande potentiellt kommer att inkräkta mer på sökandenas rätt till privatliv och skydd av deras personuppgifter än ett offentliggörande som sker på ett mer traditionellt sätt. Vid bedömningen av huruvida

50 — Se skälen 13 och 14 i rådets förordning nr 1437/2007 och skäl 2 i kommissionens förordning nr 259/2008. I budgetförordningen (vars giltighet inte har ifrågasatts) betonas också betydelsen av insyn (skälen 3 och 12) och det föreskrivs att ”[k]ommissionen … på lämpligt sätt [skall] ge tillgång till informationen om mottagare av … medel” och samtidigt iaktta ”sekretesskraven, särskilt kraven på skydd av personuppgifter” (artikel 30.3, och medlemsstaterna ska ”genom relevanta sektorspecifika bestämmelser och i enlighet med artikel 30.3 sörja för att det årligen *i efterhand* offentliggörs vilka mottagarna av medel ur budgeten är” (artikel 53b.2 d)).

51 — Intrånget måste (naturligtvis) preciseras med tillräcklig noggrannhet för att anses ha skett ”med stöd av lag” (se ovan) och även vara proportionerligt för att anses som lagligt.

offentliggörande av personuppgifter på en viss detaljnivå utgör ett proportionerligt och motiverat intrång i sådana rättigheter måste karaktären och följderna av offentliggörande på Internet beaktas.

97. Rådet och kommissionen har tolkat artikel 42.8 b och artikel 44 a i rådets förordning nr 1290/2005 som en hänvisning till offentliggörande där enskilda stödmottagare anges med namn tillsammans med det belopp som de erhåller. Det bör göras en åtskillnad mellan de båda bestämmelserna.

98. Artikel 42.8 b är en behörighetsgrundande bestämmelse, varken mer eller mindre. Den ger kommissionen de delegerade befogenheter som krävs för att anta tillämpningsbestämmelser. Jag delar inte den hänskjutande domstolens bedömning att artikel 42.8 b inte är förenlig med artikel 202 tredje strecksatsen EG (överförande av genomförandebefogenheter till kommissionen av rådet) och artikel 211 fjärde strecksatsen EG (utövande av kommissionen av sådana delegerade befogenheter). [52]

52 — Artikel 202 har nu ersatts av artikel 16.1 FEU och av artiklarna 290 och 291 FEUF. Artikel 211 har numera ersatts av artikel 17.1 FEU.

99. Det är korrekt att artikel 42.8 b är allmänt hållen. Genom att fastställa de kriterier inom ramen för vilka kommissionen får agera vid utövandet av delegerade befogenheter har rådet emellertid ett stort utrymme för skönsmässig bedömning. Rådet måste inte ange de väsentliga delarna av dessa befogenheter. Allmänna befogenheter räcker. [53]

100. Kommissionen hade för övrigt inte getts ett okontrollerbart utrymme för skönsmässig bedömning. I artikel 42.8 b föreskrivs att kommissionen ska anta tillämpningsföreskrifter ”i enlighet med de principer som fastställs i gemenskapslagstiftningen om uppgiftsskydd”. Den omständigheten att det enligt artikel 42.8 b krävs att dessa föreskrifter ska innehålla bestämmelser att uppgifter ”får offentliggöras” innebär inte att föreskrifter som antas måste ha den form som kommissionen valt. Kommissionen gavs befogenheter att anta tillämpningsföreskrifter, men *enbart* sådana föreskrifter som *inte* inkräktade på rätten till skydd av personuppgifter i en otillåten utsträckning.

101. Det finns enligt min mening följaktligen inte något skäl att ifrågasätta giltigheten av artikel 42.8 b i rådets förordning nr 1290/2005.

53 — Dom av den 17 december 1970 i mål 25/70, Köster (REG 1970, s. 1161; svensk specialutgåva, volym 1, s. 515), punkt 6, av den 30 oktober 1975 i mål 23/75 Rey Soda (REG 1975, s. 1279; svensk specialutgåva, volym 2, s. 499), punkt 11, och av den 27 oktober 1992 i mål C-240/90, Tyskland mot kommissionen (REG 1992, s. I-5383; svensk specialutgåva, volym 13, s. I-143), punkt 41.

102. Det förhåller sig emellertid annorlunda vad gäller artikel 44a. Av ordalydelsen ”årligen *i efterhand* ska offentliggöras uppgifter om stödmottagare från EGFJ och EJFLU” följer i och för sig inte något krav på att enskilda stödmottagare anges (den återspeglar enbart ordalydelsen i artikel 53b.2 d i budgetförordningen). Däremot antyder de senare kraven att det ska sörjas för att ”de belopp som *varje stödmottagare* fått från var och en av dessa fonder” offentliggörs och att offentliggörandet ska innehålla ”för EJFLU, den totala offentliga finansieringen för varje stödmottagare”, när de jämförs med skäl 13 och skäl 14 i förordning nr 1427/2007 (genom vilken rådets förordning nr 1290/2005 ändrades väsentligt) att artikel 44a i rådets förordning nr 1290/2005 ska tolkas som ett krav på individuellt offentliggörande.

103. Ett sådant individuellt offentliggörande kan vara av sådan natur som fastställts i de krav som kommissionen föreskrivit i förordning nr 259/2008. I förevarande fall ska det prövas huruvida just denna särskilda form av offentliggörande för att främja insyn är proportionerlig. Jag anser emellertid att det i princip är möjligt att individualiserade offentliggöranden skulle kunna innehålla mindre ingående uppgifter om den berörda personen, till exempel genom att *inte* anknyta varje stödmottagares namn till hemkommunen och/eller postnumret.

