



Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (Tredje Afdeling)

7. november 2013 *

»Behandling af personoplysninger — direktiv 95/46/EF — artikel 10 og 11 — oplysningspligt — artikel 13, stk. 1, litra d) og g) — undtagelser — undtagelsernes rækkevidde — privatdetektiver, der handler for et lovreguleret erhvervs kontrolorgan — direktiv 2002/58/EF — artikel 15, stk. 1«

I sag C-473/12,

angående en anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 267 TEUF, indgivet af Cour constitutionnelle (Belgien) ved afgørelse af 10. oktober 2012, indgået til Domstolen den 22. oktober 2012, i sagen:

Institut professionnel des agents immobiliers (IPI)

mod

Geoffrey Englebert,

Immo 9 SPRL,

Grégory Francotte,

procesdeltagere:

Union professionnelle nationale des détectives privés de Belgique (UPNDP),

Association professionnelle des inspecteurs et experts d'assurances ASBL (APIEA),

Conseil des ministres,

har

DOMSTOLEN (Tredje Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, M. Ilešič, og dommerne C.G. Fernlund (refererende dommer), A. Ó Caoimh, C. Toader og E. Jarašiūnas,

generaladvokat: Y. Bot

justitssekretær: fuldmægtig V. Tourrès,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 11. juli 2013,

* Processprog: fransk.

efter at der er afgivet indlæg af:

- Institut professionnel des agents immobiliers (IPI) ved avocats Y. Paquay og H. Nyssen
- den belgiske regering ved M. Jacobs og C. Pochet, som befuldmægtigede, bistået af avocat B. Renson
- den tjekkiske regering ved M. Smolek, som befuldmægtiget
- den nederlandske regering ved B. Koopman og C. Wissels, som befuldmægtigede
- Europa-Parlamentet ved A. Caiola og A. Pospíšilová Padowska, som befuldmægtigede
- Europa-Kommissionen ved F. Clotuche-Duvieusart og B. Martenczuk, som befuldmægtigede,

og idet Domstolen efter at have hørt generaladvokaten har besluttet, at sagen skal pådømmes uden forslag til afgørelse,

afsagt følgende

Dom

- 1 Anmodningen om præjudiciel afgørelse vedrører fortolkningen af artikel 13, stk. 1, litra d) og g), 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 (EFT L 281, s. 31).
- 2 Denne anmodning er blevet indgivet inden for rammerne af en sag mellem på den ene side Institut professionnel des agents immobiliers (IPI) og på den anden side Geoffrey Englebert, Immo 9 SPRL og Grégory Francotte vedrørende påståede tilsidesættelser af den nationale lovgivning vedrørende udøvelsen af erhvervet som ejendomsmægler.

Retsforskrifter

EU-retten

Direktiv 95/46

- 3 3., 8., 10., 37. og 43. betragtning til direktiv 95/46 lyder som følger:
 - »(3) Det indre markeds oprettelse og funktion, som i henhold til traktatens artikel 7 A indebærer fri bevægelighed for varer, personer, tjenesteydelser og kapital, forudsætter ikke blot, at personoplysninger kan cirkulere frit fra én medlemsstat til en anden, men også, at det enkelte menneskes grundlæggende rettigheder beskyttes.
- [...]
- (8) For at hindringerne for udveksling af personoplysninger kan fjernes, skal beskyttelsen af det enkelte menneskes rettigheder og frihedsrettigheder i forbindelse med behandling af sådanne oplysninger være ensartet i alle medlemsstaterne; [...]

[...]

- (10) Medlemsstaternes lovgivning om behandling af personoplysninger skal sikre overholdelsen af de grundlæggende rettigheder og frihedsrettigheder, navnlig den ret til privatlivets fred, der er fastslået i artikel 8 i den europæiske konvention til beskyttelse af menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder og i fællesskabsrettens generelle principper; af denne grund må en indbyrdes tilnærmelse af lovgivningerne ikke medføre en forringelse af den beskyttelse, disse yder, men skal tværtimod have til formål at sikre et højt beskyttelsesniveau overalt i Fællesskabet.

[...]

- (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, [...]

[...]

