

DOMSTOLENS DOM (Store Afdeling)

9. november 2010\*

I de forenede sager C-92/09 og C-93/09,

angående en anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 234 EF, indgivet af Verwaltungsgericht Wiesbaden (Tyskland) ved afgørelser af 27. februar 2009, indgået til Domstolen den 6. marts 2009, i sagerne:

**Volker und Markus Schecke GbR** (sag C-92/09),

**Hartmut Eifert** (sag C-93/09)

mod

**Land Hessen,**

procesdeltagere:

**Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung,** har

\* Processprog: tysk.

DOMSTOLEN (Store Afdeling)

sammensat af præsidenten, V. Skouris, afdelingsformændene A. Tizzano, J.N. Cunha Rodrigues, K. Lenaerts (refererende dommer), J.-C. Bonichot, K. Schiemann, A. Arabadjiev og J.-J. Kasel samt dommerne E. Juhász, C. Toader og M. Safjan,

generaladvokat: E. Sharpston  
justitssekretær: fuldmægtig B. Fülöp,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 2. februar 2010,

efter at der er afgivet indlæg af:

— Volker und Markus Schecke GbR ved Rechtsanwälte R. Seimetz, P. Breyer og V. Schecke

— Hartmut Eifert ved Rechtsanwälte R. Seimetz og P. Breyer

— Land Hessen ved Rechtsanwalt H.-G. Kamann

- den græske regering ved V. Kontolaimos, I. Chalkias, K. Marinou og V. Karra, som befuldmægtigede
  
- den nederlandske regering ved C. Wissels og Y. de Vries, som befuldmægtigede
  
- den svenske regering ved A. Falk og C. Meyer-Seitz, som befuldmægtigede
  
- Rådet for Den Europæiske Union ved E. Sitbon og Z. Kupčová, som befuldmægtigede
  
- Europa-Kommissionen ved B. Smulders, F. Erlbacher og P. Costa de Oliveira, som befuldmægtigede,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 17. juni 2010,

afsagt følgende

## Dom

- 1 Anmodningerne om præjudiciel afgørelse vedrører gyldigheden af på den ene side artikel 42, nr. 8b, og artikel 44a i Rådets forordning (EF) nr. 1290/2005 af 21. juni 2005 om finansiering af den fælles landbrugspolitik (EUT L 209, s. 1), som ændret ved Rådets forordning (EF) nr. 1437/2007 af 26. november 2007 (EUT L 322, s. 1, herefter »forordning nr. 1290/2005«), og på den anden side Kommissionens forordning (EF) nr. 259/2008 af 18. marts 2008 om gennemførelsesbestemmelser til forordning nr. 1290/2005 for så vidt angår offentliggørelsen af oplysninger om modtagerne af midler fra Den Europæiske Garantifond for Landbruget (EGFL) og Den Europæiske Landbrugsfond for Udvikling af Landdistrikterne (ELFUL) (EUT L 76, s. 28) og Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2006/24/EF af 15. marts 2006 om lagring af data genereret eller behandlet i forbindelse med tilvejebringelse af offentligt tilgængelige elektroniske kommunikationstjenester eller elektroniske kommunikationsnet og om ændring af direktiv 2002/58/EF (EUT L 105, s. 54). Såfremt Domstolen skulle fastslå, at ovenstående EU-retsforskrifter ikke er ugyldige, vedrører anmodningerne om præjudiciel afgørelse ligeledes fortolkningen af artikel 7, artikel 18, stk. 2, andet led, og artikel 20 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 Anmodningerne er blevet fremsat i en sag mellem Volker und Markus Schecke GbR og Hartmut Eifert (herefter »sagsøgerne i hovedsagen«) og Land Hessen vedrørende Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährungs (den tyske forbundsmyndighed for landbrug og fødevarer, herefter »Bundesanstalt«) offentliggørelse på sin hjemmeside af personoplysninger om sagsøgerne i hovedsagen som modtagere af støtte fra fondene EGFL eller ELFUL.

## I — Retsforskrifter

### *A — Den europæiske konvention til beskyttelse af menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder*

- 3 Under overskriften »Retten til respekt for privatliv og familieliv« fastsætter artikel 8 i den europæiske konvention til beskyttelse af menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder, undertegnet i Rom den 4. november 1950 (herefter »EMRK«):

»1. Enhver har ret til respekt for sit privatliv og familieliv, sit hjem og sin korrespondance.

2. Ingen offentlig myndighed kan gøre indgreb i udøvelsen af denne ret, undtagen for så vidt det sker i overensstemmelse med loven og er nødvendigt i et demokratisk samfund af hensyn til den nationale sikkerhed, den offentlige tryghed eller landets økonomiske velfærd, for at forebygge uro eller forbrydelse, for at beskytte sundheden eller sædeligheden eller for at beskytte andres ret og frihed.«

B — *EU-retten*

1. Direktiv 95/46

- 4 Det fremgår af artikel 1, stk. 1, i direktiv 95/46, at direktivet har til formål at sikre beskyttelsen af fysiske personers grundlæggende rettigheder og frihedsrettigheder, især retten til privatlivets fred, i forbindelse med behandling af personoplysninger. I henhold til nævnte direktivs artikel 2, litra a), forstås der ved personoplysninger »enhver form for information om en identificeret eller identificerbar fysisk person«.
- 5 I henhold til nævnte direktivs artikel 7 »[fastsætter] [m]edlemsstaterne [...] bestemmelser om, at behandling af personoplysninger kun må finde sted, hvis:
- a) der ikke hersker tvivl om, at den registrerede har givet sit samtykke,

eller

[...]

- c) behandlingen er nødvendig for at overholde en retlig forpligtelse, som gælder for den registeransvarlige,

eller

[...]

- e) behandlingen er nødvendig af hensyn til udførelsen af en opgave i samfundets interesse eller henhørende under offentlig myndighedsudøvelse, som den registeransvarlige eller en tredjemand, til hvem oplysningerne videregives, har fået pålagt

[...]«

- 6 I henhold til artikel 18, stk. 1, i direktiv 95/46 »[fastsætter] [m]edlemsstaterne [...] bestemmelser om, at den registeransvarlige eller dennes eventuelle repræsentant forud for iværksættelsen af en behandling, der helt eller delvis udføres ved brug af elektronisk databehandling, [...] skal foretage anmeldelse til den i artikel 28 omhandlede tilsynsmyndighed«.
- 7 Artikel 18, stk. 2, andet led, i direktiv 95/46 bestemmer, at medlemsstaterne kan give mulighed for forenklet anmeldelse eller fritagelse for anmeldelse i bl.a. følgende tilfælde:

»de registeransvarlige udpeger i overensstemmelse med den nationale lovgivning, som de er underlagt, en person med ansvar for beskyttelse af personoplysninger, som bl.a. har til opgave

— i fuld uafhængighed at sikre den interne anvendelse af de nationale bestemmelser, der er truffet i medfør af direktivet

— at føre et register over de behandlinger, der gennemføres af den registeransvarlige, og som omfatter de i artikel 21, stk. 2, omhandlede oplysninger

for på denne måde at sikre, at det er ikke sandsynligt, at de registreredes rettigheder og frihedsrettigheder vil kunne krænkes som følge af behandlingen.«

8 Artikel 19, stk. 1, i direktiv 95/46 bestemmer:

»Medlemsstaterne præciserer, hvilke oplysninger anmeldelsen skal indeholde. Anmeldelsen skal mindst indeholde følgende oplysninger:

a) navn og adresse på den registeransvarlige og dennes eventuelle repræsentant

b) behandlingens formål



- c) en beskrivelse af kategorien eller kategorierne af registrerede og af de oplysninger eller typer af oplysninger, der vedrører dem
  
- d) de modtagere eller kategorier af modtagere, som oplysningerne kan videregives
  
- e) påtænkte overførsler af oplysninger til tredjelande

[...]«

- 9 Artikel 20 i direktiv 95/46, der har overskriften »Forudgående kontrol«, bestemmer i stk. 1 og 2:

»1 . Medlemsstaterne præciserer, hvilke behandlinger der kan indebære særlige risici for personers rettigheder og frihedsrettigheder, og sikrer, at disse behandlinger kontrolleres, inden de iværksættes.

2. En sådan forudgående kontrol foretages af tilsynsmyndigheden efter modtagelsen af anmeldelsen fra den registeransvarlige, eller den foretages af den person, der har ansvar for databeskyttelse, som i tvivlstilfælde skal høre tilsynsmyndigheden.«

- 10 I henhold til artikel 21, stk. 2, første og andet afsnit, i direktiv 95/46 »[fastsætter] [m]edlemsstaterne [...] bestemmelser om, at tilsynsmyndigheden fører et register over de behandlinger, der er anmeldt i henhold til artikel 18, [som] [...] omfatter mindst de oplysninger, der er anført i artikel 19, stk. 1, litra a)-e)«.

