DOMSTOLENS DOM (Store Afdeling)

16. december 2008 *

I sag C-73/07,

angående en anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 234 EF, indgivet af Korkein hallinto-oikeus (Finland) ved afgørelse af 8. februar 2007, indgået til Domstolen den 12. februar 2007, i sagen:

Tietosuojavaltuutettu

mod

Satakunnan Markkinapörssi Oy,

Satamedia Oy,

har

DOMSTOLEN (Store Afdeling)

sammensat af præsidenten, V. Skouris, afdelingsformændene P. Jann, C.W.A. Timmermans, A. Rosas, K. Lenaerts og A. Ó Caoimh, samt dommerne P. Kūris, E. Juhász, G. Arestis, A. Borg Barthet, J. Klučka, U. Lõhmus og E. Levits (refererende dommer),

* Processprog: finsk.

generaladvokat: J. Kokott
justitssekretær: fuldmægtig C. Strömholm,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 12. februar 2008,

efter at der er afgivet indlæg af:

— Satakunnan Markkinapörssi Oy og Satamedia Oy ved lakimies P. Vainio

— den finske regering ved J. Heliskoski, som befuldmægtiget

— den estiske regering ved L. Uibo, som befuldmægtiget

— den portugisiske regering ved L.I. Fernandes og C. Vieira Guerra, som befuldmægtigede

— den svenske regering ved A. Falk og K. Petkovska, som befuldmægtigede

— Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved C. Docksey og P. Aalto, som befuldmægtigede,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 8. maj 2008,

afsagt følgende

Dom

1 Anmodningen om præjudiciel afgørelse vedrører fortolkningen af 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 (EFT L 281, s. 31, herefter »direktivet«).

2 Anmodningen er blevet fremsat i en sag mellem tietosuojavaltuutettu (ombudsmanden for databeskyttelse, herefter »ombudsmanden«) og tietosuojalautakunta (datatilsynsmyndigheden) vedrørende den databehandling af personoplysninger, som udføres af selskaberne Satakunnan Markkinapörssi Oy (herefter »Markkinapörssi«) og Satamedia Oy (herefter »Satamedia«).

Retsforskrifter

Fællesskabsbestemmelser

3 Det fremgår at direktivets artikel 1, stk. 1, at direktivet omhandler beskyttelsen af fysiske personers grundlæggende rettigheder og frihedsrettigheder, især retten til privatlivets fred, i forbindelse med behandling af personoplysninger.

4 Direktivets artikel 1, stk. 2, bestemmer:

»Medlemsstaterne må ikke af grunde, der har forbindelse med den i stk. 1 foreskrevne beskyttelse, indskrænke eller forbyde fri udveksling af personoplysninger mellem medlemsstaterne.«

5 Direktivets artikel 2, som har overskriften »Definitioner«, bestemmer:

»I dette direktiv forstås ved:

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

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

c) »register med personoplysninger« (»register«): enhver struktureret samling af personoplysninger, der er tilgængelige efter bestemte kriterier, hvad enten denne samling er placeret centralt, decentralt eller er fordelt på et funktionsbestemt eller geografisk grundlag

[…]«

6 I direktivets artikel 3 defineres direktivets anvendelsesområde som følger:

»1. Dette direktivs bestemmelser anvendes på behandling af personoplysninger, der helt eller delvis foretages ved hjælp af edb, samt på ikke-elektronisk behandling af personoplysninger, der er eller vil blive indeholdt i et register.

2. Dette direktiv gælder ikke for sådan behandling af personoplysninger,

— som iværksættes med henblik på udøvelse af aktiviteter, der ikke er omfattet af fællesskabsretten, som f.eks. de aktiviteter, der er fastsat i afsnit V og VI i traktaten om Den Europæiske Union, og under ingen omstændigheder for behandling, der vedrører den offentlige sikkerhed, forsvar, statens sikkerhed (herunder statens økonomiske interesser, når behandlingen er forbundet med spørgsmål vedrørende statens sikkerhed) og statens aktiviteter på det strafferetlige område

— som foretages af en fysisk person med henblik på udøvelse af rent personlige eller familiemæssige aktiviteter.«

