FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT SIEGBERT ALBER

fremsat den 10. februar 2000 *

I — Indledning

1. I den foreliggende anmodning om præjudiciel afgørelse drejer det sig hovedsagelig om følgende spørgsmål: For det første skal det undersøges, om Landbrugsministeriet til en ny indehaver af en landbrugsbedrift burde have videregivet oplysninger — som var indlæst i en database — om de markafgrøder, som den tidligere indehaver af bedriften havde dyrket i de foregående år, nemlig oplysninger, som den nye indehaver skulle bruge for at kunne indgive en korrekt ansøgning om godtgørelse i forbindelse med en udtagning af arealer. For det andet er det spørgsmålet om, hvorvidt de kompetente myndigheder kan bringe sanktioner i anvendelse mod ansøgeren på grund af urigtige angivelser i støtteansøgningen, såfremt angivelserne var urigtige, fordi ansøgeren ikke havde modtaget nogen oplysninger fra myndighederne. Endvidere drejer det sig om spørgsmålet om, hvorvidt disse sanktioner i så fald kan støttes på oplysninger, som man havde afslået at udlevere.

II — Det retlige grundlag

1. *Fællesskabsbestemmelser*

a) Rådets forordning (EØF) nr. 1765/92 af 30. juni 1992 om indførelse af en støtteordning for producenter af visse markafgrøder [1]

2. Med denne forordning indførtes en ny støtteordning for at skabe større ligevægt på markedet. I betragtningerne til forordningen er der vedrørende ligevægten på markedet anført følgende:

»Den bedste måde, hvorpå dette kan gøres, er at tilnærme fællesskabspriserne til priserne på verdensmarkedet og at kompensere for det indkomsttab, der følger af nedsættelsen af de institutionelle priser på visse markafgrøder, ved at yde en godtgørelse til producenter, der sår disse produkter; det støtteberettigede område bør begrænses til

* Originalsprog: tysk.

1 — EFT L 181, s. 12.

arealer med markafgrøder eller tidligere offentligt støttede udtagne arealer ...«

...

3. De markafgrøder, der er tale om, er i henhold til forordningens artikel 1 anført i bilag I.

5. Godtgørelsen ydes under:

4. Artikel 2 lyder:

a) en 'generel ordning', som alle producenter kan tilslutte sig, eller

»...

2. Godtgørelsen fastsættes pr. hektar og differentieres regionalt.

b) en 'forenklet ordning', som mindre producenter kan tilslutte sig.

Godtgørelsen ydes for det areal, hvor der dyrkes markafgrøder, og som ikke overstiger et regionalt basisareal. Dette fastlægges som det gennemsnitlige antal hektarer, eller hvor der blev udtaget areal af produktionen i overensstemmelse med denne forordning...

Producenter, der ansøger om godtgørelsen under den generelle ordning, pålægges en forpligtelse til at udtage en del af arealet på deres bedrift af produktionen og får en godtgørelse for denne forpligtelse.

3. I stedet for en ordning med regionale basisarealer kan en medlemsstat anvende en ordning med individuelle basisarealer ...

...«

5. Artikel 7 bestemmer følgende:

»1. Jordudtagningskravet for hver producent, der ansøger om godtgørelse under den generelle ordning, fastsættes:

...

— i tilfælde af et individuelt basisareal, som en procentvis nedsættelse af hans relevante basisareal.

...

Det udtagne areal skal undergives omdrift ...«

På det i sagen relevante tidspunkt var en jordudtagningssats på 10% af arealet gældende.

b) Rådets forordning (EØF) nr. 3508/92 af 27. november 1992 om et integreret system for forvaltning og kontrol af visse EF-støtteordninger [2]

6. Det fremgår af betragtningerne til denne forordning, at indtil udstedelsen »på grund af de hidtidige støtteordningers uensartede struktur er medlemsstaternes forvaltning og kontrol sket efter regler, der var særegne for de enkelte ordninger, som led i reformen af den fælles landbrugspolitik, der indebærer en omlægning af de eksisterende markedsforanstaltninger, anvender Fællesskabet i vid udstrækning direkte producentstøtte, både med hensyn til planteavl og med hensyn til husdyrbrug; for at tilpasse forvaltnings- og kontrolordningerne til den nye situation og øge deres effektivitet og rentabilitet er det nødvendigt at oprette et integreret forvaltnings- og kontrolsystem ...«. Som det yderligere fremgår af betragtningerne vil dette nye system samtidig bidrage til at forhindre og forfølge uregelmæssigheder. Det integrerede forvaltnings- og kontrolsystem forudsætter frem for alt, at medlemsstaterne opretter en database og registrerer oplysningerne fra støtteansøgningerne.

2 — EFT L 355, s. 1.

De relevante artikler lyder hver for sig således:

7. Artikel 2

»Det integrerede system omfatter følgende:

a) en database

b) et alfanumerisk system til identifikation af markerne

...

d) støtteansøgninger

e) et integreret kontrolsystem.«

8. Artikel 3

»1. I databasen indlæses for hver landbrugsbedrift oplysningerne fra støtteansøgningerne. Databasen skal bl.a. muliggøre, at der straks hos medlemsstatens kompetente myndighed kan foretages direkte søgning på oplysningerne for mindst de seneste tre på hinanden følgende kalenderår og/eller produktionsår.

...«

9. Om beskyttelsen af de indhentede oplysninger hedder det i artikel 9:

»Medlemsstaterne træffer de nødvendige foranstaltninger til at sikre beskyttelsen af de indhentede oplysninger« [3].

c) Kommissionens forordning (EØF) nr. 3887/92 af 23. december 1992 om gennemførelsesbestemmelser for det integrerede system for forvaltning og kontrol af visse EF-støtteordninger [4]

10. Disse gennemførelsesbestemmelser blev ifølge betragtningerne også udstedt for at

3 — De i den foreliggende sag relevante nationale bestemmelser fremgår af Data Protection Act af 1984.