- 11 I henhold til artikel 28 i direktiv 95/46 er hver medlemsstat forpligtet til at udpege en eller flere offentlige myndigheder (herefter »tilsynsmyndigheden«), der har til opgave på denne stats område uafhængigt at påse overholdelsen af de nationale bestemmelser, som er vedtaget til gennemførelse af nævnte direktiv.

## 2. Forordning (EF) nr. 45/2001

- 12 Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 45/2001 af 18. december 2000 om beskyttelse af fysiske personer i forbindelse med behandling af personoplysninger i fællesskabsinstitutionerne og -organerne og om fri udveksling af sådanne oplysninger (EFT 2001 L 8, s. 1) fastsætter i artikel 27, stk. 1 og 2:

»1 . Behandlinger, der på grund af deres art, omfang og formål vil kunne indebære særlige risici for de registreredes rettigheder og frihedsrettigheder, gøres til genstand for forudgående kontrol, som foretages af den europæiske tilsynsførende for databeskyttelse.

2. Følgende behandlinger vil kunne indebære sådanne risici:

- a) behandling af personoplysninger om helbredsforhold og om mistanke om strafbare forhold, lovovertrædelser, domfældelser i straffesager og andre retsfølger af strafbare handlinger

- b) behandling, som har til formål at vurdere aspekter af den registreredes personlige forhold, f.eks. hans evner, arbejdsindsats eller adfærd
  
- c) behandling, som muliggør samkøring, som der ikke er hjemmel til i national lovgivning eller fællesskabslovgivningen, af personoplysninger, der behandles til forskellige formål
  
- d) behandling, som tager sigte på at udelukke personer fra at udøve en ret, modtage en ydelse eller opnå en kontrakt.«

### 3. Direktiv 2006/24

- <sup>13</sup> Direktiv 2006/24 forpligter medlemsstaterne til i et nærmere bestemt tidsrum at lagre data genereret eller behandlet i forbindelse med tilvejebringelse af offentligt tilgængelige elektroniske kommunikationstjenester eller elektroniske kommunikationsnet.

### 4. Forordning nr. 1290/2005

- <sup>14</sup> Forordning nr. 1290/2005 fastsætter de særlige betingelser og regler for finansieringen af udgifter inden for rammerne af den fælles landbrugspolitik (herefter »FLP«).

- 15 Artikel 42 i forordning nr. 1290/2005 bestemmer, at gennemførelsesbestemmelserne til denne forordning fastsættes af Kommissionen. I henhold til samme forordnings artikel 42, nr. 8b, fastsætter Kommissionen bl.a.:

»de nærmere regler om den i artikel 44a nævnte offentliggørelse af oplysninger om modtagerne og om de praktiske aspekter vedrørende beskyttelse af enkeltpersoner, for så vidt angår behandlingen af deres personlige data i overensstemmelse med de principper, der er fastlagt i EF-lovgivningen om databeskyttelse. Disse regler skal især sikre, at modtagerne af midler underrettes om, at disse oplysninger kan offentliggøres og behandles af revisions- og undersøgelsesorganer med henblik på at beskytte Fællesskabernes finansielle interesser, og fastsætte det tidspunkt, hvor denne underretning skal finde sted«.

- 16 Artikel 44a i forordning nr. 1290/2005, der har overskriften »Offentliggørelse af oplysninger om modtagere«, fastsætter:

»[...] medlemsstaterne [sørger] for årlig efterfølgende offentliggørelse af oplysninger om modtagere af midler fra EGFL og ELFUL og de beløb, som hver modtager har modtaget fra hver af disse fonde.

Offentliggørelsen skal mindst omfatte:

- a) for EGFL, beløb opdelt mellem direkte betalinger som omhandlet i artikel 2, litra d), i forordning (EF) nr. 1782/2003 og andre udgifter

b) for ELFUL, det samlede beløb af de offentlige midler, som modtageren har modtaget.«

17 I denne forbindelse har trettende og fjortende betragtning til forordning nr. 1437/2007 om ændring af forordning nr. 1290/2005 følgende ordlyd:

»(13) I forbindelse med revisionen af Rådets forordning (EF, Euratom) nr. 1605/2002 af 25. juni 2002 om finansforordningen vedrørende De Europæiske Fællesskabers almindelige budget [EFT L 248, s. 1] blev der i forordningen indsat bestemmelser om årlig efterfølgende offentliggørelse af oplysninger om modtagere af budgetmidler for at gennemføre det europæiske gennemsigthedsinitiativ. Nærmere bestemmelser om denne offentliggørelse skal fastsættes i sektorspecifikke forordninger. Både EGFL og ELFUL udgør en del af De Europæiske Fællesskabers almindelige budget og finansieringsudgifterne som led i den delte forvaltning mellem medlemsstaterne og EF. Der bør derfor vedtages bestemmelser om offentliggørelsen af oplysninger om modtagere af støtte fra disse fonde. Med henblik herpå bør medlemsstaterne sørge for årlig efterfølgende offentliggørelse af oplysninger om støttemodtagere og de beløb, som hver modtager har modtaget fra hver af disse fonde.

(14) Offentliggørelse af disse oplysninger øger gennemsigtigheden af anvendelsen af EF-midler i [FLP] og bidrager til en sund forvaltning af disse fonde, da den offentlige kontrol med de anvendte penge øges. Da de tilstræbte mål er af allerstørste betydning, er det under hensyn til proportionalitetsprincippet og kravet om beskyttelse af personoplysninger berettiget at fastsætte, at al relevant information skal offentliggøres over for den brede offentlighed, da det

ikke er mere end, hvad der kræves i et demokratisk samfund til forebyggelse af uregelmæssigheder. I overensstemmelse med udtalelsen fra Den Europæiske Tilsynsførende for Databeskyttelse af 10. april 2007 [EUT C 134, s. 1] er det hensigtsmæssigt at indsætte bestemmelser om, at modtagerne af midler skal underrettes om, at disse oplysninger kan offentliggøres og behandles af revisions- og undersøgelsesorganer.«

## 5. Forordning nr. 259/2008

18 Kommissionen har på grundlag af artikel 42, nr. 8b, i forordning nr. 1290/2005 vedtaget forordning nr. 259/2008.

19 Sjette betragtning til nævnte forordning har følgende ordlyd:

»Formålet med at gøre [...] oplysninger[ne vedrørende modtagere af midler fra fondene EGFL og ELFUL] tilgængelige for offentligheden er at skabe større åbenhed vedrørende anvendelsen af Fællesskabets midler inden for [FLP], forbedre den forsvarlige økonomiske forvaltning af disse midler og især forstærke kontrollen af midlernes anvendelse. Da de tilstræbte mål er af allerstørste betydning, er det under hensyn til proportionalitetsprincippet og kravet om beskyttelse af personoplysninger berettiget at fastsætte, at al relevant information skal offentliggøres over for den brede offentlighed, da det ikke er mere end, hvad der kræves i et demokratisk samfund til forebyggelse af uregelmæssigheder.«

- 20 I syvende betragtning til samme forordning er det anført, at »[f]or at databeskyttelseskravene kan opfyldes, bør modtagerne af fondsmidler underrettes om offentliggørelsen af deres data, inden offentliggørelsen finder sted«.
- 21 Artikel 1, stk. 1, i forordning nr. 259/2008 præciserer indholdet af offentliggørelsen omhandlet i artikel 44a i forordning nr. 1290/2005 og bestemmer, at den skal indeholde følgende oplysninger:
- »a) fornavn og efternavn, når modtageren er en privatperson
  
  - b) det fulde navn, der er registreret, når modtageren er en juridisk person
  
  - c) det fulde navn på den registrerede eller på anden måde officielt anerkendte sammenslutning, når modtageren er en sammenslutning af fysiske eller juridiske personer uden egen status som juridisk person
  
  - d) den kommune, hvor modtageren har hjemsted eller er registreret, og i givet fald postnummer eller del deraf, som identificerer kommunen
  
  - e) for [EGFL] beløbet for de direkte betalinger som defineret i artikel 2, litra d), i forordning (EF) nr. 1782/2003, som hver enkelt modtager har modtaget i det pågældende regnskabsår

- f) for EGFL beløbet for andre betalinger end de i litra e) omhandlede, som hver enkelt modtager har modtaget i det pågældende regnskabsår
  
- g) for [ELFUL] det samlede beløb for de offentlige midler, som hver enkelt modtager har modtaget i det pågældende regnskabsår, både Fællesskabets og det nationale bidrag
  
- h) summen af de i litra e), f) og g) omhandlede beløb, som hver enkelt modtager har modtaget i det pågældende regnskabsår
  
- i) valutaen for ovennævnte beløb.«

<sup>22</sup> I henhold til artikel 2 i forordning nr. 259/2008 »[offentliggøres] [o]plysninger omhandlet i artikel 1 [...] på et enkelt netsted for hver medlemsstat gennem et søgeværktøj, der giver brugerne mulighed for at søge efter modtagerne på navn, kommune, modtaget beløb, jf. artikel 1, litra e), f), g) og h), eller en kombination heraf, og at uddrage alle tilsvarende oplysninger som et enkelt datasæt«.