7 Forholdet mellem beskyttelsen af personoplysninger og ytringsfriheden er omhandlet i direktivets artikel 9 med overskriften »Behandling af personoplysninger og ytringsfriheden«, som har følgende ordlyd:

»Medlemsstaterne fastsætter i forbindelse med behandling af personoplysninger, der udelukkende finder sted i journalistisk øjemed eller med henblik på kunstnerisk eller litterær virksomhed, kun fritagelser eller undtagelser fra bestemmelserne i dette kapitel og i kapitel IV og VI, for så vidt som de er nødvendige for at forene retten til privatlivets fred med reglerne for ytringsfrihed.«

8 Direktivets betragtning 37 har i denne henseende følgende ordlyd:

»37) Der bør fastsættes undtagelser fra eller begrænsninger af visse bestemmelser i dette direktiv i forbindelse med behandling af personoplysninger i journalistisk øjemed eller med henblik på kunstnerisk eller litterær virksomhed, navnlig på det audiovisuelle område, for så vidt sådanne undtagelser er nødvendige for at forene det enkelte menneskes grundlæggende rettigheder med ytringsfriheden, herunder retten til at modtage og give oplysninger, som fastslået bl.a. i artikel 10 i den europæiske konvention til beskyttelse af menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder; det påhviler derfor medlemsstaterne med henblik på afvejning mellem de grundlæggende rettigheder at fastsætte de nødvendige undtagelser og begrænsninger for så vidt angår de generelle foranstaltninger vedrørende lovligheden af behandling af oplysninger, foranstaltningerne til overførsel af oplysninger til tredjelande samt tilsynsmyndighedernes beføjelser. Dette må dog ikke føre til, at medlemsstaterne fastsætter undtagelser fra de foranstaltninger, der tager sigte på at garantere behandlingssikkerheden. Der bør endvidere gives den kontrolmyndighed, der er ansvarlig for dette område, i det mindste visse efterfølgende beføjelser, som f.eks. beføjelsen til med jævne mellemrum at offentliggøre en rapport eller at indbringe sager for de retslige myndigheder.«

9 Direktivets artikel 13, som har overskriften »Undtagelser og begrænsninger«, bestemmer:

»1. Medlemsstaterne kan træffe lovmæssige foranstaltninger med henblik på at begrænse rækkevidden af de forpligtelser og rettigheder, der er omhandlet i artikel 6, stk. 1, artikel 10, artikel 11, stk. 1, samt artikel 12 og 21, hvis en sådan begrænsning er en nødvendig foranstaltning af hensyn til:

a) statens sikkerhed

[…]«

10 Direktivets artikel 17 med overskriften »Behandlingssikkerhed« bestemmer:

»1. Medlemsstaterne fastsætter bestemmelser om, at den registeransvarlige skal iværksætte de fornødne tekniske og organisatoriske foranstaltninger til at beskytte personoplysninger mod hændelig eller ulovlig tilintetgørelse, mod hændeligt tab, mod forringelse, ubeføjet udbredelse eller ikke-autoriseret adgang, navnlig hvis behandlingen omfatter fremsendelser af oplysninger i et net, samt mod enhver anden form for ulovlig behandling.

Disse foranstaltninger skal under hensyn til det aktuelle tekniske niveau og de omkostninger, som er forbundet med deres iværksættelse, tilvejebringe et tilstrækkeligt sikkerhedsniveau i forhold til de risici, som behandlingen indebærer, og arten af de oplysninger, som skal beskyttes.

2. Medlemsstaterne fastsætter bestemmelser om, at den registeransvarlige, hvis oplysninger behandles for dennes regning, skal vælge en registerfører, som frembyder den fornødne garanti med hensyn til de tekniske sikkerhedsforanstaltninger og organisatoriske foranstaltninger, der skal træffes, og skal påse, at disse foranstaltninger overholdes.

