FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT SIEGBERT ALBER

föredraget den 10 februari 2000 *

I — Inledning

1. Denna begäran om förhandsavgörande berör i huvudsak följande frågor. Det måste för det första prövas huruvida jordbruksministeriet till en ny innehavare av en jordbruksrörelse kan lämna ut skyddade uppgifter om grödor som den förre innehavaren av rörelsen odlat under tidigare år, närmare bestämt uppgifter som den nye innehavaren behöver för att kunna göra en korrekt ansökan om kompensationsbetalning med avseende på uttag av mark. För det andra uppkommer frågan huruvida de behöriga myndigheterna gentemot sökanden kan vidta straffåtgärder på grund av att oriktiga uppgifter lämnats i ansökan, när dessa uppgifter var oriktiga till följd av att sökanden inte hade erhållit några upplysningar från myndigheterna. Vidare uppkommer frågan huruvida dessa straffåtgärder i sin tur kan ha uppgifter som myndigheten har vägrat att lämna ut som grund.

* Originalspråk: tyska.

II — Tillämpliga bestämmelser

1. *Gemenskapsbestämmelserna*

a) Rådets förordning (EEG) nr 1765/92 av den 30 juni 1992 om upprättande av ett stödsystem för producenter av vissa jordbruksgrödor [1]

2. Genom denna förordning infördes ett nytt stödsystem för att säkerställa en bättre balans på marknaden. I övervägandena till förordningen fastslås följande med avseende på denna balans:

"Det bästa sättet att göra detta är att närma gemenskapens priser för vissa jordbruksgrödor till världsmarknadspriserna och att kompensera för det inkomstbortfall som följer av sänkningen av de institutionella priserna, genom att bevilja kompensationsbetalning till de producenter som odlar sådana produkter. De arealer som berättigar till detta stöd bör därför begränsas till arealer med jordbruksgrödor eller

1 — EGT L 181, s. 12; svensk specialutgåva, område 3, volym 43, s. 20.

tidigare offentligt finansierade uttag av arealer."

...

3. De jordbruksgrödor som avses är enligt artikel 1 de produkter som förtecknas i bilaga 1 till förordningen.

5. Kompensationsbetalningen skall beviljas enligt

4. Artikel 2 har följande lydelse:

a) ett generellt program som är tillgängligt för alla producenter,

"...

eller

2. Kompensationsbetalningen skall fastställas per hektar och differentieras regionalt.

b) ett förenklat program som är tillgängligt för små producenter.

Kompensationsbetalningen beviljas för den areal där jordbruksgrödor odlas eller som tas ur bruk i enlighet med artikel 7 i denna förordning, och som inte överstiger en regional basareal. Denna fastställs som det genomsnittliga antal hektar inom regionen,...

Producenter som ansöker om kompensationsbetalning enligt det generella programmet är skyldiga att ta en del av den areal som deras jordbruksföretag omfattar ur produktionen och skall få ersättning för detta åtagande.

3. I stället för ett system med regionala basarealer, får en medlemsstat tillämpa ett individuellt basarealsystem...

..."

5.I artikel 7 stadgas följande:

"1.Kravet på uttag för varje producent som ansöker om kompensationsbetalning enligt det generella programmet fastställs

...

— för en individuell basareal, till en procentuell minskning av hans aktuella basareal.

...

Den mark som tas ur bruk skall rotera i växtföljden."

Kravet på uttag vid den tidpunkt som är aktuell i förevarande fall var 10 procent av arealen.

b) Rådets förordning (EEG) nr 3508/92 av den 27 november 1992 om ett integrerat system för administration och kontroll av vissa stödsystem inom gemenskapen. [2]

6. Som framgår av övervägandena till denna förordning har stödsystemen "[p]å grund av deras olikartade struktur... hittills administrerats och kontrollerats av medlemsstaterna enligt särskilda regler för de olika systemen. Som ett led i reformen av den gemensamma jordbrukspolitiken och för att omforma befintliga marknadsåtgärder tillgriper gemenskapen i stor utsträckning direktstöd till producenter inom både vegetabilieproduktionen och animalieproduktionen. För att anpassa administrations- och kontrollfunktionen till den nya situationen och höja deras effektivitet och användbarhet, är det nödvändigt att upprätta ett nytt integrerat administrations- och kontrollsystem". Det framgår dessutom av övervägandena att det nya systemet likaså skall bidra till att oegentligheterna förhindras och bestraffas. Enligt det integrerade administrations- och kontrollsystemet skall medlemsstaterna särskilt upprätta datoriserade databaser och registrera uppgifterna från stödansökningar.

2 — EGT L 355, s. 1; svensk specialutgåva, område 3, volym 46, s. 78.

De artiklar som är tillämpliga i förevarande fall har följande lydelse:

7. Artikel 2

"Det integrerade systemet skall inbegripa

a) en datoriserad databas,

b) ett alfanumeriskt system för identifiering av jordbruksskiftena,

...

d) stödansökningar,

e) ett integrerat kontrollsystem."

8. Artikel 3

"1. I den datoriserade databasen skall för varje jordbruksföretag uppgifterna från stödansökningarna registreras. Denna databas skall särskilt göra det möjligt att vid den behöriga myndigheten i medlemsstaten direkt och omedelbart inhämta information för minst de senaste tre på varandra följande kalender- eller regleringsåren.

..."

9. I artikel 9 föreskrivs följande vad gäller skyddet av uppgifter:

"Medlemsstaterna skall vidta nödvändiga åtgärder för att säkerställa skyddet av de uppgifter som inhämtats." [3]

c) Kommissionens förordning (EEG) nr 3887/92 av den 23 december 1992 om fastställande av tillämpningsföreskrifter för det integrerade administrations- och kontrollsystemet för vissa av gemenskapens stödsystem [4]

10. Dessa tillämpningsföreskrifter antogs enligt övervägandena likaså i syfte att

3 — De nationella bestämmelser som är tillämpliga i förevarande fall återfinns i 1984 års Data Protection Act.