<sup>23</sup> Nævnte forordnings artikel 3, stk. 3, præciserer, at »[o]plysningerne skal findes på [inter]netstedet i to år efter datoen for den oprindelige offentliggørelse«.



24 Artikel 4 i forordning nr. 259/2008 bestemmer:

»1. Medlemsstaterne underretter modtagerne om, at deres oplysninger vil blive offentliggjort i henhold til forordning [...] nr. 1290/2005 og nærværende forordning, og at de kan behandles af Fællesskabets og medlemsstaternes revisions- og efterforskningsinstanser for at beskytte Fællesskabet finansielle interesser.

2. For personoplysningernes vedkommende skal de i stk. 1 omhandlede oplysninger være i overensstemmelse med kravene i [direktiv 95/46], og modtagerne skal underrettes om deres rettigheder som registrerede under dette direktiv og om, hvorledes de skal gøre disse rettigheder gældende.

3. De i stk. 1 og 2 omhandlede oplysninger skal meddeles til modtagerne i formularerne til ansøgning om midler fra EGFL og ELFUL eller på det tidspunkt, hvor dataene indsamles.

[...]«

## II — Tvisterne i hovedsagen og de præjudicielle spørgsmål

<sup>25</sup> Sagsøgerne i hovedsagen, hvoraf den ene er etableret i Land Hessen og den anden har sit hjemsted dér, er henholdsvis en landbrugsvirksomhed med juridisk status som interessentskab (sag C-92/09) og en fuldtidsbeskæftiget landbruger (sag C-93/09). De indgav for regnskabsåret 2008 ansøgninger til den kompetente lokale myndighed om midler fra EGFL eller ELFUL, og disse ansøgninger blev imødekommet ved afgørelse af 5. december 2008 (sag C-93/09) og af 31. december 2008 (sag C-92/09).

<sup>26</sup> I begge tilfælde indeholdt ansøgningskemaet følgende tilføjelse:

»Jeg er bekendt med, at oplysninger om modtagere [af midler fra] EGFL og ELFUL og de beløb, som hver modtager har modtaget, skal offentliggøres i henhold til artikel 44a i forordning [...] nr. 1290/2005. Offentliggørelsen vedrører alle foranstaltninger, som der ansøges om i forbindelse med den fælles ansøgning, som udgør enkeltansøgningen i henhold til artikel 11 i forordning (EF) nr. 796/2004, og finder sted hvert år senest den 31. marts i det følgende år.«

<sup>27</sup> Den forelæggende ret har forklaret, at Bundesanstalts hjemmeside stiller oplysninger til rådighed for offentligheden om navne på modtagere af midler fra EGFL og ELFUL,

det område, hvor modtagerne er etableret eller har hjemsted, områdets postnumre, samt hvilket beløb der årligt er modtaget. Denne hjemmeside er udstyret med et søgeværktøj.

- 28 Den 26. september 2008 (sag C-92/09) og den 18. december 2008 (sag C-93/09) lagde sagsøgerne i hovedsagen sag an med det formål at forhindre offentliggørelsen af deres oplysninger. Ifølge dem kan en offentliggørelse af beløb, der er modtaget fra EGFL eller ELFUL, ikke begrundes med en mere tungtvejende offentlig interesse. Reglerne om Den Europæiske Socialfond fastsætter desuden ikke, at modtagerne skal udpeges ved angivelse af navn. Sagsøgerne har i hovedsagen nedlagt påstand om, at Land Hessen tilpligtes at undlade eller afslå at videregive eller offentliggøre disse oplysninger med henblik på almen offentliggørelse af oplysninger vedrørende de økonomiske fondsmidler, som de er blevet tildelt af EGFL og ELFUL.
- 29 Land Hessen, som har gjort gældende, at forpligtelsen til offentliggørelse af sagsøgerne i hovedsagens oplysninger følger af forordning nr. 1290/2005 og nr. 259/2008, har ikke desto mindre givet tilsagn om at undlade at offentliggøre de beløb, som disse sagsøgere som modtagere af midler fra EGFL eller ELFUL har modtaget, indtil der er truffet en endelig afgørelse i hovedsagerne.
- 30 Den forelæggende ret er af den opfattelse, at den forpligtelse til offentliggørelse, der følger af artikel 44a i forordning nr. 1290/2005, udgør et uberettiget indgreb i den grundlæggende ret til beskyttelse af personoplysninger. Den forelæggende ret har anført, at denne bestemmelse, som har til formål at skabe større åbenhed vedrørende anvendelsen af EU-midler, ikke forbedrer forebyggelsen af uregelmæssigheder, da der til gennemførelsen heraf findes omfattende kontrolordninger. Den forelæggende ret finder med henvisning til dom af 20. maj 2003, Österreichischer Rundfunk m.fl.

(forenede sager C-465/00, C-138/01 og C-139/01, Sml. I, s. 4989), at den nævnte forpligtelse under alle omstændigheder ikke står i rimeligt forhold til det forfulgte formål. Ifølge den forelæggende ret tillægger artikel 42, nr. 8b, i forordning nr. 1290/2005 endvidere Kommissionen en alt for vid skønsmargin for så vidt angår såvel fastlæggelsen af, hvilke oplysninger der skal offentliggøres, som på hvilken måde offentliggørelsen skal ske, og er dermed uforenelig med artikel 202, tredje led, EF og artikel 211, fjerde led, EF.

- 31 Uafhængigt af spørgsmålet om gyldigheden af artikel 42, nr. 8b, og artikel 44a i forordning nr. 1290/2005 har den forelæggende ret anført, at forordning nr. 259/2008, som fastsætter, at offentliggørelse af oplysninger om modtagere af midler fra EGFL og ELFUL udelukkende skal ske på internettet, tilsidesætter den grundlæggende ret til beskyttelse af personoplysninger. Den forelæggende ret har fremhævet den omstændighed, at sidstnævnte forordning ikke begrænser adgangen til den omhandlede hjemmeside til »internetprotokol«-adresser (herefter »IP-adresser«) inden for Den Europæiske Unions område. Det vil endvidere være umuligt at fjerne oplysningerne fra internettet efter udløbet af den periode på to år, der er fastsat i artikel 3, stk. 3, i forordning nr. 259/2008. Ifølge den forelæggende ret har den omstændighed, at oplysningerne udelukkende offentliggøres på internettet, desuden en afskrækkende virkning. Dels skal de borgere, som ønsker oplysningerne, have adgang til internettet. Dels udsætter disse borgere sig for risikoen for at lagre deres data i henhold til direktiv 2006/24. Det er paradoksalt på den ene side at styrke kontrollen med telekommunikation og på den anden side fastsætte, at de oplysninger, som skal gøre det muligt for borgerne at deltage i offentlige anliggender, kun er tilgængelige elektronisk.

- 32 For det tilfælde at Domstolen måtte finde, at bestemmelserne anført i denne doms præmis 30 og 31 ikke er ugyldige, har den forelæggende ret endvidere anmodet om en fortolkning af forskellige bestemmelser i direktiv 95/46. Den har anført, at offentliggørelsen af personoplysninger kun kan finde sted, hvis foranstaltningerne i dette direktivs artikel 18, stk. 2, andet led, er blevet gennemført. Ifølge de oplysninger, den nationale ret har fremlagt, har den tyske lovgiver, og herunder lovgiveren i Land

Hessen, gjort brug af den mulighed, der stilles til rådighed i denne bestemmelse. Ifølge samme ret er den anmeldelse, som ministeriet for miljø, landdistrikter og forbrugerbeskyttelse i Hessen har foretaget til den person, der har ansvar for beskyttelse af personoplysninger, imidlertid ufuldstændig. Flere oplysninger er nemlig ikke blevet meddelt sidstnævnte om såvel den omstændighed, at behandlingen af oplysningerne er foretaget af Bundesanstalt for pågældende delstats regning og alt efter omstændighederne ved hjælp af en privat tredjepart, som konkrete oplysninger om sletningsfrister og om internetudbyderen samt data vedrørende registrering af IP-adresser.