— Huruvida intrånget är proportionerligt

104. Domstolen har i sin fasta rättspraxis påpekat att det ”[e]nligt proportionalitetsprincipen, som ingår bland gemenskapsrättens allmänna principer, krävs … att gemenskapsinstitutionernas rättsakter inte går utöver vad som är ändamålsenligt och nödvändigt för att uppnå de legitima mål som eftersträvas med reglerna i fråga, varvid gäller att man när det finns flera lämpliga åtgärder att välja mellan ska använda sig av den åtgärd som är den minst betungande och att vållade olägenheter inte får vara orimliga i förhållande till de eftersträvade målen”. [54]

105. Det ska inte kunna anses tillräckligt för rådet och kommissionen att enbart åberopa principen om öppenhet generellt för att visa att de särskilda åtgärder som vidtagits är motiverade och att lagstiftningen följaktligen är fullständigt giltig. Huruvida en lagstiftningsåtgärd är nödvändig, ändamålsenlig och proportionerlig kan nämligen enbart bedömas mot bakgrund av ett väl avgränsat och specifikt mål. Det är uppenbart att insyn och öppenhet är eftersträvansvärt. Detta mål ses som en demokratisk och samhällelig tillgång.

54 — Dom av den 7 september 2006 i mål C-310/04, Spanien mot rådet (REG 2006, s. I-17285), punkt 97. Se även dom av den 13 november 1990 i mål C-331/88, Fedesa m.fl. (REG 1990, s. I-4023), punkt 13, av den 5 oktober 1994 i de förenade målen C-133/93, C-300/93 och C-362/93, Crispoltoni m.fl. (REG 1994, s. I-4863), punkt 41, och dom av den 12 juli 2001 i mål C-189/01, Jippes m.fl. (REG 2001, s. I-5689), punkt 81, och där angiven rättspraxis.

Frågan uppkommer emellertid vad öppenhet exakt syftar till att uppnå i samband med dessa två förordningar.

106. I skälen i rådets förordning nr 1437/2007 (genom vilken de relevanta ändringarna infördes i rådets förordning nr 1290/2005), och i skälen i kommissionens förordning nr 259/2008, anges målsättningarna med de angripna rättsakterna i termer som är tillräckliga för att uppfylla kravet att rättsakter ska motiveras. [55]

107. I skäl 13 anges att syftet med rådets förordning nr 1437/2007 är att genomföra öppenhetsinitiativet med avseende på utgifter inom GJP. I skäl 14 anges att syftet med offentliggörande av mottagarna av medel från EGFJ och EJFLU årligen *i efterhand* är att öka insynen och förbättra den sunda ekonomiska förvaltningen avseende hur medel används inom GJP, särskilt genom att den offentliga kontrollen av medelanvändningen stärks. Av dessa skäl framgår även att lagstiftaren var medveten om att varje intrång i rätten till privatliv och rätten till skydd av personuppgifter måste vara proportionerligt.

108. I skäl 2 i kommissionens förordning nr 259/2008 återges de inledande orden i skäl 14 i förordning nr 1437/2007. Det anges att ”syftet med offentliggörandet … är att öka insynen i hur … fonderna används och att sörja för sund ekonomisk förvaltning”. I skäl 3 anges att det bör fastställas ”minimivillkor” för innehållet, dock med erinrande om att ”[v]illkoren … inte [bör] vara striktare än vad som krävs för att det i ett demokratiskt samhälle ska vara möjligt att nå de eftersträvade målen”. I skäl 6 återges de två första meningarna i skäl 14 i rådets förordning nr 1437/2007. I andra skäl till kommissionens förordning tilläggs enbart att ”[m]ed tanke på uppgiftsskyddet” bör de som får stöd förhandsinformeras om offentliggörandet och informeras om vilka rättigheter de har enligt direktiv 95/46 (skäl 7), [56] och att ”[a]v insynsskäl … stödmottagarna också [bör] informeras om att deras personuppgifter … kan komma att bearbetas

55 — Artikel 253 EG, nu artikel 296 FEUF.

56 — Se, för ett liknande resonemang, den sista meningen i skäl 14 i rådets förordning nr 1437/2007 och yttrande från Europeiska datatillsynsmannen av den 10 april 2007 (EUT C 134, 2007, s. 1) till vilket det hänvisas i detta skäl.

av gemenskapernas och medlemsstaternas utrednings- och revisionsorgan" (skäl 8).

109. I de skriftliga yttrandena gjordes vissa ansträngningar för att undersöka kraven på offentliggörande som gäller för olika andra EU-fonder, särskilt Europeiska socialfonden (nedan kallad ESF). Sökandena har huvudsakligen påpekat att ESF inte kräver att de som mottar stöd namnges. De har analogt gjort gällande att samma sak ska gälla för mottagare av stöd från GJP-fonderna. Både rådet och kommissionen har motsatt sig denna analogi och anfört att stödmottagarna inte befinner sig i samma situation inom de två sektorerna. För det första sker utbetalningar från ESF inte direkt till fysiska eller juridiska personer som stödmottagare utan till intermediära organisationer (såsom regionala myndigheter), för ett särskilt projekt. För det andra skulle motsvarande offentliggörande inom ramen för ESF utgöra ett mycket allvarligare intrång i den slutgiltige stödmottagarens rätt till privatliv, eftersom offentliggörande skulle avslöja aspekter avseende stödmottagarens personliga situation eller ställning, såsom handikapp eller arbetslöshet, vilket (enligt institutionerna) inte är fallet i fråga om mottagare av stöd från GJP-fonderna.

110. Det finns både likheter och skillnader mellan fonderna och jag är inte säker på om det finns mycket att vinna på att göra en noggrann jämförelse här. Det finns en strukturell skillnad i de finansiella bestämmelserna. Samtidigt kan det sätt på vilket institutionerna har genomfört öppenhetsinitiativet inom andra sektorer belysa situationen genom att visa alternativa sätt för att förena målen om öppenhet, å ena sidan, och rätten till privatliv och skydd av personuppgifter, å andra sidan.