[…]«

De nationale bestemmelser

11 § 10, stk. 1, i forfatningen (perustuslaki (731/1999)) af 11. juni 1999 bestemmer:

»Enhvers privatliv, ære og boligfred er ukrænkelig. Nærmere bestemmelser vedrørende beskyttelse af personoplysninger fastsættes ved lov.«

12 Det fremgår af forfatningens § 12:

»Enhver har ytringsfrihed. Ytringsfriheden omfatter retten til at fremføre, sprede og modtage oplysninger, synspunkter og andre meddelelser, uden at nogen på forhånd forhindrer dette. Nærmere bestemmelser om udøvelse af ytringsfriheden fastsættes ved lov […]

Dokumenter og andre optegnelser, som myndighederne er i besiddelse af, er offentlige, hvis den offentlige adgang ikke af tvingende årsager er begrænset ved lov. Enhver har ret til at indhente oplysninger fra offentlige dokumenter og optegnelser.«

13 Persondataloven (henkilötietolaki (523/1999)) af 22. april 1999, som gennemfører direktivet i national ret, finder anvendelse på behandling af personoplysninger (§ 2, stk. 1) bortset fra personregistre, som kun indeholder materiale, der som sådant har været offentliggjort i massemedierne (§ 2, stk. 4). Persondataloven finder kun delvist anvendelse på behandlingen af personoplysninger i redaktionelt, kunstnerisk eller litterært øjemed (§ 2, stk. 5).

14 Persondatalovens § 32 bestemmer, at den registeransvarlige skal iværksætte de tekniske og organisatoriske foranstaltninger, som er nødvendige for at beskytte personoplysninger mod ubehørig adgang samt mod ødelæggelse, ændring, videregivelse og overførsel, som sker ved en fejl eller i strid med loven eller ved anden ulovlig behandling.

15 Lov om offentlighed i forvaltningen (laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta (621/1999)) af 21. maj 1999 regulerer også adgangen til oplysninger.

16 Ifølge § 1, stk. 1, i lov om offentlighed i forvaltningen er hovedreglen, at de af loven omfattede dokumenter er offentlige.

17 Lovens § 9 bestemmer, at enhver har ret til at indhente oplysninger fra et offentligt dokument.

18 Samme lovs § 16, stk. 1, fastsætter regler for at opnå indsigt i et sådant dokument. Det fremgår af bestemmelsen, at de offentlige myndigheder mundtligt kan redegøre for dokumentets indhold eller sikre, at dokumentet kan fremvises, kopieres eller blive aflyttet hos myndighederne, eller at det kan udleveres i form af en kopi eller udskrift.

19 Denne bestemmelses stk. 3 fastsætter betingelserne for, at oplysninger fra myndighedernes personregistre kan videregives:

»Personoplysninger fra en offentlig myndigheds personregister kan, hvis ikke andet er bestemt i denne lov, udleveres i form af en kopi eller udskrift eller i elektronisk form, hvis modtageren i henhold til bestemmelserne om beskyttelse af personoplysninger har ret til at registrere og anvende sådanne personoplysninger. I forbindelse med direkte markedsføring samt opinions- eller markedsundersøgelser må personoplysninger dog kun videregives, hvis det særskilt er bestemt ved lov eller den registrerede har givet tilladelse dertil.«

20 Den forelæggende ret har anført, at lov om offentlighed og fortrolighed vedrørende skatteoplysninger (laki verotustietojen julkisuudesta ja salassapidosta (1346/1999)) af 30. december 1999 har forrang for persondataloven og lov om offentlighed i forvaltningen.

21 Det fremgår af denne lovs § 2, at bestemmelserne i lov om offentlighed i forvaltningen og persondataloven finder anvendelse på skattedokumenter og skatteoplysninger, medmindre andet er fastsat ved lov.

22 Samme lovs § 3 bestemmer:

»Skatteoplysninger er offentlige i medfør af bestemmelserne i denne lov.