4 — EFT L 391, s. 36.

sikre, at uregelmæssigheder og svig forebygges og sanktioneres. Til dette formål er der i artikel 9 fastsat graduerede sanktioner alt efter, hvor alvorlige uregelmæssighederne er.

Artikel 9 har følgende ordlyd:

»...

2. Konstateres det, at det areal, som er angivet i ansøgningen om arealstøtte, er større end det fastslåede areal... nedsættes det fastslåede areal således. ..:

— hvis det overskydende areal udgør over 2%... men højst 10% af det fastslåede areal, er nedsættelsen lig med to gange det overskydende areal

— hvis det overskydende areal udgør over 10%, men højst 20% af det fastslåede areal, er nedsættelsen lig med 30%.

Hvis det overskydende areal udgør over 20% af det fastslåede areal, ydes der ingen arealstøtte.

Er der imidlertid tale om urigtige angivelser, som er forsætlige eller skyldes grov uagtsomhed:

— udelukkes landbrugeren fra vedkommende støtteordning for det pågældende kalenderår, og

— hvis der er tale om en forsætlig urigtig angivelse, fra enhver støtteordning ... for det følgende kalenderår ...

Ovennævnte nedsættelser anvendes kun, hvis landbrugeren kan bevise, at han ved arealbestemmelsen korrekt har baseret sig på oplysninger, der er godkendt af myndighederne.

...«

2. *Den nationale administrative sag*

11. Den nationale domstol har om forløbet af den nationale ansøgningssag anført følgende:

»I Det Forenede Kongerige skal ansøgninger om arealstøtte ske ved en IFKS-formular [5], der består af to dele: en databaseformular (Base Form) og en edb-udskrift (Field Data Printout) vedrørende data omhandlende det opdyrkede land. Sidstnævnte liste angiver ansøgerens enkelte marker; for hver mark skal landbrugsproducenten angive den afgrøde, der dyrkes på den pågældende mark, eller om jordarealet er udtaget. Hvert år tilsender sagsøgte alle de ansøgere om arealstøtte, der stadig er ejere af samme bedrift, en edb-udskrift, som indeholder alle de data, der var indeholdt i det foregående års ansøgning. Landbrugeren skal derfor kun foretage de nødvendige ændringer ved udfyldelsen af ansøgningen om støtte inden for systemet for forvaltning og kontrol.

Enhver databaseformular i Det Forenede Kongerige, som anvendes af sagsøgte, kræver, at ansøgeren erklærer, at oplysningerne heri er korrekte. Det angives endvidere heri, at 'oplysningerne af det pågældende landbrugskontor fortroligt kan overføres til behørigt autoriserede personer med henblik på kontrol af deres rigtighed, en vurdering af de(n) af ansøgningen omhandlede ordning(er) eller anvendes i forbindelse med andre arbejdsområder inden for det pågældende landbrugskontor'.

På grund af dette krav i den af Det Forenede Kongerige anvendte databaseformular modtager en landbrugsproducent, som dyrker et bestemt areal, i det første år en datamarkudskrift, og forventes selv at opnå de oplysninger, som ville være angivet heri af andre kilder end Ministery of Agriculture, Fisheries and Food [6]. Såfremt en landbrugsproducent over for sagsøgte kan godtgøre, at der foreligger særlige omstændigheder, og at han har udtømt alle normale midler til at opnå de oplysninger, som normalt er indeholdt i datamarkudskriftet, kan sagsøgte videregive visse af oplysningerne heri til landbrugeren.«

III — Sagens omstændigheder

12. Sagsøgerne i hovedsagen, hr. og fru Fisher (herefter »sagsøgerne«) driver tre landbrugsbedrifter. Indtil 1995 var to af disse landbrugsbedrifter, som tilhører Flint Co. Ltd (herefter »Flint«), bortforpagtet til hr. Nicholson. I 1994 blev der indledt en konkurssag mod hr. Nicholson, og forpagtningsaftalen blev opsagt. Flint fik først landbrugsbedriften tilbage i slutningen af oktober 1995.

5 — Formular til brug for det integrerede forvaltnings- og kontrolsystem.

6 — Herefter »sagsøgte«.

13. I sommeren 1995, altså allerede inden tilbagegivelsen af bedriften, blev hr. Fisher af Flint's repræsentanter anmodet om at besigtige afgrøderne på de to landbrugsbedrifter for at fastslå, hvad der kunne høstes. Denne besigtigelse blev udført af hr. Fisher sammen med en planteavlskonsulent.

14. Efter at Flint i slutningen af oktober 1995 havde fået bedrifterne tilbage, påbegyndte sagsøgerne driften. De ønskede at udtage visse arealer og at ansøge om støtte for denne udtagning.

15. Hverken hr. Nicholson eller en person, der repræsenterede ham, gav dog sagsøgerne oplysninger om den tidligere drift. Sagsøgerne anmodede derfor i begyndelsen af november 1995 sagsøgte om at få disse oplysninger, da sagsøgerne ikke havde kunnet fremskaffe dem fra nogen anden kilde. Sagsøgerne anmodede navnlig om oplysning om, hvilke arealer på de to bedrifter der var støtteberettigede med henblik på udtagning, samt udskrifter af markplanerne for de foregående år. De kompetente myndigheder gav ved skrivelse af 7. november 1995 under henvisning til Data Protection Act 1984 (lov af 1984 om databeskyttelse) afslag på enhver udlevering af de ansøgte oplysninger. Myndighederne anførte i den forbindelse følgende: »Hvis De af ganske særlige grunde ikke er i stand til at indhente de nødvendige oplysninger fra de angivne kilder, vil vi overveje at meddele Dem visse basisoplysninger vedrørende de pågældende arealer.«

16. I sin skrivelse af 21. november 1995 erkendte de kompetente myndigheder, at sagsøgerne havde udtømt alle normale midler til at opnå de pågældende oplysninger, og tilstillede sagsøgerne visse basisoplysninger vedrørende de to bedrifters arealer samt oplysninger om, hvilket areal der var blevet udtaget i de tidligere år. Der blev imidlertid ikke givet nogen oplysning om, hvilke afgrøder der var blevet dyrket på de pågældende marker i henhold til de tidligere års datamarkudskrifter.