4 — EGT L 391, s. 36; svensk specialutgåva, område 3, volym 47, s. 107.

förhindra eller bestraffa oegentligheter och bedrägerier. I artikel 9 föreskrivs i detta syfte straffåtgärder i förhållande till hur allvarliga oegentligheterna är.

Artikel 9 har följande lydelse:

"...

2. Om det konstateras att den faktiskt fastställda arealen är mindre än den areal som anges i ansökan om arealstöd, skall den vid kontrollen faktiskt fastställda arealen användas vid stödberäkningen.... Den vid kontroll faktiskt fastställda arealen [skall] reduceras med

— två gånger den överskjutande areal som konstateras om denna utgör mer än 2 % eller två hektar men högst 10 % av den fastställda arealen,

— 30 % om den överskjutande areal som konstateras utgör mer än 10 % men högst 20 % av den fastställda arealen.

Om den överskjutande arealen utgör mer än 20 % av den fastställda arealen skall inget arealbaserat stöd beviljas.

Om det rör sig om oriktiga uppgifter som lämnats uppsåtligen eller till följd av grov oaktsamhet gäller dock att

— jordbrukaren i fråga skall uteslutas från det berörda stödsystemet under kalenderåret i fråga,

och

— om oriktiga uppgifter lämnats uppsåtligen, skall jordbrukaren i fråga uteslutas från samtliga stödsystem... för påföljande kalenderår.

Dessa reduktioner skall inte tillämpas om jordbrukaren kan bevisa att hans bestämning av arealen på ett riktigt sätt baseras på uppgifter som den behöriga myndigheten godkänt.

..."

2. *Det nationella administrativa förfarandet*

11. Den hänskjutande domstolen har anfört följande avseende det nationella ansökningsförfarandet:

"Ansökan om utbetalning avseende odlingsbar mark måste i Förenade kungariket göras på en ISAK-blankett, [5] som består av två delar, en grundblankett (Base Form) och en utskrift av uppgifter om jordbruksskiften (Field Data Printout). Den sistnämnda utskriften innehåller en lista över sökandens olika skiften. Jordbrukaren skall med avseende på vart och ett av dessa skiften ange vilken gröda som odlas där eller huruvida ifrågavarande skifte är taget ur produktion. Svaranden utsänder varje år till de producenter som ansöker om utbetalningar avseende odlingsbar mark och som fortfarande är ägare till samma mark en datorutskrift av de uppgifter som sökandena har lämnat i sin ansökan avseende föregående år. Jordbrukaren behöver därför endast göra nödvändiga ändringar när han fyller i sin ISAK-ansökan.

I Förenade kungariket måste sökanden på varje grundblankett som svaranden använder intyga att de uppgifter som lämnas på blanketten är riktiga och att han godtar att 'respektive jordbruksmyndighet under sekretess får föra uppgifterna vidare till i vederbörlig ordning auktoriserade tjänstemän för kontroll av uppgifternas riktighet, för bedömning av det eller de system som ansökan avser eller för användning för de andra uppgifter som utförs inom respektive jordbruksmyndighet'.

På grund av detta krav, som uppställs på den brittiska grundblanketten, erhåller jordbrukare i Förenade kungariket under det första år de bedriver jordbruk på ett visst skifte en tom utskrift av uppgifter om jordbruksskiften. Sökanden förväntas införskaffa de uppgifter som skulle ha förekommit i utskriften från andra källor än Ministry of Agriculture, Fisheries and Food. [6] Om jordbrukaren inför svaranden kan visa att det föreligger exceptionella omständigheter och att han har uttömt alla gängse medel att erhålla de uppgifter som normalt förekommer i utskriften av uppgifter om jordbruksskiften kan svaranden lämna ut vissa av uppgifterna i nämnda utskrift till honom."

III — Bakgrund

12. Sökandena i tvisten vid den nationella domstolen, Trevor Robert Fisher och Penny Fisher (nedan kallade sökandena) bedriver jordbruk vid tre lantgårdar. Två av dessa gårdar, vilka ägs av Flint Co. Ltd (nedan kallat Flint), arrenderades till och med år 1995 av en person vid namn Nicholson. År 1994 inleddes ett konkursförfarande mot denne och arrendeavtalet sades upp. Flint fick tillträde till gårdarna först i slutet av oktober 1995.

5 — Blankett för det integrerade systemet för administration och kontroll.

6 — Nedan kallad svaranden.

13. Under sommaren 1995, således innan gårdarna återlämnades, ombads Trevor Robert Fisher av Flints ombud att inspektera grödorna på de båda gårdarna för att fastställa vad som kunde skördas. Inspektionen utfördes av Fisher tillsammans med en jordbruksexpert.

14. Sedan Flint i slutet av oktober 1995 hade återfått gårdarna inledde sökandena verksamhet där. De önskade ta vissa skiften ur produktion och ansöka om stöd för detta markuttag.

15. Varken Nicholson eller någon som handlade för hans räkning gav sökandena några uppgifter om den tidigare driften av gårdarna. I början av november månad år 1995 begärde sökandena därför att svaranden skulle lämna ut dessa uppgifter på den grunden att de inte hade kunnat erhålla dessa från någon annan källa. Sökandena begärde särskilt att få närmare uppgifter om för vilka skiften på de båda gårdarna markuttag kunde berättiga till kompensationsbetalning samt utskrifter av uppgifter om jordbruksskiften från tidigare år. Den behöriga myndigheten vägrade, genom skrivelse av den 7 november 1995, med hänvisning till Data Protection Act 1984 (1984 års lag om skydd av datauppgifter), att lämna de begärda uppgifterna och förklarade härvid att "om Ni på grund av exceptionella omständigheter omöjligen kan erhålla nödvändiga uppgifter från de föreslagna källorna kan vi överväga att lämna ut vissa grundläggande uppgifter om marken".