I medfør af bestemmelserne i loven om offentlighed i forvaltningen har enhver ret til at indhente oplysninger i et offentligt skattedokument, der er i skattemyndighedernes besiddelse, hvis ikke andet fremgår af denne lov.«

23 I medfør af nævnte lovs § 5, stk. 1, udgør de offentlige skatteoplysninger i forbindelse med den årlige indkomstbeskatning den skattepligtiges navn, fødselsår og hjemkommune. Offentlige er desuden bl.a. oplysninger om:

»1. den skattepligtige indkomst i forhold til statsskat

2. den skattepligtige kapitalindkomst og formue i forhold til statsskat

3. den skattepligtige indkomst i forhold til kommuneskat

4. indkomst- og formueskat, kommuneskat samt det sammenlagte beløb af debiterede skatter og afgifter

[…]«

24 Endelig fastsætter straffelovens kapitel 24, § 8 (rikoslaki som affattet ved lov 531/2000), straf for spredning af oplysninger, der krænker privatlivet. Endvidere straffes den, som ved hjælp af massemedier eller på anden måde gør et stort antal mennesker bekendt med en oplysning, en antydning eller et billede om en andens privatliv på en sådan måde, at handlingen er egnet til at forårsage skade eller lidelse for den krænkede, eller at den pågældende udsættes for foragt.

Tvisten i hovedsagen og de præjudicielle spørgsmål

25 Markkinapörssi indhentede i adskillige år offentlige oplysninger fra de finske skattemyndigheder med henblik på hvert år at offentliggøre uddrag af disse oplysninger i de regionale udgaver af bladet *Veropörssi*.

26 De oplysninger, der fremgik af publikationerne, omfattede for- og efternavn på ca. 1,2 mio. fysiske personer, hvis indkomst oversteg en bestemt grænse, samt, inden for 100 EUR's nøjagtighed, disse personers løn- og kapitalindkomst samt oplysninger om beskatningen af deres formue. Disse oplysninger blev offentliggjort i form af en alfabetisk liste inddelt efter kommune og indkomstklasse.

27 Det fremgår af forelæggelsesafgørelsen, at Markkinapörssi har anført, at de offentliggjorte personoplysninger efter anmodning kan fjernes fra bladet *Veropörssi* uden opkrævning af gebyr.

28 Selv om bladet også indeholder artikler, resumeer og annoncer, er det væsentligste formål med bladet offentliggørelse af skatteoplysninger.

29 Markkinapörssi videregav på cd-rom de personoplysninger, som var offentliggjort i *Veropörssi*, til Satamedia, som er et andet selskab i de samme personers eje, med henblik på udbredelse af oplysningerne via en sms-tjeneste. De to selskaber indgik til dette formål en aftale med et mobiltelefonselskab, som for Satamedias regning oprettede en sms-tjeneste, der gjorde det muligt for mobiltelefonbrugere mod betaling af 2 EUR at modtage de oplysninger, der var offentliggjort i *Veropörssi*. Oplysningerne ville efter anmodning blive fjernet fra tjenesten.

30 Tietosuojavaltuutettu og tietosuojalautakunta, som er de finske myndigheder, der er ansvarlige for databeskyttelse, fører tilsyn med behandlingen af personoplysninger og træffer beslutninger i henhold til persondatalovens bestemmelser.

31 På foranledning af klager indgivet af privatpersoner, som mente, at deres privatliv var blevet krænket, anmodede tietosuojavaltuutettu, som var ansvarlig for undersøgelsen af Markkinapörssis og Satamedias aktiviteter, den 10. marts 2004 tietosuojalautakunta om at forbyde selskaberne at fortsætte deres aktiviteter vedrørende behandlingen af de omhandlede personoplysninger.

32 Eftersom tietosuojalautakunta afslog denne anmodning, anlagde tietosuojavaltuutettu sag ved Helsingin hallinto-oikeus (forvaltningsdomstolen i Helsinki), som også forkastede søgsmålet. Tietosuojavaltuutettu appellerede derefter afgørelsen til Korkein hallinto-oikeus.

33 Den forelæggende ret har fremhævet, at tietosuojavaltuutettus appel ikke vedrører de finlandske myndigheders videregivelse af oplysninger. Den forelæggende ret har endvidere anført, at der ikke er rejst tvivl om skatteoplysningernes offentlige karakter. Den forelæggende ret er imidlertid i tvivl om den senere behandling af disse oplysninger.