17. Da sagsøgerne modtog disse oplysninger, var de allerede begyndt at tilså en del af arealet. Det resterende areal skulle først tilsås det følgende forår.

18. Den 3. maj 1996 indgav sagsøgerne ansøgning om hektarstøtte til de kompetente myndigheder. Den 26. november 1996 meddeltes det dem, at det under behandlingen af deres ansøgning var blevet konstateret, at to marker, som sagsøgerne havde udtaget, ikke var støtteberettigede som udtagne arealer på grund af de afgrøder, der tidligere havde været dyrket på disse. Derfor blev der givet afslag på disse godtgørelser.

19. I tilslutning hertil blev sagsøgerne i henhold til artikel 9 i forordning

nr. 3887/92 pålagt sanktioner, fordi de havde udtaget arealer, som ikke var støtteberettigede.

20. Sagsøgerne påklagede den afgørelse, hvorved de var blevet pålagt sanktioner, men klagen blev afvist. Derefter blev der anlagt sag ved High Court til prøvelse af afgørelsen med henblik på annullation af de kompetente myndigheders afgørelse vedrørende sanktioner og med påstand om erstatning. Sagsøgerne har under denne sag gjort gældende, at den fejl, de havde begået ved at udtage arealer, som ikke var støtteberettigede til udtagning, udelukkende skyldtes, at de kompetente myndigheder havde afslået at meddele dem oplysningerne om, hvilke afgrøder der tidligere havde været dyrket på de udtagne arealer. I den forbindelse kunne de kompetente myndigheder ikke anvende de oplysninger mod sagsøgerne, som de havde nægtet at udlevere til dem.

21. Sagsøgte har gjort gældende, at ministeriet ikke kunne udlevere nærmere enkeltheder om de dyrkede markafgrøder, da det i så fald ville tilsidesætte sine forpligtelser over for hr. Nicholson og likvidator. Sagsøgte havde derimod været forpligtet til at anvende disse oplysninger for at undersøge, om det areal, som sagsøgerne havde udtaget, var støtteberettiget.

22. Sagsøgte gjorde endvidere under den forberedende sag gældende — og dette havde den forelæggende ret ligeledes fastslået — at sagsøgerne kunne have sikret sig oplysninger om, hvorvidt det areal, som de havde udtaget, var støtteberettiget, såfremt de havde anvendt de oplysninger, som de rådede over på grundlag af deres egen besigtigelse af arealet i sommeren 1995, og de oplysninger, som de havde modtaget fra de kompetente myndigheder i november 1995. Retten er dog også nået til den opfattelse, at sagsøgerne, såfremt de havde modtaget de supplerende oplysninger inden udsåningen i foråret 1996, kun ville have udtaget støtteberettigede arealer. Den omstændighed, at de ikke kun havde udtaget sådanne arealer, skyldes umiddelbart, at de ikke havde modtaget de ønskede supplerende oplysninger.

23. For at få oplyst, hvorvidt de kompetente myndigheder havde haft pligt til at udlevere de ansøgte oplysninger til sagsøgerne, og om der trods afslaget kunne pålægges sanktioner, har den forelæggende ret forelagt Domstolen tre præjudicielle spørgsmål.

IV — De præjudicielle spørgsmål

»1) a) Hjemler artikel 3, stk. 1, og artikel 9 i forordning (EØF) nr. 3508/92 sammenholdt med fællesskabsrettens almindelige principper ret til at meddele tredjemand oplysninger, som var indlæst i en database oprettet i henhold til

artikel 2, og som var indgivet af eller på vegne af en tidligere hektarstøtteansøger i henhold til hektarstøtteordningen (Arable Area Payments)?

b) Såfremt ovenstående spørgsmål besvares bekræftende, er denne meddelelse af aktindsigt, som den kompetente myndighed er retligt forpligtet til at give, med hensyn til de personer, til hvem meddelelsen kan foretages, begrænset til:

i) personer, der er godkendt af den tidligere ansøger på de grundskemaer, som anvendes i Det Forenede Kongerige (UK Base Form); og/eller

ii) personer, som anmoder om aktindsigt i oplysningerne med henblik på deres ansøgning om landbrugsstøtte for de samme arealer som den tidligere ansøger, også når denne afslår at give de pågældende oplysninger

og med hensyn til de oplysninger, der kan gives:

iii) begrænset til oplysninger, som ikke udgør fortrolige erhvervsoplysninger, og/eller

iv) begrænset til de oplysninger, som nødvendigvis må gives for, at det kan sikres, at den person, der anmoder om oplysningerne, ved rimelige foranstaltninger kan undgå at blive pålagt sanktioner i forbindelse med hans ansøgning om landbrugsstøtte?

2) Såfremt besvarelsen af spørgsmål 1, litra a), er bekræftende, og de kompetente myndigheder retsstridigt har undladt at meddele aktindsigt i de anmodede oplysninger under omstændigheder, hvor den pågældende person, hvis han havde opnået oplysningerne, alene ville have udtaget arealer, som var støtteberettigede til udtagning, er pålæggelsen af sanktioner i henhold til artikel 9 i forordning (EØF) nr. 3887/92 alene af denne grund retsstridig?

3) Uanset om de kompetente myndigheders afslag på at meddele aktindsigt i de under spørgsmål 1, litra a), angivne oplysninger var retmæssigt, kan sådanne myndigheder udnytte disse oplysninger til at pålægge en person sanktioner, når de trods vedkommendes anmodninger herom har afslået at give denne person de nævnte oplysninger?«

V — Parternes argumenter

24. Med det første spørgsmål gør sagsøgerne gældende, at artikel 3 i forordning nr. 3508/92 skal »fortolkes« således, at medlemsstaterne er »forpligtet« til at sørge for, at der efter en ansøgning, som stiles til den kompetente myndighed, kan søges på de i databasen registrerede oplysninger. Denne fortolkning svarer til det væsentlige formål med forordningen, forebyggelse af svigstilfælde, målet med den fælles landbrugspolitik og de generelle principper i fællesskabsretten, som f.eks. gennemsigtighed, ligebehandling, beskyttelse af den berettigede forventning og overholdelse af retten til et forsvar.