16. I skrivelse av den 21 november 1995 medgav den behöriga myndigheten att sökandena hade uttömt alla gängse medel att erhålla de begärda uppgifterna och lämnade ut vissa grundläggande uppgifter till dem rörande marken på de två lantgårdarna samt vissa upplysningar om vilken mark som hade varit ur produktion under tidigare år. Inga uppgifter lämnades dock ut avseende vilka grödor som hade odlats på de olika skiftena enligt utskrifterna av uppgifter om jordbruksskiften avseende tidigare år.

17. När sökandena fick del av dessa uppgifter hade de redan besått en del av marken. Övrig mark skulle besås följande vår.

18. Den 3 maj 1996 ingav sökandena till den behöriga myndigheten sitt ansökningsformulär för kompensationsbetalning för uttag av mark. Den 26 november 1996 upplystes de om att det vid handläggningen av deras ansökan hade fastställts att två skiften som sökandena hade tagit ur produktion på grund av den tidigare driften var sådana att rätt till stöd för arealuttag av dessa saknades. Följaktligen utgick inte något sådant stöd.

19. I samband med detta beslutades det att straffåtgärder enligt artikel 9 i förordning

nr 3887/92 skulle vidtas mot sökandena, eftersom de hade tagit mark ur produktion för vilken rätt till stöd saknades.

20. Sökandena överklagade beslutet att vidta straffåtgärder. Överklagandet avslogs. Därefter väcktes talan om rättsprövning vid High Court varvid det yrkades att den behöriga myndighetens beslut om straffåtgärder skulle upphävas och att skadestånd skulle utdömas. Sökandena har i detta förfarande anfört att det fel som begicks när mark togs ur produktion, trots att detta inte kunde berättiga dem till stöd, endast var en följd av den behöriga myndighetens vägran att lämna ut närmare uppgifter om den tidigare driften av den mark som tagits ur produktion. Sökandena ansåg dessutom att myndigheten inte hade rätt att använda uppgifter mot dem som den hade vägrat att lämna ut.

21. Svaranden har genmält att svaranden inte kunde lämna ut närmare uppgifter om de odlade grödorna, eftersom han då skulle ha åsidosatt sina skyldigheter mot Nicholson och likvidatorn. Svaranden var emellertid skyldig att använda sig av dessa uppgifter för att kontrollera huruvida den mark som sökandena hade tagit ur produktion berättigade till stöd.

22. Svaranden har härutöver under utredningen anfört, vilket den hänskjutande domstolen har godtagit, att sökandena skulle ha kunnat försäkra sig om att den mark som tagits ur produktion var sådan att den kunde berättiga till stöd om de hade använt sig av de uppgifter som de hade tillgång till genom sin egen inspektion sommaren 1995 samt de uppgifter som de hade erhållit från den behöriga myndigheten i november 1995. Domstolen i fråga har dock gjort bedömningen att sökandena skulle ha tagit endast sådan mark som kunde berättiga till stöd ur produktion, om de hade erhållit de ytterligare uppgifter som de begärt före vårsådden år 1996. Det förhållandet att sökandena inte handlade på detta sätt var enligt den hänskjutande domstolen en direkt följd av att de inte hade erhållit de begärda ytterligare uppgifterna.

23. För att kunna avgöra i vilken mån den behöriga myndigheten var skyldig att till sökandena lämna ut de begärda uppgifterna och huruvida straffåtgärder kunde vidtas trots myndighetens vägran att göra detta har den hänskjutande domstolen hänskjutit tre frågor till domstolen för ett förhandsavgörande.

IV — Tolkningsfrågorna

»1) i) Medger artiklarna 3.1 och 9 i förordning (EEG) nr 3508/92 jämförda med allmänna gemenskapsrättsliga principer att uppgifter som är registrerade i en databas, vilken har upprättats enligt artikel 2, och vilka avser uppgifter som lämnats av en person som tidigare ansökt om utbetalning enligt systemet för utbetalningar

avseende odlingsbar mark (Arable Area Payments), eller för dennes räkning, lämnas ut till tredje man?

och till följande uppgifter:

c) uppgifter som inte utgör konfidentiella uppgifter i kommersiellt hänseende, och/eller

ii) Om fråga 1 a besvaras jakande, är då den berörda myndighetens rättsliga skyldighet att lämna ut uppgifterna begränsad till följande personkrets:

d) uppgifter som det är nödvändigt att lämna ut för att säkerställa att den som begär att få del av dessa genom att vidta skäliga åtgärder skall kunna undvika att straffåtgärder vidtas mot honom med anledning av hans egen ansökan om jordbruksstöd?

a) personer som befullmäktigats av den som tidigare ansökt om stöd på den grundblankett som används i Förenade kungariket (UK Base Form), och/eller

2) Om fråga 1 a besvaras jakande och de behöriga myndigheterna rättsstridigt har underlåtit att lämna ut begärda uppgifter, i ett fall där den berörda personen endast skulle ha tagit sådan mark ur produktion som berättigade till stöd om han hade fått ta del av uppgifterna är det redan på denna grund rättsstridigt att i enlighet med artikel 9 i förordning (EEG) nr 3887/92 vidta straffåtgärder mot vederbörande?

b) personer som begär att få ta del av uppgifterna i samband med att de ansöker om jordbruksstöd för samma markområde som den tidigare ansökan avser, även om den tidigare sökanden motsätter sig att uppgifterna lämnas ut,

3. Har de behöriga myndigheterna — oavsett om det var rättsstridigt att de inte lämnade ut uppgifterna — rätt att använda uppgifter som de, trots att en person begärt att få del härav, har vägrat att lämna ut till denne, mot denna person?"