34 På denne baggrund har den forelæggende ret besluttet at udsætte sagen og at forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»1) Foreligger der en aktivitet, der skal betragtes som behandling af personoplysninger i den forstand, hvori udtrykket er anvendt i [direktivets] artikel 3, stk. 1, […] når oplysninger om fysiske personers løn- og kapitalindkomst samt formue

a) indsamles fra skattemyndighedernes offentligt tilgængelige dokumenter og behandles med henblik på offentliggørelse

b) offentliggøres i en tryksag, i alfabetisk orden og inddelt efter indkomst i omfattende kommuneinddelte kataloger

c) videregives på en cd-rom med henblik på anvendelse i forretningsmæssigt øjemed

d) behandles i en sms-tjeneste, hvor mobiltelefonbrugere kan sende en tekstbesked med angivelse af en persons navn og hjemkommune til et givent nummer og som svar modtage oplysninger om den pågældende persons løn- og kapitalindkomst samt formue?

2) Skal direktiv[et] fortolkes således, at de ovenfor i punkt 1a)-1d) nævnte handlinger kan betragtes som behandling af personoplysninger i journalistisk øjemed i direktivets artikel 9's forstand, når henses til, at oplysningerne er indsamlet for over en million skattepligtige blandt oplysninger, der i henhold til finsk lovgivning om aktindsigt er offentlige? Har det for vurderingen af sagen betydning, at det primære formål med handlingen er offentliggørelse af de nævnte oplysninger?

3) Skal [direktivets] artikel 17 […], sammenholdt med direktivets principper og formål, fortolkes således, at offentliggørelse af oplysninger, der er indsamlet i journalistisk øjemed, og videregivelse af disse oplysninger med henblik på anvendelse i forretningsmæssigt øjemed er i strid med direktivet?

4) Kan direktiv[et] fortolkes således, at personregistre, som kun indeholder materiale, der som sådant har været offentliggjort i medierne, falder helt uden for dets anvendelsesområde?«

Om de præjudicielle spørgsmål

Det første spørgsmål

35 Det bemærkes, at de oplysninger, som dette spørgsmål omhandler, og som vedrører for- og efternavn på visse fysiske personer, hvis indkomst overstiger en bestemt grænse, samt, inden for 100 EUR's nøjagtighed, disse personers løn- og kapitalindkomst, er personoplysninger i den forstand, hvori udtrykket er anvendt i direktivets artikel 2, litra a), da der er tale om »information om en identificeret eller identificerbar fysisk person« (jf. endvidere dom af 20.5.2003, forenede sager C-465/00, C-138/01 og C-139/01, Österreichischer Rundfunk m.fl., Sml. I, s. 4989, præmis 64).

36 Det er endvidere tilstrækkeligt at fastslå, at det klart fremgår af selve ordlyden af definitionen i direktivets artikel 2, litra b), at den aktivitet, som spørgsmålet vedrører, falder ind under definitionen af »behandling af personoplysninger« i denne bestemmelses forstand.

37 Det første spørgsmål skal derfor besvares med, at direktivets artikel 3, stk. 1, skal fortolkes således, at der foreligger en aktivitet, der skal betragtes som »behandling af personoplysninger« i denne bestemmelses forstand, når oplysninger om fysiske personers løn- og kapitalindkomst samt formue

— indsamles fra skattemyndighedernes offentligt tilgængelige dokumenter og behandles med henblik på offentliggørelse

— offentliggøres i en tryksag, i alfabetisk orden og inddelt efter indkomst i omfattende kommuneinddelte kataloger

— videregives på en cd-rom med henblik på anvendelse i forretningsmæssigt øjemed

— behandles i en sms-tjeneste, hvor mobiltelefonbrugere kan sende en tekstbesked med angivelse af en persons navn og hjemkommune til et givent nummer og som svar modtage oplysninger om den pågældende persons løn- og kapitalindkomst samt formue.

Det fjerde spørgsmål

38 Med det fjerde spørgsmål, som skal behandles i anden række, ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om aktiviteter i form af behandling af personoplysninger som dem, der er omhandlet i spørgsmål 1c) og 1d), vedrørende personregistre, som kun indeholder oplysninger, der som sådan allerede har været offentliggjort i medierne, henhører under direktivets anvendelsesområde.

39 I henhold til direktivets artikel 3, stk. 2, gælder direktivet ikke for behandling af personoplysninger i to situationer.