25. En begrænsning af pligten til at videregive oplysninger kan ikke udledes af artikel 9 (beskyttelse af oplysninger) i forordning nr. 3887/92, men vil i mangel af udtrykkelige bestemmelser kun kunne foretages på grundlag af en interesseafvejning, som skal begrundes behørigt. I den forbindelse skal proportionaliteten ligeledes overholdes, således at der til beskyttelse af modstridende interesser kun anvendes de midler, der er nødvendige. Da der i den foreliggende sag dog ikke foreligger sådanne grunde, er det oprindelige afslag på udlevering af oplysningerne ikke berettiget.

26. Når den kompetente myndighed imidlertid — ifølge det af sagsøgerne i det andet spørgsmål anførte — i strid med forordning nr. 3508/92 og dermed »retsstridigt«, ikke har udleveret de ansøgte oplysninger, kan den ikke på dette grundlag pålægge sanktioner i henhold til forordning nr. 3887/92. Desuden eller subsidiært — gøres det gældende — er der ikke noget klart og entydigt retsgrundlag for disse sanktioner. Endelig har den kompetente myndighed overskredet sine beføjelser og/eller tilsidesat sagsøgernes berettigede interesse og/eller pålagt uforholdsmæssige sanktioner. I hvert fald kan en myndighed ikke påberåbe sig sin egen »retsstridige« praksis til støtte for sanktioner. I betragtning af, at sagsøgerne havde anmodet om udlevering af bestemte oplysninger, som dog var blevet nægtet, kan den samme sanktion ikke pålægges, som ville gælde for uagtsom adfærd eller manglende forsæt.

27. Med det tredje spørgsmål giver sagsøgerne udtryk for den opfattelse, at afslaget på at udlevere oplysningerne er i strid med formålet med forordning nr. 3887/92 og/eller de almindelige retsprincipper, navnlig princippet om gennemsigtighed, overholdelse af retten til et forsvar og beskyttelsen af den berettigede forventning, og at det dermed er »retsstridigt«. Den kompetente myndighed kan i hvert fald ikke begrunde de pålagte sanktioner med oplysninger, som ikke var til rådighed for sagsøgerne, skønt de netop havde anmodet om udlevering af dem. Såfremt sagsøgerne havde fået udleveret de ansøgte oplysninger, ville ansøgningsskemaet ikke have indeholdt de urigtige angivelser.

28. Efter Det Forenede Kongeriges regerings opfattelse skal artikel 3 (database) sammenholdes med artikel 9 (beskyttelse af oplysninger) i forordning nr. 3508/92. Da artikel 9 kræver overholdelse af beskyttelse af oplysningerne, vil artikel 3 ikke kunne indeholde fri adgang til oplysningerne. Da oplysningerne indlæses med henblik på forvaltning og kontrol, er det også kun de myndigheder, der har adgang til forvaltning af det integrerede system, der kan anmode om udlevering af disse oplysninger. Denne forståelse af artikel 3 bestyrkes af sjette betragtning til forordningen, ifølge hvilken databasen er oprettet, *navnlig* for at gøre det muligt *at foretage krydskontrol*[7]. Artikel 3 skulle gøre det muligt for myndighederne at administrere det integrerede system korrekt og ikke til at meddele oplysninger til landbrugsproducenterne. Beskyttelsen af oplysningerne ifølge artikel 9 vedrører også oplysningernes fortrolige art, som er beskyttet i medfør af artikel 8 i den europæiske menneskerettighedskonvention (beskyttelsen af privatlivets fred). De angivelser, som er anført af ansøgerne, er som regel følsomme driftsoplysniger, som meddeles myndighederne i fortrolighed. Deraf følger, at muligheden for at udlevere fortrolige oplysninger er begrænset i medfør af artikel 9.

29. Omfanget af beskyttelsen af oplysningerne fremgår ikke af artikel 9, da denne artikel ikke indeholder nogen bestemmelser herom, men derimod af den relevante nationale ret, som skal være i overensstemmelse med formålet med det integrerede system.

30. Det Forenede Kongeriges regering går ud fra, at de ønskede oplysninger i reglen er fortrolige, da også ansøgerne måtte gå ud fra, at disse oplysninger kun blev indlæst med henblik på forvaltning og i princippet ikke ville blive udleveret til tredjemand. Undtagelser herfra ville kun kunne gøres med tilladelse fra den registrerede, eller såfremt det offentliges interesse i udleveringen vejede tungere. Ingen af disse forhold gør sig gældende i denne sag. Da der ikke foreligger nogen tilladelse fra hr. Nicholson til udleveringen, så den kompetente myndighed sig ikke i stand til at imødekomme sagsøgernes anmodning i fuldt omfang. Men for at undgå sanktioner for sagsøgerne blev et repræsentativt minimum af oplysninger vedrørende størrelsen af arealerne udleveret. En afvejning af de pågældende interesser — beskyttelsen af de grundlæggende rettigheder og frihedsrettigheder på den ene side og behovet for oplysninger med henblik på ansøgningen om godtgørelsen på den anden side — har ført til, at kun disse basisoplysninger blev udleveret.

31. Det andet spørgsmål fra den forelæggende ret bortfalder således; men hvis det alligevel skulle besvares, skal det bemærkes, at i henhold til artikel 9, stk. 2, i forordning nr. 3887/92 skal der også pålægges sanktioner, såfremt ansøgerne handler uagtsomt. Da det integrerede system har til formål at hindre svig, skal

7 — Fremhævet af Det Forenede Kongeriges regering i dens skriftlige indlæg.

enhver urigtig angivelse i ansøgningen sanktioneres.