V — Parternas argument

24. Vad gäller den första frågan har sökandena anfört att artikel 3 i förordning nr 3508/92 måste "tolkas" så att medlemsstaterna är "skyldiga" att säkerställa att de uppgifter som är lagrade i den datoriserade databasen på begäran skall kunna inhämtas hos den behöriga myndigheten. Denna tolkning överensstämmer, enligt sökandena, med det huvudsakliga syftet med förordningen, förhindrande av bedrägerier, med målen för den gemensamma jordbrukspolitiken och med de allmänna gemenskapsrättsliga principerna, såsom principerna om öppenhet, icke-diskriminering och skyddet för berättigade förväntningar samt rätten till försvar.

25. Några inskränkningar i skyldigheten att lämna ut uppgifter kan inte utläsas av artikel 9 (skyddet av uppgifter) i förordning nr 3887/92. I avsaknad av uttryckliga bestämmelser kan sådana inskränkningar endast vidtas på grundval av en utförligt motiverad intresseavvägning. I det sammanhanget måste även proportionalitetsprincipen iakttas så att endast sådana åtgärder som är nödvändiga för att skydda motstående intressen vidtas. Eftersom sådana skäl inte har åberopats i förevarande fall var den ursprungliga vägran att lämna ut uppgifterna inte berättigad.

26. Om emellertid den behöriga myndigheten, såsom sökandena argumenterar avseende den andra frågan, inte har lämnat ut de begärda uppgifterna i strid med förordning nr 3508/92 och därmed "rättsstridigt" hade den inte rätt att vidta straffåtgärder enligt förordning nr 3887/92. Dessutom, eller i andra hand, hävdas att straffåtgärderna saknade en klar och entydig rättslig grund. Slutligen har den behöriga myndigheten överskridit sin befogenhet och/eller underlåtit att beakta sökandenas berättigade förväntningar och/eller vidtagit oproportionerliga straffåtgärder. En myndighet kan i vart fall inte åberopa sitt eget "rättsstridiga" beteende för att rättfärdiga straffåtgärder. Med hänsyn till det förhållandet att sökandena hade begärt att vissa uppgifter skulle lämnas ut, vilket dock hade förvägrats dem, kunde inte samma straffåtgärd vidtas som skulle vidtas vid oaktsamt beteende och bristande uppsåt.

27. Vad beträffar den tredje frågan är sökandena av den uppfattningen att vägran att lämna ut uppgifterna strider mot syftet med förordning nr 3887/92 och/eller de allmänna rättsprinciperna, särskilt principerna om öppenhet, rätten till försvar och skyddet av berättigade förväntningar, och således är "rättsstridig". Den behöriga myndigheten kan i vart fall inte lägga uppgifter som inte har ställts till sökandenas förfogande, trots en särskild begäran härom, till grund för de straffåtgärder som vidtas. Om de begärda uppgifterna hade lämnats ut till sökandena skulle de oriktiga uppgifterna i ansökningsformuläret ha undvikits.

28. Enligt den brittiska regeringens uppfattning skall artikel 3 (datoriserad databank) i förordning nr 3508/92 läsas i jämförelse med artikel 9 (skyddet av uppgifter) i samma förordning. Eftersom uppgifterna enligt artikel 9 skall skyddas kan artikel 3 inte innebära att fri tillgång till uppgifterna skall ges. Eftersom uppgifterna lagras för administrations- och kontrolländamål är det endast för sådana ändamål som de kan lämnas ut av de myndigheter som ansvarar för administrationen av det integrerade systemet. Denna tolkning av artikel 3 stärks av sjätte övervägandet i förordningen, enligt vilket det är nödvändigt att upprätta kraftfulla datoriserade databaser som *särskilt möjliggör dubbelkontroller*.[7] Syftet med artikel 3 är att göra det möjligt för myndigheterna att administrera det integrerade systemet på ett korrekt sätt, inte att tillhandahålla uppgifter till jordbruksproducenter. Skyddet av uppgifter enligt artikel 9 är även knutet till sekretessen avseende uppgifter som skyddas med stöd av artikel 8 i Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna (respekt för privatlivet). De upplysningar som sökandena lämnar är i allmänhet uppgifter som är känsliga i ekonomiskt avseende och som meddelas myndigheterna konfidentiellt. Härav följer att möjligheten att lämna ut konfidentiella uppgifter begränsas genom artikel 9.

29. Räckvidden av skyddet av uppgifter framgår inte av artikel 9, eftersom bestämmelsen i fråga inte innehåller några bestämmelser i det avseendet, utan av tillämplig nationell lagstiftning som måste anpassas till det integrerade systemets sammanhang och syfte.

30. Den brittiska regeringen har följaktligen utgått från att de inhämtade uppgifterna i allmänhet är konfidentiella, eftersom sökandena även måste förvissas om att dessa uppgifter registreras enbart för administrationsändamål och i princip inte lämnas ut till tredje man. Undantag kan endast göras med den berördes medgivande eller om det föreligger ett allmänintresse att uppgifterna skall lämnas ut som visar sig väga tyngst vid en intresseavvägning. Ingetdera är fallet i föreliggande mål. Eftersom Nicholson inte hade givit sitt tillstånd till att uppgifterna lämnades ut, ansåg sig den behöriga myndigheten inte till fullo kunna bifalla sökandenas begäran. För att undvika straffåtgärder mot sökandena lämnades dock minsta möjliga antal uppgifter ut om arealstorlekar. En avvägning mellan de berörda intressena, nämligen skyddet av grundläggande rättigheter och friheter å ena sidan och behovet av uppgifter för ansökan om kompensationsbetalning å andra sidan, ledde till att endast dessa basuppgifter lämnades ut.