40 Den første situation vedrører behandling af personoplysninger, som iværksættes med henblik på udøvelse af aktiviteter, der ikke er omfattet af fællesskabsretten, som f.eks. de aktiviteter, der er fastsat i afsnit V og VI i traktaten om Den Europæiske Union, og endvidere behandling, der vedrører den offentlige sikkerhed, forsvar, statens sikkerhed (herunder statens økonomiske interesser, når behandlingen er forbundet med spørgsmål vedrørende statens sikkerhed) og statens aktiviteter på det strafferetlige område.

41 De aktiviteter, der er nævnt som eksempler i bestemmelsens første led, er under alle omstændigheder statens eller statslige myndigheders aktiviteter og har ikke noget at gøre med området for den enkelte borgers aktiviteter. Sådanne aktiviteter skal fastlægge rækkevidden af de undtagelser, der er fastsat i nævnte bestemmelse, således at denne undtagelse kun finder anvendelse på aktiviteter, der er udtrykkeligt nævnt i bestemmelsen, eller som kan henføres til samme kategori (ejusdem generis) (jf. dom af 6.11.2003, sag C-101/01, Lindqvist, Sml. I, s. 12971, præmis 43 og 44).

42 Aktiviteter, der vedrører behandling af personoplysninger, såsom dem, der er nævnt i spørgsmål 1c) og 1d), vedrører private selskabers aktiviteter. Disse aktiviteter falder på ingen måde inden for de rammer, der er indført af de offentlige myndigheder, og som vedrører den offentlige sikkerhed. Sådanne aktiviteter kan derfor ikke sidestilles med de aktiviteter, som er omhandlet i direktivets artikel 3, stk. 2 (jf. i denne retning dom af 30.5.2006, forenede sager C-317/04 og C-318/04, Parlamentet mod Rådet, Sml. I, s. 4721, præmis 58).

43 Hvad angår den anden situation, som er omhandlet i bestemmelsens andet led, nævnes i direktivets betragtning 12 vedrørende denne undtagelse korrespondance og føring af en adressefortegnelse som eksempler på en fysisk persons behandling af oplysninger som led i rent personlige eller familiemæssige aktiviteter.

44 Det følger heraf, at den anden undtagelse skal fortolkes således, at den udelukkende vedrører de aktiviteter, der indgår i den enkelte borgers privatliv eller familieliv (jf. Lindqvist-dommen, præmis 47). Dette er åbenbart ikke tilfældet hvad angår Markkinapörssis og Satamedias behandling af personoplysninger, som består i at gøre de indsamlede oplysninger offentligt tilgængelige for et ubestemt antal personer.

45 Det må derfor fastslås, at aktiviteter i form af behandling af personoplysninger som dem, der er omhandlet i spørgsmål 1c) og 1d), ikke falder ind under en af de situationer, der er nævnt i direktivets artikel 3, stk. 2.

46 Det bemærkes i øvrigt, at der ikke i direktivet foreskrives yderligere begrænsninger af dets anvendelsesområde.

47 Generaladvokaten har i denne henseende i punkt 125 i sit forslag til afgørelse anført, at direktivets artikel 13 kun tillader, at der fastsættes undtagelser fra visse af direktivets bestemmelser, som ikke omfatter artikel 3.

48 Endelig bemærkes, at en generel undtagelse fra at anvende direktivet for så vidt angår offentliggjorte oplysninger i vid udstrækning vil gøre direktivet indholdsløst. Det ville nemlig i så fald være tilstrækkeligt for medlemsstaterne at offentliggøre oplysningerne for at omgå den beskyttelse, der er fastsat ved direktivet.

49 Det fjerde spørgsmål skal derfor besvares med, at aktiviteter i form af behandling af personoplysninger som dem, der er omhandlet i spørgsmål 1c) og 1d) vedrørende personoplysninger fra offentlige myndigheders registre, som kun indeholder oplysninger, der som sådan allerede har været offentliggjort i medierne, henhører under direktivets anvendelsesområde.

Det andet spørgsmål

50 Den forelæggende ret ønsker med det andet spørgsmål nærmere bestemt oplyst, om direktivets artikel 9 skal fortolkes således, at de aktiviteter, der er nævnt i spørgsmål 1a)-1d) vedrørende oplysninger, der stammer fra dokumenter, som er offentligt tilgængelige i henhold til national lovgivning, skal anses for aktiviteter, der udgør behandling af personoplysninger, som udelukkende finder sted i journalistisk øjemed.