- (43) Medlemsstaterne kan ligeledes indskrænke retten til indsigt og underretning samt visse af den registeransvarliges forpligtelser, såfremt dette er nødvendigt af hensyn til statens sikkerhed, forsvaret, den offentlige sikkerhed eller væsentlige økonomiske og finansielle interesser i medlemsstaten eller Unionen samt efterforskning og retsforfølgning i straffesager eller i forbindelse med brud på etiske regler for lovregulerede erhverv; [...]«

- 4 I artikel 1, stk. 1, i direktiv 95/46 bestemmes det:

»Medlemsstaterne sikrer i overensstemmelse med dette direktiv beskyttelsen af fysiske personers grundlæggende rettigheder og frihedsrettigheder, især retten til privatlivets fred, i forbindelse med behandling af personoplysninger.«

- 5 Artikel 2, litra a) og d), i direktiv 95/46 bestemmer:

»I dette direktiv forstås ved:

- a) »personoplysninger«: enhver form for information om en identificeret eller identificerbar fysisk person (»den registrerede«); [...]

[...]

- d) »den registeransvarlige«: den fysiske eller juridiske person, offentlige myndighed, institution eller ethvert andet organ, der alene eller sammen med andre afgør, til hvilket formål og med hvilke hjælpemidler der må foretages behandling af personoplysninger [...]«

- 6 Artikel 9 i direktiv 95/46 bestemmer følgende:

»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.«

- 7 Under overskriften »Oplysningspligt over for den registrerede« indeholder afdeling IV i direktiv 95/46 artikel 10 og 11, der regulerer henholdsvis de situationer, hvor oplysningerne er indsamlet hos den registrerede, og de situationer, hvor oplysningerne ikke er indsamlet hos denne.
- 8 Artikel 10 i direktiv 95/46 lyder således:
- »Medlemsstaterne fastsætter bestemmelser om, at den registeransvarlige eller dennes repræsentant skal give den person, hos og om hvem der indsamles oplysninger, mindst følgende informationer, medmindre den pågældende allerede er bekendt hermed, og for så vidt som disse yderligere informationer, under hensyn til de særlige omstændigheder hvorunder oplysningerne indsamles, er nødvendige for at sikre den registrerede en rimelig behandling af oplysningerne:
- a) den registeransvarliges og eventuelt dennes repræsentants identitet
 - b) formålene med den behandling, hvortil personoplysningerne er bestemt
 - c) alle yderligere informationer som f.eks.:
 - modtagerne eller kategorierne af modtagere
 - om det er obligatorisk eller frivilligt at besvare spørgsmålene samt mulige følger af ikke at svare
 - hvorvidt der gives ret til at få indsigt i og foretage berigtigelse af de oplysninger, der vedrører den registrerede.«
- 9 Direktivets artikel 11 fastsætter, at når oplysningerne ikke er indsamlet hos den registrerede, fastsætter medlemsstaterne bestemmelser om, at den registeransvarlige eller dennes repræsentant allerede ved registreringen af oplysningerne, eller senest når oplysningerne første gang videregives til tredjemand, skal give den registrerede mindst de i denne artikel opregnede informationer, medmindre den pågældende allerede er bekendt hermed.
- 10 Artikel 13 i direktiv 95/46, der har overskriften »Undtagelser og begrænsninger«, bestemmer følgende i stk. 1:
- »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
 - b) forsvaret
 - c) den offentlige sikkerhed
 - d) forebyggelse, efterforskning, afsløring og retsforfølgning i straffesager eller i forbindelse med brud på etiske regler for lovregulerede erhverv
 - e) væsentlige økonomiske eller finansielle interesser hos en medlemsstat eller Den Europæiske Union, herunder valuta-, budget- og skatteanliggender
 - f) en kontrol-, tilsyns- eller reguleringsopgave, selv af midlertidig karakter, der er et led i den offentlige myndighedsudøvelse på de i litra c), d) og e) nævnte områder

g) beskyttelsen af den registreredes interesser eller andres rettigheder og frihedsrettigheder.«

Direktiv 2002/58/EF

- 11 Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2002/58/EF af 12. juli 2002 om behandling af personoplysninger og beskyttelse af privatlivets fred i den elektroniske kommunikationssektor (direktiv om databeskyttelse inden for elektronisk kommunikation) (EFT L 201, s. 37), fastsætter følgende i artikel 15, stk. 1:

»Medlemsstaterne kan vedtage retsfor skrifter med henblik på at indskrænke rækkevidden af de rettigheder og forpligtelser, der omhandles i artikel 5, artikel 6, artikel 8, stk. 1, 2, 3 og 4, og artikel 9, hvis en sådan indskrænkning er nødvendig, passende og forholdsmæssig i et demokratisk samfund af hensyn til den nationale sikkerhed (dvs. statens sikkerhed), forsvaret, den offentlige sikkerhed, eller forebyggelse, efterforskning, afsløring og retsforfølgning i straffesager eller uautoriseret brug af det elektroniske kommunikationssystem efter artikel 13, stk. 1, i direktiv [95/46][...]. [...]«

Belgisk ret

- 12 Loi relative à la protection de la vie privée à l'égard des traitements de données à caractère personnel (lov om beskyttelse af privatlivets fred i forbindelse med behandling af personoplysninger) af 8. december 1992 (*Moniteur belge* af 18.3.1993, s. 5801), er blevet ændret ved loi transposant la directive 95/46/CE (lov om gennemførelse af direktiv 95/46/EF) af 11. december 1998 (*Moniteur belge* af 3.2.1999, s. 3049, herefter »loven fra 1992«). Artikel 9 i loven fra 1992, hvis stk. 1 og 2 svarer til henholdsvis dette direktivs artikel 10 og 11, fastsætter en oplysningspligt over for den registrerede.
- 13 Artikel 3, stk. 3-7, i loven fra 1992 fastsætter undtagelser fra og begrænsninger til denne oplysningspligt, bl.a. når behandlingen af personoplysningerne udelukkende finder sted i journalistisk øjemed eller med henblik på litterær eller kunstnerisk virksomhed, og når den administreres af hensyn til statens sikkerhed, den almindelige oplysningstjeneste og den almindelige tjeneste for de væbnede styrkers sikkerhed, de offentlige myndigheder med henblik på udførelsen af deres kriminalpolitiaktioner, polititjenesterne med henblik på udøvelsen af deres administrative politiopgaver eller af Det Europæiske Center for forsvundne og seksuelt misbrugte børn.

De faktiske omstændigheder i hovedsagen og de præjudicielle spørgsmål

- 14 IPI, der blev oprettet ved kongelig anordning af 17. februar 1995, har bl.a. til opgave at tilse, at kravene for at få adgang til erhvervet som ejendomsmægler overholdes, og at dette erhverv udøves tilfredsstillende. IPI kan med dette mål for øje anlægge sag og anmelde alle tilsidesættelser af den gældende lovgivning til de judicielle myndigheder. IPI har bemyndigelse til at anvende privatdetektiver til at udføre sine opgaver.
- 15 Inden for rammerne af sin virksomhed har IPI ved Tribunal de commerce de Charleroi nedlagt påstand om, at det fastslås, at Geoffrey Englebert, Immo 9 SPRL og Grégory Francotte har overtrådt denne lovgivning, og at det pålægges Geoffrey Englebert og Grégory Francotte at ophøre med forskellige virksomheder vedrørende fast ejendom. IPI har støttet sit søgsmål på faktiske oplysninger indhentet af privatdetektiver, som IPI har gjort brug af.
- 16 Tribunal de commerce de Charleroi er i tvivl om den værdi, der skal tillægges de beviser, som privatdetektiverne har indhentet, henset til muligheden for, at disse beviser er blevet opnået, uden at kravene vedrørende beskyttelse af fysiske personer med hensyn til behandlingen af personoplysninger er blevet overholdt, og følgelig under tilsidesættelse af loven fra 1992. Retten har bemærket, at IPI har anført, at anvendelsen af denne lov, som kræver, at en person, der berøres af den undersøgelse, som

foretages af detektiver, oplyses derom på forhånd, eller – når oplysningerne indhentes hos tredjemænd – fra registreringen af de omhandlede oplysninger, gør virksomheden som privatdetektiv umulig. Retten er i tvivl om, hvorvidt artikel 3, stk. 3-7, i loven fra 1992 skaber en forskelsbehandling, der er i strid med forfatningen, fordi de undtagelser fra denne oplysningspligt, som gælder for andre erhvervsgrupper eller offentlige organer, ikke er blevet udvidet til privatdetektiverne. Den har derfor besluttet at spørge Cour constitutionnelle om dette.