31. Den andra frågan från den hänskjutande domstolen saknar enligt den brittiska regeringen därmed föremål. Om den ändå skall besvaras måste hänsyn tas till att straffåtgärder enligt artikel 9.2 i förordning nr 3887/92 måste vidtas, även när sökanden är utan skuld. Eftersom det integrerade systemet är avsett att förhindra bedrägerier måste straffåtgärder vidtas med anledning

7 — Kursiverat av Förenade kungarikets regering i dess yttrande.

av varje oriktig uppgift i ansökningsformuläret.

32. Svaret på den tredje frågan måste därför även bli att uppgifter som sökanden inte har någon kännedom om kan ligga till grund för straffåtgärder. Den behöriga myndigheten har inget utrymme för skönsmässig bedömning när den avgör huruvida straffåtgärder skall vidtas och måste i motsvarande mån bestraffa den som lämnar oriktiga uppgifter.

33. Enligt kommissionens mening skulle gemenskapsrätten i förevarande fall inte ha utgjort något hinder för utlämnande av uppgifter till sökandena. Kommissionen har utgått ifrån att sökandena enbart skulle ha tagit sådan mark ur produktion som kunde berättiga till stöd om de behöriga myndigheterna hade lämnat ut de begärda uppgifterna. Enligt kommissionen finns det tre argument som talar för att uppgifterna skulle lämnas ut till sökandena.

34. För det första har den behöriga myndigheten överlämnat uppgifterna till sökandena inom ramen för motiveringen av straffåtgärder, eftersom detta var ett processuellt krav. Det är därför oklart varför detta inte kunde ske redan i ett tidigare skede.

35. För det andra utgör artikel 3 i förordning nr 3508/92 inte något hinder för utlämnande av uppgifter. Enligt dess ordalydelse skall dessa uppgifter direkt och omedelbart kunna inhämtas *vid* [8] den behöriga myndigheten. Detta innebär att andra personer än myndigheten eller dess personal skall kunna få tillgång till uppgifterna. Artikel 9 utgör endast en allmän grund för principen om skyddet av uppgifter, utan några konkreta detaljer. Utlämnande av uppgifter utesluts endast i det fall den berördes intresse av att förhindra ett utlämnande överväger.

36. För det tredje skulle en intresseavvägning i föreliggande fall ha lett till att uppgifterna lämnades ut. Förordning nr 3508/92 ger ingen ledning vad beträffar en sådan avvägning. 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 [9], som dock ännu inte var tillämpligt när de i målet aktuella händelserna ägde rum, är i detta avseende mer utförligt. Enligt artikel 7 i detta direktiv kan uppgifter lämnas ut till tredje man, om detta främjar berättigade intressen och den

8 — Kursiverat av kommissionen i dess yttrande.

9 — EGT L 281, s. 31.

berördes rättigheter inte utgör hinder därför. [10]

37. Sökandena var beroende av upplysningarna för att kunna ansöka om kompensationsbetalning enligt förordning nr 1765/92 och undgå att straffåtgärder vidtogs mot dem. De uppgifter varom är fråga i tvisten vid den nationella domstolen skulle inte längre ha påverkat Nicholsons rättsliga ställning. Dennes intressen kunde följaktligen inte längre överväga. Utlämnande av uppgifter skulle dock ha kunnat hjälpa sökandena att utöva sina rättigheter, utan att detta hade skadat Nicholson. Skyldighet att lämna ut uppgifter förekommer oftare inom andra rättsområden, såsom försäkringsrätt, värdepappersrätt och arbetsrätt. Dessa exempel avser uppgifter som gäller enskildas skyldigheter och ansvar. Även föreliggande fall rör frågor om ansvar (straffåtgärder) och skyldigheter (uttag av mark som kan berättiga till stöd). I vart fall kunde uppgifterna ha lämnats ut till sökandena i alfanumerisk form [11] i enlighet med artikel 4 i förordning nr 3508/92, vilket skulle ha inneburit att det var uteslutet att uppgifterna missbrukades av tredje man, eftersom utomstående inte skulle ha kunnat upprätta något samband mellan uppgifterna som tillhandahållits på så sätt och den tidigare arrendatorn (Nicholson).

38. Vad gäller den andra och den tredje frågan från den hänskjutande domstolen har kommissionen hävdat att några straffåtgärder inte kunde vidtas på grundval av uppgifter som sökandena trots sin begäran inte hade kännedom om. Detta skulle annars innebära ett brott mot sökandenas rätt till försvar, eftersom de inte hade tillgång till de uppgifter som utgjort grund för straffåtgärderna. Även om frågan här är vilka uppgifter som kan lämnas ut för att undvika att straffåtgärder vidtas, måste sökandenas rätt att höras och rätt till försvar beaktas. Även från administrationsekonomisk synpunkt skulle det ha varit meningsfullt att sökandena hade fått kännedom om uppgifterna tidigare, så att det kostsamma administrativa förfarandet avseende straffåtgärder hade kunnat undvikas. Eftersom det här finns ett orsakssamband mellan den behöriga myndighetens vägran att lämna ut uppgifter och vidtagandet av straffåtgärder, får detta inte bli till skada för sökandena. Den behöriga myndigheten handlade dock rättsstridigt redan när den vägrade att lämna ut uppgifterna. Myndigheterna kan följaktligen inte åberopa dessa som grund för att vidta straffåtgärder.

10 — Artikel 7 i direktiv 95/46 har följande lydelse:
"Medlemsstaterna skall föreskriva att personuppgifter får behandlas endast om
a) den registrerade otvetydigt har lämnat sitt samtycke, eller

...

f) behandlingen är nödvändig för ändamål som rör berättigade intressen hos den registeransvarige eller hos den eller de tredje män till vilka uppgifterna har lämnats ut, utom när sådana intressen uppvägs av den registrerades intressen eller dennes grundläggande fri- och rättigheter..."