111. Fiskerisektorn är en sektor där utbetalningar sker direkt till stödmottagarna men målet om öppenhet uppnås på ett annat kanske mer målinriktat sätt. I artikel 51 i förordning nr 1198/2006 [57] regleras offentliggörande. Det skapas enligt denna bestämmelse en uppenbar koppling mellan ersättningen, projektet och den enskilde. Det är därför relativt lätt att se hur sådana uppgifter skulle kunna ge material till en offentlig debatt om finansiering inom fiskerisektorn. En sådan koppling mellan, å ena sidan, stödmottagaren och det stödbelopp som denna får och, å andra sidan, det syfte i vilket stöd beviljats, saknas vad gäller de bestämmelser om offentliggörande som är föremål för prövning i förevarande fall.

112. De bestämmelser om offentliggörande som har införts för varje fond i syfte att

57 — Rådets förordning (EG) nr 1198/2006 av den 27 juli 2006 om Europeiska fiskerifonden (EUT L 223, 2006, s. 1).

genomföra öppenhetsinitiativet måste emellertid i förekommande fall bedömas mot bakgrund av de särskilda omständigheterna samt de krav och målsättningar som har fastställts av lagstiftaren. Det finns, enligt mig, inte en enda fast bestämmelse för vad som är och vad som inte är godtagbart.

113. Sammanfattningsvis kan konstateras att skälen och de aktuella bestämmelserna stödjer slutsatsen att intrånget i rätten till privatliv och skyddet av personuppgifter för att öka insynen skulle kunna uppfylla kravet på proportionalitet. För att komma fram till en slutlig ståndpunkt om huruvida intrånget är proportionerligt är det emellertid nödvändigt att undersöka den ytterligare bevisning som parterna ingett under det muntliga förfarandet.

114. Under förhandlingen undersöktes olika möjliga syften mer utförligt. Båda institutionerna gjorde allmänna uttalanden om öppenhet som en grundläggande rättighet och dess betydelse som en demokratisk princip. Rådet gjorde gällande att offentliggörandet inte var av sådant slag att det var möjligt att dra slutsatser avseende stödmottagarnas personliga situation eller inkomst (detta har både motsagts av sökandenas ombud och av Volker Schecke som förde sin talan vid domstolen personligen för att besvara en fråga från domstolen). [58] De båda institutionerna gjorde allmänna uttalanden avseende betydelsen av en korrekt förvaltning av gemenskapsmedel och medborgarnas behov av att kunna delta i en (icke exakt definierad) offentlig debatt [59] på ett visst (opreciserat) sätt. Rådet betonade att offentliggörande inte enbart rörde insyn. Det var även fråga om offentlig tillsyn. Om offentliggörande skulle begränsas till att omfatta mottagare av större stöd från EGFJ och EJFLU så skulle skattebetalare i en viss kommun, vilka hade ett intresse av det stöd som beviljats deras grannar, inte informeras eller ges några rättigheter. Även sådan information diskuterades i den offentliga debatten och det var således nödvändigt att utan åtskillnad ange både större och mindre stödmottagare. Kommissionen invände att syftet med åtgärderna inte var att göra det möjligt för människor att stilla deras nyfikenhet vad gäller

58 — Volker Schecke framhöll det nära samband som föreligger i flera fall mellan stöd som beviljas inom ramen för GJP och den sammanlagda inkomst som ett familjejordbruk med ett fastställt antal personer att försörja erhåller. Han anförde med hjälp av exempel att det intrång i en stödmottagares privatliv som kan uppkomma till följd av att grannar drar nytta av ett sådant offentliggörande i vissa fall var beaktansvärt.

59 — Under förhandlingen lämnades *exempel* på möjliga offentliga debatter som kunde komma till stånd, särskilt den journalistiska debatten i Frankrike om huruvida mindre eller större jordbruk beviljades stöd (kommissionen hänvisade i detta sammanhang till en artikel i *Le Monde* den 30 mars 2010), och den grekiska regeringen nämnde sitt initiativ att skapa en offentlig debatt före den planerade omstruktureringen av GJP år 2013. Exempel *definierar* emellertid inte i sig en debatt.

deras grannars ekonomiska situation, utan att underlätta en offentlig debatt om huruvida stöd inom ramen för GJP skulle ändras eller eventuellt utges på ett annorlunda sätt. Skulle sådant stöd till exempel beviljas stora företag eller små lokala jordbrukare? Skulle det koncentreras till missgynnade områden?

115. Kommissionen tillfrågades närmare om huruvida offentliggörande av ingående uppgifter om stödmottagare syftade till att stärka bedrägeribekämpning genom att möjliggöra ökad vaksamhet hos allmänheten. Den tillbakavisade detta argument kategoriskt och anförde att befintliga åtgärder mot bedrägerier var tillräckliga. [60] Rådet instämde uppenbarligen inte med kommissionen på denna (viktiga) punkt. Det anförde att offentliggörande var bra, eftersom förebyggande av bedrägerier i större utsträckning vore bra. Rådet gick emellertid inte, vad jag kan förstå, så långt som att anföra att syftet med de tillämpningsföreskrifter som kommissionen antagit huvudsakligen var att uppfylla detta syfte.

116. Frågan uppkommer huruvida syftet var att öka kunskapen bland allmänheten och göra den mer medveten om hur fonderna inom ramen för GJP användes. Institutionerna ansåg att detta var fallet. Men varför var det i det fallet nödvändigt att offentliggöra varje stödmottagares namn och adress tillsammans med det belopp som denne fått. Varför skedde ingen form av sammanställning av uppgifter? Syftet att informera allmänheten kunde säkerligen uppnås genom att gruppera uppgifter i relevanta kategorier och den individuella stödmottagarens identitet hade på så sätt kunnat hållas hemlig. Kommissionen anförde emellertid att detta skulle innebära en stor administrativ börda och dessutom var en del av målsättningarna att öka kunskapen bland allmänheten om vem som fick vilket ekonomiskt stöd. [61] Jag tolkar detta som ett (indirekt) uttalande om att allmänheten bör ha tillgång till ingående uppgifter om stödmottagare. Huruvida kommissionen avsåg ”samtliga stödmottagare” eller enskilda – såsom ”hertigen i Österrike”

60 — Kontrollmekanismer för att bekämpa bedrägerier och förebygga oegentligheter föreskrivs i rådets förordning nr 1290/2005. Se till exempel artikel 9 och artiklarna 30–37.