- 17 Cour constitutionnelle er af den opfattelse, at det skal undersøges, om loven fra 1992, idet den ikke fastsætter undtagelser for privatdetektiver, som svarer til dem, der er omhandlet i artikel 13, stk. 1, litra d) og g), i direktiv 95/46, gennemfører denne bestemmelse korrekt. Den har anført, at artikel 3, stk. 3-7, i loven fra 1992 medfører en forskelsbehandling mellem på den ene side de personer, der udøver journalistisk, kunstnerisk eller litterær virksomhed, de tjenester, der er kompetente på sikkerheds- og politiområdet og Det Europæiske Center for forsvundne og seksuelt misbrugte børn, og på den anden side de personer, der udøver privatdetektiverhvervet, fordi det kun er de førstnævnte, der er fritaget for den oplysningspligt, der er fastsat i artikel 9 i loven fra 1992.
- 18 Ifølge den forelæggende ret kan denne fritagelse forklares med den udøvede virksomhed, som vedrører oplysninger om offentligheden eller kulturlivet, opretholdelsen af sikkerheden og den offentlige orden og forsvaret af de svageste samfundsgruppers grundlæggende rettigheder.
- 19 Privatdetektiverne befinder sig i en anderledes situation. Den forelæggende ret har bemærket, at selv om deres erhverv er reguleret ved en lov fra 1991, som fastlægger rammerne for erhvervet og underlægger udøvelsen af erhvervet indenrigsministerens tilladelse, vedrører deres virksomhed ikke beskyttelsen af disse grundlæggende rettigheder og almindelige interesser og drejer sig generelt om at forsvare private interesser.
- 20 Cour constitutionnelle har anført, at selv om artikel 13, stk. 1, i direktiv 95/46 synes at tillægge medlemsstaterne en vis frihed til at vedtage de omhandlede undtagelser, er der ikke desto mindre tvivl i betragtning af den i princippet fuldstændige harmonisering, der er blevet foretaget ved dette direktiv.
- 21 Under disse omstændigheder har Cour constitutionnelle besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:
 - »1) Skal artikel 13, stk. 1, litra g), in fine, i direktiv [95/46] fortolkes således, at det er op til medlemsstaterne, om de vil indføre en undtagelse fra den i artikel 11, stk. 1, omhandlede pligt til øjeblikkelig oplysning, hvis en sådan [undtagelse] er nødvendig af hensyn til beskyttelsen af andres rettigheder og frihedsrettigheder, eller er medlemsstaterne underlagt begrænsninger i denne henseende?
 - 2) Er privatdetektivers virksomhed, som er reguleret ved national ret, og som udøves for myndigheder, som har beføjelse til at anmelde enhver tilsidesættelse af bestemmelserne om beskyttelse af en faglig titel og om tilrettelæggelse af et erhverv til de judicielle myndigheder, omfattet, alt efter omstændighederne, af undtagelsen i [...] artikel 13, stk. 1, litra d) og g), in fine, i direktiv [95/46]?
 - 3) Såfremt det andet spørgsmål besvares benægtende, er [...] artikel 13, stk. 1, litra d) og g), in fine, i direktiv [95/46] da forenelig med artikel 6, stk. 3, [TEU] [...], nærmere bestemt med lighedsprincippet og princippet om forbud mod forskelsbehandling?»