- 33 Offentliggørelsen af oplysninger om modtagere af landbrugsstøtte burde desuden have været underkastet en forudgående kontrol i henhold til artikel 20 i direktiv 95/46. Ifølge den forelæggende ret er der dog i den foreliggende sag foretaget en forudgående kontrol, ikke af en central tilsynsmyndighed, men af den person, der har ansvar for beskyttelse af personoplysninger i virksomheden eller i den ansvarlige myndighed, og dette på grundlag af en ufuldstændig anmeldelse.
- 34 Endelig ønsker den forelæggende ret oplyst, om det i henhold til artikel 7, litra e), i direktiv 95/46 er tilladt at registrere IP-adresser på de brugere, som konsulterer oplysningerne om modtagere af midler fra EGFL og ELFUL på Bundesanstalts hjemmeside.
- 35 På denne baggrund har Verwaltungsgericht Wiesbaden besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål, der er affattet enslydende i de to sager C-92/09 og C-93/09:

»1) Er artikel [42], nr. 8b, og artikel 44a i [...] forordning [...] nr. 1290/2005 [...], der blev indsat ved [...] forordning [...] nr. 1437/2007 [...], ugyldige?

2) Er [...] forordning [...] nr. 259/2008

a) ugyldig

b) eller kun gyldig, fordi [...] direktiv 2006/24 [...] er ugyldigt?

Såfremt de i det første og det andet spørgsmål omhandlede bestemmelser er gyldige:

3) Skal artikel 18, stk. 2, andet led, i [...] direktiv 95/46 [...] fortolkes således, at offentliggørelsen i henhold til [...] forordning [...] nr. 259/2008 [...] først må finde sted, når den i denne artikel fastsatte fremgangsmåde, som erstatter anmeldelsen til tilsynsmyndigheden, er gennemført?

4) Skal artikel 20 i [...] direktiv 95/46 [...] fortolkes således, at offentliggørelsen i henhold til [...] forordning [...] nr. 259/2008 [...] først må finde sted, når den forudgående kontrol, som den nationale ret foreskriver i dette tilfælde, er foretaget?

5) Såfremt det fjerde spørgsmål besvares bekræftende: Skal artikel 20 i [...] direktiv 95/46 [...] fortolkes således, at der ikke foreligger en effektiv forudgående kontrol, hvis den er foretaget på grundlag af et register i henhold til artikel 18, stk. 2, andet led, i dette direktiv, som ikke omfatter en obligatorisk oplysning?

6) Skal artikel 7 — og i denne henseende navnlig litra e) — i [...] direktiv 95/46 [...] fortolkes således, at den er til hinder for en praksis, hvor IP-adresserne på brugere af en hjemmeside lagres uden disses udtrykkelige samtykke?«

<sup>36</sup> Ved kendelse afsagt af Domstolens præsident den 4. maj 2009 blev sagerne C-92/09 og C-93/09 forenet med henblik på den skriftlige forhandling, den mundtlige forhandling og dommen.

### III — Om de præjudicielle spørgsmål

<sup>37</sup> Forelæggelsesbeslutningerne stiller på den ene side spørgsmål om gyldigheden af forordning nr. 1290/2005 og nr. 259/2008, nemlig i det første og det andet spørgsmål, og på den anden side spørgsmål om fortolkningen af direktiv 95/46, nemlig i det tredje til det sjette spørgsmål. Inden sagens realitet behandles, skal det undersøges, om henholdsvis den anden del af det andet spørgsmål og det sjette spørgsmål kan antages til realitetsbehandling.

A — *Formaliteten*

- <sup>38</sup> Med den anden del af det andet spørgsmål og med det sjette spørgsmål anmoder den forelæggende ret Domstolen om at udtale sig om henholdsvis gyldigheden af direktiv 2006/24 og fortolkningen af artikel 7, litra e), i direktiv 95/46 med henblik på at kunne vurdere, om lagring af visse data om brugere af en hjemmeside som fastsat i EU-retten og tysk ret er lovlige.
- <sup>39</sup> I denne forbindelse bemærkes indledningsvis, at selv om det under hensyn til kompetencefordelingen vedrørende den præjudicielle procedure alene tilkommer den nationale ret at fastlægge genstanden for de spørgsmål, som den har til hensigt at forelægge Domstolen, har Domstolen fastslået, at den med henblik på at efterprøve sin egen kompetence i særlige tilfælde er beføjet til at undersøge de omstændigheder, hvorunder den nationale domstol har forelagt sagen (dom af 1.10.2009, sag C-567/07, *Woningstichting Sint Servatius*, Sml. I, s. 9021, præmis 42).
- <sup>40</sup> Dette er bl.a. tilfældet, når det problem, der er forelagt Domstolen, er af rent hypotetisk karakter, eller når den af den nationale ret ønskede fortolkning af en EU-retlig bestemmelse eller prøvelse af dennes gyldighed savner enhver forbindelse med realiteten i hovedsagen eller dennes genstand (jf. i denne retning dom af 15.12.1995, sag C-415/93, *Bosman*, Sml. I, s. 4921, præmis 61, af 15.6.2006, sag C-466/04, *Acereda Herrera*, Sml. I, s. 5341, præmis 48, og af 31.1.2008, sag C-380/05, *Centro Europa 7*, Sml. I, s. 349, præmis 53, samt dommen i sagen *Woningstichting Sint Servatius*, præmis 43).



- 41 Det fremgår af forelæggelsesbeslutningerne, at begge sagsøgerne i hovedsagen har anlagt sag ved den forelæggende ret vedrørende offentliggørelsen af deres personoplysninger i henhold til forordning nr. 1290/2005 og nr. 259/2008. De har i sagerne nedlagt påstand om, at Land Hessen tilpligtes at undlade eller afslå at videregive eller offentliggøre oplysninger om støtte, som de har modtaget fra EGFL og ELFUL.
- 42 Den anden del af det andet spørgsmål og det sjette spørgsmål er uden forbindelse med sagsgenstanden i tvisterne i hovedsagen. De omhandler nemlig ikke offentliggørelse af oplysninger om modtagere af midler fra de nævnte fonde, såsom sagsøgerne i hovedsagen, men vedrører lagring af data vedrørende personer, der besøger hjemmesider. Da en undersøgelse af den anden del af det andet spørgsmål og det sjette spørgsmål således er helt uden betydning for løsningen af tvisterne i hovedsagen, er det ufornuddent at besvare disse spørgsmål.

## B — *Om realiteten*

### 1. Om det første spørgsmål og den første del af det andet spørgsmål

#### a) Indledende bemærkninger

- 43 Med det første spørgsmål og den første del af det andet spørgsmål har den forelæggende ret anmodet Domstolen om at vurdere gyldigheden af på den ene side artikel 44a

i forordning nr. 1290/2005 og forordning nr. 259/2008, som indeholder gennemførelsesbestemmelserne for forpligtelsen til offentliggørelse som omhandlet i nævnte artikel 44a, og på den anden side artikel 42, nr. 8b, i forordning nr. 1290/2005, som er den bestemmelse, der udgør retsgrundlaget for forordning nr. 259/2008.

- 44 Det er den forelæggende rets opfattelse, at den forpligtelse til offentliggørelse af oplysninger om modtagere af midler fra EGFL og ELFUL, som følger af de i den foregående præmis nævnte bestemmelser, udgør et uberettiget indgreb i den grundlæggende ret til beskyttelse af personoplysninger. Den forelæggende ret har med hensyn hertil i det væsentlige henvist til artikel 8 i EMRK.
- 45 Det bemærkes, at i henhold til artikel 6, stk. 1, TEU anerkender Den Europæiske Union de rettigheder, friheder og principper, der findes i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder (herefter »chartret«), »der har samme juridiske værdi som traktaterne«.
- 46 Under disse omstændigheder skal gyldigheden af artikel 42, nr. 8b, og artikel 44a i forordning nr. 1290/2005 samt af forordning nr. 259/2008 bedømmes på grundlag af chartrets bestemmelser.
- 47 Med hensyn hertil bemærkes, at chartrets artikel 8, stk. 1, bestemmer, at »[e]nhver har ret til beskyttelse af personoplysninger, der vedrører ham/hende«. Denne grundlæggende rettighed er nært beslægtet med retten til respekt for privatliv som omhandlet i chartrets artikel 7.

- 48 Retten til beskyttelse af personoplysninger udgør imidlertid ikke en absolut forrettighed, men skal ses i sammenhæng med sin funktion i samfundet (jf. i denne retning dom af 12.6.2003, sag C-112/00, Schmidberger, Sml. I, s. 5659, præmis 80 og den deri nævnte retspraksis).
- 49 Chartrets artikel 8, stk. 2, tillader således behandling af personoplysninger, såfremt visse betingelser er opfyldt. I denne forbindelse bestemmer nævnte artikel, at personoplysningerne »skal behandles rimeligt, til udtrykkeligt angivne formål og på grundlag af de berørte personers samtykke eller på et andet berettiget ved lov fastsat grundlag«.
- 50 Chartrets artikel 52, stk. 1, giver endvidere mulighed for, at der kan indføres begrænsninger i udøvelsen af rettighederne fastsat i chartrets artikel 7 og 8, for så vidt som disse begrænsninger er fastlagt i lovgivningen, respekterer disse rettigheders og friheders væsentligste indhold, og at de under iagttagelse af proportionalitetsprincippet er nødvendige og faktisk svarer til mål af almen interesse, der er anerkendt af Unionen, eller et behov for beskyttelse af andres rettigheder og friheder.
- 51 Endelig fremgår det af chartrets artikel 52, stk. 3, at i det omfang chartret indeholder rettigheder svarende til dem, der er sikret ved EMRK, har de samme betydning og omfang som i konventionen. Chartrets artikel 53 tilføjer i denne forbindelse, at ingen bestemmelse heri må fortolkes som en begrænsning af eller et indgreb i de rettigheder, der anerkendes i bl.a. EMRK.