61 — Av yttre faktorer framgår att denna målsättning erkändes till följd av ett större initiativ av undersökande journalister i flera medlemsstater för att fastställa huruvida vissa större mottagare av stöd från fonder inom ramen för GJP var rika markägare eller stora jordbruksföretag snarare än små jordbrukare. Se *The Guardian*, den 22 januari 2007, ”So that's where the 100 billion went”.

(som hövligen nog *inte* namngavs av kommissionens ombud under förhandlingen), som uppenbarligen är en större mottagare av stöd från fonder inom ramen för GJP – var och är fortfarande oklart.

117. Det framkom således att institutionerna hade olika uppfattningar vad gäller målsättningarna med den angripna lagstiftningen. Kommissionen hänvisade vid flera tillfällen till den ”offentliga debatten”. Den angav emellertid inte vad detta egentligen innebar. Den förklarade inte heller varför det var nödvändigt att offentliggöra ingående personuppgifter om bokstavligen miljontals individer i obehandlad form på Internet för att stimulera (eller möjligen underlätta) debatten. Rådet hänvisade dessutom till att offentliggörandet var motiverat för att öka allmänhetens kontroll över utgifterna inom GJP som en del av kampen mot bedrägerier. Kommissionen tog uttryckligen avstånd från denna uppfattning.

118. Detta är enligt min mening inte tillräckligt. Domstolen ska bedöma huruvida de åtgärder som har valts är proportionerliga med hänvisning till det resultat som eftersträvades. När denna prövning görs i det förevarande fallet är det enligt min mening omöjligt att upprätthålla lagstiftningens giltighet. Den vaga (om inte motstridiga) karaktären av de mål som institutionerna har angett att de eftersträvar gör det inte möjligt att dra slutsatsen att de åtgärder som vidtagits uppfyller kravet på proportionalitet. Av diskussionen under förhandlingen (som grundades på, och som till viss mån provocerades fram av, den bevisning som framfördes i institutionernas skriftliga yttranden) framgick att en *annan typ av offentliggörande av uppgifter* kunde innebära ett mindre intrång och vara lämpligare beroende på exakt *vilket* mål som fastställdes vara det främsta målet.

119. Låt mig belysa detta. Om syftet är att fastställa exakt vem som får mycket betydande stöd från GJP-medel så ska offentliggörandet innehålla namnen på stödmottagarna (vare sig det rör sig om företag eller individer) och det (de) belopp som var och en erhåller ska framgå, men ett sådant offentliggörande ska vara begränsat till att omfatta dem som erhåller mer än ett visst belopp under ett och samma kalenderår. Om syftet med offentliggörandet å andra sidan är att göra det möjligt för allmänheten att, med kännedom om fakta, delta i debatten om huruvida den största delen av stödet från GJP-medel ska beviljas en viss kategori av jordbrukare snarare än en annan, eller huruvida en viss typ av jordbruksverksamhet ska beviljas mer stöd än en annan, ska uppgifter offentliggöras i en sammanställd form som gör det möjligt för en vanlig medborgare att förstå hur pengarna används i dag. Av den bevisning som institutionerna lagt fram, både muntligen och skriftligen under förhandlingen, framgår inte

varför den *särskilda form av offentliggörande som valts*, obearbetade uppgifter som inte är grupperade, samlade eller har något samband med ett klart särdrag hos GJP som allmänheten eventuellt skulle vilja diskutera, uppnår det åsyftade målet på ett proportionerligt sätt.

120. Låt mig uttrycka mig klart på två punkter för att undvika missförstånd. För det första avser jag inte föreskriva vilken exakt form kommissionen ska använda vid offentliggörande av uppgifter. Jag är ingen statistiker och denna uppgift ankommer på lagstiftaren och inte på domstolen. Det jag vill säga är enbart att i de fall där lagstiftaren har valt en särskild form för offentliggörande som utgör ett intrång i en rättighet, så ska den ansvariga institutionen kunna förklara för domstolen varför just denna särskilda form av offentliggörande är nödvändig, ändamålsenlig och proportionerlig med avseende på det särskilda syfte som eftersträvas. En sådan förklaring har inte getts i förevarande fall. Jag anser inte att administrativa hänsyn (hur önskvärda de än må vara ur institutioners perspektiv) är en rimlig motivering i sig.

121. För det andra avser jag inte (heller) föreskriva exakt vilket syfte som ska eftersträvas med offentliggörandet. Även denna uppgift ankommer på lagstiftaren (och lagstiftaren förfogar naturligtvis över ett skäligt utrymme för skönsmässig bedömning vad gäller dess val). (Flera) olika mål kan kräva (flera) olika former av offentliggörande. Varje form måste emellertid kunna motiveras och vara proportionerlig mot bakgrund av det exakta, klart fastställda syfte som det avser att uppnå.

Slutsats avseende proportionalitet och de svar som föreslås till frågorna 1 och 2 a

122. Övervägandena i skälen till rådets förordning nr 1437/2007 (genom vilken de relevanta ändringarna i rådets förordning nr 1290/2005 infördes) och kommissionens förordning nr 259/2008 är tillräckliga men allmänt hållna. Huruvida artiklarna 42.8 b och 44a i rådets förordning nr 1290/2005 och kommissionens förordning nr 259/2008 ska anses utgöra ett proportionerligt intrång i rätten till privatliv och rätten till skydd av personuppgifter beror följaktligen på huruvida det finns en rimlig förklaring till varför institutionerna beslutade sig för en särskild form av offentliggörande på en viss detaljnivå (fullständigt obearbetade uppgifter) och varför denna form av offentliggörande var nödvändig, ändamålsenlig och proportionerlig för att uppnå det exakta mål som eftersträvades med offentliggörandet.