Om de præjudicielle spørgsmål

Indledende bemærkning

- 22 Inden for rammen af det første spørgsmål henviser den forelæggende ret til en pligt til øjeblikkeligt at oplyse den registrerede som omhandlet i artikel 11 i direktiv 95/46.
- 23 Det skal imidlertid bemærkes, at denne bestemmelse, der vedrører oplysninger, som ikke er blevet indsamlet hos den registrerede, fastsætter, at der gives oplysninger til den registrerede ikke på tidspunktet for indsamlingen af oplysningerne, men på et senere tidspunkt. Artikel 10 i direktiv 95/46, der vedrører indsamling af oplysninger hos den registrerede, fastsætter derimod bestemmelse om, at der gives oplysninger til denne person på tidspunktet for indsamlingen af oplysningerne (jf. i denne retning dom af 7.5.2009, sag C-553/07, Rijkeboer, Sml. I, s. 3889, præmis 68). Den øjeblikkelige karakter af oplysningen af den registrerede følger således ikke af artikel 11 i direktiv 95/46, således som den forelæggende ret har anført, men af artikel 10.
- 24 For så vidt angår undersøgelser, der foretages af en privatdetektiv, fremgår det af forelæggelsesafgørelsen, at privatdetektiven kan blive foranlediget til at indsamle oplysninger enten direkte hos den registrerede eller indirekte, bl.a. hos tredjemænd. Det skal følgelig konstateres, at både artikel 10 og artikel 11, stk. 1, i direktiv 95/46 alt efter omstændighederne kan være relevante for sådanne undersøgelser.

De to første spørgsmål

- 25 Med de to første spørgsmål, der skal behandles samlet, ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst dels, om artikel 13, stk. 1, i direktiv 95/46 skal fortolkes således, at medlemsstaterne har mulighed for eller pligt til i deres nationale lovgivning at gennemføre de i denne bestemmelse fastsatte undtagelser fra pligten til at oplyse den registrerede om behandlingen af den pågældendes personoplysninger, dels, om virksomheden som privatdetektiv, der handler for et fagligt organ for at efterforske brud på etiske regler for et lovreguleret erhverv, i det foreliggende tilfælde ejendomsmæglererhvervet, er omfattet af nævnte artikel 13, stk. 1, litra d) og g).
- 26 Det skal indledningsvis fastslås, at oplysninger som dem, der ifølge den forelæggende ret er indsamlet af privatdetektiverne i tvisten i hovedsagen, vedrører personer, der handler som ejendomsmæglere, og drejer sig om identificerede og identificerbare fysiske personer. De udgør følgelig personoplysninger i den forstand, hvori dette udtryk er anvendt i artikel 2, litra a), i direktiv 95/46. Indsamling, opbevaring og videregivelse af dem foretaget af et lovreguleret organ som IPI eller af privatdetektiver, der handler på dets vegne, har derfor karakter af en »behandling af personoplysninger« i den forstand, hvori dette udtryk er anvendt i artikel 2, litra b), i direktiv 95/46 (jf. dom af 16.12.2008, sag C-524/06, Huber, Sml. I, s. 9705, præmis 43).
- 27 For at besvare det forelagte spørgsmål skal det først undersøges, om medlemsstaterne i medfør af artikel 13, stk. 1, i direktiv 95/46 har mulighed for eller er forpligtede til at fastsætte en eller flere af de undtagelser, der opregnes i denne artikel, fra pligten til at oplyse den registrerede om behandlingen af dennes personoplysninger.
- 28 Det fremgår af tredje, ottende og tiende betragtning til direktiv 95/46, at EU-lovgiver har villet lette den frie udveksling af personoplysninger ved at tilnærme medlemsstaternes lovgivninger indbyrdes, samtidig med at det enkelte menneskes grundlæggende rettigheder, navnlig retten til beskyttelse af privatlivet, bevares, og ved at sikre et højt beskyttelsesniveau i Unionen. Dette direktivs artikel 1 fastsætter således, at medlemsstaterne skal sikre beskyttelsen af fysiske personers grundlæggende

rettigheder og frihedsrettigheder, især retten til privatlivets fred, i forbindelse med behandling af personoplysninger (Huber-dommen, præmis 47, og dom af 24.11.2011, forenede sager C-468/10 og C-469/10, ASNEF og FECEMD, Sml. I, s. 12181, præmis 25).