32. Det tredje spørgsmål skal derfor også besvares med, at sanktionerne kan støttes på oplysninger, som ansøgeren ikke havde noget kendskab til. Den kompetente myndighed kan ikke udøve noget skøn ved prøvelsen af, om der kan pålægges sanktioner, og den er forpligtet til at straffe urigtige angivelser tilsvarende.

33. Kommissionen er af den opfattelse, at fællesskabsretten i det foreliggende tilfælde ikke ville være til hinder for at udlevere oplysningerne til sagsøgerne. Kommissionen tager i den forbindelse udgangspunkt i, at sagsøgerne kun ville have udtaget støtteberettigede arealer, såfremt den kompetente myndighed havde stillet de ønskede oplysninger til rådighed. Der er tre argumenter, der taler for en udlevering af oplysningerne til sagsøgerne.

34. For det første kunne den kompetente myndighed have meddelt sagsøgerne oplysningerne i forbindelse med begrundelsen for sanktionerne, da dette ville have været påkrævet som led i høringsprocessen. Det er derfor ikke indlysende, hvorfor dette ikke også kunne have fundet sted på et tidligere tidspunkt.

35. For det andet hindrer artikel 3 i forordning nr. 3508/92 ikke en udlevering. Ifølge ordlyden skal databasen bl.a. muliggøre, at der straks *hos*[8] den kompetente myndighed kan foretages direkte søgning på oplysningerne. Det betyder, at man har villet give adgang til oplysningerne for andre personer end myndigheden selv eller dennes ansatte. Artikel 9 begrunder kun generelt påbuddet om beskyttelse af oplysningerne, uden at nævne konkrete enkeltheder. Udlevering ville kun være udelukket, såfremt væsentlige interesser hos den registrerede var til hinder herfor.

36. For det tredje ville en afvejning af interesserne i den foreliggende sag føre til, at oplysningerne ville kunne udleveres. Med hensyn til en sådan afvejning indeholder forordning nr. 3508/92 imidlertid ingen holdepunkter. Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 95/46/EF af 24. oktober 1995 om beskyttelse af fysiske personer i forbindelse med behandling af personoplysninger og om fri udveksling af sådanne oplysninger[9] — som dog ikke fandt anvendelse på den foreliggende sag — er her noget mere udførlig. Ifølge dette direktivs artikel 7 ville oplysninger kunne udleveres til tredjemand, såfremt dette tjener til varetagelse af en berettiget interesse, og

8 — Fremhævet af Kommissionen i dens indlæg.
9 — EFT L 281, s. 31.

såfremt dette ikke er i strid med den registreredes interesser eller rettigheder [10].

37. Sagsøgerne var henvist til disse oplysninger for at kunne ansøge om godtgørelse i henhold til forordning nr. 1765/92 og for at undgå sanktioner. De oplysninger, det drejede sig om i hovedsagen, vedrørte nu ikke længere hr. Nicholson's retsstilling, således at hans interesser ikke længere kunne veje tungest. Meddelelsen af oplysningerne ville derimod have kunnet hjælpe sagsøgerne til at udøve deres rettigheder, uden at dette ville have medført nogen skade for hr. Nicholson. En forpligtelse til at meddele oplysninger er ofte hjemlet inden for andre retsområder som f.eks. forsikringsvæsen, kreditsikringsret og arbejdsret. I disse eksempler drejer det sig om oplysninger, som vedrører enkeltpersoners forpligtelser og ansvar. Også i det foreliggende tilfælde drejer det sig om spørgsmål om ansvar (sanktioner) og forpligtelser (udtagning af støtteberettigede arealer). Oplysningerne kunne i hvert fald være blevet meddelt sagsøgerne alfanumerisk [11] i medfør af artikel 4 i forordning nr. 3508/92, således at et misbrug fra tredjemands side ville være udelukket, da en tredjemand ikke ville kunne fastlægge en forbindelse mellem de således meddelte oplysninger og den tidligere forpagter (hr. Nicholson).

38. Til det andet og tredje spørgsmål fra den forelæggende ret foreslår Kommissionen, at der ikke burde være pålagt nogen sanktioner på grundlag af oplysninger, som sagsøgerne trods anmodning derom ikke havde noget kendskab til. I modsat fald kunne dette anses for en tilsidesættelse af sagsøgernes ret til et forsvar, da de ikke havde adgang til de oplysninger, der dannede grundlag for sanktionerne. Selv når det drejer sig om spørgsmålet om, hvilke oplysninger der kunne videregives for at hindre sanktioner, skal der tages hensyn til sagsøgernes ret til høring og ret til et forsvar. Også ud fra synspunktet om god forvaltningsøkonomi ville det have været hensigtsmæssigt, at sagsøgerne på et tidligere tidspunkt havde fået kendskab til oplysningerne, således at den kostbare forvaltningssag vedrørende sanktionerne kunne være undgået. Da den kompetente myndigheds nægtelse af at udlevere oplysningerne, har været årsag til pådømmelsen af sanktionerne, må dette ikke komme sagsøgerne til skade. Allerede ved at nægte at udlevere oplysningerne har den kompetente myndighed dog handlet uretmæssigt, således at den ikke kan påberåbe sig disse oplysninger i forbindelse med pålæggelsen af sanktioner.