123. Enligt min mening har institutionerna inte lämnat någon förklaring till domstolen som står sig vid en prövning. Jag anser inte att domstolen ska godkänna lagstiftning i vilken det korrekt hänvisas till allmänna principer som i högsta grad är eftersträvansvärda, men, då en mer precis förklaring efterfrågas för att domstolen ska kunna fullgöra sin rättskipande uppgift, är förvirrande och uppvisar brister på överensstämmelse mellan institutionerna, Så är fallet i förevarande mål.

– Rådets förordning nr 1290/2005

124. Vad gäller rådets förordning nr 1290/2005 framgår vid en granskning av fråga 1 inte något som skulle kunna påverka giltigheten av artikel 42.8 b. Artikel 44a är emellertid ogiltig i den mån som det krävs automatiskt offentliggörande av namn, hemkommun och, i förekommande fall, postnummer vad gäller samtliga mottagare av stöd från EGFJ och EJFLU tillsammans med de belopp som var och en av stödmottagarna fått från dessa fonder.

– Kommissionens förordning nr 259/2008

125. Huruvida kommissionens förordning nr 259/2008 är giltig beror helt och hållet på huruvida de tillämpningsföreskrifter som kommissionen fastställt för att genomföra rådets förordning nr 1290/2005, i dess ändrade lydelse enligt rådets förordning nr 1437/2007, är proportionerliga. Det är mot bakgrund av vad som har sagts ovan uppenbart att de inte är det. Svaret på fråga 2 a är därför att kommissionens förordning nr 259/2008 är ogiltig.

126. Artikel 1.2 i kommissionens förordning nr 259/2008 förtjänar en kort separat diskussion. I denna bestämmelse anges följande: ”Medlemsstaterna ska ha rätt att offentliggöra mer ingående uppgifter än vad som anges i punkt 1” (som fastställer minimikrav för offentliggörande enligt förordningen). Jag har redan kommit fram till att kommissionens förordning nr 259/2008 ska ogiltigförklaras i dess helhet. Men även om jag inte hade dragit denna slutsats, så skulle jag ha anmodat domstolen att ogiltigförklara artikel 1.2 i ovannämnda förordning.

127. Kommissionen har förklarat att dess målsättning vid avfattandet av förordningen var att fastställa kraven för offentliggörande på en nivå som beaktade medlemsstaternas olika traditioner avseende offentliggörande av personuppgifter. Det ska inledningsvis påpekas att medlemsstaterna i vart fall ska beakta de rättigheter som garanteras i artikel 8

i Europakonventionen och i konvention nr 108. De behöver inte något tillstånd från kommissionen för att offentliggöra mer omfattande information, så länge som detta inte kolliderar med kraven i dessa bestämmelser. Omvänt gäller att ett sådant tillstånd inte kan lagliggöra något som i annat fall skulle ha varit olagligt.

128. Mer grundläggande kan konstateras att jag i den mån ett mer omfattande offentliggörande är berättigat, eller påstås vara berättigat enligt artikel 1.2, inte förstår på vilket sätt det intrång som följer härav *ur unionsrättens perspektiv* skulle ha skett ”med stöd av lag”. För att ett intrång ska anses ha skett ”med stöd av lag” enligt artikel 8.2 i Europakonventionen ska lydelsen i den bestämmelse, enligt vilken intrång är tillåtet, vara tillräckligt tydlig för att ge medborgare tillräckliga upplysningar om de omständigheter under vilka offentliga myndigheter kan göra intrång i privatlivet. [62] Det är enligt min mening omöjligt att på grundval av artikel 1.2 förutse (vilken) vilka ytterligare (form) former av offentliggörande som kan förekomma, (den) de ytterligare (uppgift) uppgifter som kan offentliggöras och (det) de skäl som kan anges för att motivera ytterligare offentliggörande. Detta är inte godtagbart och innebär att rättsakten är ogiltig.

62 — Se Europadomstolens dom av den 2 augusti 1984 i målet Malone mot Förenade kungariket, serie A nr 82, punkterna 67 och 68.

Frågorna 3, 4 och 5

129. Jag kommer nu att behandla de detaljerade frågorna om direktiv 95/46 som angetts ovan i punkt 62.

130. Frågorna 3, 4 och 5 avser avdelning IX i direktiv 95/46, i vilken artiklarna 18–21 avser anmälan. Den registeransvarige (den som bestämmer ändamålen och medlen för behandlingen av personuppgifter, såsom definieras i artikel 2 d) ska huvudsakligen underrätta den relevanta nationella tillsynsmyndigheten innan den utför en särskild behandling av uppgifter. Syftet med underrättelsen är att öka öppenheten för registrerade. I dagens läge har varje medlemsstat sina egna bestämmelser om underrättelse och undantag från skyldigheten till underrättelse. [63]

63 — Se handbok om anmälningsplikten som antogs av den arbetsgrupp som upprättades enligt artikel 29 i direktiv 95/46, vilket förklarar grunderna för anmälningssystemet i varje medlemsstat.

Fråga 3

131. Den hänskjutande domstolen har ställt den tredje frågan för att få klarhet i huruvida den omständigheten att anmälningsförfarandet i artikel 18 i direktiv 95/46 inte har beaktats innebär att en senare behandling av personuppgifter är olaglig.

132. I artikel 18.1 i direktiv 95/46 föreskrivs att tillsynsmyndigheten ska underrättas före genomförandet av en behandling. Enligt artikel 18.2 får medlemsstaterna emellertid i två situationer förenkla anmälningskraven eller föreskriva om undantag från anmälningskraven, nämligen om de föreskriver närmare bestämmelser om behandling av vissa typer av uppgifter i samband med vilka det ”inte är sannolikt att de registrerades fri- och rättigheter kränks” (artikel 18.2 första strecksatsen) och om den registeransvarige i enlighet med den nationella lagstiftningen, utser ett uppgiftsskyddsombud, som ska ha till uppgift att säkerställa att de registrerades fri- och rättigheter sannolikt inte kommer att kränkas som en följd av behandlingarna (artikel 18.2 andra strecksatsen). Uppgiftsskyddsombudet har till uppgift att ”på ett oberoende sätt säkerställa den interna tillämpningen av de nationella bestämmelser som antagits till följd av … direktiv [95/46]” och att föra ett register över de behandlingar som utförs av den registeransvarige [64]. Denne möjliggör på så sätt kontroller *i efterhand* av sådana behandlingar.