- 29 Til dette formål indeholder direktiv 95/46 i artikel 10 og 11 forpligtelser til at oplyse den registrerede om behandlingen af dennes oplysninger, idet det i artikel 13, stk. 1, bestemmer, at medlemsstaterne kan træffe lovmæssige foranstaltninger med henblik på at begrænse rækkevidden af disse forpligtelser, hvis en sådan foranstaltning er nødvendig for de mål, de er opregnet i artikel 13, stk. 1, litra a)-g).
- 30 Den forelæggende ret er i denne henseende i tvivl om den manøvremargin, som medlemsstaterne har, i betragtning af det af lovgiver forfulgte harmoniseringsformål, som udtrykt i ottende betragtning til dette direktiv, om at gøre beskyttelsen af det enkelte menneskes rettigheder og friheder i forbindelse med behandling af personoplysninger ensartet i alle medlemsstaterne.
- 31 Det bemærkes, at Domstolen ganske vist tidligere har udtalt, at direktiv 95/46 fører til en harmonisering, der i princippet er fuldstændig (jf. dom af 6.11.2003, sag C-101/01, Lindqvist, Sml. I, s. 12971, præmis 95 og 96, og Huber-dommen, præmis 50 og 51). Domstolen har imidlertid også fastslået, at bestemmelserne i direktiv 95/46 nødvendigvis er relativt generelle, idet de skal kunne finde anvendelse på mange forskellige situationer, og den har anført, at dette direktiv indeholder bestemmelser, der er kendetegnet ved en vis fleksibilitet, som i mange tilfælde overlader det til medlemsstaterne at fastlægge detaljerne eller at vælge mellem de forskellige muligheder (Lindqvist-dommen, præmis 83).
- 32 Hvad angår artikel 13, stk. 1, i direktiv 95/46 fremgår det klart af dens ordlyd, og navnlig af anvendelsen af ordene »[m]edlemsstaterne kan«, at denne bestemmelse ikke forpligter medlemsstaterne til i deres nationale ret af fastsætte undtagelser med henvisning til de formål, der er opregnet i denne artikel 13, stk. 1, litra a)-g), men derimod, at lovgiver har villet overlade det til dem at afgøre, om og i givet fald til hvilke formål de ønsker at træffe lovmæssige foranstaltninger, der tilsigter at begrænse bl.a. rækkevidden af forpligtelserne til at give den registrerede oplysninger. Det fremgår endvidere af ordlyden af samme artikel 13, stk. 1, at medlemsstaterne kun kan træffe sådanne foranstaltninger, når de er nødvendige. Den »nødvendige« karakter af foranstaltningerne udgør således en betingelse for den mulighed, der er givet medlemsstaterne ved den nævnte artikel 13, stk. 1, og betyder på ingen måde, at disse er tvunget til at vedtage de omhandlede undtagelser i alle de tilfælde, hvor denne betingelse er opfyldt.
- 33 Denne fortolkning understøttes for det første af ordlyden af 43. betragtning til direktiv 95/46, hvorefter »medlemsstaterne kan [...]« indskrænke retten til underretning, »såfremt dette er nødvendigt af hensyn til« de nævnte formål. Den bekræftes endvidere ved en sammenligning af på den ene side ordlyden af artikel 13, stk. 1, i direktiv 95/46 og på den anden side artikel 9 i og 37. betragtning til dette direktiv, som for deres vedkommende klart pålægger medlemsstaterne forpligtelsen til i forbindelse med behandling af personoplysninger, der udelukkende finder sted i journalistisk øjemed eller med henblik på kunstnerisk eller litterær virksomhed, at fastsætte fritagelser og undtagelser, for så vidt som de er nødvendige for at forene retten til privatlivets fred med reglerne for ytringsfrihed.
- 34 Denne fortolkning understøttes endvidere af den analyse, som Domstolen foretog i dom af 29. januar 2008 i sag C-275/06, Promusicae (Sml. I, s. 271), af artikel 15, stk. 1, i direktivet om databeskyttelse inden for elektronisk kommunikation, som har en ordlyd, der ligger tæt på ordlyden af artikel 13, stk. 1, i direktiv 95/46, og som endvidere henviser udtrykkeligt til denne.
- 35 Domstolen fastslog først, at den nævnte artikel 15, stk. 1, giver medlemsstaterne mulighed for at fastsætte undtagelser fra den principielle pligt til at sikre kommunikationshemmeligheden af personoplysninger (Promusicae-dommen, præmis 50)