10 — Artikel 7 i direktiv 95/46 bestemmer:
»Medlemsstaterne fastsætter bestemmelser om, at behandling af personoplysninger kun må finde sted hvis:
a) der ikke hersker tvivl om, at den registrerede har givet sit samtykke, eller
...
f) behandlingen er nødvendig, for at den registeransvarlige eller den tredjemand eller de tredjemænd, til hvem oplysningerne videregives, kan forfølge en legitim interesse, medmindre den registreredes interesser eller de grundlæggende rettigheder og frihedsrettigheder ... går forud herfor.«

11 — Alfanumerisk betyder: udtrykt i decimaltal og bogstaver. Den af Kommissionen nævnte artikel 4 har følgende ordlyd:
»Det alfanumeriske system til identifikation af markerne opstilles på grundlag af matrikelkort og -dokumenter eller andre kortreferencer, på grundlag af luftfotos eller satellitbilleder eller anden tilsvarende dokumentation eller på grundlag af flere af disse elementer.«

VI — Bedømmelse

1. *Det første spørgsmål*

39. Med sit første spørgsmål — som skal undersøges i sammenhæng med underspørgsmålene — anmoder den forelæggende ret nærmere bestemt om oplysninger om, hvorvidt producenter af markafgrøder under de særlige forhold i hovedsagen har krav på at få meddelt oplysninger, som er indlæst i en database i henhold til artikel 3 i forordning nr. 3508/92. De særlige forhold består bl.a. deri, at ansøgerne i hovedsagen — sagsøgerne — for første gang ønskede at dyrke de pågældende arealer. Bestemmelsen i artikel 9 (beskyttelse af oplysninger) i forordning nr. 3508/92 kunne tale imod at meddele oplysninger om den hidtidige anvendelse af arealerne.

40. Det fremgår ikke entydigt af artikel 3, stk. 1, og artikel 9 i forordning nr. 3508/92, om de oplysninger, som sagsøgerne havde anmodet om, kunne være udleveret. Det skal medgives Kommissionen, at formuleringen i artikel 3, stk. 1 — hvori der tales om, at databasen skal muliggøre, at der *hos* de kompetente myndigheder kan foretages direkte søgning på disse oplysninger — viser, at de personer, der kan søge på oplysningerne, også kan omfatte andre personer end dem, der er beskæftiget hos myndigheden. Dermed være dog ikke sagt, at det også kan være en udenforstående tredjemand. Som det fremgår af sjette betragtning [12], udnyttes oplysningerne ikke alene med henblik på prøvelsen af støtteansøgningerne, men ud over til forvaltningsmæssige formål anvendes de også med henblik på kontrol. Kontrollen kan dog også udføres af et andet kontor end det, der behandler ansøgningen. For så vidt må der gives Det Forenede Kongeriges regering medhold i dette argument, selv om det omvendt ikke medfører noget generelt forbud mod udlevering af oplysninger til tredjemand.

41. Det kan ikke udledes af artikel 9, som angivelserne med henblik på beskyttelse af oplysninger er omfattet af, om den kompetente myndighed kan meddele oplysninger. Der er ganske vist noget, der taler for dette, for ved et generelt forbud mod udlevering af oplysninger ville der slet ikke være behov for beskyttelse af oplysninger. Også henvisningen til de *nødvendige* foranstaltninger kan tyde på, at meddelelse af oplysninger ikke generelt skal være udelukket. I hvert fald er ordlyden af de to artikler ikke tilstrækkelig entydig til at kunne besvare det præjudicielle spørgsmål.

42. Det er i overensstemmelse med Domstolens faste praksis, at der ved uklare eller flertydige begreber tages udgangspunkt i

12 — Sjette betragtning til forordning nr. 3508/92 lyder: »For at de indsamlede oplysninger kan forvaltes og udnyttes med henblik på kontrol af støtteansøgningerne, er det nødvendigt, at der oprettes effektive databaser, som navnlig gør det muligt at foretage krydskontrol.«

formålet med den lovbestemte ordning [13]. Ifølge betragtningerne tjener forordning nr. 3508/92 til at øge forvaltnings- og kontrolordningernes effektivitet. Til effektiviteten hører ligeledes et hurtigere og forenklet forvaltningssystem uden store offentlige udgifter, uden yderligere spørgsmål og uden efterfølgende korrektioner. Lettelserne skal også komme ansøgerne til gode, således som det fremgår af femte betragtning til forordning nr. 3887/92, selv om denne forordning vedrører et andet emne [14]. Kun når de angivelser, der i henhold til artikel 6 i forordning nr. 3508/92 skal indgives af landbrugerne, fra første færd er fuldstændige og korrekte — og til det formål er det under omstændighederne nødvendigt med tilsvarende angivelser fra myndigheden — kan der tales om en effektiv sagsbehandling.

43. Som det endvidere fremgår af betragtningerne, tjener forordning nr. 3508/92 ligeledes til ikke alene at straffe, men også at hindre uregelmæssigheder. Navnlig heraf kan det udledes, at myndigheden har pligt til allerede fra første færd at medvirke aktivt til, at angivelserne i ansøgningen er korrekte, i givet fald ved en passende udlevering af oplysninger. Dette kan under visse omstændigheder komme til at betyde det samme som en pligt til at meddele oplysninger, såfremt ansøgeren ubetinget har brug for oplysningerne i forbindelse med støtteansøgningen og for at undgå sanktioner, og når ingen rettigheder hos tredjemand — navnlig hensynet til beskyttelse af oplysninger — er til hinder herfor, hvilket i det enkelte tilfælde skal undersøges ved en interesseafvejning.

44. De almindelige retsprincipper om beskyttelse af oplysninger bekræfter ligeledes denne vurdering. I overensstemmelse med det almindelige princip om gennemsigtighed i den offentlige forvaltning kan denne gennemsigtighed kun begrænses, såfremt der foreligger særlige grunde, der gør dette berettiget. Hertil kræves en afvejning af de enkelte interesser, da beskyttelsen af oplysningerne i sin abstrakte form ikke er tilstrækkelig. Da der i artikel 9 endog ikke er nogen yderligere angivelse af udformning og rækkevidde af beskyttelsen af oplysningerne, er det principielt medlemsstaternes opgave at træffe passende foranstaltninger. De kan dog ikke gå ud over det, der er nødvendigt for at opnå formålet [15]. Dette bekræftes også i direktiv 95/46 om beskyttelse af oplysninger [16]. Det var ganske vist ikke trådt i kraft på det i sagen relevante tidspunkt, men bestemmelserne deri kan alligevel tages i betragtning under de videre overvejelser, da direktivet om beskyttelse af oplysninger — ifølge tiende og ellevte betragtning — ikke indfører nye retsgrundsætninger, men konkretiserer den hidtidige retsopfattelse.