52 Under disse omstændigheder må det på den ene side fastslås, at retten til respekt for privatlivet med hensyn til behandling af personoplysninger, som anerkendt i chartrets artikel 7 og 8, henviser til enhver form for information om en identificeret eller identificerbar fysisk person (jf. bl.a. Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols dom af 16.2.2000, *Amann mod Schweiz*, Reports of Judgments and Decisions, 2000-II, § 65, og af 4.5.2000, *Rotaru mod Rumænien*, Reports of Judgments and Decisions, 2000-V, § 43), og på den anden side, at de begrænsninger i retten til beskyttelse af personoplysninger, der lovligt kan foretages, svarer til de begrænsninger, der accepteres inden for rammerne af artikel 8 i EMRK.

b) Om gyldigheden af artikel 44a i forordning nr. 1290/2005 og af forordning nr. 259/2008

53 Det bemærkes for det første, at den offentliggørelse, der er pålagt ved artikel 44a i forordning nr. 1290/2005 og ved forordning nr. 259/2008, som gennemfører denne artikel, ved angivelse af navn identificerer alle modtagere af midler fra EGFL og ELFUL, hvoriblandt der både findes fysiske og juridiske personer. På grundlag af det i denne doms præmis 52 anførte kan juridiske personer med hensyn til en sådan identifikation kun påberåbe sig beskyttelsen i chartrets artikel 7 og 8, for så vidt som den juridiske persons fulde navn identificerer en eller flere fysiske personer.

54 Dette er tilfældet for sagsøgeren i hovedsagen i sag C-92/09. Det omhandlede selskabs fulde navn identificerer nemlig umiddelbart de fysiske personer, som er partnere i selskabet.

55 For det andet skal det efterprøves, om artikel 44a i forordning nr. 1290/2005 og forordning nr. 259/2008 for de modtagere af midler fra EGFL og ELFUL, som er identificerede eller identificerbare fysiske personer (herefter »de omhandlede modtagere«), udgør et indgreb i de rettigheder, som er anerkendt i chartrets artikel 7 og 8, og i givet fald om et sådan indgreb er berettiget i henhold til chartrets artikel 52.

i) Om eksistensen af et indgreb i de rettigheder, der er anerkendt i chartrets artikel 7 og 8

56 Artikel 44a i forordning nr. 1290/2005 forpligter medlemsstaterne til at sørge for årlig efterfølgende offentliggørelse af oplysninger om modtagere af midler fra EGFL og ELFUL og de beløb, som hver modtager har modtaget fra hver af disse fonde. Det fremgår af fjortende betragtning til forordning nr. 1437/2007 om ændring af forordning nr. 1290/2005, at de nævnte oplysninger skal »offentliggøres over for den brede offentlighed«.

57 Artikel 1, stk. 1, litra d), i forordning nr. 259/2008 præciserer offentliggørelsens indhold og bestemmer, at ud over de i den foregående præmis nævnte oplysninger og yderligere oplysninger om de modtagne midler skal »den kommune, hvor modtageren har hjemsted eller er registreret, og i givet fald postnummer eller del deraf, som identificerer kommunen« ligeledes offentliggøres. Samme forordnings artikel 2 bestemmer, at oplysningerne offentliggøres på et enkelt netsted for hver medlemsstat gennem et søgeværktøj.

- 58 Det er ubestridt, at de beløb, som de omhandlede modtagere har modtaget fra EGFL og ELFUL, ofte udgør en betragtelig del af deres indtægter. Offentliggørelsen på en hjemmeside af personoplysninger om disse modtagere og de nøjagtige beløb, de har modtaget, udgør dermed et indgreb i deres privatliv i den forstand, hvori udtrykket er anvendt i chartrets artikel 7, eftersom disse oplysninger bliver tilgængelige for tredjemand (jf. i denne retning dommen i sagen Österreichischer Rundfunk m.fl., præmis 73 og 74).
- 59 I denne forbindelse er det uden betydning, at de offentliggjorte oplysninger vedrører erhvervsmæssig virksomhed (jf. dommen i sagen Österreichischer Rundfunk m.fl., præmis 73 og 74). Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol har i den forbindelse vedrørende fortolkningen af artikel 8 i EMRK fastslået, at udtrykket »privatlivet« ikke skal fortolkes indskrænkende, og at der i princippet ikke er nogen grund til, at erhvervsmæssig virksomhed [...] skulle være udelukket fra begrebet »privatlivet« (jf. bl.a. dommen i sagen Amann mod Schweiz, § 65, og dommen i sagen Rotaru mod Rumænien, § 43).
- 60 Offentliggørelsen pålagt ved artikel 44a i forordning nr. 1290/2005 og ved forordning nr. 259/2008 udgør endvidere en behandling af personoplysninger, der er omfattet af chartrets artikel 8, stk. 2.
- 61 Land Hessen har imidlertid bestridt, at der er gjort indgreb i sagsøgerne i hovedsagens privatliv, eftersom disse i deres ansøgningsskemaer om støtte var blevet oplyst om den obligatoriske offentliggørelse af deres oplysninger, og da de ved indgivelsen af deres ansøgning gav samtykke til denne offentliggørelse i overensstemmelse med chartrets artikel 8, stk. 2.
- 62 I denne forbindelse skal det fastslås, at artikel 42, nr. 8b, i forordning nr. 1290/2005 blot bestemmer, at »modtagerne af midler underrettes om, at disse oplysninger [om

dem, dvs. deres navne og de beløb, der er modtaget fra hver af disse fonde] kan offentliggøres«. Artikel 4, stk. 1, i forordning nr. 259/2008 indeholder en lignende bestemmelse, der fastsætter, at »[m]edlemsstaterne underretter modtagerne om, at deres oplysninger vil blive offentliggjort«.

63 De omhandlede EU-retlige forskrifter, som begrænser sig til at fastsætte, at modtagerne af midler på forhånd skal underrettes om offentliggørelsen af deres oplysninger, har således ikke til formål at lade de omhandlede modtageres samtykke udgøre et grundlag for den behandling af personoplysninger, som de indfører. Det skal desuden fastslås, at i hovedsagerne har sagsøgerne i deres ansøgninger om støtte blot anerkendt at være »bekendt med, at oplysninger om modtagere [af midler fra] EGFL og ELFUL [...] skal offentliggøres i henhold til artikel 44a i forordning [...] nr. 1290/2005«.

64 Da offentliggørelsen af personoplysninger om de omhandlede modtagere og de nøjagtige beløb, som de har modtaget fra EGFL og ELFUL, på den ene side udgør et indgreb i de rettigheder, der er anerkendt i chartrets artikel 7 og 8 for så vidt angår disse modtagere, og da en sådan behandling af personoplysninger på den anden side ikke er foregået på grundlag af de nævnte modtageres samtykke, skal det undersøges, om dette indgreb er berettiget i henhold til chartrets artikel 52, stk. 1.

ii) Om berettigelsen af indgrebet i de rettigheder, der er anerkendt i chartrets artikel 7 og 8

65 Det bemærkes, at chartrets artikel 52, stk. 1, giver mulighed for, at der kan indføres begrænsninger i udøvelsen af rettighederne fastsat i chartrets artikel 7 og 8, for så vidt som disse begrænsninger er fastlagt i lovgivningen, respekterer disse rettigheders og

friheders væsentligste indhold, og at de under iagttagelse af proportionalitetsprincippet er nødvendige og faktisk svarer til mål af almen interesse, der er anerkendt af Unionen, eller et behov for beskyttelse af andres rettigheder og friheder.