133. I artikel 19.1 a–f föreskrivs de uppgifter som anmälan enligt artikel 18 minst ska innehålla. De uppgifter som anges i artikel 19.1 a–f måste i efterhand införas i ett register för behandlingar enligt artikel 21.2. [65] Medlemsstaterna har rätt att precisera vilka ytterligare uppgifter som anmälan och/eller registret ska innehålla. [66]

134. Förbundsstaten Hessen har beslutat att genomföra artikel 18.2 andra strecksatsen på så sätt att det inte krävs att tillsynsmyndigheten på förhand underrättas om behandlingarna enligt artikel 18.1. Under sådana omständigheter (och i motsats till den hänskjutande domstolens uppfattning) finns det inget krav på att en ”fullständig och tydlig anmälan” föreligger. Kontrollen avseende behandlingens lagenlighet är en *efterhandskontroll* som sker genom registret och inte en *förhandskontroll*.

64 — Enligt artikel 21.2 ska medlemsstaterna föreskriva att tillsynsmyndigheten ska föra ett register över sådana behandlingar som har anmälts i enlighet med artikel 18.

65 — Den ”allmän[a] beskrivning som gör det möjligt att preliminärt bedöma lämpligheten av de åtgärder som i enlighet med artikel 17 vidtagits för att trygga säkerheten i behandlingen” som preciseras i artikel 19.1 f är det enda som inte överförs till registret.

66 — Se inledningen i artikel 19.1 och artikel 21.1 andra meningen.

135. De uppgifter som inte har tagits med i registret enligt vad den hänskjutande domstolen har fastställt är uppgifter som går utöver minimikraven i artikel 19.1 a–e. Den nationella domstolen har till exempel påpekat att registret är ”ofullständigt”, eftersom konkreta uppgifter om tidsfrister för radering saknas. Innebär detta att behandling av uppgifter i efterhand är olaglig enligt unionsrätten?

136. Jag anser att så inte är fallet.

137. Medlemsstaterna kan lagligen förenkla anmälningsförfarandet eller föreskriva undantag från anmälningsplikten för vissa behandlingar under förutsättning att dessa är förenliga med de villkor som uppställs i artikel 18.2. För att beakta denna del av direktiv 95/46 räcker det att varje uppgiftsskyddsombud som utsetts enligt artikel 18.2 andra strecksatsen fullgör sin övergripande skyldighet ”för att säkerställa att de registrerades fri- och rättigheter sannolikt inte kommer att kränkas som en följd av behandlingarna” och att registret över behandlingar åtminstone innehåller de uppgifter som krävs enligt artikel 21.2. Följderna av att ytterligare uppgifter som går utöver de uppgifter som ett register minst måste innehålla inte upptas i ett sådant register ska (i förekommande fall) avgöras enligt den nationella lagstiftningen och inte unionsrätten.

Fråga 4

138. Den hänskjutande domstolen vill få klarhet i huruvida artikel 20 i direktiv 95/46 ska tolkas så, att offentliggörande av uppgifter om de stödmottagare som får stöd från EGFJ och EJFLU inte får äga rum förrän den förhandskontroll har genomförts som föreskrivs i nationell rätt. Den anser att det både enligt den tyska förbundslagen och enligt lagstiftningen i förbundsstaten Hessen krävs att en sådan förhandskontroll genomförs. I avsaknad av en sådan förhandskontroll skulle ett offentliggörande inte vara korrekt och lagligt i den mening som avses i artikel 6.1 a i direktiv 95/46.

139. Förbundsstaten Hessen har gjort gällande att en förhandskontroll enligt artikel 20 i direktiv 95/46 inte är ett villkor för att offentliggöra uppgifter om stödmottagare enligt kommissionens förordning nr 259/2008. Den har för det första påpekat att artikel 20.1 inte innebär att all behandling automatiskt måste föregås av en förhandskontroll. Den har för det andra anfört att offentliggörande enligt kommissionens förordning nr 259/2008 inte innebär särskilda risker för registrerade. Den har för det tredje framhållit att en preliminär bedömning i vart fall genomförs före offentliggörande till följd av artikel 44a i rådets förordning nr 1290/2005 jämförd med kommissionens förordning nr 259/2008.

140. I direktiv 95/46 preciseras inte vilka behandlingar [67] som ska anses innebära en särskild risk för den registrerades fri- och rättigheter. Denna precisering ankommer på medlemsstaterna. I artikel 20.1 föreskrivs att ”[m]edlemsstaterna skall bestämma vilka behandlingar som kan innebära särskilda risker för den registrerades fri- och rättigheter och *skall* säkerställa att dessa behandlingar kontrolleras innan de påbörjas” (min kursivering). Det är enbart sådana behandlingar som måste föregås av en förhandskontroll, i enlighet med det förfarande som föreskrivs i artikel 20.2.

141. Inledningen till direktiv 95/46 ger emellertid värdefull vägledning avseende omfattningen av artikel 20. I skäl 53 fastställs att vissa typer av behandling ”– till exempel behandling som har till ändamål att utesluta den berörde från möjligheten att utöva en rättighet, motta en förmån eller ingå ett avtal eller sådan behandling som innebär användning av ny teknik – … på grund av sin natur, sin omfattning eller sitt ändamål [kan] innebära särskilda risker för att de registrerades fri- och rättigheter skall kränkas”. I skäl 54 föreskrivs att ”[m]ed tanke på omfattningen av den behandling av uppgifter som utförs i samhället torde det antal behandlingar som innebär särskilda risker vara mycket begränsat”.