Den forelæggende ret har anført, at den ønsker vejledning med hensyn til spørgsmålet, om den omstændighed, at det primære formål med aktiviteterne er offentliggørelse af de omhandlede oplysninger, er relevant for sagens vurdering.

51 Det skal indledningsvis bemærkes, at det følger af fast retspraksis, at bestemmelserne i et direktiv skal fortolkes under hensyn til det formål, direktivet forfølger, og den ordning, det indfører (jf. i denne retning dom af 11.9.2008, sag C-265/07, Caffaro, Sml. I, s. 7085, præmis 14).

52 Det er i denne henseende ubestridt, som det fremgår af direktivets artikel 1, at formålet med direktivet er, at medlemsstaterne skal sikre beskyttelsen af fysiske personers grundlæggende rettigheder og frihedsrettigheder, især retten til privatlivets fred, i forbindelse med behandling af personoplysninger, og samtidig sikre fri udveksling af personoplysninger.

53 Dette formål kan imidlertid ikke forfølges uden hensyntagen til den omstændighed, at nævnte grundlæggende rettigheder i et vist omfang skal forenes med den grundlæggende ret til ytringsfrihed.

54 Det fremgår af direktivets artikel 9, at disse rettigheder skal forenes. Som det navnlig anføres i direktivets betragtning 37, er formålet med direktivets artikel 9 at forene to grundlæggende rettigheder, nemlig beskyttelsen af privatlivet og ytringsfriheden. Det påhviler medlemsstaterne at varetage denne opgave.

55 Medlemsstaterne skal med henblik på at forene disse to »grundlæggende rettigheder« i henhold til direktivet fastsætte de undtagelser fra og begrænsninger af beskyttelsen af oplysninger — og dermed undtagelser fra og begrænsninger af den grundlæggende ret til privatliv — som er nævnt i direktivets kapitel II, IV og VI. Disse undtagelser må kun vedrøre behandlinger, som finder sted i journalistisk øjemed eller med henblik på kunstnerisk eller litterær virksomhed, der er omfattet af den grundlæggende ret til ytringsfrihed, for så vidt som de er nødvendige for at forene retten til privatlivets fred med reglerne for ytringsfrihed.

56 For at tage hensyn til den betydning ytringsfriheden har i ethvert demokratisk samfund skal de begreber, som er knyttet hertil, herunder begrebet i journalistisk øjemed, for det første fortolkes vidt. For at opnå en afbalanceret afvejning af de to grundlæggende rettigheder kræver hensynet til beskyttelsen af den grundlæggende ret til privatliv for det andet, at de undtagelser fra og begrænsninger af beskyttelsen af oplysninger, som er fastsat i ovennævnte kapitler i direktivet, skal holdes inden for det strengt nødvendige.

57 På denne baggrund må der lægges vægt på følgende elementer:

58 For det første — som generaladvokaten har anført i punkt 65 i sit forslag til afgørelse, og som det fremgår af forarbejderne til direktivet — finder de undtagelser og begrænsninger, som er fastsat i direktivets artikel 9, ikke kun anvendelse på medieselskaber, men også på enhver person, som udøver journalistisk virksomhed.

59 For det andet udelukker den omstændighed, at offentlige oplysninger gøres tilgængelige med økonomisk vinding for øje, ikke uden videre, at offentliggørelsen kan anses for en aktivitet, der udøves »i journalistisk øjemed«. Som Markkinapörssi og

Satamedia har anført i deres indlæg og generaladvokaten i punkt 82 i sit forslag til afgørelse, søger enhver virksomhed at opnå en økonomisk gevinst ved sine aktiviteter. Kommerciel succes kan endda udgøre en nødvendig betingelse for professionel journalistik.

60 Der skal for det tredje tages hensyn til udviklingen inden for kommunikationsmidler og midler til udbredelse af oplysninger og stigningen i antallet heraf. Som bl.a. den svenske regering har anført, er det middel, som anvendes til videregivelse af de behandlede oplysninger, som f.eks. et traditionelt middel som papir eller radiobølger eller et elektronisk medie som internettet, ikke afgørende for vurderingen af, om der er tale om en aktivitet, der udøves »i journalistisk øjemed«.