- <sup>66</sup> For det første er det ubestridt, at indgrebet, som følger af offentliggørelsen af personoplysninger om de omhandlede modtagere på en hjemmeside, skal anses for at være »fastlagt i lovgivningen« i henhold til chartrets artikel 52, stk. 1. Artikel 1, stk. 1, og artikel 2 i forordning nr. 259/2008 fastsætter nemlig udtrykkeligt en sådan offentliggørelse.
- <sup>67</sup> For det andet og for så vidt angår spørgsmålet, om det nævnte indgreb svarer til mål af almen interesse, der er anerkendt af Unionen, i den forstand, hvori udtrykket er anvendt i chartrets artikel 52, stk. 1, fremgår det af fjortende betragtning til forordning nr. 1437/2007 om ændring af forordning nr. 1290/2005 og af sjette betragtning til forordning nr. 259/2008, at offentliggørelsen af navne på modtagere af midler fra EGFL og ELFUL og af de beløb, som modtagerne har fået fra disse fonde, har til formål at »øge[...] gennemsigtigheden af anvendelsen af EF-midler i [FLP] og [at] bidrage[...] til en sund forvaltning af disse fonde, da den offentlige kontrol med de anvendte penge øges«.
- <sup>68</sup> Det bemærkes, at artikel 1 TEU og 10 TEU samt artikel 15 TEUF opstiller et åbenhedsprincip. Det giver borgerne bedre mulighed for at deltage i beslutningsprocessen og sikrer forvaltningen en større legitimitet og effektivitet samt gør den mere ansvarlig over for borgerne i et demokratisk system (jf. dom af 6.3.2003, sag C-41/00 P, Interporc mod Kommissionen, Sml. I, s. 2125, præmis 39, og af 29.6.2010, sag C-28/08 P, Kommissionen mod Bavarian Lager, Sml. I, s. 6055, præmis 54).



- 69 Ved at øge den offentlige kontrol med midler udbetalt af EGFL og ELFUL medvirker den offentliggørelse, som er pålagt ved de bestemmelser, hvis gyldighed bestrides, til at administrationen udviser fornuft ved anvendelsen af de offentlige midler (jf. i denne retning dommen i sagen *Österreichischer Rundfunk m.fl.*, præmis 81).
- 70 Den nævnte offentliggørelse af anvendelsen af midler udbetalt af de omhandlede landbrugsfonde giver endvidere borgerne bedre mulighed for at deltage i den offentlige debat omkring beslutningerne vedrørende retningslinjerne for FLP.
- 71 Idet artikel 44a i forordning nr. 1290/2005 og forordning nr. 259/2008 har til formål at øge gennemsigtigheden vedrørende anvendelsen af fondsmidler inden for rammerne af FLP, forfølger den dermed et mål af almen interesse, der er anerkendt af Unionen.
- 72 For det tredje skal det undersøges, om den begrænsning, der er indført for de i chartrets artikel 7 og 8 anerkendte rettigheder, står i et rimeligt forhold til det legitime formål, som varetages (jf. bl.a. Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols dom af 24.11.1986, *Gillow mod Det Forenede Kongerige*, serie A, nr. 109, § 55, og dommen i sagen *Österreichischer Rundfunk m.fl.*, præmis 83).
- 73 Sagsøgerne i hovedsagen har med hensyn hertil anført, at de oplysninger, som i henhold til artikel 44a i forordning nr. 1290/2005 og til forordning nr. 259/2008 skal offentliggøres, gør det muligt for tredjemand at udlede størrelsen af deres indtægter. De har forklaret, at disse midler udgør mellem 30% og 70% af de omhandlede modtageres samlede indtægt. Offentlighedens legitime interesse ville kunne tilfredsstilles ved at offentliggøre anonymiserede statistiske oplysninger.
- 74 Ifølge fast retspraksis indeholder proportionalitetsprincippet, som hører til EU-rettens almindelige grundsætninger, et krav om, at de foranstaltninger, som iværksættes

ved en EU-retsakt, skal være egnede til at nå det tilsigtede mål og ikke må gå ud over, hvad der er nødvendigt for at nå det (dom af 8.6.2010, sag C-58/08, Vodafone m.fl., Sml. I, s. 4999, præmis 51 og den deri nævnte retspraksis).

- 75 Det er ubestridt, at offentliggørelsen på internettet af personoplysninger vedrørende de omhandlede modtagere og de nøjagtige beløb, de har modtaget fra EGFL og ELFUL, er egnet til at øge gennemsigtigheden for så vidt angår anvendelsen af den omhandlede landbrugsstøtte. Når sådanne oplysninger stilles til rådighed for borgerne, øges den offentlige kontrol af de omhandlede midlers anvendelse, hvilket medvirker til den bedst mulige anvendelse af de offentlige midler.
- 76 Hvad angår spørgsmålet om denne foranstaltnings nødvendighed bemærkes, at formålet med den omhandlede offentliggørelse ikke kan forfølges uden hensyntagen til den omstændighed, at det nævnte formål skal forenes med de grundlæggende rettigheder, der er anerkendt i chartrets artikel 7 og 8 (jf. i denne retning dom af 16.12.2008, sag C-73/07, Satakunnan Markkinapörssi og Satamedia, Sml. I, s. 9831, præmis 53).
- 77 Det skal således vurderes, om Rådet for Den Europæiske Union og Kommissionen har foretaget en rimelig afvejning mellem på den ene side Unionens interesse i at sikre åbenhed omkring sin virksomhed og den bedst mulige anvendelse af de offentlige midler og på den anden side indgrebet i de omhandlede modtageres ret til privatliv i almindelighed og indgrebet i deres ret til beskyttelse af deres personoplysninger i særdeleshed. I denne forbindelse har Domstolen allerede fastslået, at undtagelser fra og begrænsninger af beskyttelsen af personoplysninger skal holdes inden for det strengt nødvendige (dommen i sagen Satakunnan Markkinapörssi og Satamedia, præmis 56).
- 78 De medlemsstater, der har indgivet skriftlige indlæg til Domstolen, samt Rådet og Kommissionen har gjort gældende, at det formål, der forfølges med offentliggørelsen pålagt ved artikel 44a i forordning nr. 1290/2005 og ved forordning nr. 259/2008, ikke kan opnås ved foranstaltninger, der er mindre indgribende i de omhandlede

modtageres ret til privatliv i almindelighed og ret til beskyttelse af deres personoplysninger i særdeleshed. Oplysninger, som er begrænset til de omhandlede modtagere, hvor de modtagne midler overstiger en vis grænse, vil ikke give skatteyderne et retvisende billede af FLP. De sidstnævnte vil nemlig få det indtryk, at der kun findes »store« modtagere af midler fra de omhandlede landbrugsfonde, selv om der findes talrige »små« modtagere. At begrænse offentliggørelsen til juridiske personer vil heller ikke være tilstrækkeligt. Kommissionen har i denne forbindelse gjort gældende, at der findes fysiske personer blandt de største modtagere af landbrugsstøtte.

- 79 Selv om skatteyderne i et demokratisk samfund ganske vist har ret til at blive informeret om anvendelsen af offentlige midler (dommen i sagen *Österreichischer Rundfunk m.fl.*, præmis 85), forholder det sig ikke desto mindre således, at en rimelig afvejning mellem de omhandlede interesser kræver, at de omhandlede institutioner inden vedtagelsen af de bestemmelser, hvis gyldighed er bestridt, har undersøgt, om offentliggørelsen på et enkelt netsted for hver medlemsstat, der frit kan konsulteres for personoplysninger om alle omhandlede modtagere og de nøjagtige beløb, som hver af disse har modtaget fra EGFL og ELFUL — og dette uden at foretage en sontring på grundlag af varighed, hyppighed eller art og omfang af de modtagne midler — går ud over, hvad der er nødvendigt for at opnå de legitime formål, der forfølges, navnlig under hensyntagen til det indgreb en sådan offentliggørelse udgør i de i chartrets artikel 7 og 8 anerkendte rettigheder.
- 80 Hvad angår de fysiske personer der modtager midler fra EGFL og ELFUL, fremgår det imidlertid ikke, at Rådet og Kommissionen har foretaget en sådan afvejning mellem på den ene side Unionens interesse i at sikre åbenhed omkring sin virksomhed og den bedst mulige anvendelse af de offentlige midler og på den anden side de grundlæggende rettigheder, der er fastsat i chartrets artikel 7 og 8.
- 81 Der er nemlig intet, der tyder på, at Rådet og Kommissionen ved vedtagelsen af artikel 44a i forordning nr. 1290/2005 og af forordning nr. 259/2008 har taget i betragtning, hvilken fremgangsmåde til offentliggørelse af oplysninger om de omhandlede modtagere, der ville være forenelig med formålet med en sådan offentliggørelse og

samtidig ville være mindre indgribende i disse modtageres ret til respekt for deres privatliv i almindelighed og ret til beskyttelse af deres personoplysninger i særdeleshed, såsom en begrænsning af offentliggørelsen af personoplysninger om disse modtagere alt efter, i hvilken periode de har modtaget disse midler, hyppigheden af en sådan modtagelse eller efter midlernes art og omfang.