- 36 For så vidt angår en af disse undtagelser anførte Domstolen derefter, at nævnte artikel 15, stk. 1, imidlertid ikke kan fortolkes således, at den tvinger medlemsstaterne til at fastsætte en forpligtelse til videregivelse i de situationer, som denne bestemmelse opregner (*Promusicae*-dommen, præmis 51 og 53).
- 37 Det skal følgelig fastslås, at artikel 13, stk. 1, i direktiv 95/46 giver medlemsstaterne mulighed for at fastsætte en eller flere af de undtagelser, som denne artikel opregner, men at medlemsstaterne på ingen måde er tvunget hertil.
- 38 Det skal for det andet undersøges, om virksomheden som privatdetektiv, der handler for et lovreguleret organ, såsom IPI, er omfattet af de undtagelser, der er fastsat i artikel 13, stk. 1, litra d) og g), i direktiv 95/46.
- 39 I henhold til fast retspraksis kræver hensynet til beskyttelsen af den grundlæggende ret til privatliv, at undtagelserne fra og begrænsningerne af beskyttelsen af personoplysninger skal holdes inden for det strengt nødvendige (dom af 16.12.2008, sag C-73/07, *Satakunnan Markkinapörssi og Satamedia*, Sml. I, s. 9831, præmis 56, og af 9.11.2010, forenede sager C-92/09 og C-93/09, *Volker und Markus Schecke og Eifert*, Sml. I, s. 11063, præmis 77 og 86).
- 40 Hvad angår de undtagelser, der nævnt i artikel 13, stk. 1, litra d) og g), i direktiv 95/46, henviser disse navnlig, hvad angår det første litra, til en konkret defineret situation, nemlig forebyggelse, efterforskning, afsløring og retsforfølgning i forbindelse med brud på etiske regler for lovregulerede erhverv, og, hvad angår det andet litra, til beskyttelsen af andres rettigheder og frihedsrettigheder, som derimod ikke er nærmere præciseret.
- 41 Først skal den undtagelse, der er fastsat i direktivets artikel 13, stk. 1, litra d), undersøges, og det skal efterprøves, om den finder anvendelse på virksomheden som privatdetektiv, der handler på vegne af et organ som IPI.
- 42 Det fremgår af forelæggelsesafgørelsen, at erhvervet som ejendomsmægler udgør et lovreguleret erhverv i Belgien, og at IPI er et fagligt organ, der har til opgave at tilse, at den omhandlede lovgivning overholdes, idet IPI efterforsker og anmelder overtrædelser af denne lovgivning.
- 43 Det skal fastslås, at virksomheden for et organ som IPI svarer til den situation, der er omhandlet i den undtagelse, der er fastsat i artikel 13, stk. 1, litra d), i direktiv 95/46, og at den derfor kan være omfattet af denne undtagelse.
- 44 Eftersom direktiv 95/46 ikke præciserer fremgangsmåderne for efterforskningen og for afsløringen af brud på lovgivningen, skal det fastslås, at dette direktiv ikke er til hinder for, at et sådant fagligt organ anvender specialiserede undersøgere, såsom privatdetektiver, der skal forestå denne efterforskning og denne afsløring, til at udføre sin opgave.
- 45 Det følger heraf, at hvis en medlemsstat har valgt at gennemføre den undtagelse, der er fastsat i nævnte artikel 13, stk. 1, litra d), kan det pågældende faglige organ og de privatdetektiver, der handler for dette organ, påberåbe sig denne og er ikke underlagt oplysningspligten over for den registrerede, som fastsat i artikel 10 og 11 i direktiv 95/46.
- 46 Hvis medlemsstaten omvendt ikke har fastsat denne undtagelse, skal de registrerede oplyses om behandlingen af deres personoplysninger efter de fremgangsmåder, bl.a. med hensyn til frister, der er fastsat i nævnte artikel 10 og 11.
- 47 Ifølge IPI er anvendelsen af undtagelsen fra oplysningspligten for IPI selv og for de privatdetektiver, der handler på IPI's vegne, tvingende nødvendig, for at den kan udføre sin opgave. Det ville være umuligt for privatdetektiver at udøve deres virksomhed effektivt i IPI's tjeneste, hvis de skulle afsløre deres

identitet og grundene til deres undersøgelser, allerede inden de personer, som de undersøger, bliver gransket. Den nederlandske regering har også anført, at de omhandlede undersøgelser ville være dømt til at mislykkes.