142. Artikel 20.1 är vid första anblicken tillämplig på *all* behandling. Enligt denna artikel ska medlemsstaterna bestämma vilken begränsad typ av behandlingar som ska anses vara ”behandlingar som kan innebära särskilda risker för den registrerades fri- och rättigheter”. För denna begränsade typ (men inte för andra typer av behandlingar) krävs att det säkerställs att en kontroll äger rum innan behandling genomförs. Förhandskontrollens karaktär preciseras i artikel 20.2.

143. Det ankommer emellertid *på medlemsstaterna* att precisera, *enligt nationell lagstiftning*, på vilka kategorier av behandlingar artikel 20.2 är tillämplig. Det ankommer följaktligen på den nationella domstolen och enbart på den nationella domstolen att bedöma huruvida offentliggörande av uppgifter om mottagare av stöd från EGFJ och EJFLU ska klassificeras som en sådan behandling.

144. Jag anser därför att domstolen inte behöver besvara fråga 4.

67 — Behandling definieras i artikel 2 b i direktiv 95/46 som ”varje åtgärd eller serie av åtgärder som vidtas beträffande personuppgifter … till exempel … utlämnande genom översändande, spridning eller annat tillhandahållande av uppgifter …”.

Fråga 5

145. Den nationella domstolen har ställt denna fråga för att få klarhet i huruvida artikel 20 i direktiv 95/46 ska tolkas så, att ingen effektiv förhandskontroll har ägt rum om den har gjorts på grundval av ett register som förs enligt artikel 18.2 andra strecksatsen i direktivet och som saknar någon av de föreskrivna uppgifterna.

146. Jag måste medge att jag anser att denna fråga är svår att få klarhet i. De införanden i registret, till vilket det hänvisas i artikel 18.2 och artikel 21 i direktiv 95/46, är införanden av behandlingar som anmälts i enlighet med artikel 18. Vad gäller behandlingar för vilka medlemsstaterna har föreskrivit *undantag* från anmälningsplikten enligt artikel 18.2 andra strecksatsen avser införandet i registret (enligt ordalydelsen i denna bestämmelse) emellertid ett ”register över de behandlingar som *utförs* av den registeransvarige”, det vill säga där uppgifter förs in *efter* att behandlingen har genomförts. En förhandskontroll till vilken det hänvisas i artikel 20 är däremot en kontroll som företas *innan* behandlingen påbörjas. Den myndighet som företog förhandskontrollen kunde följaktligen inte på något sätt påverkas av införandet i registret avseende denna behandling, vilket ännu inte sammanställts. Det är inte heller troligt att behandlingen görs offentligt tillgänglig i enlighet med artikel 21.1 förrän uppgifterna har införts i registret.

147. Det kan naturligtvi+s förhålla sig annorlunda om det i den nationella lagstiftningen fastställs att en viss kategori av behandlingar bör omfattas av förhandskontroll enligt artikel 20 och det a) preciseras att en sådan kategori inte ska omfattas av undantaget från anmälningsplikten enligt artikel 18.2, b) preciseras att införandet i registret bör sammanställas omedelbart då anmälan mottas, c) preciseras att vissa uppgifter (åtminstone de uppgifter som anges i artikel 19.1 a–f, men potentiellt även mer detaljerade uppgifter) ska föras in i registret och d) preciseras att den behöriga myndigheten bör förlita sig på innehållet i registret när de beslutar att tillåta eller inte tillåta behandlingen. Men detta är en ren spekulation. I begäran om förhandsavgörande finns det ingenting som antyder att den nationella lagstiftningen innehåller sådana föreskrifter med avseende på offentliggörande av närmare uppgifter om mottagare av stöd från EGFJ och EJFLU.

148. I brist på tillräckliga uppgifter för att förklara relevansen av denna fråga – eller någon som helst anknytning av den fråga som ställts till omständigheterna i målet och de frågor som den nationella domstolen har att avgöra – föreslår jag att domstolen avstår från att besvara denna fråga.

Fråga 2 b och fråga 6

149. Fråga 2 b och fråga 6 omfattar frågor om rättigheter som tillkommer användare [68] (det vill säga de personer som vill få tillgång till uppgifter om stödmottagare som offentliggjorts enligt kommissionens förordning nr 259/2008) snarare än registrerade såsom sökandena.

150. Enligt min mening kan ingen av dessa frågor tas upp till sakprövning.

Fråga 2 b

151. Denna fråga har formulerats på ett märkvärdigt sätt. Den hänskjutande domstolen vill genom denna fråga få klarhet i huruvida kommissionens förordning nr 259/2008 är giltig enbart av det skälet att direktiv 2006/24 är ogiltigt. Såvitt jag kan förstå har den nationella domstolen anfört följande: Användare som vill få tillgång till uppgifter som offentliggjorts enligt kommissionens förordning nr 259/2008 kan enbart tillgå uppgifterna via Internet. Detta innebär att de inte kan göra detta anonymt, eftersom deras uppgifter kommer att lagras upp till två år enligt direktiv 2006/24. Om denna bestämmelse i direktiv 2006/24 emellertid skulle vara olaglig så skulle detta innebära att direktiv 2006/24 skulle vara ogiltigt. Denna ogiltighet skulle emellertid leda till att kommissionens förordning nr 259/2008 trots allt skulle kunna anses vara giltig.

152. Giltigheten av EU-lagstiftning ifrågasätts normalt sett på grundval av ”bristande behörighet,[69] åsidosättande av väsentliga formföreskrifter,[70] åsidosättande av [EG-]fördraget eller av någon rättsregel som gäller dess tillämpning eller rörande maktmissbruk”.[71] Frågan huruvida en EU-rättsakt är laglig (här kommissionens förordning nr 259/2008) är villkorad av (o)giltigheten av en annan EU-rättsakt på ett avlägset besläktat område (här direktiv 2006/24) är ny för domstolen.

153. Enligt min mening är fråga 2 b rent hypotetisk. Den kan därför inte tas upp till sakprövning av två skäl.

68 — Användare definieras i artikel 2 i direktiv 2006/24. Se fotnot 9 ovan.