- 82 En offentliggørelse med angivelse af navn, der er begrænset på denne måde, kunne i givet fald være ledsaget af relevante forklaringer vedrørende de andre fysiske personer, som er modtagere af midler fra de nævnte fonde, og de beløb, som sidstnævnte har modtaget.
- 83 Institutionerne burde således inden for rammerne af en rimelig afvejning af de omhandlede interesser have undersøgt, om en offentliggørelse med angivelse af navn, der er begrænset som anført i denne doms præmis 81, ville have været tilstrækkelig til at nå formålene i de i hovedsagen omhandlede EU-retlige forskrifter. Det fremgår navnlig ikke, at en sådan begrænsning, som ville sikre visse af de omhandlede modtagere mod et indgreb i deres privatliv, ikke ville kunne give borgerne et tilstrækkeligt retvisende billede af de af EGFL og ELFUL udbetalte midler, der gør det muligt at opfylde nævnte lovgivnings formål.
- 84 De medlemsstater, der har indgivet skriftlige indlæg til Domstolen, samt Rådet og Kommissionen har for at begrunde nødvendigheden af den offentliggørelse, der er pålagt ved artikel 44a i forordning nr. 1290/2005 og ved forordning nr. 259/2008, endvidere henvist til, at FLP udgør en betydelig del af Unionens budget.
- 85 Dette argument må forkastes. Det bemærkes, at institutionerne, inden de udbreder oplysninger om en fysisk person, er forpligtede til at foretage en afvejning mellem Unionens interesse i at sikre åbenhed omkring sin virksomhed og indgrebet i de

rettigheder, der er anerkendt i chartrets artikel 7 og 8. Formålet om åbenhed er dog ikke tillagt en automatisk forrang for beskyttelsen af personoplysninger (jf. i denne retning dommen i sagen Kommissionen mod Bavarian Lager, præmis 75-79), selv om der er vigtige økonomiske interesser på spil.

<sup>86</sup> Det følger af det foregående, at det ikke fremgår, at institutionerne har foretaget en rimelig afvejning mellem på den ene side formålene i artikel 44a i forordning nr. 1290/2005 og i forordning nr. 259/2008 og på den anden side de rettigheder, som for fysiske personer er anerkendt i chartrets artikel 7 og 8. Under hensyntagen til den omstændighed, at undtagelser fra og begrænsninger af beskyttelsen af personoplysninger skal holdes inden for det strengt nødvendige (dommen i sagen Satakunnan Markkinapörssi og Satamedia, præmis 56), og at det er muligt at tænke sig foranstaltninger, der for de fysiske personer griber mindre ind i nævnte grundlæggende rettighed, mens de samtidig bidrager effektivt til at opfylde formålene i den omhandlede EU-lovgivning, må det fastslås, at Rådet og Kommissionen ved at indføre en offentliggørelse af navne på alle de fysiske personer, der har modtaget midler fra EGFL og ELFUL, samt de nøjagtige beløb, som disse har modtaget, har overskredet de grænser, som en overholdelse af proportionalitetsprincippet opstiller.

<sup>87</sup> Hvad endelig angår de juridiske personer, der modtager midler fra EGFL og ELFUL, og for så vidt som disse kan påberåbe sig de rettigheder, der er anerkendt i chartrets artikel 7 og 8 (jf. denne doms præmis 53), bemærkes, at den forpligtelse til offentliggørelse, der følger af de bestemmelser i EU-retten, hvis gyldighed er blevet bestridt, ikke overskrider de grænser, som en overholdelse af proportionalitetsprincippet opstiller. Alvorligheden af et indgreb i retten til beskyttelse af personoplysninger er nemlig ikke ens for juridiske og fysiske personer. I denne forbindelse bemærkes, at de juridiske personer allerede er underlagt en øget forpligtelse til at offentliggøre deres oplysninger. En forpligtelse for de kompetente nationale myndigheder til for hver juridisk person, der modtager midler fra EGFL eller ELFUL, inden offentliggørelsen af de omhandlede oplysninger at undersøge, om den juridiske persons navn identificerer en fysisk person, ville pålægge disse myndigheder en uforholdsmæssigt stor administrativ byrde (jf. i denne retning Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols dom af 2.3.2009, K.U. mod Finland, sag nr. 2872/02, endnu ikke offentliggjort, § 48).

- 88 På denne baggrund skal det fastslås, at der for de EU-retlige bestemmelser, hvis gyldighed overvejes af den forelæggende ret, for så vidt som disse vedrører offentliggørelse af oplysninger om juridiske personer, er blevet foretaget en korrekt afvejning ved vurderingen af de forskellige foreliggende interesser.
- 89 På grundlag af ovenstående skal artikel 44a i forordning nr. 1290/2005 og forordning nr. 259/2008 erklæres ugyldige, for så vidt som disse bestemmelser vedrørende fysiske personer, der modtager midler fra EGFL og ELFUL, indebærer et krav om offentliggørelse af personoplysninger om enhver modtager uden at foretage en sontring i henhold til relevante kriterier, såsom i hvilken periode de har modtaget disse midler, hyppigheden af en sådan modtagelse eller midlernes art og omfang.

c) Om gyldigheden af artikel 42, nr. 8b, i forordning nr. 1290/2005

- 90 Det bemærkes, at artikel 42, nr. 8b, i forordning nr. 1290/2005 giver Kommissionen hjemmel til at fastsætte de nærmere gennemførelsesbestemmelser udelukkende for nævnte forordnings artikel 44a.
- 91 Da artikel 44a i forordning nr. 1290/2005 imidlertid af de ovenfor anførte grunde er blevet erklæret ugyldig, skal nævnte forordnings artikel 42, nr. 8b, ligeledes erklæres ugyldig.
- 92 Det første spørgsmål og den første del af det andet spørgsmål skal herefter besvares med, at artikel 42, nr. 8b, og artikel 44a i forordning nr. 1290/2005 samt forordning nr. 259/2008 er ugyldige, for så vidt som disse bestemmelser vedrørende fysiske

personer, der modtager midler fra EGFL og ELFUL, indebærer et krav om offentliggørelse af personoplysninger om enhver modtager uden at foretage en sontring i henhold til relevante kriterier, såsom i hvilken periode de har modtaget disse midler, hyppigheden af en sådan modtagelse eller midlernes art og omfang.

d) Om de tidsmæssige virkninger af den fastslåede ugyldighed

<sup>93</sup> Det bemærkes, at når tvingende retssikkerhedsmæssige hensyn begrundet det, har Domstolen i medfør af artikel 264, stk. 2, TEUF, der finder analog anvendelse også i forbindelse med en præjudiciel forelæggelse i medfør af artikel 267 TEUF vedrørende gyldigheden af Unionens retsakter, et skøn med hensyn til i hver enkelt, konkrete sag at afgøre, hvilke af den berørte retsakts virkninger der skal betragtes som bestående (jf. i denne retning dom af 22.12.2008, sag C-333/07, Regie Networks, Sml. I, s. 10807, præmis 121 og den deri nævnte retspraksis).

<sup>94</sup> I betragtning af det betydelige antal offentliggørelser, der har fundet sted i medlemsstaterne på grundlag af bestemmelser, som blev anset for at være lovligt i kraft, bør det anerkendes, at ugyldigheden af de i denne doms præmis 92 nævnte bestemmelser ikke indebærer, at virkningerne af offentliggørelser af lister over modtagere af midler fra EGFL og ELFUL, der er foretaget af de nationale myndigheder på grundlag af de nævnte bestemmelser i perioden inden denne doms afsigelse, kan anfægtes.

## 2. Om det tredje spørgsmål

- <sup>95</sup> Med det tredje spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om artikel 18, stk. 2, andet led, i direktiv 95/46 skal fortolkes således, at den offentliggørelse af oplysninger, som følger af artikel 42, nr. 8b, og artikel 44a i forordning nr. 1290/2005 samt af forordning nr. 259/2008, ikke må finde sted, medmindre den person, der har ansvar for beskyttelse af personoplysninger, inden en sådan offentliggørelse har ført et fuldstændigt register i den forstand, hvori udtrykket er anvendt i nævnte artikel 18, stk. 2, andet led.
- <sup>96</sup> I denne forbindelse bemærkes, at artikel 18, stk. 1, i direktiv 95/46 fastsætter princippet om, at der skal foretages anmeldelse til tilsynsmyndigheden forud for iværksættelsen af en behandling af personoplysninger, der helt eller delvist udføres ved brug af elektronisk databehandling, eller en række sådanne behandlinger, hvis formål er identiske eller indbyrdes relaterede. Som det forklares i samme direktivs 48. betragtning »[tager] anmeldelsesprocedurerne [...] sigte på at gøre en behandlings formål samt dens vigtigste karakteristika offentlig kendt med henblik på kontrol af behandlingens overholdelse af de nationale bestemmelser, der vedtages til gennemførelse af dette direktiv«.
- <sup>97</sup> Artikel 18, stk. 2, andet led, i direktiv 95/46 bestemmer imidlertid, at medlemsstaterne kan give mulighed for forenklet anmeldelse eller fritagelse for anmeldelse, bl.a. når den registeransvarlige udpeger en person med ansvar for beskyttelse af personoplysninger. Det fremgår af forelæggelsesbeslutningerne, at der i Land Hessen er foretaget en sådan udpegelse for så vidt angår den offentliggørelse af oplysninger, der følger af artikel 42, nr. 8b, og artikel 44a i forordning nr. 1290/2005 samt af forordning nr. 259/2008.
- <sup>98</sup> Ifølge artikel 18, stk. 2, andet led, i direktiv 95/46 påhviler der en person med ansvar for beskyttelse af personoplysninger forskellige opgaver, der skal sikre, at de registreredes



rettigheder og frihedsrettigheder ikke krænkes som følge af behandlingen. Den person, der har ansvar for beskyttelse af personoplysninger, har således bl.a. til opgave at føre »et register over de behandlinger, der gennemføres af den registeransvarlige, og som omfatter de i artikel 21, stk. 2, [i direktiv 95/46] omhandlede oplysninger«. Sidstnævnte bestemmelse henviser til samme direktivs artikel 19, stk. 1, litra a)-e).