- 48 Som det fremgår af denne doms præmis 37, er det imidlertid op til medlemsstaterne at afgøre, om de finder det nødvendigt i deres lovgivning at fastsætte den undtagelse, der er fastsat i artikel 13, stk. 1, litra d), i direktiv 95/46 til fordel for faglige organer som IPI, der handler direkte eller med hjælp fra privatdetektiver. Det står dem frit for at lægge til grund, at disse faglige organer og de privatdetektiver, der handler på disse organers vegne, på trods af anvendelsen af artikel 10 og 11 i dette direktiv, råder over tilstrækkelige midler til at kunne afsløre brud på den omhandlede etiske regel, således at det ikke er nødvendigt at gennemføre denne undtagelse for at gøre det muligt for disse organer at udføre deres opgave, der består i at tilse, at lovgivningen overholdes.
- 49 Hvad angår rækkevidden af den nævnte undtagelse skal begrebet »brud på etiske regler« ligeledes præciseres. Der er nemlig meningsforskelle i de skriftlige og de mundtlige indlæg, der er blevet indgivet til Domstolen vedrørende dette tema. Ifølge den belgiske regering, og i modsætning til hvad IPI har gjort gældende, vedrører de omhandlede brud kun handlinger foretaget af behørigt autoriserede ejendomsmæglere under udøvelsen af deres erhverv, og de kan ikke udstrækkes til handlinger foretaget af personer, der, uden at være autoriserede, udgiver sig for at være ejendomsmæglere.
- 50 I denne henseende skal det fastslås, at reglerne vedrørende adgangen til et lovreguleret erhverv udgør en del af de etiske regler. Det følger heraf, at efterforskninger, der vedrører handlinger foretaget af personer, der tilsidesætter disse regler ved at udgive sig for at være ejendomsmæglere, er omfattet af den undtagelse, der er fastsat i artikel 13, stk. 1, litra d), i direktiv 95/46.
- 51 Det følger heraf, at medlemsstaterne ifølge dette direktiv kan fastsætte, at et lovreguleret fagligt organ, såsom IPI, alene eller med hjælp fra privatdetektiver, kan efterforske eventuelle brud på de etiske regler, herunder brud, der følger af handlinger foretaget af personer, som ikke har overholdt reglerne vedrørende adgangen til erhvervet, og i den forbindelse er omfattet af den nævnte undtagelse.
- 52 I betragtning af rækkevidden af denne undtagelse er det ikke nødvendigt at undersøge, om virksomheden som privatdetektiv, der handler for et fagligt organ, såsom IPI, også er omfattet af den undtagelse, der er fastsat i artikel 13, stk. 1, litra g), i direktiv 95/46.
- 53 De to første spørgsmål skal herefter besvares med, at:
- Artikel 13, stk. 1, i direktiv 95/46 skal fortolkes således, at medlemsstaterne ikke har pligt til, men mulighed for i deres nationale lovgivning at gennemføre en eller flere af de undtagelser, der er fastsat i denne artikel, fra pligten til at oplyse de registrerede om behandlingen af deres personoplysninger.
 - Virksomheden som privatdetektiv, der handler for et fagligt organ for at efterforske brud på etiske regler for et lovreguleret erhverv, i det foreliggende tilfælde ejendomsmæglererhvervet, er omfattet af den undtagelse, der er fastsat i artikel 13, stk. 1, litra d), i direktiv 95/46.

Det tredje spørgsmål

- 54 Under hensyn til besvarelsen af de to første spørgsmål er det ufornuddent at besvare det tredje spørgsmål.

Sagens omkostninger

- 55 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. Bortset fra nævnte parter udgifter kan de udgifter, som er afholdt i forbindelse med afgivelse af indlæg for Domstolen, ikke erstattes.

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

Artikel 13, 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 medlemsstaterne ikke har pligt til, men mulighed for i deres nationale lovgivning at gennemføre en eller flere af de undtagelser, der er fastsat i denne artikel, fra pligten til at oplyse de registrerede om behandlingen af deres personoplysninger.

Virksomheden som privatdetektiv, der handler på vegne af et fagligt organ for at efterforske brud på etiske regler for et lovreguleret erhverv, i det foreliggende tilfælde ejendomsmæglererhvervet, er omfattet af den undtagelse, der er fastsat i artikel 13, stk. 1, litra d), i direktiv 95/46.

Underskrifter