69 — Se till exempel dom av den 5 oktober 2000 i mål C-376/98, Tyskland mot parlamentet och rådet (REG 2000, s. I-8419).

70 — Se till exempel dom av den 21 januari 2003 i mål C-378/00, kommissionen mot parlamentet och rådet (REG 2003, s. I-937), punkt 34.

71 — Artikel 230 EG.

154. För det första saknar frågan relevans för den fråga som uppkommer i målet vid den nationella domstolen huruvida den nationella domstolen ska förbjuda förbundsstaten Hessen att offentliggöra uppgifter om sökandena såsom mottagare av stöd från EGFJ och EJFLU.

155. Domstolen har i fast rättspraxis bekräftat att den inte granskar de skäl som en nationell domstol anfört för att hänskjuta målet till domstolen. En begäran om förhandsavgörande kan bara avvisas då det är uppenbart att den begärda tolkningen av EU-rätten eller undersökningen av giltigheten av en bestämmelse i EU-rätten inte har något samband med de verkliga omständigheterna eller föremålet för tvisten i målet vid den nationella domstolen.[72] Det rör sig emellertid om ett sådant fall här.

156. De nationella målen avser rätten till privatliv och uppgiftsskydd för mottagare av stöd från EGFJ och EJFLU och särskilt huruvida personuppgifter om sådana stödmottagare bör eller inte bör offentliggöras på en databas som är tillgänglig via Internet. De nationella målen rör därför stödmottagare som *registrerade* men har inget samband med deras rättigheter som användare eller andra parters rättigheter.

157. Giltigheten av direktiv 2006/24 saknar således betydelse för de frågor som den nationella domstolen måste bedöma för att avgöra tvisten.

158. För det andra har den fråga som har ställts till domstolen inte ställts i en situation där uppgifter om en part i målet vid den nationella domstolen har lagrats enligt direktiv 2006/24 (än mindre gjorts tillgängliga för de behöriga myndigheterna enligt artikel 4 i ovannämnda förordning). Det är inte lämpligt att domstolen gör en abstrakt prövning av giltigheten av direktiv 2006/24. Det är därför inte heller nödvändigt att undersöka giltigheten av direktiv 2006/24 för att komma fram till att kommissionens förordning nr 259/2008 är giltig.

72 — Se dom av den 16 juni 1981 i mål 126/80, Salonia (REG 1981, s. 1563; svensk specialutgåva, volym 6), av den 10 september 2009 i mål C-206/08, Eurawasser (REG 2009, s. I-8377), punkterna 33 och 34, och av den 19 november 2009 i mål C-314/08, Filipiak (REG 2009, s. I-11049), punkterna 40–42.

159. Fråga 2b kan därför inte tas upp till sakprövning enligt min mening.

Fråga 6

160. Den hänskjutande domstolen vill få klarhet i huruvida artikel 7 i direktiv 95/46, särskilt artikel 7 e [73] ska tolkas så, att den utgör hinder för en praxis att lagra IP-adresserna till användarna av webbsidor som innehåller uppgifter som har offentliggjorts enligt kommissionens förordning nr 259/2008 utan dessas uttryckliga samtycke.

73 — Enligt artikel 7 e *får* behandling genomföras om "behandlingen är nödvändig för att utföra en arbetsuppgift av allmänt intresse eller som är ett led i myndighetsutövning". De situationer som anges i artikel 7 b–f har alla samma värde både i förhållande till varandra som i förhållande till den situation som anges i artikel 7 a (där den registrerade otvetydigt har lämnat sitt samtycke). Det är därför svårt att förstå på vilket sätt artikel 7 e kan utgöra ett *hinder* för behandling såvida inte villkoren i artikel 7 a är uppfyllda.

161. Denna fråga är något invecklad. Såvitt jag förstår har den hänskjutande domstolen utgått från att en användare som vill hämta information som offentliggjorts enligt kommissionens förordning nr 259/2008 enbart kan göra detta via Internet. Detta innebär att hans personuppgifter (IP-adress) kommer att ”behandlas” i den mening som avses i direktiv 95/46. Den hänskjutande domstolen vill få klarhet i huruvida artikel 7 i direktiv 95/46 utgör hinder för en sådan behandling såvida det inte har lämnats något uttryckligt samtycke.

162. Såsom redan har anförts ovan avser tvisten vid den nationella domstolen offentliggörande av uppgifter om registrerade (mottagare av medel från fonder inom ramen för GJP). Det rör inte rättigheter som tillerkänns användare (eller användare i egenskap av registrerade). Fråga 6 kan således inte heller tas upp till sakprövning på grund av ovannämnda skäl.

Förslag till avgörande

163. Mot bakgrund av vad som har anförts ovan föreslår jag att domstolen ska besvara de frågor som Verwaltungsgericht Wiesbaden (Tyskland) hänskjutit på följande sätt:

”1) Vid en granskning av fråga 1 framgår inte något som skulle kunna påverka giltigheten av artikel 42.8 b i rådets förordning (EG) nr 1290/2005 av den 21 juni 2005 om finansieringen av den gemensamma jordbrukspolitiken.

2) Artikel 44 a i rådets förordning (EG) nr 1290/2005 är ogiltig i den mån som det krävs automatiskt offentliggörande av namn, hemkommun och, i förekommande fall, postnummer vad gäller samtliga mottagare av stöd från Europeiska garantifonden för jordbruket (EGFJ) och Europeiska jordbruksfonden för landsbygdsutveckling (EJFLU) tillsammans med de belopp som var och en av stödmottagarna har fått från dessa fonder.

3) Kommissionens förordning (EG) nr 259/2008 av den 18 mars 2008 om tillämpningsföreskrifter för rådets förordning (EG) nr 1290/2005 när det gäller offentliggörande av uppgifter om de stödmottagare som får stöd från EGFJ och EJFLU är ogiltig.

4) Fråga 2 b och fråga 6 kan inte tas upp till sakprövning.

5) Frågorna 3, 4 och 5 behöver inte besvaras.”