<sup>99</sup> I modsætning til hvad den forelæggende ret har anført, findes der imidlertid ingen bestemmelse i artikel 18, stk. 2, andet led, i direktiv 95/46, der forpligter den person, der har ansvar for beskyttelse af personoplysninger, til at føre et register vedrørende oplysningerne omhandlet i samme direktivs artikel 21, stk. 2, sammenholdt med direktivets artikel 19, stk. 1, litra a)-e), allerede inden iværksættelsen af behandlingen af de omhandlede personoplysninger. Det register, hvortil der henvises i nævnte direktivs artikel 18, stk. 2, andet led, skal nemlig blot indeholde de »behandlinger, der gennemføres«.

<sup>100</sup> Under disse omstændigheder kan den mangel på et fuldstændigt register inden oplysningernes behandling, som den forelæggende ret har henvist til, ikke påvirke lovligheden af en offentliggørelse som den, der følger af artikel 42, nr. 8b, og artikel 44a i forordning nr. 1290/2005 samt af forordning nr. 259/2008.

<sup>101</sup> Det tredje spørgsmål skal herefter besvares med, at artikel 18, stk. 2, andet led, i direktiv 95/46 skal fortolkes således, at den person, der har ansvar for beskyttelse af personoplysninger, ikke er underlagt en forpligtelse til at føre et register som omhandlet i denne bestemmelse forud for iværksættelsen af en behandling af personoplysninger som den, der følger af artikel 42, nr. 8b, og artikel 44a i forordning nr. 1290/2005 samt af forordning nr. 259/2008.

### 3. Om det fjerde spørgsmål

- <sup>102</sup> Med det fjerde spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om artikel 20 i direktiv 95/46 skal fortolkes således, at den offentliggørelse, der følger af artikel 42, nr. 8b, og artikel 44a i forordning nr. 1290/2005 samt af forordning nr. 259/2008, er underlagt et krav om forudgående kontrol som omhandlet i den nævnte artikel 20.
- <sup>103</sup> Det bemærkes indledningsvis, at artikel 20, stk. 1, i direktiv 95/46 bestemmer, at »[m]edlemsstaterne præciserer, hvilke behandlinger der kan indebære særlige risici for personers rettigheder og frihedsrettigheder, og sikrer, at disse behandlinger kontrolleres, inden de iværksættes«.
- <sup>104</sup> Heraf følger, at direktiv 95/46 ikke i almindelighed underlægger behandlinger af personoplysninger en forudgående kontrol. Som det fremgår af betragtning 52 til direktiv 95/46 vurderede EU-lovgiver nemlig, at »efterfølgende kontrol fra myndighedernes side skal [...] generelt betragtes som tilstrækkelig«.
- <sup>105</sup> Hvad angår behandlinger underlagt forudgående kontrol, dvs. de behandlinger, der kan indebære særlige risici for personers rettigheder og frihedsrettigheder, er det i betragtning 53 til direktiv 95/46 anført, at behandlingerne kan indebære sådanne risici »på grund af deres art, omfang eller formål«. Selv om medlemsstaterne i deres lovgivning yderligere må præcisere de behandlinger, der kan indebære særlige risici for personers rettigheder og frihedsrettigheder, fastsætter nævnte direktiv, som det fremgår af dettes betragtning 54, at deres antal »skulle [...] være meget begrænset«.

- 106 Det bemærkes endvidere, at behandlinger af personoplysninger, der kan indebære særlige risici for de registreredes rettigheder og frihedsrettigheder, ifølge artikel 27, stk. 1, i forordning nr. 45/2001 ligeledes er gjort til genstand for en forudgående kontrol, når disse behandlinger foretages af Unionens institutioner og organer. Samme artikels stk. 2 præciserer, hvilke behandlinger der kan indebære sådanne risici. I betragtning af at der er parallelitet mellem bestemmelserne i direktiv 95/46 og forordning nr. 45/2001 for så vidt angår forudgående kontrol, må den opregning af behandlinger, der kan indebære særlige risici for de registreredes rettigheder og frihedsrettigheder, som er indeholdt i denne forordnings artikel 27, stk. 2, anses for at være relevant for fortolkningen af artikel 20 i direktiv 95/46.
- 107 Det fremgår imidlertid ikke, at den offentliggørelse af oplysninger, der er pålagt ved artikel 42, nr. 8b, og artikel 44a i forordning nr. 1290/2005 samt ved forordning nr. 259/2008, henhører under en af de behandlingskategorier, der er omfattet af artikel 27, stk. 2, i forordning nr. 45/2001.
- 108 Under disse omstændigheder skal det fjerde spørgsmål herefter besvares med, at artikel 20 i direktiv 95/46 skal fortolkes således, at den ikke forpligter medlemsstaterne til at underlægge den offentliggørelse, der følger af artikel 42, nr. 8b, og artikel 44a i forordning nr. 1290/2005 samt af forordning nr. 259/2008, et krav om forudgående kontrol som omhandlet i den nævnte bestemmelse.
- 109 Henset til besvarelsen af det fjerde spørgsmål er det ufornuddent at besvare det femte spørgsmål.

#### IV — Sagsomkostningerne

- <sup>110</sup> Da sagernes behandling i forhold til hovedsagernes parter udgør et led i de sager, der verserer for den forelæggende ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagsomkostningerne. 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 42, nr. 8b, og artikel 44a i Rådets forordning (EF) nr. 1290/2005 af 21. juni 2005 om finansiering af den fælles landbrugspolitik, som ændret ved Rådets forordning (EF) nr. 1437/2007 af 26. november 2007, samt Kommissionens forordning (EF) nr. 259/2008 af 18. marts 2008 om gennemførelsesbestemmelser til forordning nr. 1290/2005 for så vidt angår offentliggørelsen af oplysninger om modtagerne af midler fra Den Europæiske Garantifond for Landbruget (EGFL) og Den Europæiske Landbrugsfond for Udvikling af Landdistrikterne (ELFUL) er ugyldige, for så vidt som disse bestemmelser vedrørende fysiske personer, der modtager midler fra EGFL og ELFUL, indebærer et krav om offentliggørelse af personoplysninger om enhver modtager uden at foretage en sontring i henhold til relevante kriterier, såsom i hvilken periode de har modtaget disse midler, hyppigheden af en sådan modtagelse eller midlernes art og omfang.**
- 2) **Ugyldigheden af de EU-retlige bestemmelser nævnt i denne konklusionspunkt 1 indebærer ikke, at virkningerne af offentliggørelser af lister over modtagere af midler fra EGFL og ELFUL, der er foretaget af de nationale**

**myndigheder på grundlag af de nævnte bestemmelser i perioden inden denne doms afsigelse, kan anfægtes.**

- 3) Artikel 18, stk. 2, andet led, 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 den person, der har ansvar for beskyttelse af personoplysninger, ikke er underlagt en forpligtelse til at føre et register som omhandlet i denne bestemmelse forud for iværksættelsen af en behandling af personoplysninger som den, der følger af artikel 42, nr. 8b, og artikel 44a i forordning nr. 1290/2005, som ændret ved forordning nr. 1437/2007, samt af forordning nr. 259/2008.**
  
- 4) Artikel 20 i direktiv 95/46 skal fortolkes således, at den ikke forpligter medlemsstaterne til at underlægge den offentliggørelse, der følger af artikel 42, nr. 8b, og artikel 44a i forordning nr. 1290/2005, som ændret ved forordning nr. 1437/2007, samt af forordning nr. 259/2008, et krav om forudgående kontrol som omhandlet i den nævnte bestemmelse.**

Underskrifter