61 Det følger af ovenstående, at aktiviteter som de i hovedsagen omhandlede, der vedrører oplysninger fra dokumenter, som er offentlige i henhold til national lovgivning, kan kvalificeres som behandling »i journalistisk øjemed«, hvis de har til formål at udbrede oplysninger, synspunkter eller ideer til offentligheden, uanset hvilket middel der anvendes til videregivelsen. Disse aktiviteter er ikke forbeholdt medieselskaberne og kan være forbundet med et ønske om at opnå en økonomisk gevinst.

62 Det andet spørgsmål skal derfor besvares med, at direktivets artikel 9 skal fortolkes således, at de aktiviteter, der er nævnt i spørgsmål 1a)-1d) vedrørende oplysninger, der stammer fra dokumenter, som er offentligt tilgængelige i henhold til national lovgivning, skal anses for aktiviteter, der udgør behandling af personoplysninger, som udelukkende finder sted »i journalistisk øjemed« i denne bestemmelses forstand, såfremt nævnte aktiviteter udelukkende har til formål at udbrede oplysninger, synspunkter eller ideer til offentligheden, hvilket det tilkommer den forelæggende ret at vurdere.

Det tredje spørgsmål

63 Den forelæggende ret ønsker med det tredje spørgsmål nærmere bestemt oplyst, om direktivets artikel 17 skal fortolkes således, at offentliggørelse af oplysninger, der er indsamlet i journalistisk øjemed, og videregivelse af disse oplysninger med henblik på anvendelse i forretningsmæssigt øjemed er i strid med direktivet.

64 Henset til besvarelsen af det andet spørgsmål er det ufornødent at besvare dette spørgsmål.

Sagens omkostninger

65 Da sagens behandling i forhold til hovedsagens parter udgør et led i den sag, der verserer for den forelæggende ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagens omkostninger. Bortset fra nævnte parters udgifter kan de udgifter, som er afholdt i forbindelse med afgivelse af indlæg for Domstolen, ikke erstattes.

På grundlag af disse præmisser kender Domstolen (Store Afdeling) for ret:

1) **Artikel 3, stk. 1, i 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 skal fortolkes således, at der foreligger en aktivitet, der skal betragtes som »behandling af personoplysninger« i denne bestemmelses forstand, når oplysninger om fysiske personers løn- og kapitalindkomst samt formue:**

   — **indsamles fra skattemyndighedernes offentligt tilgængelige dokumenter og behandles med henblik på offentliggørelse**

   — **offentliggøres i en tryksag, i alfabetisk orden og inddelt efter indkomst i omfattende kommuneinddelte kataloger**

   — **videregives på en cd-rom med henblik på anvendelse i forretningsmæssigt øjemed**

   — **behandles i en sms-tjeneste, hvor mobiltelefonbrugere kan sende en tekstbesked med angivelse af en persons navn og hjemkommune til et**

givent nummer og som svar modtage oplysninger om den pågældende persons løn- og kapitalindkomst samt formue.

2) **Artikel 9 i direktiv 95/46 skal fortolkes således, at de aktiviteter, der er nævnt i spørgsmål 1a)-1d) vedrørende oplysninger, der stammer fra dokumenter, som er offentligt tilgængelige i henhold til national lovgivning, skal anses for aktiviteter, der udgør behandling af personoplysninger, som udelukkende finder sted »i journalistisk øjemed« i denne bestemmelses forstand, såfremt nævnte aktiviteter udelukkende har til formål at udbrede oplysninger, synspunkter eller ideer til offentligheden, hvilket det tilkommer den forelæggende ret at vurdere.**

3) **Aktiviteter i form af behandling af personoplysninger som dem, der er omhandlet i spørgsmål 1c) og 1d) vedrørende personoplysninger fra offentlige myndigheders registre, som kun indeholder oplysninger, der som sådan allerede har været offentliggjort i medierne, henhører under anvendelsesområdet for direktiv 95/46.**

Underskrifter