45. For at angivelser, der i sig selv er beskyttede oplysninger også uden udtrykkelig tilladelse fra den registrerede, kan udleveres, kræves det dog, at visse betingelser er opfyldt.

13 — Dom af 14.10.1999, sag C-223/98, Adidas, Sml. I, s. 7081, præmis 23, og af 28.10.1999, sag C-6/98, ARD, Sml. I, s. 7599, præmis 27, med yderligere henvisninger.

14 — Femte betragtning indledes med sætningen: »For at gøre det så enkelt som muligt for landbrugerne ...«

15 — Adidas-dommen (jf. fodnote 13).

16 — Nævnt i punkt 36 og i fodnote 9 og 10.

46. I det foreliggende tilfælde betyder det, at den, der anmoder om oplysninger, skal være en person, som umiddelbart har brug for disse oplysninger for at kunne opfylde krav som omhandlet i forordning nr. 3508/92. Det er en selvfølge, at tredjemand, som f.eks. private långivere eller skattemyndigheder eller miljømyndigheder, som ud fra andre end de i forordningen afledte motiver kan have en begrundet interesse i oplysningerne, ikke opfylder disse betingelser. Den i artikel 1, stk. 4, i forordning nr. 3508/92 definerede landbruger, som har brug for oplysningerne til de angivelser, der er påkrævede i henhold til forordningens artikel 6, er derimod berettiget til sådanne oplysninger.

47. Dernæst må det være fastslået, at den person, der anmoder om oplysningerne, ikke kan skaffe oplysningerne på anden måde. Denne omstændighed er imidlertid ubestridt i den foreliggende sag. Sagsøgte og den forelæggende ret har dog ret i, at sagsøgerne ved besigtigelsen af markerne i sommeren 1995 — i forbindelse med de af myndigheden senere faktisk udleverede oplysninger — kunne have konstateret, hvad der havde været dyrket af den tidligere besidder. Det må stå hen i det uvisse, hvorfor sagsøgerne dengang undlod at gøre passende notater. Det er muligt, at de — bortforpagteren fik først de to gårde tilbage i slutningen af oktober 1995 — ikke selv kunne høste markerne, som det oprindeligt havde været meningen. At de ikke har gjort de nødvendige notater tidligere, altså i sommeren 1995, kan derfor ikke lastes dem senere. Omvendt viser den omstændighed, at det ved besigtigelse var muligt at fastslå, hvad den tidligere besidder havde dyrket, imidlertid, at de ønskede oplysninger ikke var så beskyttelsesværdige, at der ikke måtte ske udlevering af dem.

48. Som yderligere betingelse skal den oplysningssøgendes interesser gå forud for indehaveren af de beskyttede oplysningers interesser. Også dette kan besvares bekræftende i det foreliggende tilfælde, da oplysningerne var af betydelig driftsmæssig og økonomisk betydning for sagsøgerne. Såvel tildeling af støtte som undgåelse af sanktioner var afhængige deraf. Sagsøgerne led desuden yderligere indkomsttab på grund af arealer, der var taget ud, og som ellers godt kunne have været dyrket. Heroverfor ses det ikke, hvilken interesse den tidligere besidder endnu kunne have i ikke at udlevere oplysningerne. Under den mundtlige forhandling har sagsøgernes advokat henvist til, at de ønskede oplysninger blev meddelt sagsøgerne i forbindelse med begrundelsen for sanktionerne. Det er dog ikke klart, hvorfor disse oplysninger, når de senere alligevel blev meddelt (skulle meddeles), ikke kunne være meddelt på et tidligere tidspunkt.

49. Ydermere må det være klart, at indehaveren af oplysningerne ikke har risiko for noget tab ved, at de udleveres. Holdepunkter for et tab fremgår ikke af de fremlagte dokumenter. For at undgå tab ville det også kunne tænkes at meddele de ansøgte — kodede — oplysninger alfanumerisk.

50. Det er dog den nationale domstols opgave at foretage en prøvelse af, om disse

ovennævnte betingelser er opfyldt under hensyntagen til principperne om beskyttelse af personers rettigheder og frihedsrettigheder med hensyn til behandling af personoplysninger.

51. På grund af de særlige forhold i den foreliggende sag og formålet med det integrerede system giver artikel 3 og 9 i forordning nr. 3508/92 de kompetente myndigheder mulighed for ved en passende interesseafvejning i forbindelse med beskyttelsen af oplysninger at stille de nødvendige oplysninger vedrørende de indtil da dyrkede markafgrøder til rådighed for en ny ansøger, som har anmodet om disse, såfremt de er påkrævede med henblik på en korrekt ansøgning om godtgørelse i forbindelse med udtagelse af arealer.

2. *Det andet spørgsmål*

52. Med det andet spørgsmål ønsker den forelæggende ret navnlig at få oplyst, om pålæggelsen af sanktioner i medfør af artikel 9 i forordning nr. 3887/92 i det foreliggende tilfælde ikke burde være sket, allerede fordi den kompetente myndighed på sin side havde undladt at videregive ansøgte oplysninger til personer, som ellers ville have holdt sig til reglerne.

53. Ifølge Domstolens praksis kan de i artikel 9 i forordning nr. 3887/92 anførte sanktioner ganske vist også pålægges, såfremt ansøgeren, som giver urigtige angivelser, hverken har forsæt eller har udvist grov uagtsomhed. I National Farmers' Union-dommen [17] skulle Domstolen afgøre, om de i artikel 9 fastsatte sanktioner også kan pålægges ved fejltagelser, der er begået i god tro. Domstolen har bekræftet dette og har i den forbindelse fastslået, at sanktionerne hverken er i strid med retssikkerhedsprincippet eller forbuddet mod forskelsbehandling eller med proportionalitetsprincippet. Dette konkluderede Domstolen navnlig på grundlag af formålet med forordning nr. 3887/92, som med henblik på undgåelse af svig sanktionerer enhver urigtig angivelse i støtteansøgninger.