11 — Begreppet alfanumerisk betyder kodad i decimalsiffror och i bokstäver.
Artikel 4, som kommissionen nämner, har följande lydelse: "Det alfanumeriska systemet för identifiering av jordbruksskiftena skall upprättas på grundval av fastighetsregisterkartor och tillhörande handlingar, andra kartreferenser, flyg- eller satellitbilder eller andra liknande referenser, eller på grundval av flera av dessa hjälpmedel."

VI — Bedömning

1. *Den första frågan*

39. Den hänskjutande domstolen har ställt denna fråga — som skall besvaras tillsammans med sina följdfrågor — för att få klarhet i huruvida producenter av jordbruksgrödor, under de speciella omständigheter som är för handen i målet, har rätt att få tillgång till uppgifter som är registrerade i en datoriserad databank, i enlighet med artikel 3 i förordning nr 3508/92. De särskilda omständigheterna i målet är bland annat det förhållande att sökandena i tvisten vid den nationella domstolen önskade börja bedriva jordbruk på de berörda arealerna, vilket de inte gjort tidigare. Artikel 9 (skyddet av uppgifter) i förordning nr 3508/92 skulle kunna utgöra hinder för att uppgifter om tidigare brukande av denna areal lämnas ut.

40. Det framgår inte heller entydigt av artiklarna 3.1 och 9 i förordning nr 3508/92 huruvida det skulle ha varit tillåtet att lämna ut de uppgifter som sökandena begärde. Jag delar kommissionens uppfattning att formuleringen av artikel 3.1, enligt vilken databasen skall göra det möjligt att inhämta information *vid* den behöriga myndigheten, visar att de som inhämtar uppgifter likaså kan vara andra personer än anställda vid den behöriga myndigheten. Detta innebär emellertid inte att detta kan vara utomstående tredje män. Det framgår av sjätte övervägandet[12] att uppgifterna inte enbart används vid prövning av stödansökningar, utan att de, förutom för administrativa ändamål, likaså används för kontrolländamål. Kontrollerna kan säkerligen genomföras av en annan myndighet än den där ansökningarna behandlas. I det avseendet delar jag den brittiska regeringens uppfattning, även om något generellt förbud mot att lämna ut uppgifter till tredje man å andra sidan inte heller följer av dessa överväganden.

41. Inte heller av artikel 9, enligt vilken upplysningar omfattas av skyddet av uppgifter, kan några slutsatser dras i frågan huruvida den behöriga myndigheten får lämna ut uppgifter. Det kan visserligen hävdas att om det fanns ett allmänt förbud mot att lämna ut uppgifter skulle det inte finnas något behov av att skydda uppgifter. Hänvisningen till *nödvändiga* åtgärder kan även tyda på att utlämnande av uppgifter inte generellt kan uteslutas. Ordalydelsen i de två artiklarna är i vart fall inte tillräckligt entydig för att de frågor som har ställts skall kunna besvaras.

42. Enligt domstolens fasta rättspraxis skall en gemenskapsrättslig bestämmelses sammanhang och syften beaktas när den

12 — Sjätte övervägandet i förordning nr 3508/92 har följande lydelse:
"Administrationen av insamlade data och deras användning vid kontroll av stödansökningarna gör det nödvändigt att upprätta kraftfulla datoriserade databaser som särskilt möjliggör dubbelkontroller."

innehåller oklara eller flertydiga begrepp. [13] Enligt övervägandena till förordning nr 3508/92 kan denna bidra till en effektivare administration och kontroll. Effektiviteten innefattar även ett snabbare och förenklat administrativt förfarande utan alltför höga kostnader för myndigheterna, utan upprepade förfrågningar och utan efterföljande rättelser. Dessa förenklingar måste även komma sökanden till godo, såsom följer av femte övervägandet i förordning nr 3887/92, även om denna behandlar ett annat ämne. [14] Det är först när de uppgifter som jordbrukaren i enlighet med artikel 6 i förordning nr 3508/92 skall lämna från början är kompletta och riktiga — och i vissa fall behöver han för detta motsvarande uppgifter från myndigheten — som man kan tala om ett effektivt förfarande.

43. Som vidare framgår av övervägandena syftar förordning nr 3508/92 inte endast till att oegentligheter skall bestraffas, utan även till att de skall förhindras. Särskilt härav kan den slutsatsen dras att myndigheten, även innan ansökan har inlämnats, i förekommande fall skall samarbeta aktivt för att säkerställa att anvisningarna är riktiga genom att lämna upplysningar. Detta kan i vissa fall vara liktydigt med en skyldighet att lämna uppgifter, om sökanden ovillkorligen behöver uppgifterna för sin ansökan om stöd och för att undgå straffåtgärder, och om inga rättigheter som tillkommer tredje man, särskilt rättigheter som omfattas av skyddet av uppgifter, utgör hinder i det avseendet, vilket i det enskilda fallet måste kontrolleras genom en intresseavvägning.

44. Denna bedömning finner även stöd i de allmänna principerna för skydd av uppgifter. Enligt den allmänna principen om insyn i den statliga förvaltningen kan insynen inskränkas enbart om det visar sig finnas särskilda skäl som motiverar detta. Härför krävs en intresseavvägning i det enskilda fallet, eftersom det abstrakta skyddet av uppgifter inte är tillräckligt. Eftersom det i artikel 9 inte anges något ytterligare om utformningen och räckvidden av skyddet av uppgifter ankommer det i princip på medlemsstaterna att vidta lämpliga åtgärder. De får dock inte gå utöver vad som är nödvändigt för att uppnå det mål som eftersträvas. [15] Detta bekräftas även av direktiv 95/46. [16] Även om detta direktiv inte hade trätt i kraft vid tidpunkten för omständigheterna i förevarande fall, kan dess bestämmelser dock beaktas vid ett fortsatt resonemang, emedan direktiv 95/46, som fastställts i tionde och elfte övervägandet, inte inför några nya rättsprinciper utan snarare konkretiserar hittillsvarande rättsuppfattningar.