54. Det foreliggende tilfælde adskiller sig dog for så vidt fra den sag, der dengang lå til grund, da sagsøgerne for at kunne indgive en korrekt ansøgning om godtgørelse havde anmodet den kompetente myndighed om oplysninger, som sagsøgerne ikke kunne få på anden måde. Først derefter har de udfærdiget urigtige angivelser. Sagsøgte har gjort gældende, at sagsøgte på grund af manglende muligheder for at foretage et skøn var forpligtet til at pålægge sanktioner. Sagsøgte kan ikke få medhold i, at dette var ubetinget. Som det følger af artikel 9, stk. 2, fjerde afsnit, i forordning nr. 3887/92 — nævnt i punkt 10 — anvendes nedsættelserne »kun, hvis landbrugeren kan bevise, at han ved arealbestemmelsen korrekt har baseret sig på oplysninger, der er godkendt af myndighederne«. Det kan altså absolut bebrejdes myndigheden, at støtteansøgnin-

17 — Dom af 17.7.1997, sag C-354/95, Sml. I, s. 4559.

gen var urigtig på grund af oplysningerne fra myndighederne. Sanktioner — de i artikel 9, stk. 2, nævnte nedsættelser — må i så fald ikke pålægges, når ansøgningen støttes på urigtige angivelser fra myndigheden. I den forbindelse er det ikke afgørende, om der foreligger skyld hos myndigheden. Modsætningsvis må disse slutninger også gælde, såfremt støtteansøgningerne var urigtige, fordi ansøgeren slet ikke havde fået nogen oplysninger fra myndigheden. I den forbindelse er det — ligeledes ved en analogislutning — ikke afgørende, om myndigheden måtte udlevere oplysningerne eller ikke.

55. Da det i denne forbindelse også drejer sig om anvendelse af fællesskabsretten, for så vidt bestemmelser i forordning nr. 3508/92 og nr. 3887/92 er berørt, skal de almindelige retsgrundsætninger om retssikkerhed, forvaltningens lovlighed, beskyttelsen af retten til et forsvar og proportionalitetsprincippet overholdes. Deraf følger, at en myndigheds adfærd i princippet ikke må påberåbe sig tidligere tiders ulovlig adfærd ved pålæggelsen af sanktioner. Det ville være uforståeligt, såfremt myndigheden kunne pålægge sanktioner, når den fra første færd på grundlag af ansøgningen vidste, at ansøgeren ikke havde nogen oplysninger og på ansøgningstidspunktet heller ikke mere kunne få dem andetsteds fra, således at det med stor sandsynlighed kunne antages, at angivelserne i støtteansøgningen ville være urigtige. I et sådant tilfælde af passivitet må myndigheden i analogi med bestemmelsen i artikel 9, stk. 2, fjerde afsnit, i forordning nr. 3887/92 — fordi den kunne have forhindret urigtige angivelser og i henhold til ovenstående også burde have forhindret dette — behandles, som om de urigtige angivelser stammede fra myndigheden selv.

3. *Det tredje spørgsmål*

56. Med det tredje spørgsmål ønsker den forelæggende ret at få oplyst, om der ved pålæggelse af sanktioner mod den pågældende må anvendes oplysninger, hvis udlevering var blevet nægtet trods ansøgning herom. Besvarelsen af dette spørgsmål står tilbage på grund af besvarelsen af de to første spørgsmål. Anvendelsen af de ikke udleverede oplysninger til pålæggelse af en sanktion ville i øvrigt heller ikke være mulig. Såfremt de blev meddelt som begrundelse og dermed blev offentliggjort, ville dette udgøre en efterfølgende meddelelse, og det ville således — som anført ovenfor — være i strid med tidligere adfærd. Resultatet ville være det samme, såfremt de oprindeligt nægtede oplysninger ikke var angivet i begrundelsen. Så ville denne være ufuldstændig, og dermed må der gives Kommissionen medhold i, at pålæggelse af en sanktion på grund af tilsidesættelse af retten til et forsvar ligeledes ikke ville være retmæssig.

VII — Sagsomkostningerne

57. De udgifter, der er afholdt af Det Forenede Kongeriges regering og af Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber, som har afgivet indlæg for Domstolen, kan ikke erstattes. Da sagens behandling i forhold til hovedsagens parter udgør et led i den sag, der verserer for den nationale ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagens omkostninger.

VIII — Forslag til afgørelse

58. Jeg skal herefter foreslå Domstolen at besvare de præjudicielle spørgsmål som følger:

»1) Artikel 3 og 9 i Rådets forordning (EØF) nr. 3508/92 af 27. november 1992 om et integreret system for forvaltning og kontrol af visse EF-støtteordninger skal fortolkes således, at de tillader en medlemsstats kompetente myndigheder i et tilfælde som det foreliggende til en ny landbruger på dennes anmodning at udlevere beskyttede oplysninger om de af forgængeren dyrkede markafgrøder, såfremt

— dette er nødvendigt med henblik på en korrekt ansøgning i henhold til hektarstøtteordningen

— oplysningerne ikke kan fås på anden måde

— den nye landbrugers interesser vejer tungere end den tidligere landbrugers og

— det ikke kan forventes, at den tidligere landbruger lider skade ved, at oplysningerne udleveres.

2) I tilfælde af at de kompetente myndigheder ikke meddeler disse oplysninger til en ansøger om godtgørelse i henhold til Rådets forordning (EØF) nr. 1765/92 af 30. juni 1992 om indførelse af en støtteordning for producenter af visse markafgrøder eller på grundlag af prøvelsen af betingelserne kommer til det resultat, at den ikke må meddele disse oplysninger, kan der ikke pålægges ansøgeren, som på grund af disse manglende oplysninger har indgivet urigtige angivelser, nogen sanktion som omhandlet i artikel 9, stk. 2, i Kommissionens forordning (EØF) nr. 3887/92 af 23. december 1992 om gennemførelsesbestemmelser for det integrerede system for forvaltning og kontrol af visse EF-støtteordninger.«