45. För att uppgifter som omfattas av principen om skydd av uppgifter skall kunna lämnas ut även utan den berördes uttryckliga medgivande, måste dock flera villkor vara uppfyllda.

13 — Dom av den 14 oktober 1999 i mål C-223/98, Adidas (REG 1999, s. I-7081), punkt 23, och av den 28 oktober 1999 i mål C-6/98, ARD (REG 1999, s. I-7599), punkt 27 med hänvisningar.

14 — Femte övervägandet inleds på följande sätt: "För att förenkla arbetet så mycket som möjligt för jordbrukarna..."

15 — Ovannämnda dom i målet Adidas (se fotnot 13).

16 — Se ovan punkt 36 och fotnoterna 9 och 10.

46. I förevarande fall innebär detta att den som begär upplysningar måste vara en person som är i direkt behov av dessa uppgifter för att kunna uppfylla en skyldighet i den mening som avses i förordning nr 3508/92. Det säger sig självt att tredje man, såsom exempelvis privata kreditgivare eller skattemyndigheter eller miljömyndigheter, som kan ha intresse av att få tillgång till uppgifterna av andra skäl än vad som följer av förordningen, inte uppfyller dessa villkor. Däremot är en jordbrukare i den mening som avses i artikel 1.4 i förordning nr 3508/92, som behöver upplysningarna för ansökan enligt artikel 6 i förordningen, en person som har rätt till dessa upplysningar.

47. Dessutom måste det stå klart att den person som begär upplysningarna inte kan erhålla uppgifterna på annat sätt. Detta är i förevarande fall numera ostridigt. Visserligen har svaranden och den hänskjutande domstolen fog för sin uppfattning att sökandena vid inspektionen av markerna under sommaren 1995 — i förening med de uppgifter som faktiskt senare tillhandahölls av myndigheten — hade kunnat fastställa vad som hade odlats av den tidigare arrendatorn. Det är oväsentligt varför de underlät att notera detta vid inspektionen. Eftersom de två gårdarna återlämnades till jordägaren först i slutet av oktober 1995 är det möjligt att sökandena inte, som ursprungligen var avsikten, själva kunde skörda fälten. Det förhållandet att de inte tidigare, det vill säga under sommaren 1995, gjort de nödvändiga konstaterandena kan därför inte läggas dem till last. Omvänt visar dock det förhållandet att det var möjligt att med blotta ögat fastställa vad den föregående arrendatorn hade odlat att de begärda uppgifterna inte var så skyddsvärda att de inte kunde lämnas ut.

48. Ett ytterligare villkor är att intresset hos den som begär upplysningarna måste väga tyngre än intresset hos den som innehar de skyddade uppgifterna. Även detta villkor är uppfyllt i förevarande fall, eftersom upplysningarna var av väsentlig ekonomisk och finansiell betydelse för sökandena. Sökandena kunde varken erhålla stöd eller undgå straffåtgärder utan dessa uppgifter. Dessutom drabbades sökandena av ytterligare en inkomstförlust genom att mark som annars hade kunnat odlas felaktigt hade tagits ur produktion. Det är däremot inte klart vilket intresse den tidigare arrendatorn fortfarande hade av att uppgifterna inte skulle lämnas ut. Vid sammanträdet har sökandenas biträde angett att de begärda upplysningarna lämnades till sökandena i skälen för beslutet om straffåtgärder. Det är dock inte klart varför dessa uppgifter, när de ändå senare skulle (måste) lämnas ut, inte kunde ha lämnats ut vid en tidigare tidpunkt.

49. Det måste även fastställas att utlämnandet av uppgifterna inte kan medföra någon skada för uppgiftsinnehavaren. Ingenting i handlingarna tyder på att så är fallet. Alfanumerisk överföring, i kodifierad form, av de begärda upplysningarna skulle även ha varit tänkbar i syfte att förebygga skada.

50. Det ankommer dock på den nationella domstolen att avgöra huruvida de ovan-

nämnda villkoren är uppfyllda. Härvid skall domstolen i fråga beakta principerna om skyddet av rättigheter och friheter avseende behandling av personuppgifter.

51. På grund av de särskilda förhållandena i det föreliggande fallet och sammanhanget och syftet med det integrerade systemet tillåter artiklarna 3 och 9 i förordning nr 3508/92 de behöriga myndigheterna att, efter en intresseavvägning vad avser skyddet av uppgifter, på en ny sökandes begäran ge denne tillgång till nödvändiga uppgifter om tidigare planterade grödor, såvida dessa uppgifter krävs för att möjliggöra en korrekt ansökan om kompensationsbetalning i samband med uttag av mark.

2. *Den andra frågan*

52. Den hänskjutande domstolen har ställt frågan för att få klarhet i huruvida straffåtgärder enligt artikel 9 i förordning nr 3887/92 i föreliggande fall inte borde ha vidtagits redan på den grunden att den behöriga myndigheten å sin sida hade underlåtit att lämna ut de begärda uppgifterna till personer som i övrigt hade handlat på ett korrekt sätt.

53. Enligt domstolens rättspraxis kan de straffåtgärder som anges i artikel 9 i förordning nr 3887/92 vidtas även när det inte kan styrkas att sökanden som lämnar oriktiga uppgifter har handlat uppsåtligen eller till följd av grov oaktsamhet. I domen i målet National Farmers' Union m.fl. [17] avsåg domstolens prövning frågan huruvida straffåtgärder enligt artikel 9 även kunde vidtas när felaktigheter hade begåtts i god tro. Domstolens svar var jakande. Domstolen fastställde härvid att straffåtgärderna inte stred mot principerna om rättssäkerhet, icke-diskriminering eller proportionalitet. Domstolen drog denna slutsats i huvudsak av sammanhanget och syftet med förordning nr 3887/92 enligt vilken varje oriktig uppgift i stödansökan skall bestraffas för att bedrägerier skall förhindras.

54. Förhållandet i det föreliggande fallet skiljer sig dock från de faktiska omständigheterna i det ovannämnda målet såtillvida att sökandena i förevarande mål, för att kunna göra en korrekt ansökan om kompensationsbetalning, har begärt uppgifter som de inte kunde erhålla på annat sätt från den behöriga myndigheten. Först därefter lämnade de oriktiga uppgifter. Svarandemyndigheten har anfört att den var tvungen att vidta straffåtgärder i avsaknad av befogenhet att företa skönsmässig bedömning. Jag kan inte vara lika kategorisk. Det framgår av artikel 9.2 fjärde stycket i förordning nr 3887/92, se ovan punkt 10, att reduktionerna inte skall tillämpas "om jordbrukaren kan bevisa att hans bestämning av arealen på ett riktigt sätt baseras på uppgifter som den behöriga

17 — Dom av den 17 juli 1997 i mål C-354/95, National Farmers' Union m.fl. (REG 1997, s. I-4559).

myndigheten godkänt". Myndighetens eget handlingssätt kan således med all sannolikhet ligga den till last om stödansökan var oriktig på grund av dess uppgifter. Straffåtgärderna — de reduktioner som anges i artikel 9.2 — kan då inte vidtas när ansökan grundar sig på felaktiga uppgifter från den behöriga myndigheten. Frågan om myndighetens skuld är i det avseendet oväsentlig. Dessa slutsatser måste motsatsvis även gälla om uppgifterna i ansökan var oriktiga av den anledningen att sökanden inte hade erhållit några uppgifter alls från myndigheten. Likaså analogt saknar det härvid betydelse huruvida myndigheten hade rätt att lämna ut uppgifterna eller ej.

55. Med hänsyn till att det härvid även är fråga om tillämpning av gemenskapsrätten i den mån det är fråga om bestämmelserna i förordningarna nr 3508/92 och nr 3887/92 skall de allmänna rättsprinciperna om rättssäkerhet, administrativa åtgärders lagenlighet, rätten till försvar och proportionalitet iakttas. Härav följer att en myndighet i princip inte kan åberopa ett tidigare beteende som strider mot dessa principer för att vidta straffåtgärder. Det skulle vara obegripligt om myndigheten kunde vidta straffåtgärder om den tidigare, på grund av ansökan som ställts till den, hade kännedom om att sökanden inte hade några uppgifter och inte på annat sätt kunde erhålla sådana uppgifter vid den tidpunkt som ansökan gjordes, och att det följaktligen kunde antas att uppgifterna i stödansökan med stor sannolikhet var oriktiga. I ett sådant underlåtenhetsfall måste myndigheten, eftersom den hade kunnat och, som ovan anförts, även borde ha förhindrat att oriktiga uppgifter lämnades, handla i analogi med artikel 9.2 fjärde stycket i förordning nr 3887/92, på samma sätt som i det fall den själv har tillhandahållit de oriktiga uppgifterna.

3. *Den tredje frågan*

56. Den hänskjutande domstolen har ställt frågan för att få klarhet i huruvida upplysningar som inte hade lämnats ut till den berörde, trots hans begäran därom, kan användas mot honom vid vidtagande av straffåtgärder. Med hänsyn till svaret på de två första frågorna är det onödigt att svara på denna fråga. Det skulle för övrigt heller inte vara möjligt att använda icke utlämnade uppgifter vid vidtagande av straffåtgärder. Om uppgifterna angavs som motivering och därmed offentliggjordes skulle det vara likvärdigt med ett utlämnande i efterhand och skulle därmed, som ovan angivits, strida mot myndighetens eget tidigare beteende. Resultatet skulle bli detsamma om de uppgifter som ursprungligen förvägrats inte hade angetts i motiveringen. Denna skulle då ha varit ofullständig och det skulle vara nödvändigt att ge kommissionen rätt i att en straffåtgärd i så fall inte heller skulle ha varit lagenlig, framför allt på grund av åsidosättande av rätten till försvar.

VII — Rättegångskostnader

57. De kostnader som har förorsakats den brittiska regeringen och kommissionen, vilka har inkommit med yttranden till domstolen, är inte ersättningsgilla. Eftersom förfarandet i förhållande till parterna i målet vid den nationella domstolen utgör ett led i beredningen av samma mål, ankommer det på den nationella domstolen att besluta om rättegångskostnaderna.

VIII — Förslag till avgörande

58. På grund av vad ovan anförts föreslår jag att domstolen besvarar frågorna på följande sätt:

1) Artiklarna 3 och 9 i rådets förordning (EEG) nr 3508/92 av den 27 november 1992 om ett integrerat system för administration och kontroll av vissa stödsystem inom gemenskapen skall tolkas på så sätt att de i ett fall som det föreliggande tillåter de behöriga myndigheterna i en medlemsstat att till en ny innehavare av en jordbruksrörelse på dennes begäran lämna ut skyddade uppgifter om grödor som odlats av dennes företrädare, om

   — detta är nödvändigt för en korrekt ansökan om kompensationsbetalning avseende uttag av mark,

   — uppgifterna inte kan erhållas på annat sätt,

— den nye innehavarens intressen väger tyngre än företrädarens intressen och

— det är osannolikt att den tidigare jordbrukaren skadas genom att uppgifterna lämnas ut.

2) Om de behöriga myndigheterna inte lämnar ut dessa uppgifter till en person som ansöker om kompensationsbetalning enligt rådets förordning (EEG) nr 1765/92 eller, efter att ha prövat huruvida villkoren är uppfyllda, kommer till slutsatsen att de inte får lämna ut uppgifterna, får de inte gentemot sökanden, som på grund av sin avsaknad av dessa uppgifter lämnar oriktiga uppgifter, vidta några straffåtgärder i den mening som avses i artikel 9.2 i kommissionens förordning (EEG) nr 3887/92.